

Inhoud

1	Doel en opzet.....	3	3.9	Borging van de afspraken	20
1.1	Wie schrijft dit rapport	3	3.10	Opheffen Omgevingsraad (of niet?)	21
1.2	Voor wie is dit rapport bedoeld	4	3.11	Wat zijn de valkuilen	21
1.3	Opzet van dit rapport	4	4	Voorbeelden	23
1.4	Verantwoording opdracht	5	4.1	Windpark Wieringermeer (Omgevingsraad)	23
2	Het gehele plaatje	6	4.2	Windpark Nij Hiddum Houw (Omgevingsadviesraad)	23
2.1	Burgerparticipatie in het gehele proces	6	4.3	Windpark Weijerswold en Europark (Omgevingsraad)	24
2.2	Hoe kunnen burgers echt meedoen?	8	4.4	Windpark DMOM (Omgevingsadviesraad)	24
2.3	Het burgerforum	9	4.5	Windpark Culemborg (Gebiedstafel)	24
2.4	De Klankbordgroep	9	4.6	Energiegebied Bergentheim (Omgevingsadviesgroep)	25
2.5	Burgerparticipatie vs volksvertegenwoordiging	10	4.7	Andere Omgevingsraden	25
3	De Omgevingsraad	12	5	Conclusie en aanbeveling.....	26
3.1	What's in a name	12	5.1	Conclusie	26
3.2	Introductie Omgevingsraad	12	5.2	Aanbeveling: Kennis als uitgangssituatie	27
3.3	Het doel van de Omgevingsraad	14	5.3	Aanbeveling: Achterbanraadpleging	27
3.4	De organisatie van een Omgevingsraad (deelnemers)	14	5.4	Aanbeveling: de Participatiewaaier	27
3.5	De vorming van Platformen	15	5.5	Aanbeveling: Praktische zaken	27
3.6	Bewonersplatform	16	5.6	Slotwoord	28
3.7	Checklist opzetten Omgevingsraad	18	6	Bijlagen	29
3.8	Operationeel functioneren	20	6.1	Burgerforum in de vorm van een burgerparlement	29
			6.2	Een omgevingsovereenkomst (Nij Hiddum Houw)	29
			6.3	Checklist bespreekpunten Omgevingsraad windpark	29

LIJST VAN AFKORTINGEN

BG.....	Bevoegd Gezag
BP	Bewonersplatform
GD.....	Green Deal
KBG	Klankbordgroep
MER.....	Milieu Effect Rapportage
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NLVOW	Nederlandse Vereniging voor Omwonenden Windturbines
NMO's	Natuur- en milieuorganisaties
NPBO.....	Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau
OAG	Omgevingsadviesgroep
OAR.....	Omgevingsadviesraad
OER.....	Omgevings-Effect Rapportage
OR.....	Omgevingsraad
PWE	Participatieve Waarde Evaluatie
RCR.....	Rijkscoördinatieregeling
RES.....	Regionale Energiestrategie
SIA	Social Impact Assessment
VKA.....	Voorkeursalternatief
WRO	Wet ruimtelijke ordening



1 DOEL EN OPZET

In maart 2018 is de Green Deal (C-221) “Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten” tot stand gekomen. In artikel 18 en 19 geven de NLVOW en het NPBO aan hun ervaring in te zetten om te inventariseren en te verkennen op welke manier betrokkenheid van de burgers in een vroeg stadium in te vullen ter versnelling en verbetering van planontwikkeling en besluitvorming. Dit document probeert hier invulling aan te geven en de lezer inzicht te verschaffen in de belevingswereld van burgers als omwonenden.



Ondanks dat dit document geschreven is vanuit de belangen (en daarmee vaak ook de optiek) van omwonenden, is het niettemin bedoeld voor alle partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming over duurzame energieprojecten op land – omwonenden, ontwikkelaars, ngo's en overheden. Hoe kan de besluitvorming worden ingericht waardoor de kans op confrontatie afneemt en de

acceptatie groter wordt. Denk aan een Keniaans gezegde: “Als je snel wilt gaan, ga dan alleen. Als je ver wilt komen, ga dan samen”.

Met de Energietransitie hebben we nog ver te gaan. En dus moeten we het samen doen.

1.1 Wie schrijft dit rapport

Dit document gaat over de vormen om gezamenlijk als stakeholders het proces tot realisatie van duurzame energieprojecten te doorlopen. De hier opgeschreven theorieën en toegepaste methodieken zijn een samenvoeging van de meer wetenschappelijke (theoretische) benadering van het NPBO en de praktische ervaring van de NLVOW.

De NLVOW (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines) is opgericht in 2013 om op te komen voor de belangen van omwonenden bij de realisatie van windparken. De NLVOW is geen actiegroep die “nee” zegt tegen plannen voor windparken op land. Integendeel: de NLVOW accepteert dat de uitbouw van windenergie gebaseerd is op democratisch genomen besluiten en de NLVOW erkent dat windenergie kan bijdragen aan de verduurzaming van onze energievoorziening. Maar de NLVOW wil ook in de besluitvorming over windenergie op land opkomen voor de rechten en belangen van omwonenden. De NLVOW is dus geen tegenstander van windenergie - wel van plannen en parken die geen of onvoldoende rekening houden met omwonenden. De NLVOW is tot en met 2019 betrokken (geweest) bij minstens 60 windparken en 14 omgevingsraden. Eind 2018 heeft de NLVOW haar aandachtsgebied uitgebreid naar alle vormen van duurzame energieopwekking die een impact hebben om de woon- en

leefomgeving van mensen. Al eerder in 2017 heeft de NLVOW een rapport opgesteld over dit onderwerp: “[handboek omgevingsparticipatie bij wind op land](#)”, waarbij dit rapport gezien kan worden als een verdiepingsslag. De verdieping richt zich specifiek op de methodieken om burgers (omwonenden) te betrekken in het proces en dan speciaal op het toepassen van een Omgevingsraad.

Het NPBO (Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid) is ontstaan na het eerdergenoemde rapport “handboek omgevingsparticipatie bij wind op land”. Een van de conclusies uit dit rapport is dat de situatie rond realisatie van windenergie op land een grote overeenkomst heeft met de publieke reacties op alle andere interventies in de openbare ruimte. Voor alle aanpassingen die een (min of meer) significante impact hebben op de directe woon- en leefomgeving van omwonenden ontstaat er in de meeste gevallen onvrede en weerstand. Dit betreft dan niet alleen projecten geïnitieerd vanuit de Energietransitie maar ook andere maatschappelijk (vaak noodzakelijke) veranderingen zoals bijvoorbeeld het vinden van een locatie voor een asielzoekerscentrum. De beschikbare ruimte lijkt een van de beperkende oorzaken te zijn waardoor het begint te knellen, maar er zijn meer oorzaken aan te wijzen. Eind 2017 hebben Albert Koers en Rob Rietveld hier een essay over geschreven (“[Burgermacht en publieke besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten](#)”). Dit is de basis is geworden voor de oprichting en het functioneren van het NPBO.

