



Participatie in energie- en klimaatbeleid

Bericht uit de Eerste Kamer Carla Moonen



1 | Lenos, S., Sturm, P. & R. Vis. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quicksan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006–2010*. Instituut voor Publiek en Politiek.

2 | Van de Wijdeven, T.M.F. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Eburon.

3 | Van der Steen, M. (et al.). (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Participatie geeft burgers en bedrijven de kans om mee te doen en zich in te zetten voor maatschappelijke doelen. Voor het behalen van doelen in het energie- en klimaatbeleid zijn burgers en bedrijven steeds vaker de drijvende kracht. Het is daarom cruciaal dat we zoeken naar vormen om participatie echt te laten werken. Dat vergt ook een sociale transformatie.

Bij de Europese *Green Deal* lanceerde de Europese Commissie ook een Klimaatpact. Het doel ervan is om mensen een stem te geven bij het ontwikkelen van nieuwe klimaatacties en om burgerinitiatieven die anderen inspireren te delen. Zulke uitwisseling is waardevol. Zo organiseerde ik dit jaar een themadag over klimaat in het Benelux Parlement, waar *best practices* werden gedeeld met de Baltische Staten en de Noordelijke landen. In de Baltische Staten geeft bijvoorbeeld 15 procent van de burgers een ongewoon hoog aandeel van hun inkomen uit aan de energierekening. Wanneer de energieprijzen stijgen, zullen bewoners hun huizen niet meer kunnen verwarmen of hun schulden verder zien oplopen. Jānis Vucāns, Vice President of the Baltic Assembly, vertelde hoe – door aan de voorkant richtlijnen op te stellen voor een rechtvaardige energietransitie – energiearmoede kan worden voorkomen.

Best persons

Burgerinitiatieven ontstaan vanaf 2000.¹ Het draait daarbij om de verhouding tussen overheid en burgers: burgers bepalen waarvoor zij zich in het publieke domein in willen zetten en zijn daarmee inhoudelijk leidend op diverse terreinen waar het openbaar bestuur gewoonlijk de lijnen uitzet.² Een participerende overheid geeft burgers en bedrijven de ruimte om zelf maatschappelijke waarde te creëren binnen kaders die ze stelt.³

Cruciaal bij participatie is hoe de samenwerking verloopt tussen de gemeenten en de burgerinitiatieven. Van den Brink et al. beschrijven in *Best persons* (2012) dat het succes van samenwerking uiteindelijk afhangt van de mate waarin personen op een geloofwaardige wijze kunnen schakelen tussen de leefwereld van de wijk en de systeemwereld van de gemeente. Deze personen – de *best persons* – kunnen dus zowel werkzaam zijn in de wijk als op het gemeentehuis. In de theorie kunnen systeem- en leefwereld als min of meer zuivere ideaaltypen tegenover elkaar worden geplaatst, maar in de realiteit werken ze op elkaar in.

Tabel 1 geeft het overzicht van de auteurs weer met de theoretische verschillen tussen de systeemwereld (volgens Weber) en de leefwereld (volgens Habermas).

Tabel 1
Verschillen systeemwereld (gemeente) en leefwereld (burgers)

Systeemwereld (Weber)	Leefwereld (Habermas)
Betaalde werknemers	Inzetten op vrijwilligheid
Arbeidsdeling en specialisaties	Communicatief handelen
Formele regels en procedures	Informaliteit en betekenissen
Functionele hiërarchie	Sociale ongelijkheden
Zakelijke verhoudingen	Persoonlijke betrekkingen
Rationele machtsmiddelen	Waarden en gevoelens

Bron: Van den Brink, G.J.M. (et al.). (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Boom Lemma uitgevers.

Het succes van de samenwerking hangt volgens deze theorie van *best persons* af van de volgende factoren:

1. Het kunnen werken op het grensvlak van systeem- en leefwereld. Verbindingen kunnen aanbrengen, ook tussen diverse initiatieven.
2. Dat partijen een ondernemende houding aan kunnen nemen en gericht zijn op het behalen van concreet resultaat. Vastberaden en vasthoudend zijn.
3. Tegen de regels en procedures in durven gaan.
4. Of er een *fit* bestaat tussen de manier waarop ze handelen en de problemen waar bewoners mee worstelen. Ze zijn bereid en ook in staat om zich in te leven in anderen.
5. Of de personen op de juiste wijze ondersteund worden vanuit de systeemwereld (gemeente).

