Intro + input begeleidend schrijven

Opmerking aan de gemeenten: toets dit document aan jullie (participatie)verordeningen of anderszins zodat beleid niet bijt met elkaar. Zie voor eerste inventarisatie dit document (bijlage 2b).

De regionale basis dient om efficiëntie/kostenbesparing te behalen, een gelijk uitgangspunt te creëren (in boodschap, vraagstelling, opzet en plan) en gemeenten inhoudelijk te ondersteunen. Dankzij de lokale uitvoer kunnen de gemeenten lokaal maatwerk toevoegen en kan de koppeling gemaakt worden met gerelateerde participatietrajecten (bijv. voor duurzaamheid in het algemeen, warmtetransitie en/of de omgevingsvisie).

Er is beperkte capaciteit beschikbaar binnen de gemeenten voor participatie en communicatie, zowel op regionaal als lokaal niveau. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoer van bepaalde onderdelen in dit document.

Ter besluitvorming stuurgroep:

- akkoord op rolverdeling
- akkoord op participatieniveau inwoners bij beleidsparticipatie
- akkoord op onderwerpen beleidsparticipatie

Kaderstellend document participatie

1. Inleiding

Na de vaststelling van de concept-RES in september 2020 is - ondanks de beperkingen als gevolg van het Covid-19 virus - een participatietraject ingezet. Inwoners, ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers konden via digitale enquêtes (die meer dan 1250 keer zijn ingevuld) en lokale en regionale bijeenkomsten (waaraan meer dan 250 Midden-Hollanders hebben deelgenomen) meepraten over verschillende manieren om in Midden-Holland hernieuwbare elektriciteit op te wekken. De opbrengsten zijn als maatschappelijke adviezen meegewogen en meegenomen in de vastgestelde RES 1.0.

In de RES 1.0 is het volgende toegezegd richting RES 2.0 tav participatie:
“De communicatie en participatie houdt hiermee niet op. Integendeel, want in de uitwerking van zoekgebieden naar concrete locaties voor duurzame opwek zal het gesprek met belanghebbenden regionaal en lokaal actief worden vervolgd. Lokaal eigendom is daarbij een vitaal uitgangspunt. Richting de RES 2.0 en daarna wordt de participatie en communicatie steeds nadrukkelijker en concreter uitgewerkt. Uiteindelijk werkt de regio toe naar de fase waarin alle partijen zijn gehoord, gezamenlijk weloverwogen beslissingen zijn gemaakt en een schone, energieneutrale leefomgeving is ontstaan.”

De vraag die voorligt is: *Wat doen we tijdens het uitvoeringsprogramma van de RES en op weg naar een herijking van de RES om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten?*

1.1 Wat is het doel van dit document?

Dit document is een kaderstellend document dat beschrijft hoe RES regio Midden Holland omgaat met participatie om maatschappelijke betrokkenheid te creëren, o.a wordt het participatieniveau voor belanghebbenden en de rolverdeling tussen regio en gemeenten in de communicatie en participatie beschreven. Tot slot wordt er in bijlage 1 ook een doorkijk gegeven naar de uitvoer van de communicatie en participatie.

Financiële- en projectparticipatie wordt in dit document buiten beschouwing gelaten. Dit onderwerp is vastgelegd in het beleidskader ‘Lokaal eigenaarschap’.

1.2 Voor wie is dit document?

Dit document is van belang voor de volgende doelgroepen:

- De ambtelijke organisaties van de RES-gemeenten
- De RES-organisatie
- De volksvertegenwoordigers
- De betrokken stakeholders (onder meer omwonenden en initiatiefnemers)

1.3 Definitie participatie

Participatie in de RES houdt in dat inwoners/belanghebbenden meedenken over (regionaal of lokaal) energiebeleid of een actieve rol spelen in de totstandkoming van energieprojecten. In deze fase van de RES vindt participatie plaats op verschillende niveaus; zowel op gebied van beleid (beleidsparticipatie) als op gebied van uitvoering van energieprojecten (projectparticipatie). Het is goed om het onderscheid tussen deze verschillende vormen van participatie scherp te houden bij het doornemen van dit participatiekader.

