



Het betrekken van burgers bij de Energietransitie

HET INZETTEN VAN EEN OMGEVINGSRAAD

ROB RIETVELD

December 2019

Green Deal

“Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten” C-221

Inhoud

1	Doel en opzet.....	3	3.9	Borging van de afspraken	20
1.1	Wie schrijft dit rapport	3	3.10	Opheffen Omgevingsraad (of niet?)	21
1.2	Voor wie is dit rapport bedoeld	4	3.11	Wat zijn de valkuilen	21
1.3	Opzet van dit rapport	4	4	Voorbeelden	23
1.4	Verantwoording opdracht	5	4.1	Windpark Wieringermeer (Omgevingsraad)	23
2	Het gehele plaatje	6	4.2	Windpark Nij Hiddum Houw (Omgevingsadviesraad)	23
2.1	Burgerparticipatie in het gehele proces	6	4.3	Windpark Weijerswold en Europark (Omgevingsraad)	24
2.2	Hoe kunnen burgers echt meedoen?	8	4.4	Windpark DMOM (Omgevingsadviesraad)	24
2.3	Het burgerforum	9	4.5	Windpark Culemborg (Gebiedstafel)	24
2.4	De Klankbordgroep	9	4.6	Energiegebied Bergentheim (Omgevingsadviesgroep)	25
2.5	Burgerparticipatie vs volksvertegenwoordiging	10	4.7	Andere Omgevingsraden	25
3	De Omgevingsraad	12	5	Conclusie en aanbeveling.....	26
3.1	What's in a name	12	5.1	Conclusie	26
3.2	Introductie Omgevingsraad	12	5.2	Aanbeveling: Kennis als uitgangssituatie	27
3.3	Het doel van de Omgevingsraad	14	5.3	Aanbeveling: Achterbanraadpleging	27
3.4	De organisatie van een Omgevingsraad (deelnemers)	14	5.4	Aanbeveling: de Participatiewaai	27
3.5	De vorming van Platformen	15	5.5	Aanbeveling: Praktische zaken	27
3.6	Bewonersplatform	16	5.6	Slotwoord	28
3.7	Checklist opzetten Omgevingsraad	18	6	Bijlagen	29
3.8	Operationeel functioneren	20	6.1	Burgerforum in de vorm van een burgerparlement	29
			6.2	Een omgevingsovereenkomst (Nij Hiddum Houw)	29
			6.3	Checklist besprekpunten Omgevingsraad windpark	29

LIJST VAN AFKORTINGEN

BG.....	Bevoegd Gezag
BP	Bewonersplatform
GD.....	Green Deal
KBG	Klankbordgroep
MER.....	Milieu Effect Rapportage
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NLVOW	Nederlandse Vereniging voor Omwonenden Windturbines
NMO's	Natuur- en milieuorganisaties
NPBO.....	Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau
OAG	Omgevingsadviesgroep
OAR.....	Omgevingsadviesraad
OER.....	Omgevings-Effect Rapportage
OR.....	Omgevingsraad
PWE	Participatieve Waarde Evaluatie
RCR.....	Rijkscoördinatieregeling
RES.....	Regionale Energiestrategie
SIA	Social Impact Assessment
VKA.....	Voorkeursalternatief
WRO	Wet ruimtelijke ordening



1 DOEL EN OPZET

In maart 2018 is de Green Deal (C-221) “Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten” tot stand gekomen. In artikel 18 en 19 geven de NLVOW en het NPBO aan hun ervaring in te zetten om te inventariseren en te verkennen op welke manier betrokkenheid van de burgers in een vroeg stadium in te vullen ter versnelling en verbetering van planontwikkeling en besluitvorming. Dit document probeert hier invulling aan te geven en de lezer inzicht te verschaffen in de belevingswereld van burgers als omwonenden.



Ondanks dat dit document geschreven is vanuit de belangen (en daarmee vaak ook de optiek) van omwonenden, is het niettemin bedoeld voor alle partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming over duurzame energieprojecten op land – omwonenden, ontwikkelaars, ngo's en overheden. Hoe kan de besluitvorming worden ingericht waardoor de kans op confrontatie afneemt en de

acceptatie groter wordt. Denk aan een Keniaans gezegde:

“Als je snel wilt gaan, ga dan alleen. Als je ver wilt komen, ga dan samen”.

Met de Energietransitie hebben we nog ver te gaan. En dus moeten we het samen doen.

1.1 Wie schrijft dit rapport

Dit document gaat over de vormen om gezamenlijk als stakeholders het proces tot realisatie van duurzame energieprojecten te doorlopen. De hier opgeschreven theorieën en toegepaste methodieken zijn een samenvoeging van de meer wetenschappelijke (theoretische) benadering van het NPBO en de praktische ervaring van de NLVOW.

De NLVOW (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines) is opgericht in 2013 om op te komen voor de belangen van omwonenden bij de realisatie van windparken. De NLVOW is geen actiegroep die “nee” zegt tegen plannen voor windparken op land. Integendeel: de NLVOW accepteert dat de uitbouw van windenergie gebaseerd is op democratisch genomen besluiten en de NLVOW erkent dat windenergie kan bijdragen aan de verduurzaming van onze energievoorziening. Maar de NLVOW wil ook in de besluitvorming over windenergie op land opkomen voor de rechten en belangen van omwonenden. De NLVOW is dus geen tegenstander van windenergie - wel van plannen en parken die geen of onvoldoende rekening houden met omwonenden. De NLVOW is tot en met 2019 betrokken (geweest) bij minstens 60 windparken en 14 omgevingsraden. Eind 2018 heeft de NLVOW haar aandachtsgebied uitgebreid naar alle vormen van duurzame energieopwekking die een impact hebben om de woon- en

leefomgeving van mensen. Al eerder in 2017 heeft de NLVOW een rapport opgesteld over dit onderwerp: “[handboek omgevingsparticipatie bij wind op land](#)”, waarbij dit rapport gezien kan worden als een verdiepingsslag. De verdieping richt zich specifiek op de methodieken om burgers (omwonenden) te betrekken in het proces en dan speciaal op het toepassen van een Omgevingsraad.

Het NPBO (Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid) is ontstaan na het eerdergenoemde rapport “handboek omgevingsparticipatie bij wind op land”. Een van de conclusies uit dit rapport is dat de situatie rond realisatie van windenergie op land een grote overeenkomst heeft met de publieke reacties op alle andere interventies in de openbare ruimte. Voor alle aanpassingen die een (min of meer) significante impact hebben op de directe woon- en leefomgeving van omwonenden ontstaat er in de meeste gevallen onvrede en weerstand. Dit betreft dan niet alleen projecten geïnitieerd vanuit de Energietransitie maar ook andere maatschappelijk (vaak noodzakelijke) veranderingen zoals bijvoorbeeld het vinden van een locatie voor een asielzoekerscentrum. De beschikbare ruimte lijkt een van de beperkende oorzaken te zijn waardoor het begint te knellen, maar er zijn meer oorzaken aan te wijzen. Eind 2017 hebben Albert Koers en Rob Rietveld hier een essay over geschreven (“[Burgermacht en publieke besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten](#)”). Dit is de basis is geworden voor de oprichting en het functioneren van het NPBO.

1.2 Voor wie is dit rapport bedoeld

Dit rapport is geschreven in het kader van de Green Deal C-221 “Participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten” en is dus bedoeld voor eenieder die zich in dit kader bezighoudt met de realisatie van dit type projecten. Het is daarmee ook zeker bedoeld

voor de omwonenden (burgers) zelf. Juist die groep die onvrijwillig (en vaak ongewenst) met deze projecten te maken krijgt, zou via dit rapport de “professionele” partijen moeten kunnen aanspreken op hun positie en de vorm en mate waarin zij een stem krijgen in het proces.

Het mag duidelijk zijn dat het belang, om de in dit rapport aangehaalde methode om gezamenlijk een proces te doorlopen, voor elke partij anders zal zijn. Dit is geen belemmering maar juist de kern van het betoog van dit rapport: “samen kom je verder”.

1.3 Opzet van dit rapport

Vanuit de Greendeal opgave zal dit rapport ingaan op de inzet van een Omgevingsraad als methodiek om burgers (omwonenden) te betrekken bij de realisatie van een project. Het inzetten van een Omgevingsraad is echter een methodiek die alleen goed werkt als een project in een bepaalde fase is beland, de latere fasen. De mate waarin een Omgevingsraad effectief kan functioneren is daarmee sterk afhankelijk op welke manier burgers (de omwonende) in eerdere fasen van het project betrokken is geweest en inbreng kan hebben gehad.

Deze voorwaardelijkheid voor de mate waarin een Omgevingsraad kan functioneren, is de reden dat in dit rapport ook het gehele

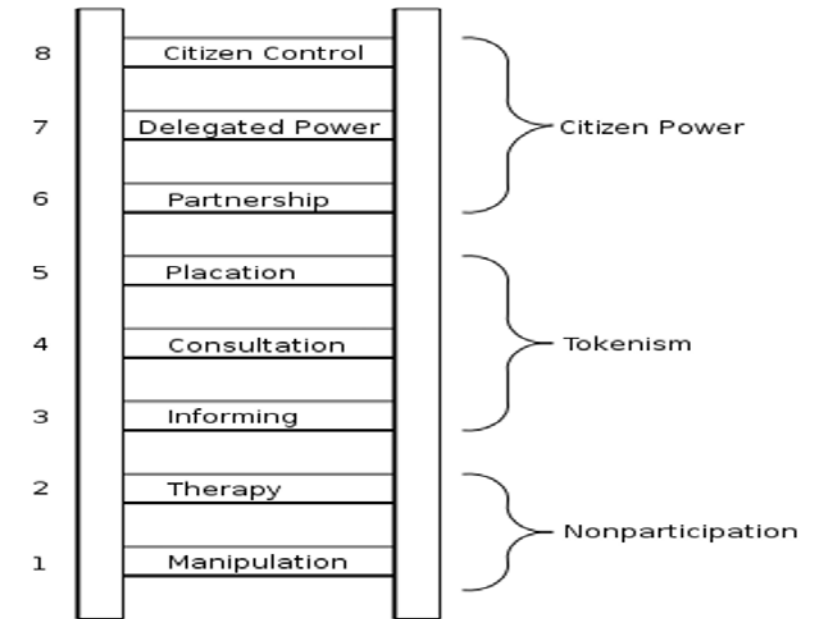


proces wordt beschouwd. We bekijken in hoeverre in eerdere fasen van de ontwikkeling van een project, vanaf beleid tot uiteindelijke realisatie, het proces participatief kan worden vormgegeven. Onze ervaring is dat er verschillende methodieken zijn die elk hun eigen fasen kennen waarin ze kunnen worden toegepast. Soms overlappen deze elkaar en is het afhankelijk van de situatie waar de ene methodiek ophoudt te functioneren en de ander juist beter toepasbaar wordt.

Als start van dit rapport zullen we dus eerst in grote stappen door het totale proces lopen om de Omgevingsraad goed te positioneren in de juiste fase(n) van het proces en de randvoorwaarden te duiden die door eerder fase(n) moeten worden ingevuld.

1.4 Verantwoording opdracht

Het NPBO wil een stap voorwaarts maken op de participatieladder en streeft naar medezeggenschap (trede 6, Arnstein) in plaats van alleen maar inspraak (trede 5). De in dit rapport beschreven methodieken en de toepassing daarvan zijn geen wettelijke verplichtingen waardoor er een recht ontstaat voor deze medezeggenschap. Ook de invoering van de nieuwe omgevingswet (nu gepland in 2021) zorgt er niet voor dat er “een recht” gaat ontstaan. Als echter bij projecten op basis van de intentie van de Greendeal en dit rapport hier wel mee gewerkt gaat worden, dan wordt in de praktijk een grote stap gemaakt naar medezeggenschap. Tevens wordt algemeen onderschreven door betrokken partijen dat eerdere conflicten meegenomen worden naar volgende veranderingen in de omgeving en daar al voor een valse start gaan zorgen. Met dit “oud zeer” zijn de meesten al wel bekend dat verstorend kan werken voor een nieuw proces. In dit rapport is de toepassing van een Omgevingsraad gebaseerd op de opgedane ervaring bij vooral diverse windenergieprojecten op land.



