



*De werkgroep BOVEN heeft verschillende bestuurders gevraagd om hun bestuurlijke ervaringen met initiatieven op het gebied van de energietransitie te delen zodat ook andere bestuurders daar hun voordeel mee kunnen doen.*

## **Inleiding**

In dit verslag delen burgemeester Gerben Dijksterhuis (foto) en communicatieadviseur Saskia de Vries hun bestuurlijke ervaringen met de 'Borselse 100'. Dit is het burgerberaad van 100 inwoners van Borsele dat een pakket aan voorwaarden heeft opgesteld voor de realisatie van nieuwe grootschalige energie-initiatieven in Borsele. Het gaat onder meer over de komst van twee nieuwe kerncentrales, de bedrijfsduurverlenging van de bestaande kerncentrale en de versterking van het hoogspanningsnetwerk.

De rijksoverheid stelde in 2023 in o.a. de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie dat inwoners van gemeenten beter betrokken moeten worden bij grootschalige energietransitie projecten in de gemeente, ook als de rijksoverheid de vergunning verleent, zie het blauwe kader.

### **Regering wenst versterking participatie op decentraal niveau**

'Inwoners weten zelf het beste wat er in hun directe leefomgeving speelt en door hen te betrekken maken we beter beleid. Daarom pleit ik voor een duidelijke wisselwerking tussen wat er op nationaal en op decentraal niveau gebeurt. Bij projecten voor de energietransitie in gemeenten, bijvoorbeeld rond aardgasvrije wijken en windenergie op land, is er vaak een brede inzet op verschillende en interactieve participatiemethoden. Dit geldt ook voor grootschalige opwek van energie waarbij lokaal eigendom veel aandacht krijgt. Tegelijk is het de vraag hoe we succesvolle participatie kunnen bevorderen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat bij decentrale overheden de capaciteit en het budget vaak tekortschieten om inwoners nog actiever bij de energietransitie te betrekken. Tegelijk staat het principe van het betrekken van burgers al voor het moment dat

concrete plannen voorliggen aan de basis van de Omgevingswet. Dat betekent dat inwoners vroeg in het proces mee moeten kunnen denken of mee moeten kunnen doen. Waar informeren nog vaak de boventoon voert bij participatietrajecten op energie en klimaat, zie ik dit slechts als een randvoorwaarde voor dialoog en interactieve participatiemethoden. Ik wil een omslag maken van participatie die de bal bij de burger legt ('kom maar langs als je mee wilt praten') naar een vorm van participatie waarbij overheden het gesprek actief aangaan met een open en uitnodigende houding. Daarbij moet de organiserende partij rekening houden met de invloed van maatregelen op de leefomgeving van inwoners, want deze gaat vaak over (gemeente)grenzen heen. Bij een participatietraject moeten alle belanghebbenden dan ook zo goed mogelijk betrokken zijn. Natuurlijk zal het niet altijd meteen goed gaan; als overheden moeten we inwoners beter leren betrekken en daarin wil ik faciliteren. Ik wil daarbij ook van de ervaringen van mede-overheden uitgaan, die vaak al voorlopen met deze vorm van participatie.<sup>1</sup>

De kabinetsvisie past exact bij de visie van Dijksterhuis. Zeer recent werd hij president van de Europese kernenergiegemeenten: *Group of European Municipalities with Nuclear Facilities in Europe (GMF Europe)*. Deze groep is in 2000 ontstaan en bestaat momenteel uit vertegenwoordigers van zestien verschillende landen. Het heeft als doelstelling om de stem van de lokale gemeenschap te laten horen in de besluitvorming in de nucleaire wereld.<sup>2</sup> Een andere doelstelling is het zorgen voor kennisuitwisseling over wat het betekent om met een nucleaire faciliteit in de gemeente te leven. Dijksterhuis: 'In Borsele weten we hoe het is om te wonen en te leven naast een kerncentrale en een opslag van radioactief afval. Maar we zien ook wat nieuwe plannen op nucleair gebied voor impact hebben op inwoners. Het is van groot belang dat de belangen van lokale gemeenschappen serieus worden genomen bij de besluitvorming.'<sup>3</sup>

