



Burgerbetrokkenheid bij de risico's en onzekerheden van de energietransitie

Een samenvatting met leerpunten van een symposium dat op 17 juni door de bestuurlijke werkgroep BOVEN is georganiseerd



De bestuurlijke werkgroep **Bestuurlijk Overleg** voor een **Veilige Energietransitie** in Nederland (BOVEN) bestaat uit wethouders, burgemeesters en gedeputeerden. BOVEN zoekt naar manieren om het bestuurlijke perspectief op veiligheids- en gezondheidsrisico's te combineren met de bestuurlijke opgave om de energietransitie te realiseren. BOVEN doet dat door middel van het opstellen van handreikingen en het organiseren van bijeenkomsten.

September 2022

Inhoudsopgave



Voorwoord	4
In memoriam Alex Brenninkmeijer	5
Introductie	6
1. (Hoe) kunnen burgers proactief betrokken worden in de vorming van energietransitiebeleid?	7
2. Hoe richt je projectburgerparticipatie in?	10
3. Hoe om te gaan met onvermijdelijke weerstand?	13
4. Wat is de rol van de raad bij participatie?	15
Leden van de werkgroep BOVEN en de gesprekspartners op 17 juni	17
Leestips	18

Voorwoord



Tweeënehalf jaar geleden (op 12 februari 2020) organiseerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een eerste bestuurlijk symposium over veiligheid in de energietransitie. De deelnemers, waaronder ikzelf, waren erg enthousiast en besloten tot de instelling van de werkgroep Bestuurlijk Overleg voor een Veilige Energietransitie in Nederland (BOVEN).

Het eerste product van de werkgroep was een bestuurlijke handreiking, uitgebracht in de zomer van 2021, die zeer goed is ontvangen. De gekozen vorm was vragen die bestuurders krijgen vanuit samenleving en de antwoorden die daarop gegeven kunnen worden.

De werkgroep is nog steeds actief en heeft inmiddels een jaarplan en een logo. De rode draad in wat we doen is het zoeken naar manieren om het lokaal bestuur een integraal perspectief op veiligheids- en gezondheidsrisico's te bieden als ondersteuning bij de lokaal bestuurlijke opgave om de energietransitie te (kunnen) realiseren.

Een van de opgaves waar lokale bestuurders voor staan is het meenemen van de samenleving bij de afwegingen over de voordelen, risico's en onzekerheden van de energietransitie. BOVEN besteedt daar daarom ook aandacht aan. Zo is in het najaar van 2021 een onderzoek verschenen naar de motivatie van actiegroepen dat door BOVEN als bestuurlijk klankbord begeleid is.

Op 17 juni 2022 heeft BOVEN als tweede product een symposium *Burgerbetrokkenheid bij de risico's en onzekerheden van de energietransitie* georganiseerd. Deze samenvatting met leerpunten dient als follow up van het symposium. Ook nu is gekozen voor een format van (vier) vragen en antwoorden zoals die zijn geformuleerd in de discussies die tijdens het symposium hebben plaatsgevonden.

Jan van Belzen

Voorzitter van de werkgroep BOVEN

September 2022

In memoriam Alex Brenninkmeijer



Alex Brenninkmeijer, voormalig lid van de Europese Rekenkamer en Nationale Ombudsman, zou op het symposium de *key note speaker* zijn. Daarvoor waren goede redenen. Onder zijn voorzitterschap is immers door de *Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid* een rapport geschreven over de vraag: hoe betrek je als bestuur je inwoners bij klimaatbeleid met behulp van burgerfora? Het onderwerp veiligheidszorgen en -risico's is daar een essentieel onderdeel van. Meest recent, van november 2021 tot en met februari 2022, was Alex Brenninkmeijer voorzitter van het Amsterdamse mini-burgerberaad over extra klimaatmaatregelen. Zijn aanbiedingsspeech van het eerste advies daarvan op 15 november 2021¹ kenmerkte Alex's visie:

Mocht de Amsterdamse Raad twijfels hebben, dan kunt u op mij rekenen om de Raad ervan te overtuigen dat deze voorstellen om serieus vervolg vragen. Het burgerberaad mag er immers op rekenen dat de Raad serieus ingaat op deze resultaten. Het resultaat telt!

¹ Een mini-burgerberaad over een maxi-vraagstuk: Amsterdam van 37% naar 55% CO₂-reductie in 2030.

Helaas is Alex Brenninkmeijer, enkele maanden voor het symposium, overleden. Als BOVEN willen wij op deze plaats stilstaan bij wat Alex betekent heeft voor de relatie tussen het Nederlands openbaar bestuur en de Nederlandse samenleving die zij dient. Wij wijzen daarom op enkele kernpublicaties van Alex die voor het onderwerp van het symposium - het betrekken van de samenleving bij de energietransitie - relevant zijn. Het is nadrukkelijk geen volledig overzicht, daarvoor zou een pagina onvoldoende zijn.