De Participatieladder
(Sherry Arnstein 1969)

Niveau	Participatievorm
Burgermacht	
8	Samenwerking met burgers als opdrachtgever
7	Samenwerking met burgers als grootste belanghebbende
6	Samenwerking met burgers als erkend medebelanghebbende
Schijn-participatie	
5	Inspraak voor/door de burgers
4	Consultatie van burgers
3	Informatie aan burgers
Non-participatie	
2	Opvoeding van burgers
1	Manipulatie van (onderkende) belangen burgers

Figuur 1 De participatieladder volgens Arnstein (1969)

2 HET GEHELE PLAATJE

Dit rapport gaat over het inzetten van een Omgevingsraad bij de realisatie van duurzame energieprojecten. Zoals in hoofdstuk 1 is te lezen, is de inzet van een Omgevingsraad maar beperkt functioneel toepasbaar in bepaalde fase(n) van een project. Heeft een Omgevingsraad daarmee dan niets met de andere fase(n) van het project te maken? Zeker wel, de voorgaande fase(n) bepalen in grote mate de kans op een succesvol functioneren van een Omgevingsraad. Starten we een Omgevingsraad vanuit de harmonieuze (en/of constructieve) samenwerking tussen de stakeholders of is er al een groot conflict gaande en moet de Omgevingsraad gaan repareren. Of wordt de Omgevingsraad ingezet als een excuus voor het nog even regelen van de “burgerparticipatie” die in eerdere fase(n) niet is ingevuld?

2.1 Burgerparticipatie in het gehele proces

Vanuit het eerdergenoemde handboek burgerparticipatie van de NLVOW uit 2017 komt het schema in Figuur 2 zoals dit nu ook vaak toegepast wordt bij projecten. Voor specifieke besluitvormingstrajecten is het nodig het schema verder uit te werken of aan te passen, maar het volstaat als kader voor verder gebruik in dit rapport als referentiemodel. Het schema is wellicht een ideaalbeeld, maar het is wel gebaseerd op de praktijk. In de praktijk zullen werkvormen zich ontwikkelen die delen van deze procesflow op een andere manier ordenen. We zien we dat de huidige combinatie van Klimaatakkoord en RES-en 1.0 herkenbaar zijn in de stappen 1 t/m 4 van dit schema. De kern van de processtappen zijn de opgave vermeld in het blokje.

Met het opstellen van dit schema is rekening gehouden met de verschillende processporen die voor elk van de stappen in het schema



Figuur 2 Procesflow

meespelen: (1) het ruimtelijke spoor (met name de WRO), (2) het bestuurlijke spoor (beleid en besluiten), (3) het economische spoor (de markt), en (4) het maatschappelijke spoor (burgers).

In dit document ligt de focus op het maatschappelijk spoor en geven de andere drie sporen aanvullende voorwaarden en beperkingen. Voor de invulling van burgerparticipatie staan de belangen van omwonenden centraal, maar dit betekent geenszins dat omwonenden altijd gelijk hebben of moeten krijgen. Ook voor omwonenden gelden de andere

sporen zowel voorwaarden geven als beperkingen opleggen - er zijn nu eenmaal wetten en regels; overheden hebben beleid en bedrijven moeten de businesscase rond kunnen krijgen. En ook voor omwonenden geldt dat er algemene maatschappelijk belangen in het geding zijn - zoals de noodzaak om te schakelen van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare bronnen.

Onze inzet voor het ontwerpen van een methode is, om burgers beter te betrekken en mee te laten doen aan het proces en te bereiken dat er in alle stappen van het schema een eerlijke, objectieve en transparante afweging van belangen wordt gemaakt die appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel van alle partijen, ook die van omwonenden. Om dit te bereiken hebben we het schema voorzien van een andere indeling: welke vorm van burgerparticipatie past het beste bij een bepaalde fase?

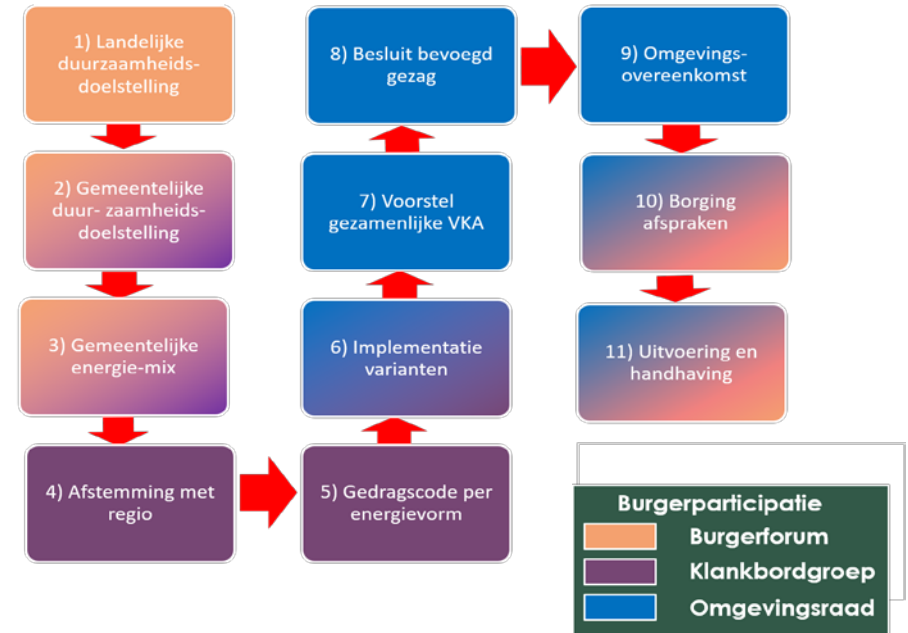
In Figuur 3 herkent u de eerdere stappen binnen een proces. Per processtap is door ons beoordeeld wat de beste methodiek is om burgers erbij te betrekken. Dit resulteert in drie verschillende vormen van burgerparticipatie:

- Burgerforum (oranje)
- Klankbordgroep (paars)
- Omgevingsraad (blauw)

Kleurovergangen geven aan dat er binnen een processtap meerdere vormen van burgerparticipatie mogelijk zijn.

De keuze voor een bepaalde methodiek hangt sterk samen met de schaalgrootte en/of abstractieniveau waarover in die fase gesproken wordt. Zo is de inzet van een Burgerforum bedoeld voor afwegingen die beleidsmatig zijn en een groot gebied bestrijken, er zijn al wel betrokken burgers maar nog geen “omwonenden” aan te wijzen. Bij een Klankbordgroep betreft het een al meer afgebakend vraagstuk

2 Het gehele plaatje



Figuur 3 Schema burgerparticipatie

en is er al zicht op een bepaald gebied. Binnen het gebied zijn er echter nog veel mogelijkheden en kunnen ook hier nog niet de direct omwonenden worden aangewezen.

Bij een Omgevingsraad is het werkgebied bekend en kunnen ook de omwonenden worden gedefinieerd.

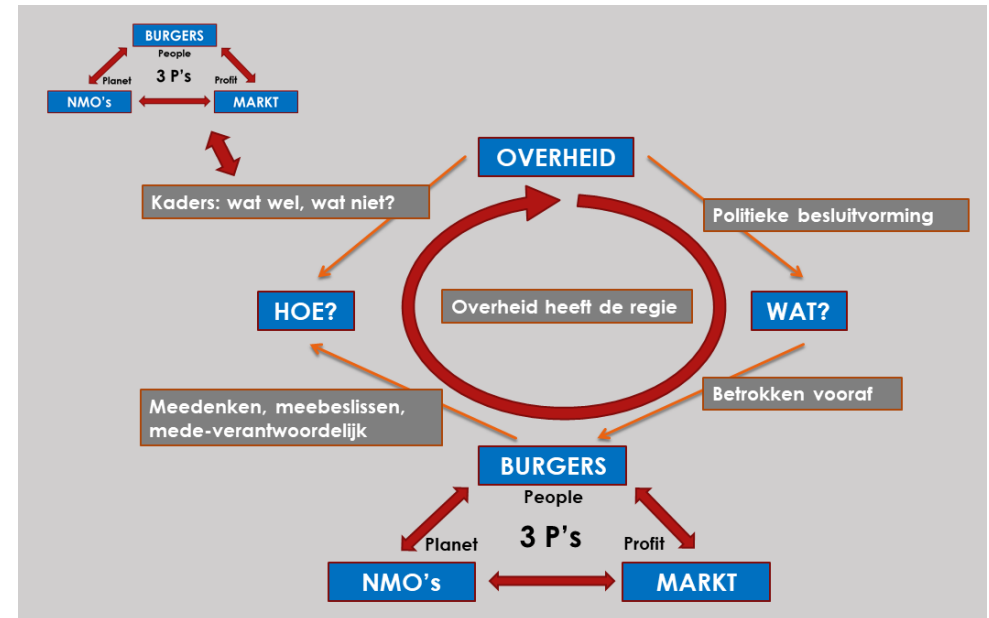
Omdat in dit rapport de nadruk op de Omgevingsraad ligt worden de eerste twee methodieken (burgerforum en klankbordgroep) globaal beschreven. De laatste methodiek, de Omgevingsraad, komt in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde.

2.2 Hoe kunnen burgers echt meedoen?

Een van de grootste struikelblokken voor burgers om echt samen met alle andere partijen (stakeholders) te kunnen participeren in besluitvorming is het grote verschil aan kennis en ervaring. Daar waar (meestal) alle andere stakeholders (de “usual suspects”) vanuit professioneel oogpunt aan het proces deelnemen en kunnen bogen op veel eigen kennis en ervaring en ook nog toegang hebben tot “eigen” adviseurs, zijn de eventueel deelnemende burgers (in welke vorm ook) “leken”. Het zijn burgers die met alle goede bedoelingen op willen komen voor hun belangengroep of achterban. Daarnaast ontberen deze burgers ook vaak de financiële middelen om op een andere manier deze achterstand in kennis in te vullen. Deelname van burgers in een proces vraagt daarom om professionele ondersteuning die gefaciliteerd dient te worden vanuit algemene middelen (dan wel zouden moeten drukken op de kosten voor het project). Die ondersteuning moet onafhankelijk zijn en door de deelnemers (en hun achterban) worden vertrouwd. Eén van de belangrijke rollen van de deskundig adviseur is het duiden van informatie zodat feiten ook vertrouwd gaan worden en de basis kunnen vormen voor de discussie en afwegingen.

Een andere voorwaarde voor effectieve deelname van burgers in het proces, samen met maximale ruimte voor creativiteit, is gelegen in het goed (passend) definiëren van de doelstelling en de randvoorwaarden. Figuur 4 geeft schematisch aan waar en op welke manier taken en verantwoordelijkheden in het proces thuishoren.

De overheid is aan zet voor de regie over het proces (dus niet noodzakelijk ook de uitvoering). Deze regie wordt nu veelal gedelegeerd naar het project maar dat is onverstandig en staat meestal het vertrouwen van burgers in een goed, onafhankelijk en eerlijk proces in de weg. De initiatiefnemer en/of de ontwikkelaar wordt veelal niet



Figuur 4 Schema Wie doet wat

gezien als partij die het belang van burgers erg serieus zal nemen en bovendien vooral voor eigen gewin zal gaan. Hij wordt hierin in ieder geval niet vertrouwd. Hoewel ook de overheid niet zonder meer wordt vertrouwd, is dit toch de instantie die het best regie kan voeren. Dit wantrouwen in de overheid zien we terugkeren als reden om bij de diverse overlegvormen al snel te kiezen voor een onafhankelijke voorzitter en dit niet vanuit het bevoegd gezag te laten invullen. Hierdoor is het mogelijk dat ook bevoegd gezag vanuit eigen belang en verantwoordelijkheid deelneemt als partij aan de dialoog.

