

Uitkomsten Sectorbijeenkomst LEO, 16 mei 2019 Participatie onder de Omgevingswet

Samen duurt langer maar je komt er verder mee

'LEO gaat om alle perspectieven aan tafel. Elkaar leren begrijpen en met elkaar vanuit al die perspectieven een vraagstuk oplossen.' Met deze woorden vat Zita van Aggelen, programmamanager van het Lerend platform Energie & Omgeving, de manier waarop LEO werkt samen. Het is de 10e sectorbijeenkomst, die op 16 mei plaatsvindt in de Grote Raadzaal te Den Haag. Over het thema van de bijeenkomst: participatie onder de omgevingswet, zijn vanaf 28 januari regelmatig blogs op de website verschenen. In deze blogs schrijven onderzoekers over de bevindingen van hun onderzoek. Tijdens de sectorbijeenkomst praten ze daarover verder met de deelnemers.



De aftrap van het plenaire deel geeft Francine L'Ortye, programmamanager Eenvoudig Beter bij het ministerie van BZK. Haar presentatie gaat over wat er is geregeld in de Omgevingswet en hoe participatie daar is bedoeld. Participatie is in de loop der jaren veranderd en een echt onderdeel van het proces geworden. Een uitgangspunt van participatie bij de Omgevingswet, is dat er tot een snellere besluitvorming zal worden gekomen. Alle ideeën zijn immers in een vroegtijdig stadium al meenemen. Er wordt gewerkt aan vertrouwen tussen initiatiefnemers en ondernemers. Hoe de participatie moet worden vormgegeven is vormvrij omdat dat maatwerk afhankelijk is van het project en maatwerk is.

Na Francine L'Ortye is het woord aan Sanne Akerboom, onderzoeker aan de Universiteit Utrecht. Zij spreekt nadrukkelijk over participatie in de besluitvorming. Het is belangrijk om in de energietransitie te kijken hoe participatie tot stand komt. Er is een verschil tussen het bevoegd gezag en een projectontwikkelaar die participatie regelt. Participatie regel je omdat

je in een democratische rechtsstaat woont. De Omgevingswet is een reden om over participatie te praten maar het is er natuurlijk al veel langer.

Na de inspirerende verhalen van Francine en Sanne, gingen de deelnemers in kleine groepen uiteen om in gesprek met de onderzoekers verdieping te zoeken in het onderwerp. De verslagen van de groeps gesprekken staan hieronder.

Tafel 1: Procesparticipatie wettelijk verplichten: een slecht idee?

door Anne Schipper en Mieke Visch

Eerste ronde

- Omgevingswet is geen heilig graal voor participatie: participatieprocessen blijven lastig te beïnvloeden/sturen/managen, het is moeilijk om het goed te doen.
- Timingsvraagstuk, wanneer begin je? Al bij structuurvisie?
- Waarom gaat het om een voorkeursbeslissing? Dan organiseer je eigen weerstand, waarom geen varianten voorleggen?
- Achterhaal de verwachtingen van burgers en andere betrokkenen bijv via mini-proces voordat je aan echte participatieproces begint
- Welke rol gaan gemeenten spelen bij participatie? Gaan ze zichzelf regels opleggen die ze ook aanraden aan initiatiefnemers?
- Nederland blijft een klein land en de strijd om ruimte blijft bestaan, dat lost de Omgevingswet niet op
- De Omgevingswet verandert de verwachtingen van burgers: ik mag meepraten.

Tweede ronde

- Participatie kost tijd: soms veel druk op proces, zoals bij RES, geen tijd voor participatie
- Verdiep je in de buurt/omgeving
- Vertrouwen is het allerbelangrijkst
- Afvinklijstje kan ook fijn zijn, geeft houvast. Door niet in de wet te verankeren, kans dat de rechter alsnog een lijstje maakt
- Hoe kan je participatie meten?
 - Gaat het om de kwaliteit van het proces of de interactie?
 - Gaat het om democratische legitimiteit?
- De inspanningsverplichting uit de Omgevingswet voegt wel degelijk iets toe, je moet namelijk in gesprek met je buurman!

