

In gesprek over energietransitie

Participatie en communicatie in
30 RES Regio's

Analyse
NP RES
September 20202

E:M+MA.



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Opzet analyse	4
De RES en de energietransitie	5
Aanpak in de regio's	6
Trends en observaties	9
Uitdagingen	10
Aandachtspunten	11
Verantwoording	11

Inleiding

Meer en meer groeit het besef dat de energietransitie naast een technische uitdaging ook en vooral een maatschappelijke uitdaging is. Dat zien we terug in de manier waarop de Regionale EnergieStrategieën (RES) tot stand komen. In alle RES'en is oog voor wat inwoners en stakeholders belangrijk vinden. Op het scharnierpunt tussen de concept RES en de RES 1.0 is het tijd om de balans op te maken. Dit document geeft een beeld van de manier waarop er in de 30 regio's invulling is gegeven aan de communicatie en participatie rondom de concept-RES en de plannen richting de RES 1.0. Hierbij ligt de focus op de procescommunicatie en -participatie bij het opstellen van de RES'en.

Kader van NP RES voor maatschappelijke betrokkenheid

Het Nationaal Programma RES heeft in de handreiking opgenomen wat er wordt verwacht van de regio's in het organiseren van maatschappelijke betrokkenheid en hoe dat in de RES een plek kan krijgen. Dat is het kader dat wij hebben gebruikt bij onze analyse. In de handreiking staat:

Maatschappelijke betrokkenheid

Om tot een goede RES te komen is brede maatschappelijke samenwerking in de regio noodzakelijk. Voor de uitvoering van de RES is maatschappelijk draagvlak van groot belang. Alle relevante stakeholders moeten de mogelijkheid krijgen een bijdrage te leveren in het RES-proces. Welke stakeholders dat zijn, verschilt per regio.

De keuzes die in de RES gemaakt worden, hebben in een latere fase een grote impact op de directe leefomgeving. Bovendien beschikken inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en marktpartijen over kennis van de regio die de kwaliteit van de RES kan vergroten. Daarom is het wenselijk hen in een zo vroeg mogelijk

stadium te betrekken. Dit kan op uiteenlopende manieren, waarbij onderscheid kan worden gemaakt in vier doelen:

- acceptatie van de RES
- kwaliteit van de (besluitvorming over) RES vergroten
- maatschappelijk draagvlak verkrijgen
- eigenaarschap van de RES nastreven.

(bron: website NP RES – afwegingskader maatschappelijk draagvlak – beschrijving maatschappelijke betrokkenheid)

Wat betekent dit voor de Concept RES en RES 1.0?

Het NP RES heeft ook uitgewerkt hoe dit vervolgens een plek kan krijgen in de concept RES en de RES.

Concept RES: Beschrijving van hoe inwoners, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zijn betrokken in het RES-proces en welke signalen er zijn over het maatschappelijk draagvlak.

RES 1.0: Dezelfde beschrijving als bij de Concept RES met hieraan toegevoegd een overzicht van de afspraken over betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de RES. Denk aan plan-, financiële en projectparticipatie.

In deze analyse brengen we in kaart wat we in de 30 regio's zien, welke activiteiten zij hebben georganiseerd en wie ze daarbij hebben betrokken.

Opzet analyse

Voor deze analyse is in beeld gebracht hoe in Nederland de communicatie en participatie bij het opstellen van de concept RES is vormgegeven. En wat de plannen zijn richting RES 1.0. Er is het nodige bekend over wat de regio's doen en waar ze zich mee bezig houden. Onder andere doordat een aantal provincies een analyse heeft gemaakt van de participatie-aanpak in de eigen regio's. Daarnaast staat in de concept RES of een bijlage vaak vermeld wat er is gedaan en met wie er is gesproken om tot een concept-RES te komen. En tot slot zijn in de concept-RES'en de plannen beschreven voor het betrekken van inwoners en stakeholders richting RES 1.0.