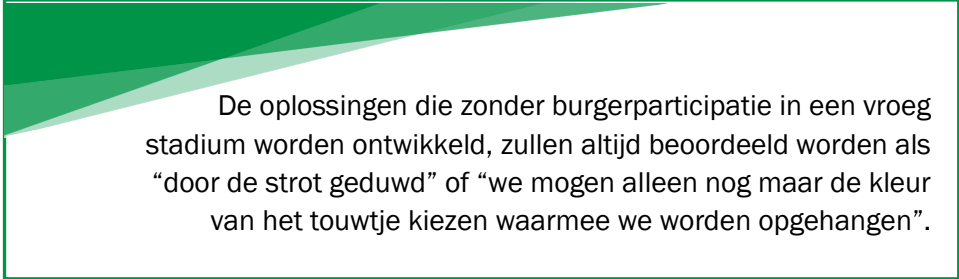
De uitvoering kan wel worden gedelegeerd naar het project als de regie door de overheid wordt gevoerd.

In het schema is het uitgangspunt dat de overheid (via de gekozen volksvertegenwoordiging) de doelstelling definieert (de “wat” vraag) en vervolgens de kaders bepaalt (de “hoe” vraag). Het bepalen van de kaders moet zo ruim mogelijk worden gedaan op basis van echte randvoorwaarden en niet als stuurmiddel op de uitkomst. Het vaststellen van deze kaders kan ook weer via een van de participatie methodieken (Burgerforum, Klankbordgroep, Omgevingsraad). Onderaan in schema 4 staat het proces tot uitwerking van de doelstelling. Deze gedeelte kan dus ook weer in de diverse participatie vormen. Hier kan een Klankbordgroep of Omgevingsraad worden ingevuld of als het alleen burgers betreft een Burgerforum. Dit schema is genest toe te passen voor de grotere vraagstukken. Eerst bijvoorbeeld op landelijk niveau, vervolgens op provinciaal niveau, dan op regionaal niveau, op gemeentelijk niveau en uiteindelijk project niveau.

2.3 Het burgerforum

Ons advies is dat een burgerforum wordt gebruikt om burgerbetrokkenheid te organiseren op het beleidsmatig abstractieniveau. Hier kan bij gedacht worden “wat hebben burgers hier te zoeken” maar dan gaat men voorbij aan de aansluiting van burger betrokkenheid tussen de verschillende fasen en methodieken voor deelname en daarmee ook de onderbouwing van de “wat” vraag. Deze wordt anders telkens weer ter discussie gesteld (wat nu ook bij de Energietransitie gebeurt). Het idee is dat al op een zo vroeg mogelijk moment burgers mee gaan denken en praten over de opgave en de mogelijke invulling. Hierdoor hebben deze burgers gelegenheid om ook hun eigen ideeën, oplossingen of scenario's in te brengen en onderdeel te laten zijn van de afwegingen die gemaakt worden. Doet men dit niet, dan zullen burgers altijd aangeven dat er veel betere ideeën zijn of zal zelfs de hele opgave in twijfel trekken (de legitimiteitsvraag). Er zal dan bijna altijd worden beredeneerd dat “de andere stakeholders”, die al

wel eerder aan tafel hebben gezeten, dit niet in hun eigen belang hebben gevonden om in te brengen als overweging. Hierdoor ontstaat gelijk al een vertrouwensbreuk met de partijen die in de eerdere fase(n) wel aan tafel hebben gezeten. Deze vertrouwensbreuk is een zeer slechte start voor alle opvolgende invullingen van burgerparticipatie in het proces.



De oplossingen die zonder burgerparticipatie in een vroeg stadium worden ontwikkeld, zullen altijd beoordeeld worden als “door de strot geduwd” of “we mogen alleen nog maar de kleur van het touwtje kiezen waarmee we worden opgehangen”.

Een burgerforum wordt gevormd door een representatieve afspiegeling van de inwoners van de betreffende regio waarover het gaat (gemeente, regio of provincie). Kenmerk van een burgerforum is dat zij namens de burgers van een projectgebied de belangen en argumenten inbrengen om gebruikt te worden in de politieke besluitvorming door onze volksvertegenwoordiging in onze representatieve democratie.

Als voorbeeld van een verdere uitweiding over een burgerforum is als bijlage een eerder door het NPBO uitgebracht stuk toegevoegd over “burgerparlementen” wat in de kern een vorm van een burgerforum is.

2.4 De Klankbordgroep

De tweede vorm van burgerbetrokkenheid is de klankbordgroep. Deze vorm wordt al veel meer toegepast. Al is dit vaak op een zeer vrijblijvende manier wat de naam eigenlijk ook impliceert. Toch zouden wij de KBG wat meer gewicht willen geven. Een KBG kan in het kader waarin dit stuk geschreven wordt, twee vormen aannemen:

- ✚ Reflectiegroep van een specifieke belangengroep (burgers)
- ✚ Stakeholder dialoog tafel

In de vorm waarin de klankbordgroep in het schema Figuur 3 staat, is het de vorm van een dialoogtafel waaraan ook de burgers als stakeholder deelnemen. Hoe ziet dan de vertegenwoordiging van die burger aan deze tafel eruit? Dit kan door de selectie van een representatieve vertegenwoordiging maar ook door de vertegenwoordiging te regelen via een Bewonersplatform dat met een delegatie deelneemt aan de klankbordgroep. Deze laatste vorm wordt ook gebruikt bij een Omgevingsraad en zal dan ook in een volgende hoofdstuk beschreven worden. De vorm waarbij een selectie wordt gemaakt als representant is zeker ook mogelijk, maar wel gevaarlijk in verband met het draagvlak vanuit de achterban. Er zijn voorbeelden waarbij zo'n "representant" door zijn eigen achterban aangevallen is en "met pek en veren" het gebied heeft moeten verlaten. Eigenlijk kan een klankbordgroep goed vergeleken worden met een Omgevingsraad alleen in een wat algemenere benadering van de opgave met minder eigen belangen en waar de deelnemers vaak minder direct zelf betrokken zijn. Dit geeft gelijk ook al aan dat de overgang (zie Figuur 3) van klankbordgroep naar Omgevingsraad een geleidelijke kan zijn waarvan het moment niet altijd even duidelijk te definiëren zal zijn. In het voorbeeld van de gemeente Oss bij windpark Elzenburg de Geer is de klankbordgroep grotendeels één op één overgegaan in de Omgevingsraad. Personen zijn dezelfde gebleven, de rollen, belangen en te bespreken punten zijn wel duidelijk anders geworden.

2.5 Burgerparticipatie vs volksvertegenwoordiging

Bepaald de burger het dan en wat is dan de rol van de volksvertegenwoordiging? Het is zeker niet zo dat de burger bepaalt.



Figuur 5 Inbreng vanuit burgerparticipatie

Zolang we nog niet op de participatieladder op trede 8 zijn gekomen (wat zeer onwaarschijnlijk is dat we in Nederland gaan halen) zal er sprake zijn van een parlementaire democratie die het laatste woord heeft over besluitvorming (Figuur 5). Of er nu gewerkt wordt met een Omgevingsraad, Klankbordgroep of een Burgerforum, de uitkomst van dit overleg zal uiteindelijk ingebracht worden als onderdeel van de besluitvorming in de raad (gemeenteraad, provinciale staten of tweede kamer) zolang we in de processtappen 1 t/m 8 zijn (schema figuur 3). De uitkomst van de Omgevingsraad in processtap 9 is daarentegen een afspraak tussen ontwikkelende partij (de markt) en zijn omgeving en kan gezien worden als een civiele overeenkomst al dan niet geborgd door de overheid.

Omdat de uitkomst van belang is voor de besluitvorming in de raad, is het verstandig om de betreffende raad "mee te nemen" in de

argumentatie die achter deze inbreng speelt. De overdracht van deze uitkomst naar de raadsleden is dus van groot belang en het is verstandig om dit in een meer interactieve vorm te doen. Daarnaast is tussentijdse terugkoppeling naar de raad vanuit de gekozen vorm van burgerparticipatie aan te bevelen. Dit geeft over en weer meerwaarde. De meerwaarde van deze manier van werken is wel voor de verschillende vormen van participatie anders:

Burgerforum en Klankbordgroep

Het advies vanuit het burgerforum is de mening en visie van “de burgers” (vertegenwoordiging hiervan) die op een gelijke manier kan worden meegenomen als de adviezen die bij de raad ingebracht worden door andere betrokkenen (NGO’s, industrie, LTO, NMO’s, semi overheden, waterschappen, enz.). Dit laatste noemen we vaak “lobby” en dat kan ook omdat deze partijen (goed) georganiseerd zijn. De Burgers hebben niet zo’n organisatie om te kunnen “lobbyen”. Burgerforum en Klankbordgroep is hun middel om hun belangen en overwegingen in te brengen in de besluitvorming.

Omgevingsraad

De omgevingsraad gaat duidelijk verder van een burgerforum of een klankbordgroep. In de Omgevingsraad worden immer de belangen en overwegingen vanuit meerdere partijen (stakeholders) al met elkaar besproken en afgewogen. In de meeste gevallen zullen er echter wel discussiepunten overblijven om nog over te beslissen, maar ook dan zijn de argumenten al gewisseld en beschikbaar voor de raad om te gebruiken. Niet alle stakeholders en belangen zullen vertegenwoordigd zijn geweest in de Omgevingsraad. Ook zijn er nog andere belangen om rekening mee te houden tijdens de beslissingen die de raad moet maken zoals die van algemeen maatschappelijk aard. De uitkomst van een Omgevingsraad is dus geen eindstuk waar de (gemeente) raad alleen nog maar “ja” op hoeft te zeggen, men moet beoordelen en de andere belangen die er nog zijn in hun besluit meenemen. Ook blijft de

“vrije” inspraak belangrijk. Niet iedereen zal zich goed vertegenwoordigd voelen of er mee instemmen die “formeel” met een vertegenwoordiging als belangengroep deel heeft genomen aan de Omgevingsraad.

3 DE OMGEVINGSRAAD

Dit hoofdstuk beschrijft de Omgevingsraad. Wat is de rol hiervan, hoe functioneert het en hoe organiseer je het op een goede manier. Deze vorm van overleg en burgerparticipatie komt in meerdere vormen en namen voor. Veel namen, niet echt veel verschil.

3.1 What's in a name

De Omgevingsraad (OR) is zeker geen nieuw verschijnsel. Het is onder meer bekend geworden onder de naam **Alders-tafel** (Schiphol/Gas-aardbevingen). Sinds 2015 (Wieringermeer) wordt het ook gebruikt bij duurzame energie gerelateerde projecten. Hierbij varieert de naam nogal eens. Namen die voorkomen zijn o.a.:

-  Omgevingsadvies raad
-  Omgevingsadvies groep
-  Gebiedstafel

De naam Omgevingsraad wil nogal eens gevoelig liggen omdat de naam zou impliceren dat de Omgevingsraad de gemeenteraad zou vervangen. Dit is geenszins het geval, de Omgevingsraad richt zich juist op de gemeenteraad om uiteindelijk daar de besluitvorming goed en onderbouwd te laten plaatsvinden. De Omgevingsraad creëert als het ware een gelijk speelveld tussen de stakeholders richting besluitvorming door bevoegd gezag: de gemeenteraad (of Provinciale Staten of Tweede Kamer). Daarnaast is de Omgevingsraad een plaats waar stakeholders met elkaar kunnen overleggen en tot consensus kunnen komen. Ondanks deze consensus (van de deelnemende Stakeholders) zal vervolgens de (gemeente)raad nog steeds haar eigen afweging moeten maken en ook de andere belangen die er zijn daarin

meenemen. Brede overeenstemming zal echter wel van grote invloed zijn en een besluit van de raad dat afwijkt van deze overeenstemming vereist een duidelijk nadere uitleg en onderbouwing. Uitgangspunt van een Omgevingsraad is een dialoogtafel tussen stakeholders. Afhankelijk van het moment dat de Omgevingsraad (of zijn voorloper) is ingesteld zijn er twee varianten.