- Brenninkmeijer, A. (2009). Waarom aanvaarden burgers besluiten van de overheid? *B en M: Tijdschrift voor Politiek Beleid en Maatschappij*, 36(4), 267.
- Brenninkmeijer, A., de Graaf, B., Roeser, S., & Passchier, W. (2013). *Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden.: Hoe doen we dat samen?* Bureau KLB.
- Brenninkmeijer, A. (2019). *Moreel leiderschap*. Prometheus. Brenninkmeijer, A. (2021). *Risico's, chaos en het perspectief van de burger. Een introductie op deze bundel*. In J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Martens (red.). *Veiligheid boven Alles*. Boom Lemma uitgevers.

Introductie



Voor u ligt de samenvatting van het symposium *Burgerbetrokkenheid bij de risico's en onzekerheden van de energietransitie* gehouden op 17 juni 2022 in Den Haag. De doelgroep van het symposium waren decentraal bestuurders die met elkaar de dilemma's rondom burgerbetrokkenheid konden verkennen.

Het symposium bestond uit twee delen: een plenair waarin een aantal presentaties werd gegeven waarna een discussie daarover plaatsvond met de zaal. In een aantal verdiepende workshops is vervolgens verdieping gezocht op vier hoofdvragen.

Deze samenvatting bestaat uit vier hoofdstukken waarin steeds één hoofdvraag wordt behandeld die bestuurlijk leeft rond het betrekken van de samenleving bij de energietransitie en die daarom tijdens de workshops besproken is.

De vier hoofdvragen zijn:

- (Hoe) kunnen burgers betrokken worden bij de ontwikkeling van energietransitiebeleid?
- Hoe richt je bij concrete projecten projectburgerparticipatie in?
- Hoe om te gaan met onvermijdelijke weerstand?
- Wat is de rol van de raad bij participatie?

De volgorde van de vragen is niet toevallig maar volgt de chronologische volgorde van het besluitvormingsproces rondom initiatieven gericht op de energietransitie. De eerste hoofdvraag richt zich op participatie bij de besluitvorming en gaat in op instrumenten waarmee burgers hierbij betrokken kunnen worden.

De tweede hoofdvraag gaat in op planvorming, nadat energietransitiebeleid gevormd is zal er een plan of project moeten worden bedacht om hier uitvoering aan te geven. Er kan dan worden nagedacht over het betrekken en misschien ook compenseren van inwoners en omwonenden.

De derde hoofdvraag richt zich op de uitvoeringsfase. In de praktijk zien we dat er vaak weerstand ontstaat nadat een plan of project is bedacht. In dat geval zal het openbaar bestuur op een of andere manier moeten omgaan met deze weerstand.

De vierde en laatste hoofdvraag gaat in op de besluitvormingsfase. Zeker bij grote ruimtelijke ontwikkeling zal de gemeenteraad een besluit moeten nemen. Lokale bestuurders zullen zich van de betekenis hiervan voor inwonersparticipatie vooraf bewust moeten zijn.

1. (Hoe) kunnen burgers proactief betrokken worden in de vorming van energietransitiebeleid?



Een terugkerende vraag is of en hoe burgers betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van energietransitiebeleid, dus voordat een concreet project zich aandient en er een route is gekozen. Een belangrijke conclusie naar aanleiding van het symposium is dat er geen instrument lijkt te bestaan waarmee een representatief deel van de bevolking werkelijk aan de beleidsontwikkeling kan deelnemen.

Bronnen voor dit hoofdstuk

In 2021 is het rapport *Betrokken bij klimaat, burgerfora aanbevolen* opgesteld door de adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid. Het rapport gaat in op de vraag of burgerfora toe te passen zijn om klimaatbeleid mee te ontwikkelen en uit te voeren. Op het symposium vertelde Evelien Tonkens, lid van de adviescommissie, tijdens het plenaire deel meer over het betrekken van de samenleving bij beleidsvorming.

Op hoofdlijnen kunnen er twee vormen van burgerbetrokkenheid bij besluitvorming worden onderscheiden: 'representatieve' democratische procedures en 'directe' instrumenten als referenda, burgerfora, e.d.

De eerste vorm, de 'representatieve' democratische procedures en principes, is ook van toepassing bij de ontwikkeling van energietransitiebeleid. Hieronder vallen natuurlijk de vierjaarlijkse verkiezingen maar ook lokale referenda.

