



## Werkblad participatie

# Handvaten voor het organiseren van participatie op weg naar RES 2.0

Voor gemeenten, provincies en RES-regio's  
Juridisch getoetst door Mirjam Beekman van CONCEIO Juridisch Advies

## Inleiding

Het betrekken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de (door)ontwikkeling van de RES is een kritische succesfactor voor de maatschappelijke acceptatie en de uitvoering van de RES. De RES heeft immers grote invloed op de leefomgeving. Hoe is die impact op de leefomgeving en blijft het voor iedereen betaalbaar? Tegelijkertijd zijn er in de samenleving initiatieven die vanuit inwoners zelf starten en die een plek kunnen of moeten krijgen in de RES. Hoe sluit je als overheid aan op zo'n initiatief en hoe krijgt die een plek in bijvoorbeeld de programmering van de RES? De RES vraagt om een continue, open dialoog en een vernieuwende manier van samenwerken tussen overheden, netbeheerders, maatschappelijke organisaties, ondernemers en energiecoöperaties. Betrokkenheid en zeggenschap zijn hierbij sleutelwoorden. In dit werkblad krijg je handvaten hoe je als gemeente, provincie of RES-regio participatie in deze fase vorm kunt geven. Er wordt regelmatig verwezen naar energieparticipatie.nl. Dat is de leeromgeving met vraaggestuurde theorie, concrete werkvormen en praktijkverhalen. In de [Handreiking RES 2.0](#) is al benoemd hoe de RES altijd tot stand komt in de context van andere opgaven: deze fase staat in het teken van gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast is nog eens geduid waarom het zo belangrijk is om te streven naar 50% lokaal eigendom. Het creëert namelijk betrokkenheid en zeggenschap. Voor lokaal eigendom is een [apart werkblad](#) gemaakt. Daarin lees je hoe je lokaal eigendom kunt stimuleren en faciliteren en kunt borgen in beleid. Het werkblad [maatschappelijke tender](#) helpt je een afweging te maken wanneer je tendering wilt inzetten. Het [werkblad bestuurlijke samenwerking](#) schetst hoe je het bestuurlijke besluitvormingsproces in de fase RES 2.0 kunt organiseren.

Dit werkblad Participatie biedt concreet antwoorden op de volgende vragen:

- Waarom participatie?
- Welke soorten participatie zijn er?
- Wat zegt de wet over participatie?
- Hoe verhoudt participatie zich tot het democratische besluitvormingsproces?
- Hoe zorg je voor inclusiviteit?
- Hoe ga je gebiedsgericht te werk?
- Hoe zorg je voor goede afstemming?
- Wanneer heb je goede participatie georganiseerd?
- Hoe ga je om met onrust en polarisatie?
- Wanneer zet ik een burgerforum in?
- Hoe pak je participatie aan?

## Waarom participatie?

Vroegtijdig betrekken van de omgeving helpt verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel te krijgen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Ook levert het doorgaans tijdswinst op, latere fasen in het proces verlopen soepeler omdat je tijdig iedereen hebt betrokken. Al voelt dat soms niet zo; je vertraagt om te versnellen.

### Relatie met maatschappelijke acceptatie of draagvlak

Participatie draagt bij aan de mate van maatschappelijke acceptatie voor zon- en windprojecten. Als mensen het doorlopen proces als rechtvaardig ervaren, begrijpen hoe besluitvorming tot stand is gekomen en daar invloed op hebben gehad, kunnen mensen het besluit accepteren. Ook als ze het er niet mee eens zijn, zo blijkt uit de praktijk.

Het omgekeerde is ook waar. Als mensen het proces niet als rechtvaardig beschouwen, niet weten welke afwegingen tot een besluit hebben geleid en daar geen invloed op hebben gehad, is de maatschappelijke acceptatie laag. Of is er sprake van verzet en weerstand.

Voor de mate van acceptatie van een windmolen of zonnepark is de participatie in de projectfase het meest bepalend. En dan vooral de keuzes die gemaakt zijn over de mate van zeggenschap van de omwonenden, de verdeling van de lusten en de lasten en wie profiteert van de windmolen of het zonnepark. Alleen financiële participatie aanbieden in de projectfase - waarbij verder alles al vaststaat en met name omwonenden geen invloed hebben gehad op bijvoorbeeld locatiekeuze of opstelling - leidt niet tot een hogere maatschappelijke acceptatie van het project.

## Soorten participatie

### Beleidsparticipatie

Beleidsparticipatie is het betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij de ontwikkeling van energiebeleid. Het gaat daarbij om het bepalen van de energiemix en zoekgebieden en/of het bepalen van de kaders voor de opwek van zonne- of windenergie. In deze fase leg je ook de fundamenten en de kaders voor de projectparticipatie. Welke rol wil je als overheid spelen en hoeveel regie wil je nemen? Die keuzes leiden tot een klassiek toelatingskader; uitnodigingsplanologie en/of een maatschappelijke tender óf als overheid zelf ontwikkelen. Zie hiervoor [de werkbladen](#) samenwerking overheid en markt, lokaal eigendom en maatschappelijke tender.