1. Alle stakeholder trekken gezamenlijk en gelijkwaardig op in goed dialoog om tot een invulling van de opgave of het initiatief te komen, met bijbehorende afspraken. In deze vorm maakt de ontwikkelende partij (of partijen) nadrukkelijk wel deel uit van de Omgevingsraad. Het betreft hier vaak een lokale energie coöperatie en geen commerciële ontwikkelaar.
2. De Omgevingsraad is de verzameling van stakeholders die in gesprek gaan met de ontwikkelende partij (of partijen) om te komen tot (nadere) afspraken. Hier maakt de ontwikkelende partij nadrukkelijk geen deel uit van de Omgevingsraad en is juist gesprekspartner van de Omgevingsraad.

Indien er sprake is van een lokale energiecoöperatie ontstaat er vaak een andere situatie. In de meeste gevallen zal een lokale energiecoöperatie gezien worden als een ontwikkelende partij. Omdat een lokale energiecoöperatie veel meer binding heeft met de lokale bevolking, zien we dat zij vaak (sneller) onderdeel uitmaken van de OR dan een commerciële ontwikkelaar. Met de huidige bepalingen in het KA (50% lokaal eigenaarschap) ontstaan er nu diverse mengvormen. Hier zal steeds meer ervaring mee worden opgedaan.

3.2 Introductie Omgevingsraad

Zoals aangegeven wordt de Omgevingsraad gevormd door de deelnemende partijen (stakeholders) rond een realisatie van een bepaald vraagstuk. In het kader waarbinnen deze rapportage wordt

geschreven beperken we ons tot duurzame energieprojecten. Hierbij is er wel een duidelijk verschil in functioneren van de Omgevingsraad tussen:

- a) de fase waarin er bekeken wordt wat de mogelijkheden zijn aan invullingen van duurzame energieprojecten;
- b) een specifieke invulling op een bepaalde plaats van een duurzaam energieproject.

Zoals aangehaald wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van een Omgevingsraad om de omgeving te betrekken bij de uitwerking van plannen voor een windpark. Een paar jaar geleden toen die ontwikkeling nog in de kinderschoenen stond, schreef de NLVOW een [kritische blog](#) over de plannen voor een Omgevingsraad voor windpark Wieringermeer. Die kritiek had betrekking op vragen als:

- ✚ Hoe onafhankelijk is een voorzitter die door de ontwikkelaars wordt aangesteld?
- ✚ Is het niet mosterd na de maaltijd om een Omgevingsraad in te stellen als de inpassing al vaststaat?
- ✚ Welke speelruimte is er om afspraken te maken en waarover kunnen die dan nog gaan?
- ✚ Hoe worden de gemaakte afspraken geborgd en hoe werkt dat in de praktijk? Wie kan verzekeren dat de afspraken worden nagekomen?

Deze vragen zijn in de meeste situaties waarin een Omgevingsraad wordt ingericht nog steeds relevant, niet alleen voor omwonenden, maar ook voor overheden en ontwikkelaars. Voor ontwikkelaars en de omwonenden is met name het laatste punt van belang.

In hoofdstuk 4 worden projecten benoemd waarbij een Omgevingsraad is ingesteld. Hierbij is er een verschil ten aanzien van de fase waarin het project op het moment van instellen was. Het effect van de

verschillen in samenstelling en functioneren van de Omgevingsraad worden in deze voorbeelden duidelijk. Hier hangt geen oordeel aan de inzet of het functioneren, enkel de constateren van “anders”. Maar ook wordt duidelijk dat hoe later in het proces met een Omgevingsraad wordt gestart, des te moeilijker het wordt om tot een effectief en constructief werkende Omgevingsraad te komen. Conclusie van alle voorbeelden: doe het tijdig en neem de tijd voor het opzetten van een Omgevingsraad. Het is en blijft maatwerk.

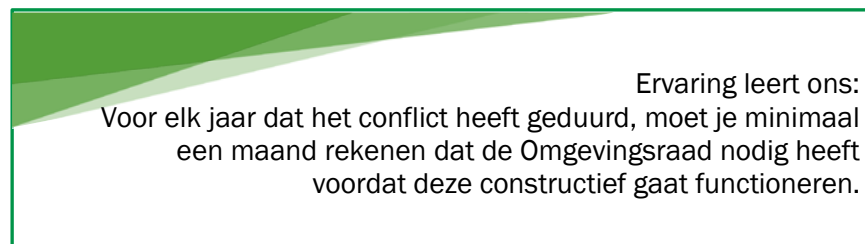
Uit de voorbeelden blijkt ook dat een Omgevingsraad niet een vast model is dat alleen maar van de plank gehaald hoeft te worden om aan de slag te kunnen gaan. Als een Omgevingsraad wordt overwogen, is het zaak om in elk geval de volgende vragen uit te werken.

- ✚ Wat is het juiste moment om een Omgevingsraad in te stellen?
- ✚ Welke partijen moeten aan tafel komen?
- ✚ Hoe kan er een representatieve vertegenwoordiging worden gerekruteerd vanuit de (doorgaans niet georganiseerde) omwonenden?
- ✚ Wat is de relatie tussen actiegroepen en een burgerplatform?
- ✚ Hoe kan er voor een “gelijk speelveld” worden gezorgd? In het bijzonder: hoe ondersteun je omwonenden zodat ze niet vol onzekerheid en wantrouwen aan tafel zitten? Hoe wordt het gebrek aan kennis ingevuld?
- ✚ Op welke manier kunnen afspraken worden geborgd, gegeven het feit dat de deelnemende omwonenden andere omwonenden niet formeel kunnen en mogen vertegenwoordigen?
- ✚ Hoe lang moet de Omgevingsraad blijven functioneren?
- ✚ Wordt er in een Omgevingsraad ook onderhandeld over de verdeling van lusten en lasten of is dat enkel een zaak tussen ontwikkelaars en omwonenden?

3.3 Het doel van de Omgevingsraad

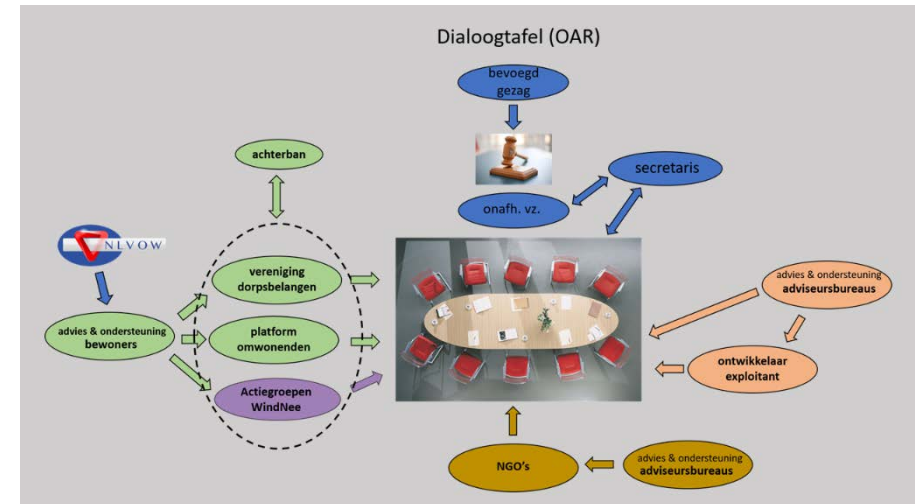
Het doel van de Omgevingsraad is om “in gezamenlijkheid met alle stakeholders te komen tot een voor alle partijen zo goed mogelijke invulling en afspraken (omgangsafspraken maar ook de verdeling van lusten en lasten) voor de realisatie van een opgave binnen de daarbij behorende voorwaarden”.

Dit is voorwaar geen gemakkelijke opgave voor de Omgevingsraad. Dit betekent immers dat er onderling argumenten moeten worden uitgewisseld waarbij de ene dan wel de andere oplossing voor een bepaalde partij de verkeur heeft. Hier liggen in bijna alle gevallen eigen, individuele belangen aan ten grondslag. Deze eigen belangen zijn niet altijd even makkelijk te delen met anderen. Het voelt als “met de billen bloot” moeten. Dit vraagt dus van alle partijen om ook individuele belangen te respecteren en daar begrip voor op te brengen. Het mag duidelijk zijn dat in een vriendelijke omgeving dit een minder zware opgave is dan in een vijandige omgeving. Vanuit onze ervaring hiermee komt dan ook de door ons gehanteerde vuistregel: Voor elk jaar dat het conflict heeft geduurd, moet je minimaal een maand rekenen dat de Omgevingsraad nodig heeft voordat het constructief gaat functioneren. Alle belang dus om niet vanuit een conflicterende situatie te starten met een OR.



3.4 De organisatie van een Omgevingsraad (deelnemers)

De Omgevingsraad is een stakeholderstafel waarbij getracht wordt om zo compleet mogelijk alle stakeholders aan tafel te krijgen. Dit vereist



Figuur 6 Een voorbeeld van een dialoogtafel

een goede stakeholdersanalyse van de persoon die de Omgevingsraad opricht c.q. samenstelt, maar het is een gezamenlijk belang (en daarmee verantwoordelijkheid) om geen stakeholders over te slaan. Het is dus altijd verstandig om ook de deelnemers te vragen of zij nog stakeholders kennen die ook aan tafel zouden moeten zitten.

Over het algemeen is het aan te bevelen dat er vanuit elke stakeholdersgroep door minimaal twee personen deelgenomen wordt aan de Omgevingsraad. Het is onverstandig om een persoon alleen de vertegenwoordiging van een bepaald belang of organisatie op zich te laten nemen, zeker als deze groep kritisch of zelfs negatief in het proces staat. Er moet worden voorkomen dat een “alleenstaande”

vertegenwoordiger zich in de verdrukking voelt tussen Omgevingsraad en achterban. Als er meer potentiële deelnemers vanuit een belangengroep beschikbaar zijn voor deelname aan de Omgevingsraad, is het een optie om te werken met een vaste vertegenwoordiging aangevuld met roulerende deelname van anderen.

Omdat de Omgevingsraad een dialoogtafel is, moet de samenstelling niet te groot worden om goed in dialoog met elkaar te kunnen gaan. Een Omgevingsraad zou daarom niet meer dan 20 deelnemers vanuit de stakeholders aan tafel moeten hebben om nog effectief en constructief de dialoog met elkaar te kunnen voeren. Als de deelname te groot wordt als gevolg van een grote deelname vanuit één of meerdere belangengroepen, dan zou dit oplost kunnen worden door te werken met een platformconstructie (zie 3.5). Naast de deelnemende stakeholders wordt de Omgevingsraad verder aangevuld met een onafhankelijke voorzitter en een secretaris. Ook is het verstandig om altijd een afgevaardigde aanwezig te hebben namens bevoegd gezag. Dit om namens die partij de verbinding te houden tussen de Omgevingsraad en bestuur/raad. Ook kan zo de actuele ontwikkeling over en weer worden gedeeld.

