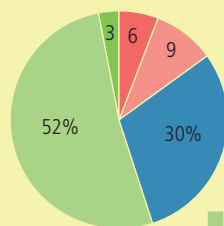


Energietransitie: wat vinden de Drenten?

Aan inwoners van Drenthe is gevraagd welke rol zij zien voor zichzelf en voor de provinciale politiek in de energietransitie.



Hoe ziet u uw eigen rol?

Ik voel me hiervoor verantwoordelijk
helemaal niet verantwoordelijk
niet verantwoordelijk
neutraal
geheel verantwoordelijk

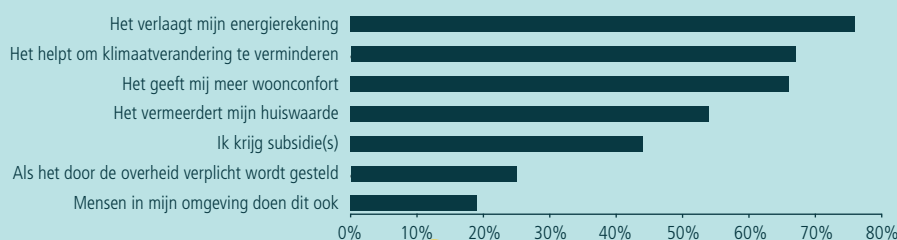
Houding energie- en klimaattransitie

76% gelooft dat klimaatverandering bestaat
12% gelooft niet dat klimaatverandering bestaat

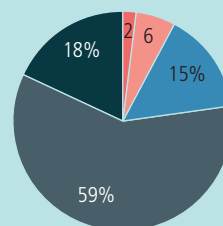


Bereidheid tot het ondernemen van acties

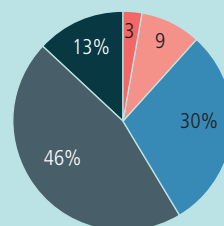
Belangrijkste redenen om aan de slag te gaan met energiebesparing



Ik ben bereid om meer energie te besparen



Ik ben bereid om te investeren om mijn huis te verduurzamen



helemaal mee eens
mee eens
neutraal
mee oneens
helemaal mee oneens

Participatie bij discussie en besluitvorming

83% wil op een of andere manier betrokken worden, waarvan
52% geïnformeerd wil worden en
45% geraadpleegd wil worden

17% wil niet betrokken worden bij de discussie
en besluitvorming over de energietransitie



Inwoners zien de volgende rollen voor de provinciale politiek weggelegd



77% vindt het belangrijk dat de lasten en lasten eerlijk verdeeld worden tussen rijke en minder rijke mensen

Lexnova

Gert Blekkenhorst
Heike Delfmann
Ilse Elslo
Josien Schaafsma

Februari 2020
© 2019 Lexnova

lexnova
marktonderzoek

Draagvlak en participatie in de energietransitie

Een verkennend onderzoek naar de rolinvulling en positie van Provinciale Staten van Drenthe

Hoofdrapport: Peiling onder Drentse inwoners



*In opdracht van de Commissie van
Onderzoek van het Drents Parlement*

Onderzoeksoopdracht

De uitvoering van het Klimaatakkoord brengt grote opgaven met zich mee. Overheden en inwoners van Drenthe krijgen hier in hoog tempo mee te maken. De wijze waarop de inwoners van Drenthe hierbij worden betrokken, het creëren van draagvlak en de wijze van participatie vormen belangrijke aandachtspunten. Het is van meerwaarde dat Provinciale Staten van Drenthe zich tijdig verdiepen in gewenste en passende vormen van participatie, zowel vanuit het perspectief van de staten als vanuit het perspectief van de inwoners van Drenthe. Vandaar dat Provinciale Staten van Drenthe aan onderzoeksbureau Lexnova opdracht hebben gegeven om verkennend onderzoek uit te voeren naar draagvlak en participatie in de energietransitie.

Het verkennend onderzoek bestaat uit twee delen:

1. Hoofdrapport: Een peiling onder inwoners van Drenthe

Het doel van deze inwonerspeiling is inzicht te krijgen in de manier waarop de bevolking betrokken wil worden en wil participeren in de energie- en klimaattransitie. Daarnaast is gepeild welke rol de inwoners zien voor de provinciale politiek in het zoeken naar draagvlak bij inwoners van Drenthe.

2. Deelrapport: Inzicht in mogelijkheden

Het doel van het deelonderzoek 'Inzicht in mogelijkheden' is om Provinciale Staten van Drenthe van informatie te voorzien over hoe zij hun rol kunnen invullen bij de energietransitie. In het bijzonder gaan we in dit deelonderzoek in op welke wijze Provinciale Staten een bijdrage kunnen leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energietransitie.

Het hoofdrapport 'Peiling onder Drentse inwoners' treft u in deze rapportage aan. Het deelrapport 'Inzicht in mogelijkheden' is separaat bijgevoegd.

Samenvatting inwonerspeiling

Doel. Het doel van dit peilingonderzoek is inzicht te krijgen in de manier waarop de inwoners van Drenthe betrokken willen worden bij de energie- en klimaattransitie en op welke wijze zij hierin willen participeren. Tevens is gepeild welke rol de inwoners zien voor de provinciale politiek in het zoeken naar draagvlak bij de inwoners van Drenthe.

Resultaten. Klimaatverandering wordt in Drenthe grotendeels erkend en een ruime meerderheid van de ondervraagden maakt zich zorgen om klimaatverandering. We zien dat er meer erkenning is en zorgen zijn om het thema klimaatverandering onder vrouwen en hoger opgeleiden. Onder deze groepen zien we tevens meer draagvlak voor het beleidsdoel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas en in hogere mate een gevoel van verantwoordelijkheid voor de transitie. We constateren dat er redelijke steun in Drenthe is voor de doelen van het beleid op het gebied van klimaatverandering (doellegitimiteit). Om een maatregel als acceptabel te ervaren, blijkt het allerbelangrijkste de kosten en baten eerlijk te verdelen, en de maatregel dient daarbij tevens doeltreffend te zijn. In overeenstemming met de houding van de respondenten zien we dat een groot deel van de ondervraagden bereid is om zelf laagdrempelige acties te ondernemen. Slechts drie procent van de respondenten geeft aan dat er helemaal geen opties tot besparen of investeren binnen hun mogelijkheden liggen. Ongeveer de helft geeft aan bereid te zijn (drie)dubbelglas en/ of zonnepanelen te installeren.

De meeste respondenten geven aan dat zij op een manier betrokken willen worden bij de energie- en klimaattransitie in Drenthe. Over het algemeen geeft men de voorkeur aan een laagdrempelige vorm van participatie, namelijk geïnformeerd worden en geraadpleegd worden. 17 procent wil *niet* betrokken worden. Rollen die inwoners noemen voor de provinciale politiek zijn: *informerende rol, het betrekken van inwoners, een financierende of subsidiërende rol, of geen rol*. Het belang van *transparantie en eerlijkheid* wordt bij de open antwoorden eveneens benadrukt.

Conclusies. Volgens respondenten is de belangrijkste rol van de provinciale politiek informeren en voorlichten: Draag zorg voor goede informatie over zowel de te treffen maatregelen als de urgentie en gevolgen van klimaatverandering. Het kostenplaatje blijkt een belangrijke rol te spelen en respondenten achten de sociale energietransitie belangrijk: kosten en baten eerlijk verdelen. De transitie moet betaalbaar zijn voor iedereen. Toegankelijke subsidies kunnen aan deze zaken een bijdrage leveren.

Betrek inwoners: luister naar hen, zorg dat zij zich gehoord voelen en betrek hun input in besluiten rondom de energie- en klimaattransitie. Naast luisteren naar en betrekken van inwoners, is een eerlijke en transparante manier van handelen daarbij van belang. Zorg voor goede informatievoorziening, aangepast op de doelgroep.

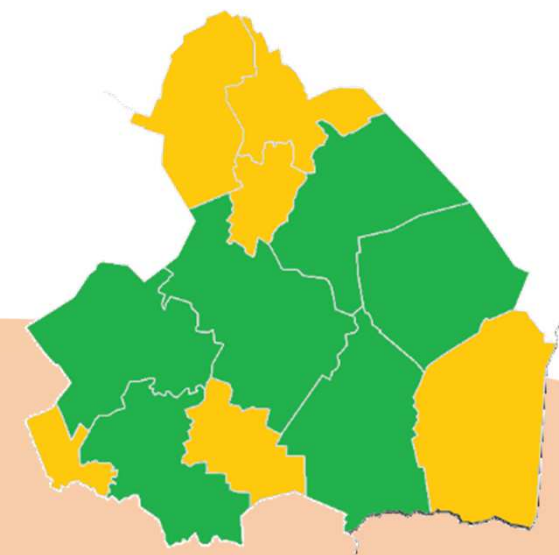
1. Inleiding

Doel van het onderzoek

Lexnova heeft in opdracht van de Commissie van Onderzoek van Provinciale Staten van Drenthe -het Drents Parlement- een inwonerspeiling uitgevoerd onder de inwoners van Drenthe naar de wensen en behoeften in het kader van de energietransitie en de uitvoering van het Klimaatakkoord. Omdat draagvlak essentieel is, vinden Provinciale Staten het belangrijk om de inwoners van Drenthe in een vroeg stadium te betrekken bij de energie- en klimaattransitie. Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de manier waarop de bevolking betrokken wil worden bij de energie- en klimaattransitie.

Onderzoeksmethode

Door middel van een online enquête is er kwantitatief onderzoek uitgevoerd onder inwoners van Drenthe. Voorafgaand is in nauw overleg met de griffie Drenthe de onderzoeksopzet en de vragenlijst tot stand gekomen. Deze vragenlijst bevatte in totaal 24 vragen en had een invultijd van 5 tot 8 minuten. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in oktober en november 2019. Tijdens de analyse is er gekeken naar verschillen tussen groepen, onder andere op basis van **geslacht, leeftijd en landelijk/ niet-landelijk woongebied**. Laatstgenoemde baseren we op de omgevingsadressendichtheid (zie bijlagerapportage). Hiertoe is een aantal statistische toetsen toegepast. In het geval van nominale variabelen is de Chi-kwadraattoets gebruikt. Voor ordinale variabelen (variabelen op schaalniveau) is de Mann-Whitneytoets, de Kruskal-Wallistoets of de Spearman correlatie gebruikt. Als een resultaat statistisch significant is ($p < 0,05$), dan heeft het gevonden verschil betekenis. In deze rapportage is een significant verschil aangegeven met een *.



1. Inleiding

Steekproef

De onderzoekspopulatie betreft alle inwoners van Drenthe, vanaf 16 jaar. Dit komt neer op een populatie van 411.341 inwoners. De ondergrens van 16 jaar is gehanteerd, omdat 15-jarigen en jonger niet zonder toestemming van hun ouders benaderd mogen worden voor een dergelijk onderzoek. Om betrouwbare en valide uitspraken te kunnen doen, is het van groot belang om een representatieve steekproef van de Drentse bevolking te verkrijgen. Dit is gedaan op basis van geslacht, leeftijd en een landelijk/niet-landelijk woongebied.

De respondenten zijn benaderd via de volgende wegen:

- **Drents panel**, bestaande uit 1.600 panelleden. In het panel zijn de leeftijdsgroepen 60-70 en 70-80 oververtegenwoordigd. De leeftijdsgroepen 16-20, 30-50 en 80-plussers zijn ondervertegenwoordigd. Tijdens het onderzoek is gestuurd op een goede verdeling door gerichte reminders in de laatste onderzoeksfase.
- **Extern panel**, ter aanvulling op vooral de ondervertegenwoordigde groepen uit het Drents panel.
- **Drenten in het eigen netwerk Lexnova**, ter aanvulling op de panels en verhoging van de totale respons.

1. Inleiding

Respons

Uit de onderzoekspopulatie zijn in totaal 1.172 respondenten bereikt die de vragenlijst volledig hebben ingevuld. De linker tabel toont de gewenste verdeling van de steekproef, representatief voor de Drentse bevolking. In de rechter tabel wordt de uiteindelijk gerealiseerde verdeling van de steekproef weergegeven.

<i>Gewenste verdeling</i>									
	16-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80+	Totaal
Niet-landelijk									
Man	2%	4%	4%	5%	6%	5%	4%	2%	33%
Vrouw	2%	4%	4%	5%	6%	5%	4%	3%	34%
Landelijk									
Man	1%	2%	2%	2%	3%	3%	2%	1%	17%
Vrouw	1%	2%	2%	3%	3%	3%	2%	1%	17%
Totaal									
Man	3%	6%	6%	8%	9%	8%	6%	3%	49%
Vrouw	3%	5%	6%	8%	9%	8%	7%	4%	51%
Totaal	6%	11%	12%	16%	19%	17%	13%	7%	100%

<i>Gerealiseerde verdeling</i>									
	16-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80+	Totaal
Niet-landelijk									
Man	2%	2%	4%	5%	5%	7%	7%	2%	34%
Vrouw	1%	3%	5%	5%	4%	4%	3%	1%	27%
Landelijk									
Man	1%	1%	2%	2%	3%	5%	5%	1%	22%
Vrouw	1%	2%	2%	3%	4%	4%	2%	0%	16%
Totaal									
Man	3%	4%	5%	8%	8%	13%	12%	3%	56%
Vrouw	2%	5%	7%	8%	8%	8%	5%	1%	44%
Totaal	5%	9%	12%	15%	16%	20%	17%	4%	100%

Er is een hoge respons behaald met een goede verdeling. De respons is echter niet volledig representatief verdeeld: Zo zien we bijvoorbeeld dat niet-landelijke en 80-plus vrouwen ondervertegenwoordigd zijn. Om tot een representatieve steekproef te komen is daarom weging toegepast op de verschillende doelgroepen. Er is gewogen voor deze 32 doelgroepen (combinaties van geslacht, leeftijd en landelijk/niet-landelijk woongebied). De wegingsfactoren zijn bepaald door de gewenste respons af te zetten tegen de daadwerkelijk respons. Doelgroepen die ondervertegenwoordigd zijn in de steekproef krijgen een zwaardere weging, doelgroepen die oververtegenwoordigd zijn een lichtere. De exacte weging en de Chi-kwadraattoets zijn opgenomen in de bijlage rapportage.

1. Inleiding

Leeswijzer

In deze rapportage worden de resultaten van het onderzoek visueel weergegeven en toegelicht. De percentages hebben betrekking op het aantal respondenten (de n) dat de betreffende vraag heeft beantwoord. Dit aantal wordt bij elke vraag gegeven. Door afronding kan het voorkomen dat percentages in de rapportage optellen tot iets meer of minder dan 100%.

Er is gekeken naar interessante verschillen tussen diverse groepen. Significante verschillen zijn in de rapportage aangeduid in de paarse kaders met daarbij de onderstaande iconen. We duiden de verschillen aan met sterretjes, waarbij * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$ en *** = $p < 0.001$. De scores binnen de groepen zijn steeds tegen elkaar getoetst. Als er bijvoorbeeld beschreven wordt dat inwoners van een landelijk gebied relatief hoog of laag scoren op een bepaald aspect, is dit ten opzichte van inwoners die in een niet-landelijk gebied wonen.



Geslacht



Leeftijd



Opleidingsniveau



Landelijk/ niet-landelijk



Periode in gemeente



Woonsituatie

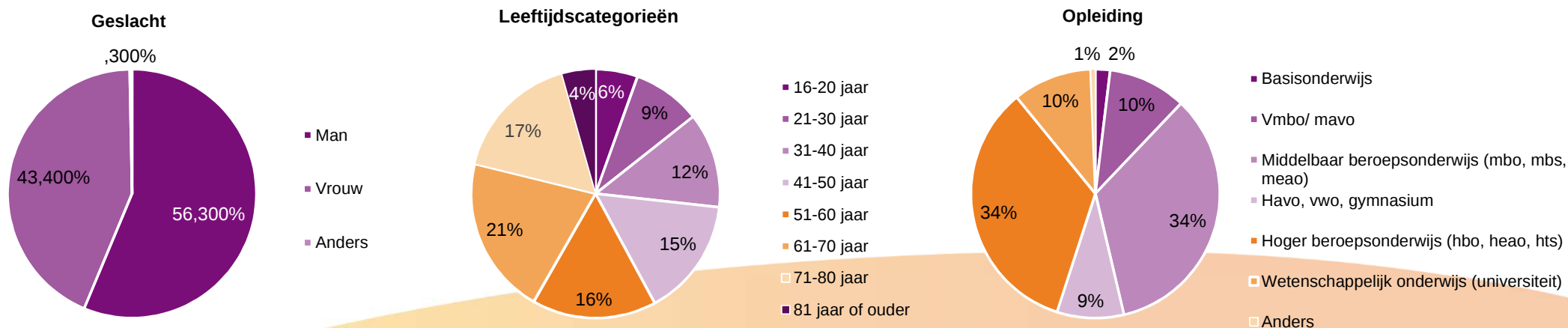
In **hoofdstuk 2** wordt allereerst ingegaan op een aantal relevante achtergrondkenmerken van de respondenten. Zo krijgen we een beeld van de steekproef. Vervolgens worden in **hoofdstuk 3** de resultaten van het onderzoek besproken. Hier komt onder meer de houding ten opzichte van de energie- en klimaattransitie aan bod, net als de bereidheid tot het ondernemen van acties, participatie en betrokkenheid en mogelijke rollen voor de provinciale politiek. Afsluitend worden in **hoofdstuk 4** de conclusies en aanbevelingen gegeven. Op de laatste pagina worden nog enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

Er horen twee bijlagenrapportages bij deze rapportage. Allereerst is de methode verder uitgewerkt en zijn toelichtingen op de statistische analyses opgenomen in **bijlagenrapportage 1**. Daarnaast is **bijlagenrapportage 2** beschikbaar, met daarin de vragenlijst en alle (ongefilterde) open antwoorden.

2. Achtergrondkenmerken

Geslacht, leeftijd en opleidingsniveau

Hieronder worden de achtergrondkenmerken weergegeven van de Drenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek. 43,4% van de respondenten is vrouw. We zien dat relatief de meeste respondenten tot de leeftijdscategorieën 61-70 en 71-80 jaar behoren (meegenomen in weging, zie inleiding). Een groot deel heeft het middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs als hoogst voltooide opleiding (beide 34%). Respondenten in de categorie 'Anders' (1%) noemen praktijkonderwijs en de beroepen stratenmaker, verpleegkundige A en registeraccountant. Andere respondenten geven aan het antwoord niet te weten of dit antwoord niet van belang te achten.



Er is niet gewogen op opleidingsniveau. In de bijlage is een overzicht opgenomen met de gewenste en gerealiseerde verdeling. We zien een ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden en een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. Meedoen in de energie- en klimaattransitie is toegankelijker voor mensen met een hogere sociaaleconomische status (SES). De SES kan niet op een directe manier worden gemeten. Wel kan SES bij benadering worden gemeten met de indicatoren inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus. In deze vragenlijst is opleidingsniveau de enige gemeten indicator.

2. Achtergrondkenmerken

Woonplek

De meeste respondenten wonen in de gemeenten Emmen en Assen (respectievelijk 20% en 12%). Voor 42% van de respondenten geldt dat zij hiervoor woonachtig waren in een andere provincie dan Drenthe. Relatief veel van deze respondenten komen uit de provincies Groningen (13%) en Overijssel (7%). Wanneer we de percentages voor Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht optellen, zien we dat een deel van 9% uit omgeving Randstad komt.