Onderzoeksvragen

Leidraad voor de analyse zijn een tiental vragen.

Terugkijken

- Wie zijn er op welke manier betrokken bij de RES (groepen, activiteiten, deelnemers)
- Waar lag de primaire verantwoordelijkheid voor het organiseren van de participatie?
- Hoe is de input verwerkt in de RES? En was daar vooraf een kader voor uitgewerkt?
- Wat is de belangrijkste les die je als regio hebt geleerd?

Vooruitkijken

- Is er een plan gemaakt voor RES 1.0?
- Wie ga je op welke manier betrekken bij de RES?
- Waar ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het organiseren van de participatie?

- Wat is de uitdaging voor de komende maanden?

Observaties

- Welke trends zien we?
- Wat zijn de dilemma's voor de komende maanden vanuit de geleerde lessen en de uitdagingen voor de toekomst
- Wat zijn aanbevelingen?

Ontwikkelen raamwerk

Vanuit de onderzoeksvragen is een raamwerk ontwikkeld om voor iedere regio in kaart te brengen wat het doel van participatie en communicatie is, hoe dit in de praktijk is vormgegeven en welke uitdagingen de regio's zien.

Documentenanalyse

Per regio is het raamwerk ingevuld op basis van een documentenanalyse. Hierbij is gebruik gemaakt van:

- Wat er in de concept RES en de bijlagen staat
- Analyses die in verschillende provincies zijn gemaakt
- Brondocumenten van NP RES

Aanvullende check bij de regio's

Aan de regio's is dit raamwerk voorgelegd en hen is gevraagd om de informatie te controleren en aan te vullen.

Verificatiegesprek met de regio's

De eerste uitkomsten van de analyse zijn in een groepsinterview besproken met de adviseurs die in de regio actief zijn. Zij hebben in alle openheid gereflecteerd op de uitkomsten en deze aangescherpt en genuanceerd.

De RES en de energietransitie

De overheid nodigt bij het opstellen van de RES inwoners, stakeholders en bedrijven uit om mee te praten en mee te denken over de invulling van de RES. Tegelijkertijd omvat de energietransitie veel meer dan de vraagstukken waar een RES zich over buigt. Overheden zijn al heel lang met hun omgeving in gesprek zijn over tal van deelaspecten. Soms geïnitieerd vanuit de overheid, waarbij partijen uitgenodigd worden om mee te praten over beleid. En andere keren ligt het initiatief bij inwoners of stakeholders die een rol voor de overheid zien bij wat zij ontwikkelen. De NSOB heeft dit mooi in kaart gebracht en laat ook zien hoe de verhouding tussen overheid, markt en samenleving aan het veranderen is.

Het gesprek over de energietransitie is niet gestart bij het opstellen van de RES. En we zien ook dat de inhoud van de RES in de meeste regio's geen compleet nieuw beleid is. Het bouwt voort op bestaande locaties en/of plannen voor grootschalige opwek van energie. Plannen waar in veel gevallen de omgeving al bij betrokken is.



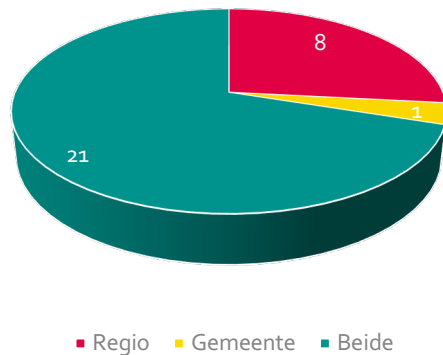
Voor het maken van een RES is het samenspel tussen regio en gemeenten een hele nieuwe manier van samenwerken. De verantwoordelijkheid voor communicatie en participatie over de RES wordt in de meeste regio's gedeeld. De regio organiseert een aantal activiteiten en de gemeenten nemen een deel voor hun rekening. Daarbij zien we dat de communicatie en participatie met inwoners vaak de verantwoordelijkheid is voor gemeenten. Waarbij de gemeentelijke agenda rondom energietransitie en duurzaamheid is breder dan alleen de RES. Gemeenten hebben ook een opdracht in de warmtetransitie, klimaatadaptatie, besparen en verbeteren van woningen. Dat maakt het soms een flinke puzzel om alle onderwerpen de aandacht te geven die ze verdienen. We zien dat het gesprek over energietransitie en grootschalige opwek vaak wordt gecombineerd met gesprekken over de omgevingsvisie. Gesprekken over warmtebronnen worden gekoppeld aan de transitievisie warmte die iedere gemeente nu aan het opstellen is. De grootste onderwerpen uit de RES worden op deze manier geagendeerd.