1) **Beleidsparticipatie:** Is het betrekken van belanghebbenden (zoals inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties) bij de ontwikkeling van energiebeleid. Zoals het uitwerken van zoekgebieden en het opstellen van een afwegingskader voor duurzame energie. Beleidsparticipatie kan door de RES-regio worden voorbereid.

2) **Projectparticipatie:** Is de participatie die plaatsvindt bij de daadwerkelijke totstandkoming van energieprojecten. Deze projectparticipatie valt weer uiteen in twee onderdelen.
    a) Procesparticipatie: het betrekken van belanghebbenden bij de realisatie van een concreet project; Is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, de gemeente stelt hiervoor kaders via participatie verordeningen en toetst initiatiefnemers daarop. Projectparticipatie wordt dus in dit document buiten beschouwing gelaten.,
    b) Financiële participatie (waaronder lokaal eigendom): is het resultaat van procesparticipatie. 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. De kaders voor financiële participatie zijn gesteld in het beleidskader ‘Lokaal eigenaarschap’ en worden in dit kader daarom buiten beschouwing gelaten.

1.4 Wat is het doel van participatie in de RES?

RES-regio Midden-Holland vindt het belangrijk dat alle belanghebbenden, waaronder inwoners en maatschappelijke partners, een actieve bijdrage leveren aan het beleid voor de RES.

- Hierdoor komen we tot beleid dat beter aansluit bij de dagelijkse praktijk van belanghebbenden
- Ook helpt het betrekken van de omgeving om verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel te krijgen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten.
- Verder levert goede participatie doorgaans tijdswinst op: latere fasen in het proces verlopen soepeler omdat belanghebbenden tijdig betrokken zijn. Daarmee voorkom je ook dat men zich overvallen voelt en er weerstand ontstaat/ er juridische procedures worden gestart om energieprojecten tegen te houden.
- Daarnaast willen we de totstandkoming van energieprojecten in de regio stimuleren, waarbij we per project streven naar minimaal 50% lokaal eigenaarschap. Om daarvoor een goede voedingsbodem te creëren is het belangrijk dat het beleid gemaakt wordt in samenwerking met de lokale betrokkenen.

1.5 Relatie tussen participatie en maatschappelijke acceptatie of draagvlak

Participatie is een **continu gesprek** en draagt bij aan de mate van maatschappelijke acceptatie voor zon- en windprojecten. In RES 1.0 hebben we de belofte gedaan aan belanghebbenden hen te betrekken bij het verder concretiseren van locaties en het maken van beleid. Velen hebben zich bij ons gemeld om geïnformeerd te blijven, dan wel het inhoudelijke gesprek te blijven voeren.

Als mensen het doorlopen participatieproces om te komen tot beleid 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 vaak lager. Of kan er sprake zijn van weerstand.

Voor de mate van acceptatie van een windmolen of zonnepark is naast beleidsparticipatie, de participatie in de projectfase ook belangrijk. En dan vooral de keuzes die gemaakt zijn over de mate van zeggenschap van de omwonenden, de verdeling van de baten en de lasten en wie profiteert van de windmolen of het zonnepark. Het is ook het meest kwetsbare gedeelte van participatie. Je kunt als gemeente aan de voorkant kaders stellen aan participatie en initiatieven daarop toetsen, maar de initiatiefnemer (zoals een commerciële partij of inwonersinitiatief) is uiteindelijk verantwoordelijk, waarbij gemeente geen resultaatverplichting kan opleggen.. Daarom is het van belang om in aanloop naar concrete energieprojecten in gesprek te blijven met de belanghebbenden om eventuele weerstand in de projectfase zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit is ook van belang voor de initiatiefnemer die dankzij goed betrokken inwoners, betere projectparticipatie kan uitvoeren en uiteindelijk een project gemakkelijker en met meer draagvlak kan realiseren.