Een andere stakeholder waar soms vreemd tegen aan gekeken wordt is de eventuele deelname door een actiegroep aan de Omgevingsraad. Het is niet verstandig actiegroepen uit te sluiten van deelname. Een actiegroep is in de basis een belangenorganisatie en heeft vanuit die positie recht om ook aan de dialoogtafel mee te doen. Ze vertegenwoordigen vaak veel mensen, hebben kennis vergaard en zijn een significante factor in het behalen van acceptatie via consensus aan de tafel (en daarmee succes). Tevens kan een actiegroep de druk om alleen maar tegen te zijn, en daarmee dus niet constructief tot afspraken kunnen komen, van het Bewonersplatform halen (zie ook 3.6). De actiegroep zal zo de emoties (onderbuikgevoel) inbrengen en

het Bewonersplatform kan zich daardoor beter richten op het rationele “als het er wel komt ondanks de inzet van de actiegroep”. Een actiegroep heeft natuurlijk altijd het recht om af te zien van deelname of later in het traject van tafel op te stappen (wat regelmatig gebeurt om een statement te maken). Dit geeft meestal geen grote problemen voor het functioneren van de Omgevingsraad. Het effect van opstappen is maar kort en eenmalig. Vaak wordt daarna de inbreng van de actiegroep wel gemist aan tafel en zet het druk op het Bewonersplatform om de vaak kritische rol over te nemen. De interactie tussen Bewonersplatform en actiegroep is overal anders, maar meestal werkt dit erg positief voor de dialoog aan tafel.

3.5 De vorming van Platformen

Zoals aangegeven is het verstandig om bij een grote deelname vanuit een bepaalde belangengroep te gaan werken met een platformconstructie. Dit werkt op meerder manieren goed voor het functioneren van de Omgevingsraad:

- a) er ontstaat gelijk een veel grotere deelname aan de Omgevingsraad (zij het indirect);
- b) een belangengroep moet intern eerst de discussie voeren om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dit neemt al veel discussies weg van de Omgevingsraad tafel.

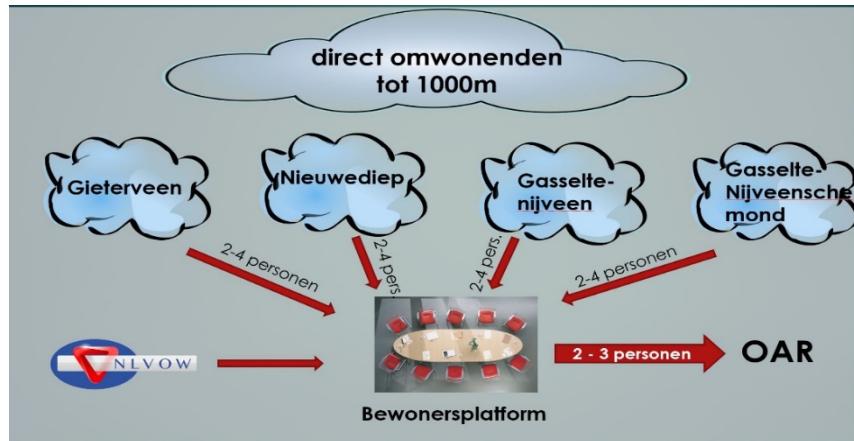
Een praktijkvoorbeeld: bij een bepaalde Omgevingsraad waren er vijf dorpskernen betrokken. Dit zou leiden tot deelname van tien personen (twee per dorp). Hierdoor werd de Omgevingsraad erg groot en het overwicht aan tafel vanuit de dorpen t.o.v. de andere stakeholders te dominant. Er is een platform samengesteld van alle dorpsraden die gezamenlijk een afvaardiging hebben gekozen van twee personen die aan de Omgevingsraad deelnemen namens alle dorpen. Een zelfde constructie kan bijvoorbeeld werken indien er meerdere actiegroepen

zijn. Een Bewonersplatform werkt net wat anders. Hier is het om zoveel mogelijk omwonenden te betrekken en alle informatie daarvan via een delegatie te kanaliseren naar de Omgevingsraad. Bij een Bewonersplatform moet ook goed gekeken worden of de deelname aan het platform het projectgebied goed “afdekt” doordat de deelnemers verspreid over het gebied wonen. Een andere, wat minder voorkomende invulling van een platform is die voor de grondeigenaren. Dit platform is vergelijkbaar met de constructie van een bewonersplatform.

Platformen zijn een methode om ongeorganiseerde belanghebbenden te organiseren en te laten deelnemen aan de Omgevingsraad en om het aantal deelnemers aan het proces (indirect) te vergroten.

3.6 Bewonersplatform

Een Bewonersplatform is dus geen vervanging van een Omgevingsraad maar wel onderdeel van en van zeer grote toegevoegde waarde. De Omgevingsraad bestaat uit alle betrokken partijen (o.a. ontwikkelaars,



Figuur 7 Bewonersplatform Windpark Oostermoer

overheden, omwonenden, NMO's, etc.), een bewonersplatform bestaat enkel uit omwonenden (en misschien een enkele vertegenwoordiger van een bedrijf in de directe omgeving van het geplande duurzaamheidsproject). Een bewonersplatform is dus een tijdelijke organisatie die moet dienen als gesprekspartner - niet formeel namens, maar vanuit omwonenden - met de andere stakeholders. Een burgerplatform in de combinatie met een Omgevingsraad fungeert als een groep omwonende burgers met gelijke positie en belangen, dat uit zijn midden een vertegenwoordiging selecteert die namens de omwonenden deelneemt aan de Omgevingsraad. Deelnemers vanuit de burgers aan de Omgevingsraad rekruteren is zelfs een belangrijke reden om een bewonersplatform in te stellen. De opgave is wel: hoe rekruteer je de leden voor een bewonersplatform uit een ongeorganiseerde groep omwonenden?

Om dit lastige, organisatorische probleem te omzeilen wordt soms voorgesteld om af te zien van een bewonersplatform en om in zee te gaan met bestaande organisaties zoals dorps- of wijkraaden of met de actiegroepen. Ervaring heeft geleerd dat dit meestal niet verstandig is.

✚ Dorps- of wijkraaden hebben altijd een ruimer belang te dienen dan enkel dat van omwonenden bij een gepland duurzaamheidsproject. Omwonenden voelen zich dan al snel niet vertegenwoordigd door de vertegenwoordigers van de dorps- of wijkraad omdat deze niet opkomen voor hun specifieke belangen. Alle kans dat de tweespalt in een dorp of wijk daardoor alleen maar groter wordt. We zagen dit diverse keren gebeuren. We zagen ook dat vertegenwoordigers van een dorps- of wijkraad - wetende hoe gevoelig het allemaal ligt, ook binnen de dorps- of wijkraad zelf - zich bij voortdurend op de vlakte hielden en in feite geen enkele inbreng hadden. We hebben ook ervaren dat complete besturen van dorpsraden zich gedwongen voelden om af te treden.

✚ Er zijn actiegroepen en actiegroepen. De meest voorkomende vorm is een actiegroep die maar één doel heeft: er voor zorgen dat een gepland duurzaamheidsproject er niet komt. Dat blokkeert elke zinvolle bijdrage aan de planontwikkeling want dat proces gaat er juist vanuit dat een ontwikkeling (project) er komt, althans dat er een goede kans is dat het er komt. Een actiegroep moet dus kiezen: ofwel de looppraven in en “nee” blijven zeggen ofwel aan tafel en onderhandelen. We hebben ook meegemaakt – maar zeker niet altijd - dat een actiegroep in de loop der tijd opschoof: als het er op gaat lijken dat het duurzaamheidsproject er toch komt, dan maar kiezen voor “Plan B” en gaan onderhandelen. Tot dat moment is het in onze ervaring meestal contraproductief om een actiegroep op te nemen in een bewonersplatform. In dat geval kan de actiegroep worden uitgenodigd om deel te nemen aan de Omgevingsraad.

Hoe kan een bewonersplatform worden samengesteld? Een algemeen recept is er niet, het is maatwerk en afhankelijk van de lokale omstandigheden. De volgende criteria zijn daarbij van bijzonder belang.

- ✚ Een bewonersplatform moet representatief zijn voor het gehele gebied van het duurzaamheidsproject.
- ✚ De deelnemers moeten (als groep) breed geaccepteerd zijn en vertrouwen hebben van de andere omwonenden.
- ✚ Ze moeten gemotiveerd zijn, (veel) tijd vrij willen maken en geen belangenconflict hebben.
- ✚ Iedereen moet zijn of haar belang “vertegenwoordigd” voelen via het bewonersplatform.

In de praktijk zien we dat er goede resultaten werden bereikt door enkele vrijwilligers (proactieve voortrekkers) een informatieavond te laten organiseren (dus door omwonenden zelf en niet door ontwikkelaars of gemeente). Een informatieavond voor omwonenden door omwonenden moet worden gefaciliteerd. De avond wordt gebruikt

om informatie te geven en dient tevens als oproep om deel te nemen aan het op te richten bewonersplatform. Uitleg wat het bewonersplatform en de Omgevingsraad is en welke rol het speelt komt uitgebreid aan de orde. Bevoegd gezag kan helpen door budget ter beschikking te stellen voor een ervaren en neutrale gespreksleider/adviseur. Bevoegd gezag zal aan het begin van de bijeenkomst de status van het energieproject toe lichten. Aanwezigheid van het bevoegd gezag voor de rest van de bijeenkomst is niet altijd verstandig.

De gespreksleider vraagt tegen het einde van de bijeenkomst wie mee wil doen aan het bewonersplatform en wie de rol als trekker op zich wil nemen om het bewonersplatform te gaan organiseren. Vaak blijkt dan dat de animo hiervoor beperkt is, maar dat er toch een groepje mensen overblijft dat wel mee wil doen aan een bewonersplatform. Theorie? Nee, we zagen meerdere keren dat het zo goed kan werken.

En wat daarnaast het proces zeker ten goed komt, is dat er een budget ter beschikking wordt stelt om het bewonersplatform te laten ondersteunen door mensen met kennis van zaken die door hen vertrouwd worden. Al eerder is benoemd dat kennisachterstand een bron van onzekerheid en wantrouwen is en dan is elke euro besteed aan het wegnemen daarvan een goede investering. Zie die ondersteuning ook als een minimale tegenprestatie ten behoeve van burgers die bereid zijn er (soms heel veel) tijd in te steken, die onkosten moeten maken en die ook nog eens de moed hebben hun nek uit te steken in een omgeving die het ze vaak kwalijk neemt dat ze aan tafel gaan zitten met de tegenpartij in plaats van de loopgraven in te duiken.

3.7 Checklist opzetten Omgevingsraad

Deze checklist geeft een goede indicatie van wat er speelt rond het inrichten van een Omgevingsraad en waar aan gedacht moet worden. Houd altijd wel in het oog houden dat elke Omgevingsraad weer uniek is, omdat elke situatie anders is, elke opgave anders is en elke omgeving anders is.