1.2 Voor wie is dit rapport bedoeld

Dit rapport is geschreven in het kader van de Green Deal C-221 “Participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten” en is dus bedoeld voor eenieder die zich in dit kader bezighoudt met de realisatie van dit type projecten. Het is daarmee ook zeker bedoeld

1 Doel en opzet

voor de omwonenden (burgers) zelf. Juist die groep die onvrijwillig (en vaak ongewenst) met deze projecten te maken krijgt, zou via dit rapport de “professionele” partijen moeten kunnen aanspreken op hun positie en de vorm en mate waarin zij een stem krijgen in het proces.

Het mag duidelijk zijn dat het belang, om de in dit rapport aangehaalde methode om gezamenlijk een proces te doorlopen, voor elke partij anders zal zijn. Dit is geen belemmering maar juist de kern van het betoog van dit rapport: “samen kom je verder”.

1.3 Opzet van dit rapport

Vanuit de Greendeal opgave zal dit rapport ingaan op de inzet van een Omgevingsraad als methodiek om burgers (omwonenden) te betrekken bij de realisatie van een project. Het inzetten van een Omgevingsraad is echter een methodiek die alleen goed werkt als een project in een bepaalde fase is beland, de latere fasen. De mate waarin een Omgevingsraad effectief kan functioneren is daarmee sterk afhankelijk op welke manier burgers (de omwonende) in eerdere fasen van het project betrokken is geweest en inbreng kan hebben gehad.

Deze voorwaardelijkheid voor de mate waarin een Omgevingsraad kan functioneren, is de reden dat in dit rapport ook het gehele

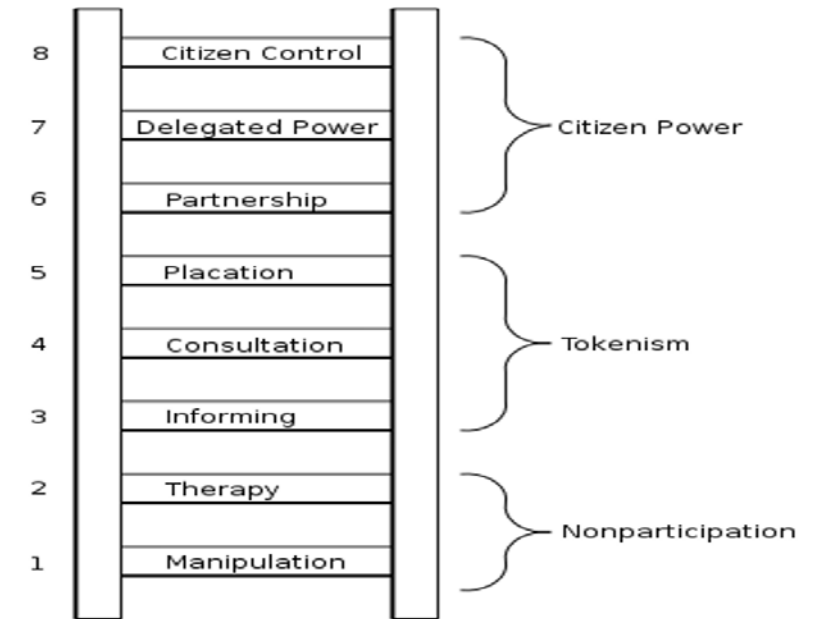


proces wordt beschouwd. We bekijken in hoeverre in eerdere fasen van de ontwikkeling van een project, vanaf beleid tot uiteindelijke realisatie, het proces participatief kan worden vormgegeven. Onze ervaring is dat er verschillende methodieken zijn die elk hun eigen fasen kennen waarin ze kunnen worden toegepast. Soms overlappen deze elkaar en is het afhankelijk van de situatie waar de ene methodiek ophoudt te functioneren en de ander juist beter toepasbaar wordt.

Als start van dit rapport zullen we dus eerst in grote stappen door het totale proces lopen om de Omgevingsraad goed te positioneren in de juiste fase(n) van het proces en de randvoorwaarden te duiden die door eerder fase(n) moeten worden ingevuld.

1.4 Verantwoording opdracht

Het NPBO wil een stap voorwaarts maken op de participatieladder en streeft naar medezeggenschap (trede 6, Arnstein) in plaats van alleen maar inspraak (trede 5). De in dit rapport beschreven methodieken en de toepassing daarvan zijn geen wettelijke verplichtingen waardoor er een recht ontstaat voor deze medezeggenschap. Ook de invoering van de nieuwe omgevingswet (nu gepland in 2021) zorgt er niet voor dat er “een recht” gaat ontstaan. Als echter bij projecten op basis van de intentie van de Greendeal en dit rapport hier wel mee gewerkt gaat worden, dan wordt in de praktijk een grote stap gemaakt naar medezeggenschap. Tevens wordt algemeen onderschreven door betrokken partijen dat eerdere conflicten meegenomen worden naar volgende veranderingen in de omgeving en daar al voor een valse start gaan zorgen. Met dit “oud zeer” zijn de meesten al wel bekend dat verstorend kan werken voor een nieuw proces. In dit rapport is de toepassing van een Omgevingsraad gebaseerd op de opgedane ervaring bij vooral diverse windenergieprojecten op land.



De Participatieladder
(Sherry Arnstein 1969)

Niveau	Participatievorm
Burgermacht	
8	Samenwerking met burgers als opdrachtgever
7	Samenwerking met burgers als grootste belanghebbende
6	Samenwerking met burgers als erkend medebelanghebbende
Schijn-participatie	
5	Inspraak voor/door de burgers
4	Consultatie van burgers
3	Informatie aan burgers
Non-participatie	
2	Opvoeding van burgers
1	Manipulatie van (onderkende) belangen burgers

Figuur 1 De participatieladder volgens Arnstein (1969)

