

D5 Bevordering draagvlak

De maatregelen in het Klimaatakkoord raken aan hoe we wonen, werken en leven. Veel maatregelen in het Klimaatakkoord zullen gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Hun wensen en zorgen moeten daarom zichtbaar meegewogen worden in de keuzes die gedurende de transitie gemaakt worden. Dit moet op alle niveaus gebeuren: in de nationale politieke keuzes, in keuzes op regionaal niveau, lokaal niveau en in relatie tot keuzes die raken aan het eigen bedrijf, huis en omgeving.

Draagvlak en acceptatie kunnen gerealiseerd worden als besluitvorming transparant is en de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden. De eerlijke verdeling van lusten en lasten moet breed geïnterpreteerd worden: niet alleen financieel maar bijvoorbeeld ook ruimtelijk en sociaal. Dit betekent bijvoorbeeld bij hernieuwbare energie op land dat burgers en bedrijven de kans krijgen om mee te denken over waar projecten gerealiseerd worden en zo mogelijk ook kunnen delen in de opbrengst. Bij de transitie in de wijk is het belangrijk dat burgers en bedrijven zeggenschap hebben bij de keuze van alternatieve warmtebronnen en van de maatregelen om gebouwen energiezuinig te maken. Want meedenken is voor veel mensen een voorwaarde voor meedoen.

Dit hoofdstuk benoemt de ingrediënten van een aanpak om draagvlak voor het klimaatbeleid te bevorderen en te behouden, door maatregelen die het beleid voor iedereen haalbaar en betaalbaar maken en door in te zetten op burgerparticipatie.

Evenwichtige lastenverdeling

In alle sectoren is ingezet op kostenefficiënte maatregelen zodat de transitie voor de samenleving betaalbaar blijft. De transitie moet echter ook op individueel niveau betaalbaar zijn. Het kabinet neemt daarom maatregelen in de autobelastingen en ten aanzien van de energierekening die de inkomenseffecten voor huishoudens beperken en lagere inkomens het sterkst ontzien. Tevens worden financieringsarrangementen mogelijk gemaakt die ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen aan de transitie. In de lastenverdeling tussen bedrijven en huishoudens vindt een verschuiving plaats van huishoudens naar bedrijven. Een beschrijving van het volledig pakket aan maatregelen gericht op haalbaarheid, betaalbaarheid en een eerlijke lastenverdeling is opgenomen in de brief van het kabinet bij het Klimaatakkoord.

Burgermonitor

Naast maatregelen om de transitie (financieel) voor iedereen haalbaar en betaalbaar te maken en de lasten eerlijk te verdelen, is er meer nodig om het draagvlak voor de transitie te versterken. Brede en actieve betrokkenheid van burgers is essentieel om de grote uitdagingen van dit Klimaatakkoord te laten slagen. Maar op dit moment is er nog onvoldoende zicht op wat er onder burgers leeft. Daarom maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau de kennis, houdingen, motieven, verwachtingen en het gedrag van burgers met betrekking tot de duurzaamheidstransitie inzichtelijk.

Sinds 2018 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau het programma Duurzame Samenleving. Met dit programma biedt het SCP een sociaal-cultureel perspectief op de transities die moeten leiden tot een duurzame samenleving. Het onderzoeksprogramma richt zich op de relatie tussen de burger (individueel of collectief) en de overheid in de context van deze transities, op processen van in- en uitsluiting van (groepen) Nederlanders tijdens en ten gevolge van deze transities en op de gevolgen van deze transities op de kwaliteit van leven.

In het kader van dit programma zal het SCP het burgerperspectief van een verduurzamende samenleving in kaart gaan brengen. Door het burgerperspectief periodiek in kaart te brengen, wordt het mogelijk om onderbouwde uitspraken te doen over ontwikkelingen in de loop der jaren. In 2019 wordt een verkennende studie naar het burgerperspectief van de energietransitie uitgevoerd. Deze verkenning poogt methodologische kwesties te verhelderen,

tot een eerste afbakening van de inhoudelijke focus te komen, maar zeker ook een eerste stand van zaken in kaart te brengen. Het SCP beoogt een aantal partijen uit het Klimaatakkoord uit te nodigen voor de klankbordgroep van deze verkennende studie. Ook zullen op basis van deze verkennende studie keuzes worden gemaakt over wat haalbaar is en over de regelmaat en continuïteit waarmee de verduurzaming van de Nederlandse samenleving vanuit het burgerperspectief bestudeerd zal worden.

Het streven is het volgen van de duurzaamheidstransitie vanuit het burgerperspectief door het SCP een vaste rol te geven in de borgingscyclus ten behoeve van de voortgang van het Klimaatakkoord. Op basis van periodieke rapportages van het SCP kan de ontwikkeling van draagvlak en burgerparticipatie gedurende de voortgang van het Klimaatakkoord gevolgd worden. Met de inzichten van het SCP over het burgerperspectief van een verduurzamende samenleving kan de kwaliteit van de uitvoering van het Klimaatakkoord worden verbeterd en de uitvoering worden bijgestuurd waar dit nodig is.