Aanpak in de regio's

Wie heeft de regio bij communicatie en participatie

We zien dat de primaire verantwoordelijkheid voor communicatie vaak een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen regio en gemeenten. De regio organiseert in veel gevallen de activiteiten voor stakeholders, maakt een participatiestrategie en ondersteunt gemeenten. Gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor de communicatie en participatie met inwoners en lokale stakeholders. In een aantal regio's geeft de regio aan dat zij primair verantwoordelijk zijn, dat zien we in regio's die uit een of twee gemeenten bestaan. Of in regio's die de krachten gebundeld hebben en alle inwoners op een zelfde manier willen betrekken.

Wie heeft de regio bij participatie over de (concept) RES?



Regio's en gemeenten die de verantwoordelijkheid delen, doen dat vanuit de overtuiging dat je op die manier het meeste recht doet aan de lokale situatie in iedere

gemeente. En je daarmee de verantwoordelijkheden legt waar ze horen. Ook zorgt dat voor grotere betrokkenheid van lokale bestuurders en grotere binding met de individuele gemeenteraden.

Niveaus van communicatie en participatie

De niveaus van communicatie en participatie die bij het maken van de RES worden nagestreefd zijn in de RES'en niet helemaal volgens de indeling van NP RES beschreven. Wij onderscheiden:

- Informeren → informatie delen over het proces en de inhoud van de RES
- Consulteren → groepen raadplegen over de keuzes
- Samen ontwikkelen → groepen permanent betrekken bij het maken van de RES en bij elke stap met elkaar in gesprek, zo groeit in een jaar een gezamenlijke RES
- Gedeeld eigenaarschap → gedeelde verantwoordelijkheid voor de ambities in de RES en ook de uitvoering daarvan

In deze stappen zit een opbouw van intensiteit waarin andere partijen betrokken zijn en worden bij de RES. Tegelijkertijd zit er ook een opbouw in waarbij de voorgaande stappen soms automatisch onderdeel uitmaken van de volgende en niet apart beschreven worden. In de meeste regio's wordt een mix ingezet. Dat verklaart dat de gegevens in onderstaande staafdiagrammen niet optellen tot 30.

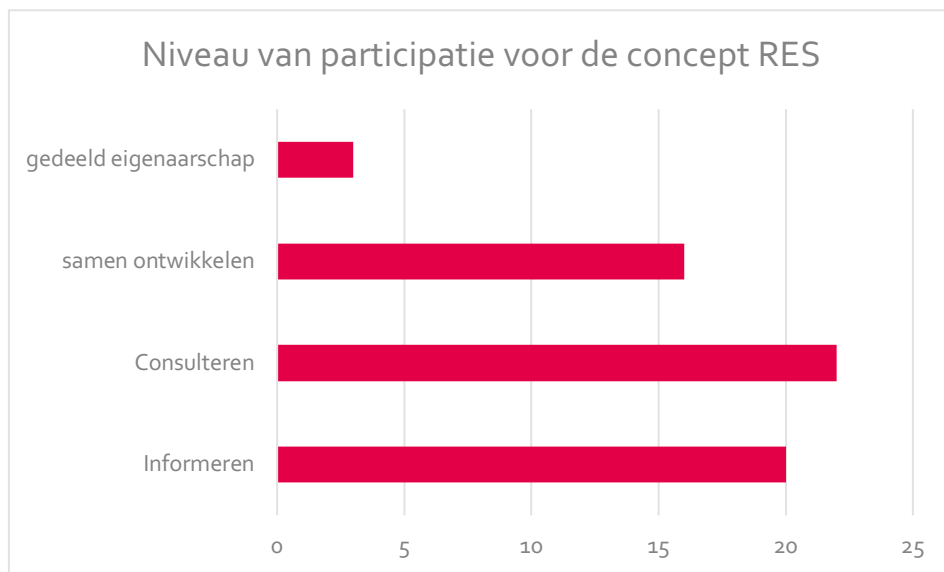
We zien dat in bijna alle regio's bij de presentatie van de concept RES publiciteit hebben gezocht in de lokale media, een site hadden waar informatie over de concept RES was terug te lezen, een Q&A hadden voor gemeenten in de regio. En soms ook een animatie, infographic of filmpje hadden om de inhoud van de RES in een paar minuten over te brengen. Ondanks dat bijna alle regio's dit in de praktijk hebben gebracht, beschrijven zij het niet altijd als aparte stap in hun communicatie- en participatiestrategie.