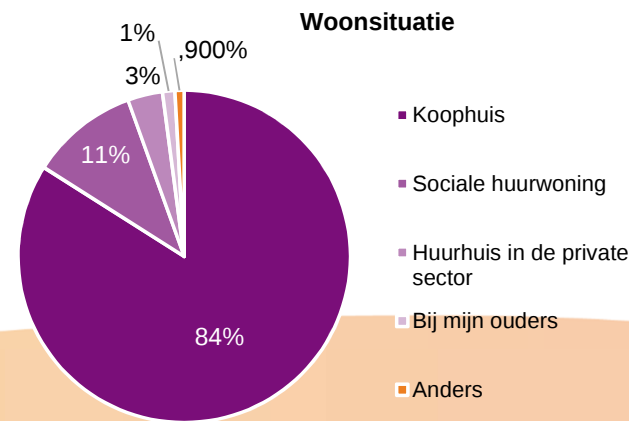
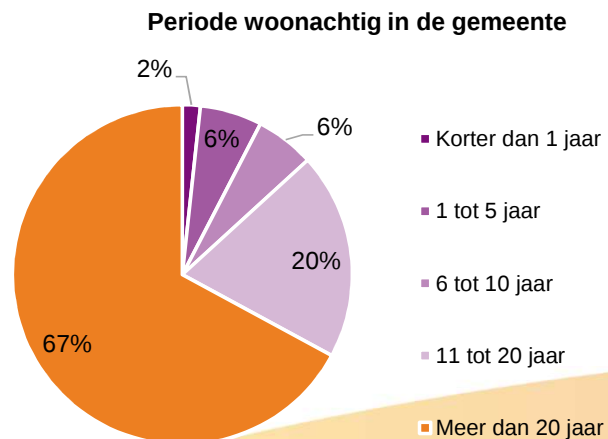
Huidige gemeente	
Aa en Hunze	8%
Assen	12%
Borger-Odoorn	6%
Coevorden	8%
De Wolden	4%
Emmen	20%
Hoogeveen	10%
Meppel	6%
Midden-Drenthe	8%
Noordenveld	7%
Tynaarlo	6%
Westerveld	5%

Vorige provincie	
Drenthe	58%
Flevoland	1%
Friesland	4%
Gelderland	3%
Groningen	13%
Limburg	1%
Noord-Brabant	2%
Noord-Holland	3%
Overijssel	7%
Utrecht	2%
Zeeland	0%
Zuid-Holland	5%
Ik woonde hiervoor niet in Nederland	2%

2. Achtergrondkenmerken

Woonsituatie

Van de respondenten woont het merendeel momenteel meer dan 20 jaar in de huidige gemeente (67%) . Een kleiner deel, 20 procent, woont 11 tot 20 jaar in de huidige gemeente. Verder woont 84% van de respondenten in een koophuis, 11% in een huurhuis in de private sector en 3% in een sociale huurwoning. Analyse van de categorie 'Anders' laat tevens blijken dat een deel van de respondenten (nog) bij de ouders woont (1%). Andere antwoorden die respondenten gaven zijn appartement, seniorenflat, woonzorgcentrum, stichting en weet ik niet.



3. Resultaten

3.1 Houding energie- en klimaattransitie

3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

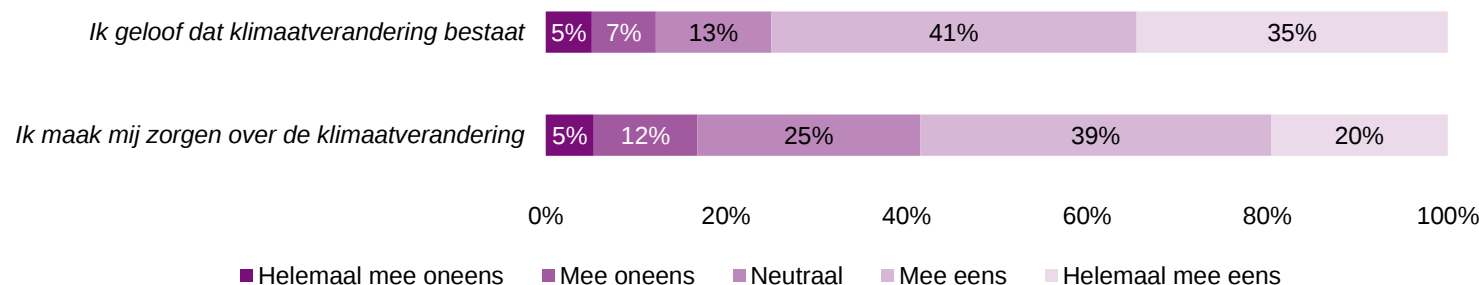
3.3 Participatie en betrokkenheid

3.4 Rollen voor Provinciale Staten

3.1 Houding energie- en klimaattransitie

Voor ruim driekwart van de respondenten (76%) geldt dat zij het (helemaal) eens zijn met de stelling 'Ik geloof dat klimaatverandering bestaat'. 12% is het hier (helemaal) mee oneens. Met de stelling 'Ik maak mij zorgen over de klimaatverandering' is 59% het (helemaal) eens. Zo'n 17% is het hier (helemaal) niet mee eens.

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen? (n=1.172)



Vrouwen zijn het meer eens met de stelling 'Ik maak mij zorgen over de klimaatverandering' ***



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, zijn respondenten het meer eens met de stellingen 'Ik geloof dat klimaatverandering bestaat' *** en 'Ik maak mij zorgen over de klimaatverandering' ***

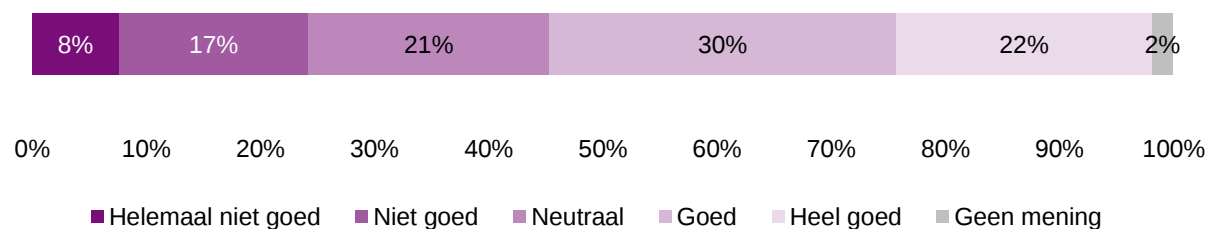


Respondenten met een sociale huurwoning zijn het minder eens met zowel de stelling 'Ik geloof dat klimaatverandering bestaat' ** als 'Ik maak mij zorgen over de klimaatverandering' *.

3.1 Houding energie- en klimaattransitie

Over de maatregel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas zijn de meningen verdeeld: Op de vraag 'Wat vindt u van de maatregel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas?' geeft 52% van de respondenten aan dit (heel) goed te vinden. Daartegenover staat 25% die dit (helemaal) niet goed vindt.

Wat vindt u van de maatregel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas?
(n=1.172)



Vrouwen staan meer achter de maatregel ***

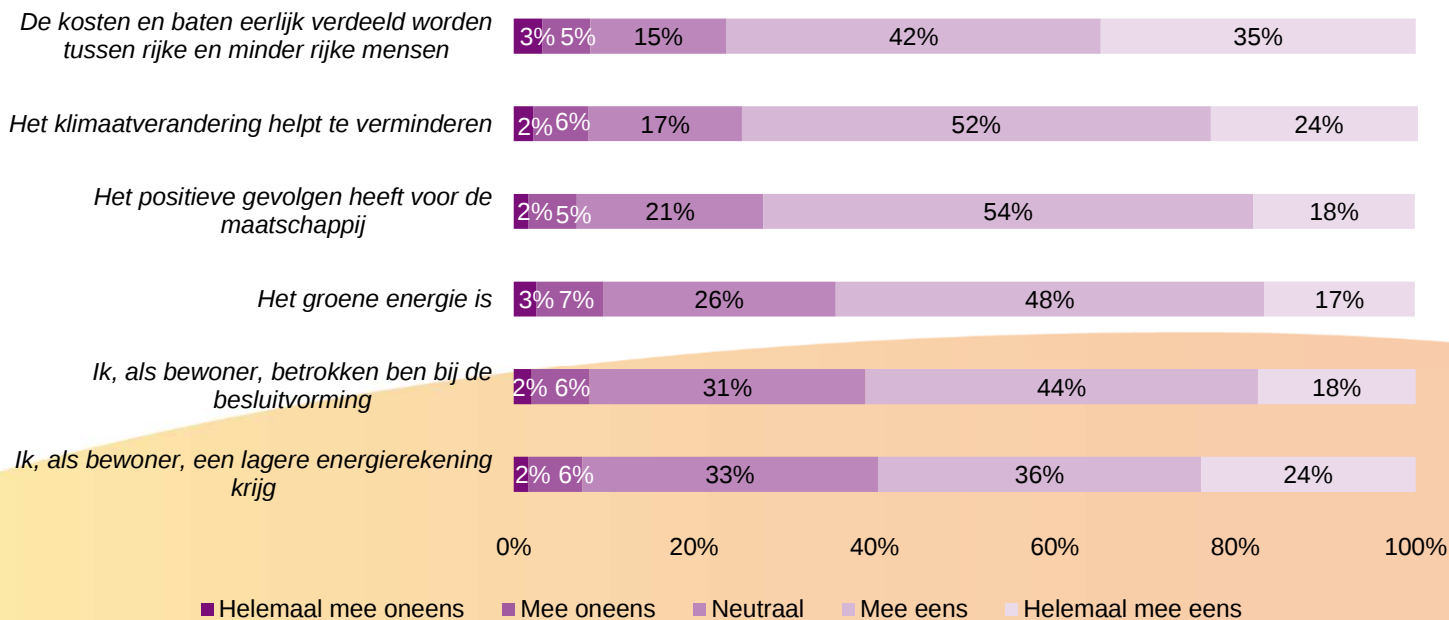


Naarmate het opleidingsniveau hoger is, staan respondenten meer achter de maatregel ***

3.1 Houding energie- en klimaattransitie

Respondenten konden aangeven onder welke condities zij de overstap van aardgas naar alternatieve energiebronnen acceptabel vinden. Relatief de meeste respondenten (77%) zijn het er (helemaal) mee eens dat het eerlijk verdelen van de kosten en baten tussen rijke en minder rijke mensen een conditie is waaronder de overstap acceptabel is. Ook dient de overstap klimaatverandering te helpen verminderen (76%). Minder respondenten (60%) zijn het er (helemaal) mee eens dat het krijgen van lagere energierekening een acceptabele conditie is.

Ik vind de overstap van aardgas naar alternatieve energiebronnen acceptabel als... (n=1.172)



3.1 Houding energie- en klimaattransitie

Voor deze condities vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Vrouwen zijn het meer eens met de condities *'als het groene energie is'* ***, *'als het klimaatverandering helpt te verminderen'* ** en *'als het positieve gevolgen heeft voor de maatschappij'* ***



Naarmate respondenten ouder zijn, zijn zij het meer eens met de condities *'als de kosten en baten eerlijk verdeeld worden tussen rijke en minder rijke mensen'* *** en *'als ik, als bewoner, betrokken ben bij de besluitvorming'* **. Naarmate respondenten jonger zijn, zijn zij het meer eens met de conditie *'als ik, als bewoner, een lagere energierekening krijg'* ***



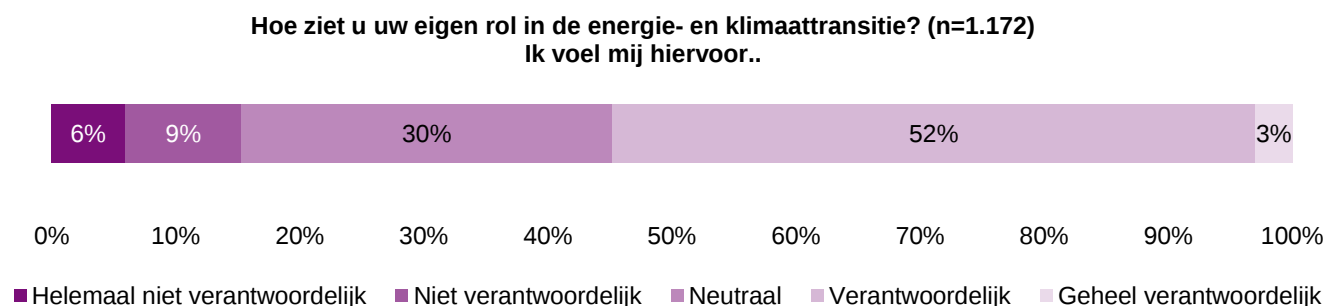
Naarmate het opleidingsniveau hoger is, zijn respondenten het meer eens met de condities *'als het groene energie is'* ***, *'als het klimaatverandering helpt te verminderen'* *** en *'als het positieve gevolgen heeft voor de maatschappij'*. *** Naarmate het opleidingsniveau lager is, zijn zij het meer eens met de conditie *'als ik, als bewoner, een lagere energierekening krijg'* ***



Respondenten met een koophuis zijn het meer eens met de conditie *'als ik, als bewoner, betrokken ben bij de besluitvorming'* *. Respondenten met een sociale huurwoning zijn het in mindere mate eens met de conditie *'als het klimaatverandering helpt te verminderen'* * en meer met de conditie *'als ik, als bewoner, een lage energierekening krijg'* **

3.1 Houding energie- en klimaattransitie

Respondenten werd gevraagd hoe zij hun eigen rol zien in de energie- en klimaattransitie. Iets meer dan de helft (55%) voelt zich hiervoor (geheel) verantwoordelijk. Daartegenover staat dat 15% van de respondenten zich (helemaal) niet verantwoordelijk voelt.



Vrouwen voelen zich meer verantwoordelijk voor de transitie ***



Respondenten in de middelste leeftijdsgroepen voelen zich meer verantwoordelijk voor de transitie **



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, voelen respondenten zich meer verantwoordelijk voor de transitie ***



Respondenten met een koophuis voelen zich meer verantwoordelijk voor de transitie **, respondenten met een sociale huurwoning voelen zich minder verantwoordelijk voor de transitie **

© 2019 Lexnova

16

Tussentijdse conclusie: houding

Op basis van het voorgaande, zien we dat klimaatverandering in Drenthe grotendeels wordt erkend: ruim driekwart van de ondervraagden geeft aan het eens te zijn met de stelling 'ik geloof dat klimaatverandering bestaat'. Een kleiner deel, maar nog steeds een ruime meerderheid van de ondervraagden, maakt zich zorgen om klimaatverandering. We zien enkele opvallende verschillen in de diverse stellingen die zijn voorgelegd. We zien dat er meer erkenning is en zorgen zijn om het thema klimaatverandering onder vrouwen en hoger opgeleiden. Onder deze groepen zien we tevens meer draagvlak voor de maatregel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas en in hogere mate een gevoel van verantwoordelijkheid voor de transitie.

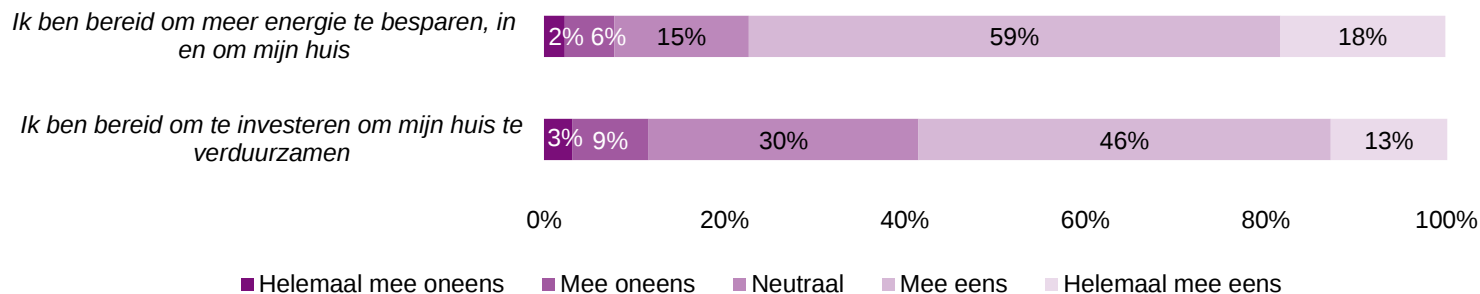
We constateren dat er redelijke steun in Drenthe is voor de doelen van het beleid op het gebied van klimaatverandering (doellegitimiteit, zie het aanvullend onderzoek: 'Inzicht in mogelijkheden').

Om een maatregel als acceptabel te ervaren blijkt het allerbelangrijkste te zijn om de kosten en baten eerlijk te verdelen tussen rijk en minder rijk, en de maatregel dient daarbij tevens doeltreffend te zijn: namelijk dat er wordt aangetoond dat de maatregel effect zal hebben en een bijdrage levert om klimaatverandering te helpen verminderen. We zien een samenhang tussen leeftijd en het belang van de conditie van een lagere energierekening: naar mate men ouder wordt, wordt het belang van een lagere energierekening als voorwaarde voor acceptatie minder. We zien een vergelijkbare samenhang met opleidingsniveau: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe minder men belang hecht aan de eigen – lagere – energierekening.

3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Om de bereidheid tot het ondernemen van acties omtrent de energietransitie te peilen, is respondenten gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met onderstaande stellingen. Voor 77% geldt dat zij het (helemaal) eens zijn met de stelling 'Ik ben bereid om meer energie te besparen, in en om mijn huis'. Met de stelling 'Ik ben bereid om te investeren om mijn huis te verduurzamen' is 59% het (helemaal) eens.

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen? (n=1.172)



Naarmate respondenten ouder zijn, zijn zij het minder eens met de eerste stelling *



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, zijn respondenten het meer eens met de twee stellingen ***

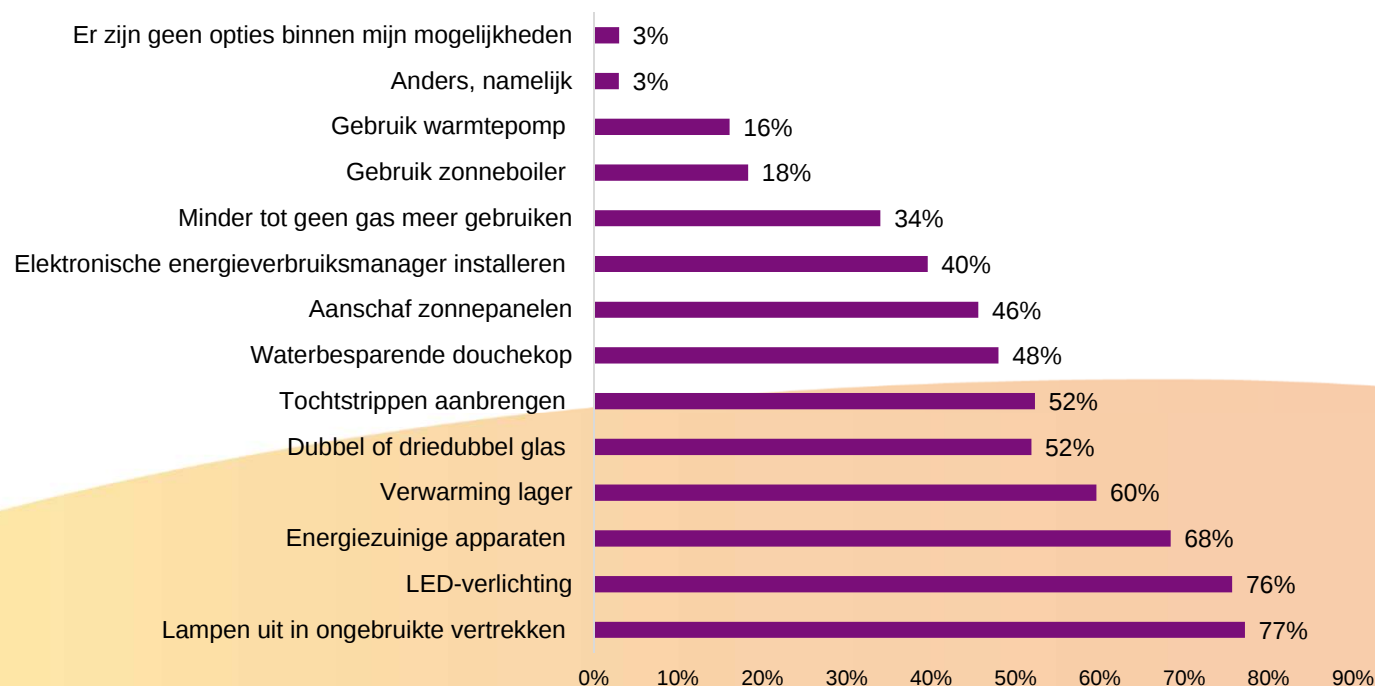


Respondenten met een koophuis zijn het meer eens met de tweede stelling ***, respondenten met een sociale huurwoning zijn het hier minder mee eens ***

3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Onderstaande figuur toont welke opties om in huis energie te besparen binnen de mogelijkheden behoren van respondenten. Zij konden meerdere opties kiezen. Zo'n 3% geeft aan dat er voor hen geen opties binnen de mogelijkheden liggen. Het uitdoen van de lampen in ongebruikte vertrekken (77%), LED-verlichting (76%) en energiezuinige apparaten (68%) aanschaffen behoren tot de vaakst genoemde opties. Deze opties zijn laagdrempelig. Van de hoogdrempelige acties blijken relatief de meeste respondenten bereid om dubbel- of driedubbelglas (52%) of zonnepanelen aan te schaffen (46%).