Verschillende participatiemiddelen trekken verschillende typen mensen aan. Voor een representatieve participatie is het raadzaam om een combinatie van middelen in te zetten. Mogelijke middelen in de beleidsfase zijn bijvoorbeeld: dorps- / wijkgesprek, energietop, online enquête, Swipocracy, burgerforum, werkatelier, energiebroedplaats, serieus game, pubquiz en marktgesprekken. Het schema aan het eind van dit hoofdstuk geeft een overzicht van voors en tegens van de meest voorkomende participatiemiddelen en helpt je de juiste mix te kiezen.

### Projectparticipatie

Bij projectparticipatie is onderscheid te maken tussen procesparticipatie en financiële participatie. Tijdens de procesparticipatie maak je afspraken over financiële participatie. Financiële participatie is dus altijd het resultaat van procesparticipatie.

Procesparticipatie: het betrekken van inwoners/ondernemers bij de ontwikkeling en realisatie van een wind- of zonproject. Het gaat daarbij om het bepalen van de locatie, hoogte windmolen of zonnepark, inpassing, wie ontvangt welke vergoeding, keuzes financiële participatie en verdeling lusten en lasten.  
Financiële participatie: het inzetten van de gekozen vormen van financiële participatie.

De mate waarin en de manier waarop inwoners en ondernemers in een zoekgebied betrokken zijn bij de realisatie van een zon- of windproject is van cruciaal belang voor de mate van maatschappelijke acceptatie.

In de projectfase is de initiatiefnemer aan zet. Dat kan ook een lokaal initiatief van inwoners zijn die zelf een zon- of windproject willen realiseren. De initiatiefnemer zorgt er met procesparticipatie voor dat inwoners en andere stakeholders tijdig worden geïnformeerd en betrokken bij het project. De zonenergie- en de windenergiebranche hebben al met maatschappelijke partners gedragscodes opgesteld waarin staat beschreven waaraan participatie bij zon- en windprojecten voldoet. Dit wil overigens niet zeggen dat de gemeente geen rol meer heeft in de participatie. Het is van groot belang dat de gemeente betrokken is bij het participatieproces in de projectfase. De gemeente blijft immers het bevoegd gezag en houdt daarmee een verantwoordelijkheid voor de projectparticipatie.

Uit de procesparticipatie volgen afspraken over het ontwerp van het project, over de ruimtelijke inpassingen en over financiële participatie en opbrengsten voor de omgeving.

Ook bij projectparticipatie geldt dat het zinvol is om een combinatie van middelen in te zetten. Mogelijke middelen zijn bijvoorbeeld: dorps- / wijkgesprek, gebiedsatelier, serieus game, burgerforum, omgevingsadviesraad. Zie het schema aan het eind van dit hoofdstuk. De financiële participatiemiddelen worden apart besproken in de volgende paragraaf.

### Aansluiten op initiatief uit de samenleving

Tot nu toe spraken we over allerlei vormen van participatie waarbij de overheid of de initiatiefnemer aan zet is en de participatie organiseert. Steeds vaker neemt de samenleving zelf het heft in handen en komt een wijk of een buurt zelf met een initiatief. Het is dan zaak dat je als overheid aansluit op dat initiatief en dat deze een plek krijgt in de gemeentelijke plannen en/of de RES. De gemeente heeft dan vaak een faciliterende rol. De kunst is om het initiatief te laten bij de inwoners en ruimte te geven om hun eigen plannen en ideeën verder te brengen binnen de gemeentelijke beleidskaders.

### Financiële participatie

Inwoners en/of ondernemers investeren in een ontwikkelproject voor de opwek van duurzame energie, lopen zelf risico en delen mee in de opbrengsten. Of inwoners profiteren mee als compensatie voor de impact die de opwek heeft op hun leefomgeving.

In te zetten participatiemiddelen zijn: grondvergoedingen, omwonendenregelingen, gebiedsfonds of mogelijkheid voor inwoners te investeren in het project (aandelen of obligaties/onderhandse leningen).

#### Grondvergoedingen

In een gebiedsproces gezamenlijk bepalen wie welke grondvergoeding krijgt (socialiseren van grondvergoedingen).

#### Omwonendenregeling

Een omwonendenregeling is een manier om een bepaalde groep omwonenden voordeel te laten ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van verduurzaming van hun woning of korting op groene stroom.

#### Omgevings- of gebiedsfonds

Een omgevingsfonds is een manier om een deel van de opbrengsten van het project ten goede te laten komen aan maatschappelijke doelen in de buurt die door de omgeving zelf worden vastgesteld. Voorbeelden:

investeringen in groenvoorziening in het gebied, korting op stroom afkomstig uit het project, investeringen in duurzaamheidsmaatregelen in woningen in het gebied.

### Financiële deelneming (obligaties/aandelen)

Met financiële deelneming nemen individuele inwoners risicodragend deel aan een project, bijvoorbeeld met obligaties of aandelen. Zij profiteren individueel door middel van het rendement op hun investering.

Deze verschillende vormen kunnen naast elkaar ingezet worden bij een zon- of windproject, maar ze hoeven zeker niet allemaal ingezet te worden. Niet alles is mogelijk: een businesscase voor zon of wind is geen schier onuitputtelijke bron van revenuen. Er zitten grenzen aan wat er aan revenuen terug kan vloeien naar de samenleving.

Op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl) is een uitgebreidere toelichting op de verschillende vormen van financiële participatie te vinden.