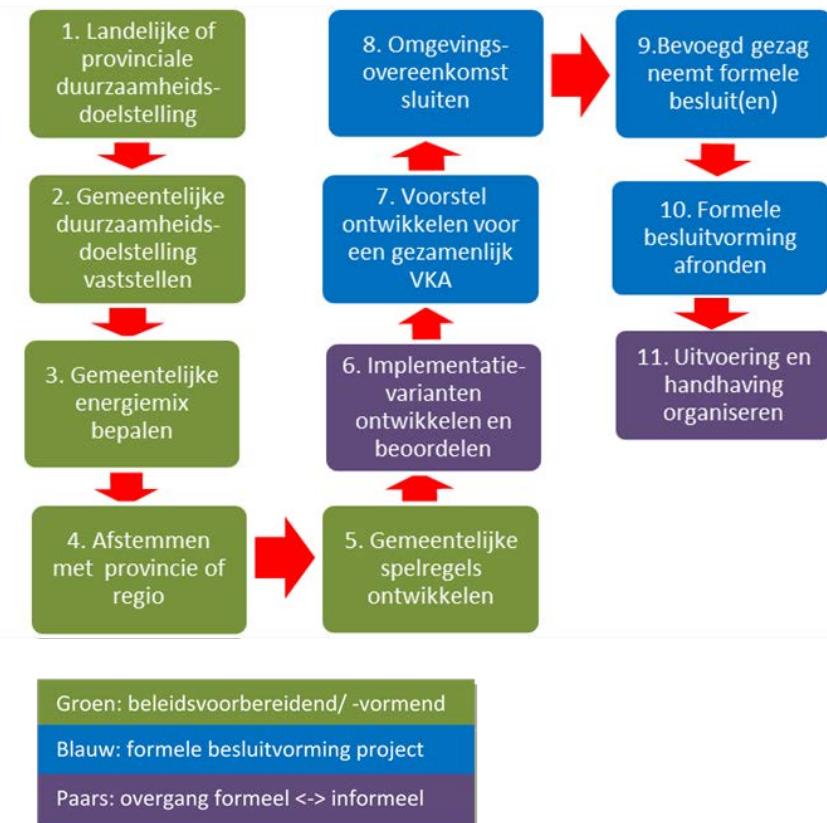
2 HET GEHELE PLAATJE

Dit rapport gaat over het inzetten van een Omgevingsraad bij de realisatie van duurzame energieprojecten. Zoals in hoofdstuk 1 is te lezen, is de inzet van een Omgevingsraad maar beperkt functioneel toepasbaar in bepaalde fase(n) van een project. Heeft een Omgevingsraad daarmee dan niets met de andere fase(n) van het project te maken? Zeker wel, de voorgaande fase(n) bepalen in grote mate de kans op een succesvol functioneren van een Omgevingsraad. Starten we een Omgevingsraad vanuit de harmonieuze (en/of constructieve) samenwerking tussen de stakeholders of is er al een groot conflict gaande en moet de Omgevingsraad gaan repareren. Of wordt de Omgevingsraad ingezet als een excuus voor het nog even regelen van de “burgerparticipatie” die in eerdere fase(n) niet is ingevuld?

2.1 Burgerparticipatie in het gehele proces

Vanuit het eerdergenoemde handboek burgerparticipatie van de NLVOW uit 2017 komt het schema in Figuur 2 zoals dit nu ook vaak toegepast wordt bij projecten. Voor specifieke besluitvormingstrajecten is het nodig het schema verder uit te werken of aan te passen, maar het volstaat als kader voor verder gebruik in dit rapport als referentiemodel. Het schema is wellicht een ideaalbeeld, maar het is wel gebaseerd op de praktijk. In de praktijk zullen werkvormen zich ontwikkelen die delen van deze procesflow op een andere manier ordenen. We zien we dat de huidige combinatie van Klimaatakkoord en RES-en 1.0 herkenbaar zijn in de stappen 1 t/m 4 van dit schema. De kern van de processtappen zijn de opgave vermeld in het blokje.

Met het opstellen van dit schema is rekening gehouden met de verschillende processporen die voor elk van de stappen in het schema



Figuur 2 Procesflow

meespelen: (1) het ruimtelijke spoor (met name de WRO), (2) het bestuurlijke spoor (beleid en besluiten), (3) het economische spoor (de markt), en (4) het maatschappelijke spoor (burgers).

In dit document ligt de focus op het maatschappelijk spoor en geven de andere drie sporen aanvullende voorwaarden en beperkingen. Voor de invulling van burgerparticipatie staan de belangen van omwonenden centraal, maar dit betekent geenszins dat omwonenden altijd gelijk hebben of moeten krijgen. Ook voor omwonenden gelden de andere

sporen zowel voorwaarden geven als beperkingen opleggen - er zijn nu eenmaal wetten en regels; overheden hebben beleid en bedrijven moeten de businesscase rond kunnen krijgen. En ook voor omwonenden geldt dat er algemene maatschappelijk belangen in het geding zijn - zoals de noodzaak om te schakelen van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare bronnen.

Onze inzet voor het ontwerpen van een methode is, om burgers beter te betrekken en mee te laten doen aan het proces en te bereiken dat er in alle stappen van het schema een eerlijke, objectieve en transparante afweging van belangen wordt gemaakt die appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel van alle partijen, ook die van omwonenden. Om dit te bereiken hebben we het schema voorzien van een andere indeling: welke vorm van burgerparticipatie past het beste bij een bepaalde fase?

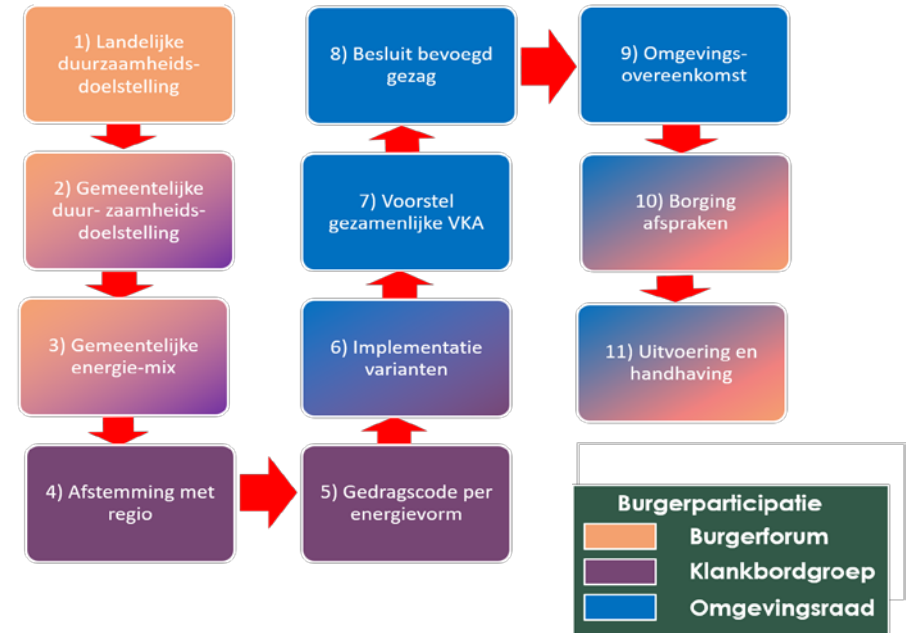
In Figuur 3 herkent u de eerdere stappen binnen een proces. Per processtap is door ons beoordeeld wat de beste methodiek is om burgers erbij te betrekken. Dit resulteert in drie verschillende vormen van burgerparticipatie:

- Burgerforum (oranje)
- Klankbordgroep (paars)
- Omgevingsraad (blauw)

Kleurovergangen geven aan dat er binnen een processtap meerdere vormen van burgerparticipatie mogelijk zijn.