Welke opties om in huis energie te besparen behoren binnen uw mogelijkheden? (n=1.172)



3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Voor de opties om in huis energie te besparen, vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Vrouwen zien meer opties om in huis energie te besparen tot hun mogelijkheden behoren. Het gaat daarbij om **laagdrempelige opties** zoals lampen uit in ongebruikte vertrekken ***, verwarming lager ** en enkele **hoogdrempelige opties** zoals minder tot geen gas gebruiken * en gebruik zonneboiler *.



Oudere respondenten zien vaker geen opties binnen hun mogelijkheden ***



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, zien respondenten **laagdrempelige opties** zoals energiezuinige apparaten *** en tochtstrippen aanbrengen ** meer tot hun mogelijkheden behoren, net als **hoogdrempelige acties** zoals minder tot geen gas gebruiken ** en aanschaf zonnepanelen ***. Naarmate het opleidingsniveau lager is, geven respondenten vaker aan dat er geen opties binnen hun mogelijkheden behoren *.



Respondenten die langer woonachtig zijn in de huidige gemeente zien de **laagdrempelige optie** LED-verlichting * en de **hoogdrempelige opties** gebruik warmtepomp * en gebruik zonneboiler * meer tot hun mogelijkheden behoren.



Respondenten met een koophuis zien opties zoals dubbel- of driedubbelglas *** en minder tot geen gas ** meer tot hun mogelijkheden behoren. Respondenten met een sociale huurwoning zien de **laagdrempelige opties** lampen uit in ongebruikte vertrekken ** en verwarming lager ** meer tot hun mogelijkheden behoren, maar zien **hoogdrempelige opties** zoals minder tot geen gas * minder tot hun mogelijkheden behoren.

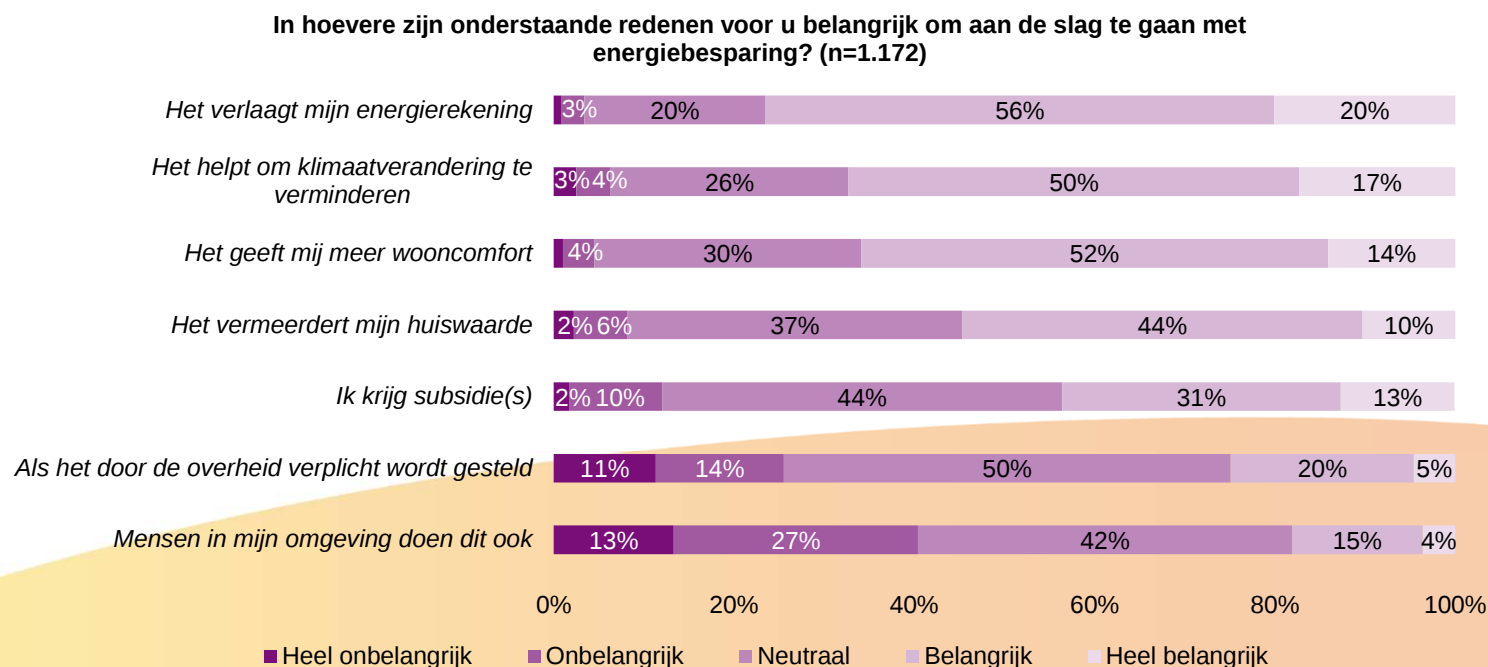
3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Een deel van de respondenten heeft bij de categorie 'Anders, namelijk' in een open antwoord aangeven welke opties om in huis energie te besparen nog meer tot hun mogelijkheden behoren. Een aantal van hen gaf hier aan alle opties al doorgevoerd te hebben in en om huis. Enkele illustrerende antwoorden worden hieronder schematisch weergegeven. Alle open antwoorden zijn terug te vinden in bijlagenrapportage 2.



3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Vervolgens is respondenten gevraagd in hoeverre onderstaande redenen belangrijk zijn voor hen om aan de slag te gaan met energiebesparing. We zien dat het verlagen van de energierekening en het helpen om klimaatverandering te verminderen (heel) belangrijke redenen zijn (respectievelijk 76% en 67%). Minder belangrijke redenen zijn als het door de overheid verplicht wordt gesteld en als mensen in de omgeving het ook doen. Respectievelijk 25% en 19% vindt dit (heel) belangrijk.



3.2 Bereidheid tot het ondernemen van acties

Voor de redenen om aan de slag te gaan met energiebesparing vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Vrouwen vinden alle redenen belangrijker, op *'ik krijg subsidie(s)'* na. Het gaat hier om de redenen *'het helpt klimaatverandering te verminderen'* ***, *'het verlaagt mijn energierekening'* *, *'het vermeedert mijn huiswaarde'* *, *'het geeft mij meer wooncomfort'* ***, *'mensen in mijn omgeving doen dit ook'* *** en *'als het door de overheid verplicht wordt gesteld'* ***.



Naarmate respondenten ouder zijn, vinden zij de volgende redenen minder belangrijk: *'het verlaagt mijn energierekening'* ***, *'het vermeedert mijn huiswaarde'* **, *'het geeft mij meer wooncomfort'* **, *'ik krijg subsidie(s)'* * en *'als het door de overheid verplicht wordt gesteld'* **.



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, vinden respondenten de volgende reden belangrijker: *'het helpt klimaatverandering te verminderen'* ***. Naarmate het opleidingsniveau lager is, vinden respondenten de redenen *'het vermeedert mijn huiswaarde'* * en *'mensen in mijn omgeving doen dit ook'* *** belangrijker.



Respondenten die korter woonachtig zijn in de huidige gemeente, vinden de reden *'ik krijg subsidie(s)'* belangrijker *



Respondenten met een koopwoning vinden de redenen *'het vermeedert mijn huiswaarde'* ***, *'het geeft mij meer wooncomfort'* ** en *'ik krijg subsidie(s)'* *** belangrijker. Respondenten met een sociale huurwoning vinden deze drie redenen minder belangrijk (respectievelijk ***, * en ***)

Tussentijdse conclusie: actiebereidheid

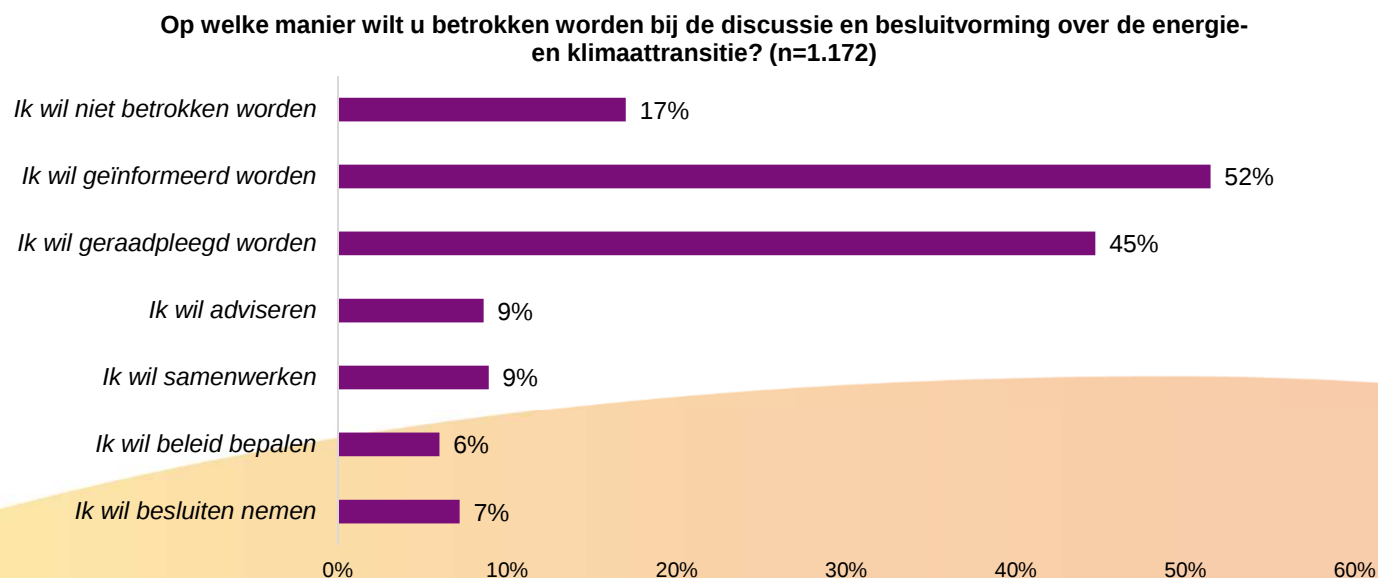
In overeenstemming met de houding van de respondenten zien we dat een groot deel van de ondervraagden bereid is om zelf laagdrempelige acties te ondernemen. Het gaat bijvoorbeeld om energie te besparen door lampen uit te doen of te vervangen met LED-verlichting. *Besparen* op energie in huis kan op meer steun rekenen dan *investeren* in verduurzamen van de eigen woning. Van de hoogdrempelige acties blijken relatief de meeste respondenten bereid om te investeren in (drie)dubbelglas of zonnepanelen aan te schaffen. We zien dat oudere respondenten minder mogelijkheden zien om energie te besparen of te investeren, zowel voor laagdrempelige acties als hoogdrempelige acties. Slechts 3% van de respondenten geeft aan dat er helemaal geen opties tot besparen of investeren binnen hun mogelijkheden liggen.

De deelnemers geven aan dat het verlagen van de energierekening en bijdragen aan het verminderen van klimaatverandering de belangrijkste redenen zijn om zelf aan de slag te gaan met energiebesparing. Interessant hierbij is dat een lagere energierekening als één van de belangrijkste redenen wordt gegeven om zelf actie te ondernemen, terwijl dit punt als minst belangrijk aspect naar voren komt bij de zes condities wanneer een beleidsmaatregel als acceptabel wordt ervaren.

Naar mate inwoners langer woonachtig zijn in de gemeente wordt het ontvangen van subsidies minder belangrijk in de motivatie om zelf actie te ondernemen. Voor respondenten met een koophuis is de invloed op de waarde van het huis van groter belang dan de overige groepen.

3.3 Participatie en betrokkenheid

Respondenten hebben aangegeven op welke manier zij betrokken willen worden bij de discussie en de besluitvorming over de energie- en klimaattransitie. Zij konden meerdere antwoordopties kiezen, behalve als ze aangaven niet betrokken te willen worden. Dat laatste geldt voor 17% van de respondenten. Uit de figuur hieronder blijkt dat meer dan de helft geïnformeerd wil worden (52%). Ook geeft 45% aan graag geraadpleegd te worden.



3.3 Participatie en betrokkenheid

Voor de manieren waarop respondenten betrokken willen worden bij de discussie en besluitvorming over de energietransitie vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Mannen willen vaker adviseren ***, samenwerken *** en besluiten nemen **.



Jongere respondenten willen vaker adviseren **, samenwerken ** en besluiten nemen *. Ook willen zij vaker niet betrokken worden *.



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, willen respondenten vaker geraadpleegd worden ***, adviseren ***, samenwerken ** en besluiten nemen **. Naarmate het opleidingsniveau lager is, willen respondenten vaker niet betrokken worden ***.



Respondenten die korter woonachtig zijn in de gemeente, willen vaker adviseren *, samenwerken **, beleid bepalen * en besluiten nemen **. Respondenten die langer woonachtig zijn in de huidige gemeente willen vaker geïnformeerd worden *.



Respondenten met een koophuis willen vaker geïnformeerd * en geraadpleegd ** worden. Respondenten met een sociale huurwoning willen vaker niet betrokken worden ***.

3.3 Participatie en betrokkenheid

In open antwoorden konden respondenten aangeven of zij (nog) op een andere manier betrokken zouden willen worden bij de discussie en de besluitvorming over de energie- en klimaattransitie. Hieronder worden schematisch enkele antwoorden getoond. Respondenten noemen onder andere inzage in de noodzaak, geïnformeerd worden op provinciaal- en/ of gemeenteniveau en zelf te willen beslissen over het nemen van maatregelen.

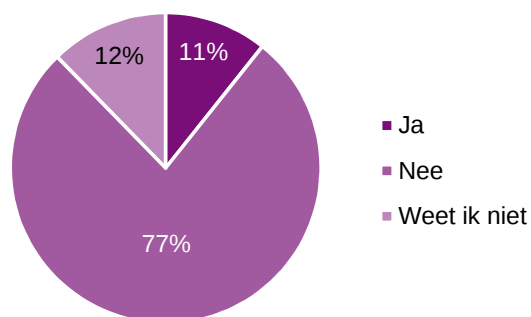
Noemenswaardig is dat meerdere respondenten bij deze open vraag de kans pakken om hun onvrede en gebrek aan vertrouwen in de overheid te uiten. Zo noemen respondenten *“Ik wil best meedenken, maar naar ons, de gewone burger, wordt toch nooit geluisterd, zoals met de meeste dingen”* en *“Het voelt zinloos om betrokken te worden”*. Een overzicht van alle gegeven antwoorden is te vinden in bijlagenrapportage 2.



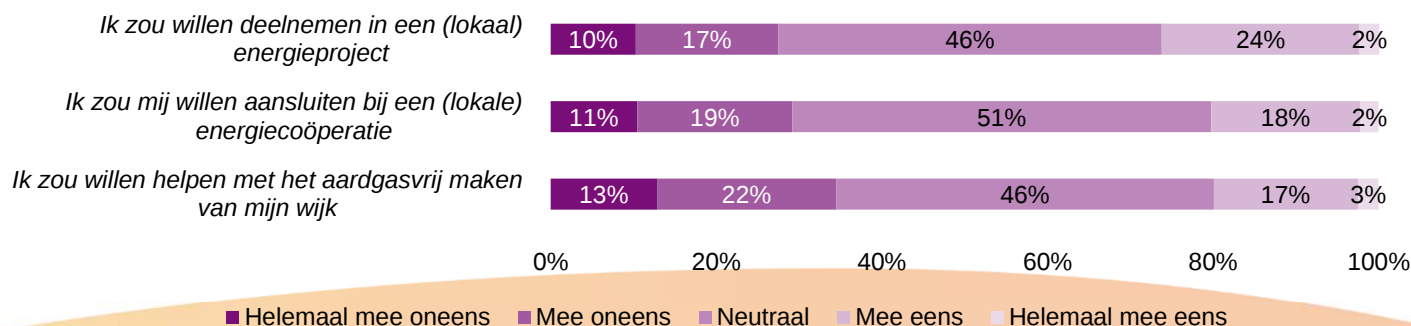
3.3 Participatie en betrokkenheid

Zo'n 11% van de respondenten geeft aan betrokken te zijn (geweest) bij een project over de energie- en klimaattransitie. Voor 77% geldt dat zij niet betrokken zijn (geweest) en 12% weet het niet. Verder laten de resultaten op onderstaande stellingen zien dat 26% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling 'Ik zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject'. Bij de stelling 'Ik zou mij willen aansluiten bij een (lokale) energiecoöperatie' is dit voor 20% het geval. Daarnaast geeft 20% aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling 'Ik zou willen helpen met het aardgasvrij maken van mijn wijk'.

Betrokkenheid bij een project over de energie- en klimaattransitie (n=1.172)



In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen? (n=1.172)



3.3 Participatie en betrokkenheid

Voor het betrokken zijn (geweest) bij een project over de energie- en klimaattransitie en de drie stellingen vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Mannen zijn vaker betrokken (geweest) bij een project over de energie- en klimaattransitie *. Ook zijn zij het meer eens met de stellingen 'ik zou mij willen aansluiten bij een (lokale) energietoöperatie' ** en 'ik zou mij willen deelnemen in een (lokaal) energieproject **.



Naarmate respondenten ouder zijn, zijn zij het in meerdere mate eens met de stellingen 'Ik zou mij willen aansluiten bij een (lokale) energietoöperatie' * en 'Ik zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject' *. Naarmate respondenten jonger zijn, zijn zij het in meerdere mate eens met de stelling 'Ik zou willen helpen met het aardgasvrij maken van mijn wijk' **.



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, zijn respondenten vaker betrokken (geweest) bij een project over de energie- en klimaattransitie *. Ook zijn zij het in meerdere mate eens met alle stellingen: ik zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject ***, 'ik zou mij willen aansluiten bij een (lokale) energietoöperatie' *** en 'ik zou willen helpen met het aardgasvrij maken van mijn wijk' **.



Respondenten die korter woonachtig zijn in de huidige gemeente, zijn vaker betrokken (geweest) bij een project over de energie- en klimaattransitie ** en zijn het in meerdere mate eens met de stelling 'ik zou willen helpen met het aardgasvrij maken van mijn wijk' ***.



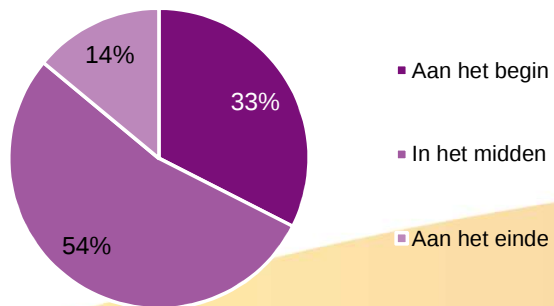
Respondenten met een woonhuis zijn het in meerdere mate eens met de stelling 'Ik zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject' **. Respondenten met een sociale huurwoning zijn het in mindere mate eens met de stellingen 'Ik zou mij willen aansluiten bij een (lokale) energietoöperatie' * en 'Ik zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject' **.

3.3 Participatie en betrokkenheid

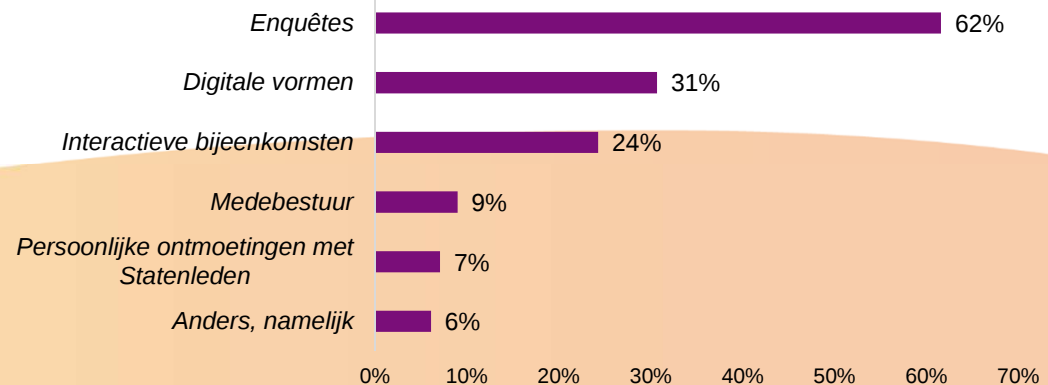
Respondenten die aangaven betrokken te willen worden bij de energie- en klimaattransitie (n=973), werd gevraagd op welk moment zij graag betrokken zouden willen worden en via welke weg. Bij deze laatste vraag konden zij meerdere antwoordopties kiezen.