- 1) Het beste heeft de Omgevingsraad een onafhankelijke voorzitter die door de Omgevingsraad zelf wordt voorgedragen en geselecteerd.
- 2) Zorg er voor dat elke deelnemer aan de Omgevingsraad er zit voor één belang. Meerdere petten c.q. vertegenwoordigingen moet worden vermeden omdat dit onduidelijkheid en conflicten geeft met de andere deelnemers.
- 3) Als een belangengroep groter van omvang is (en niet als zodanig georganiseerd), dan is het aan te bevelen om te werken met een platform voor die groep waar van uit er een delegatie deel gaat nemen aan de Omgevingsraad. Een voorbeeld hiervan is het Bewonersplatform. Een ander voorbeeld hiervan kan zijn de dorpsverenigingen indien er meerdere dorpsraden/verenigingen zijn die in aanmerking komen voor deelname.
- 4) Het is verstandig dat bevoegd gezag bij elke Omgevingsraad vergadering aanwezig voor beantwoording van vragen en mogelijk inbreng van de Omgevingsraad weer bij bevoegd gezag neer kan leggen.
- 5) Het is noodzakelijk gebleken dat het Bewonersplatform moet worden ondersteund, begeleid en georganiseerd door een (vertrouwde) deskundige met afstand tot het plangebied.
- 6) Het is aan te bevelen dat een platform (zoals Bewonersplatform) voor de eerste bijeenkomst van de Omgevingsraad minimaal twee maal bij elkaar is geweest (met eigen adviseur) en in de tweede

- bijeenkomst de afvaardiging naar de Omgevingsraad vaststelt evenals de gewenste aanpak (2^{de} persoon vast of roulerend)
- 7) Het is verstandig dat elk platform tussen elke Omgevingsraad bij elkaar komt om de vorige bijeenkomst van de Omgevingsraad te bespreken en de volgende vergadering voor te bereiden (standpunten/inbreng).
 - 8) Het verdient aandacht op welke manier de achterban van de belanghebbenden die deelnemen aan de Omgevingsraad erbij worden betrokken. Voorkomen moet worden dat vertegenwoordiging (of zelfs een Bewonersplatform) geïsoleerd komt van zijn achterban. Dit betekent meestal dat er ook informatiebijeenkomsten met de achterban georganiseerd zullen moeten worden. Dit vooraf goed bekend maken.
 - 9) Het is verstandig dat elke belangengroep zich met tenminste twee personen te laten vertegenwoordigen in de Omgevingsraad waarvan tenminste één persoon een vaste deelnemer is. De tweede kan/mag rouleren vanuit de achterban.
 - 10) Het is erg nuttig als de Omgevingsraad een proactieve secretaris heeft. Deze secretaris rol kan eventueel ingevuld worden door de ontwikkelende partijen afhankelijk van het stadium waarin het project zich mogelijk bevindt. Houd er rekening mee dat er toch een situatie kan ontstaan dat er toch een onafhankelijk secretaris vereist is. Indien vertrouwen in verslaglegging en “het regelen” wordt verloren, is dit zelfs noodzakelijk.
 - 11) Laat de eerste vergadering van de Omgevingsraad vooral procedureel zijn om een start te maken zonder gelijk in discussie te vervallen over tegenstellingen binnen de Omgevingsraad. Een concept voor de agenda voor de eerste vergadering:
 - a. Introductie/inleiding/voorzitter i.o
 - b. Voorstellen deelnemers
 - c. Presentatie werking Omgevingsraad
 - d. Definiëren doel en kaders van de Omgevingsraad

- e. Presenteren stand van zaken ontwikkeling (ontwikkelaars)
 - f. Analyse/discussie vertegenwoordiging stakeholders als deelnemers
 - g. Vaststellen samenstelling Omgevingsraad
 - h. Keuze onafhankelijke voorzitter en vaststellen invulling secretariaat
 - i. Afspraken rond communicatie
 - j. Vergaderschema vaststellen
- 12) De eerste Omgevingsraadbijeenkomsten hebben nog geen gekozen voorzitter. Dit kan goed worden ingevuld door bevoegd gezag (wethouder) indien deze (mede) organisator is, tot een onafhankelijke voorzitter het kan overnemen. Ook kan een andere partij die vertrouwd wordt en ervaring heeft, de eerste vergadering(en) voorzitten tot er een voorzitter is gekozen.
 - 13) Als richtlijn voor de frequentie van de Omgevingsraad bijeenkomsten is een vergaderschema van 1x per maand reëel om aan te houden (9 tot 10 per jaar).
 - 14) Als er een periode niets te melden of te bespreken valt, is het toch verstandig elkaar regelmatig via de Omgevingsraad te zien en bij te praten. Ook het feit dat er geen nieuws is, is nieuws voor de mensen die op afstand staan. Radiostilte veroorzaakt meestal speculaties en daarmee onrust. Vanuit stilstand weer op gang komen is moeilijk en daar is vaak geen tijd voor. Het kan voorkomen dat er soms maanden achtereen geen nieuwe ontwikkelingen zijn (denk aan doorlooptijd Raad van State procedures). Minimaal 3x per jaar bij elkaar komen.
 - 15) Het is aan te bevelen om van elke Omgevingsraadbijeenkomst een verslag wordt gemaakt. Het is verstandig om deze, na goedkeuring in de volgende bijeenkomst, de gecorrigeerde versie via een website (gemeente en ontwikkelaar) openbaar te maken.
 - 16) Het is daarentegen niet verstandig om van de platformbijeenkomsten een (openbaar) verslag te maken. Voor intern gebruik volstaat vaak een besluiten- en actielijst.
 - 17) Maak als uitgangspunt voor deelnemers aan de Omgevingsraad de afspraak om elkaar tijdig en voldoende te informeren over zaken die andere deelnemers aan de Omgevingsraad aangaan onder het motto: “verras elkaar niet”.
 - 18) Deelnemende partijen moeten zo veel mogelijk communiceren via, of vanuit de Omgevingsraad. Communicatie langs de Omgevingsraad heen (over een bepaald onderwerp) wordt dan vooraf gemeld en onderling afgestemd.
 - 19) Voor de discussie binnen de Omgevingsraad is het goed als er op verzoek een beroep kan worden gedaan op externe deskundigen voor duiding van informatie en de invulling van “joint fact finding”. Hiervoor moet dan wel budget beschikbaar zijn.
 - 20) Stel de Omgevingsraad niet open (tenzij uitdrukkelijk door de Omgevingsraad zelf bepaald) voor deelname van:
 - a. Journalisten
 - b. Raadsleden/politieke partijen
 - c. College leden
 - d. Niet gedefinieerde stakeholders
 - 21) Gestreefd moet worden om zowel de Omgevingsraad als de platformen niet groter te laten zijn dan 20 personen om effectief overleg mogelijk te houden
 - 22) Indien bepaalde onderwerpen een intensievere bespreking vereisen, valt te overwegen om via een kleinere samenstelling van belanghebbenden (“petit comité”) het (voor) te bespreken.
 - 23) Doe nooit aan stemmen in de Omgevingsraad maar streef naar overeenstemming dan wel optekenen van de verschillen met bijbehorende argumentatie.

- 24) Stel een einddocument op. De uitkomst van een Omgevingsraad is meestal een “omgevingsovereenkomst” of een “omgevingsconvenant”.

3.8 Operationeel functioneren

Veel staat al vermeld in deze checklist. Een Omgevingsraad vergt in het begin veel extra tijd. Dit is minder het geval indien de Omgevingsraad tijdig ingesteld is en eigenlijk “het proces meeloopt”. In de gevallen dat de Omgevingsraad niet vanaf het begin betrokken is, zal dit een inhaalslag tot gevolg hebben die de nodige tijd vraagt. Deze inhaalslag is noodzakelijk omdat een dialoog een zeker mate van gelijkheid aan kennis vereist. Deze zal eerst moeten worden bereikt.

Bij sommige Omgevingsraadbijeenkomsten is het aanvangstijdstip vroeger op de avond en start met een gezamenlijke (eenvoudige) maaltijd. Dit heeft meerdere voordelen:

- ✚ Er wordt tijdig begonnen en de vergadering is op tijd afgerond. Men heeft nog iets aan de avond.
- ✚ Er ontstaat een meer informelere, losse sfeer die de dialoog ten goede komt.
- ✚ Na de maaltijd zit iedereen door elkaar waardoor blokvorming voorkomen wordt (hier kan ook op “gestuurd” worden).

De tijd dat er aandachtig vergaderd kan worden is beperkt tot maximaal 2,5 uur. Als er om 18:00 uur wordt gestart met een broodje, kan de vergadering om 18:30 uur beginnen. Inclusief een korte pauze betekent dat einde vergadering rond 21:00 uur.

Het is van het grootste belang dat tussentijdse overeenstemming over onderwerpen correct wordt vastgelegd en geborgd (besluitenlijst).

De Omgevingsraad werkt op basis van overeenstemming. Er wordt nooit gestemd omdat de vertegenwoordiging niet in aantal representatief is voor de omvang en/of belangrijkheid van hun achterban. Zou er wel gestemd gaan worden, dan gaat er strijd komen om de grootte van de delegaties en om met zoveel mogelijk gelijkgestemde aan tafel te komen (coalitievorming). De Omgevingsraad kenmerkt zich door dialoog op basis van feiten, belangen en argumenten. Eventuele verschillen op onderwerpen worden zoveel mogelijk geslecht door intensief overleg, eventueel in kleinere groepjes (petit comité). Blijft er een verschil bestaan, dan wordt dit verschil uitgewerkt en voorzien van alle argumenten doorgeschoven naar (meestal) de volksvertegenwoordiging (raad BG) om daarover een besluit te nemen.

3.9 Borging van de afspraken

Een van de belangrijkste aspecten van een Omgevingsraad is dat alle gemaakte en opgetekende afspraken ook daadwerkelijk geborgd moeten kunnen worden. Daarmee kunnen de partijen die deelnemen aan de Omgevingsraad aan deze afspraken gehouden worden (naleving van de afspraken). De afspraken worden opgetekend in een “omgevingsovereenkomst” of een “omgevingsconvenant”. Alle partijen zouden deze dan moeten ondertekenen. Voor wat betreft de omwonenden ligt dit echter best wel lastig. Men is formeel geen vertegenwoordiger (niet democratisch gekozen, geen mandaat) namens de bewoners van het gebied en dit kan ok voor meerdere andere partijen aan tafel de situatie zijn (grondeigenaren, actiegroepen, dorpsraden, enz.).

Een deel van de afspraken kan via andere, formele, documenten geborgd worden. Opname van afspraken in:

- + Bestemmingsplan
- + (omgevings)Vergunning
- + Anterieure overeenkomst

Dit zijn mogelijkheden om gemaakte afspraken juridisch te borgen. Een groot deel van de afspraken passen echter niet in de hierboven genoemde documenten of zijn daarin juridisch niet houdbaar. Een andere goede mogelijkheid is dat de Omgevingsovereenkomst wordt vernoemd in de anterieure overeenkomst als zijnde hiervan deel uit te maken, maar ook dat ligt juridisch best lastig. In al deze opties zit ook nog het probleem van de volgorde in tijd. De



omgevingsafspraken komen vaak pas definitief tot stand nadat de genoemde documenten al in procedure zijn, afgerond of ondertekend.

De optie die nu vaak gebruikt wordt om deze afspraken toch te borgen is dat de omgevingsovereenkomst getekend wordt door: alle partijen aan tafel die juridisch kunnen tekenen (zeker dus de ontwikkelaars en

de overheden) en daarnaast door de voorzitter van de Omgevingsraad en adviseur namens de omwonenden voor de goede weergave van de gemaakte afspraken.

3.10 Opheffen Omgevingsraad (of niet?)

Na de ondertekening van de omgevingsovereenkomst lijkt de rol voor de Omgevingsraad wel uitgespeeld. In veel gevallen is dit echter zeker niet het geval. Vanuit de gemaakte afspraken komt er vaak een uitvoeringsorganisatie in beeld om invulling te geven aan de gemaakte afspraken zoals bijvoorbeeld het gebiedsfonds of de burenregeling. Dit loopt dan nog jaren door waarbij de omwonenden er alle belang bij hebben om dit “te bewaken” en betrokken te worden bij noodzakelijke wijzigingen. Hiertoe kan de Omgevingsraad worden omgevormd tot een “raad van toezicht” van de uitvoeringsorganisatie zodat de bewoners zicht blijven houden op de uitvoering van de afspraken. Op deze manier kunnen bewoners in gesprek blijven met de exploitanten over eventuele ontwikkelingen.

3.11 Wat zijn de valkuilen

Pas op voor de valkuilen!.

- 1) Kennis en vertrouwen zijn sleutelwoorden. Vertrouwde kennis is daarmee gelijk een combinatie die boven aan het lijstje staat om zorg voor te dragen. Dit betekent:
 - a. Gelegenheid om eigen deskundige in te zetten.
 - b. Begeleiding van vertrouwde personen die gegevens kunnen duiden.
- 2) Gebrek aan tijd is de grootste vijand van een goed proces. Dit proces met een Omgevingsraad kost veel tijd maar het is investeren aan de voorkant van het proces. Ontwikkelaars hebben

de neiging om de druk op te voeren om bijvoorbeeld een SDE-subsidieronde te kunnen halen. Dit werkt echter contraproductief.