Representatieve staat in de vorige alinea's tussen aanhalingstekens omdat de vraag is of burgers dan ook *echt* betrokken zijn. En worden ook *alle* burgers betrokken of gehoord? Het antwoord hierop is kort en bondig: nee. Voor representatieve democratie geldt allereerst dat, zeker bij lokale verkiezingen, een groot deel van de bevolking niet stemt. Voor de laatste gemeenteraadsverkiezingen geldt dat de opkomst gemiddeld ongeveer 50% was.² Daarbij zijn er 'negatieve uitschieters', bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam stemde bijvoorbeeld nog geen 40% van de inwoners, en in bepaalde wijken nog geen 20% van de wijkbewoners. Daarnaast bevat een verkiezingsprogramma meer dan één standpunt waardoor er dan niet alleen over het klimaatstandpunt wordt gestemd.

Het is de vraag of het erg is dat met het instrument 'de representatieve democratie' niet alle burgers worden betrokken bij de ontwikkeling van het klimaatbeleid. Als er aangesloten wordt bij de reguliere democratische principes en procedures, hebben

² Zie hiervoor het thema verkiezingen op Verkiezingen op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/>.

bestuurders in ieder geval aan de democratische verplichting voldaan. Iedere bewoner heeft dan in ieder geval de mogelijkheid gehad om op een bepaald niveau mee te denken. Ter illustratie: de transitie van steenkool naar aardgas is een Rijksbesluit geweest zonder lokale participatie.

Maar is de bestuurlijke keuze dat 'alle' burgers 'echt' betrokken worden in de vorming van energietransitiebeleid, dan is de representatieve democratie niet het juiste instrument.

Voor een direct instrument voor participatie als het referendum geldt wel dat het specifiek een onderwerp betreft maar ook hiervoor geldt dat, zo leren de voorgaande referenda in Nederland, er sprake is van een beperkt deel van de inwoners die een stem uitbrengt. En ook voor een referendum geldt dat er niet inhoudelijk kan worden meegedacht maar alleen kan worden gereageerd op een kant-en-klaar voorstel.

Een alternatieve vorm voor het betrekken van inwoners is het organiseren van een burgerforum. Dit is momenteel een in verschillende gemeenten gebruikte vorm van participatie. In een burgerforum worden door een zo representatief mogelijke groep uitgenodigde burgers voorstellen uitwerkt die vervolgens op bestuurlijk niveau gebruikt kunnen worden.

Om een burgerforum succesvol te laten zijn, moet er voldaan worden aan ten minste zes randvoorwaarden:

1. **Daadwerkelijke invloed** – niet alleen bedoeld om draagvlak voor beoogde beslissing te krijgen.
2. **Concrete vraag** – moet duidelijk en relevant zijn voor de burgers, open zijn en randvoorwaarden bevatten.

3. **Verbindingen mini- en maxipubliek** – verschillend publiek vraagt verschillende instrumenten:
 - Gebruik live-streams.
 - Inzet kunstenaars, scholen, (sociale) media.
4. **Politieke inbedding** – er moet politiek draagvlak zijn voor het burgerforum:
 - Vastgelegd commitment politici.
 - Afspraken over resultaat burgerforum zoals verantwoordingsplicht, besprekingsplicht of plicht tot regelgeving.
5. **Representatie** – het ontwerp aanpassen aan moeilijk bereikbare groepen zoals mensen met geldzorgen, veel zorgtaken, beperkingen.
6. **Actieve moderatie** – organiseerrechtvaardigheid m.b.t. spreektijd, spreekstijl en luisteren naar elkaar.
7. **Externe monitoring** – proces en voortgang moeten onafhankelijk gemonitord worden.

Meest belangrijk is misschien wel dat de juiste vraag moet worden gesteld: de vraag moet concreet en te begrijpen zijn, het moet een open vraag zijn en de vraag moet dezelfde randvoorwaarden bevatten die ook bestuurders hebben. Alleen op deze manier kunnen deelnemers echt over de inhoud en haalbare oplossingen discussiëren.

Een (te) brede vraag: *hoe kan de staat ervoor zorgen dat Nederland een koploper wordt in de strijd tegen klimaatverandering?*

Een goede vraag: *Welke tien maatregelen moet het volgende klimaatakkoord (van 2024) in elk geval bevatten?*

Ondanks veel goede bedoelingen en een zorgvuldig opgebouwd burgerforum, volgens de zeven randvoorwaarde, blijkt in de praktijk dat het toch lastig is om burgers op een dergelijke manier te betrekken. Uiteindelijk zal slechts een (klein) deel van de

inwoners mee willen doen aan een burgerforum, een praktijkschatting is zo'n 5%. Hierdoor staat de representativiteit ook in deze vorm ernstig onder druk. Het zullen dan nog steeds voornamelijk de oudere en welgesteldere inwoners zijn die altijd meedoen. Zelfs als er bewust rekening wordt gehouden met demografische factoren zullen vooral de 'grootmondige' burgers, die zelf in staat zijn mee te doen, deelnemen.

