

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 1231

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Nederland staat voor grote opgaven die het land zullen veranderen. De maatschappelijke effecten van deze opgaven zijn groot en iedereen in Nederland merkt ze. De klimaatopgave en het realiseren van de energietransitie zijn zulke opgaven. De transitie waarin Nederland zit gaat gepaard met onzekerheid en gevoelens van ongemak¹, vooral omdat de veranderingen directe invloed kunnen hebben op de leefomgeving, het dagelijks leven en de portemonnee². In reactie op dit ongemak en deze onzekerheid wil het kabinet burgers beter betrekken bij de energietransitie en bij de klimaatopgave. Dit is namelijk niet alleen een technische transitie die gaat over nieuwe infrastructuur en planologische procedures, het is ook een maatschappelijke transitie die een verandering van ons als samenleving vraagt. Inwoners moeten op tijd mee kunnen denken over plannen in hun omgeving, over hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de transitie. De overheid moet daarom actief en open het gesprek aangaan over de veranderingen die ons te wachten staan³. Hetzelfde geldt voor risico's⁴, ook hier moeten we zo vroeg mogelijk in het proces, transparant en open het gesprek aangaan. Mijn inzet is dat de overheid veel meer samen met burgers doelen en kaders stelt en uitvoert. Dat kan door beter rekening te houden met hun zorgen, wensen, ervaringen en voorkeuren. Burgers moeten daarvoor goed vertegenwoordigd zijn in een open, transparant en procedureel rechtvaardig proces. Met deze brief deel ik met uw Kamer de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de

¹ Zie bijvoorbeeld de in 2022 verschenen studie Fenomeenanalyse Extremisme Noord Nederland van de Rijksuniversiteit Groningen, waaruit blijkt dat er brede gevoelens van maatschappelijk onbehagen zijn, onder meer rond de bouw van windmolens, aardgaswinning en het stikstofbeleid.

² Zie het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid* (2023) van de WRR.

³ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het signalenrapport *Betrokken Burgers* (2023), waarin het PBL signaleert dat de betrokkenheid van burgers wel eens de sleutel kan zijn voor de uitvoering van het transitiebeleid en de verduurzaming van Nederland.

⁴ Risico's zijn hier (fysieke) veiligheids- en gezondheidsrisico's. Zie ook de aankondiging van het risicobeleid voor de energietransitie (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1113).

energietransitie, die ik samen met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb opgesteld.

Deze visie staat niet op zichzelf en borduurt voort op de beleidsbrief rond burgerparticipatie en burgerfora⁵, op het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau⁶ van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Omgevingswet en mijn inzet rondom het burgerforum klimaat. Deze visie is samen met de VNG, IPO, UvW, het NP RES, partijen uit de sector en burgers, ontwikkeld. Samen met hen, heb ik uitgangspunten voor burgerbetrokkenheid op het thema energie en klimaat geformuleerd. Als bij een participatietraject deze uitgangspunten zijn meegenomen in de opzet, zal er over het algemeen sprake zijn van kwalitatief goede en uitgebalanceerde participatie die de transitie ten goede komt.

Natuurlijk gebeurt er al veel op het gebied van participatie bij het Rijk⁷, bij gemeentes, provincies, RES-regio's en de waterschappen. We bouwen met deze visie dan ook voort op de ervaringen die er al zijn en zullen ook met de bestaande kaders en afspraken rekening houden. Participatie kent verschillende vormen en is afhankelijk van de fase waarin een beleidsvoornemen of een project zich bevindt. Soms staat een te behalen doel al vast zoals de klimaatdoelen of de keuze in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) voor kernenergie als onderdeel van ons energiesysteem, maar ook dan is burgerbetrokkenheid van meerwaarde voor de uitvoering, zoals de verdeling van lasten en lusten en de manieren waarop we de eventuele onzekerheid en ongemak kunnen verkleinen.

Ik onderscheid drie prioriteiten als het aankomt op burgerbetrokkenheid in de energietransitie en klimaatopgave⁸: de versterking van participatie bij beleidsontwikkeling op nationaal niveau, de versterking van participatie op decentraal niveau, en het versterken van burgerinitiatieven. Met de bijgaande actielijnen⁹ zet ik met betrokken partijen de visie om in daden. Elke twee jaar zullen wij rapporteren over de toepassing van de uitgangspunten en de actielijnen, en waar nodig herijken. Om onze inzet op deze prioriteiten en actielijnen goed te laten slagen is het belangrijk om burgers te betrekken op basis van onderstaande uitgangspunten.