Het blijkt dat 33% het liefst betrokken wordt aan het begin: als er nog geen plannen zijn voorgesteld en nog geen beslissingen zijn genomen. Een merendeel van 54% wil het liefst betrokken worden in het midden: als er plannen zijn voorgesteld maar nog geen beslissingen zijn genomen. Minder respondenten (14%) zouden betrokken willen worden aan het einde, wanneer er al plannen en beslissingen zijn voorgesteld. Van de 973 respondenten worden relatief veel graag betrokken via enquêtes (62%) en digitale vormen (31%). Andere wegen die respondenten noemen waarop zij betrokken willen worden, zijn via (schriftelijke) informatie, nieuws, referenda en gemeenteraad. Ook geven een aantal respondenten aan het idee te hebben dat zij toch niks in te brengen hebben en dat alles al vaststaat. Alle open antwoorden zijn weergegeven in bijlagenrapportage 2.

Gewenst moment betrokkenheid (n=973)



Via welke weg wilt u graag betrokken worden bij de energie- en klimaattransitie? (n=973)



3.3 Participatie en betrokkenheid

Voor het moment waarop respondenten betrokken willen worden bij de energie- en klimaattransitie en de manier waarop vinden we de volgende significante verschillen tussen groepen:



Mannen willen meer aan het begin betrokken worden ***. Vrouwen willen meer betrokken worden via enquêtes **, terwijl mannen meer betrokken willen worden via interactieve bijeenkomsten ***, digitale vormen **, medebestuur *** en persoonlijke ontmoetingen met statenleden ***



Inwoners van niet-landelijke woongebieden willen meer betrokken worden via digitale vormen *



Jonge respondenten willen meer betrokken worden via digitale vormen ***, medebestuur * en persoonlijke ontmoetingen met statenleden *



Naarmate het opleidingsniveau hoger is, willen respondenten meer aan het begin betrokken worden ***. Ook willen deze respondenten meer betrokken worden via interactieve bijeenkomsten **, medebestuur *** en persoonlijke ontmoetingen met statenleden *. Naarmate het opleidingsniveau lager is, willen respondenten meer betrokken worden via digitale vormen ***



Mensen die korter woonachtig zijn in de huidige gemeente, willen meer betrokken worden via digitale vormen ** en medebestuur ***.



Respondenten met een koophuis willen meer aan het begin betrokken worden **, respondenten met een sociale huurwoning meer aan het einde *

Tussentijdse conclusie: participatie en betrokkenheid

De meeste respondenten geven aan dat zij op een manier betrokken willen worden bij de energie- en klimaattransitie in Drenthe. 17 procent wil *niet* betrokken worden. Uit de open antwoorden blijkt dat een deel van deze groep onvrede ervaart over de mogelijkheid tot participeren, met name dat men weinig vertrouwen heeft in de mate waarin gegeven input verwerkt zal worden.

Over het algemeen geeft men de voorkeur aan een laagdrempelige vorm van participatie, namelijk geïnformeerd worden en geraadpleegd worden. We zien een vergelijkbaar patroon in verschillen tussen de groepen als bij de bereidheid om actie te ondernemen (paragraaf 3.2). We zien dat mannen vaker kiezen voor een actieve vorm van participatie, zoals samenwerken en adviseren en vrouwen vullen liever een enquête in. Ook zien we dat mensen met een wooneenheid eerder en actiever betrokken willen worden. Ditzelfde patroon zien we naar mate het opleidingsniveau hoger is. Respondenten met een sociale huurwoning willen vaker niet betrokken worden of aan het einde van een besluitvormingsproces. Zij zullen zich ook minder snel aansluiten bij een lokaal initiatief zoals een energiecoöperatie.

3.4 Rollen voor de provinciale politiek



Middels een open vraag konden respondenten aangeven welke rol zij zien voor Provinciale Staten (i.c. de provinciale politiek) bij het zoeken naar draagvlak voor de energietransitie onder de inwoners van Drenthe. Zij kwamen met een veelheid en diversiteit aan antwoorden.

Na analyse van de open antwoorden konden deze in een aantal categorieën gegroepeerd worden. Hiernaast worden de antwoorden schematisch weergegeven. Een relatief grote woordgroep betekent dat relatief veel respondenten deze rol benoemd hebben.

Een deel van de respondenten geeft aan niet te weten welke rol zij zien voor de provinciale politiek. Op de volgende pagina worden de andere meest genoemde rollen nader toegelicht. Een overzicht van alle gegeven antwoorden is te vinden in bijlagenrapportage 2.

3.4 Rollen voor de provinciale politiek

De rol die het vaakst benoemd wordt is een *informerende rol*. De informerende rol komt op verschillende manieren tot uiting:

1. Respondenten wensen goed en tijdig geïnformeerd te worden over te treffen of getroffen maatregelen, bijvoorbeeld via voorlichtingen, informatieavonden of flyers. Belangrijk hierbij is de verstrekking van uitleg over de manier waarop een maatregel getroffen wordt, waarom er een maatregel getroffen wordt en wat voor kosten dit met zich meebrengt.
2. Daarnaast noemen respondenten dat er goede voorlichting gegeven moet worden over de urgentie van klimaatverandering en de consequenties hiervan. Dit zou kunnen zorgen voor meer bewustwording onder de inwoners.

Ook het *betrekken van inwoners* wordt relatief vaak genoemd. Respondenten noemen het belang van luisteren naar de inwoners en actief contact zoeken met hen wanneer het gaat om maatregelen en besluitvorming rondom de energietransitie. Veel respondenten voelen zich niet gehoord. Volgens hen dient de provincie te weten wat er speelt bij de mensen. Zij achten goede communicatie en openstaan voor feedback en overleg van belang.

Verder noemen veel respondenten een *financierende/subsidiërende rol*. De provincie kan zelf financieel investeren in projecten en kan duurzame maatregelen aantrekkelijk(er) maken voor inwoners door het verstrekken van bijvoorbeeld subsidies. Het kostenplaatje blijkt namelijk voor veel respondenten een heikel punt.

Als laatste is ook regelmatig *geen rol* benoemd. Niet iedereen ziet een rol weggelegd voor de provinciale politiek in het zoeken naar draagvlak. Een groot deel van deze respondenten ziet niet in waarom er naar draagvlak gezocht moet worden: volgens hen zijn de beslissingen al genomen voordat inwoners op de hoogte zijn gesteld. Het vertrouwen bij deze groep in de overheid is niet groot. Andere respondenten die *geen rol* weggelegd zien voor de provinciale politiek beamen dat dit een zaak is voor de landelijke, of zelfs Europese politiek.

Ten slotte wensen respondenten *transparantie en eerlijkheid* omtrent maatregelen en besluitvorming rondom de energietransitie. Lang niet iedereen heeft vertrouwen in de overheid en een deel van de respondenten noemt de huidige gang van zaken oneerlijk en niet-transparant. Transparantie en eerlijkheid hebben ook *betrekking* op het verschaffen van informatie: respondenten wensen onafhankelijke informatie en open informatie, gebaseerd op feiten.

4. Conclusies

Informeren en voorlichten

Draag zorg voor goede informatie over zowel de te treffen maatregelen als de urgentie en gevolgen van klimaatverandering. Op die manier kan er meer bewustwording en begrip gecreëerd worden. Daarbij kan de focus voor bewustwording meer op mannen en lager opgeleiden worden gericht. Bij hen is er sprake van minder zorgen en gevoelens van verantwoordelijkheid voor klimaatproblematiek. Ook is er in deze groepen minder sprake van draagvlak voor het stoppen met het gebruik van aardgas. De urgentie van de klimaatdoelstellingen is het belangrijkste startpunt.

Kosten en baten

Het kostenplaatje blijkt een belangrijke rol te spelen en respondenten achten de sociale energietransitie belangrijk: kosten en baten eerlijk verdelen tussen arm en rijk. De transitie moet betaalbaar zijn voor iedereen. Toegankelijke subsidies kunnen aan deze zaken een bijdrage leveren.

Geld en besparingen komen duidelijk naar voren als motivatie om acties te ondernemen in en om het eigen huis, echter blijkt dat dit níet de belangrijkste conditie is om een te treffen maatregel als acceptabel te ervaren. Voor beleidsmakers is het daarmee van belang om hier goed onderscheid in te maken. Om een maatregel maatschappelijk geaccepteerd te krijgen is het eerlijker verdelen van lasten en lusten van veel groter belang dan de persoonlijke winst voor het individu. Echter, om het individu te motiveren om aan een maatregel deel te nemen, zijn besparingen juist wel van belang.

Als condities voor te nemen maatregelen komt een eerlijke verdeling van de lasten en lusten duidelijk naar voren. Het is van belang om ook de doelgroep met minder mogelijkheden (veelal lager opgeleid, minder inkomen) te bereiken. Deze groep wordt onvoldoende bereikt met de reguliere middelen zoals de website, enquêtes en subsidies met ingewikkelde procedures. Deze groep met beperkte middelen heeft een intensievere en persoonlijkere aanpak nodig.

Transparantie

Betrek inwoners: luister naar hen, zorg dat zij zich gehoord voelen en betrek hun input in besluiten rondom de energie- en klimaattransitie. Een deel van de Drenten voelt zich niet gehoord en heeft weinig vertrouwen in de overheid. Alvorens draagvlak verkregen kan worden, is het belangrijk om te proberen het vertrouwen terug te winnen. Naast luisteren en betrekken van inwoners is een eerlijke en transparante manier van handelen daarbij van belang. Vertrouwen terugwinnen is een moeilijk proces. Het begint met goede informatievoorziening, welke aangepast dient te worden per doelgroep. Als concreet voorbeeld: wij raden aan de uitkomsten van dit onderzoek te delen met de respondenten. Advies is om altijd terug te koppelen naar participanten wat er met hun inbreng is gedaan en waarom. Welke afweging is gemaakt?

4. Conclusies

Draagvlak: middellegitimiteit

In de inwonerspeiling is hoofdzakelijk gekeken naar draagvlak vanuit de definitie van doellegitimiteit. Doellegitimiteit gaat om de vraag of de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven. Op het moment dat er concrete maatregelen moeten worden genomen om het grote doel te bereiken, is het wenselijk om ook hiervoor draagvlak te meten en creëren. In het theoretisch kader (zie deel 2 van het onderzoek: 'Inzicht in mogelijkheden') hebben we geconstateerd dat draagvlak voor een beleidsdoel niet automatisch ook betekent dat inwoners de door de overheid ingezette middelen ook accepteren. Middellegitimiteit wordt gemeten door te kijken naar de maatregel en of deze effectief, efficiënt, uitvoerbaar, duidelijk en eerlijk is, of er vertrouwen in de bedenkers en uitvoerders van beleid is en of de regeling rekening houdt met ieders situatie.

Ten slotte: De data

In deze rapportage is vooral gebruik gemaakt van beschrijvende statistieken (aantallen en percentages) en verschil- en samenhanganalyses. Dit geeft een goed eerste beeld van hoe de Drentse bevolking in de energie- en klimaattransitie staat. Er is een hoge respons gegenereerd voor dit onderzoek. De data bieden nog meer mogelijkheden tot verdere analyse en uitdieping van deze rapportage. We noemen hier enkele mogelijkheden.

- Respondenten hebben hun 4-cijferige postcode opgegeven, waarmee een relatief laag aggregatieniveau beschikbaar is voor nadere analyse. Er kan gedacht worden aan een ruimtelijke analyse, zoals het maken van enkele **kaarten** om de spreiding van o.a. draagvlak in beeld te krijgen.
- Daarnaast bieden de data de mogelijkheid om een 'latent class analyse' uit te voeren. Een dergelijke analyse heeft als doel om niet-geobserveerde variabelen te identificeren. Dat wil zeggen dat we **groepen (klassen) kunnen typeren**, waar specifiek beleid op gevoerd zou kunnen worden. Vervolgens zou het mogelijk zijn om de resultaten op een kaart te plotten. Als er inderdaad sprake is van latente klassen in de data (respondenten die zowel veel belang hechten aan x als aan y, of mensen voor wie dat niet het geval is), dan is het interessant om te kijken of deze mensen vaker in bepaalde gebieden voorkomen of niet. Deze uitkomsten kunnen invulling geven aan een *gebiedsgerichte aanpak*, bijvoorbeeld door mensen in de steden te laten delen in winsten middels bijvoorbeeld eigenaarschap, terwijl mensen op het platteland bijvoorbeeld meer inspraak krijgen op veranderingen in het landschap (let op: dit betreft een mogelijke uitkomst bedoeld als illustratie).
- Regressieanalyses waarbij we onderzoeken of we kunnen **verklaren waar een bepaalde uitkomst** van afhankelijk is. Het kan gaan om het verklaren van de mate van draagvlak of om de actiebereidheid. Verklarende variabelen (de onafhankelijke variabelen) zijn daarbij bijv. geslacht, opleidingsniveau en woonsituatie. Er zijn diverse vragen gesteld waarvan het zeer interessant zou zijn om te achterhalen waar de uitkomst van afhankelijk is.

Bijlage: Opleidingsniveau

Respons

De respons van inwoners met een lager opleidingsniveau (basisonderwijs, vmbo, eerste 3 jaren havo en vwo en mbo 1) zijn ondervertegenwoordigd in de steekproef. Inwoners met een hoger opleidingsniveau (hbo of wo) zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. De dataset is niet gewogen naar opleidingsniveau.

Gewenste verdeling

Populatie	Laag	Middel	Hoog	Totaal
Aa en Hunze	0,8%	2,1%	2,1%	4,9%
Noordenveld	1,2%	2,9%	2,5%	6,5%
Tynaarlo	1,2%	2,4%	3,3%	6,9%
Westerveld	0,8%	1,6%	1,2%	3,7%
Assen	2,9%	6,1%	5,3%	14,3%
Borger-Odoorn	1,2%	2,4%	1,6%	5,3%
Coevorden	1,7%	3,7%	1,7%	6,9%
De Wolden	1,2%	2,4%	1,2%	4,9%
Emmen	6,2%	10,2%	4,9%	21,2%
Hoogeveen	3,3%	5,3%	2,4%	11,0%
Meppel	1,2%	2,9%	3,2%	7,3%
Midden-Drenthe	1,7%	3,3%	2,0%	6,9%
Totaal	23,5%	45,3%	31,4%	100,1%

Gerealiseerde verdeling

Steekproef	Laag	Middel	Hoog	Totaal
Aa en Hunze	0,9%	2,5%	3,4%	6,8%
Noordenveld	0,5%	2,6%	4,3%	7,4%
Tynaarlo	0,7%	2,9%	3,3%	6,9%
Westerveld	0,3%	1,4%	2,1%	3,8%
Assen	1,6%	4,6%	6,9%	13,2%
Borger-Odoorn	0,7%	2,2%	2,2%	5,1%
Coevorden	0,9%	4,0%	2,3%	7,2%
De Wolden	0,7%	1,5%	1,7%	4,0%
Emmen	2,8%	10,7%	8,8%	22,2%
Hoogeveen	1,8%	5,3%	3,3%	10,4%
Meppel	0,9%	2,3%	3,1%	6,4%
Midden-Drenthe	0,8%	3,7%	2,2%	6,7%
Totaal	12,7%	43,8%	43,5%	100,0%

Meedoen in de energie- en klimaattransitie is over het algemeen toegankelijker voor mensen met een hogere sociaaleconomische status (SES). De SES kan niet op een directe manier worden gemeten. Wel kan SES bij benadering worden gemeten met de indicatoren inkomen, opleidingsniveau en beroepsstatus. In deze vragenlijst is opleidingsniveau de enige gemeten indicator.

Lexnova

Gert Blekkenhorst

Heike Delfmann

Ilse Elslo

Josien Schaafsma

Februari 2020

© 2019 Lexnova

lexnova
marktonderzoek



*In opdracht van de Commissie van
Onderzoek van het Drents Parlement*

Draagvlak en participatie in de energietransitie

Een verkennend onderzoek naar de rolinvulling en positie van Provinciale Staten van Drenthe

Deelrapport: Inzicht in mogelijkheden





Eindrapportage

Groningen, februari 2020

Gert Blekkenhorst

Heike Delfmann

Ilse Elslo

Josien Schaafsma

Lexnova Marktonderzoek en Overheidsadvies

© 2019 Lexnova

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

www.lexnova.nl

Definities

Acceptatie

Het als legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijv. beleid, plan of project), zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn (Handreiking RES 1.1).

Coproduceren

Burger en overheid werken actief samen om een doel te bereiken.

Draagvlak

Positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit.

Doellegitimiteit

Ook: inputlegitimiteit. Gericht op het doel van het beleid. De vraag is of er steun is of bijvoorbeeld de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven.

Eigenaarschap

De ervaring van (mede-)eigenaar te zijn van beleid, strategie, visie of een project, en bereid te zijn hiernaar te handelen.

Energiearmoede

Het verschijnsel waarbij huishoudens een energierekening hebben die te hoog is voor hun inkomen. Als drempelwaarde wordt meer dan tien procent van het besteedbaar inkomen gehanteerd.

Financiële participatie

Investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project.

Middellegitimiteit

Ook: outputlegitimiteit. Steun voor concrete beleidsinterventies gaat over maatschappelijke acceptatie voor de ingezette middelen (bijvoorbeeld of invoering van Diftar of de realisatie van een zonnepark maatschappelijk geaccepteerd wordt).

Omgevingsfonds

De initiatiefnemer maakt geld vrij ten gunste van de omgeving. Dit kan bijvoorbeeld door omwonenden rechtstreeks te compenseren, of door maatschappelijke doelen te steunen.

Procesparticipatie

De inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie of een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden, etc.

Projectparticipatie

Overkoepelend begrip voor participatie in algemene zin: Alle vormen van participatie in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project, zowel procesparticipatie als financiële participatie.

Sociale energietransitie

Een energietransitie waar iedereen aan mee *kan* doen, ongeacht besteedbaar inkomen of sociaaleconomische status.

Samenvatting Inzicht in mogelijkheden

Doelstelling

Het doel van dit deelonderzoek is om Provinciale Staten (PS) van Drenthe van informatie te voorzien over hoe zij hun rol kunnen invullen bij de energietransitie. In het bijzonder gaan we in op welke wijze PS een bijdrage kunnen leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energietransitie.

Participatie, acceptatie en draagvlak

In de Klimaatwet en in het Klimaatakkoord en bij de Regionale Energiestrategie (RES) wordt veel nadruk gelegd op participatie, acceptatie en draagvlak. Hierbij wordt vooral beschreven wat het doel is van participatie en waarom regionale overheden moeten zorgen voor acceptatie en draagvlak. De weg ernaartoe mogen de overheden c.q. de bevoegd gezagen vooralsnog en tot op zekere hoogte zelf bepalen. Strikt genomen is er (nog) geen sprake van een juridische verplichting, maar wel van een politiek-bestuurlijke verplichting.

Bij het RES-proces gaan de verantwoordelijke partijen afspraken maken die uiteindelijk in wettelijke instrumenten worden verankerd, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen. Vorm en inhoud geven aan participatie gedurende het RES-proces is vanuit deze optiek een voorwaarde.

Uit wetenschappelijke publicaties blijkt dat draagvlak op diverse manieren wordt opgebouwd, waarvan informeren de minimale (eerste) stap is. Tegen bewegende strategieën als overtuigen en afdwingen passen in mindere mate binnen de context van de energietransitie.

Casussen

Voor dit onderzoek zijn casussen geselecteerd waarbij sprake is van participatie op het gebied van de energietransitie. De concrete voorbeelden laten zien op welke wijze de omgeving zelf al participeert en/of welke rol PS zouden kunnen innemen op dit gebied. De volgende casussen zijn geselecteerd:

1. Dorpscoöperatie De Brug Gasselternijveen
2. Nieuwborgen.net
3. Delfzijl
4. RES West-Overijssel
5. Casussen overig
 - o Beleid zonneparken gemeente Emmen
 - o Zonnepark Leemdijk in Smilde
 - o Energiecoöperatie Noordseveld
 - o Zonnepark Fledderbosch
 - o Netwerksturing Zeeland

Uit de casussen en de interviews met direct betrokkenen kunnen diverse successen en aandachtspunten worden afgeleid:

- Een bottom-up aanpak in plaats van top-down is zeer passend bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten;
- Participatie door middel van gebiedsfondsen en mede-eigenaarschap van de lokale bevolking zorgen voor win-win situaties;
- De inschakeling van kennispartijen die samenwerken met de lokale bevolking bij de realisatie van duurzame energieprojecten is van toegevoegde waarde;
- Ondersteunende financiering door regionale fondsen als de Drentse Energie Organisatie (DEO) zorgt voor versnelling.