Een mogelijke oplossing om dit struikelpunt enigszins op te vangen en mensen wel bereid te krijgen om hieraan mee te doen, is door in te spelen op mogelijke belemmeringen zoals een handicap of zorgtaken en/of het geven van een (financiële) vergoeding aan de deelnemers. Een andere mogelijkheid is het organiseren van online-betrokkenheid, waarmee de drempel om te participeren lager wordt.

In de discussie op het symposium kwamen ook nog andere creatieve vormen van het organiseren van betrokkenheid bij beleid langs waarover minder bekend is zoals het organiseren van een *serious game* waaraan iedere inwoner online kan meedoen: in het 'spel' kunnen inwoners dan kiezen tussen beleidsopties en de inzet van middelen.

Een conclusie van de discussie op het symposium was echter ook dat het vooralsnog een illusie lijkt om met enige zekerheid een zodanige participatie te organiseren dat alle inwoners zich voldoende betrokken achten om het resulterende *algemene beleid* zonder meer te accepteren. In een *concreet project* zal er daarom altijd 'nieuwe' participatie nodig zijn en weerstand kunnen ontstaan. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

2. Hoe richt je projectburgerparticipatie in?



Naast procesparticipatie bij de vorming van beleid (zie vorige vraag) kan er ook worden getracht om inwoners te betrekken bij het project en draagvlak voor het al bepaalde beleid te krijgen. Dit is projectburgerparticipatie en verschilt fundamenteel van procesparticipatie.

Bronnen voor dit hoofdstuk

Huri Sahin, lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en voormalig regio-accounthouder (Zuid-Holland en Zeeland) bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (RES), heeft tijdens het plenaire deel op het symposium op basis van haar ervaring haar visie op de verbinding tussen RES en participatie gegeven. Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht, gaf op basis van onderzoek de randvoorwaarde voor effectieve burgerparticipatie. Tot slot presenteerde Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, bevindingen uit een recent onderzoek naar motivaties van actiegroepen. Dit was relevant omdat actiegroepen vaak ontstaan uit onvrede over het participatieproces.

Uit de literatuur komen zeven voorwaarden naar voren voor effectieve burgerparticipatie bij een concreet project:

Effectieve burgerparticipatie, 7 lessen:

1. Informeer extreem veel en vroeg.
2. Markeer grenzen.
3. Bied structuur: geen laissez-faire.
4. Erken belangen en waarden.
5. Van proces terug naar inhoud via (gedeelde) waarden.
6. Bied ruimte aan (beschaafde) emoties.
7. Wees duidelijk over het vervolg.

Veel van de lessen klinken 'logisch' maar blijken niet vanzelfsprekend te zijn. Zo betekent 'extreem veel en vroeg' niet alleen dat het traject gepubliceerd wordt in het plaatselijke sifferdije maar ook dat er actief gecommuniceerd wordt op plekken waar mensen komen, bijvoorbeeld het schoolplein. Ook het belang van structuur tijdens de bijeenkomst, en dus de voorzitter, mag niet worden onderschat. Ook de minder 'grootmondigen' mogen (of moeten) immers aan het woord kunnen komen.

Een zorgvuldig opgebouwd participatieprogramma, volgens deze zeven lessen, zal desondanks geen kans van slagen hebben als er te weinig ruimte is voor discussie en de grenzen 'te beperkt' zijn. De primaire

randvoorwaarde voor burgerparticipatie is dat er daadwerkelijk een gesprek over de inhoud mogelijk is. Staat de uitkomst al vast, en wordt het 'participatietraject' ingezet om draagvlak te krijgen voor een bepaald project, dan zal het in de regel uitmonden in een teleurstelling.

Niet alleen de lokale bestuurders hebben een verantwoordelijkheid in het markeren van grenzen. Bedacht moet worden dat ook regionale (lees: de provincie) en nationale (lees: het Rijk en het Nationaal Programma RES) bestuurders voor een belangrijk deel de grenzen bepalen. Te smalle kaders beïnvloeden immers ook het inhoudelijke gesprek.