Uitgangspunten voor burgerbetrokkenheid

In de kern gaat burgerparticipatie hier over het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van beleid, bij publieke besluitvorming, bij het realiseren van energietransitie projecten en activiteiten op het terrein van de klimaatopgave. Het gaat erom dat mensen, individueel of georganiseerd, direct of indirect, ruim op tijd de kans krijgen om betrokken te kunnen zijn, mee te denken of invloed uit te oefenen op collectieve vraagstukken die hen aangaan. Het kan ook dat ze eigenaar van de oplossing zijn, of een alternatieve oplossing voor het beleidsdoel bieden. En dat dus niet alleen in het stadium van concrete projecten, maar juist ook in de beleids-, plan- en ontwikkelfase. Bij

⁵ Kamerstuk 30 184, nr. 38.

⁶ Kamerstuk 36 210, nr. 2.

⁷ Specifiek voor het ondersteunen van bewonersinitiatieven en energiecoöperaties werkt het Rijk sinds 2019 samen met de Participatiecoalitie in een ondersteuningsprogramma. Hierin bundelen en delen we de waardevolle ervaringen, kennis en signaleringen van betrokken burgers in de energie- en warmtetransitie.

⁸ Deze kabinetsvisie is breder dan alleen de energietransitie. Deze transitie zie ik als een belangrijke pijler onder het slagen van de klimaatopgave. Daarom is deze visie van toepassing op het toekomstig energiebeleid.

⁹ Zie Bijlage 1 bij deze Kamerbrief voor de actielijnen.

participatie gaat het er namelijk niet om dat je als initiatiefnemer of als overheid al direct een plan presenteert, maar om een plan samen met de omgeving vorm te geven. De rijksoverheid wil een voorbeeldrol spelen bij het participatief ontwikkelen van nationaal energiebeleid, energieprojecten van nationaal belang en projecten op Rijksgronden of -vastgoed.

We signaleren dat er tijdens de verkiezingen meer aandacht is voor de burger; onze inzet is om te allen tijde goede verbindingen met burgers te hebben. De kwaliteit van de besluitvorming over lokaal, provinciaal, nationaal beleid en de uitvoering hiervan neemt namelijk toe door de inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen¹⁰. Wel moeten we altijd helder zijn over wie uiteindelijk de knopen doorhakt; besluitvorming vindt plaats door het bevoegde gezag. De representatieve democratie is dus de basis. Uit onderzoek blijkt dat, als we participatie tijdig en aan de voorkant zorgvuldig organiseren, dit juist in de formeel juridische besluitvorming voor versnelling zorgt¹¹. Hiervoor is wel tijd en capaciteit aan de voorkant van een traject nodig, maar het is een investering die zich, mits goed uitgevoerd, terugbetaalt in hogere tevredenheid over besluitvorming¹². Ook vereist participatie, als we deze in het gehele beleidsproces willen inbedden, commitment van bestuurders.

Ik ben mij ervan bewust dat een participatieproces, hoe zorgvuldig ook, nog steeds zal leiden tot keuzes waar niet iedere deelnemer achter staat, omdat in elk proces verschillende deelnemers verschillende belangen en verantwoordelijkheden hebben. Op dat moment kan een burger gebruik maken van de rechtsbescherming. Zorgvuldige participatie maakt echter het gesprek over dilemma's mogelijk en kan voor begrip zorgen voor de uiteindelijk gekozen oplossing. Burgerbetrokkenheid brengt niet alleen kansen maar ook verantwoordelijkheden met zich mee, voor de organiserende partij én de deelnemer. Het gaat daarbij onder meer om ruimte voor maatschappelijk initiatief, lokaal eigendom, zeggenschap en beïnvloeding, een duidelijk en transparant proces en oog voor representativiteit en inclusiviteit. Dat vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid, zodat iedereen uit de samenleving zich uitgenodigd voelt.

Voortbouwend op wat er al bestaat aan literatuur, praktijkervaringen en de beelden die naar voren komen uit diverse burgergesprekken¹³, heb ik in deze visie, samen met de decentrale koepels, uitgangspunten¹⁴ voor burgerparticipatie in de energietransitie en klimaatopgave samengebracht.

1. **Maak vooraf heldere afspraken over politieke of bestuurlijke inbedding en opvolging.** De representatieve democratie is het uitgangspunt. Het is daarom van belang dat participanten vooraf weten hoe de uitkomsten meewegen in besluitvorming en dat zij na de besluitvorming horen welke keuzes hun bestuur met welke

¹⁰ Zo komen we ook tegemoet aan de actieve implementatie van de Verdrag van Aarhus, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/introduction>.