### Lokaal eigendom

Bij lokaal eigendom zijn inwoners en ondernemers collectief (gedeeltelijk) eigenaar van de installatie van een wind- of zonnepark, meestal in de vorm van een energie-, wijk- of dorpscoöperatie. Ze hebben zeggenschap over (de ontwikkeling van) het project, inclusief (een deel van) de opbrengsten. Eigenaarschap houdt dus ook in dat het burgercollectief een financieel risico loopt.

Lokaal eigendom en andere vormen van financiële participatie zijn het resultaat van procesparticipatie. Alleen financiële participatie aanbieden in de projectfase, waarbij verder alles al vaststaat en met name omwonenden geen invloed hebben gehad op bijvoorbeeld locatiekeuze of opstelling, leidt niet tot een hogere maatschappelijke acceptatie van het project. Het streven naar 50% lokaal eigendom is zeer wezenlijk. Het creëert vroegtijdig betrokkenheid en zeggenschap bij lokale inwoners en ondernemers. Daarmee is het streven naar lokaal eigendom nog geen doel op zich. Het gaat om het uiteindelijke doel: de betrokkenheid en maatschappelijke acceptatie van de omgeving. Hoe je lokaal eigendom kunt stimuleren en faciliteren en kunt borgen in beleid, lees je in het [werkblad lokaal eigendom](#).

### Participatiemiddelen in schema

**Participatie kan zorgen voor meer draagvlak en betere besluiten. Als mensen het doorlopen proces als rechtvaardig ervaren, kunnen mensen het besluit accepteren. En andersom, als mensen het proces als niet rechtvaardig beschouwen, niet weten hoe het besluit tot stand is gekomen of er geen invloed op hebben gehad, dan leidt dat tot lage acceptatie, onrust en weerstand.**

**Voor je participatietraject zet je altijd een mix van middelen in. Weeg bij elk middel af hoe het bijdraagt aan het doel van je participatietraject.**

**In dit overzicht vind je de meest voorkomende middelen op een rij met per middel de voor- en nadelen.**

**Een uitgebreidere beschrijving van de middelen inclusief stappenplannen vind je op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl).**

Participatiemiddel	Beleidsfase/ projectfase	Subdoel van het middel	Wie bereik je (doelgroep)	Hoe in te zetten in de participatie mix Voordeel, nadeel/risico
<b>Dorps- / wijkgesprek, marktgesprek</b>	Beleidsfase, projectfase	Informeren, raadplegen	Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties per dorp, wijk of buurt	Je organiseert per wijk of dorp een gesprek, straat- of marktgesprekken kunnen hier onderdeel van zijn

				<p>Voordeel: je betreft inwoners heel vroeg op een open manier, daardoor kun je veel ophalen</p> <p>Risico: je moet de verwachtingen goed managen over wat er met de input gebeurt en het is arbeidsintensief</p>
<b>Keukentafelgesprek</b>	Beleidsfase	Raadplegen	inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties	<p>Je gaat als bestuurder, ambtenaar of volksvertegenwoordiger op bezoek</p> <p>Voordeel: potentiële kwaliteit van gesprek is hoog door intieme setting</p> <p>Nadeel: het kost veel tijd en je spreekt heel veel mensen niet, zorg dat je hen ook bereikt</p>
<b>Inspraakavond</b>	Beleidsfase	Informereren, raadplegen	inwoners, georganiseerde stakeholders, maatschappelijke organisaties,	<p>Een fysieke of online bijeenkomst waar inwoners en/of andere stakeholders meepraten over (een deel van) de invulling van de RES.</p> <p>Voordeel: direct contact met belanghebbenden, je komt goed te weten wat er leeft</p> <p>Risico: het trekt mensen met een sterke mening aan, die kunnen het gesprek domineren</p>
<b>Werk-/gebiedsatelier</b>	Beleidsfase, projectfase	Adviseren, co-producteren	Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties per gebied, dorp, wijk of buurt	<p>Een kleine groep vertegenwoordigers namens inwoners en professionals werken samen om een specifiek aspect van de RES te bespreken en tot een gedragen oplossing te komen</p> <p>Voordeel: Het samenbrengen van verschillende expertises</p>

				<p>leidt tot kwalitatieve oplossingen</p> <p>Risico: meestal is het niet mogelijk om van alle belanghebbenden een vertegenwoordiger uit te nodigen.</p> <p>Communiqueer daarom goed met alle belanghebbenden over de resultaten van de ateliers en bedenk goed waarom sommige groepen wel en andere niet worden uitgenodigd</p>
<b>(Online) enquête</b>	Beleidsfase	Raadplegen	Inwoners, ondernemers	<p>Een vragenlijst die online of offline wordt uitgezet onder inwoners</p> <p>Voordeel: je kunt informatie ophalen bij veel inwoners, je krijgt een representatief beeld, het geeft het 'stille midden' een stem</p> <p>Risico: er kan ophef ontstaan over de resultaten als kritische partijen niet bij de voorbereiding betrokken zijn geweest</p>
<b>Participatieplatform</b>	Beleidsfase, projectfase	Informereren, raadplegen, adviseren	Inwoners	<p>Op een platform kun je verschillende middelen inzetten, oa enquête, gesprek, ideeën inbrengen, omhoog/omlaag stemmen</p> <p>Voordeel: alle participatie overzichtelijk bij elkaar</p> <p>Nadeel: registratie, hoewel anoniem, vormt een drempel</p>
<b>Swipocracy (online peilingtool)</b>	Beleidsfase	Raadplegen	Inwoners	<p>Deelnemers maken al swipend op hun telefoon keuzes in energiedilemma's</p>