2. Participatieniveau van beleidsparticipatie - rol van belanghebbenden

De regio kiest ervoor om belanghebbenden voor beleidsparticipatie minimaal zowel te laten *meeweten* als te laten *meedenken* (zie de participatieladder in bijlage 2 voor de betekenis van deze participatie niveaus).

Het niveau van meeweten wordt vervuld door middel van een informerende communicatiecampagne. Dit is een cruciale eerste stap om belanghebbenden te informeren over de RES, de groep betrokkenen te doen groeien en het kennisniveau van belanghebbenden op peil te brengen als voorbereiding op de stap van meedenken.

Bij het niveau van meedenken kiest de regio ervoor om belanghebbenden een adviserende rol te geven. Dat betekent dat er input opgehaald wordt bij belanghebbenden en dat deze input daadwerkelijk wordt meegenomen in beleid. Voor draagvlak is het van belang dat terug wordt gekoppeld aan belanghebbenden hoe de input is meegenomen in het beleid en indien de input van belanghebbenden niet wordt meegenomen, moet dat goed onderbouwd worden. Deze rol zorgt voor gevoel van eigenaarschap bij de belanghebbenden, wat een positief effect heeft op het draagvlak voor de RES.

In beleidsparticipatie voor de RES wordt rekening gehouden met de 4 D's (doelen, dialoog, diversiteit en doorwerking) zoals omschreven in de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid module energietransitie – concept April 2022, van provincie Zuid-Holland[1]. Dat wil zeggen dat we vooraf heldere doelen stellen voor de participatie, de dialoog met de samenleving met een open houding voeren, een zo divers mogelijke doelgroep willen betrekken en vooraf goed duidelijk maken wat de ruimte is voor invloed en hoe input doorwerkt in de besluitvorming.

Maatschappelijke partners zijn reeds betrokken bij de RES in een meewerkende rol, via een vertegenwoordiging in de stuurgroep en deelname in de werkgroepen. Maatschappelijke partners zijn zelf verantwoordelijk voor het betrekken van hun achterban.

3. Participatie- (en communicatie)onderwerpen

Voor de RES vindt er participatie en communicatie plaats op vier onderdelen:

1. **Algemene informatie (communicatie)**
   Informeren is een onmisbare en cruciale stap om te zorgen voor maatschappelijk draagvlak. Het is daarom belangrijk structureel te communiceren over onze eigen RES, maar ook over ontwikkelingen op landelijk niveau en over actualiteiten.

2. **Beleidsparticipatie bij het concretiseren van zoekgebieden (dmv kansenkaart)**
   Er zijn in de RES 1.0 verschillende zoekgebieden vastgesteld. Om van de zoekgebieden naar zoeklocaties te komen worden verschillende stappen gezet o.a. het opstellen van een kansenkaart.

3. **Beleidsparticipatie bij het afwegingskader voor het beoordelen van initiatieven**
   De kansenkaart stelt initiatiefnemers in staat te zien waar hernieuwbare opwek *'kansrijk'* is. Het zegt nog niets over de wenselijke inrichting van een project. Daarvoor is een afwegingskader nodig. Dit betreft een afwegingskader op basis waarvan *initiatieven* (ingebracht door ontwikkelaars, energiecoöperaties, etc.) worden beoordeeld.