¹¹ B.K. Sovacool, M. Martiskainen (2021): Hot transformations: governing rapid and deep household heating transitions in China, Denmark, Finland and the United Kingdom. *Energy Policy*, 139; Perlaviciute, G., Schuitema, G., Devine-Wright, P., & Ram, B. (2018). At the heart of a sustainable energy transition: The public acceptability of energy projects. *IEEE Power and Energy Magazine*, 16(1), 49–55.

¹² TNO (2023): Eerste ervaringen van bewoners met aardgasvrij wonen positief.

¹³ EZK en BZK hebben in het kader van deze visie ambtelijk gesprekken georganiseerd met burgers over de wijze waarop zij mee willen doen in de transitie. Onder andere in samenwerking met de Participatiecoalitie.

¹⁴ Deze uitgangspunten zijn opgesteld in lijn met het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Uitgangspunten 5, 7, 8, 9 en 10 zijn accenten in de geest van het wetsvoorstel daarin vanuit de energietransitie.

- afwegingen heeft gemaakt. Daarbij hoort ook een heldere en logische rolverdeling tussen alle betrokken overheidslagen.
2. **Zorg voor een duidelijk doel en transparant proces.** Om een participatietraject te laten slagen, is het belangrijk dat er een duidelijk en transparant proces is. Mensen moeten op de hoogte zijn van het doel, de spelregels en de ruimte om te participeren.
 3. **Ieder vraagstuk is uniek en vraagt om (lokaal) maatwerk.** Participatie is maatwerk en vraagt altijd om een eigen mix van participatie-instrumenten, zoals buurtgesprekken, burgerfora of digitale participatie, die aansluit op de verschillende behoeften van mensen ten opzichte van beleid, processen en projecten.
 4. **Bied ruimte voor maatschappelijk initiatief.** Inwoners willen ook buiten de georganiseerde participatietrajecten invloed en zeggenschap uitoefenen in hun directe leefomgeving via maatschappelijke initiatieven. Van het bestuur en de ambtelijke organisatie is daarom een open houding en uitnodigende houding naar maatschappelijke initiatieven nodig.
 5. **Betrek inwoners vroegtijdig en communiceer actief.** Zorg ervoor dat een proces niet in beton gegoten is om echt ruimte te bieden voor maatwerk. Communiceer ook actief met inwoners die niet deelnemen aan het participatieproces.
 6. **Representativiteit¹⁵ en inclusiviteit¹⁶.** Zorg ervoor dat de samenstelling van de groep deelnemers een goede afspiegeling van de bevolking in de omgeving is. Hoe lastig ook, het streven moet zijn dat alle burgers – ook moeilijk te bereiken groepen – betrokken zijn en gelijkwaardig deel kunnen nemen.
 7. **Beschikbare tijd, geld, kennis en menskracht afstemmen op de zwaarte van het participatieproces.** De beschikbare capaciteit bij de organisatie die de participatie organiseert moet overeenkomen met wat nodig is voor het uitvoeren en opvolgen van een participatietraject. Samenwerken met andere betrokken overheden of maatschappelijke initiatieven kan de capaciteit verhogen.
 8. **Stimuleer lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie op land.** Door lokaal eigenaarschap kunnen inwoners mee profiteren van, en zeggenschap hebben over de baten van lokale energieprojecten. Voor mede-eigenaarschap bestaat geen blauwdruk, maar er is een diversiteit aan behoeften en mogelijkheden. Aandachtspunt is dat lokaal eigendom voor iedereen in de omgeving toegankelijk moet zijn.
 9. **Participatie moet plaatsvinden in samenhang met andere projecten.** Inwoners ervaren projecten niet los van elkaar, maar zien meerdere veranderingen tegelijkertijd in hun leefomgeving. Waar mogelijk vindt participatie in logische samenhang met andere energieprojecten en trajecten plaats.
 10. **Evalueer om te leren van opgedane ervaringen.** Door tijdens, maar ook na een participatietraject te evalueren is het mogelijk om toekomstige participatieprocessen systematisch te verbeteren. Er moet dan ook ruimte zijn voor een gezamenlijk leerproces van de overheid, burgers en betrokken partijen.