Huri Sahin onderscheidt daarom op hoofdlijnen twee vormen van burgerparticipatie: procesparticipatie (gericht op het bepalen of een project er wel of niet moet komen) en draagvlakparticipatie (gericht op het verkrijgen van steun als al besloten is dat er een project komt). Voorbeelden van het laatste zijn financiële participatie (deelname aan het project) en planparticipatie (overleg met de direct omwonenden over kleine aanpassingen). In de terminologie van Huri Sahin is procesparticipatie een vorm van 'echte' burgerparticipatie aangezien er dan daadwerkelijk (nog) kan worden meegedacht door inwoners terwijl de andere vormen vooral gaan over het organiseren van draagvlak.

Er is natuurlijk niets mis met het proberen te creëren van draagvlak voor een eenmaal genomen besluit. Draagvlakcreatie moet echter niet gepresenteerd worden als procesparticipatie om teleurstellingen en extra weerstand te voorkomen.

Een belangrijk instrument om draagvlak te (trachten te) krijgen is financiële participatie. In het Klimaatakkoord staat dat er gestreefd wordt naar 50% eigendom van de

productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Hoe dit geregeld zal moeten worden staat niet omschreven in het Klimaatakkoord. Voorbeelden zijn dat (dit deel van de opbrengst) naar buurtbewoners kan gaan, dat er wordt geïnvesteerd in buurtprojecten en dat buurtbewoners mede-eigenaar worden van het project.

Voor financiële participatie geldt dat het eerder een uitvoeringstaak is dan een beleidvormingstaak. Idealiter organiseert de initiatiefnemer draagvlak door een (rechtvaardig) participatietraject. De taak van de overheid is dan het toetsen van randvoorwaarden en de 'eerlijke' informatievoorziening. Dit laatste geldt ook andersom: indien een 'tegenpartij' valse informatie geeft (zoals overdreven plaatjes van windturbines in een dorp) zal dit ook onmiddellijk weersproken moeten worden.

Het onderzoek naar actiegroepen leert ons dat een participatietraject dat enkel gericht is op financiële participatie in de hoop op het krijgen van draagvlak vaak leidt tot weerstand. De naam 'participatietraject' suggereert immers procesparticipatie. Participatietrajecten die worden georganiseerd door de initiatiefnemer zullen daarom niet vanzelf leiden tot een vermindering van weerstand en een volledige acceptatie van het project door de directe omgeving. Sterker nog, de verwachting is dat een participatietraject dat is georganiseerd door een initiatiefnemer de weerstand juist zal vergroten omdat niemand gelooft dat werkelijke procesparticipatie de wens is van de initiatiefnemer.

Het is een bestuurlijke vraag of weerstand vanuit een deel van de samenleving erg is en of de uiteindelijke beslissing aan de gemeenteraad kan worden gelaten (zie hoofdstuk 4).

Indien het bestuur daadwerkelijk draagvlak wil krijgen voor het energietransitiebeleid, zullen ook omwonenden betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van het beleid. In dat geval moet het project niet al 'in beton zijn gegoten'. Soms is het natuurlijk onvermijdelijk dat veranderingen in de leefomgeving bij (sommige) burgers in de spreekwoordelijke achtertuin een gevolg zijn van beleid. Daarbij is het van belang om te kunnen laten zien wat de voor- en nadelen zijn van andere locaties en dus transparant te zijn over de gemaakte keuzes. Het inzichtelijk maken van bijvoorbeeld de (lokale) economische baten en/of de gezondheidswinst van windturbines door een vermindering van fossiele energie kan hiervoor behulpzaam zijn.

In dit geval is het nadrukkelijk dus niet de initiatiefnemer die het participatietraject moet organiseren aangezien die natuurlijk in slechts zeer beperkte mate te bewegen is tot essentiële veranderingen in het project. Belangrijk is dat de initiator van het burgerparticipatieproces neutraal is maar ook de mogelijkheid heeft om het beleid te maken of ten minste te beïnvloeden. Idealiter is het dus de lokale gemeente (of, afhankelijk van het niveau waarop over het project besloten wordt, de provincie of het Rijk) die het burgerparticipatieproces organiseert. Het instellen van een onafhankelijke adviesgroep die (on)gevraagd advies geeft op het participatieproces kan daarbij van toegevoegde waarde zijn, om te voorkomen dat het in de ogen van burgers slechts 'een feestje' van de overheid blijft.

In de praktijk zijn er ook voorbeelden waarin niet de gemeente beslist over een bepaalde ontwikkeling maar juist de provincie of het Rijk (bijvoorbeeld via een

Rijksinpassingsplan). In dat geval kan er natuurlijk geen sprake zijn van een 'echt' procesparticipatie door de lokale gemeente (die dan immers zelf niet kan besluiten) en zal zo'n traject uitlopen op een teleurstelling als bewoners die illusie hebben. In dat geval kan de lokale gemeente hoogstens bijdragen aan draagvlak voor de ontwikkeling door financiële- of planparticipatie te organiseren, al dan niet namens de provincie of het Rijk. Overigens is de burger (gelukkig) geneigd om diverse overheden en publieke organisaties als 'de overheid' te zien. Een (zichtbaar) verdeelde overheid draagt dus niet bij aan draagvlak voor de energietransitie.