De gemeente Borsele had de handschoen voor burgerparticipatie daarom al eerder opgepakt met financiële ondersteuning van het ministerie van EZK. Het college had, toen in 2022 de nationale politiek een meerderheid zich leek af te tekenen voor een twee extra kerncentrales in de gemeente, het initiatief genomen om met een burgerberaad, de Borselse Voorwaarden Groep, te komen. Deze groep werd gevraagd om in vijf bijeenkomsten voorwaarden te formuleren waaronder grote rijksenergietransitieprojecten in de gemeente zouden kunnen plaatsvinden. De Borselse Voorwaarden worden op 11 januari 2024 vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft toegezegd de Borselse Voorwaarden over te nemen als er geen wettelijke en/of juridische beperkingen zijn. Na vaststelling door de gemeenteraad bundelt de gemeente haar voorwaarden met die van de provincie Zeeland.

Merk op dat deze insteek al direct past bij een van de kernuitgangspunten voor burgerparticipatie waarover BOVEN al eerder een publicatie<sup>4</sup> uitbracht: in feite gaat het om planparticipatie, dat wil zeggen het overleg met omwonenden over de juiste uitwerking van een

---

<sup>1</sup> Brief 'Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energie transitie' van de minister van Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer d.d. 17 mei 2023.

<sup>2</sup> Artikel 'Mayor of Borsele elected as GMF President' van 19 oktober 2023 op [www.gmfeurope.org](http://www.gmfeurope.org).

<sup>3</sup> Artikel 'Gerben Dijksterhuis wordt president van Europese kernenergiegemeenten' van 23 oktober 2023 op [www.omroepzeeland.nl](http://www.omroepzeeland.nl).

<sup>4</sup> BOVEN (2022), *Burgerbetrokkenheid bij de risico's en onzekerheden van de energietransitie*.

besluit dat in principe genomen is, maar waar nog ruimte is voor werkelijke aanpassingen van de uitvoering ervan.

### De participatie-opzet in Borsele

Dijksterhuis en De Vries vertellen vol enthousiasme over de participatie-opzet in Borsele die, zoals hieronder zal blijken, behoorlijk arbeidsintensief was en alleen mogelijk was dankzij een subsidie vanuit het ministerie van EZK.

De gemeente is in 2022 gestart en is langs alle 15 dorpen van Borsele gegaan om tijdens dorpsuissessies input op te halen voor de voorwaarden en de vormgeving van het participatieproces. De opbrengst van deze sessies was om meerdere redenen interessant: de deelnemers die min of meer tot de bekende kleine groep van bij inspraak actieve inwoners behoorden, zagen zelf de noodzaak voor een bredere samenstelling van de op te richten participatiegroep. Ook werd nadrukkelijk gevraagd om de inbreng van lokale kennis in de op te richten participatiegroep.

Het resultaat is dat besloten is tot de oprichting van een 'Borselse Voorwaarden Groep' van 100 inwoners met een beoogde brede samenstelling, vanaf nu de '100' genoemd. Zo moest de helft bestaan uit jongere inwoners (van 16 tot 34 jaar). Voor elk van de 15 dorpsraden was ook een plek gereserveerd. Op voorhand werd de omvang van de 'klus' duidelijk gemaakt, namelijk vijf bijeenkomsten in een half jaar waar een vergoeding van 50 euro per bijeenkomst tegenover stond. Belangrijk was ook dat de inhoud van de klus helder was: gegeven besluiten over de komst van diverse grote energieprojecten en de mogelijke komst van twee nieuwe kerncentrales door het Rijk, wat zou het advies van de '100' zijn over de voorwaarden? Wat is er bijvoorbeeld nodig voor het landschap, de leefbaarheid en de veiligheid in Borsele als er nieuwe energieprojecten bijkomen? De '100' hadden daarmee in het bijzonder geen taak om draagvlak voor of tegen kernenergie of de komst van de kerncentrales onder alle inwoners van Borsele te peilen of te garanderen.