De keuze voor een bepaalde methodiek hangt sterk samen met de schaalgrootte en/of abstractieniveau waarover in die fase gesproken wordt. Zo is de inzet van een Burgerforum bedoeld voor afwegingen die beleidsmatig zijn en een groot gebied bestrijken, er zijn al wel betrokken burgers maar nog geen "omwonenden" aan te wijzen. Bij een Klankbordgroep betreft het een al meer afgebakend vraagstuk

2 Het gehele plaatje



Figuur 3 Schema burgerparticipatie

en is er al zicht op een bepaald gebied. Binnen het gebied zijn er echter nog veel mogelijkheden en kunnen ook hier nog niet de direct omwonenden worden aangewezen.

Bij een Omgevingsraad is het werkgebied bekend en kunnen ook de omwonenden worden gedefinieerd.

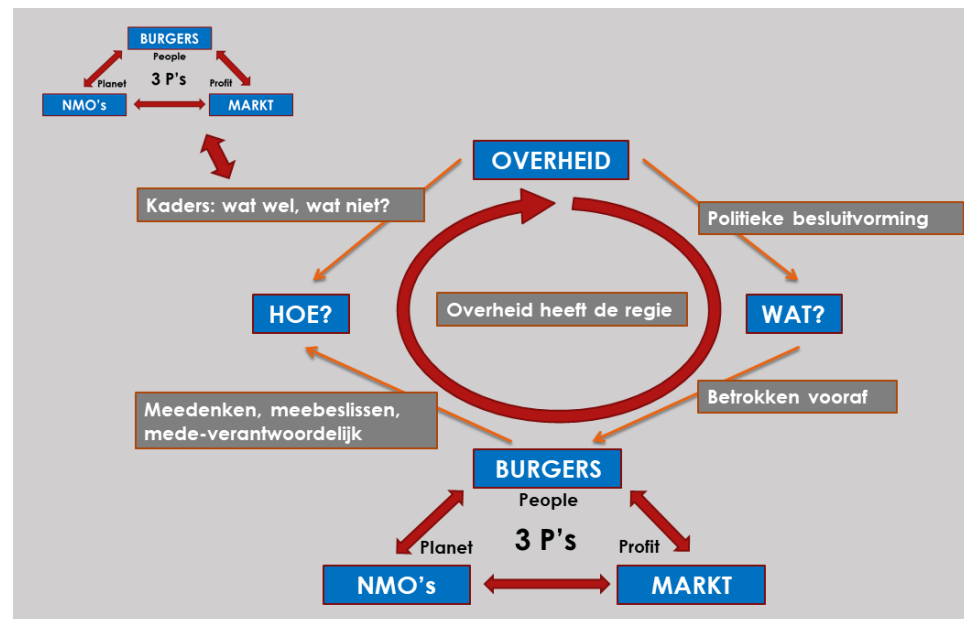
Omdat in dit rapport de nadruk op de Omgevingsraad ligt worden de eerste twee methodieken (burgerforum en klankbordgroep) globaal beschreven. De laatste methodiek, de Omgevingsraad, komt in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde.

2.2 Hoe kunnen burgers echt meedoen?

Een van de grootste struikelblokken voor burgers om echt samen met alle andere partijen (stakeholders) te kunnen participeren in besluitvorming is het grote verschil aan kennis en ervaring. Daar waar (meestal) alle andere stakeholders (de “usual suspects”) vanuit professioneel oogpunt aan het proces deelnemen en kunnen bogen op veel eigen kennis en ervaring en ook nog toegang hebben tot “eigen” adviseurs, zijn de eventueel deelnemende burgers (in welke vorm ook) “leken”. Het zijn burgers die met alle goede bedoelingen op willen komen voor hun belangengroep of achterban. Daarnaast ontberen deze burgers ook vaak de financiële middelen om op een andere manier deze achterstand in kennis in te vullen. Deelname van burgers in een proces vraagt daarom om professionele ondersteuning die gefaciliteerd dient te worden vanuit algemene middelen (dan wel zouden moeten drukken op de kosten voor het project). Die ondersteuning moet onafhankelijk zijn en door de deelnemers (en hun achterban) worden vertrouwd. Eén van de belangrijke rollen van de deskundig adviseur is het duiden van informatie zodat feiten ook vertrouwd gaan worden en de basis kunnen vormen voor de discussie en afwegingen.

Een andere voorwaarde voor effectieve deelname van burgers in het proces, samen met maximale ruimte voor creativiteit, is gelegen in het goed (passend) definiëren van de doelstelling en de randvoorwaarden. Figuur 4 geeft schematisch aan waar en op welke manier taken en verantwoordelijkheden in het proces thuishoren.

De overheid is aan zet voor de regie over het proces (dus niet noodzakelijk ook de uitvoering). Deze regie wordt nu veelal gedelegeerd naar het project maar dat is onverstandig en staat meestal het vertrouwen van burgers in een goed, onafhankelijk en eerlijk proces in de weg. De initiatiefnemer en/of de ontwikkelaar wordt veelal niet



Figuur 4 Schema Wie doet wat

gezien als partij die het belang van burgers erg serieus zal nemen en bovendien vooral voor eigen gewin zal gaan. Hij wordt hierin in ieder geval niet vertrouwd. Hoewel ook de overheid niet zonder meer wordt vertrouwd, is dit toch de instantie die het best regie kan voeren. Dit wantrouwen in de overheid zien we terugkeren als reden om bij de diverse overlegvormen al snel te kiezen voor een onafhankelijke voorzitter en dit niet vanuit het bevoegd gezag te laten invullen. Hierdoor is het mogelijk dat ook bevoegd gezag vanuit eigen belang en verantwoordelijkheid deelneemt als partij aan de dialoog.

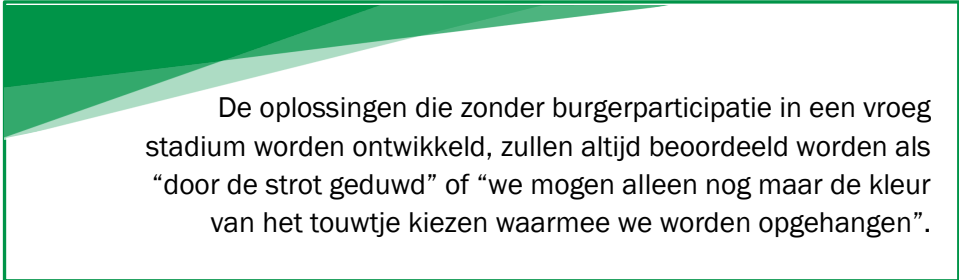
De uitvoering kan wel worden gedelegeerd naar het project als de regie door de overheid wordt gevoerd.