3. Hoe om te gaan met onvermijdelijke weerstand?



Bij een concreet project is weerstand van de direct betrokkenen bijna onvermijdelijk omdat zij zich niet gecommiteerd voelen aan het beleid. Hoe kan je als bestuurder met die weerstand omgaan?

Bronnen voor dit hoofdstuk

Ira Helsloot heeft het onderzoek 'Laat ons meedenken' tijdens het symposium gepresenteerd. Het onderzoek gaat over de vraag hoe om te gaan met actiegroepen. Actiegroepen lijken een vanzelfsprekendheid binnen het Nederlandse ruimtelijkeorderingsbeleid en dus ook bij (veel) initiatieven rond de energietransitie.

Tijdens de workshoprondes vertelden Sander van 't Foort, Jelle Beemsterboer en Tjisse Stepstra over hun ervaringen met weerstand rond windturbineprojecten. Marieke Schouten vertelde over haar ervaringen met weerstand en participatie bij geothermieprojecten.

Een veel voorkomende aanname binnen het lokaal openbaar bestuur is dat actiegroepen 'nimby's' zijn die alleen willen voorkomen dat energietransitieprojecten in hun achtertuin plaatsvinden. De aanname over deze en andere drijfveren van actiegroepen blijkt regelmatig niet juist.

Uit het onderzoek naar de actiegroepen kunnen drie leidende bevindingen worden geformuleerd over een als correct ervaren omgang met actiegroepen:

- **Bevinding 1:** actiegroepen komen op voor hun eigen leefomgeving en willen daarom ook meepraten.
- **Bevinding 2:** actiegroepen ontstaan vaak door een gevoel van onrechtvaardigheid. Dit gevoel kan (alleen) worden weggenomen door met actiegroepen in discussie te gaan over de maatschappelijke opgave en niet door enkel de minimale wettelijke/verplichte procedures te volgen.
- **Bevinding 3:** de kern van actiegroepen bestaat veelal uit hoogopgeleide en/of ondernemende omwonenden die (goed) ingevoerd zijn of worden en zelf op zoek gaan naar feitelijke informatie. Dit is een belangrijk inzicht voor de manier waarop de actiegroepen benaderd kunnen en dienen te worden.

Ondanks dat het beeld over actiegroepen van 'het zijn maar nimby's' onjuist is, en de grote meerderheid van de actiegroepen aangeeft wél in discussie te willen gaan en mee te willen denken, blijkt dat 'inwoners' vaak pas 'wakker worden' nadat een min of meer uitgewerkt plan of voorstel naar buiten komt. In het onderzoek wordt dit daarom ook 'onvermijdelijke weerstand'

genoemd. Dit zorgt natuurlijk voor een dilemma voor (lokale) bestuurders. Er zijn grofweg twee richtingen mogelijk voor een bestuurder: 1) toch nog in gesprek gaan met de actiegroep of 2) de gemeenteraad laten beslissen (een gesprek zal immers niet altijd (meer) mogelijk zijn).

Overigens is het van belang om daarbij te beseffen is dat er niet zoiets is als dé actiegroep, dé stad, of dé inwoner. Dit betekent dat de weerstand die naar voren komt uit een actiegroep niet per definitie breed gedeeld is in de samenleving en het dus maar één van de opvattingen die leven in de samenleving is.

Met deze conclusie en uitgangspunten in gedachten is een vijftal handelingsperspectieven voor lokale overheden geformuleerd in het onderzoek. Deze werden ook onderkend in de voorbeelden die door de sprekers in de workshop aan bod kwamen. Het betreffen uitgangspunten gericht op het tot stand komen van een constructief gesprek, maar wel voor de beginfase van een traject, en niet gericht op een (gewenste) uitkomst:

1. Betrek actiegroepen volwaardig in het besluitvormingsproces, dat wil zeggen met voldoende tijd, informatie en ondersteuning, maar ook met een verantwoordelijkheid om met regionaal haalbare oplossingen te komen.
2. Neem de bezorgdheid van de actiegroepen serieus en ga hierover ook het gesprek aan.

3. Voer het echte gesprek met actiegroepen dus direct en informeel wanneer dat gevraagd wordt. Maak een helder verschil tussen (snelle) 'ad hoc'-gesprekken gericht op de procedure en (te plannen) inhoudelijke gesprekken.
4. Laat het in de interactie met actiegroepen niet aankomen op besluitvorming door de Raad.
5. Als er geen gesprek (meer) mogelijk is, blijf dan neutraal in het besluitvormingsproces maar toon wel empathie naar de omwonenden (en actiegroepen).