				<p>Voordeel: Online en via social media campagne voeren voor deelname aan peiling kan goedkoop en snel.</p> <p>Nadeel: het is echt een peiling, dus niet verwarren met enquête. Het geeft een beeld, maar deelnemers vinden vaak dat ze moeten kiezen tussen twee kwaden.</p>
<b>Pubquiz</b>	Beleidsfase, projectfase	Informereren	Inwoners	<p>Je maakt een quiz om spelenderwijs kennis over te dragen</p> <p>Voordeel: het is een leuke manier om inwoners te informeren en discussie op gang te brengen</p> <p>Nadeel: geen</p>
<b>Burgerberaad</b>	Beleidsfase	Co-producteren	Inwoners	<p>In een Burgerberaad (volgens de G1000 filosofie) werken gelote burgers in coproductie met de overheid en andere belanghebbenden samen om tot concrete, breed gedragen voorstellen te komen.</p> <p>Voordeel: Het maakt zichtbaar waar draagvlak voor is en helpt zo om tegenstrijdige belangen en politieke patstellingen rond de energietransitie te overstijgen</p> <p>Risico: voorkom een 'excuusberaad', terwijl alles al vast ligt. Je moet de tijd hebben en nemen om de voorstellen te laten landen in beleid</p>



<b>Burgerforum, omgevingsadviesraad</b>	Beleidsfase, projectfase	Adviseren	Inwoners	<p>Een burgerforum brengt niet hun eigen mening als advies in, maar adviseert namens burgers</p> <p>Voordeel: je geeft de ongeorganiseerde inwoners een plek in het systeem</p> <p>Risico: ze moeten voldoende kennis krijgen om volwaardig mee te kunnen doen</p>
<b>Participatieve Waarde Evaluatie (PWE)</b>	Beleidsfase	Adviseren	Inwoners	<p>Bij PWE worden burgers in een online omgeving op de stoel van de bestuurder gezet. Ze moeten beleidskeuzes maken op basis van concrete voor- en nadelen, effecten en beperkingen.</p> <p>Voordeel: het levert een scherp beeld op voorkeuren, overwegingen en onderliggende waarden van een grote groep mensen. Het levert input voor inwoners in een burgerforum of een omgevingsraad.</p> <p>Nadeel: het vergt veel inspanning</p>
<b>Klimaat-/energietop</b>	Beleidsfase	Raadplegen	Specifieke segmenten inwoners	<p>Aan de hand van stellingen worden inwoners uitgedaagd na te denken over de energietransitie en duurzaamheid</p> <p>Voordeel: goede manier om specifieke groepen, bijvoorbeeld jongeren te betrekken</p> <p>Risico: bedenk van tevoren wat je doet met de resultaten, anders is het tijdverspilling en leidt het tot frustratie</p>

<b>Energiesafari</b>	Beleidsfase, projectfase	Informereren	Inwoners, ondernemers, stakeholders, volksvertegenwoordigers, bestuurders	Samen met inwoners op pad gaan om een windmolen, zonnepark of energiecoöperatie te bezoeken Voordeel: Op die manier krijgen inwoners een idee welke invloed zo iets op hun leefomgeving heeft Nadeel: geen
----------------------	--------------------------	--------------	---	--

### Wie is verantwoordelijk?

RES-regio's zijn in principe vrij om te bepalen waar de verantwoordelijkheid ligt voor het organiseren van participatie. In de praktijk zien we, enkele uitzonderingen daargelaten, de volgende rolverdeling:

- Volksvertegenwoordigers stellen in meerdere of mindere mate de kaders voor inwonerparticipatie en lokaal eigendom.
- De gemeente is zowel bij beleidsparticipatie als bij projectparticipatie eerstverantwoordelijke voor inwonerparticipatie en geeft de vergunning af.
- De provincie heeft een rol in inwonerparticipatie als de provinciale omgevingsvisie wordt aangepast ten behoeve van de RES (dus bij beleidsparticipatie).
- De regio neemt dikwijls de verantwoordelijkheid om de participatie met het maatschappelijke organisaties te organiseren (denk aan natuur- en milieu organisaties, LTO en VNO-NCW).
- De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de inwonerparticipatie in de projectfase (in nauwe samenwerking met de gemeente).

### Wat zegt de wet over participatie?

In de Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler. Bij het uitkomen van dit werkblad is de Omgevingswet nog niet in werking getreden. Ook de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' die het Rijk in voorbereiding heeft geldt op dit moment nog niet. Deze wet regelt de participatie van inwoners. Niet alleen in de voorbereidingsfase van beleid, maar ook over de uitvoering en evaluatie van beleid. Deze wet zal een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet zijn en stelt voor de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening.

Dat wil niet zeggen dat er rondom participatie op dit moment in het geheel niets is geregeld of dat er geen mogelijkheden zijn om te participeren. In verschillende wetten is namelijk nu ook al opgenomen hoe de omgeving invloed kan uitoefenen op beleid. Het bestuursorgaan (Rijk, provincie of gemeente) maakt een besluit bekend, en de omgeving kan daarop invloed uitoefenen door afhankelijk van de situatie een reactie te geven, een zienswijze in te dienen, bezwaar of beroep aan te tekenen. Als in de praktijk blijkt dat een besluit onjuist wordt uitgevoerd, kan bij het bestuursorgaan een handhavingverzoek worden ingediend. Denk aan te veel geluidsoverlast of als er bijvoorbeeld een wind- en of zonnepark wordt gebouwd zonder dat de vergunning rond is.