In april 2023 deed de gemeente middels een uitnodigingsbrief die aan alle huishoudens in de gemeente is gestuurd een oproep aan haar inwoners om zich aan te melden voor de 'Borselse Voorwaarden Groep'.<sup>5</sup>



---

<sup>5</sup> Zie [www.borsele.nl](http://www.borsele.nl).

Deze brede uitvraag leverde 366 belangstellenden op. Er zijn uiteindelijk 110 deelnemers door een participatieadviesbureau ingeloot.<sup>6</sup> Het adviesbureau heeft daarbij een wegging toegepast om zo een eerlijke verdeling tussen inwoners uit alle dorpen, leeftijd en gender te krijgen. 15 deelnemers waren afgevaardigd vanuit een dorpsraad.<sup>7</sup>



De procedure betekende dat onder de deelnemers zowel a priori voorstanders als tegenstanders van de nieuwe centrales aanwezig waren. De groepsgrootte van 100 inwoners is volgens Dijksterhuis en De Vries ook zeker nodig voor een 'nivellering' van de meningen.

De eerste bijeenkomst op 5 juni 2023 werd besteed aan het vaststellen van de spelregels door de deelnemers zelf. Een van die spelregels werd dat 66% van de deelnemers voor een voorwaarde moesten stemmen, voordat deze kon worden opgenomen in het voorwaardenpakket.



Conform de gedachte uit de eerdere dorpshuissessies werd lokale kennis gevraagd ter ondersteuning van de '100': iedereen die expertise wilde inbrengen werd gevraagd dat te doen. Door een extern wervings- en selectiebureau werden 'lokale experts' geworven en geselecteerd op basis van een check op de kennis en de bereidheid neutraal kennis in te brengen. In totaal ondersteunden 15 lokale experts de groep. Op drie inhoudelijk punten werd een beroep gedaan op externe expertise. Zo werd onder andere voor kennis over de organisatie van de rampenbestrijding na een ongeval de veiligheidsregio gevraagd om inbreng.



Een delegatie van zeven leden van de '100' is in september 2023 naar de twee Engelse moderne kerncentrales in aanbouw, Hinkley Point C, gegaan om daar met inwoners en autoriteiten te spreken over overeenkomsten, verschillen en leerpunten.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Er zijn dus meer dan 100 inwoners ingeloot omdat er rekening werd gehouden met afvallers die bij nader inzien toch niet zouden willen deelnemen of wegens omstandigheden vroegtijdig zouden moeten afhaken.

<sup>7</sup> Zie [www.borsele.nl](http://www.borsele.nl).

<sup>8</sup> Voor een verslag van de bevindingen zie 'Terugblik op bezoek aan Hinkley Point C en omgeving' op [www.borsele.nl](http://www.borsele.nl).

### **De rol van de gemeenteraad van Borsele**

'De gemeenteraad van Borsele hecht er veel waarde aan om nauw betrokken te zijn bij het proces om te komen tot de 'Borselse Voorwaarden'. Daarom heeft elke raadsfractie één raadslid aangewezen om deel te nemen aan een raads werkgroep, die is ingesteld in de raadsvergadering van 2 februari 2023. Samen vormen zij de raads werkgroep Borselse Voorwaarden. Deze raads werkgroep ziet toe op de uitvoering van het proces om tot de Borselse Voorwaarden te komen. Het college van burgemeester en wethouders stelt de Borselse Voorwaarden op in coproductie met de inwoners en legt deze voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt uiteindelijk de Borselse Voorwaarden vast.'<sup>9</sup>

De '100' hebben uiteindelijk in vijf bijeenkomsten een breed voorwaardenpakket opgesteld. De inhoud weerspiegelt de zorgen van de deelnemers en daarmee ook die van de omgeving. Belangrijke zorgen zijn de (sociale veiligheid en de leefbaarheid in de) bouw-fase als dat het aantal bouwers meer zal zijn dan het aantal inwoners van Borsele zelf. Ook speelt zorg over landschappelijke vervuiling door nog meer hoogspanningsleidingen en eventuele koeltorens. De veiligheid van de centrale zelf is veel minder een zorg.