Waar het gaat om de klimaattransitie, zijn deze lessen over participatie, samenwerking en *best persons* op verschillende manieren relevant – zowel bij de ontwikkeling en implementatie van beleid op gemeentenniveau, als bij de totstandkoming van nationaal overheidsbeleid. Drie voorbeelden:

Voorbeeld 1 Bewonersinitiatieven in de lokale warmtetransitie

De warmtetransitie is de overgang van het gebruik van aardgas naar duurzame initiatieven in woningen en wijken. Gemeenten zijn volgens het Klimaatakkoord de regisseurs van deze transitie voor de gebouwde omgeving. Zij moeten eind 2021 een Transitievisie Warmte gereed hebben. In deze context hebben al veel bewonersinitiatieven plaatsgevonden. De Participatiecoalitie (2021) – een samenwerking tussen Energie Samen, LSA-bewoners, Buurkracht, HIER en de Natuur en Milieufederaties – heeft hier onderzoek naar gedaan op basis van de 77 bewonersinitiatieven van het Programma Aardgasvrije Wijken.

Het succes van samenwerking hangt uiteindelijk af van de mate waarin personen op een geloofwaardige wijze kunnen schakelen tussen de leefwereld van de wijk en de systeemwereld van de gemeente

4 | <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/participatieschema-per-fase-helder-in-welke-mate-bewoners-kunnen-participeren-in>

5 | <https://drift.eur.nl/nl/publicaties/burgers-overheden-en-aardgasvrije-wijken/>

In haar twintig lessen uit de praktijk vallen een aantal thema's op, zoals het belang van heldere kaders voor bewoners, transparantie, ondersteuning voor bewoners in alle fases en het belang van persoonlijke relaties. Sommigen bewoners adviseren, anderen coproduceren of ze nemen het initiatief om de transitie zelf te organiseren waarbij de gemeente aanhaakt en daarbij het bewonersinitiatief faciliteert. Die verschillende gradaties van participatie door bewoners worden helder beschreven in een participatieladder die ontwikkeld is voor de transitie naar aardgasvrije wijken door het adviesplatform HIER opgewekt. 4

Ook DRIFT heeft (in opdracht van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving) een onderzoek gedaan naar de transitie naar aardgasvrije wijken, en dan met name de rol van participatie in de transitie. 5 Een gemene deler van wat DRIFT ziet in de praktijk is dat actieve burgers niet zozeer participeren in overheidsbeleid als wel dat ze zich als initiatiefnemers richten op de aanpak van een maatschappelijk probleem, soms ruim voordat de overheid met dit probleem aan de slag gaat. DRIFT ziet empowerment als succesfactor voor participatie. Kenmerken als autonomie, zingeving en veerkracht blijken cruciaal te zijn. Vertrouwen hebben in elkaar en steun ontvangen van ondersteunende organisaties is eveneens essentieel. De bewonersinitiatieven kunnen het niet alleen.

Aanleg van een ondergronds warmtebuffersysteem in Nagele, 2021. Nagele (Noordoostpolder) is een van de 'proeftuinen' van het Programma Aardgasvrije Wijken.



Foto: Kick Smeets / aardgasvrijewijken.nl

Actief participeren vraagt nogal wat: voorkennis, verbale vaardigheden van de deelnemers, maar ook tijd en zelfvertrouwen



Foto: Kick Smeets / aardgasvrijwijken.nl

Voorbeeld 2 Participatie in de Omgevingswet

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet hebben Tweede Kamerlid Jessica van Eijs en ik veel bereikt als het gaat om het verbeteren van de participatie. In het oorspronkelijke wetsvoorstel stond dat de gemeente in het Omgevingsplan moest aangeven hoe ze participatie willen vormgeven. Bovendien is een initiatiefnemer verplicht om te laten zien wat hij of zij aan inspraak en participatie heeft gedaan. Participatie vooraf leidt tot minder bezwaren achteraf. Door een amendement van Van Eijs is aan de Omgevingswet toegevoegd dat de gemeenteraad gevallen van buitenplanactiviteiten kan aanwijzen, waarbij het verplicht is participatiemogelijkheden te bieden aan omwonenden. In de Eerste Kamer heb ik een toezegging gekregen van de minister dat zij heldere afspraken maakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de succesfactoren, doelstellingen en voorwaarden voor participatie. Daarnaast

heb ik meegewerkt aan een motie over participatie die breed is gesteund in de Eerste Kamer. Hierdoor is in het Invoeringsbesluit Omgevingswet nu een regeling opgenomen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Dit participatiebeleid moet ook door de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemene bestuur van een waterschap worden vastgesteld.