Rollen van Provinciale Staten

Volksvertegenwoordigende rol PS. Het is raadzaam om vroegtijdige betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de RES te realiseren. De werkzaamheden van volksvertegenwoordigers in de RES kunnen versterkt worden door directe betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de RES.

Kaderstellende rol PS. Op basis van de Omgevingswet kunnen Provinciale Staten op het gebied van energie sturen via de provinciale omgevingsvisie, de omgevingsverordening en omgevingsprogramma's. Als gevolg van het lopende RES-proces komen veel zaken bij elkaar: PS en gemeenteraden krijgen uiteindelijk de opdracht de RES voor hun grondgebied op te nemen in omgevingsvisies en in omgevingsplannen, zodat de inhoud van de RES juridisch bindend wordt. Dit proces is met andere woorden direct en indirect van grote importantie.

Controlerende rol PS. Vanuit de controlerende rol zullen PS zowel het RES-proces als de impact ervan op de doelstellingen van het provinciaal (ruimtelijk) beleid kritisch moeten volgen.

In het Klimaatakkoord is een belangrijk streven opgenomen voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land, namelijk een productie-eigendom van 50% van burgers en bedrijven. Deze passage heeft veel betekenis voor de rol van overheden, waaronder PS, om dit streven werkelijkheid te laten worden. Het stimuleren van de oprichting van lokale energiecoöperaties vormt hierbij een belangrijke randvoorwaarde, evenals het bieden van informatie en de aanwezigheid van passende financiële constructies.

PS kunnen – in samenwerking met gemeenten – overwegen om in regelgeving en beleid minimaal 50% lokaal eigenaarschap -of alternatieve vormen van compensatie voor de omgeving- op te nemen als randvoorwaarde voor nieuwe energieprojecten.

Sociale energietransitie

Iedereen laten meedoen en gebruik laten maken van de voordelen van de energietransitie is een uitdaging. Voorbeelden laten zien dat dit vraagt om intensieve begeleiding richting de doelgroepen, en om inventieve laagdrempelige financiële regelingen voor mensen met een laag besteedbaar inkomen. PS zouden een programmatische aanpak op dit gebied kunnen faciliteren. PS staan midden in de Drentse samenleving en kunnen een belangrijke katalysator zijn om iedereen mee te laten doen en te laten delen in de opbrengsten.

Peiling onder Drentse inwoners

Naast deze rapportage is middels een enquête een peiling gehouden onder de Drentse inwoners naar de gewenste wijze van betrokkenheid en participatie bij de energie- en klimaat-transitie. De uitkomsten van deze peiling zijn in een separate rapportage opgenomen (hoofdrapport: Peiling onder Drentse inwoners).

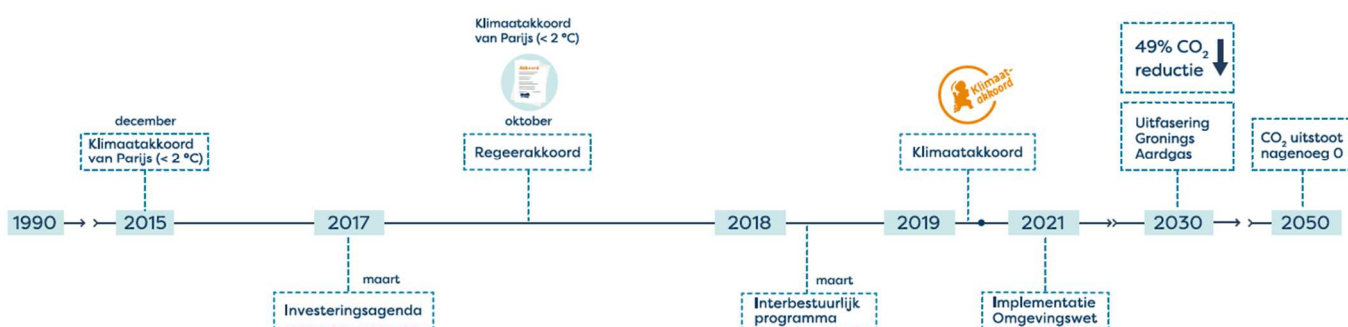
Inhoud

Definities	2
Samenvatting	4
1. Energie- en klimaattransitie	8
1.1 Introductie	8
1.2 Onderzoeksvragen en -methodiek	9
2. Draagvlak en participatie	11
2.1 Wettelijke grondslag draagvlak en participatie	11
2.1.1 Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES	11
2.1.2 Participatie en acceptatie: Enkele lessen uit de literatuur	15
2.1.3 Draagvlak: Enkele lessen uit de literatuur	15
2.2 Sociale energietransitie	17
3 Rollen Provinciale Staten	20
3.1 Algemeen	20
3.2 Volksvertegenwoordigende rol PS	20
3.3 Kaderstellende rol PS	20
3.4 Controlerende rol PS	21
4. Best practices	22
4.1 Keuzes casuïstiek en uitwerking	22
4.1.1 Dorpscoöperatie De Brug in Gasselternijveen	22
4.1.2 Nieuwborgen.net	23
4.1.3 Casus Delfzijl	25
4.1.4 RES West-Overijssel	27
4.1.5 Casus overig	27
4.1.6 Successen en aandachtspunten	30
5. Conclusies	32
5.1 Algemeen	32
5.2 Conclusies en aanbevelingen voor PS	32
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	35
Bijlage 2: Handreikingen participatie	36

1. Energie- en klimaattransitie

1.1 Introductie

De Tweede en Eerste Kamer hebben de zogenoemde Klimaatwet aangenomen. Hierin is vastgelegd met hoeveel procent Nederland de CO₂-uitstoot terugdringt in 2030 en 2050. De Klimaatwet is het kader voor het Klimaatakkoord, waarbij het Klimaatakkoord een groot deel van de invulling van de Klimaatwet vormt. Het definitieve Klimaatakkoord is gepubliceerd op 28 juni 2019 en het doel is om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren ten opzichte van het niveau van 1990.



Figuur 1. Tijdlijn Klimaatakkoord¹

De uitvoering van het Klimaatakkoord brengt grote opgaven met zich mee. Regionale overheden en inwoners van Drenthe krijgen hiermee te maken. De wijze waarop de inwoners van Drenthe hierbij worden betrokken, het creëren van draagvlak en de wijze van participatie vormen belangrijke aandachtspunten. Het is van meerwaarde dat de PS van Drenthe, het Drents parlement, zich tijdig verdiepen in gewenste en passende vormen van participatie, zowel participatie door PS als participatie door inwoners van Drenthe. In het Klimaatakkoord is participatie door de lokale bevolking immers een belangrijk thema.

Een verkennend onderzoek en een peiling onder Drentse inwoners

PS zullen vanwege de betrokkenheid bij de Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe en de betrokkenheid bij de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisies, omgevingsverordening, omgevingsplannen, omgevingsprogramma's en omgevingsvergunningen) veel van doen hebben met participatie in al haar verschijningsvormen. Dit vraagt om een oriëntatie op dit onderwerp.

¹ Figuur overgenomen uit: Handreiking RES 1.1 voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie van Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

Vandaar dat Commissie van Onderzoek van het Drents parlement aan bureau Lexnova heeft gevraagd om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de rolinvulling en de positie van PS bij de uitvoering van het Klimaatakkoord en de energietransitie, en in het bijzonder te kijken naar het onderwerp draagvlak en participatie. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in deze deelrapportage: *Inzicht in mogelijkheden*.

Daarnaast is middels een *enquête* een peiling gehouden onder de Drentse inwoners naar de gewenste wijze van betrokkenheid en participatie bij de energie- en klimaattransitie. De uitkomsten van deze peiling zijn in een separate rapportage opgenomen onder de naam: Hoofdrapportage: *Peiling onder inwoners*.

1.2 Onderzoeksvragen en -methodiek

Deze verkenning richt zich op het verzamelen van informatie voor PS voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

Op welke wijze kunnen PS een bijdrage leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energie- en klimaattransitie?

Voor de beantwoording van deze vraag onderscheiden we de volgende deelvragen:

- *Wat wordt in het Klimaatakkoord verstaan onder de begrippen draagvlak, participatie en acceptatie?*
- *Welke rollen van PS kunnen we onderscheiden bij het RES-proces en het omgevingsbeleid?*
- *Wat kunnen PS leren van best practices?*

Onderzoeksmethode

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd aan de hand van *deskresearch* en *interviews*. Het onderzoek is tweeledig opgezet. Er is allereerst gewerkt aan een juridische analyse en een theoretische grondslag. Vervolgens is een aantal *best practices* geselecteerd waar aan de hand van interviews lessen uit zijn getrokken.

Participatie en draagvlak: Juridische analyse en theoretisch kader

In de eerste plaats hebben we een juridische analyse uitgevoerd op basis van wet- en regelgeving naar de betekenis, inhoud en vormen van participatie en draagvlak. Wat bedoelt de wetgever nu precies met participatie? Daarnaast leggen we op hoofdlijnen een relatie met de RES en de Omgevingswet. Vervolgens besteden we aandacht aan enige theorie uit de literatuur en wetenschap: Wat is draagvlak, hoe verkrijg je draagvlak en waar moet je op letten? De resultaten van de juridische analyse en het theoretisch kader zijn opgenomen in **hoofdstuk 2**.

Een beschrijving van de rollen van PS

Bij het opstellen van de RES kunnen meerdere rollen van PS worden onderscheiden: een vertegenwoordigende-, een kaderstellende- en een controlerende rol. In **hoofdstuk 3** volgen nadere beschrijvingen van deze rollen.

Best practices

Door informatie te vergaren over geslaagde en minder geslaagde vormen van participatie op het gebied van de energietransitie, kunnen PS zich laten inspireren en inzicht ontvangen over de mate waarin draagvlak en participatie wordt gerealiseerd onder de inwoners van Drenthe. Best practices bieden immers de mogelijkheid om te leren van anderen, in vergelijkbare situaties. Op basis van vijf concrete casussen wordt inzicht verkregen in geslaagde vormen van lokale participatie en welke rol PS daarbij wel of niet hebben gespeeld. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van deskresearch en interviews met direct-betrokkenen. Er zijn in totaal 16 personen geïnterviewd. De interviews zijn grotendeels face-to-face afgenomen, enkele interviews zijn telefonisch uitgevoerd. In **bijlage 1** is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. De best practices staan beschreven in **hoofdstuk 4**.

Conclusies en aanbevelingen

Ten slotte worden in **hoofdstuk 5** op bondige wijze de onderzoeksvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan.

2. Draagvlak en participatie

In dit hoofdstuk kijken we vanuit twee perspectieven naar draagvlak en participatie. Allereerst vanuit een juridisch perspectief waar de nadruk wordt gelegd op de context vanuit de Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES. Vanuit de wettelijke grondslag blijkt niet eenduidig wat er onder de begrippen draagvlak en participatie wordt verstaan. We duiden deze kernbegrippen daarom in paragraaf 2.2. Deze paragraaf behandelt hoe draagvlak en participatie vanuit een wetenschappelijk en praktisch perspectief werken. Hierbij wordt aandacht besteed aan de betekenis van de begrippen en hoe draagvlak gemeten kan worden.

2.1 Wettelijke grondslag draagvlak en participatie

2.1.1 Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES

De Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben de Klimaatwet aangenomen.² In de Klimaatwet is vastgelegd met hoeveel procent Nederland de CO₂-uitstoot in 2030 en 2050 wil terugdringen. De Klimaatwet is het kader voor het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord vormt voor een groot deel de invulling van de Klimaatwet. Met behulp van RES-regio's en Regionale Energie Strategieën moeten de afspraken uit het Klimaatakkoord worden uitgevoerd. De RES-regio's zijn ingesteld door de regionale partners. Het zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincie en waterschappen, die via een netwerkproces consensus verkrijgen over een zelfopgelegde taakstelling in de energietransitie (regionaal aanbod). In het ontwikkelproces en bij het uitvoeren van de taakstelling zou de samenleving betrokken moeten worden betrokken.³ Er is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en afspraken moeten kunnen rekenen op draagvlak en 'acceptatie'. Maar wat wordt daarmee bedoeld? En wanneer doen de overheden dat juridisch gezien 'voldoende'?

Over deze en andere vragen omtrent participatie, acceptatie en draagvlak is de afgelopen jaren veel geschreven. In de volgende paragrafen gaan wij hierop in. Gelet op het doel van deze analyse hebben wij ons beperkt tot hetgeen is geschreven in de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en in het kader van de RES. Daarnaast staan we kort stil bij de Omgevingswet en geven we inzicht in de praktijk.

Acceptatie

In het Klimaatakkoord wordt aangegeven dat participatie en acceptatie van groot belang zijn als het gaat om ruimtelijke inpassing van de energietransitie en daarmee voor de

² Staatsblad 2019, nummer 253.

³ Regionale energiestrategie zonder wettelijke basis (beantwoording vragen van de fractie Integer Liberaal van het bestuur van het Hoogheemraadschap Delfland), Stibabo.

uitvoerbaarheid.⁴ Het woord *acceptatie* wordt twaalf keer genoemd in het Klimaatakkoord. ‘Acceptatie’ wordt zelfs letterlijk als voorwaarde genoemd in het kader van de wijkgerichte aanpak.⁵ Er wordt alleen niet uitgewerkt wat eronder wordt verstaan.

In oktober 2019 is de Handreiking RES 1.1 verschenen.⁶ Deze handreiking geeft de volgende definitie van acceptatie: *Het als legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijv. beleid, plan of project), zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn.*

Participatie

Het begrip *participatie* wordt wel kort toegelicht. Aan de sectortafel Elektriciteit, één van de sectortafels die in het kader van het Klimaatakkoord is ingericht, is kort ingegaan op het belang van participatie en de verschillende soorten die het bevoegd gezag zou kunnen toepassen. Zo is onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie (zeggenschap en/of co-produceren) en omgevingsparticipatie, waarbij kort de mogelijke vormen van omgevingsparticipatie worden benoemd. Het gaat dan om de vormen uit de participatiewaai: procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie en een omgevingsfonds.⁷

In het Klimaatakkoord wordt niet ingegaan op de vraag hoe het bevoegd gezag deze vormen het beste kan toepassen. Wel wordt aangegeven dat het bevoegd gezag een *controleerende functie* heeft en erop moet toezien dat initiatiefnemers en de omgeving met elkaar het gesprek aangaan.⁸

Draagvlak

Ook over *draagvlak* wordt veel geschreven in het Klimaatakkoord. Hierbij is aandacht voor aspecten als evenwichtige lastenverdeling, de burgermonitor, een brede publieksaanpak, burgerdialoog, participatie in de RES, de wijkgerichte aanpak en hernieuwbare energie-opwekking.⁹ Het Klimaatakkoord geeft aan dat de samenwerking in het kader van de RES ervoor kan zorgen dat we niet alleen de doelstelling uit de Klimaatwet halen, maar dat de plannen waarmee we die doelstelling kunnen halen, ook ‘gedragen’ worden. Om dit te bereiken moet *‘een uitnodigend proces rond de RES worden vormgegeven waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd. Door hen aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau en de belangen die er spelen duidelijk een plek te geven in het proces van afweging en keuzes, zal dit het draagvlak vergroten’.*¹⁰ Ook hiervoor geldt dat (nog) niet wordt ingegaan op de vraag wat het bevoegd gezag/ de provincie precies moet doen om te voldoen aan deze doelstellingen.

⁴ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

⁵ Klimaatakkoord 2019, p. 25.

⁶ Nationaal Programma Regionale Energie Strategie, Handreiking 1.1. Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie, p. 46

⁷ Klimaatakkoord 2019, p. 164. Het concept participatiewaai wordt nader omschreven in: ‘Bijdrage van de Sectortafel Elektriciteit aan het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. De transitie naar een CO2-vrij elektriciteitssysteem’, 10 juli 2018, p. 32-34.

⁸ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

⁹ Klimaatakkoord 2019, hoofdstuk D5, p. 216-219.

¹⁰ Klimaatakkoord 2019, p. 226.

De Handreiking RES 1.1 definieert draagvlak als volgt: *Positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit.*

Klimaatakkoord en RES

Het Klimaatakkoord concludeert met betrekking tot participatie, acceptatie en draagvlak het volgende:

1. Gemeenten, waterschappen en provincie in de onderscheiden regio's zijn samen verantwoordelijk. Zij moeten samen zorgen dat inwoners goed en tijdig worden geïnformeerd.
2. Lokale faciliteiten moeten goed en tijdig beschikbaar worden gesteld, zodat inwoners in staat zijn effectiever mee te denken in de strategievorming.¹¹
3. Iedere regio mag hierbij zelf bepalen welke facilitering daarvoor nodig is. E.e.a. zou in het RES-proces kunnen worden meegenomen.¹²

Bij de uitvoering van de RES zijn de gemeenten, waterschappen en provincie gehouden aan de afspraken die in het Klimaatakkoord zijn vastgelegd in het kader van participatie bij de wijkgerichte aanpak en bij hernieuwbare energieopwekking.¹³ Het Klimaatakkoord stelt acceptatie als voorwaarde voor het RES-proces,¹⁴ en dat acceptatie het gevolg is van participatie.

50% eigendomsparticipatie door inwoners

In het hoofdstuk Bevordering Draagvlak van het Klimaatakkoord is een belangrijk streven opgenomen voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land. Aangegeven wordt dat de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig gaan samenwerken om projecten te laten slagen.¹⁵ Die gelijkwaardige samenwerking wordt vertaald in een 'evenwichtige eigendomsverdeling' in een gebied. Deze evenwichtigheid wordt bereikt door te streven naar een productie-eigendom van ten minste 50% van de lokale inwoners en bedrijven,¹⁶ een vorm van eigendomsparticipatie.

Een manier om aan de ambitie van 50% lokaal eigendom vorm te geven is het uitschrijven van een zogenaamde 'maatschappelijke tender' voor een gebied. Voor windenergie is de maatschappelijke tenderaanpak recent gevolgd in de gemeente Staphorst en in de provincie Groningen. Voor zonne-energie kiest o.a. de gemeente Barneveld voor deze aanpak. De maatschappelijke tender is een manier om te zorgen dat de beste partij mag ontwikkelen, mét lokaal eigendom.

In Nederland is op dit moment een discussie gaande of dit streven naar 50% lokaal eigendom als *afdwingbare randvoorwaarde* kan worden opgenomen in provinciale of gemeentelijke regelgeving of beleid. Juristen zullen misschien tegenwerpen dat provincie en gemeenten dit niet kunnen opleggen, omdat het alleen mag als er ruimtelijke relevantie is. Ten gevolge van de invoering van de Omgevingswet zal het begrip ruimtelijke relevantie worden opgerekt en ontstaan (nieuwe) mogelijkheden om aanvullende, normatieve

¹¹ Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹² Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹³ Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹⁴ Klimaatakkoord 2019, p. 25.

¹⁵ Klimaatakkoord 2019, p. 219.

¹⁶ Klimaatakkoord 2019, p. 219.

beleidsregels bij ruimtelijke plannen vast te stellen en handreikingen bij vergunningverlening. Wanneer overheden actief willen sturen op het realiseren van hernieuwbare vormen van energie, kunnen ze nu reeds gebruik maken van de ruimte die de Omgevingswet hen biedt. De Crisis- en herstelwetexperimenten verruimde reikwijdte anticiperen hierop. In een aantal gevallen heeft de rechter zich niet afwijzend uitgelaten over situaties waar provincies en gemeenten experimenteren met normatieve regels voor participatie t.a.v. wind- en zonneparken. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de provincie Groningen ten aanzien van participatie een regel opgenomen in de provinciale omgevingsverordening ten aanzien van de realisatie van zon- en windparken.

Participatie als wettelijke verplichting

Al met al is er (nog) geen wettelijke regel die participatie verplicht. Ons inziens kan het toepassen van participatie in hetzelfde licht worden gezien als de 'verplicht-vrijwillige samenwerking', zoals Stibabo (Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning) de samenwerking in het kader van de RES zelf heeft beschreven in haar stuk Regionale Energiestrategie zonder wettelijke basis.¹⁷ Er is nog geen sprake van een juridische verplichting, maar wel van een politiek-bestuurlijke verplichting, welke kan uitgroeien tot een juridische verplichting, als de verantwoordelijke partijen dit in de RES regelen en uiteindelijk in wettelijke instrumenten verankeren, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft meermalen overwogen dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat.¹⁸ Deze uitspraken lijken een reactie op aangevoerde beroepspunten waarover de desbetreffende provinciale of gemeentelijke ruimtelijke plannen geen (aanvullende) regeling bevatten. In haar advies over de Klimaatwet legt de RvS de verantwoordelijkheid voor het wettelijk verankeren van participatie nadrukkelijk bij de minister van Economische Zaken en Klimaat. Artikel 8 van de Klimaatwet heeft dit advies overgenomen (zie voor meer info: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/participatie-verankerd-in-nieuwe-klimaatwet>).