Verder zijn er legio mogelijkheden om op de een of andere wijze invloed uit te oefenen op beleidsvorming: denk aan burgerinitiatieven en inspreken op commissievergaderingen<sup>1</sup>.

Invloed van de omgeving aan de voorkant van beleidvorming is geregeld van algemeen (in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), naar steeds meer concreet (in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Gemeentewet en de inspraakverordening).

## Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht is een basiswet. De wet beschrijft volgens welke procedure besluiten en beschikkingen (vergunningen) tot stand komen. Ook bepaalt deze wet hoe, en bij welke instantie, in bezwaar en beroep kan worden gegaan tegen overheidsbesluiten. Bepalingen uit de Awb worden vaak genoemd of van toepassing verklaard in andere (omgevingsrechtelijke) wetten. Ook worden in die andere wetten uitzonderingen gemaakt op de Awb of vinden juist aanvullingen plaats.

De Algemene wet bestuursrecht (Hoofdstuk **3, 4 en 6**) stelt algemene regels voor voorbereiding van besluiten, het bekendmaken, het indienen van zienswijzen, bezwaar en beroep. In artikel 3:11 AwB staat bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage legt, samen met de stukken die er betrekking op hebben en die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. Maar welk bestuursorgaan precies bevoegd is in welke situatie, wordt in deze wet niet aangegeven.

## Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen. De Wro brengt een duidelijk onderscheid aan tussen beleid en normstelling. De Wro verlangt van iedere gemeente, provincie en Rijk een structuurvisie (beleid), waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven. Daaraan moet een uitvoeringsstrategie worden verbonden die aangeeft hoe het beleid wordt gerealiseerd. De juridische borging van de doorwerking van het beleid vindt plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheerverordeningen (normstelling).

De Wro regelt hoe structuurvisies en ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) tot stand komen en welk bestuursorgaan voor deze plannen verantwoordelijk is. In artikel 3.8 lid 1 sub c staat dat eenieder bij de gemeenteraad een zienswijze kan indienen omtrent het ontwerp bestemmingsplan. Degenen die een zienswijze hebben ingediend, kunnen ook in beroep gaan bij de Raad van State tegen de vaststelling van dat plan.

Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een nadere uitwerking van de Wro. Op grond van **artikel 2.1.1 en 3.1.6 e Bro** moet het bestuursorgaan bij een structuurvisie en in de toelichting bij het bestemmingsplan verantwoording afleggen over hoe burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken.

## Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Een vergunning is een besluit in de zin van de Awb. De Awb geeft in afdeling 3.4 en 4.1 de algemene kaders voor het betrekken van de omgeving bij de vergunningaanvraag. In de Wabo zijn in hoofdstuk 3

---

<sup>1</sup> Zie de site van Prodemos over de invloed van burgers op de politieke besluitvorming: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/de-gemeente/de-invloed-van-burgers/>

aanvullingen op hoofdstuk 3 en 4 van de Awb opgenomen waar het gaat om de voorbereiding van besluiten in de fysieke leefomgeving. Het geeft bijv. aan welk bestuursorgaan bevoegd gezag is en welke voorbereidingsprocedure op een specifieke situatie van toepassing is. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een uitwerking van de Wabo. Hierin is ten aanzien van bepaalde specifieke activiteiten opgenomen welk bestuursorgaan bevoegd is en op welke wijze kennis moet worden gegeven van een omgevingsvergunning.

## Gemeentewet en Provinciewet

Op grond van de Gemeentewet (artikel 150) en de Provinciewet (artikel 147) zijn gemeenten verplicht een inspraakverordening te hebben. Inspraak betekent in dit kader: “het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures”. Wat er precies in de inspraakverordening moet worden opgenomen, is niet in deze wetten vermeld. Dat is aan de gemeenten en provincies zelf. Het is in de meeste gevallen een nadere uitwerking van de inspraakregels van de Awb.

## Omgevingswet (naar verwachting 1 juli 2022)

De Omgevingswet vervangt de Wabo en de Wro. Ruimtelijke besluitvorming en omgevingsvergunningen vallen vanaf de inwerkingtreding onder de Omgevingswet. Invloed van de omgeving op visies, plannen en vergunningen wordt in de Omgevingswet participatie genoemd. **De wet zegt over participatie:** ‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Concreet past **het bevoegd gezag** participatie toe bij het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan, programma’s en projectbesluiten. In het Omgevingsbesluit staan regels om de participatie te borgen. Zo is voor het projectbesluit en het omgevingsplan geregeld dat in een kennisgeving wordt aangegeven hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen. Dat betekent dat de overheid moet laten zien hoe inwoners betrokken zijn bij de plan- of besluitvorming. Er is een uitzondering: bij het aanvragen van een **omgevingsvergunning** (zoals bijvoorbeeld voor een windmolen of zonnepark) moet juist de aanvrager het initiatief nemen. Hij moet **bij zijn vergunningaanvraag** aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn. Participatie hoeft niet altijd, mits het gemotiveerd is.

De uitkomst van de participatie is géén reden om vergunning te weigeren. Daar is één uitzondering op. De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor ‘een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is’. Dit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan. Als de aanvrager bij zo’n aangewezen geval niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen.