Consultatie oftewel het raadplegen van de omgeving is in het merendeel van de regio's georganiseerd en had heel verschillende vormen. Van inwonersavonden tot ateliers met stakeholders en van enquêtes tot webinars. Daarin hebben de RES regio's laten zien dat zij snel hebben kunnen schakelen toen door de lockdown *live* bijeenkomsten niet meer door konden gaan. Ook zie je dat er een mix van vormen is aangeboden die allemaal een andere groep mensen aanspreekt. Daar is het afgelopen jaar meer aandacht voor gekomen.

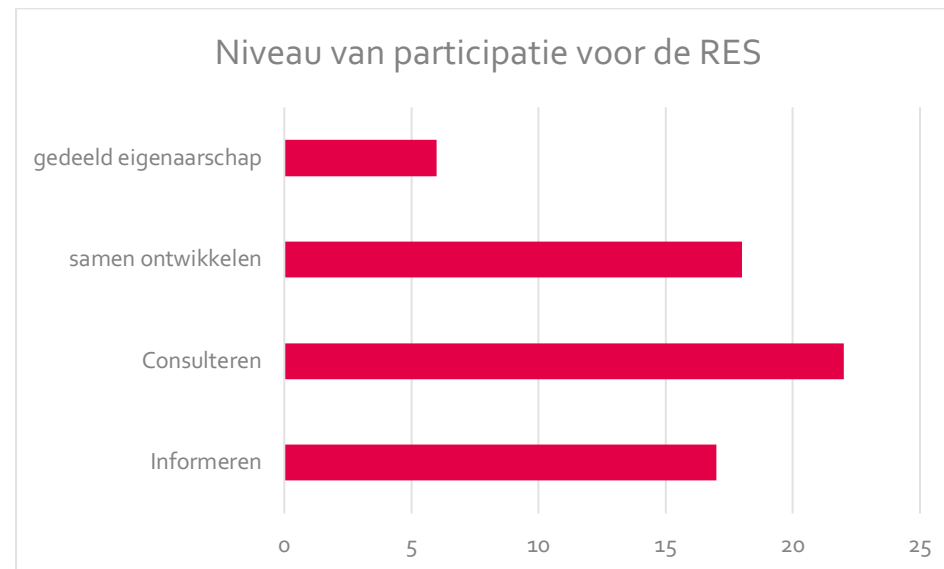
16 van de 30 regio's hebben er voor gekozen om de concept RES met een vaste groep stakeholders echt samen te ontwikkelen. Dat varieerde van het instellen van een

programmaraad, tot een intensief programma waar via werkateliers nauw is samengewerkt of door een stakeholdertafel te maken met de meest nauw betrokken partijen. In deze overleggen zoeken deelnemers naar oplossingen voor het opwekken van duurzame energie. Waarbij ieders mening wordt gehoord en iedereen het eens is met de uitkomst.