### **Reflectie Dijksterhuis en De Vries**

Gevraagd naar een kritische reflectie op de sterke en zwakkere punten van deze participatieopzet reageren Dijksterhuis en De Vries bedachtzaam. Dat participatie noodzakelijk is bij een dergelijke majeure beslissing staat buiten kijf. Een opzet als nu in Borsele geeft een heel mooie kijk op wat nodig is als voorwaarden daarbij volgens de ingestelde participatiegroep.

Zoals de '100' zelf nadrukkelijk aangeeft, geeft invulling van deze voorwaarden nog geen garantie op draagvlak binnen de gemeenschap. De '100' heeft ook bewust niet geprioriteerd in hun voorwaardenpakket. Dat maakte de taak van de '100' aanzienlijk makkelijker (en dat is terecht!) dan die van de bestuurders en volksvertegenwoordigers die de uiteindelijke beslissingen moeten nemen op basis van o.a. het advies van de '100'. Uiteindelijk kan deze vorm van participatie dan ook niet meebeslissend zijn (in termen van de participatieladder) maar 'slechts' adviserend.

Dijksterhuis en De Vries stellen dat daarom een belangrijk attentiepunt is om als bestuur continue scherp te zijn om heel precies te zijn naar de betrokkenen over het participatieproces maar ook naar andere inwoners van Borsele in de uitleg over het participatieproces. Er moet gewaakt worden voor het idee dat er een schaduwgemeenteraad kan ontstaan.

Heel praktisch gesproken, zo stellen ze, kost het organiseren van deze vorm van participatie zoveel capaciteit dat externe ondersteuning en subsidie noodzakelijk is.

---

<sup>9</sup> Gemeente Borsele (2023), *Plan van Aanpak Borsele Voorwaarden*.

Bovenstaande betekent dat als de gemeente zelf meer op participatie wil inzetten voor projecten waar ze zelf bevoegd gezag is ze dan nog scherper 'het speelveld' zal moeten definiëren. Wat is exact de doelstelling en betekenis van de participatie?

### **Nabeschuiving BOVEN: Participatie is geen toverstok**

BOVEN heeft in haar eerdere publicatie over participatie een aantal inzichten op een rij gezet.<sup>10</sup> Zo is belangrijk dat onderscheid moet worden gemaakt tussen beleidsparticipatie en planparticipatie.

De roep om *meedenken over beleid* krijgt volgens de wetenschap vooral een beperkt aantal activistische inwoners in beweging. Het is mogelijk daarom dat de roep om meer beleidsparticipatie binnen de decentrale politiek vooral komt van die (politieke) partijen die op dat moment niet onverdeeld enthousiast zijn over een initiatief. Zo was binnen provinciale staten van Zeeland het een motie van Partij voor de Dieren, Partij van de Arbeid en Groen-Links die begin 2023 om een burgerberaad vroeg.<sup>11</sup> Partijen die al in hun programma hebben staan dat ze tegen kernenergie zijn. De motie verwees overigens naar het advies *Splijtstof* van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur die ook weinig enthousiast is over kernenergie en daarom voor een brede maatschappelijke discussie pleit. De slotsom moet praktisch gesproken zijn dat zolang niet tot direct democratische besluitvorming over een beleidsthema wordt besloten (en in Nederland gaan we uit van een representatieve democratie) beleidsparticipatie ingewikkeld is te realiseren.