Als participatietrajecten op klimaat en energie deze tien uitgangspunten volgen, en het proces daarop ingericht is, dan is er over het algemeen sprake van een goed proces. Dat helpt om participatie te versterken op de drie prioriteiten. Hierbij zet ik in op de versterking van burgerparticipatie

¹⁵ Representativiteit is de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers een afspiegeling is van de bredere bevolking.

¹⁶ Inclusiviteit houdt in dat alle burgers voor wie de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van een bepaald overheidsbeleid relevant is, moeten kunnen participeren.

in de zin van beleids- en besluitvormingsbeïnvloedende participatie op nationaal- en op decentraal niveau en is de derde prioriteit het ondersteunen van maatschappelijk initiatief. Hierna licht ik per prioriteit de doelen die ik stel toe.

Versterking participatie op nationaal niveau

Bij projecten of beleidsvoornemens van de rijksoverheid op klimaat en energie peilen we nu nog vaak alleen het draagvlak. Dit is een te minimale invulling van participatie. Uit onderzoek¹⁷ en ervaringen op decentraal niveau blijkt dat er een brede behoefte is bij inwoners om meer betrokken te zijn bij de totstandkoming van het nationale klimaatbeleid. Zij wensen meer invloed en zeggenschap op de keuzes die gemaakt worden. Door participatie vroegtijdig op nationaal niveau te beginnen, bij het opstellen van de beleidskaders, voorkomen we dat pas in de uitvoering enkel afstemming met burgers plaatsvindt.

Daarom wil ik op nationaal niveau meer deliberatieve¹⁸ en interactieve methoden van participatie gebruiken op vraagstukken rond klimaat en energie. Natuurlijk lopen er al allerhande initiatieven op nationaal niveau. Zo organiseerde ik een raadpleging in het kader van het Programma Energie Hoofdstructuur (PEH) en sprak het expertteam voor het energiesysteem van 2050 met een inwonerraad. Ook zijn Minister Bruins-Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en ik in gesprek met de Tweede Kamer over een nationaal burgerforum over klimaat en energie. Daarbij zal ik ook de bredere samenleving actief betrekken. Bovendien werk ik bij projecten rond energie-infrastructuur al volgens de principes van de Omgevingswet.

Ik zet in op de interactie tussen burgers en beleidsmakers en de concrete samenwerking bij het hele proces van het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Als aanvulling op fysieke bijeenkomsten en contacten met burgers wil ik ook sterker gebruik maken van bestaande digitale instrumenten¹⁹. Deze maken het soms laagdrempeliger voor mensen om deel te nemen. Ook wil ik inzetten op het verbinden van participatietrajecten op decentraal en nationaal niveau, om de signalen die we op lokaal niveau ophalen terug te vertalen in nationaal beleid. Binnen het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NPRES), het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) en de Participatiecoalitie gebeurt dit al. Ook ging in het najaar van 2022 het Nationaal Klimaat Platform (NKP) van start. Signalen die het NKP ophaalt komen terecht bij het kabinet. Zo kan het platform bijdragen aan de koppeling tussen lokale ervaringen en landelijk beleid.

Versterking participatie op decentraal niveau

Inwoners weten zelf het beste wat er in hun directe leefomgeving speelt en door hen te betrekken maken we beter beleid. Daarom pleit ik voor een duidelijke wisselwerking tussen wat er op nationaal en op decentraal niveau gebeurt. Bij projecten voor de energietransitie in gemeenten, bijvoorbeeld rond aardgasvrije wijken en windenergie op land, is er vaak een brede inzet op verschillende en interactieve participatiemethoden²⁰.

¹⁷ TNO, Burgerparticipatie in Nederland: participatiemethoden bij thema's nationaal klimaatbeleid, windenergie op land en de aardgasvrije wijken (2021).

¹⁸ Principes van deliberatieve democratie houden in dat besluiten plaatsvinden op basis van de uitkomst van een discussie onder burgers. Een vereiste hiervan is dat de meningen goed onderbouwd zijn. De burger moet goed geïnformeerd zijn, zodat zij ook daadwerkelijk een weloverwogen mening kunnen geven.

¹⁹ Zie een aantal voorbeelden van digitale participatie op Participedia.net.

²⁰ TNO, Burgerparticipatie in Nederland (2021).