## Maatwerk

Er is niet in de wet opgenomen *hoe* participatie moet worden toegepast. De wet schrijft niet voor welke vorm participatie moet hebben. Daar zijn het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vrij in. Ze kunnen eigen keuzes maken voor de inrichting van een participatieproces. Logisch, want de locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn elke keer anders. En ook het moment waarop de participatie start, verschilt per situatie. Ook verschilt de participatie **per fase in het proces**.

## Hoe verhoudt participatie zich tot het democratische besluitvormingsproces?

We kennen drie vormen van democratisch bestuur:

- Representatieve democratie: het volk kiest een aantal vertegenwoordigers, die namens het volk besluiten nemen over het bestuur van het land;
- Participatieve democratie: inwoners hebben direct of rechtstreeks invloed op de besluitvorming;
- Deliberatieve democratie: de overheid treedt in overleg met een brede groep vertegenwoordigers uit een veld en komt gezamenlijk tot besluiten. Dat is de klassieke *polderdemocratie*.

De representatieve democratie vormt in Nederland het uitgangspunt van 'de democratie'. De participatieve en de deliberatieve democratie zijn een aanvulling hierop. Het is belangrijk dat die drie zich goed tot elkaar verhouden. De volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten, gemeenteraad of algemeen bestuur van het waterschap) neemt de uiteindelijke beslissing en weegt alle belangen af. Maar als er sprake is van participatie, dan krijgen inwoners en/of maatschappelijke organisaties invloed op die besluitvorming, waarbij vooraf afgesproken wordt hoe groot die invloed is. Bij het nadenken over participatie gaat het dan ook in essentie over het samenspel tussen de representatieve democratie (de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve en/of de deliberatieve democratie (de betrokkenheid en invloed vanuit de maatschappij). Verschillende vormen van participatie leiden tot een andere balans.

Om die reden is het belangrijk om voor de start van een participatietraject goed na te denken over welke vorm van participatie wordt ingezet en de mate van invloed van inwoners/maatschappelijke organisaties. Ook is het goed om na te denken over de rol van de volksvertegenwoordigers in het participatietraject. Niet alleen bij het vooraf stellen van kaders, maar ook welke rol zij innemen in het participatietraject zelf: doen ze actief mee, of luisteren ze op de achtergrond naar wat er leeft? Ook hier geldt weer dat die rol van de volksvertegenwoordigers voor iedereen die bij het participatieproces betrokken is, helder moet zijn.

[Aan de slag met Participatie](#) (VNG) en [Handreiking De Rol van politici en bestuurders in participatie](#) (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) geven meer inzichten op dit thema in het algemeen.

De Handreiking [Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie](#) geeft meer inzicht over de positie van volksvertegenwoordigers in de RES'en.

Het programma Democratie in Actie heeft meerdere instrumenten ontwikkeld op dit thema. Bijvoorbeeld de [webinar over participatie in de energietransitie \(RES\)](#). De [rollenkaart voor volksvertegenwoordigers in de RES](#) en de [rollenkaart voor volksvertegenwoordigers in de Transitievisie Warmte](#) geven bovendien meer inzicht in de rollen van volksvertegenwoordigers in deze twee trajecten. De Wegwijzer '[Werken aan een democratische energietransitie](#)' geeft volksvertegenwoordigers concrete handvatten om democratisch te werk te gaan in het opstellen en uitvoeren van de RES'sen (link volgt).

## Belangrijke thema's in deze fase van de RES

In alle RES-regio's is hard gewerkt aan een RES 1.0. Er is geparticipeerd, er zijn ervaringen opgedaan en lessen geleerd. We hebben geconstateerd dat een aantal thema's zeer belangrijk is de komende periode en daarom aandacht verdient. Voor de meeste thema's geldt dat ze hier kort worden beschreven en dat uitgebreidere informatie te vinden is op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl) en andere websites.

### Representativiteit en inclusiviteit

Zonder meedenken geen duurzaam resultaat, daarom wil je inwoners betrekken. Maar hoe bereik je het stille midden? Vaak zie je bij participatietrajecten dezelfde mensen: de mensen met tijd en interesse en de mensen met een sterke mening. Dat werkt polarisatie in de hand. Het is van belang dat iedereen, ook het stille midden, wordt gehoord. Om een genuanceerder beeld te krijgen én om tot breder begrip van de gekozen oplossingen te komen.

De keuze van de participatievorm is daarop van invloed. Een inspraakavond zal eerder gepolariseerde groepen aantrekken. Een representatieve enquête of een door loting tot stand gekomen burgerforum is dan een geschiktere vorm. Op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl) vind je praktijkverhalen over de inzet van verschillende middelen. Het is niet alleen belangrijk dat iedereen mee kan denken, maar ook dat iedereen mee kan doen. Hoe zorg je dat ook mensen met een kleine portemonnee, die het geld niet hebben om te investeren, mee kunnen profiteren van een zon- of windproject? Dat bijvoorbeeld ook hun huis geïsoleerd wordt en van het gas af gehaald kan worden? Dit zijn bestuurlijke en politieke afwegingen die van belang zijn om te adresseren en een plek te geven bij het inrichten van beleidskaders voor zon en wind. Dit kun je onder meer doen door in je beleidskader op te nemen dat er een afdracht van de winst naar een fonds gaat, waarmee isolatiemaatregelen voor huiseigenaren of huurders met een smalle beurs worden gefinancierd. Energiecoöperaties kunnen hierin ook een rol pakken door zo'n fonds op te zetten of door zonprojecten te realiseren voor mensen met een smalle beurs.