En wat quotes

“Participatie kun je niet meten”

“Je kunt een zakje met snoep niet in hun gezicht gooien” (bij het voorbeeld dat in Purmerend in een proefwijk mensen gratis dingen kunnen laten aanpassen, maar veel wilden dat niet zomaar).

“Waarom zitten er altijd vooral oude mannen bij participatie (en geen vrouwen)? Die hebben geldingsdrang... 😊”

"Het blijft een moeilijk, maar leuk vak".

Rapport

Het rapport is het product van een op eigen initiatief uitgevoerde reflectie op drie typen projecten met (georganiseerde) burgers die het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) heeft uitgevoerd. We hebben dit gedaan omdat we merken dat het voor de (rijks)overheid lastig is om burgers bij visievorming te betrekken. Al was het maar vanwege de participatie-paradox. Doel van het rapport is om een bijdrage te leveren aan het gezamenlijke leren over burgerparticipatie bij visievorming.

Tafel 2: Draagvlak creëren vraagt om een plan!

door Ebe Blok en Linda van Berkel

In veel stukken staat dat participatie kan leiden tot versnelde besluitvorming, maar participatie zelf kost ook veel tijd en dus geld. Vooral ook van maatschappelijke organisaties en burgers die er niet voor betaald krijgen.

Een doel van participatie is draagvlak krijgen, maar eigenlijk is dat te veel gevraagd. Mensen willen vooral serieus genomen worden, dan is het voor hen minder erg dat de uitkomst niet precies is wat ze zouden willen.



Belangrijke besluiten worden vaak al genomen als er nog op abstract niveau over toekomstplannen wordt nagedacht. Dat is vaak niet een moment waarop burgers en maatschappelijke organisaties al meedoen. En daarmee samenhangend: belangrijk is welke vraag voorligt in het participatietraject? Gaat het dan alleen nog om mogelijke aanpassingen op een al gekozen locatie? Of nog om een eventuele locatiekeuze? Of is de vraag nog abstracter, bijvoorbeeld nog een keuze tussen wind- of zonne-energie?

Vooral burgers komen pas in actie als er iets in “de achtertuin” gaat gebeuren. Maar daar gaan dus vaak al een heleboel keuzes aan vooraf die vaak te abstract zijn om als burger

over mee te praten. En die ook een heleboel tijd kosten. Welke mensen komen meepraten over vage plannen en visies? En hoe vind je deze mensen?

We hebben het ook nog gehad over:

- Een dilemma in de RES. Namelijk: ze moeten binnen een half jaar af zijn. Waar is dan de tijd om erover met de omgeving te praten?
- Voor participatie is een cultuuromslag nodig bij een deel van de ambtenaren. En participatie moet een serieuze fase worden in projecten.
- Bespreek de manier van participatie samen met de mensen die willen/kunnen participeren.
- En we hebben ook nog gesproken over financiële participatie in coöperaties.
- En over de rol van raadsleden...



Tafel 3: Windenergieprojecten op land: verduurzaming of acceptatie?
door Else Noë en Irma Dekker

De SIA (Social Impact Analyse) is een methode die in het buitenland al veel bij grote projecten wordt gebruikt. In Nederland alleen in pilots (oa Flevoland).

Het is in feite een MER+. Naast fysieke indicatoren worden ook sociale indicatoren meegenomen. Deze methode creëert daarmee draagvlak bij omwonenden. Anders dan bij traditionele methoden zoals inspraakavonden wordt er hier gewerkt met een afspiegeling van de inwoners van het betreffende gebied. In focusgroepen. Hiermee krijg je 1/3 positief ingesteld, 1/3 negatief ingestelde en 1/3 neutraal ingestelde mensen aan tafel. Dit geeft een mooie afspiegeling van de verhoudingen waarmee mensen over het algemeen tegenover

grootschalige ontwikkelingen staan. Deelnemers aan de tafel gaven aan ook met andere soortgelijke focusgroepen te werken, denk dan aan burgerjury's en klankbordgroepen of digitale klantenpanels waarmee een afspiegeling van een samenleving wordt gezocht.

Voordeel van het werken met focusgroepen is dat er door de intensieve kennisdeling de leden vaak ambassadeur van het plan worden. Dit leidt weer tot meer draagvlak. En zonder draagvlak geen acceptatie.