Brede publieksaanpak

Brede betrokkenheid en actieve participatie van burgers vereist niet alleen goed zicht op wat er onder burgers leeft maar ook vertaling van de doelen van het Klimaatakkoord in een concreet handelingsperspectief voor burgers. Het Rijk ontwikkelt daartoe een brede publieksaanpak. Deze heeft tot doel burgers bewust te maken van hun persoonlijke rol in de transitie en hen te stimuleren hun gedrag te veranderen. De brede publieksaanpak kent twee elementen; een publiekscampagne en een netwerkaanpak.

De publiekscampagne benadert de burger via gerichte communicatie op momenten dat deze er het meest voor open staat. Een koepelthema verbindt alle inspanningen die door het Rijk, private en publieke stakeholders op dit gebied worden ontwikkeld. Hiermee wordt geschetst waarom het klimaat een gezamenlijke opgave met zich meebrengt en wat bedrijven, organisaties en burgers allemaal doen om de doelen van het Klimaatakkoord te halen. Binnen het koepelthema worden, onder verantwoordelijkheid van de departementen, deelcampagnes ontwikkeld en uitgevoerd, die bepaalde onderwerpen uit het Klimaatakkoord intensief belichten.

Naast een massamediale component kent de publiekscampagne een aanpak waarmee burgers doorlopend een handelingsperspectief wordt geboden, zodat ze een bijdrage kunnen leveren op het moment dat dit het beste uitkomt. In deze netwerkaanpak ontwikkelen Rijk en stakeholders (publiek/private partijen) gezamenlijk concrete en aantrekkelijke mogelijkheden waarmee burgers kunnen bijdragen. Met een passend aanbod op het juiste moment wordt het hen gemakkelijker gemaakt om zelf stappen te zetten.

Burgerdialoog

Veel mensen beseffen hoe enorm de opgave is en ook dat pijnlijke keuzes noodzakelijk zijn. Grote groepen burgers zijn zelf al in actie gekomen, maar niet iedereen ziet de noodzaak voor verandering en wil actief bijdragen. Een grote groep burgers reageert nog afwachtend, ook wanneer het gaat om de voorbereiding van maatregelen in eigen huis of omgeving. Dit deel van de bevolking mag bij de uitvoering van het Klimaatakkoord niet worden vergeten. Wanneer zij in de uitvoeringsfase geconfronteerd worden met de gevolgen, komt het draagvlak voor realisatie onder druk te staan.

Tegen deze achtergrond is in het voorjaar van 2018 op initiatief van het Klimaatberaad een burgerdialoog georganiseerd waaraan een kleine 200 burgers heeft deelgenomen. Het Nationaal Platform Burgerparticipatie bij Omgevingsbeleid heeft samen met Buurkracht en HIER klimaatbureau met burgers gesproken over hun wensen en zorgen over klimaatverandering en klimaatbeleid. Ook is gesproken over de wijze waarop burgers bij de uitwerking en uitvoering van het Klimaatakkoord betrokken willen worden.

In vervolg op deze burgergesprekken wordt in 2019 een verkenning uitgevoerd met als doel scherper zicht te krijgen op welke manier burgers die nog afwachtend of moeilijk bereikbaar zijn, kunnen worden betrokken bij de uitvoering van het Klimaatakkoord. Dit is in de eerste plaats een opgave op lokaal of regionaal niveau, als onderdeel van de voorbereiding van concrete plannen en projecten. In aanvulling daarop zou een dialoog op landelijk niveau, bijvoorbeeld in een virtuele community, zicht kunnen bieden op hun wensen en zorgen over klimaatverandering en klimaatbeleid. Hiermee wordt voortgebouwd op eerder gevoerde dialogen, zoals de Energiedialoog 2016 en de regionale bijeenkomsten die onderdeel uitmaakten van de voorbereiding van het Klimaatakkoord.

Mits goed voorbereid kan een dergelijke voortgaande dialoog een belangrijke aanvulling zijn op de studies van het SCP en waardevolle signalen en adviezen opleveren voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Ook kan deze dialoog tot een versterking van de brede publieksaanpak leiden, door een permanent communicatiekanaal te bieden naar een groep burgers die via andere kanalen moeilijk bereikbaar is.

Participatie in de Regionale Energie Strategieën

Bij de ontwikkeling van een Regionale Energie Strategie werken overheden met netbeheerders en maatschappelijke stakeholders regionaal gedragen keuzes uit voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur. Deze keuzes worden vertaald naar gebieden, projecten en de implementatie en uitvoering van die projecten.