In het schema is het uitgangspunt dat de overheid (via de gekozen volksvertegenwoordiging) de doelstelling definieert (de “wat” vraag) en vervolgens de kaders bepaalt (de “hoe” vraag). Het bepalen van de kaders moet zo ruim mogelijk worden gedaan op basis van echte randvoorwaarden en niet als stuurmiddel op de uitkomst. Het vaststellen van deze kaders kan ook weer via een van de participatie methodieken (Burgerforum, Klankbordgroep, Omgevingsraad). Onderaan in schema 4 staat het proces tot uitwerking van de doelstelling. Deze gedeelte kan dus ook weer in de diverse participatie vormen. Hier kan een Klankbordgroep of Omgevingsraad worden ingevuld of als het alleen burgers betreft een Burgerforum. Dit schema is genest toe te passen voor de grotere vraagstukken. Eerst bijvoorbeeld op landelijk niveau, vervolgens op provinciaal niveau, dan op regionaal niveau, op gemeentelijk niveau en uiteindelijk project niveau.

2.3 Het burgerforum

Ons advies is dat een burgerforum wordt gebruikt om burgerbetrokkenheid te organiseren op het beleidsmatig abstractieniveau. Hier kan bij gedacht worden “wat hebben burgers hier te zoeken” maar dan gaat men voorbij aan de aansluiting van burger betrokkenheid tussen de verschillende fasen en methodieken voor deelname en daarmee ook de onderbouwing van de “wat” vraag. Deze wordt anders telkens weer ter discussie gesteld (wat nu ook bij de Energietransitie gebeurt). Het idee is dat al op een zo vroeg mogelijk moment burgers mee gaan denken en praten over de opgave en de mogelijke invulling. Hierdoor hebben deze burgers gelegenheid om ook hun eigen ideeën, oplossingen of scenario’s in te brengen en onderdeel te laten zijn van de afwegingen die gemaakt worden. Doet men dit niet, dan zullen burgers altijd aangeven dat er veel betere ideeën zijn of zal zelfs de hele opgave in twijfel trekken (de legitimiteitsvraag). Er zal dan bijna altijd worden beredeneerd dat “de andere stakeholders”, die al

wel eerder aan tafel hebben gezeten, dit niet in hun eigen belang hebben gevonden om in te brengen als overweging. Hierdoor ontstaat gelijk al een vertrouwensbreuk met de partijen die in de eerdere fase(n) wel aan tafel hebben gezeten. Deze vertrouwensbreuk is een zeer slechte start voor alle opvolgende invullingen van burgerparticipatie in het proces.



De oplossingen die zonder burgerparticipatie in een vroeg stadium worden ontwikkeld, zullen altijd beoordeeld worden als “door de strot geduwd” of “we mogen alleen nog maar de kleur van het touwtje kiezen waarmee we worden opgehangen”.

Een burgerforum wordt gevormd door een representatieve afspiegeling van de inwoners van de betreffende regio waarover het gaat (gemeente, regio of provincie). Kenmerk van een burgerforum is dat zij namens de burgers van een projectgebied de belangen en argumenten inbrengen om gebruikt te worden in de politieke besluitvorming door onze volksvertegenwoordiging in onze representatieve democratie.

Als voorbeeld van een verdere uitweiding over een burgerforum is als bijlage een eerder door het NPBO uitgebracht stuk toegevoegd over “burgerparlementen” wat in de kern een vorm van een burgerforum is.

2.4 De Klankbordgroep

De tweede vorm van burgerbetrokkenheid is de klankbordgroep. Deze vorm wordt al veel meer toegepast. Al is dit vaak op een zeer vrijblijvende manier wat de naam eigenlijk ook impliceert. Toch zouden wij de KBG wat meer gewicht willen geven. Een KBG kan in het kader waarin dit stuk geschreven wordt, twee vormen aannemen:

- ✚ Reflectiegroep van een specifieke belangengroep (burgers)
- ✚ Stakeholder dialoog tafel

In de vorm waarin de klankbordgroep in het schema Figuur 3 staat, is het de vorm van een dialoogtafel waaraan ook de burgers als stakeholder deelnemen. Hoe ziet dan de vertegenwoordiging van die burger aan deze tafel eruit? Dit kan door de selectie van een representatieve vertegenwoordiging maar ook door de vertegenwoordiging te regelen via een Bewonersplatform dat met een delegatie deelneemt aan de klankbordgroep. Deze laatste vorm wordt ook gebruikt bij een Omgevingsraad en zal dan ook in een volgende hoofdstuk beschreven worden. De vorm waarbij een selectie wordt gemaakt als representant is zeker ook mogelijk, maar wel gevaarlijk in verband met het draagvlak vanuit de achterban. Er zijn voorbeelden waarbij zo'n "representant" door zijn eigen achterban aangevallen is en "met pek en veren" het gebied heeft moeten verlaten. Eigenlijk kan een klankbordgroep goed vergeleken worden met een Omgevingsraad alleen in een wat algemenere benadering van de opgave met minder eigen belangen en waar de deelnemers vaak minder direct zelf betrokken zijn. Dit geeft gelijk ook al aan dat de overgang (zie Figuur 3) van klankbordgroep naar Omgevingsraad een geleidelijke kan zijn waarvan het moment niet altijd even duidelijk te definiëren zal zijn. In het voorbeeld van de gemeente Oss bij windpark Elzenburg de Geer is de klankbordgroep grotendeels één op één overgegaan in de Omgevingsraad. Personen zijn dezelfde gebleven, de rollen, belangen en te bespreken punten zijn wel duidelijk anders geworden.

2.5 Burgerparticipatie vs volksvertegenwoordiging

Bepaald de burger het dan en wat is dan de rol van de volksvertegenwoordiging? Het is zeker niet zo dat de burger bepaalt.



Figuur 5 Inbreng vanuit burgerparticipatie

Zolang we nog niet op de participatieladder op trede 8 zijn gekomen (wat zeer onwaarschijnlijk is dat we in Nederland gaan halen) zal er sprake zijn van een parlementaire democratie die het laatste woord heeft over besluitvorming (Figuur 5). Of er nu gewerkt wordt met een Omgevingsraad, Klankbordgroep of een Burgerforum, de uitkomst van dit overleg zal uiteindelijk ingebracht worden als onderdeel van de besluitvorming in de raad (gemeenteraad, provinciale staten of tweede kamer) zolang we in de processtappen 1 t/m 8 zijn (schema figuur 3). De uitkomst van de Omgevingsraad in processtap 9 is daarentegen een afspraak tussen ontwikkelende partij (de markt) en zijn omgeving en kan gezien worden als een civiele overeenkomst al dan niet geborgd door de overheid.