Meer voorbeelden zijn te vinden op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl).

### De RES als één van de opgaven in gebiedsgericht werken

De RES opgave is vaak één van de opgaven in de leefomgeving. Gemeenten maken de RES opgaven daarom onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak waarin bijvoorbeeld ook woningbouw, natuur en landbouw worden aangepakt. De hier georganiseerde participatie gaat dus ook niet alleen over de RES.

Een gebiedsgerichte participatie houdt in dat alle omwonenden in een zoekgebied of in een brede omtrek rondom een projectlocatie actief worden uitgenodigd om mee te praten en mee te doen. Gezamenlijk maken de ontwikkelaar(s) en de inwoners/ondernemers in het gebied afspraken over locatie, inpassing, investeringen in het gebied en wijze van financiële participatie / lokaal eigendom.

Meer hierover lees je op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl).

### Grensoverschrijdende participatie

Een gemeentelijke, regionale, provinciale of landsgrens is niet zichtbaar, maar een windmolen of een zonneveld natuurlijk wel. Afhankelijk van het type landschap waarin windmolens of zonnevelden worden gebouwd, kunnen inwoners aan beide kanten van een grens zicht hebben op de hernieuwbare energieprojecten. Als inwoners aan de ene kant van de grens niet mee kunnen praten en/of mee kunnen doen, terwijl ze wel een ingreep ervaren op hun directe leefomgeving, kan dat leiden tot verminderde maatschappelijke acceptatie of weerstand. Ook aan de andere kant van de grens waar mensen wel mee konden praten en mee konden doen.

Dit vraagt afstemming en samenwerking met medeoverheden. Participatie-activiteiten op beleidsniveau binnen de RES-regio (en in de grensgebieden tussen RES-regio's) moeten goed op elkaar worden afgestemd of gezamenlijk uitgevoerd. Dat geldt voor gemeentes én provincies. Gemeenten kunnen uitgebreide participatietrajecten hebben gehad in het kader van de zoekgebieden in de RES. Dan is het van belang dat een participatietraject van de provincie gebruik maakt van de uitkomsten van het gemeentelijk traject en daarbij aansluit.

In de projectfase is die noodzaak tot afstemming en samenwerking op het gebied van participatie nog groter. De mate van samenwerking hangt af van de impact die het energieproject heeft aan de andere kant van de grens. Als tien woningen zicht hebben op het project, dan is de omvang van de te maken afspraken tussen gemeenten aan weerszijden van de grens beperkter dan wanneer het een hele wijk of buurtschap betreft. Voor het grensontkennend werken kunnen de volgende vuistregels gehanteerd worden:

1. Leg contact met je collega's bij de buurgemeente voordat je overgaat op realisatie van projecten en maak afspraken over hoe je elkaar informeert, op de hoogte houdt en samenwerkt.
2. In de optimale situatie wordt toegewerkt naar een grensoverschrijdend communicatie- en participatieplan. Onderdeel van het gezamenlijke participatieplan kan bijvoorbeeld het instellen van een (gebiedsgerichte) omgevingsraad zijn.
3. Neem deze afspraken mee in overleg met de initiatiefnemer en leg de afspraken eventueel vast in duurzaamheidsbeleid.

Een belangrijke rol is weggelegd voor volksvertegenwoordigers. Het is belangrijk om vooraf goede afspraken te maken met de gemeenteraden aan beide zijden van de gemeentegrens. Het belang en het niveau van deze samenwerkingsafspraken hangt af van de impact die het energieproject heeft aan de andere kant van de grens.

Lees hierover meer op [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl). Daar worden ook voorbeelden verzameld van hoe gemeenten en gemeenteraden omgaan met grensoverschrijdende participatie.

### Wanneer is het goed?

In de aanloop naar RES 1.0 zijn, ondanks Corona, veel inwoners betrokken. Het overgrote deel van de regio's heeft in RES 1.0 ambities opgenomen voor 50% lokaal eigendom. Tegelijkertijd is in de media veel aandacht voor de vraag of inwoners wel genoeg worden betrokken. De belangrijkste vraag is dan ook 'wanneer heb ik goede participatie georganiseerd?' Het antwoord dat het meest houvast geeft luidt: als de participatie voldoet aan het gezamenlijk opgestelde participatiekader. Je bepaalt in overleg, de norm, de inspanning, het budget, het bereik en wat je met de resultaten doet. Vervolgens toets je of je aan je eigen voorwaarden hebt voldaan. Daarnaast wordt er steeds meer systematisch onderzoek gedaan naar participatie in de RES. De kennis die we hieruit opdoen wordt actief gedeeld in kennissessies en online.

### Onrust en polarisatie

Uit de Klimaatrapportage van de TU Delft en de UU blijkt dat er brede steun is voor een ambitieus klimaatbeleid, mits de overheid het hoe en waarom van de maatregelen goed uitlegt en lage inkomens worden ontzien.

Het is ongetwijfeld herkenbaar dat inwoners het 'hoog over' eens zijn met het klimaatbeleid, maar zich verzetten tegen maatregelen met impact op hun leefomgeving. Goede uitleg van het hoe en waarom van de maatregelen, eerlijke verdeling (grote vervuilers eerst) en procedurele rechtvaardigheid zijn de sleutels tot begrip.