Het is voor gemeenten een kostbare methode, de leden van de focusgroep krijgen betaald voor hun deelname aan bijeenkomsten. En het inschakelen van een bureau dat de selectie en begeleiding kan uitvoeren, vraagt ook om een relatief groot budget.

Tafel 4: Workshop Burgerparticipatie en draagvlak bij zonneparken door Ruben Peuchen en Zita van Aggelen

Aan de hand van de casus 'een eerlijk zonnepark in Rijnemuiden' en de verschillende rollen die hiervoor beschreven zijn, kregen de deelnemers de vraag: Op welke manier kan deze gemeente het participatieproces vormgeven om in 2030 haar doel te bereiken?



Deelnemers van de workshop hebben deze vraag samen beantwoordt vanuit hun eigen blik en expertise, maar ook denkend vanuit de perspectieven van de verschillende belanghebbenden. Ruben gaf een toelichting op het 'energie rechtvaardigheid raamwerk', waarbij gekeken wordt naar: distributie → procedure → erkenning.

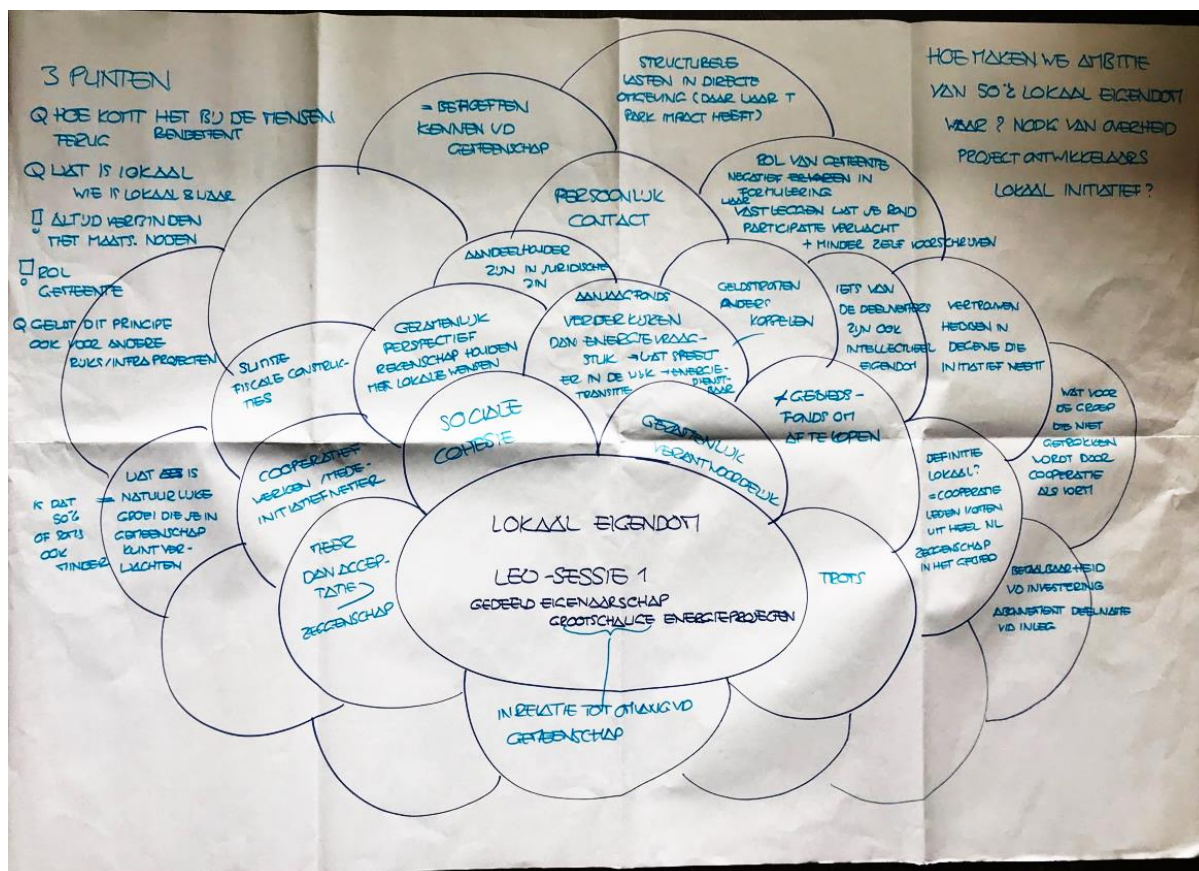
Daarna formuleren we met elkaar een paar belangrijke aandachtspunten:

- Inzetten op lokaal eigendom heeft zin als het rendement direct bij de mensen terugkomt
- Formuleer voor jezelf hoe je lokaal ziet: over welk grondgebied gaat het, over welke lokale partijen gaat het?
- Bewoners interesseren voor deelname in energiecoöperatie heeft alleen zin als je eerst bereid bent te investeren in de directe behoeften van de lokale gemeenschap
- Gemeenten spelen nu een wat dubieuze rol: ambtenaren hebben de neiging om heel veel regels op te stellen die beperkend werken voor het ruimte maken voor deelname van bewonerscollectieven.
- En een gewetensvraag: In hoeverre is de overheid bereid om in eigen infraprojecten ook zich ook te verplichten tot lokaal eigendom?

Tafel 5: Gedeeld eigenaarschap bij grootschalige energieprojecten

door Tessa Bijvoet en Marte Kappert

Lang voor het Nationale Klimaatakkoord deden wetenschappers onderzoek naar gedeeld eigenaarschap van hernieuwbare energieprojecten. De conclusie: het ontwikkelen van hernieuwbare energieprojecten door lokale initiatieven met coöperatief eigenaarschap draagt positief bij aan de lokale acceptatie. Echter, deze lokale organisaties hebben doorgaans niet de kennis en middelen om grootschalige projecten te ontwikkelen. De mogelijke oplossing: gedeeld eigenaarschap van hernieuwbare energieprojecten.



Centrale vraag tijdens de sessie:

Op welke manieren kun je gedeeld eigenaarschap vormgeven bij grootschalige energieprojecten?

Uit de literatuur weten we dat voor lokale gemeenschappen de volgende vormen interessant lijken:

- Gebiedsfondsen, waarbij de ontwikkelaar geld in een fonds stort dat lokale bewoners kunnen besteden aan projecten naar keuze;
- Voordelen in natura, waarbij de ontwikkelaar rechtstreeks faciliteiten of landschappelijke aanpassingen voor de omgeving levert of betaalt (bijvoorbeeld een sportveld of park);
- Lokaal eigenaarschap door aandelen in het hernieuwbare energieproject aan te bieden aan lokale bewoners;
- Mensen uit de omgeving contracteren voor constructie en exploitatie van het project, wat resulteert in extra werkgelegenheid in het gebied.

Hoe denken de deelnemers aan de sessies op 16 mei hierover? Met behulp van de bloem-associatie verkennen we wat deelnemers verstaan onder lokaal eigenaarschap/lokaal eigendom.



Tafel 6: Wat voor soort omgevingsmanager ben jij? Doe de zelftest!
door Elisabeth van de Grift, Shannon Spruit en Chris Veldhuysen

In deze sessie verkenden we aan de hand van een zelftest (doe zelf de test [hier](#)) met 7 stellingen onze opvattingen over de rol en taak van omgevingsmanagers. De zelftest bouwt voort op een onderzoek van Elisabeth van de Grift waarin omgevingsmanagers gevraagd werd stellingen over hun taak en rol te sorteren. Op basis van deze studie zijn drie perspectieven op omgevingsmanagement ontwaard: 1) Omgevingsmanagement als co-

creatie en de omgevingsmanager als intermediair, 2) Omgevingsmanagement als projectmanagement: 'alles onder controle', en 3) Projectontwikkeling: Omgevingsmanagement is niet mijn verantwoordelijkheid.

Op basis van discussie kwamen we tot vier belangrijke verschillen tussen de perspectieven.