Vervolgens hebben de partijen in het Klimaatakkoord de uitwerking naar de regio gedelegeerd.¹⁹ Kortom de bal ligt op de stip bij de provincie en gemeenten om participatie, draagvlak en eigenaarschap een juridische basis te geven. Provincies en gemeenten die in het kader van de Verruimde Reikwijdte Crisis-en-herstelwet hier al mee hebben geëxperimenteerd, kunnen voorbeelden van hoe een dergelijke regeling eruitziet, aandragen. Na de invoering van de Omgevingswet kunnen provincies en gemeenten beleidsregels vaststellen bij hun omgevingsvisie, omgevingsverordening of omgevingsplan. Dit alles heeft onder meer betrekking op de kaderstellende rol van PS.

Handvatten voor toepassing

Om inwoners en lokale professionele partijen bij de plannen en de uitvoering te betrekken zijn er verschillende documenten over participatie gepubliceerd, of worden die nog samengesteld. In **bijlage 2** staan korte beschrijvingen van vier handreikingen opgenomen.

¹⁷ Regionale energiestrategie zonder wettelijke basis (beantwoording vragen van de fractie Integer Liberaal van het bestuur van het waterschap Delfland), Stibabo.

¹⁸ Zie o.a. Raad van State uitspraak/ jurisprudentie?: ECLI:NL: RVS:2019:1781.

¹⁹ Het Klimaatakkoord stelt dat participatie juridisch afdwingbaar is via omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's en uiteindelijk bij de rechter, p. 25, 26, 164, 165, en verder in de paragrafen D5 en D7.

2.1.2 Participatie en acceptatie: Enkele lessen uit de literatuur

In aanvulling op het voorgaande over participatie en acceptatie is in de (organisatie)literatuur nuttige informatie te vinden over met name dat verandering weerstand kan oproepen. Om weerstand voor verandering weg te nemen kunnen diverse acceptatie-strategieën worden ingezet. Deze acceptatiestrategieën kennen een overlap met de participatieladder.

Omgaan met weerstand

We benoemen in het kort enkele mogelijkheden welke als strategie kunnen worden toegepast in het omgaan met weerstand en het komen tot acceptatie – in dit geval van de energie- en klimaattransitie. Allereerst twee tegenbewegende strategieën: overtuigen en afdwingen.²⁰ Bij afdwingen wordt een maatregel opgelegd en afgedwongen. Afdwingen kan bijvoorbeeld door sancties op te stellen. Bij overtuigen worden de voordelen van de maatregel beargumenteerd met als doel dat inwoners ‘overstag’ gaan. Deze twee strategieën zijn met name zinvol bij weinig weerstand, gecombineerd met weinig tijd en worden daarom als minder relevant geacht in de energie- en klimaattransitie.

Naar mate de weerstand hoger is, is overtuigen of afdwingen niet meer geschikt. Meebewegende strategieën zijn bijvoorbeeld faciliteren (voorwaarden zodanig scheppen dat de gewenste verandering ‘vanzelf’ ontstaat), informeren en ondersteunen. Ondersteunen is iets anders dan faciliteren, er wordt actief hulp aangeboden. Het belangrijkste nadeel van ondersteunen is het risico dat er geen vooruitgang wordt geboekt. Participatie is ook een meebewegende strategie. Bij participatie gaat het om het actief betrekken van mensen waarbij ook een gecombineerde strategie mogelijk is (met bijvoorbeeld informeren, faciliteren en ondersteuning bieden). Bij participatie wordt ook om een inhoudelijke inbreng gevraagd.

De laatste strategie die we hier benoemen is onderhandelen. Onderhandelen is een combinatie tussen tegenbewegen en meebewegen, waarbij er gezocht wordt naar aanvaardbare compromissen. Onderhandelen impliceert dat men bij aanvang tegenover elkaar staat. Bij onderhandelen begin je met het in kaart brengen van de belangen van de inwoners en de voor- en nadelen van de maatregel(en). Onderhandelen kent als belangrijkste nadeel dat er een risico is op een ‘verliezende’ partij. In het geval van een ongelijkwaardige machtsverhouding van de partijen – zoals inwoners en overheid – is deze strategie minder voor de hand liggend.

Voor de te hanteren strategieën geldt het volgende: Informeren en participeren zijn geschikte strategieën bij hoge weerstand. In mindere mate zijn ook ondersteunen en onderhandelen mogelijk geschikte strategieën.

2.1.3 Draagvlak: Enkele lessen uit de literatuur

Het begrip draagvlak en het creëren van voldoende draagvlak komt veel voor in inhoudelijke discussies voor en tegen bepaalde beleidsdoelen en beleidsmaatregelen. De meeste mensen hebben wel een beeld van wat draagvlak inhoudt, maar er is geen eenduidige

²⁰ Nathans, H. (2005). Adviseren als tweede beroep. Resultaat bereiken als adviseur. Druk: 3. 9789013028805. 301 pagina's

definitie van. Draagvlak is in feite een andere bewoording voor legitimiteit van beleid. In het verleden werd er vooral gesproken over draagvlak als equivalent van 'acceptatie van beleid', echter zien we in de afgelopen jaren dat het begrip breder wordt getrokken naar 'acceptatie en betrokkenheid'.²¹ Voor beleid dat de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie beoogt te bevorderen, is draagvlak in de samenleving essentieel.

Draagvlak is een kwalitatief begrip en de 'hoeveelheid' draagvlak is moeilijk en niet eenduidig te kwantificeren. Er is inmiddels veel onderzoek beschikbaar waarin draagvlak geoperationaliseerd wordt. We volgen het recente onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarin wordt aangegeven dat betrokkenheid, acceptatie en participatie van burgers én bedrijven noodzakelijk is om de gestelde beleidsdoelen op het gebied van de energie- en klimaattransitie te halen.²²

Legitiem beleid moet in de eerste plaats aan bepaalde externe standaarden of normen voldoen. Het dient publieke doelen te verwezenlijken, rekening te houden met uiteenlopende opvattingen en deelbelangen onder de bevolking, transparant en efficiënt te zijn, en een goede toedeling van aansprakelijkheid te kennen. Legitimiteit verwijst daarnaast naar de ervaringen van burgers. Het vereist dat mensen bereid zijn wetten en regels na te leven, vinden dat het beleid aansluit bij hun morele overtuigingen, en verwachten dat de overheidsregels op een wettige manier zullen worden toegepast. In de wetenschappelijke literatuur wordt die vorm van legitimiteit vaak gekoppeld aan enkele voorwaarden. Burgers dienen de uitkomsten en procedures van het beleid als rechtvaardig te beschouwen, te denken dat het beleid effectief zal zijn, en vertrouwen te hebben in de bedenkers en de uitvoerders van beleid, dat wil zeggen: aan hen goede intenties toe te dichten en hen competent te achten.²³

Operationaliseren van draagvlak

Voor het begrip draagvlak kan onderscheid worden gemaakt tussen draagvlak voor de transitie (abstract niveau) en draagvlak voor de daarvoor benodigde gedragsveranderingen.²⁴ Hierbij kunnen we onderscheid maken naar:

- 1) doellegitimiteit, oftewel inputlegitimiteit, is gericht op het doel van het beleid. De vraag is of er steun is en of bijvoorbeeld de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven.
- 2) middellegitimiteit, oftewel outputlegitimiteit, gaat over maatschappelijke acceptatie voor de ingezette middelen (bijvoorbeeld of invoering van Diftar of de realisatie van een zonnepark maatschappelijk geaccepteerd wordt).

Draagvlak voor een beleidsdoel, zoals de energie- en klimaattransitie, betekent niet automatisch dat burgers en bedrijven de door de overheid ingezette middelen ook accepteren. Het PBL en SCP concluderen dat het verschil tussen **legitimiteit van de beleidsdoelen**

²¹ Buijs, A., Fransje Langers, Thomas Mattijssen en Irini Salverda (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2362.

²² Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

²³ SCP (2017) Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag.

²⁴ Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

en **steun voor de concrete beleidsmiddelen** verder uit elkaar komen te liggen op het moment dat de positieve effecten van het beleid in de (verre) toekomst liggen en niet alleen betrekking hebben op de directe omgeving. Dit is het geval bij klimaatverandering. Op het moment dat inwoners zich verzetten tegen de concrete middelen die de overheid inzet om de beleidsdoelen te halen, leidt dit tot inefficiëntie en ineffectiviteit van het overheidsbeleid.

In het recente onderzoek van PBL en SCP wordt empirische bewijslast gevonden dat steun voor de beleidsdoelen van de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie niet per definitie leidt tot steun voor concrete overheidsinterventies die deze transities moeten versnellen. Vringer en Carabain vinden een zwakke samenhang tussen een algemeen uitgesproken draagvlak voor de beleidsdoelen (inputlegitimiteit) en de genoten steun voor de vier onderzochte concrete regelingen (outputlegitimiteit)²⁵.

PS kunnen hieruit meenemen dat het niet vanzelfsprekend is dat maatschappelijke steun voor een beleidsdoel ook betekent dat de middelen waarmee dat doel wordt gerealiseerd, worden geaccepteerd. Het is daarom van belang om naast het creëren en borgen van maatschappelijk draagvlak voor het beleid ook aandacht te geven aan het draagvlak voor concrete maatregelen.

2.2 Sociale energietransitie

De energie- en klimaattransitie heeft betrekking op alle wijken, buurten en huishoudens in Nederland. Er wordt niet gedifferentieerd in het type huishouding, er is geen onderscheid tussen koop- of huurwoningen of besteedbaar inkomen van huishoudens. Naast de reeds beschreven uitdagingen om draagvlak te creëren roept dit tevens een sociale vraag op: Hoe zorgen we voor een rechtvaardige verdeling van de kosten van de transitie en hoe voorkomen we energie-armoede?

De energie- en klimaattransitie, waar deze betrekking heeft op de woningvoorraad, lijkt vooral weggelegd voor huishoudens uit de midden- en hogere-inkomensgroepen. Onderzoek naar verduurzaming richt zich vaak op deze doelgroepen. Er is veel minder bekend over de mogelijkheden en de bereidheid van mensen met een lager inkomen om efficiënter met energie om te gaan.²⁶

In 2017 is door Straver en anderen vanuit ECN (Energieonderzoek Centrum Nederland) onderzoek gedaan naar energiearmoede. Energiearmoede is het verschijnsel waarbij huishoudens een energierekening hebben die eigenlijk te hoog is voor het beschikbare inkomen. In Nederland wordt veelal een drempelwaarde van meer dan tien procent van het besteedbaar inkomen gehanteerd. Op basis van vijf casestudy's concluderen zij dat er met projecten gericht op energiearmoede op drie vlakken winst kan worden behaald: armoedebestrijding, CO₂-vermindering en verminderen van werkloosheid. Het is daarbij

²⁵ Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

²⁶ Straver, K., Siebinga, A. Mastop, J., De Lidth, M., Vethman, P., Uyterlinde, M. (2017). Rapportage Energiearmoede: Effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen. Januari 2017. ECN-E-17-002

tevens van belang te beseffen dat de doelgroep heterogeen is: er is niet een standaard type huishouden wat te kampen heeft met energiearmoede.

Er is in toenemende mate aandacht voor de sociale energietransitie (een manier voor het bewerkstelligen van de klimaat- en energietransitie waar iedereen aan mee kan doen). We zien dat er steeds meer projecten worden opgestart, zoals bijvoorbeeld het project 'Verkenning sociale energietransitie' van Platform31. Dit project bevindt zich nog in de opstartfase, maar richt zich op de vraag hoe lage inkomensgroepen (financieel) in staat kunnen worden gesteld en worden gemotiveerd om mee te doen in de energietransitie.²⁷

Ook de **provincie Drenthe** heeft tijdens een summerschool in 2019 samen met studenten en pas afgestudeerden (hbo en wo) gezocht naar de beste oplossingen voor een sociale en inclusieve energietransitie.

Een ander concreet voorbeeld is de pilot in Brabant: *Energie voor iedereen*, een samenwerking tussen twee provinciale programma's en vier gemeenten. De vraag waar zij gezamenlijk aan werken is: Hoe nemen we ook huishoudens met geen of beperkte investeringsmogelijkheden mee in de energietransitie?²⁸

Lessen vanuit de praktijk

Bij de ontwikkeling van het zonnepark in Oude Pekela worden – naast een gebiedsfonds en participatie door Bronnen VanOns²⁹ – tegen inkoopprijs zonnepanelen aan omwonenden aangeboden om te realiseren op hun dak. Zo betrek je op drie manieren de lokale omgeving bij de ontwikkeling van een zonnepark. In dat kader ontstond ook de idee om huis aan huis – zeker in geval van sociale huurwoningen – een brief te verspreiden met de boodschap dat je groene stroom kunt afnemen tegen een prijs die lager ligt dan grijze stroom. Tevens was een eenvoudig aanmeldformulier toegevoegd.

Een andere les uit de praktijk heeft betrekking op de financieringsmogelijkheden om deel te nemen aan de energie- en klimaattransitie. Een algeheel knelpunt dat we zien, is de zogeheten zorgplicht met betrekking tot het aangaan van leningen. Bij particulier financieren hebben banken namelijk de plicht om personen te beschermen tegen een lening die ze niet kunnen terugbetalen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een energiebespaarlening of zonnelening: waar vooral gebruik van wordt gemaakt door mensen in hogere inkomensgroepen. Mensen onder een bepaald inkomen kunnen er geen gebruik van maken, omdat ze niet door de zorgplichttoets komen. Dit is een relatief grote groep in Nederland. Er dient gezocht te worden naar inventieve financiële constructies die aansluiten op deze doelgroep en oplossingen bieden.

Een bijkomend aandachtspunt is de congestie op het elektriciteitsnet. Bij een voortschrijdende energietransitie vormt dit een knelpunt. Om dit te ondervangen, zetten netbeheerders de komende jaren sterk in op grootschalige verzwaringen van het elektriciteitsnet.

²⁷ Platform31 <https://www.platform31.nl/nieuws/een-sociale-energietransitie>

²⁸ <https://www.energiewerkplaatsbrabant.nl/projecten/1317470.aspx?t=Energie+voor+Iedereen>

²⁹ Bronnen VanOns is een coöperatieve ontwikkelaar die zorgt dat de lokale bewoners (particulieren en bedrijven) weer zeggenschap krijgen over waar en hoe er duurzame energie wordt geproduceerd. Bronnen VanOns wil minimaal 50% van de duurzame energieproductie op land in handen van de lokale inwoners (bronnen.vanons.org)

Dat vergt echter tijd en investeringen. In de tussentijd dienen de netbeheerders de congestie zo goed als mogelijk te managen.

Uit het ECN onderzoek³⁰ kwamen tevens drie concrete lessen naar voren, gebaseerd op vijf uitgebreide casestudy's:

1. Alhoewel geld altijd een belangrijke motivatie is, is geld niet de enige drijfveer van een huishouden dat het moeilijk heeft. Straver et al. vinden dat wat iemand met zo'n besparing zou kunnen doen, hen motiveert. Juist bij de doelgroep die op zoek is naar financiële ademruimte komt de motivatie vanuit de boodschap dat energie besparen hen helpt bij de verbetering van hun leefomstandigheden.
2. Positieve bekrachtiging in de vorm van meerdere huisbezoeken, herhalen van informatie, het aanbrengen van besparende producten en het gebruik van apps die energieverbruik laten zien, helpen het huishouden inzicht te geven en te besparen op hun energielasten.
3. Bij het starten van een energiearmoedeproject is het verstandig om de tijd en middelen te gebruiken die hiervoor nodig zijn. Dat betekent meerdere, reguliere contactmomenten tussen energiecoach en organisatie, maar ook tussen samenwerkende betrokken organisaties.

³⁰ Straver, K., Siebinga, A. Mastop, J., De Lidth, M., Vethman, P., Uytterlinde, M. (2017). Rapportage Energiearmoede: Effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen. Januari 2017. ECN-E--17-002

3 Rollen Provinciale Staten

3.1 Algemeen

Provinciale Staten, gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen stellen de RES 1.0 uiterlijk maart 2021 vast. Zij nemen de uitwerkingen mee in hun omgevingsbeleid. Deze organen borgen door zorgvuldige afweging van belangen de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën. *Vanuit dit gezichtspunt is het interessant om in dit hoofdstuk op bondige wijze de verschillende rollen van PS in het kader van het RES-proces kort te benoemen en te voorzien van enkele aandachtspunten en kanttekeningen.* De volgende rollen zijn te onderscheiden:

- de volksvertegenwoordigende rol
- de kaderstellende rol
- de controlerende rol

3.2 Volksvertegenwoordigende rol

PS vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie. De leden van PS zijn als volksvertegenwoordigers betrokken bij de formele besluitvormingsmomenten, zoals de Startnotitie, het concept RES en RES 1.0.³¹ In aanvulling op deze formele besluitvormingsmomenten kunnen leden van PS ervoor kiezen om tussentijds actief betrokken te zijn bij het RES-proces: Participatie vanuit de volksvertegenwoordigende rol kan bijvoorbeeld gaan om het bijwonen van bijeenkomsten, klankbordgroepen of werkgroepen.³² Voorbeelden van deze mogelijkheden en de manieren waarop ze zijn uitgevoerd in verschillende RES-regio's, zijn op de website van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën te vinden (<https://www.regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>).

Het is daarnaast raadzaam om vroegtijdige betrokkenheid van inwoners en het lokale bedrijfsleven te realiseren en de mogelijkheid te scheppen voor volksvertegenwoordigers om tussentijds input mee te geven aan het RES-proces. Het is zeker ook van toegevoegde waarde om goed te bezien op welke wijze aan deze betrokkenheid inhoud wordt gegeven.

3.3 Kaderstellende rol

PS stellen algemene kaders vast, waarbinnen Gedeputeerde Staten zich kunnen bewegen. Een interessante vraag in het kader van de energietransitie is of PS op de inhoud van de RES willen sturen of meer op het proces.

³¹ Directie Democratie en Bestuur, BZK. Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie.

³² Directie Democratie en Bestuur, BZK. Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie.

PS kunnen provinciale ambities benoemen op het gebied van duurzame elektriciteit en warmte. Maar ook kaders stellen voor de wijze waarop inwoners financieel profiteren van energieprojecten.

Op basis van de Omgevingswet kunnen PS sturen via de provinciale omgevingsvisie, omgevingsverordening en -programma's. In de provinciale omgevingsverordening kunnen op het gebied van energie bijvoorbeeld instructieregels en provinciale omgevingswaarden worden opgenomen. Het is uiteraard aan PS in welke mate zij via deze instrumenten sturing willen geven aan onderwerpen die de energietransitie betreffen, waaronder draagvlak en participatie.

Volksvertegenwoordigers kunnen hun inbreng geven aan een te volgen participatietraject van de RES door kaders te stellen aan het proces, het schaalniveau en te betrekken doelgroepen (inwoners, organisaties en bedrijven).

3.4 Controlerende rol PS

PS controleren of Gedeputeerde Staten het beleid goed uitvoeren, passend binnen de gestelde kaders. PS kunnen daarin een meer actieve houding innemen en zelf informatie inwinnen om een RES te toetsen of meer een afwachtende houding aan te nemen en zich laten informeren via rapportages.

PS kunnen bijvoorbeeld monitoren of overheden zich voldoende inspannen om draagvlak te creëren onder inwoners, bedrijven en organisaties. En of er sprake is van voldoende participatie.

Tot nu toe zijn PS terughoudend met de inzet van (de nieuwe) omgevingsinstrumenten in het kader van de energietransitie. De verantwoordelijkheid is in hoofdzaak bij de gemeenten gelegd, waarbij het Combinatiemodel uit de provinciale omgevingsvisie wordt ingezet. Het is van belang dat PS bezien in welke mate en op welke wijze het Combinatiemodel bijdraagt aan participatie en het creëren van draagvlak.

In zijn algemeenheid is het van belang dat PS controleren of een RES via een democratisch proces tot stand komt en wordt vastgesteld.