- 3) Vertrouwde onafhankelijke voorzitter is al eerder voorbij gekomen. Kies niet voor een mediator maar een strak leidende technische voorzitter zonder verleden met het gebied. Alles moet besproken worden aan tafel en zeker niet worden weggemoffeld.
- 4) Hetzelfde kan gezegd worden voor de secretaris. Er is een goede proactieve secretaris nodig om alles in goede banen te leiden. Het is niet verstandig dit bij een van de partijen aan tafel onder te brengen tenzij de gehele tafel zich hierin kan vinden.
- 5) Elke partij moet voor één belang aan de Omgevingsraad tafel zitten. Meerdere petten is dus niet mogelijk. Binnen een platform (bewoners of grondeigenaren) hoeft dit geen probleem te zijn (mits bekend). Het betekent wel dat deze persoon niet in de delegatie vanuit dat platform aan de Omgevingsraad kan deelnemen.
- 6) Tussen elke bijeenkomst van de Omgevingsraad moeten de afgevaardigden van platformen bij elkaar komen om met hun achterban (het platform) te overleggen (terugkoppeling en voorbereiding). Sla dit nooit over en laat dit goed begeleiden. Juist hier komt veel emotie naar boven dat een platform (en de delegatie daarvan) sterk kan ontregelen.
- 7) Vaak is er nog een grotere achterban dan de platformen. Organiseer op regelmatige basis open dialoogavonden (dus geen informatieavonden! Dialoog, niet alleen zenden!) over de voortgang waarbij vertegenwoordiging in gesprek kan gaan met de achterban om deze aangehaakt te houden.
- 8) Alle platformen moeten een open karakter hebben. Nieuwe deelnemers kunnen en moeten altijd kunnen toetreden en ook meedingen naar deelname in de delegatie. Een gesloten platform verliest zijn recht. Er moet gezegd kunnen worden dat iemand altijd had kunnen deelnemen, ook later in het proces.

- 9) Randvoorwaarden zijn geen selectiecriteria of een stuurmiddel richting een bepaalde oplossing. Randvoorwaarden zijn noodzakelijk omdat zij beperkend zijn om ergere, niet gewenste effecten te voorkomen (denk aan gezondheidsschade).

4 VOORBEELDEN

In dit hoofdstuk worden enkele praktijkvoorbeelden van een Omgevingsraad besproken. Hieruit blijkt dat er geen eenduidige vorm voor een Omgevingsraad is. Elke situatie en omgeving vereist een andere invulling van de Omgevingsraad om recht te doen aan die specifieke situatie en om goed om te gaan met de gevoeligheden die er spelen. Bij al deze projecten is de NLVOW betrokken als medeorganisator van het proces maar vooral als ondersteuner van de bewoners, ook tijdens de Omgevingsraadbijeenkomsten.

4.1 Windpark Wieringermeer (Omgevingsraad)

Bij Windpark Wieringermeer ging de Omgevingsraad wat laat en moeizaam van start want locaties, aantallen turbines, etc. stonden al vast, terwijl er in het begin ook discussie was over de keuze van de voorzitter en er bij omwonenden sprake was van kennisachterstand. Voor de vertegenwoordiging vanuit de bewoners werd het gebied van het windpark opgedeeld in zes sub-gebieden en per sub-gebied hadden twee personen zitting in de Omgevingsraad. Na de eerste aanloopproblemen kwam de Omgevingsraad echter goed op gang en functioneerde effectief en constructief. Ondanks de afspraak “verras elkaar niet” moesten Omgevingsraaddeelnemers enkele keren via de krant vernemen dat de plannen van het windpark op onderdelen waren gewijzigd. Dit is slecht voor het onderlinge vertrouwen. Deze Omgevingsraad is nog steeds actief. Plan is dat de Omgevingsraad zal blijven functioneren ook na de oplevering van het park, met name om te fungeren als toezichthouder op de uitvoeringsorganisatie (beheer gebiedsfonds).

Deze Omgevingsraad werd in eerste instantie bemand door:

-  Bewoners (2 per sub-gebied)
-  Natuur: Het Blauwe Hart
-  NMF Noord Holland
-  Dorpsraden
-  Ontwikkelaars (2 partijen)
-  Dorpsmolen (postcoderoos)
-  Gemeente

Als toezichthouder voor de uitvoeringsorganisatie zal dit terug gebracht worden tot vooral een vertegenwoordiging vanuit de bewoners.

4.2 Windpark Nij Hiddum Houw (Omgevingsadviesraad)

Voor Windpark Nij Hiddum Houw in Friesland (kop Afsluitdijk) is een Omgevingsadviesraad ingesteld. Vanuit omwonenden nemen vertegenwoordigers uit dorpsraden deel, hebben zich enkele direct omwonenden aangemeld en neemt ook een actiegroep deel. De provincie faciliteert de Omgevingsadviesraad, er is een neutrale voorzitter aangetrokken en de Omgevingsadviesraad is actief betrokken bij de stappen in de formele procedure. Waarschijnlijk vanwege de agenda van de ontwikkelaars (en van de provincie) moest de Omgevingsadviesraad in hoog temp aan de slag, soms met meerdere bijeenkomsten per maand, zelfs in de zomermaanden. Juist dan knelt de kennisachterstand van omwonenden. Die tijdsdruk leidde tot toenemende frustratie met als gevolg dat een aantal deelnemers uit de Omgevingsadviesraad is gestapt met als motivering dat er geen enkele reële kans is om ook maar iets aan de plannen te veranderen. Daarmee leek deze Omgevingsadviesraad te gaan mislukken - met als belangrijkste redenen de tijdsdruk en het onwrikbaar vasthouden aan de eigen plannen en procedures door provincie en ontwikkelaars (randvoorwaarden). Toch is het ook daar tot een omgevings-overeenkomst gekomen met een (relatief) goed resultaat. Dit is mede het gevolg van het tijdig instellen (proceduretechnisch) van de

Omgevingsadviesraad zodat deze al heeft mogen meedenken over de concept NRD als een geprefereerde partner. Hierbij heeft de Omgevingsadviesraad een zwaarwegende stem gekregen in de keuze van de VKA. Deelname aan Omgevingsadviesraad door:

- ✚ Bewonersdelegatie (4 personen) selectie door provincie
- ✚ Dorpsbelangen (5 dorpen, ieder 1 persoon)
- ✚ Ontwikkelaars (2 partijen)
- ✚ Vertegenwoordiger recreatiebranche
- ✚ NMF Friesland (alleen beginfase)
- ✚ Actiegroepen (2x)
- ✚ Provincie (bevoegd gezag tot vergunning)
- ✚ Gemeente (bevoegd gezag na vergunning)

4.3 Windpark Weijerswold en Europark (Omgevingsraad)

Bij Windpark Weijerswold en Europark in de gemeente Coevorden was er een Omgevingsraad bestaande uit ontwikkelaars, overheden en omwonenden. Omwonenden waren georganiseerd d.m.v. een Bewonersplatform. De gemeente speelde op de achtergrond een belangrijke rol door zich op het standpunt te stellen dat het vergunningstraject pas gestart zou worden als er overeenstemming zou zijn tussen ontwikkelaars en omwonenden over een omgevings-overeenkomst. Dit gaf de omwonenden een duidelijke en goede positie om te kunnen overleggen en tot afspraken te komen. Kenmerkend hier was dat de gemeente de minimale opgave had gedefinieerd voor beide gebieden bij elkaar en daarnaast ook ruimte gaf aan het overleg om tot een grotere invulling met meer “mee profiteren” te komen. Daarmee was er ook een “waterbed” effect gecreëerd tussen de beide locaties. Uiteindelijk hebben de bewoners van de twee gebieden gezamenlijk bepaald welk deel van de vereiste hoeveelheid windenergie waar moest komen op basis van de specifieke situatie en argumenten van elk gebied. Met dit als uitgangspunt is het gesprek gestart met de

ontwikkende partijen om eventueel “meer” te kunnen realiseren in een gebied. De vereiste doelstelling is zo gerealiseerd met begrip voor de verdeling over de gebieden.

4.4 Windpark DMOM (Omgevingsadviesraad)

Tot voor kort was het ondenkbaar dat er een Omgevingsadviesraad zou kunnen worden ingesteld voor dit windpark maar uiteindelijk is dit toch gelukt voor het gedeelte Oostermoer (gemeente Aa en Hunze). De Omgevingsraad is gestart in april 2019 en heeft een moeilijk start gekend. Door escalatie van het conflict tussen omwonenden, RCR en ontwikkelaars was er weinig basis om met elkaar in gesprek te gaan. Het is nu nog te vroeg om over een resultaat te spreken al zijn de eerste afspraken tussen omwonenden en ontwikkelaars gemaakt. Er begint een voorzichtig herstel van onderlinge verhoudingen af te tekenen. Deelname aan Omgevingsadviesraad door:

- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform
- ✚ Delegatie vanuit Dorpsraden
- ✚ Gemeente & provincie
- ✚ Ontwikkelaars
- ✚ Actiegroep

4.5 Windpark Culemborg (Gebiedstafel)

Bij windpark Culemborg is na veel weerstand vanuit het gebied, net voor het vaststellen van de NRD, de Gebiedstafel opgericht. Hierdoor was de Gebiedstafel in staat om ook inbreng op de NRD te hebben. In dit traject wordt de Gebiedstafel nadrukkelijk betrokken bij de keuzen die moeten leiden tot de invulling van een windpark in het gebied Lage Veld in Culemborg. De samenwerking loopt dusdanig goed dat besloten is om de Gebiedstafel een zwaarwegend advies te laten hebben in de keuze van het VKA. Ook wordt de Gebiedstafel nadrukkelijk betrokken

bij NRD en MER waardoor gezamenlijk aan kennisopbouw wordt gedaan. Deelname aan de Gebiedstafel door:

- ✚ Initiatiefnemers
- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform
- ✚ Actiegroep
- ✚ Delegatie vanuit grondeigenaren
- ✚ Windcentrale (andere bestaande windturbines)
- ✚ NMO
- ✚ Gemeente

4.6 Energiegebied Bergentheim (Omgevingsadviesgroep)

In de gemeente Hardenberg is door de gemeente een scan uitgevoerd voor mogelijkheden voor duurzame energie. Het gebied bij Bergentheim kwam hieruit naar voren als potentieel voor windenergie. In overleg met de inwoners uit het gebied is dit omgezet naar een duurzaamheidsopgave voor het gebied. Door middel van een Omgevingsadviesgroep worden nu scenario's uitgewerkt die invulling geven aan de doelstelling voor dit gebied. Kenmerken voor deze Omgevingsadviesgroep is dat hier ook een platform voor grondeigenaren is opgericht en er nog geen ontwikkelende partijen zijn (buiten de deur gehouden). Het is dus een proces van het gebied zelf, om te komen tot invulling van de duurzaamheidsopgave. Deelname aan Omgevingsadviesgroep door:

- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform (45 pers.)
- ✚ Delegatie vanuit Grondeigenarenplatform (20 pers.)
- ✚ Dorpsraden (4 dorpen)
- ✚ Vertegenwoordiging recreatiepark
- ✚ Actiegroep (belangenorganisatie RDB)
- ✚ NMO vertegenwoordiging
- ✚ Gemeente

4.7 Andere Omgevingsraden

In deze beschrijving van de Omgevingsraad is ook de ervaring meegenomen van de volgende projecten met een Omgevingsraad:

- ✚ Windpark Hartelbrug II, Spijkenisse
- ✚ Windpark West-Frisia, Medenblik
- ✚ Windpark Elzenburg de Geer, Oss
- ✚ Windpark IJsselwind, Zutphen
- ✚ Proces Windkracht3, Emmen (Pottendijk & Zwartembergerweg)
- ✚ Windpark Klein Piershil, Korendijk
- ✚ Proces Gedragscode wind Wijchen



Figuur 8 Omgevingsadviesgroep Energiegebied Bergentheim

We zien nu op meerdere plaatsen dat er ingezet gaat worden op de inzet van een Omgevingsraad. Hier is de NLVOW niet altijd bij betrokken. Vooral in Groningen (diverse projecten) en Gelderland (o.a. Duiven, Plei-route, Olst-Wijhe).