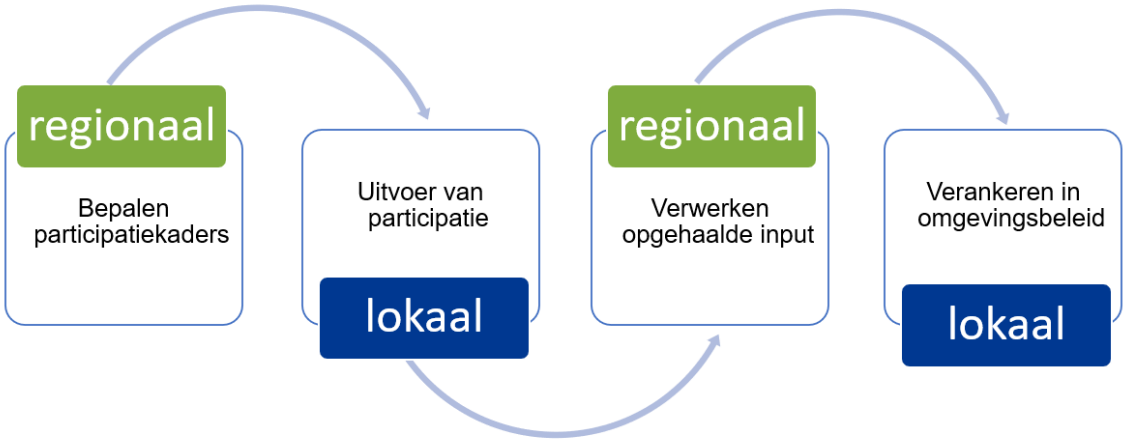
4. **Participatie in de projectfase**
   De verantwoordelijkheid voor de participatie in de projectfase (procesparticipatie met de omgeving en daarmee komen tot afspraken over o.a. financiële participatie door omwonenden) ligt bij de initiatiefnemer. De gemeenten stellen kaders aan dit proces via de lokale participatie verordeningen en het beleidskader voor lokaal eigenaarschap en toetsen initiatieven op deze kaders.

Een doorkijk naar de concretisering en de uitvoer is te zien in bijlage 1 (doorkijk naar de uitvoering)

[1] Ontwerp module Energie Omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland (PZH) (notubiz.nl)

4. Rolverdeling (regionaal versus lokaal)

De regio kiest ervoor om het participatiekader, regionaal samen te bepalen. De uitvoering van participatie vindt vervolgens lokaal plaats. Regionaal wordt de opgehaalde input van belanghebbenden verwerkt om vervolgens weer lokaal verankerd te worden in omgevingsbeleid. zie figuur 1.



figuur 1. rolverdeling participatie regionaal en lokaal

Ook voor de communicatie werken we vanuit een regionale strategie en leveren we communicatiemiddelen. De regio plaatst basisinformatie op de regionale website en middels de regionale nieuwsbrief. De gemeenten zijn de boodschapper naar de inwoner en verwijzen door naar en/of plaatsen regionale middelen op lokale kanalen.

Zie bijlage 3 voor organisatiestructuur

Bijlage 1 - doorkijk naar de uitvoering

Leeswijzer: Beleidsparticipatie wordt opgenomen in de planning voor de herijking van de RES en het bijbehorende MER proces. Participatie staat dus los van de voortgangsrapportage van de RES die in juni 2023 wordt behandeld in de raad.

De participatie en communicatie voor de RES bestaat uit 4 onderdelen:

1. **Algemene informatie (communicatie)**

Informeren is een onmisbare en cruciale stap om te zorgen voor maatschappelijk draagvlak.
Het is daarom belangrijk structureel te communiceren over onze eigen RES, maar ook over ontwikkelingen op landelijk niveau en over actualiteiten.

Op regionaal niveau is het volgende belegd:

- Opstellen van een communicatiestrategie + bijbehorende contentkalender
- Website bijhouden met regionale boodschappen en Q&A's: zoals algemene info over netinfra, technieken, gezondheid etc. Met verwijzing naar de juiste bronnen. Ook actuele verwijzingen naar gemeente informatie (inhoud maar ook bijeenkomsten etc.).
- Nieuwsbrieven, persberichten en persgesprekken bij mijlpalen.
- Woordvoering als het over de Regionale Energiestrategie gaat. Lokale vragen worden lokaal beantwoord.
- Ontwikkelen communicatiemiddelen (op basis van beschikbaar gestelde middelen door NPRES) voor gemeenten in de communicatie naar inwoners (maatwerk)
- Bij gemeenten en maatschappelijke partners ophalen geluiden uit de samenleving
- Kennisdelen:
    - Actief informatie delen over kwesties uit andere werkgroepen die van invloed kunnen zijn op communicatie en participatie in gemeenten.
    - Bij mijlpalen en verder maandelijks: werkgroep participatie en communicatie kennis delen gemeenten onderling
    - Delen kennis van Rijk en NP RES
    - Delen kennis van (gemeenten uit) andere regio's.