Omdat de uitkomst van belang is voor de besluitvorming in de raad, is het verstandig om de betreffende raad "mee te nemen" in de

argumentatie die achter deze inbreng speelt. De overdracht van deze uitkomst naar de raadsleden is dus van groot belang en het is verstandig om dit in een meer interactieve vorm te doen. Daarnaast is tussentijdse terugkoppeling naar de raad vanuit de gekozen vorm van burgerparticipatie aan te bevelen. Dit geeft over en weer meerwaarde. De meerwaarde van deze manier van werken is wel voor de verschillende vormen van participatie anders:

Burgerforum en Klankbordgroep

Het advies vanuit het burgerforum is de mening en visie van “de burgers” (vertegenwoordiging hiervan) die op een gelijke manier kan worden meegenomen als de adviezen die bij de raad ingebracht worden door andere betrokkenen (NGO’s, industrie, LTO, NMO’s, semi overheden, waterschappen, enz.). Dit laatste noemen we vaak “lobby” en dat kan ook omdat deze partijen (goed) georganiseerd zijn. De Burgers hebben niet zo’n organisatie om te kunnen “lobbyen”. Burgerforum en Klankbordgroep is hun middel om hun belangen en overwegingen in te brengen in de besluitvorming.

Omgevingsraad

De omgevingsraad gaat duidelijk verder van een burgerforum of een klankbordgroep. In de Omgevingsraad worden immer de belangen en overwegingen vanuit meerdere partijen (stakeholders) al met elkaar besproken en afgewogen. In de meeste gevallen zullen er echter wel discussiepunten overblijven om nog over te beslissen, maar ook dan zijn de argumenten al gewisseld en beschikbaar voor de raad om te gebruiken. Niet alle stakeholders en belangen zullen vertegenwoordigd zijn geweest in de Omgevingsraad. Ook zijn er nog andere belangen om rekening mee te houden tijdens de beslissingen die de raad moet maken zoals die van algemeen maatschappelijk aard. De uitkomst van een Omgevingsraad is dus geen eindstuk waar de (gemeente) raad alleen nog maar “ja” op hoeft te zeggen, men moet beoordelen en de andere belangen die er nog zijn in hun besluit meenemen. Ook blijft de




“vrije” inspraak belangrijk. Niet iedereen zal zich goed vertegenwoordigd voelen of er mee instemmen die “formeel” met een vertegenwoordiging als belangengroep deel heeft genomen aan de Omgevingsraad.

3 DE OMGEVINGSRAAD

Dit hoofdstuk beschrijft de Omgevingsraad. Wat is de rol hiervan, hoe functioneert het en hoe organiseer je het op een goede manier. Deze vorm van overleg en burgerparticipatie komt in meerdere vormen en namen voor. Veel namen, niet echt veel verschil.

3.1 What's in a name

De Omgevingsraad (OR) is zeker geen nieuw verschijnsel. Het is onder meer bekend geworden onder de naam **Alders-tafel** (Schiphol/Gas-aardbevingen). Sinds 2015 (Wieringermeer) wordt het ook gebruikt bij duurzame energie gerelateerde projecten. Hierbij varieert de naam nogal eens. Namen die voorkomen zijn o.a.:

-  Omgevingsadvies raad
-  Omgevingsadvies groep
-  Gebiedstafel

De naam Omgevingsraad wil nogal eens gevoelig liggen omdat de naam zou impliceren dat de Omgevingsraad de gemeenteraad zou vervangen. Dit is geenszins het geval, de Omgevingsraad richt zich juist op de gemeenteraad om uiteindelijk daar de besluitvorming goed en onderbouwd te laten plaatsvinden. De Omgevingsraad creëert als het ware een gelijk speelveld tussen de stakeholders richting besluitvorming door bevoegd gezag: de gemeenteraad (of Provinciale Staten of Tweede Kamer). Daarnaast is de Omgevingsraad een plaats waar stakeholders met elkaar kunnen overleggen en tot consensus kunnen komen. Ondanks deze consensus (van de deelnemende Stakeholders) zal vervolgens de (gemeente)raad nog steeds haar eigen afweging moeten maken en ook de andere belangen die er zijn daarin

meenemen. Brede overeenstemming zal echter wel van grote invloed zijn en een besluit van de raad dat afwijkt van deze overeenstemming vereist een duidelijk nadere uitleg en onderbouwing. Uitgangspunt van een Omgevingsraad is een dialoogtafel tussen stakeholders. Afhankelijk van het moment dat de Omgevingsraad (of zijn voorloper) is ingesteld zijn er twee varianten.

1. Alle stakeholder trekken gezamenlijk en gelijkwaardig op in goed dialoog om tot een invulling van de opgave of het initiatief te komen, met bijbehorende afspraken. In deze vorm maakt de ontwikkelende partij (of partijen) nadrukkelijk **wel** deel uit van de Omgevingsraad. Het betreft hier vaak een lokale energie coöperatie en geen commerciële ontwikkelaar.
2. De Omgevingsraad is de verzameling van stakeholders die in gesprek gaan met de ontwikkelende partij (of partijen) om te komen tot (nadere) afspraken. Hier maakt de ontwikkelende partij nadrukkelijk **geen** deel uit van de Omgevingsraad en is juist gesprekspartner van de Omgevingsraad.

Indien er sprake is van een lokale energiecoöperatie ontstaat er vaak een andere situatie. In de meeste gevallen zal een lokale energiecoöperatie gezien worden als een ontwikkelende partij. Omdat een lokale energiecoöperatie veel meer binding heeft met de lokale bevolking, zien we dat zij vaak (sneller) onderdeel uitmaken van de OR dan een commerciële ontwikkelaar. Met de huidige bepalingen in het KA (50% lokaal eigenaarschap) ontstaan er nu diverse mengvormen. Hier zal steeds meer ervaring mee worden opgedaan.

3.2 Introductie Omgevingsraad

Zoals aangegeven wordt de Omgevingsraad gevormd door de deelnemende partijen (stakeholders) rond een realisatie van een bepaald vraagstuk. In het kader waarbinnen deze rapportage wordt

geschreven beperken we ons tot duurzame energieprojecten. Hierbij is er wel een duidelijk verschil in functioneren van de Omgevingsraad tussen:

- a) de fase waarin er bekeken wordt wat de mogelijkheden zijn aan invullingen van duurzame energieprojecten;
- b) een specifieke invulling op een bepaalde plaats van een duurzaam energieproject.