- Hoe zie je de grenzen tussen je organisatie en de buitenwereld? Als overbrugbaar of strikt? Zijn belangen, wensen en visies van burgers makkelijk naar binnen te brengen?
- Hoe ga je om met conflict? Is het nuttig, als bron van kennis over wat de omgeving belangrijk vindt? Wil je het voorkomen of vermijden?
- Wie is verantwoordelijk voor omgevingsmanagement? Kun je als omgevingsmanager, m.n. in private ondernemingen, publieke belangen dienen? Is dat legitiem?
- Hoe ga je om met je eigen organisatie? Staan alle neuzen dezelfde kant op, of besteed je veel werktijd intern?

Door in gesprek te gaan over deze verschillen kunnen verschillen in verwachtingen over omgevingsmanagement vroegtijdig in kaart gebracht worden. Ook kunnen ze helpen in het vormgeven van professionele normen binnen de LEO gemeenschap.



Tafel 7: Extra participatie afdwingen bij afwijking omgevingsplan
door Karin de Backer

De gemeente krijgt de ruimte om in gevallen dat er afgeweken wordt van het omgevingsplan extra participatie af te dwingen. Zou je hier als wethouder hier gebruik van maken?

Eerste ronde

Alle aanwezigen waren het erover eens dat de gemeente de regie moet houden in het proces, maar dat het goed is dat de initiatiefnemer ook een verantwoordelijkheid voelt. In het verleden werd dit proces door de gemeente gedaan. In dit kader wordt er aandacht gevraagd voor de organisatorische / financiële slagkracht van coöperaties. Ze hebben minder financiële middelen maar als er gekozen wordt voor een participatieproces wel de verplichting om hier invulling aan te geven. Er is binnen de groep geen consensus of er wel of geen kaders zouden moeten zijn voor participatie. Een deel geeft aan dit liever organisch te laten ontstaan en pleit voor een set handreikingen en ander deel geeft juist aan dit vast te willen leggen en een kwalitatieve norm te missen voor participatie. In het gesprek wordt duidelijk dat voor een goede beoordeling door de gemeente het belangrijk is dat er bij de gemeente kennis is van het onderwerp. Het vormgeven van een participatieproces vraagt om competente mensen aan de kant van de initiatiefnemer maar ook aan de kant van de gemeente. Als initiatiefnemer bestaat er geen technische projectontwikkeling meer. Je moet zorgen voor een kernteam met communicatie als belangrijke discipline. Maar ook aan de kant van de gemeente bij zowel de bestuurder als ook bij de mensen die gaan praten / luisteren hoe het participatieproces is verlopen. Hierbij is het cultuuraspect belangrijk (het ontwikkelen van een gezamenlijke taal).

Tweede ronde

Gedurende het gesprek waren alle aanwezigen het erover eens dat het afwijken van een plan net zo zorgvuldige manier zou moeten gebeuren als tijdens het vaststellen van het plan. Vanuit deze visie moet dus het afwijken van een plan vergezeld gaan van een participatieproces, maar dat de manier waarop het proces ingeregeld wordt aan de initiatiefnemer is. De aanwezigen zijn het erover eens dat de gemeente de regie zou moeten houden in het proces. Er wordt geconstateerd dat het vooroverleg essentieel is. In dit vooroverleg zouden handvatten geboden moeten zoals het idee voor het opstellen van een omgevingsmanagementplan. Op deze manier worden stakeholders niet verrast, wordt de initiatiefnemer niet verrast, maar wordt de gemeente ook niet verrast. Een dergelijke aanpak vraagt van de gemeente persoonlijke betrokkenheid bij het plan zodat zij een goede afweging kunnen maken van de verschillende belangen en hoe hier tijdens het proces mee omgegaan is. De vraag die lastig te beantwoorden is, is wanneer is het voldoende? Een andere suggestie is dat de gemeente ook kan overwegen om het participatieproces op een positieve manier mee te laten wegen in de afweging zoals bij het plussenbeleid in Drenthe of het rood voor groenbeleid uit Zeeland. De administratieve lasten van een participatieproces wordt als aandachtspunt genoemd. Opvallend is trouwens dat bij PCI-projecten (dat zijn grensoverschrijdende projecten participatie al geregeld is. Wellicht is hier nog inspiratie uit te putten.