Planning
Het informeren over de RES vindt structureel plaats en wordt opgepakt door een regionale communicatieadviseur die samenwerkt in de uitvoer werkgroep participatie & communicatie.

2. **Participatie bij het concretiseren van zoekgebieden (dmv kansenkaart)**

Er zijn in de RES 1.0 verschillende zoekgebieden vastgesteld. Om van de zoekgebieden naar zoeklocaties te komen worden verschillende stappen gezet o.a. het opstellen van een kansenkaart.

Dit betreft een *detaillering van de huidige RES 1.0 zoekgebieden* (en nieuwe gebieden daarbuiten), waarbinnen op basis van landschappelijke en ruimtelijke criteria wordt vastgesteld wáár opwek *kansrijk* is om plaats te vinden, waar dit minder kansrijk is en waar dit *niet* mogelijk is. Door inwoners te betrekken bij het vaststellen van de kansrijke locaties zorgen we voor meer betrokkenheid bij de RES en draagvlak bij participatietrajecten van eventuele initiatiefnemers.

Participatieproces
Een dergelijk participatieproces zou de volgende elementen kunnen bevatten:

- Een online survey of uitvraag onder inwoners naar de waarden van de omgeving
- Informatievoorziening over het RES proces en de verschillende uitdagingen die binnen het landschap spelen
- Bijeenkomsten waarin deze waarden en eventuele conflicterende belangen worden getoetst

Planning
Het opstellen van de kansenkaarten wordt in 2022 getoetst door middel van een proef: een interne ambtelijke exercitie. Hierbij vindt nog geen brede participatie met omwonenden plaats. Wel worden in de proef de uitkomsten van het participatietraject bij de RES 1.0 gebruikt (kwantitatieve input). Daarnaast wordt er een groep koplopers (die reeds hebben meegedacht met de RES 1.0) gevraagd om mee te denken in de proef. Met hen wordt het gesprek gevoerd over de methodiek, weging van criteria en mogelijke knelpunten in belangen (kwalitatieve input). Daarna vindt voor het vaststellen van de kansenkaart beleidsparticipatie plaats. Naar verwachting wordt dit begin 2023 regionaal georganiseerd.

3. Participatie bij het afwegingskader voor het beoordelen van initiatieven

De kansenkaart stelt initiatiefnemers in staat te zien waar hernieuwbare opwek *'kansrijk'* is. Het zegt nog niets over de wenselijke inrichting van een project. Daarvoor is een afwegingskader nodig. Dit betreft een afwegingskader op basis waarvan *initiatieven* (ingebracht door ontwikkelaars, energiecoöperaties, etc.) worden beoordeeld.

Participatieproces
Door inwoners te betrekken bij het vaststellen van het afwegingskader en het bepalen van criteria zorgen we voor meer betrokkenheid bij de RES en draagvlak bij participatietrajecten van eventuele initiatiefnemers.
Een dergelijk participatieproces zou de volgende elementen kunnen bevatten:

- Een aanvullende (op enquête res 1.0) online enquête of uitvraag onder inwoners naar de criteria voor een afwegingskader
- Informatievoorziening over het RES proces en de verschillende uitdagingen die binnen het landschap spelen
- Bijeenkomsten waarin de weging van de verschillende criteria/ waarden en eventuele conflicterende belangen worden getoetst

Planning
Het vaststellen van het afwegingskader wordt in 2022 getoetst door middel van een proef: een interne ambtelijke exercitie. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de uitkomsten van het participatietraject ten tijde van de RES 1.0 (enquêtes - kwantitatieve input). Daarnaast wordt er een groep koplopers (die reeds hebben meegedacht met de RES 1.0) gevraagd om mee te denken in de proef. Met hen wordt het gesprek gevoerd over de methodiek, de weging van criteria en mogelijke knelpunten in belangen (kwalitatieve input). Daarna vindt voor het vaststellen van het afwegingskader beleidsparticipatie plaats. Naar verwachting wordt dit begin 2023 regionaal georganiseerd.