En in 3 regio's ging dat nog een stap verder door ook al commitment af te spreken over de gezamenlijke uitvoering van de concept RES en de RES 1.0.



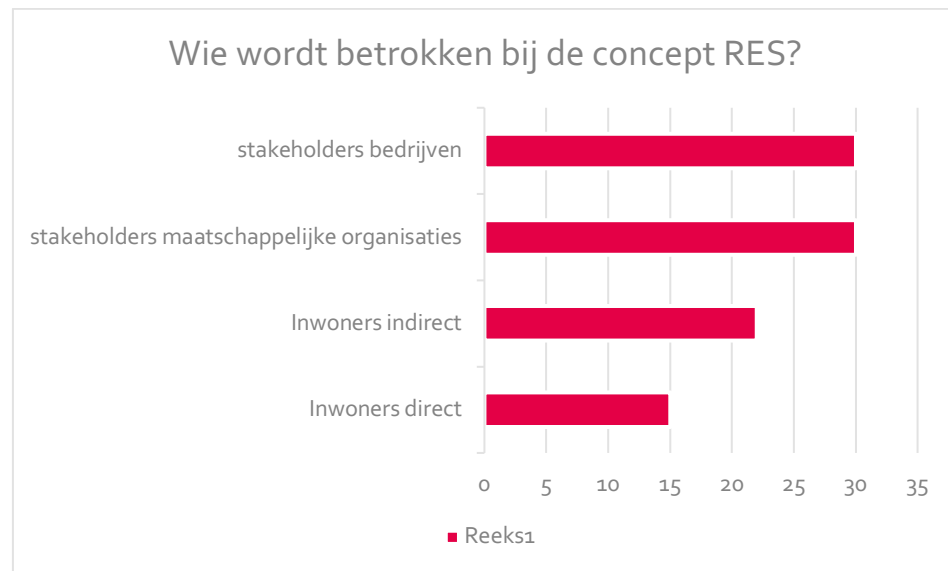
Als we kijken naar de ambities richting de RES 1.0, dan zie je dat veel regio's vasthouden aan de strategie die ze voor de concept RES ook volgde. En die strategie uitbreiden en intensiveren. Dat zien we met name in regio's waar in de concept RES de mogelijkheden worden geschetst, maar de keuzes nog niet zijn gemaakt.



We zien niet alleen dat de intensiteit toeneemt van de activiteiten, maar ook de groepen die betrokken worden. De verwachting is dat de komende maanden de RES en de opgaven die daar mee samenhangen meer zichtbaar gaan worden.

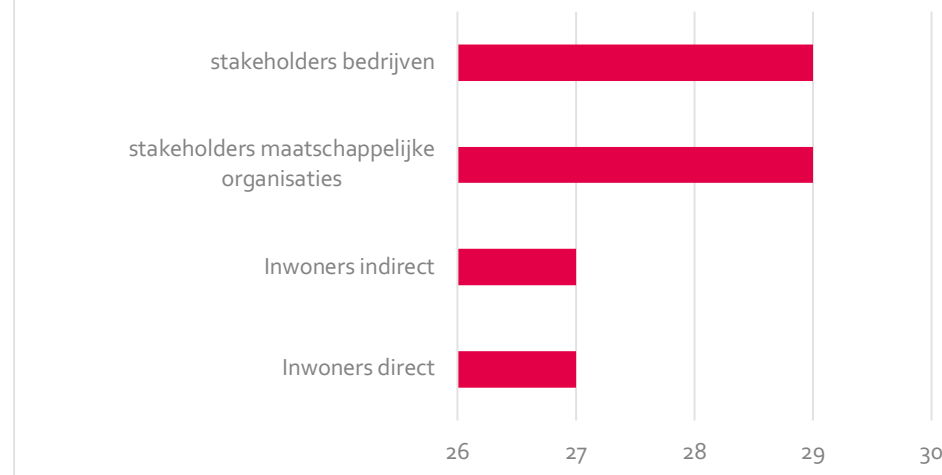
Wie worden betrokken bij de concept RES en de RES?