Dit geldt ook voor grootschalige opwek van energie waarbij lokaal eigendom veel aandacht krijgt. Tegelijk is het de vraag hoe we succesvolle participatie kunnen bevorderen. Uit onderzoek²¹ blijkt namelijk dat bij decentrale overheden de capaciteit en het budget vaak tekort schieten om inwoners nog actiever bij de energietransitie te betrekken. Tegelijk staat het principe van het betrekken van burgers al voor het moment dat concrete plannen voorliggen aan de basis van de Omgevingswet. Dat betekent dat inwoners vroeg in het proces mee moeten kunnen denken of mee moeten kunnen doen. Waar informeren nog vaak de boventoon voert bij participatietrajecten op energie en klimaat, zie ik dit slechts als een randvoorwaarde voor dialoog en interactieve participatiemethoden.

Ik wil een omslag maken van participatie die de bal bij de burger legt («kom maar langs als je mee wilt praten») naar een vorm van participatie waarbij overheden het gesprek actief aangaan met een open en uitnodigende houding. Daarbij moet de organiserende partij rekening houden met de invloed van maatregelen op de leefomgeving van inwoners, want deze gaat vaak over (gemeente)grenzen heen. Bij een participatietraject moeten alle belanghebbenden dan ook zo goed mogelijk betrokken zijn. Natuurlijk zal het niet altijd meteen goed gaan; als overheden moeten we inwoners beter leren betrekken en daarin wil ik faciliteren. Ik wil daarbij ook van de ervaringen van medeoverheden uitgaan, die vaak al voorlopen met deze vorm van participatie.

Het ondersteunen van burgerinitiatieven

Veel Nederlanders dragen dag in dag uit, als professional, consument of actief burger bij aan de energietransitie en de klimaatopgave. Bijvoorbeeld bij het opwekken, transporteren en opslaan van duurzame energie²². Burgerinitiatieven kunnen allerlei vormen aannemen, van buurtinitiatieven tot wijk- of gebiedsverenigingen die zelf hun wijk verduurzamen, tot initiatieven binnen het uitdaagrecht of energiecoöperaties. Het bieden van ruimte aan burgerinitiatieven kan ons helpen de doelen die we hebben met de energietransitie sneller en beter te realiseren. Er is binnen burgerinitiatieven bovendien veel ervaring als het aankomt op het betrekken van omwonenden in energieprojecten. Om de belangrijke rol die burgerinitiatieven in de energietransitie kunnen spelen te versterken, is het belangrijk om deze initiatieven te helpen versterken en te helpen professionaliseren. Dat maakt het belangrijk om ervoor te zorgen dat, als mensen zelf initiatief willen nemen, de overheid hen daarbij kan ondersteunen.

Door een aantal drempels te verlagen kunnen meer mensen met verschillende achtergronden ook meedoen en zeggenschap hebben of zelf initiatieven starten. Zo kunnen burgerinitiatieven een betere afspiegeling van de samenleving zijn. Daarnaast is het voor een goede verdeling van de lusten en de lasten van belang dat de omgeving ook (financieel) kan (mee)profiteren van de energietransitie.

Het Rijk en de decentrale overheden doen al veel om burgerinitiatieven te stimuleren en ondersteunen, bijvoorbeeld met het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties, het ondersteuningsprogramma van de Participatiecoalitie en via provinciale en lokale subsidies. Bovendien staan alle innovatiesubsidies die voor marktpartijen open staan, ook open voor coöperaties. Tegelijkertijd ervaren initiatiefnemers van lokale energiepro-

²¹ TNO, Periodiek overzicht inwonerparticipatie (2022); PBL, Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019).

²² Het totale aantal actieve burgers dat deelneemt aan de energietransitie als lid van een coöperatie schat de Lokale Energiemonitor 2022 op 120.000.

jecten nog altijd barrières²³, zoals tijd, taal en vaardigheden, die we waar mogelijk weg moeten nemen, zoals ook bleek uit gesprekken die ik de afgelopen maanden voerde met bewonersinitiatieven die energieprojecten ontwikkelen.

Niet alles kan in één keer

Het kabinet is zich ervan bewust dat er forse inzet nodig is om de betrokkenheid van burgers centraal te stellen in deze transitie. Bovendien is een verandering als deze niet in één keer door te voeren, maar gaat het om een verandering van de manier van werken en denken. Dat vergt tijd, aandacht en moeite. In de bijlage treft u dan ook de eerste actielijnen aan waarmee ik deze visie een stap dichterbij de werkelijkheid wil brengen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

²³ In opdracht van RVO is een Knelpunteninventarisatie energiecoöperaties uitgezet waarin organisatorische, financiële en maatschappelijke uitdagingen, maar ook uitdagingen in samenwerkingen met gemeentes aan bod komen.