4. Participatie in de projectfase

De verantwoordelijkheid voor de participatie in de projectfase (proces participatie met de omgeving en daarmee komen tot afspraken over o.a. financiële participatie door omwonenden) ligt bij de initiatiefnemer. De gemeenten stellen kaders aan dit proces via de lokale participatie verordeningen en het beleidskader voor lokaal eigenaarschap en toetsen initiatieven op deze kaders.

Bijlage 2 - participatieladder

De mate waarin belanghebbenden worden betrokken kan worden bepaald aan de hand van de participatieladder. Dit is een hiërarchie van niveaus van betrokkenheid en invloed die aan belanghebbenden toegekend kan worden.

Trede	Niveau van betrokkenheid
Meeweten	De belanghebbenden wordt geïnformeerd door middel van een communicatiecampagne, maar kan (nog) geen inbreng geven. Communicatie vindt ook plaats ter voorbereiding op meedenken.
Meedenken	De belanghebbende kan zowel een raadplegende als adviserende rol spelen. Input belanghebbende wordt opgehaald via een participatiemethode (bijvoorbeeld enquêtes of inwonersavond).
Meewerken	De belanghebbende is zelf onderdeel van het proces om te komen tot beleid en werkt actief mee aan het opstellen van het beleid
Meebeslissen	Inwoners en belanghebbenden hebben een bepalende of beslissende rol m.b.t concrete, lokale projecten of vraagstukken.

Bijlage 3 - Organisatiestructuur

Organisatie
We gebruiken een mix van lokaal maatwerk en regionale samenwerking/steun in het creëren van maatschappelijke betrokkenheid.

Lokaal - gemeenten

- Uitvoer communicatie en participatie: Betrekken van inwoners van beleid tot uitvoering van projecten.
- Omdat veel projecten invloed hebben op het zicht of de leefomgeving van een buurgemeente of -regio, wordt waar nodig gebiedsgericht gewerkt.
- Gemeenten zetten hiervoor de best passende communicatie- en participatiemiddelen in en letten op representativiteit en inclusiviteit, waaronder de betrokkenheid van jongeren. De eigen participatie uitgangspunten zijn leidend.
- Gemeenten hebben al, of laten anders hun gemeenteraden kaders stellen voor participatie.
- Om dubbelingen te voorkomen: vanuit de sectorale energieopgave verbinding zoeken met (integrale) participatietrajecten in het kader van de Omgevingswet.
- Formele inspraakprocedures bij vastleggen initiatieven in lokaal omgevingsbeleid. NB: kan ook provinciaal zijn.
- Isoleren en consuminderen stimuleren; het belang van de energietransitie onder de aandacht brengen; succesverhalen delen.

Regionaal - gemeenten faciliteren

- Regionaal bepalen participatiekaders, -vragen en -strategie
- Waar mogelijk ondersteunen bij uitvoer bijvoorbeeld door leveren enquêtevragen, inhoud voor bijeenkomsten en indien nodig leveren van sprekers.
- Ontwikkelen campagnematige of andere communicatiemiddelen die gemeenten kunnen gebruiken, met aandacht voor isoleren en consuminderen. Uitingen moeten wel afgestemd zijn met lokale, provinciale en nationale trajecten die ook al lopen. Het gaat om maatwerk, bij elke gemeente is de behoefte anders. We gebruiken de communicatiemiddelen van NPRES als uitgangspunt.
- Organiseren kennisdeling onderling in de werkgroep participatie en communicatie met gemeenten (en externe stakeholders als agendalid). Maar ook kennis delen van wat nationaal en provinciaal gebeurt.
- Informatie delen over RES proces en stand van zaken in gemeenten (grootschalige opwek).