Om dit wat concreter te maken kan de casus *Geothermie Nieuwegein* dienen. In de workshop stond de casus Nieuwegein centraal. De wethouder en EBN lichtten toe welke verwickelingen ertoe hebben geleid dat geothermie daar uiteindelijk is afgeblazen:

- De gemeente had meer nadruk kunnen leggen op het belang van geothermie voor het klimaat.
- De gemeente had duidelijker kunnen uitleggen dat de rendabiliteit van een geothermieproject onvergelijkbaar is met die van een olie- of gasproject, en dat het kiezen van een locatie buiten de bewoonde omgeving kan betekenen dat het hele project onmogelijk is.
- Er was een zeer actieve actiegroep die (onjuiste) informatie verspreidde over de risico's, met nadruk op grote zorgen voor het ontstaan van 'Groningse toestanden' en de afwezigheid van een schaderegeling.
- Bij het beslissen over dit project heeft de gemeente vooral geluisterd naar de actieve minderheid die vertegenwoordigd werd door deze actiegroep, zonder op zoek te gaan naar de opvattingen van de zwijgende meerderheid van bewoners.

4. Wat is de rol van de raad bij participatie?



De gemeenteraad is het hoogste gemeentelijke orgaan omdat zij gekozen is door de bevolking. Bij veel (grotere) energietransitie-ontwikkelingen, denk aan windturbine projecten, zal de gemeenteraad er daarom de uiteindelijke klap op moeten geven. Een vraag is hoe de gekozen raad zich verhoudt tot directe participatie in het kader van de energietransitie. Het antwoord is dat als de raad participatie wil, zij ook de uitkomst ervan moet respecteren maar dat is niet hetzelfde als overnemen.

Bronnen voor dit hoofdstuk

Tijdens de plenaire discussie met sprekers en zaal is ingegaan op de vraag naar de rol van de raad.

Tijdens de workshoprondes vertelde Sander van 't Foort over zijn ervaringen met de rol van de raad gedurende windturbineprojecten.

Ten minste op twee manieren speelt de gemeenteraad een doorslaggevende rol bij energietransitiebeleid: zij formuleert de kaders voor dat beleid en beslist in concrete projecten. Binnen die kaderstelling kan de opdracht voor de inzet van burgerparticipatie horen. Bij een concreet project kan de raad dan met de uitkomsten van die participatie geconfronteerd worden.

De gemeentelijke praktijk is er volgens de deelnemers vaak een waarbij tot participatie besloten wordt zonder dat helemaal doordacht is hoe het proces gaat lopen. Participatiebijeenkomsten zijn dan vaak verkapte voorlichtingsbijeenkomsten waar en passant ook nog de mening van de aanwezigen wordt gevraagd. Er wordt dan regelmatig gesteld dat de 'echte' participatie (ook) nog kan plaatsvinden door in te spreken bij de gemeenteraad als een concreet project wordt behandeld.

Het verwijzen naar de mogelijkheid tot inspreken bij de gemeenteraad *is formeel* procedureel en democratisch correct. Toch voelt het *procedureel onrechtvaardig* voor betrokkenen (vaak actiegroepen): immers de inspreker heeft vaak slechts een paar minuten heeft om zijn/haar verhaal te doen. Dit is, voor een goed onderbouwd betoog (te) kort. Veel actiegroepen zoeken daarom natuurlijk al vooraf contact met fracties en raadsleden.

Het laten aankomen op burgerparticipatie bij de raad is feitelijk het berusten in een conflictmodel: de raad wordt dan scheidsrechter tussen i.h.a. het college die het voorstel heeft ingebracht en inwonersgroepen. In de woorden van een actiegroepvertegenwoordiger 'scheidsrechters worden pas in het spel betrokken wanneer de regels niet worden nageleefd of wanneer er onenigheid is'.

De uitkomst van het gebruik van de raad als participatiemoment levert daarom meestal een verliezer op. Een bestuurlijk voorbeeld dat tijdens het symposium werd ingebracht draaide om de ervaring dat de uitkomst tot op het laatst onzeker kan zijn. De

gemeenteraad was in eerste instantie positief over de plannen van de wethouder over het plaatsen van een windturbine maar draaide nadat omwonenden in verzet kwamen en van de gemeenteraad een strijdtoneel maakten. De wethouder voelde zich daarom gedwongen op te stappen.