In alle regio's zijn voor de concept RES maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken. In de helft van de regio's is er direct met inwoners gesproken. In 22 regio's waren vertegenwoordigers van inwoners betrokken. Denk dan bijvoorbeeld aan energievoorzieningscoöperaties, dorpsraden of wijkraden.



Richting de RES 1.0 zie je dat bijna alle regio's de ambitie hebben om inwoners direct te betrekken, in de fase van de concept RES was dat in de helft van de regio's het geval.

Wie wordt betrokken bij de RES?



Betrokkenheid raden

In alle regio's zijn activiteiten georganiseerd om raden te informeren en te betrekken bij de concept RES in hun regio. Formeel is dat natuurlijk geen participatie, gezien de besluitvormende rol van de raad. In veel RES'en wordt het wel onder die noemer beschreven. Vanaf een afstand gezien lijkt het erop dat raden en andere volksvertegenwoordigers worden geïnformeerd over de verschillende stappen in het RES-proces en de keuzes die voorliggen in een regio. In maar weinig regio's is de raad ook betrokken bij het vaststellen van een kader voor participatie. Doordat wel te doen, geef je vooraf democratische legitimiteit aan je participatie-proces. Bij latere behandeling in de raad kan je daar met elkaar op terugkijken en beoordelen of aan de inspanningen is voldaan en hoe de uitkomsten passen binnen het afwegingskader.

Trends en observaties

Kijkend naar de 30 regio's zijn er vijf trends die opvallen. Ondanks dat iedere regio een eigen dynamiek heeft en een eigen manier van werken, lijkt er in de afgelopen maanden ook een *common sense* te zijn ontstaan over hoe je het gesprek over de RES kan opbouwen. Vijf opvallende zaken.

Veel verschillen tussen de regio's in tempo, aanpak en inhoud van de RES

De verschillen tussen de regio's zijn groot. In aanpak, in inhoud en in het proces dat zij hebben gevolgd. Verschillen die zijn te verklaren door te kijken of er al een samenwerkingsverband was of dat deze nieuw moest worden opgezet, of er voortgeborduurd kon worden op bestaande plannen of juist niet. En ook belangrijk hoe zijn gesprekken met stakeholders en inwoners in het verleden verlopen. Oud zeer moet soms eerst een plek krijgen voor je met elkaar verder kan. Als we kijken naar de participatiestrategie die is gevolgd, dan hangt dat vaak ook samen met hoever je als regio al bent met het concretiseren van de keuzes die er zijn. Hoe concreter de plannen hoe meer en intenser het gesprek met de regio al is gevoerd. De afgelopen weken zien we dat dat in steeds meer regio's het geval is. En dat de regio's meer gelijk op lijken te gaan.

Stakeholders overal goed in beeld

In alle regio's zijn en blijven stakeholders betrokken. Een op het oog groot netwerk van allerlei betrokken partijen heeft in de verschillende regio's meegepraat over de plannen. Vaak in de vorm van werkateliers.

De komende periode van professioneel draagvlak naar maatschappelijk draagvlak

Door nauw met stakeholders samen te werken is een basis gelegd voor een plan dat geworteld is in de regio. Ook doordat in bijna alle regio's er een nauwe samenwerking is tussen bestuurders, ambtenaren, medewerkers van andere netwerkpartners en

betrokken organisaties. Vanuit deze basis wordt de komende maanden in vrijwel alle regio's nauwer contact gezocht met inwoners en wordt ook met hen het gesprek georganiseerd. Voor een groot deel zal dat online zijn. Mooie bijvangst is dat veel online bijeenkomsten een groter bereik hebben dan dezelfde bijeenkomsten in een zaaltje. De drempel lijkt lager te zijn en het is gemakkelijker te combineren als je 's avonds niet het huis uit kan of wil.