Zoals aangehaald wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van een Omgevingsraad om de omgeving te betrekken bij de uitwerking van plannen voor een windpark. Een paar jaar geleden toen die ontwikkeling nog in de kinderschoenen stond, schreef de NLVOW een [kritische blog](#) over de plannen voor een Omgevingsraad voor windpark Wieringermeer. Die kritiek had betrekking op vragen als:

- ✚ Hoe onafhankelijk is een voorzitter die door de ontwikkelaars wordt aangesteld?
- ✚ Is het niet mosterd na de maaltijd om een Omgevingsraad in te stellen als de inpassing al vaststaat?
- ✚ Welke speelruimte is er om afspraken te maken en waarover kunnen die dan nog gaan?
- ✚ Hoe worden de gemaakte afspraken geborgd en hoe werkt dat in de praktijk? Wie kan verzekeren dat de afspraken worden nagekomen?

Deze vragen zijn in de meeste situaties waarin een Omgevingsraad wordt ingericht nog steeds relevant, niet alleen voor omwonenden, maar ook voor overheden en ontwikkelaars. Voor ontwikkelaars en de omwonenden is met name het laatste punt van belang.

In hoofdstuk 4 worden projecten benoemd waarbij een Omgevingsraad is ingesteld. Hierbij is er een verschil ten aanzien van de fase waarin het project op het moment van instellen was. Het effect van de

verschillen in samenstelling en functioneren van de Omgevingsraad worden in deze voorbeelden duidelijk. Hier hangt geen oordeel aan de inzet of het functioneren, enkel de constateren van “anders”. Maar ook wordt duidelijk dat hoe later in het proces met een Omgevingsraad wordt gestart, des te moeilijker het wordt om tot een effectief en constructief werkende Omgevingsraad te komen. Conclusie van alle voorbeelden: doe het tijdig en neem de tijd voor het opzetten van een Omgevingsraad. Het is en blijft maatwerk.

Uit de voorbeelden blijkt ook dat een Omgevingsraad niet een vast model is dat alleen maar van de plank gehaald hoeft te worden om aan de slag te kunnen gaan. Als een Omgevingsraad wordt overwogen, is het zaak om in elk geval de volgende vragen uit te werken.

- ✚ Wat is het juiste moment om een Omgevingsraad in te stellen?
- ✚ Welke partijen moeten aan tafel komen?
- ✚ Hoe kan er een representatieve vertegenwoordiging worden gerekruteerd vanuit de (doorgaans niet georganiseerde) omwonenden?
- ✚ Wat is de relatie tussen actiegroepen en een burgerplatform?
- ✚ Hoe kan er voor een “gelijk speelveld” worden gezorgd? In het bijzonder: hoe ondersteun je omwonenden zodat ze niet vol onzekerheid en wantrouwen aan tafel zitten? Hoe wordt het gebrek aan kennis ingevuld?
- ✚ Op welke manier kunnen afspraken worden geborgd, gegeven het feit dat de deelnemende omwonenden andere omwonenden niet formeel kunnen en mogen vertegenwoordigen?
- ✚ Hoe lang moet de Omgevingsraad blijven functioneren?
- ✚ Wordt er in een Omgevingsraad ook onderhandeld over de verdeling van lusten en lasten of is dat enkel een zaak tussen ontwikkelaars en omwonenden?

3.3 Het doel van de Omgevingsraad

Het doel van de Omgevingsraad is om “in gezamenlijkheid met alle stakeholders te komen tot een voor alle partijen zo goed mogelijke invulling en afspraken (omgangsafspraken maar ook de verdeling van lusten en lasten) voor de realisatie van een opgave binnen de daarbij behorende voorwaarden”.

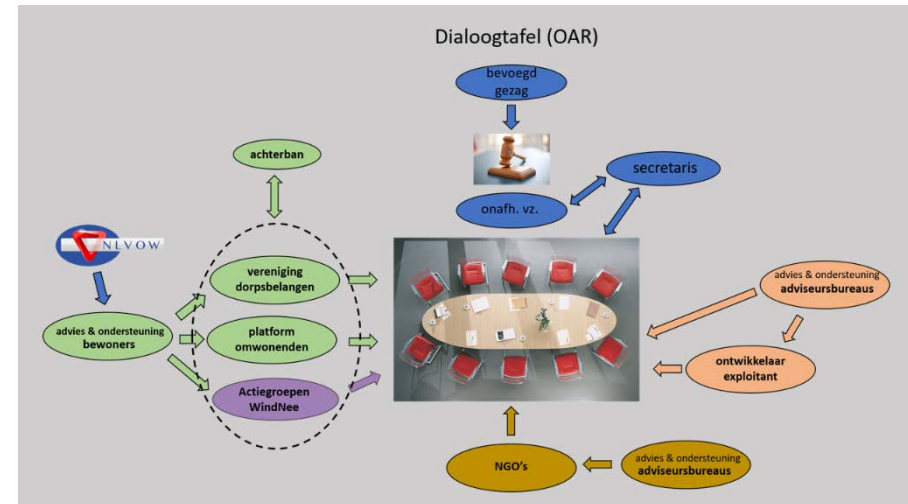
Dit is voorwaar geen gemakkelijke opgave voor de Omgevingsraad. Dit betekent immers dat er onderling argumenten moeten worden uitgewisseld waarbij de ene dan wel de andere oplossing voor een bepaalde partij de verkeur heeft. Hier liggen in bijna alle gevallen eigen, individuele belangen aan ten grondslag. Deze eigen belangen zijn niet altijd even makkelijk te delen met anderen. Het voelt als “met de billen bloot” moeten. Dit vraagt dus van alle partijen om ook individuele belangen te respecteren en daar begrip voor op te brengen. Het mag duidelijk zijn dat in een vriendelijke omgeving dit een minder zware opgave is dan in een vijandige omgeving. Vanuit onze ervaring hiermee komt dan ook de door ons gehanteerde vuistregel: Voor elk jaar dat het conflict heeft geduurd, moet je minimaal een maand rekenen dat de Omgevingsraad nodig heeft voordat het constructief gaat functioneren. Alle belang dus om niet vanuit een conflicterende situatie te starten met een OR.

Ervaring leert ons:

Voor elk jaar dat het conflict heeft geduurd, moet je minimaal een maand rekenen dat de Omgevingsraad nodig heeft voordat deze constructief gaat functioneren.

3.4 De organisatie van een Omgevingsraad (deelnemers)

De Omgevingsraad is een stakeholderstafel waarbij getracht wordt om zo compleet mogelijk alle stakeholders aan tafel te krijgen. Dit vereist



Figuur 6 Een voorbeeld van een dialogtafel

een goede stakeholdersanalyse van de persoon die de Omgevingsraad opricht c.q. samenstelt, maar het is een gezamenlijk belang (en daarmee verantwoordelijkheid) om geen stakeholders over te slaan. Het is dus altijd verstandig om ook de deelnemers te vragen of zij nog stakeholders kennen die ook aan tafel zouden moeten zitten.