Zodra een plan of project echt concreet wordt, dus na initiële besluitvorming door het democratisch gelegitimeerd bevoegd gezag, is de gewone inwoner die het betreft wel bereid om over de *planvoorwaarden mee te denken*. Onder het palet aan voorwaarden dat besproken wordt, kan een passende compensatieregeling vallen, ten minste op het niveau van de gemeenschap. Merk op dat het hier niet om een 'verplichte' compensatie vanuit veiligheidsperspectief gaat: nieuwe ontwikkelingen zullen aan de reguliere wetgeving moeten voldoen en dus voldoende veilig zijn. Het proces in Borsele maakte overigens fraai duidelijk dat de deelnemers aan de '100' risicorealist zijn die de fysieke veiligheid van de kerncentrale niet als het probleem ervaren. Dit past overigens bij de uitkomst van eerder onderzoek naar hoe burgers denken over de risico's van kerncentrales.<sup>12</sup>

Heel praktisch: een 'goed' planparticipatieproces betekent dat de betrokken bewoners ook door de gemeente gefaciliteerd worden zoals ook in Borsele is gedaan. Of in het bijzonder een vergoeding ook wenselijk is, hangt o.a. af van de mate van betrokkenheid van de participerende inwoners en de gevraagde tijdsbesteding af: een klein energietransitieproject zoals een buurtbatterij dat alleen een specifieke (kleinere) wijk raakt en overleg over de exacte locatie ervan, is van een andere orde dan het gemeentebrede traject in Borsele.

---

<sup>10</sup> BOVEN (2022), *Burgerbetrokkenheid bij de risico's en onzekerheden van de energietransitie*. Deze rapportage is te vinden op [www.werkgroepBOVEN.nl](http://www.werkgroepBOVEN.nl).

<sup>11</sup> MOTIE Burgerberaad Kernenergie, Provinciale Statenvergadering 10 maart 2023.

<sup>12</sup> I. Helsloot, M. Helsloot & A. Scholtens (2018), *Kernenergie gevaarlijk? Een publieksonderzoek naar wat mensen denken over de risico's van kerncentrales*.

Ingewikkeld is de formulering van de precieze vraag aan de participanten. Als er geen randvoorwaarden worden geformuleerd zal de ‘narrige burger’ zich al snel veeleisend opstellen: in de positie van bestuurder zouden ze niet investeren in maatregelen om (stralings)risico’s van kerncentrales en kernenergie te voorkomen, terwijl zij in de positie van alleen consument makkelijk om extra maatregelen vragen. Bij het formuleren van randvoorwaarden zoals een financieel kader en/of de noodzaak tot prioritering wordt de participatietaak opeens veel zwaarder (ervaren) door de betrokken inwoners. Toch geeft een meer precieze participatievraag een scherper inzicht in de wensen van de betrokkenen.

#### **Drie basisnoties over burgers en risicobeleving**

1. Burgers hebben wanneer ze in algemene termen over risico’s bevestigd worden een voorkeur voor rationeel risicobeleid.
2. Wanneer burgers (emotioneel) betrokken zijn bij een specifiek risico maken zij andere afwegingen dan wanneer hen direct wordt gevraagd naar hun top of mind mening. Dan vertonen zij namelijk klassiek ‘sinterklaas’-gedrag: ze vullen op ‘hun verlanglijstje’ in dat risico’s kleiner moeten worden door het nemen van maatregelen, en dat de kosten daarvoor door anderen gedragen moeten worden.
3. Beter geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht zouden dezelfde burgers toch (weer) rationeel beslissen, dus gebaseerd op kosten-baten-afwegingen en met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen.<sup>27</sup>

De drie gezichten van de narrige burger uit: Ministerie van BZK (2015), *Kennisdocument burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid*.

Hoe dan ook, uiteindelijk is er ook bij een ‘goed’ planparticipatieproces geen garantie op 100% draagvlak.