Zeker in kleinere gemeenten is er direct(er) contact tussen raadsleden en inwoners (overigens ook tussen bestuurders en inwoners) waardoor raadsleden mogelijk vatbaarder zijn voor interne spanningen in de samenleving. Meer dan in de grote stad worden raadsleden op straat, bij de bakker en in de sportschool herkent en aangesproken door bezorgde burgers. Een bijkomend element is dat juist in landelijke gebieden met veelal kleinere gemeenten grotere windturbineprojecten worden ontwikkeld waarvan inmiddels duidelijk is dat juist die projecten voor lokale bezorgdheid zorgen. De draai van de gemeenteraadsleden is daarmee te verklaren.

De conclusie op het symposium was dat een gemeenteraad die participatie wil de kaders moet geven waarbinnen een burgerforum plaats kan vinden. Dit betekent ook dat de raad zich tot op zekere hoogte aan het uiteindelijke (en onvoorspelbare) resultaat zal moeten conformeren. Dit kan betekenen dat de voorstellen direct worden overgenomen of dat er buitengewoon actief wordt uitgelegd wat met de input is gedaan. Met andere woorden: echte burgerparticipatie over de inhoud kan alleen als de gemeenteraad zich hierin kan vinden. Als de gemeenteraad zelf al een keuze heeft gemaakt, bijvoorbeeld over de locatie van een windturbine, dan is burgerparticipatie bij voorbaat kansloos.

Leden van de werkgroep BOVEN en de gesprekspartners op 17 juni

Op 17 juni zijn de volgende personen het gesprek aangegaan als key note speaker, workshopbegeleider of workshopspreker. Wij vermelden ook de functies waarmee zij ervaringen hebben opgedaan die relevant waren voor deelname aan het symposium.

- Evelien Tonkens (hoogleraar Burger-schap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanis-tiek in Utrecht).
- Huri Sahin (lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en directeur bij de Stichting LOKAAL Rotterdam).
- Ira Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen).
- Laurens de Graaf (burgemeester ge-meente Lopik).
- Marieke Schouten (wethouder gemeente Nieuwegein).
- Mara van Eck van der Sluijs (business ad-visor geothermie bij EBN).
- Eveline Rosendaal (team lead markt ont-wikkeling geo-energie bij EBN).
- Jan van Belzen (voormalig burgemeester Barendrecht, voorzitter van BOVEN).
- Jelle Beemsterboer (voormalig wethou-der gemeente Schagen).
- Sander van 't Foort (voormalig wethou-der gemeente Renswoude).
- Tjisse Stelpstra (gedeputeerde provincie Drenthe).

De volgende bestuurders namen in juni 2022 deel aan de bestuurlijke werkgroep BOVEN (Bestuurlijk Overleg voor een Vei-lige Energietransitie in Nederland):

- Jan van Belzen (voorzitter BOVEN, voor-malig burgemeester Barendrecht).
- Jop Fackeldey (gedeputeerde Flevoland, bestuurslid IPO met portefeuille Ener-gie).
- Jean-Paul Gebben (burgemeester Dron-ten).
- Laurens de Graaf (burgemeester Lopik)
- Dimitri Horsthuis-Tangelder (wethouder Overbetuwe).
- Rik van der Linden (wethouder Dor-drecht).
- Berend Potjer (gedeputeerde Zuid-Hol-land).
- Antoin Scholten (burgemeester Venlo).
- Peter Verheij (voormalig wethouder Al-blasserdam, raadslid ROB).

De redactie van deze samenvatting lag bij Crisislab (Ira Helsloot en Marijn Helsloot). Ondersteuning voor de werkgroep BOVEN wordt mogelijk gemaakt door het ministe-rie van EZK.

Leestips



Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen.*

Ringelberg, S. (2021). *De Nederlandse aardgastransitie: lessen voor de energietransitie van de 21ste eeuw.*

De Graaf, L. J. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht.*

Helsloot, I. (2014). *Bestuurlijke fragmentatie. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.*

Helsloot, I. (2018). Hoezo zijn (on) veiligheidsbeslissingen lastig te verantwoorden? *Bestuurskunde*, (27)1, 21-31.

Helsloot, I. & In 't Veld, M. (2014). *Ongerust over onrust. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden.*

Helsloot, I., & Helsloot, M. (2021). *Laat ons meedenken!*

Hurenkamp, M. & Tonkens, E. (2021). *En nou mag ik even! Burgerschap: wat is het en wat kun je ermee?*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2021). *Vragen en antwoorden over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie. Een handreiking voor bestuurders en raadsleden door bestuurders.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2012). *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incident reflexen en risicoaanvaarding.*

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2019). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.*

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek.*

Verheij, P.J. (2020). *Beelden over succesvol wethouderschap* [masterthesis]. Universiteit Utrecht.