In elke regio worden de hoofdlijnen van het proces om te komen tot een Regionale Energie Strategie met een bestuurlijk startdocument (startnotitie of soortgelijk document) vastgelegd. Hierin wordt ook de doelstelling en de wijze van democratische en ruimtelijke borging vastgelegd. Het proces moet leiden tot een energiestrategie waarin is uitgewerkt welke concrete zoekgebieden geschikt zijn voor energie uit zon, wind, bodem of water, rekening houdend met ruimtelijke kwaliteit en het maatschappelijk draagvlak. Procesparticipatie bij de ontwikkeling van de Regionale Energie Strategie leidt tot kwalitatief beter onderbouwde keuzes en besluiten en draagt op die manier bij aan een succesvolle uitvoering.

Per regio dragen gemeenten, waterschap en provincie zorg voor een goede en tijdige informatie van burgers en realiseren zij lokale faciliteiten om burgers in staat te stellen effectiever mee te denken in de strategievorming. Het is aan de regio om te bepalen welke facilitering hiervoor nodig is. Afhankelijk van de regionale omstandigheden kan het gaan om toegang tot kennis, onafhankelijke procesbegeleiding, financiële ondersteuning of anderszins. De te kiezen vorm van facilitering wordt vastgelegd in de eerder genoemde Startnotitie.

Bij de uitvoering van de Regionale Energie Strategie zijn regionale overheden gehouden aan de in dit Klimaatakkoord vastgelegde afspraken over burgerparticipatie bij de wijkgerichte aanpak en projectparticipatie bij hernieuwbare energieopwekking.

Participatie in de wijkgerichte aanpak

Gemeenten hebben de regierol in de transitie naar aardgasvrije wijken. In een zorgvuldig proces zullen zij per wijk een afweging moeten maken wat de beste oplossing is, als huizen niet langer met de traditionele cv-ketel worden verwarmd. De oplossing kan per wijk verschillen. Alle praktijkvoorbeelden tot nu toe tonen aan dat dit proces succesvoller verloopt, naarmate burgers daarin meer met elkaar en met de (lokale) overheid optrekken. Bij het kiezen van een passende vorm van participatie - informeren, inspraak, consultatie of co-productie - is het belangrijk om het sociaal-culturele profiel van de wijk te kennen. Verschillende wijkprofielen worden uitgewerkt en getoetst in de proeftuinen van het Interbestuurlijke Programma Aardgasvrije wijken. Dit is een gezamenlijk programma de

ministeries van BZK en EZK en de koepels van gemeenten (VNG), provincies (IPO) en waterschappen (UvW).

Onderdeel van dit programma Aardgasvrije wijken vormt een Kennis- en leerprogramma dat tot doel heeft de regierol van gemeenten te versterken en leerervaringen van gemeenten en andere stakeholders te bundelen. In de proeftuinen worden onder meer participatieprincipes getoetst. Het Rijk stelt samen met de VNG en andere betrokkenen een handreiking participatie op, mede op basis van de ervaringen in de proeftuinen aardgasvrije wijken.

Participatie bij hernieuwbare energieopwekking

Participatie en acceptatie zijn van groot belang voor de ruimtelijke inpassing en exploitatie van (grootschalige) energieprojecten. Hierover zijn aan de sectortafel Elektriciteit afspraken gemaakt.

Overheden zijn primair verantwoordelijk voor communicatie over nut en noodzaak van de transitie. In het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten (procesparticipatie tijdens ontwikkeling van projecten) en het nationaal programma RES (procesparticipatie tijdens de RES) worden handreikingen participatie opgesteld. Ontwikkelaars, overheden en daarmee ook financiers krijgen hiermee handvatten voor een participatieve aanpak. Deze handreikingen kunnen worden benut om de beoogde werkwijze voor participatie een expliciete plaats te geven in sectorale gedragscodes en ruimtelijke kaders zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en projectbesluiten.

De initiatiefnemer van een energieproject doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het bevoegd gezag controleert dat marktpartijen en de omgeving hierover het gesprek aangaan. Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project participatie optimaal wordt ingericht.

Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken. Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen.

In het kader van de participatie door de lokale omgeving wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven. Een belangrijke belemmering voor hun participatie ligt op twee terreinen. In de eerste plaats bij een gebrek aan kennis. Lokale initiatiefnemers worden aangemoedigd om gebruik te maken van de kennis en expertise die voorhanden is bij het op te richten Expertisecentrum. Daarnaast zijn vooral de voorfinancieringskosten een belangrijke hindernis. EZK heeft hiervoor een bijdrage gedaan. InvestNL, ODE, IPO en VNG hebben uiterlijk in juli 2019 onderzocht of provincies en gemeenten het mogelijk kunnen maken dat autonome energiecoöperaties een beroep kunnen doen op een regeling, waarbij de onderzoeken en projectondersteuning, die noodzakelijk zijn voor het doen van een succesvolle vergunning aanvraag, kunnen worden gefinancierd. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om het financieren van het benodigde vermogen van het project. Bij een financial close van het project worden deze middelen teruggestort. Hiermee is een revolverend fonds in het leven geroepen. Tevens zal onderzocht worden of de leges die verbonden zijn aan het project pas bij financial close in rekening gebracht kunnen worden danwel als het project gestaakt wordt.