Milieueffectrapportage

In het kader van de rollen van PS is het van belang te constateren dat de Commissie voor de milieueffectrapportage in opdracht van Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie een advies heeft uitgebracht waarin participatie nadrukkelijk aan bod is gekomen. Onder andere in verband met de borging van de structuur van participatie en de kwaliteit van participatie, adviseert de Commissie om milieueffectrapportage in te zetten bij de besluitvorming over RES. Zij geeft daarbij overigens aan dat de vraag of een milieueffectrapportage ten behoeve van een RES wordt opgesteld, vooralsnog een bestuurlijke keuze is. Op dit moment is het namelijk niet zeker of een juridische verplichting hiertoe aanwezig is. Bij de vertaling van een RES in een omgevingsvisie en omgevingsplan zal de milieueffectrapportage in ieder geval wel aan de orde zijn. Dit maakt een volgend dilemma zichtbaar: Kan een RES waarvoor geen milieueffectrapportage is opgesteld worden ingevoegd in omgevingsvisies en omgevingsplannen waarvoor wel milieueffectrapportages zijn opgesteld? Dit vergt een nadere analyse.

4. Best practices

Legenda

Draagvlak ●

Participatievorm ▲

Sociale energietransitie ◆

De rol van de provincie *

4.1 Keuzes casuïstiek en uitwerking

Voor dit onderzoek zijn vijf casussen geselecteerd waarbij sprake is van participatie op het gebied van de energietransitie. De concrete voorbeelden laten zien op welke wijze de omgeving zelf al participeert en welke rol de Provincie/ PS hebben ingenomen of zouden kunnen innemen op dit gebied. Het gaat om de volgende vijf (samengestelde) casussen:

1. Dorpscoöperatie De Brug Gasselternijveen
2. Nieuwborgen.net
3. Delfzijl
4. RES West-Overijssel
5. Casussen overig

In deze paragraaf wordt bij elke casus door middel van gekleurde figuren aangegeven wanneer het gaat over de onderwerpen:

Draagvlak ● ;

Participatievorm ▲ ;

Sociale energietransitie ◆ ;

De rol van de provincie *.

Na het bespreken van de casussen wordt een overzichtstabel gepresenteerd met daarin de successen en aandachtspunten per onderwerp.

4.1.1 Dorpscoöperatie De Brug in Gasselternijveen

Deze casusbeschrijving is gebaseerd op interviews met de voorzitter van dorpscoöperatie De Brug te Gasselternijveen. Daarnaast is gebruik gemaakt van een notitie van de Dorpscoöperatie (z.d.)³³ en de website van Gasselternijveen.³⁴

Het dorp Gasselternijveen ligt in de gemeente Aa en Hunze. Hoewel het dorp vele voorzieningen kent, is Gasselternijveen het armste dorp van de gemeente. Meer dan een derde van de inwoners (35%) leeft van een uitkering. Inwoners zijn trots op hun dorp, maar er heerst tegelijkertijd de nodige frustratie rondom de komst van windmolens, omdat inwoners zich niet gehoord voelen.

Op 6 december 2017 werd op initiatief van burgers dorpscoöperatie De Brug opgericht ▲. De Brug richt zich met name op vragen en zorgen van inwoners, waarbij de nadruk ligt op

³³ Notitie dorpscoöperatie De Brug, z.d.

³⁴ <https://gasselternijveen-online.nl/over-ons/>

sociale aspecten. Het doel van de coöperatie is het in stand houden en eventueel bevorderen van de leefbaarheid in het dorp. Dit wil de coöperatie bereiken door op een vitale en creatieve manier te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving. Er wordt gewerkt vanuit het besef dat er in verbondenheid met elkaar geleefd moet kunnen worden, onder het motto *voor elkaar en door elkaar* ♦ ●.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ♦
- De rol van de provincie *

Op dit moment zijn meer dan 400 leden aangesloten bij De Brug. Dit is een hoge participatiegraad en het aantal is nog steeds stijgende ●. Vooral veel gepensioneerden zetten zich actief in ●. De dorpscoöperatie houdt zich bezig met diverse actiepunten, zoals het behouden van het bos en de supermarkt, dagbesteding voor oudere en kwetsbare inwoners en renovatie van het dorpscentrum. Deze actiepunten zijn bottom-up tot stand gekomen. Er is een enquête afgenomen onder inwoners, welke huis aan huis is verspreid. Inwoners konden input geven en kwamen met verschillende suggesties en acties ▲.

In het kader van de energietransitie zet De Brug een project op dat gericht is op duurzame energie. Het gaat hier om de aanleg van een middelgroot zonnepark. De Brug hanteert het uitgangspunt dat inwoners dienen mee te profiteren door middel van een lagere energierekening ♦. De Brug vindt het belangrijk om inwoners in een vroeg stadium te betrekken bij de transitie en aandacht te besteden aan de door hen gegeven suggesties en input, zodat er sprake is van een bottom-up aanpak ▲ ●*.

Medio november 2019 heeft De Brug in samenwerking met Bronnen VanOns en Groen-Leven een akkoord gesloten voor 50% eigenaarschap voor de omgeving bij de ontwikkeling van een zonnepark van 10 hectare in Gasselternijveen ▲.

4.1.2 Nieuwborgen.net

Voor deze casusbeschrijving is een interview gehouden met de projectgroep Nieuwborgen.net. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie op de website van Nieuwborgen.net³⁵ en informatie van de website van aardgasvrijewijken.nl.

In 2018 hebben de gemeenten Oldambt en Delfzijl, woonstichting Groninger Huis, Dorpsbelangen Nieuwolda en Wagenborgen, Deeterink Bio Energie en Enexis een subsidieaanvraag ingediend voor het aardgasvrij maken van de dorpen Nieuwolda en Wagenborgen. Woningen worden energiezuiniger gemaakt en er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van groen gas. Met de zelf opgestelde visie heeft de gemeente Oldambt een subsidie gekregen van ruim 4,7 miljoen euro. Het eerste initiatief voor de proeftuin is ontstaan vanuit die gemeente ▲.

Nieuwolda heeft eerder geprobeerd om het energiezuinigste dorp van Nederland te worden. Dit initiatief vond toen geen doorgang wegens gebrek aan draagvlak bij de inwoners ♦ ●. Mensen willen comfortabel en goedkoop leven. Een belangrijke les hieruit bleek het belang van in gesprek gaan met alle spelers, ook met de inwoners ●. Er werd daarom al

³⁵ <https://www.nieuwborgen.net/over-het-plan/>

in de beginfase van het huidige project samen met de Vereniging Dorpsbelangen gewerkt aan het plan. Dit bleek een belangrijke succesvoorwaarde: de Vereniging Dorpsbelangen voelde zich geïmmiteerd doordat zij al in het begin betrokken waren en meehielpen met het schrijven van de aanvraag ● ▲. Toch betekent dit niet dat alle inwoners vanaf de start zijn meegenomen in het proces ▲ ●. Dit heeft de werkgroep nogmaals ervan overtuigd dat je een start dient te maken met in principe alle bewoners.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

De gemeente wilde voor het indienen van de aanvraag een grote dorpsbijeenkomst houden, zodat alle inwoners konden reageren. Hier was echter geen tijd voor. Om draagvlak te peilen en waar nodig te creëren worden in november 2019 (alsnog) bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Hier kunnen inwoners aangeven of zij toevoegingen of veranderingen hebben ten aanzien van de uitgangspunten van de gemeente ● ▲. Indien nodig wordt gekeken waar inhoudelijk de grootste zorg zit en bij wie. Wanneer draagvlak voldoende blijkt, wordt het plan verder uitgevoerd en zullen er eens in de paar maanden bewonersbijeenkomsten worden georganiseerd. Uitgangspunt bij het project is dat bewoners de leiding krijgen en dat blijven houden. De werkgroep wil toe naar een toekomstbestendige dorpscoöperatie die tevens in staat wordt gesteld om zaken zoals financiering, eigenaarschap en de levering van groen gas te regelen ●.

De sociale energietransitie neemt bij dit project een centrale plek in. Er wordt uitgegaan van gelijke lusten en lasten voor iedereen. Het project kent op dat vlak de volgende uitgangspunten:

1. De woonlasten mogen niet omhoog, liever omlaag
2. Iedereen moet mee kunnen doen en
3. Meedoen mag niet ten koste gaan van de persoonlijke leencapaciteit. Binnen deze grenzen probeert de projectgroep een model te ontwikkelen ◆.

Uit het interview met de werkgroep komen vier gewenste rollen van de provincie naar voren:

1. Allereerst een *faciliterende rol op het gebied van regelgeving* *. Het project vraagt om ruimte in regels en ziet een rol weggelegd voor de provincie in het leggen van contacten met Den Haag om dit mogelijk te maken.
2. Daarnaast blijkt een *faciliterende rol op het gebied van financiën* gewenst *. Als het project een financieringsconstructie opzet, dienen daar garanties voor te komen. De provincie is het ideale overheidslichaam om een dergelijke garantie af te geven. Ook worden subsidies in de beginfasen van dergelijke projecten onontkoombaar geacht om mensen verder te helpen.
3. Een derde gewenste rol is het *verbinden van initiatieven en delen van kennis* *. Er is veel versnippering op het thema energietransitie. Provinciaal niveau is een geschikte schaal om die versnippering tegen te gaan. In Groningen neemt de provincie deze verbindende rol reeds in. Zo wordt er eens in de twee maanden een overleg georganiseerd waarbij vertegenwoordigers van proeftuinen Aardgasvrije Wijken bij elkaar komen om de stand van zaken te bespreken. Er wordt gekeken of er een gezamenlijk centrum opgezet kan worden waar de kennisontwikkeling en uitvoering van de proeftuinen terechtkomt. De provincie neemt hierbij

het initiatief en ondersteunt de gemeenten in de plannen die op hun afkomen. In dat opzicht heeft de provincie ook een ontzorgende functie naar gemeenten toe *.

4. Ten slotte is het van belang dat de provincie *in gesprek gaat met bewonersgroepen*, samen met gemeenten *. Het begint met het luisteren naar de wensen van mensen ● ▲.

Legenda

Draagvlak ●

Participatievorm ▲

Sociale energietransitie ◆

De rol van de provincie *

4.1.3 Casus Delfzijl

Voor deze casusbeschrijvingen is een interview gehouden met de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening van de gemeente Delfzijl en met de beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie van de provincie Groningen. Daarnaast is gebruik gemaakt van relevante provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving en van informatie op de websites van Bronnen VanOns en Grunneger Power.

Gebiedsfonds Windpark Delfzijl

In Delfzijl wordt – als eerste gemeente in de provincie Groningen – vanaf 2015 gewerkt met gebiedsfonds. Voor Windpark Delfzijl Noord is door de gemeente Delfzijl en Eneco contractueel vastgelegd dat Eneco voor de duur van 15 jaar jaarlijks een bedrag van € 50.000,- in een gebiedsfonds stort. Dit fonds wordt door een stichting beheerd en ondersteunt op financiële wijze de realisatie van projecten in de dorpen Borgsweer, Farmsum, Termunten en Termunterzijl. In Delfzijl wordt gewerkt met meerdere gebiedsfonds, die gerelateerd zijn aan verschillende windparken ▲.

Deze vorm van werken levert voor de omgeving financiële voordelen op, die geïnvesteerd worden in verschillende dorpsvoorzieningen. Het werken met deze vorm van gebiedsfonds stond vijf jaar geleden nog te boek als best practice. Er zijn sindsdien in Nederland verschillende soorten gebiedsfonds ontstaan en overige hybride vormen. Voor meer informatie zie het recente RVO-onderzoek: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/acceptatie-en-participatie/windfondsen-nederland>

Ruimtelijke visie op duurzame energie Eemsdelta

De samenwerkende gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum – die per 1 januari 2021 opgaan in de nieuwe gemeente Eemsdelta – werken aan een ruimtelijke visie op duurzame energie. Hierin wordt bij de ontwikkeling van hernieuwbare energievoorzieningen, evenals in het Klimaatakkoord, gestreefd naar 50 procent financiële participatie (via zeggenschap) door de omgeving ▲.

De ruimtelijke visie op duurzame energie van de samenwerkende gemeenten is mede ingegeven door de voorwaarden die door de provincie Groningen worden gesteld in de omgevingsverordening (in art. 2.42.1). Hierin staat onder meer beschreven dat Gedeputeerde Staten de locaties voor zonneparken alleen kunnen aanwijzen op basis van een gemeentelijke, integrale gebiedsvisie *. Daarnaast schrijft de verordening voor dat bij de aanleg van zonneparken uit een Inrichtingsplan moet blijken dat rekening is gehouden met o.a. de historisch gegroeide landschapsstructuur en een passende maatvoering moet worden gehanteerd in relatie tot de omgeving. Voorts moet in de ruimtelijke onderbouwing

inzicht worden gegeven in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark.

Zonneparken Valgenweg en slibdepot Heveskeslaan

De zonneparken Valgenweg en slibdepot Heveskeslaan zijn gestoeld op een samenwerking van Groninger Seaports, Wirsol, Eneco en Bronnen VanOns³⁶. Deze laatste partij vertegenwoordigt de omgeving. Iedere partij heeft 25% van de aandelen in het project. Een dergelijk percentage voor bewoners is momenteel best practice in Delfzijl ▲ ●. In de toekomst wordt gestreefd naar hogere percentages.

Legenda

Draagvlak ●

Participatievorm ▲

Sociale energietransitie ◆

De rol van de provincie *

Deze zonneparken zullen in 2020 stroom opwekken. Belangrijk uitgangspunt is dat de geproduceerde zonne-energie lokaal gebruikt wordt. Daarom zal de opgewekte energie geleverd worden aan inwoners van de toekomstige gemeente Eemsdelta, maatschappelijke organisaties en plaatselijke bedrijven ◆. Inwoners van de gemeente, maatschappelijke organisaties en lokale bedrijven kunnen op meerdere manieren participeren in het zonnepark. Via de coöperatie(s) in oprichting kunnen zij meedenken over de plannen en delen in de opbrengsten ▲.

Bij de ontwikkeling van de zonneparken Valgenweg en Heveskeslaan is de inbreng van partijen als Grunneger Power, Groninger Energiekoel (GrEK), Bronnen VanOns en Natuur en Milieufederatie Groningen (NMF) voor de omgeving belangrijk gebleken. Deze partijen dragen bij aan participatie door de omgeving ● ▲. Het is belangrijk dat richting inwoners kennis wordt verspreid en dat ondersteuning – ook in de vorm van voorfinanciering – wordt geboden. Ontzorgen wordt dit ook wel genoemd ▲.

De provincie Groningen heeft in samenwerking met de gemeente Delfzijl een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de zonneparken. Ambtelijke capaciteit is hiervoor beschikbaar gesteld. Deze inzet is ook gericht geweest op het bereiken van zeggenschap door de omgeving, in samenwerking met andere partijen *.

Enkele jaren geleden heeft de provincie Groningen inspiratiesessies georganiseerd over de realisatie van hernieuwbare energie voor gemeenten en overige stakeholders. Hierbij stond kennisoverdracht centraal *.

Met het onderwerp participatie is het nog veel pionieren en onderhandelen. Omdat lokaal eigenaarschap en financiële participatie lokaal moet worden gereguleerd, is het onderhandelingsproces met de ontwikkelaars van parken intens en complex. Provincie, gemeenten en professionele partijen (o.a. NMF, Bronnen VanOns) spannen zich samen met lokale partijen en bewoners in, om een zo gunstig mogelijk resultaat te halen ▲.

De provincie Groningen heeft een Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken opgesteld. Deze handreiking wordt binnenkort uitgebreid met een hoofdstuk participatie *.

³⁶ Bronnen VanOns B.V. is opgericht door De Drentse KEI, Energiecoöperatie Noordseveld, de Groninger Energiekoepel, Grunneger Power en De Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen.

Bij de deelname van lokale partijen aan de ontwikkeling van wind- en zonneparken in Delfzijl en in de provincie Groningen heeft het Fonds Nieuwe Doen, een revolverend fonds van de provincie Groningen, haar waarde bewezen. Lokale partijen worden hierdoor in staat gesteld om een lening af te sluiten voor de financiering van energieprojecten.

Legenda

Draagvlak ●

Participatievorm ▲

Sociale energietransitie ◆

De rol van de provincie *

4.1.4 RES West-Overijssel

Voor de casus RES West-Overijssel is gebruik gemaakt van de notitie 'Werkgroep RSAB-RES West-Overijssel' en korte verificatie-interviews met vertegenwoordigers van Statengriffie Overijssel en RES West-Overijssel.

RES West-Overijssel

De RES West-Overijssel kent een strategische invalshoek: Provincie en gemeenten ontmoeten elkaar en maken procesafspraken *. Evenals in Drenthe is de startnotitie RES opgesteld en moet het echte werk nog beginnen. Er is een procesbegeleider RES en naast een stuurgroep is een aparte werkgroep voor volksvertegenwoordigers ingesteld die de ontwikkeling van de RES volgt. Hierin kunnen PS een vertegenwoordiger afvaardigen en eventueel een plaatsvervanger.

Een belangrijke taak van de werkgroep is informatievoorziening. Volksvertegenwoordigers *nemen deel aan de werkgroep in de rol van een 'rapporteur' of 'verbindingsofficier', waarmee ze ten dienste staan van de eigen raad, Staten of Algemeen Besturen. Om de informatiepositie van volksvertegenwoordigers in de RES-regio te versterken, heeft de werkgroep contact met de RES-stuurgroep en betrokken ambtenaren over de ontwikkeling van de regionale energiestrategie. Zo kunnen deelnemers aan de werkgroep zich gaan specialiseren in de RES, aanvullende informatie verzoeken en vragen stellen indien nodig. Als rapporteur kunnen de leden van de werkgroep vervolgens hun raad, Staten of Algemeen Besturen informeren over de regionale voortgang. Informatie die voor alle volksvertegenwoordigers relevant is, komt op deze manier gelijktijdig en op dezelfde wijze terecht bij alle volksvertegenwoordigers in de regio. De werkgroep heeft regionale bijeenkomsten georganiseerd voor Statenleden, gemeenteraadsleden en Algemeen Besturen van Waterschappen.

In West-Overijssel gaan besturen op deze wijze op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in overleg, zodat ieders rol en verantwoordelijkheid optimaal kan worden ingevuld.

4.1.5 Casus overig

In deze paragraaf worden op bondige wijze nog een aantal projecten en beleidsinitiatieven beschreven die inzicht bieden in verschillende vormen van participatie.

Voor deze casusbeschrijvingen is gebruik gemaakt van informatie uit de interviews en relevante websites.

Beleid zonneparken gemeente Emmen

In 2017 heeft de gemeente Emmen de beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken' vastgesteld. Deze beleidsnotitie schrijft drie participatiemodellen voor. In een van de modellen organiseren omwonenden zich in een coöperatie die (in groepsverband) een deel, 20%, van de zonneakker koopt en exploiteert, waarbij gebruik gemaakt wordt van de SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie) subsidieregeling van de rijksoverheid. Op deze wijze komt het rendement van het collectieve aandeel in de zonneakker ten gunste van omwonenden en besluit het collectief gezamenlijk hoe de opbrengsten worden verdeeld en/of geïnvesteerd in de woon- en leefomgeving ▲.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Emmen was met dit beleid een van de voorlopers in Nederland en heeft de toon gezet. Over de juridische houdbaarheid van dit beleid wordt verschillend gedacht. In ieder geval wordt dit beleid door zowel de ontwikkelaars als de overige stakeholders als richtinggevend ervaren en nageleefd.

Zonnepark Leemdijk in Smilde

De gemeente Midden-Drenthe heeft in eigen beheer het zonnepark Leemdijk in Smilde ontwikkeld. Volgens de gemeente is het grootste voordeel van zelf aanleggen dat het tijd en geld scheelt. Ook speelt flexibiliteit een rol. De aanbesteding bij zowel commerciële partijen als lokale energiecoöperaties kost veel tijd. Bovendien wil de gemeente dat de opbrengsten niet naar derden buiten de gemeente gaan, maar zich lokaal terugbetalen ▲. Het college is van plan de opbrengsten in een duurzaamheidsfonds te steken om er vervolgens andere duurzame projecten mee te kunnen financieren ◆.

Het gemeentelijke perceel waar het zonnepark komt is 6 hectare groot en het park moet er de komende twintig jaar staan. In totaal kost het project de gemeente 5,5 miljoen euro. Door zelf te financieren behoudt de gemeentezelf de regie.

Energiecoöperatie Noordseveld

Energiecoöperatie Noordseveld bouwt aan een duurzame, coöperatieve beweging in de gemeente Noordenveld samen met het coöperatieve energiebedrijf Energie VanOns, waarvan de energiecoöperatie mede-eigenaar is ▲. Aan de leden wordt duurzaam opgewekte elektriciteit en duurzaam gecompenseerd gas geleverd. De coöperatie streeft ernaar om in de nabije toekomst alle energie volledig zelf op te wekken voor zowel alle inwoners als bedrijven ◆.