Communicatie en participatie wordt serieus genomen, maar zit niet overal in het hart van het proces

Als we kijken naar alle inspanningen die de regio's doen en de samenwerking met gemeenten en andere partijen, dan zie je dat communicatie en participatie heel serieus wordt opgepakt. Een aandachtspunt is dat in de concept RES tot nu toe niet altijd is terug te lezen wat de doelstellingen vooraf waren, welke kaders daarvoor zijn opgesteld en hoe de uitkomsten van alle gesprekken (in elke vorm) hebben meegewogen bij de keuzes die zijn gemaakt. Dan zou participatie echt in het hart van het proces zitten.

Lokaal eigenaarschap als middel voor betrokkenheid

Participatie kan gaan over beleidsparticipatie, projectparticipatie en financiële participatie. Beleidsparticipatie gaat over het betrekken van de omgeving bij het beleid dat je maakt, de strategie die je gaat volgen. Projectparticipatie richt zich op het mee laten denken en doen van de omgeving bij een concreet project, denk aan een zonneweide of een windmolenpark. En financiële participatie gaat over manieren waarop je als omgeving (mede-) eigenaar kan worden. In de energietransitie hebben alle vormen hun waarde. Wel zien we dat financiële participatie meer wordt gewaardeerd en echt als hefboom wordt gezien, op het moment dat je ook bij het beleid en de concretisering van projecten een rol had. In de concept RES'en lijkt het dat financiële participatie vaak als middel wordt genoemd om draagvlak te krijgen en betrokkenheid te creëren. Eerdere windprojecten laten zien, dat dat alleen werkt als er ook aan beleids- en projectparticipatie is gedaan. Dus in een mix.

Uitdagingen

We zien vijf uitdagingen voor het komende jaar in de RES'en. Uitdagingen die te maken hebben met hoe je samenwerkt in een netwerk, zorgen van een gelijk speelveld voor mensen die in een later stadium mee gaan denken en de uitdaging hoe je de betrokkenheid vasthoudt en wanneer je de overstap gaat maken van denken naar doen. Uitdagingen waar geen pasklaar antwoord op is. Dat zal per regio verschillen.

Samenspel regio en gemeenten

In veel regio's werken regio en gemeenten samen aan de communicatie en participatie over de RES. Een samenwerking die de afgelopen anderhalf jaar nieuw was. En daarin is heel veel geleerd. Maar zie je soms ook hoe weerbarstig de praktijk is. Voor gemeenten is de RES maar een van de vele onderwerpen binnen de energietransitie. Hoe pas je dat op een goede manier in? Hoe zorg je dat je inwoners niet overlaadt met informatie en tegelijkertijd dat ze wel op de hoogte zijn? Lastige dilemma's, zeker als er lokaal een project veel aandacht vraagt dat in het verlengde ligt van de RES.

Een andere uitdaging in het samenspel tussen regio en gemeenten is de planning. Alles moet tegelijk, inhoudelijke denkrichtingen en het gesprek erover worden ongeveer tegelijk ontworpen en het is passen en meten om dit voor elkaar te krijgen, met ook genoeg tijd voor het politieke besluitvormingsproces

Welk niveau van participatie streef je na? Wanneer is het genoeg?

We zien dat regio's volop inzetten op het consulteren of raadplegen van inwoners en stakeholders. Daarnaast wordt in iets meer dan de helft van de regio's zo nauw samengewerkt dat je het hebt over samen ontwikkelen. Vraag die de regio's bezig houdt, is de vraag wanneer het 'genoeg' is? Wanneer geef je echt antwoord op de vraag of de samenleving de plannen accepteert en er draagvlak voor is? Is dat als je veel mensen hebt gesproken, maar wellicht wat oppervlakkiger. Of wanneer je een

hele gerichte groep stakeholders heel intensief betreft en via hun, de achterban en daarmee een bredere groep in de samenleving?