In het debat heb ik ook gewezen op het feit dat de participatiedrempel hoog is aan het begin van een beleidsproces. Actief participeren vraagt namelijk nogal wat: voorkennis, verbale vaardigheden van de deelnemers, maar ook tijd en zelfvertrouwen. De participatiedrempel die hierdoor ontstaat, zorgt ervoor dat niet alle groepen in de samenleving in gelijke mate (kunnen) bijdragen aan het participatieproces. Dat leidt dan juist tot een vergroting van bestaande ongelijkheid, stelt ook hoogleraar

politicologie Tom van der Meert.⁶ De staatscommissie-Remkes heeft aangegeven dat met name het opleidingsniveau hier bepalend is. Het is belangrijk dat juist allerlei mensen met verschillende achtergronden en opleidingsniveaus mee kunnen doen. Dat leidt tot betere planvorming, omdat er vanuit meer verschillende perspectieven gekeken wordt. Bovendien wil je deze ongelijkheid niet.

De totstandkoming van de gemeentelijke Omgevingsvisie is het moment om ook toegankelijkheid en sociale inclusie in mee te nemen. Voor D66 is het van belang dat participatiedrempels zo goed mogelijk weggenomen worden. In de Eerste Kamer vraag ik sinds mijn aantreden in 2019 bij alle wetsvoorstellen aandacht voor helder en toegankelijk taalgebruik en de aanwezigheid van fysieke loketten in de uitvoering. Dat is een basis om iedereen te kunnen bereiken.

6 | <https://stukroodvlees.nl/de-participatie-elite-en-de-participatieparadox/>

Voorbeeld 3 Participatie bij de totstandkoming van de Crisis- en herstelwet

Participatie kan bovendien al starten als een wetsvoorstel in de maak is, zoals in het geval van de Crisis- en Herstelwet (CHW). In maart 2009 kreeg ik als Raadadviseur op het ministerie van Algemene Zaken de opdracht om die wet te maken. Op dat moment bevinden we ons aan het begin van de economische crisis. Het doel van de CHW is om procedures voor mobiliteitsprojecten en andere bouwprojecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen en te vereenvoudigen. Om de wet te maken, bracht ik kansen en belemmeringen in kaart aan de hand van de praktijkcasussen in het land. Naar aanleiding van vele gesprekken met gemeenten, bouwers en projectontwikkelaars ontstond een top-10 met de grootste onnodige belemmeringen in wet- en regelgeving en inzicht in kansen die benut moeten worden. De CHW kreeg vorm op basis van die lijst en trad precies een jaar na de opdracht in werking.

De wet wordt inmiddels goed benut. Meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten en zeven provincies doen ervaring op met ten minste één CHW-project. Zo'n zeventig gemeenten kennen twee tot twaalf CHW-projecten. Amsterdam en Rotterdam zijn koplopers met respectievelijk twaalf en tien projecten. Dat de wet via de participatie van mensen uit de praktijk tot stand is gekomen, is daarbij belangrijk: de CHW lost reële problemen op en creëert kansen die de samenleving nodig heeft. De wet, die aanvankelijk tijdelijk zou zijn, blijft in werking tot de Omgevingswet definitief in werking treedt.

Het bereiken van de energie- en klimaatdoelen slaagt alleen als we aandacht hebben voor de sociale transformatie

Sociale transformatie

Het bereiken van de energie- en klimaatdoelen slaagt alleen als we aandacht hebben voor de sociale transformatie. Met wetenschappelijk onderbouwde kaders die ervoor zorgen dat de transitie rechtvaardig is. Voor draagvlak en participatie is een langjarig duidelijk en voorspelbaar kader nodig van de overheid. Bedrijven en burgers kunnen dan heldere (investerings)beslissingen nemen. Om participatie van burgers te laten slagen is bovendien ondersteuning nodig van de overheid, waaronder gemeenten, in alle fasen. Alles staat of valt uiteindelijk met de persoonlijke eigenschappen van initiatiefnemers en ambtenaren om zich in te leven in de ander en het vermogen te hebben om initiatieven verder te brengen. Daar is vooral lef voor nodig van beide kanten.

Het is cruciaal dat alle groepen in de samenleving kunnen participeren. Daarvoor moeten participatiedrempels worden weggenomen. Zodat iedereen vrij is en mee kan doen. ●

Carla Moonen is bestuursvoorzitter van de brancheorganisatie Koninklijke NLI ingenieurs en Eerste Kamerlid namens D66. Namens de senaat is zij lid van het Benelux Parlement en voorzitter op de thema's Ruimtelijke Ordening, Milieu en Klimaat.