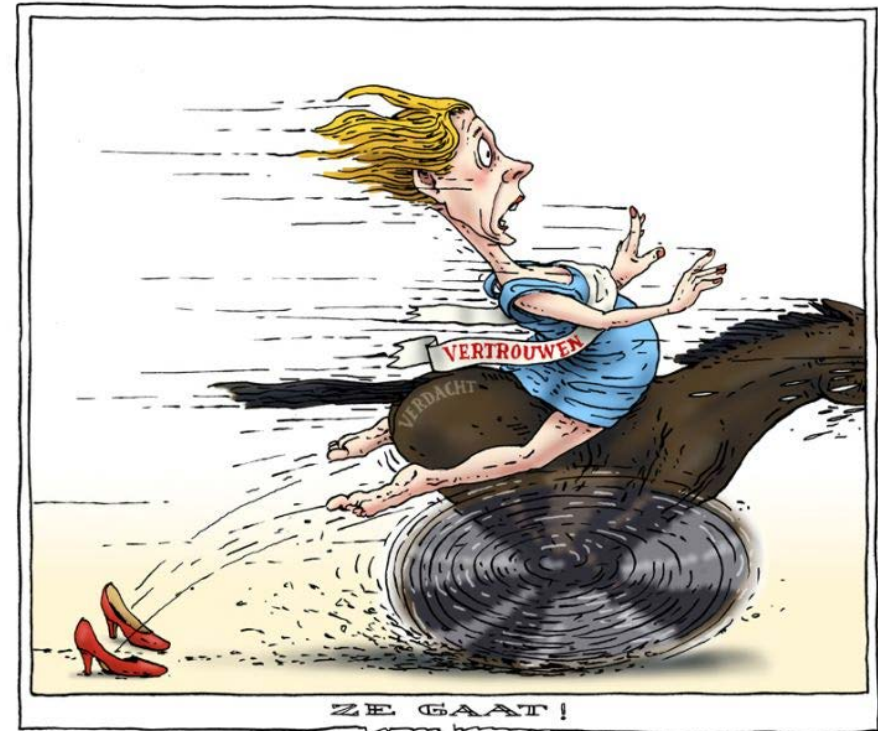
5 CONCLUSIE EN AANBEVLING

In 2015 is door de NLVOW voor het eerst gewerkt met een Omgevingsraad in het kader van de realisatie van een windpark. Na ruim vier jaar met de ervaring van twaalf Omgevingsraden kan worden gesteld dat het instellen van een Omgevingsraad bij duurzame energieprojecten een goed middel is om te komen tot de beste of best geaccepteerde invulling (of volgens anderen: de minst slechte). Er is echter nog veel te leren en toe te voegen.

5.1 Conclusie

Het proces tijdig en niet van boven naar beneden maar juist vanaf beneden naar boven doorlopen is cruciaal. Het vergt veel energie en tijd van burgers en dit wordt niet eens altijd in dank afgenomen door de overige inwoners van het betreffende gebied. Het vergt ook een andere manier van denken en werken voor het bevoegd gezag. Bevoegd gezag is gewend regie en uitvoering te delegeren naar initiatiefnemers daar waar ze nu juist zelf de regie moet voeren want zij staan juist immers boven de partijen. Bevoegd gezag is ook de partij die burgers een positie in het proces moet en kan bezorgen. En ook van initiatiefnemers wordt gevraagd met een meer open en empathische houding om gezamenlijk te komen tot afspraken. Het is niet genoeg om te voldoen aan de opgave van duurzaamheidsprojecten, naar onze mening moeten deze projecten ook maatschappelijk duurzaam zijn voor de bewoners die rond het project wonen en werken en samen nog een lange toekomst voor zich hebben.

Verder is het toepassen van een omgevingsraad nog een zeer recente, nieuwe ontwikkeling. We leren elke keer weer bij en bouwen meer ervaring op. Bij elk nieuw project met een Omgevingsraad lijkt deze nog beter opgezet te zijn, beter te functioneren en beter resultaat te



behalen. Het is zeker belangrijk dit leerelement met elkaar te delen en te gebruiken om de Omgevingsraad verder te perfectioneren.

De inzet van een Omgevingsraad lijkt een vertragende factor in de doorlooptijd voor het realiseren van het project. De omvang van het duurzaamheidsproject zal ook niet snel de maximaal toelaatbare omvang bereiken. De grote winst zit in het sociaal maatschappelijke aspect. Deze manier van werken beperkt de nu sterk optredende ontwrichting en verruimt de maatschappelijke ruimte voor nieuwe duurzame projecten. Het versterkt het vertrouwen in een goed proces met een objectieve afweging van belangen. De echte winst: Burgers voelen zich gehoord en er is een basis voor opvolgende projecten!

5.2 Aanbeveling: Kennis als uitgangssituatie

Het is altijd goed om een gezamenlijk startpunt te hebben als je met elkaar in gesprek gaat over mogelijke invullingen en de te maken afspraken. Deze wens is niet altijd even eenvoudig in te vullen. Elke partij zal immers vanuit zijn eigen perspectief de situatie bekijken en daarmee een andere beoordeling hebben van die situatie. Hierdoor ontstaat er al snel discussie over wat de impact is van een gekozen oplossing nog voordat er toe gekomen wordt aan: wat kunnen we er aan doen. Voor de milieu aspecten in een gebied is er de MER. Onze aanbeveling is om altijd de MER-onderzoeken uit te voeren (ongeacht de omvang van het duurzaamheidsproject). De MER onderzoeken zijn een goede basis om de dialoog mee te starten.

Voor het sociaal, maatschappelijke aspect is er echter geen basis onderzoek dat hiervoor gebruikt kan worden. In de MER worden al wel steeds meer aspecten rond het sociaal en maatschappelijk domein meegenomen maar dat is zeker nog niet voldoende voor een solide basis van de discussie aan de Omgevingsraad. Bij de Commissie m.e.r. is er in onderzoek om meer toe te gaan naar een [Omgevings-Effect-Rapportage \(OER\)](#). Dit is echter nog niet zover. Onze voorkeur heeft nu daarom een andere optie en dat is om naast de MER een [Sociaal Impact Assessment \(SIA\)](#) uit te voeren en dit als uitgangspunt te nemen voor de discussie over de te maken afspraken. In Nederland beginnen we hier de eerste pilots mee uit te voeren.

5.3 Aanbeveling: Achterbanraadpleging

Figuur 5 geeft schematisch weer hoe belangen, voorkeuren en argumenten door middel van een Omgevingsraad of een Burgerforum aangereikt kunnen worden aan onze volksvertegenwoordiging voor besluitvorming. De vertegenwoordiging vanuit beide participatievormen is natuurlijk in aantal nog sterk beperkt ten aanzien van de deelnemende burgers. Een recente ontwikkeling betreft het toepassen

van de methode van [Participatie Waarde Evaluatie \(PWE\)](#). Via deze methode kunnen mogelijke opties voorgelegd worden aan een breed publiek (internet raadpleging) om op deze manier nog duidelijker te krijgen wat de voorkeur heeft van de burgers, de mogelijk toekomstige omwonenden.

5.4 Aanbeveling: de Participatiewaai

Dit document gaat over het participeren van de burgers in het proces rond de realisatie van duurzame energieprojecten. Het woord “Participatie” wordt echter vooral gebruikt in de betekenis van meedoen aan een project in financiële zin. Financiële participatie kan gezien worden als grote betrokkenheid van de omgeving bij het project. Ook wordt wel gesteld dat hiermee minder overlast wordt ervaren. Wij zijn echter van mening dat het een niet zonder het andere kan. Er zijn goede afspraken nodig en het is belangrijk om te kunnen “mee profiteren”. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat een project 50% lokaal eigenaarschap moet hebben. Voor de mogelijkheden rond financiële participatie is er de [participatiewaai](#) opgesteld.

5.5 Aanbeveling: Praktische zaken

Het opzetten van een Omgevingsraad vergt inzet van tijd en geld (voor sommigen geldt: tijd = geld). Het is onze absolute overtuiging dat de inzet van een Omgevingsraad zich terugverdient. Het is verstandig dit goed in te plannen (zowel tijd als geld).

Tijd

De inzet voor een Omgevingsraad is verschillend per fase waarin een project zich bevindt. Op basis van het schema in figuur 3. Een bijeenkomst

Processtap 2 t/m 4

Hier hebben we te maken met een klankbordgroep. De doorloop van

deze stappen zal in totaal tussen de 1 à 2 jaar zijn. De klankbordgroep is adviseren aan het gemeentelijk proces en zal 4 à 5 keer per jaar bij elkaar komen. Een bijeenkomst zal gemiddeld 2,5 uur duren en er is gemiddeld 1,5 uur aan voorbereidingstijd nodig.

Processtap 5

Dit is meestal ook een klankbordgroep. Doorlooptijd: maximaal 1 jaar. Verwachte aantal bijeenkomsten 6-8 per jaar. Per bijeenkomst 2,5 uur en 1,5 uur voorbereiding.

Processtap 6 t/m 9

Dit is meestal een Omgevingsraad. De doorlooptijd is mede afhankelijk van de WRO procedure (NRD, MER, Bestemmingsplan, Vergunning). Gemiddeld rekening houden met 2 à 3 jaar. 5 à 6 bijeenkomsten per jaar. Een bijeenkomst zal gemiddeld 2,5 uur duren en er is gemiddeld 1,5 uur aan voorbereidingstijd nodig.

Processtap 10/11

Omgevingsraad wordt in deze fase teruggebracht tot een toezichthoudende instantie (afspraken) en intermediair naar de omgeving. In het begin (tot operationeel worden windpark) zal er ongeveer 3x per jaar bij elkaar gekomen worden, daarna zal dit teruglopen tot 1x per jaar.

In de processtappen 5 t/m 9 zullen tussen de bijeenkomsten ook de platformen (als deze er zijn) bij elkaar komen voor overleg.

Geld

Ten aanzien van geld zijn de volgende zaken van belang om rekening mee te houden:

-  Faciliteren ruimte Omgevingsraadvergaderingen
-  Voorzitter
-  Secretaris

-  Externe begeleiding burgers
-  Externe deskundigen (incl. second opinion)
 - o In vergaderingen als gesprekspartner/uitleg
 - o Maken rapporten/onderzoeken

5.6 Slotwoord

Kan een Omgevingsraad overal en altijd toegepast worden? Nu zijn “overal” en “altijd” grote woorden om te gebruiken maar het concept van een Omgevingsraad kan toch wel heel erg vaak ingezet worden. De samenstelling van de deelnemende partijen, de doelstelling en de vorm kunnen (en zullen) verschillend zijn en aangepast dienen te worden op de specifieke situatie. De Omgevingsraad lijkt een goed concept om voor een gedefinieerde invulling van gebied en opgave in gezamenlijkheid tot de meest passende oplossing te komen. Dit dan gecombineerd met daarbij het meenemen van een relatief grote groep aan direct betrokken burgers (omwonenden). Hierbij moet zorgvuldig en met respect voor elkaar de dialoog aangegaan worden. We zien dat het geven van vertrouwen en verantwoordelijkheid aan de omwonenden zelf, positief werkt en leidt tot een meer constructieve houding van de omgeving.

6 BIJLAGEN

Dit rapport bevat de volgende bijlagen:

- ✚ Burgerforum in de vorm van een burgerparlement. Een uitwerking vanuit het NPBO.
- ✚ De omgevingsovereenkomst van Windpark Nij Hiddum Houw als voorbeeld.
- ✚ Voorbeeld checklist van bespreekpunten door de Omgevingsadvies bij de realisatie van een windpark.

6.1 Burgerforum in de vorm van een burgerparlement

6.2 Een omgevingsovereenkomst (Nij Hiddum Houw)

6.3 Checklist bespreekpunten Omgevingsraad windpark