Bieden van een gelijk speelveld

In de regio's is gewikt en gewogen wat het beste moment is om het gesprek met een brede groep te voeren. In eerste instantie heb je te weinig concrete informatie en zijn de vragen die je wilt beantwoorden wellicht ook nog niet duidelijk. Op een later moment vraagt het soms weer veel inzicht en kennis van mensen om mee te kunnen doen. Daar ligt voor regio's een grote verantwoordelijkheid om te zorgen voor een gelijk speelveld en dat 'nieuwkomers' aan tafel snel kunnen doorgronden wat er speelt en voor welke dilemma's een oplossing wordt gezocht.

Betrekken van verschillende groepen uit de samenleving

De afgelopen maanden is er aandacht geweest voor het betrekken van verschillende groepen in de samenleving. Verschillende bureaus hebben leefstijlmodellen ontwikkeld en die laten ook zien welke vormen van communicatie en participatie welke groep het meest aanspreekt. Dit helpt bij het aanbieden van een brede mix van activiteiten. Daarnaast vraagt het ook van regio's om actief op zoek te blijven gaan. De jongeren die via Jong RES betrokken zijn, zijn al een mooie ingang om jongeren aan tafel te krijgen. En zo ontstaan er de komende jaren hopelijk nog meer netwerken die helpen om de samenleving in de volle breedte te betrekken.

Wanneer de overstap van denken naar doen?

Een uitdaging blijft het om te werken aan lange termijn betrokkenheid en activering ('doen'). Wat is het moment om echt aan de slag te gaan met de ambities uit de RES. En heb je dan nog de juiste mensen om tafel of vraagt dat om een nieuwe inventarisatie van relevante stakeholders en inwoners, die je zeker wilt betrekken.

Aandachtspunten Verantwoording

Voor het RES proces zijn er zes aandachtspunten.

Maatschappelijke acceptatie is een van de onderdelen in het afwegingskader. Op basis van de ervaringen van het afgelopen jaar zijn er de volgende aandachtspunten voor het traject richting de RES 1.o.:

1. Geef raden en andere volksvertegenwoordigers een duidelijke rol in het bepalen van de kaders vooraf en achteraf beoordelen van de inspanning die is geleverd en de plek die de inhoud van de gesprekken heeft gekregen in de RES.
2. Verantwoording in de RES over hoe de uitkomsten meewegen in het bod. Vergelijkbaar met de manier waarop met technische en ruimtelijke analyses en afweging wordt omgegaan.
3. Draag zorg voor een open proces waarbij mensen op elk moment aan kunnen schuiven en mee kunnen praten.
4. Wees open over de keuzes en dilemma's die voorliggen, het gesprek met de samenleving heeft de meeste waarde als je het voert over wat op dat moment van belang is.
5. En erken tegelijkertijd de waarde van weerstand. Het gesprek voeren over wat op dat moment op tafel ligt, betekent niet dat mensen eerdere beslissingen niet meer ter discussie mogen stellen. Op een positieve en open manier met weerstand omgaan, zorgt voor een meer gedragen uitkomst. En daar hoort bij dat je soms een stap terug zet in het proces. Eva Wolf, universitair docent van de Universiteit Tilburg heeft dat mooi beschreven en doet daar onderzoek naar.
6. Maar boven alles kan dit alleen van de grond komen met voldoende menskracht en lokale verankering. En zeker bij kleinere gemeenten zien we dat het een klein team is dat met elkaar een enorme klus te klaren heeft.

Deze analyse is gemaakt in opdracht van NP RES in augustus-september 2020 door EMMA. EMMA is een adviesbureau gespecialiseerd in participatie, onderzoek en advies rond maatschappelijke vraagstukken. Samen beleid (en de effecten daarvan) onderzoeken, vormgeven en uitvoeren: dat is waar wij verstand van hebben.

Den Haag, september 2020

think. do. connect.

E:M+MA.

Wijnhaven 88

2511 GA Den Haag

070 - 87 00 460

info@emma.nl

www.emma.nl

Volg ons op Facebook, Twitter en LinkedIn