De gekozen participatievorm heeft invloed op polarisatie: een inspraakavond zal eerder sterke voor- en tegengeluiden aantrekken, dan een representatieve groep, afhankelijk van de wijze van uitnodigen. Gebruik dus ook vormen als een representatieve enquête of een door loting tot stand gekomen burgerforum naast avonden waar inwoners hun hart kunnen luchten.

Er ontstaat regelmatig onrust door gefotoshopte beelden van windmolens. NP RES heeft een [werkblad visualisaties](#) voor als je aan de slag gaat met visualisaties. NPRES publiceert binnenkort een werkblad omgaan met weerstand, dat je handvaten geeft om met weerstand om te gaan.

## De inzet van een burgerforum of een burgerberaad

De commissie Brenninkmeijer heeft in maart 2021 een advies gepubliceerd over hoe burgers beter kunnen worden betrokken bij klimaatbeleid en de mogelijke rol van burgerfora daarin.

### Burgerberaad versus burgerforum

Het is zinvol om onderscheid te maken tussen burgerberaad en burgerforum. Een burgerberaad is een geschikt instrument als er noodzaak is om in brede zin de discussie te voeren met burgers. Hier staat de zeggenschap en het maatschappelijk belang centraal. Een burgerforum is een geschikt instrument om de per definitie ongeorganiseerde burger te faciliteren en in een burgerforum een plek te geven aan een stakeholdertafel of een omgevingsraad.

Zoals eerder in dit werkblad is aangegeven is het van belang om dit soort deliberatieve processen goed aan te laten sluiten bij de representatieve democratie. Dat betekent dat je vooraf goed bepaalt welke rol en vooral de mate van invloed het advies van een burgerberaad of burgerforum krijgt in het besluitvormingsproces door de volksvertegenwoordigers.

## Aanpak participatie

Hoe pak je een participatieproces aan? Elk participatieproces is maatwerk. De context waarin participatie plaatsvindt, is immers steeds anders en mede afhankelijk van lokale omstandigheden. Wel is het zo dat elk participatieproces stappen kent die altijd gezet moeten worden. De voorbereidingsfase is daarbij misschien wel het meest essentieel. Vooraf bedenken met welk doel je wie betreft, wat de speelruimte is en wat er gebeurt met de uitkomsten is essentieel voor een kwalitatief goed participatieproces. Het verlaagt het risico op teleurstellingen, weerstand en een gebrek aan vertrouwen in de uitvoering van het participatieproces.

### Vorbereiding en kaders stellen

Bij elke vorm van participatie, of het nu in de beleidsfase of de projectfase is, is het van groot belang dat er vooraf heldere kaders worden gesteld. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor volksvertegenwoordigers. In deze voorbereiding staan de volgende vragen centraal:

- Wat is het doel van de participatie? Wat wil je ermee bereiken?
- Wanneer vindt de participatie plaats? Wat is het logische moment om het proces om mensen te betrekken?
- Wie moet er betrokken worden? Wie mag niet ontbreken en heeft dus speciale aandacht?
- Waar mogen inwoners over meepraten en hoe groot is hun invloed? Welke trede van de participatieladder pas je toe?
- Wat gebeurt er met de uitkomsten van het participatieproces? Welke plek krijgen die uitkomsten in het proces en wie zorgt daarvoor?
- Welke rol spelen de volksvertegenwoordigers in het participatietraject? Moeten zij specifieke kaders stellen vooraf of alleen geïnformeerd worden over de keuzes die gemaakt worden? Hoe wordt er gerapporteerd over het verloop van het proces en de uitkomsten?



- Welk(e) participatiemiddel(en) zet je in? Een (online)bijeenkomst, gesprekken op de markt, enquête, burgerforum of burgerberaad, omgevingsadviesraad... uit de beantwoording van bovenstaande vragen volgt logischerwijs welk middel het meest passend is.

Bewaak in de uitvoering van het participatietraject het gestelde doel en zorg dat afspraken worden nagekomen. Zorg er vooral ook voor dat de resultaten van het participatietraject de plek in het proces krijgen die vooraf afgesproken is en koppel dit terug aan de deelnemers van het participatietraject.

Voorbeelddocumenten van afwegingskaders en participatieplannen, evenals praktijkverhalen en voorbeelden van werkvormen vind je op <https://www.energieparticipatie.nl/toepassen>.

## Randvoorwaarden

Het opzetten en uitvoeren van een goed participatietraject kost tijd en geld. Dat geldt zeker ook voor het begeleiden van het gebiedsproces in de projectfase. Een procesbegeleider met de juiste kwaliteiten om een gebiedsgerichte aanpak en participatie uit te voeren, heeft niet elke gemeente in huis en inhuren is vaak kostbaar. Het is belangrijk om vooraf goed na te denken over de benodigde capaciteit en financiële middelen. Wat vraagt dit participatietraject en hebben we dat in huis? Heeft de provincie wellicht ondersteunende middelen en/of capaciteit beschikbaar voor participatie? Kunnen we regionaal samen optrekken en bijvoorbeeld een procesbegeleiderspoule opzetten? Als dit allemaal niet voldoende is, zullen zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau afspraken gemaakt moeten worden over wat wel haalbaar is.