Energiecoöperatie Noordseveld verwacht van de gemeente Noordenveld en de provincie Drenthe*:

- Het opstellen van ruimtelijk beleid voor zon en wind;
- Steun aan het uitgangspunt van lokale participatie en lokaal eigenaarschap;
- Het faciliteren door samenwerking in projecten en opzetten financieringsfonds voor projecten;
- Het toestaan van kleine windmolens (<15m ashoogte) onder voorwaarde van lokale betrokkenheid en minimale afstand tot burens.

Zonnepark Fledderbosch en Gasselternijveen

Dit zonnepark is gelegen in Ten Boer (gemeente Groningen) en beslaat 80 hectare. De ontwikkelaar Ecorus is 50% eigenaar en Bronnen VanOns is namens de energiecorporatie Ten Boer eigenaar voor de overige 50% ▲. Hieruit blijkt dat het streven in het Klimaatakkoord zeker haalbaar is.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Voor de casus Zeeland is een interview gehouden met de statengriffier van Zeeland, en gebruik gemaakt van de publicatie uit april 2019 'Expliciete Politiek' van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Netwerksturing Zeeland

De PS van Zeeland werken in steeds meer dossiers in netwerkverbanden en met netwerksturing *. Het idee achter een dergelijk sturingsconcept is dat de provincie haar door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen probeert te realiseren door intensief met andere partijen samen te werken. De provincie Zeeland werkt tegelijkertijd met strategische opgaven. Eén van deze strategische opgaven is de energietransitie en de RES. Om invulling te geven aan deze strategische opgave, maar ook aan andere strategische opgaven, wordt netwerksturing toegepast.

Eén van de gevolgen van netwerksturing is dat de Staten van Zeeland een Commissie Strategische Opgaven hebben ingesteld met wisselend voorzitterschap (per strategische opgave) en samenstelling. Deze extra commissie functioneert naast de bestaande Statencommissies.

Netwerksturing vindt in Zeeland plaats aan de hand van een aantal vaste stappen:

1. Het uitvoeren van een verkenning. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van informatiesessies met diverse partijen die actief zijn in het netwerkverband;
2. Het opstellen van een procesnotitie op basis van een krachtenveldanalyse. In deze procesnotitie staan de voorziene rollen van de diverse stakeholders beschreven, waaronder die van de provincie;
3. De uitvoering van het proces, met beslis-, rapportage- en evaluatiemomenten.

De Staten van Zeeland hebben in september 2019 de concept-RES behandeld en lopen hiermee voorop in Nederland. De concept-RES is tot stand gekomen via netwerksturing en de hiervoor beschreven stappen. Tijdens het RES-proces zijn regionale bijeenkomsten georganiseerd met stakeholders op basis van de krachtenveldanalyse. Bewoners werden niet rechtstreeks uitgenodigd, maar via de vertegenwoordigende instellingen (coöperaties, maatschappelijke instellingen, etc.) *.

Voor meer informatie over netwerksturing in de provincie Zeeland kan de publicatie uit april 2019 'Expliciete Politiek' van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) worden geraadpleegd.

4.1.6 Successen en aandachtspunten

Om conclusies uit de casussen te kunnen trekken geven we in tabel 1 de belangrijkste bevindingen geclusterd weer. Dat wil zeggen dat niet alle individuele punten uit de casussen in de tabel zijn weergegeven. Er is onderscheid gemaakt tussen successen die vanuit de casestudy's naar voren zijn gekomen en aandachtspunten om van te kunnen leren.

Tabel 1 Successen en aandachtspunten op basis van casestudy's

	Successen	Aandachtspunten
Draagvlak ●	● Bottom-up aanpak in plaats van top-down. ● Inwoners vanaf het begin betrekken. ● Luisteren naar input, drijfveren en wensen van inwoners.	● Zorg dat er ruimte is voor inspraak voor alle inwoners. ● Zorg voor een duurzame coöperatie met voldoende achterban.
Participatie ▲	● Participatie door middel van gebiedsfondsen, waarbij jaarlijks aan de omgeving een bedrag wordt uitgekeerd. ● Participatie door middel van (mede) eigenaarschap en zeggenschap door de lokale bevolking. Lokale verenigingen en coöperaties spelen een belangrijke rol bij het creëren van eigenaarschap. ● Inbreng van kennispartijen zoals Bronnen VanOns, Drentse KEI en NMF is nodig om goede vormen van participatie door de omgeving te realiseren. ● Financiering door regionale fondsen als de Drentse Energie Organisatie (DEO) en Fonds Nieuwe Doen, waar provincies een belangrijk aandeel in hebben.	● Via wet- en regelgeving valt lokaal eigenaarschap en financiële participatie niet af te dwingen. In de praktijk blijken partijen veelal geen probleem te hebben met aanvullende beleidsregels. ● Het streven naar 50% participatie door lokale omgeving is ambitieus, en haalbaar. ● Vertegenwoordigt de lokale energiecoöperatie wel echt de omgeving? Hoeveel inwoners zijn daadwerkelijk aangesloten bij de coöperatie? ● Een kritische factor is de congestie op het stroomnetwerk, wat zorgt voor langdurige aansluitingstijden. ● Er is geen financiering beschikbaar voor de voorbereidende fase (ontwikkelkosten). DEO en Fonds Nieuwe Doen mogen pas financieren als alle voorbereidende stappen klaar zijn.
Sociale energietransitie ◆	● Laagdrempelige creatieve financieringen aanbieden, waarvan particulieren met laag besteedbaar inkomen van kunnen profiteren. ● Positieve campagnes richting doelgroepen opzetten, bijvoorbeeld huis-aan-huis-acties en de inzet van energiecoaches.	● De AVG voorkomt inzicht in de doelgroep die bestaat uit huishoudens met laag besteedbare inkomens; daardoor is deze doelgroep lastig bereikbaar. ● De zorgplicht voor verantwoord lenen werkt soms belemmerend.

Rol Provincie / PS *	• Verbinden van initiatieven (proeftuinen Aardgasvrije Wijken) en delen en beschikbaar stellen van kennis. • Aanvullende en ondersteunende functie naar gemeenten toe. • In gesprek gaan met bewonersgroepen, samen met gemeenten, ook in het kader van de RES. • Faciliterende rol op het gebied van financiën (fondsen, garanties en subsidies). • PS houden ook hun wettelijke toetsende rol bij de energietransitie. • Loop elkaar niet voor de voeten, zie waar toegevoegde waarde zit.
-------------------------	--

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemeen

Voor dit verkennend onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Op welke wijze kunnen PS een bijdrage leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energie- en klimaattransitie?

Voor de beantwoording van deze vraag onderscheiden we de volgende deelvragen:

- *Wat wordt in het Klimaatakkoord verstaan onder de begrippen draagvlak, participatie en acceptatie?*
- *Welke rollen van PS kunnen we onderscheiden bij het RES-proces en het omgevingsbeleid?*
- *Wat kunnen PS leren van best practices?*

In dit slothoofdstuk beantwoorden we op beknopte wijze de onderzoeksvragen, doen enkele aanbevelingen en geven enkele aandachtspunten mee. Hierbij maken we onder meer een onderverdeling naar de verschillende rollen van PS: volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend.

5.2 Conclusies en aanbevelingen voor PS

Onderzoeksvraag 1: Wat wordt in het Klimaatakkoord verstaan onder de begrippen draagvlak, participatie en acceptatie?

In de Klimaatwet en het Klimaatakkoord, en in het kader van de RES, wordt veel nadruk gelegd op participatie, acceptatie en draagvlak. Wat hierbij opvalt is dat vooral wordt beschreven wat het doel is van participatie en waarom regionale overheden moeten zorgen voor acceptatie en draagvlak. Wat deze begrippen precies inhouden ontbreekt. Strikt genomen is er (nog) geen sprake van een eenduidige juridische omschrijving of verplichting, maar eerder van een politiek-bestuurlijke verplichting.

In het RES-proces maken de verantwoordelijke partijen afspraken, die uiteindelijk in wettelijke instrumenten worden verankerd, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen. Vorm en inhoud geven aan participatie gedurende het RES-proces is vanuit deze optiek een voorwaarde.

PS kunnen overwegen een plan van aanpak participatie op te (laten) stellen waarin kaders worden gesteld hoe draagvlak en acceptatie gecreëerd wordt en participatie kan worden bewerkstelligd.

Onderzoeksvraag 2: Welke rollen van PS onderscheiden we bij het RES-proces, en hoe kan PS hier invulling aangeven?

Volksvertegenwoordigende rol PS

Het is raadzaam dat PS vroegtijdig betrokken zijn bij het RES-proces. De RES kent zowel formele als informele beslismomenten. Het is belangrijk – zeker met het oog op democratische legitimiteit – om tijdens het relatief complexe RES-proces afstemming tussen volksvertegenwoordigers (Statenleden, gemeenteraadsleden en leden van het Algemeen Besturen van waterschappen) in de regio te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van regionale bijeenkomsten, de vorming van een regionale werkgroep waarin statenleden zitting hebben of het organiseren van ambassadeurschap. Dergelijke informele structuren komen de formele besluitmomenten ten goede.

De werkzaamheden van volksvertegenwoordigers in de RES kunnen versterkt worden door directe betrokkenheid te organiseren van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de RES. Hiervoor zijn verschillende vormen denkbaar, zoals het organiseren van een Drentse energie- of klimaatconferentie of het organiseren van overige passende participatievormen (bijeenkomsten, peilingen, etc.) die zijn gericht op ondersteuning van het maatschappelijk keuzeprocess.

Vanuit de volksvertegenwoordigende rol kunnen PS samen met andere partijen zorgdragen dat er in de provincie Drenthe een adequate infrastructuur tot stand komt op het gebied van informatievoorziening over de energietransitie: Een Drents informatie- en kennisnetwerk voor energietransitie. De informatie kan betrekking hebben op allerlei zaken: participatie, (voor)financiering, sociale energietransitie, techniek, best practices, nuttige adressen en websites, etc.

Kaderstellende rol PS

Op basis van de Omgevingswet kunnen PS op het gebied van klimaat en energie sturen via de provinciale omgevingsvisie, de omgevingsverordening en omgevingsprogramma's. Tot nu toe zijn PS terughoudend met de inzet van deze instrumenten en laten veel over aan de gemeenten.

PS en gemeenteraden krijgen uiteindelijk de opdracht de RES voor hun grondgebied op te nemen in omgevingsvisies en in omgevingsplannen, zodat de uitvoering van de RES juridisch bindend wordt. Dit proces is -vanuit de kaderstellende rol van PS- direct en indirect van grote importantie voor de provincie en alle Drentse gemeenten.

In het Klimaatakkoord is een belangrijk streven opgenomen voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land, namelijk een productie-eigendom van 50% van burgers en bedrijven. Deze passage betekent veel voor de rol van overheden, waaronder PS, om dit streven werkelijkheid te laten worden. Bij het RES-proces kunnen PS samen met gemeenteraden en bestuurders van waterschappen inzetten op 50% lokaal eigendom of alternatieve vormen van compensatie. Met alle partijen kan hierover een *Drents Akkoord* worden afgesloten. PS kunnen - in samenwerking met gemeenten – ook overwegen om in visies, regelingen en beleid, minimaal 50% lokaal eigenaarschap -of

alternatieve vormen van compensatie- op te nemen als randvoorwaarde voor nieuwe wind- en zonprojecten. De juridische legitimiteit van het stellen van een dergelijke randvoorwaarde vereist vooraf een zorgvuldige analyse.

Ook in de concept-RES en in de RES 1.0 kunnen de mogelijkheden en de aanpak voor lokaal eigendom van de productie van hernieuwbare opwek in de regio worden beschreven.

Controlerende rol PS

PS zijn tot nu terughoudend met de inzet van eigen regelgeving en beleid in het kader van de energietransitie. De verantwoordelijkheid is in hoofdzaak bij de gemeenten gelegd, waarbij het Combinatiemodel uit de provinciale omgevingsvisie wordt ingezet. Bij het stellen van beleid of de inzet van instrumenten is beleidsevaluatie en monitoring een voorwaarde. Het is de (controlerende) rol van PS daarop toe te zien.

PS kunnen ten slotte monitoren of overheden zich voldoende inspannen om participatie en draagvlak te creëren onder inwoners, bedrijven en organisaties. Deze controlerende functie van overheden vindt haar basis in het Klimaatakkoord en de Omgevingswet.

Onderzoeksvraag 3: Wat kunnen PS leren van best practices?

Uit de onderzochte casussen is zichtbaar geworden dat vormen van proces- en financiële participatie vanuit de omgeving leiden tot win-win situaties. De middelen die daaruit vrijkomen kunnen worden ingezet voor de verbetering van de fysieke en sociale infrastructuur in dorpen en wijken en voor verlaging van de energierekening van omwonenden. Er zijn – met andere woorden – mooie koppelkansen.

PS kunnen de oprichting van lokale energiecoöperaties stimuleren. Op verschillende wijzen en via verschillende kanalen kan dit streven worden gepromoot en georganiseerd. Denk aan regionale bijeenkomsten, campagnes, subsidies en informatievoorziening.

Bottom-up versus top-down

Betrokkenheid en participatie van alle Drentse inwoners al of niet via lokale energiecoöperaties is gewenst. Uit diverse casussen is gebleken dat vroege betrokkenheid van de bewoners essentieel is voor het welslagen van projecten. Laat de initiatieven op het gebied van energietransitie van de bewoners zelf komen. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten kunnen deze bottom-up benadering actief faciliteren.

Voorwaarde is dat lokale coöperaties voldoende body hebben (substantieel aantal leden), representatief zijn, financiële risico's kunnen opvangen, en werken aan een duurzaam bestaansrecht.

Sociale energietransitie

Iedereen mee laten doen en laten delen in de energietransitie is een lastige opgave. Voorbeelden laten zien dat dit vraagt om intensieve begeleiding richting de doelgroep (bijvoorbeeld via huis-aan-huis bezoeken) en om inventieve laagdrempelige financiële regelingen voor mensen met een laag besteedbaar inkomen. Dergelijke regelingen dienen ook te voldoen aan de zogeheten zorgplicht. Een programmatische aanpak op provinciale schaal kan een mogelijkheid zijn om de sociale energietransitie werkelijkheid te laten worden.

Bijlage 1

Lijst met geïnterviewde partijen en instanties

Met onderstaande partijen en instanties zijn interviews uitgevoerd.

	Partij of instantie	Geïnterviewde(n)
1.	Provincie Groningen	Beleidsmedewerker Grootschalige Zonne-energie
2.	Provincie Zeeland	Statengriffier
3.	Statengriffie Overijssel/ RES West-Overijssel	Statenadviseur en procesbegeleider RES
4.	Partij van de Arbeid in de Staten van Drenthe	Ten aanzien van het aanvaarde agenderingsvoorstel sociale energietransitie van 27-2-2019
5.	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Fondsmanager
6.	Dorpscoöperatie De Brug	Voorzitter
7.	Aardgasvrijproject Nieuwborgen.net	Werkgroep: lid namens gemeente Oldambt, twee leden namens Procap en een lid namens KAW
8.	BZK Programmabureau	Senior adviseur Aardgasvrije Wijken
9.	Energievisie Eemsdelta	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
10.	Noordelijke Rekenkamer	Senior onderzoekers

Bijlage 2

Onderstaand is een overzicht opgenomen van een viertal handreikingen over participatie die onlangs zijn afgerond of die binnenkort verschijnen. Deze handreikingen hebben allen betrekking op participatie en de energietransitie.

1. Handreiking Participatie

Om de bevoegde gezagen meer handvatten te geven om op een juiste manier participatie, acceptatie en draagvlak toe te passen, wordt gewerkt aan een Handreiking Participatie. Deze handreiking wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten.³⁷ In de Handreiking worden voor bevoegde gezagen alle mogelijk toe te passen instrumenten in het kader van participatie in kaart gebracht.³⁸ Naar verwachting wordt in de Handreiking Participatie ook uitgewerkt op welke manier participatie juridisch kan worden verankerd.³⁹ Het is de verwachting dat deze handreiking meer duidelijkheid zal geven over de vraag wanneer de provincie voldoet aan hetgeen omtrent het Klimaatakkoord en de RES is afgesproken over participatie, acceptatie en draagvlak.

2. Handreiking Participatie duurzame energieprojecten

De Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie heeft samen met partners de Handreiking Participatie voor duurzame energieprojecten opgesteld. Deze handreiking is gericht op deelname van inwoners aan duurzame energieprojecten. In het Klimaatakkoord staat de wens dat inwoners en lokale kleine partijen voor de helft eigenaar worden van duurzame energieprojecten. Daar kan deze handreiking, inclusief vele voorbeelden, bij helpen. De organisaties hebben ook de Participatiewaaiër gemaakt, die zich richt op participatie bij projecten voor zonne- en windenergie. De waaiër is een menukaart van mogelijkheden om de omgeving te laten participeren in een concreet project, zoals bij het ontwerp en vooral ook bij de financiering.

3. Handreiking Participatie en Communicatie Aardgasvrije Wijken

Het Programma Aardgasvrije Wijken werkt aan de opstelling van een handreiking Participatie en Communicatie met daarin praktische tips en tools voor het betrekken van bewoners bij de realisatie van aardgasvrije wijken.

4. Handreiking RES 1.1

Een meer concrete uitwerking van participatie zien we in de Handreiking RES 1.1 van het Nationaal Programmabureau RES (NPRES). In de handreiking staan enkele verdiepende

³⁷ Zie voor de tekst van een overeenkomst: <<https://www.greendeals.nl/sites/default/files/downloads/GD221-dealtekst-Participatie-van-de-Omgeving-bij-Duurzame-Energieprojecten.pdf>>.

³⁸ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

³⁹ Klimaatakkoord 2019, hoofdstuk D5, p. 216-219.

hoofdstukken, waaronder twee hoofdstukken die regio's kunnen helpen om inwoners, stakeholders en ook volksvertegenwoordigers via verschillende participatieprocessen tot één regionale strategie te komen.

In de Handreiking RES 1.1 is onderscheid gemaakt tussen financiële participatie, procesparticipatie en projectparticipatie. Onder financiële participatie wordt het investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project bedoeld. Procesparticipatie is gedefinieerd als de inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie of een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden etc. Als laatste wordt gesproken over projectparticipatie, wat in feite gehanteerd wordt als overkoepelend begrip voor participatie in algemene zin: *Alle vormen van participatie in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project, zowel procesparticipatie als financiële participatie.*⁴⁰ Er zijn enkele doelstellingen geformuleerd voor betrokkenheid bij de energietransitie vanuit de RES. Het gaat om

- Acceptatie: realiseren van acceptatie van de RES en de maatregelen die hiervoor genomen worden.
- Kwaliteit van besluitvorming: de RES kwalitatief zo goed mogelijk maken door de kennis, ervaringen en denkracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te benutten.
- Draagvlak: realiseren van maatschappelijke steun voor de keuzes die in de RES moeten worden gemaakt.
- Eigenaarschap: zorgen dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties mede-eigenaar zijn van de RES.

Voor de vier onderwerpen is in de Handreiking RES 1.1 aangegeven op welk schaalniveau de doelstelling betrekking heeft. Acceptatie en eigenaarschap worden gezien als gemeentelijke taken. Kwaliteit van beleidvorming bevindt zich op regionaal niveau en draagvlak wordt gezien als afhankelijk van de ambities. We gaan wat verder in op twee onderwerpen welke in potentie op provinciaal niveau zullen vallen, namelijk kwaliteit van besluitvorming en draagvlak.

De *kwaliteit van besluitvorming* van de RES kan kwalitatief zo goed mogelijk worden gemaakt door kennis, ervaringen en denkracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te benutten. De nadruk kan worden gelegd op meedenken met de RES.

Draagvlak wordt in de Handreiking RES 1.1 gezien als het realiseren van maatschappelijke steun voor de keuzes die in de RES moeten worden gemaakt. De nadruk wordt gelegd op communicatie en meedenken met de RES. Het schaalniveau is afhankelijk van de ambitie, evenals de doelgroepen (inwoners, bedrijven en georganiseerde partijen). Het is belangrijk om van tevoren te bepalen waarom welke partijen op welk moment betrokken zouden moeten worden. In dit kader verwijzen wij ook naar de uitgevoerde enquête onder de Drentse inwoners (zie deel 1: Peiling onder Drentse inwoners).

⁴⁰ Klimaatakkoord 2019, p. 164



Lexnova Marktonderzoek en Overheidsadvies

© 2019 Lexnova

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

www.lexnova.nl