Over het algemeen is het aan te bevelen dat er vanuit elke stakeholdersgroep door minimaal twee personen deelgenomen wordt aan de Omgevingsraad. Het is onverstandig om een persoon alleen de vertegenwoordiging van een bepaald belang of organisatie op zich te laten nemen, zeker als deze groep kritisch of zelfs negatief in het proces staat. Er moet worden voorkomen dat een “alleenstaande”

vertegenwoordiger zich in de verdrukking voelt tussen Omgevingsraad en achterban. Als er meer potentiële deelnemers vanuit een belangengroep beschikbaar zijn voor deelname aan de Omgevingsraad, is het een optie om te werken met een vaste vertegenwoordiging aangevuld met roulerende deelname van anderen.

Omdat de Omgevingsraad een dialoogtafel is, moet de samenstelling niet te groot worden om goed in dialoog met elkaar te kunnen gaan. Een Omgevingsraad zou daarom niet meer dan 20 deelnemers vanuit de stakeholders aan tafel moeten hebben om nog effectief en constructief de dialoog met elkaar te kunnen voeren. Als de deelname te groot wordt als gevolg van een grote deelname vanuit één of meerdere belangengroepen, dan zou dit oplost kunnen worden door te werken met een platformconstructie (zie 3.5). Naast de deelnemende stakeholders wordt de Omgevingsraad verder aangevuld met een onafhankelijke voorzitter en een secretaris. Ook is het verstandig om altijd een afgevaardigde aanwezig te hebben namens bevoegd gezag. Dit om namens die partij de verbinding te houden tussen de Omgevingsraad en bestuur/raad. Ook kan zo de actuele ontwikkeling over en weer worden gedeeld.

Een andere stakeholder waar soms vreemd tegen aan gekeken wordt is de eventuele deelname door een actiegroep aan de Omgevingsraad. Het is niet verstandig actiegroepen uit te sluiten van deelname. Een actiegroep is in de basis een belangenorganisatie en heeft vanuit die positie recht om ook aan de dialoogtafel mee te doen. Ze vertegenwoordigen vaak veel mensen, hebben kennis vergaard en zijn een significante factor in het behalen van acceptatie via consensus aan de tafel (en daarmee succes). Tevens kan een actiegroep de druk om alleen maar tegen te zijn, en daarmee dus niet constructief tot afspraken kunnen komen, van het Bewonersplatform halen (zie ook 3.6). De actiegroep zal zo de emoties (onderbuikgevoel) inbrengen en

het Bewonersplatform kan zich daardoor beter richten op het rationele “als het er wel komt ondanks de inzet van de actiegroep”. Een actiegroep heeft natuurlijk altijd het recht om af te zien van deelname of later in het traject van tafel op te stappen (wat regelmatig gebeurt om een statement te maken). Dit geeft meestal geen grote problemen voor het functioneren van de Omgevingsraad. Het effect van opstappen is maar kort en eenmalig. Vaak wordt daarna de inbreng van de actiegroep wel gemist aan tafel en zet het druk op het Bewonersplatform om de vaak kritische rol over te nemen. De interactie tussen Bewonersplatform en actiegroep is overal anders, maar meestal werkt dit erg positief voor de dialoog aan tafel.

3.5 De vorming van Platformen

Zoals aangegeven is het verstandig om bij een grote deelname vanuit een bepaalde belangengroep te gaan werken met een platformconstructie. Dit werkt op meerder manieren goed voor het functioneren van de Omgevingsraad:

- a) er ontstaat gelijk een veel grotere deelname aan de Omgevingsraad (zij het indirect);
- b) een belangengroep moet intern eerst de discussie voeren om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dit neemt al veel discussies weg van de Omgevingsraad tafel.

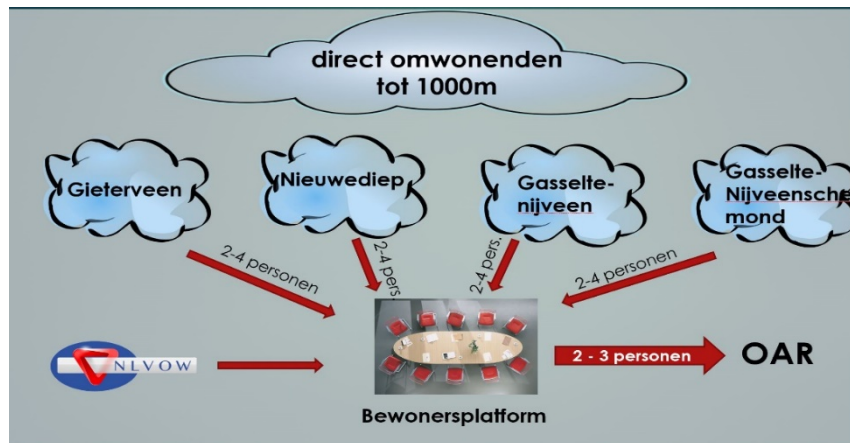
Een praktijkvoorbeeld: bij een bepaalde Omgevingsraad waren er vijf dorpskernen betrokken. Dit zou leiden tot deelname van tien personen (twee per dorp). Hierdoor werd de Omgevingsraad erg groot en het overwicht aan tafel vanuit de dorpen t.o.v. de andere stakeholders te dominant. Er is een platform samengesteld van alle dorpsraden die gezamenlijk een afvaardiging hebben gekozen van twee personen die aan de Omgevingsraad deelnemen namens alle dorpen. Een zelfde constructie kan bijvoorbeeld werken indien er meerdere actiegroepen

zijn. Een Bewonersplatform werkt net wat anders. Hier is het om zoveel mogelijk omwonenden te betrekken en alle informatie daarvan via een delegatie te kanaliseren naar de Omgevingsraad. Bij een Bewonersplatform moet ook goed gekeken worden of de deelname aan het platform het projectgebied goed “afdekt” doordat de deelnemers verspreid over het gebied wonen. Een andere, wat minder voorkomende invulling van een platform is die voor de grondeigenaren. Dit platform is vergelijkbaar met de constructie van een bewonersplatform.

Platformen zijn een methode om ongeorganiseerde belanghebbenden te organiseren en te laten deelnemen aan de Omgevingsraad en om het aantal deelnemers aan het proces (indirect) te vergroten.

3.6 Bewonersplatform

Een Bewonersplatform is dus geen vervanging van een Omgevingsraad maar wel onderdeel van en van zeer grote toegevoegde waarde. De Omgevingsraad bestaat uit alle betrokken partijen (o.a. ontwikkelaars,



Figuur 7 Bewonersplatform Windpark Oostermoer

overheden, omwonenden, NMO's, etc.), een bewonersplatform bestaat enkel uit omwonenden (en misschien een enkele vertegenwoordiger van een bedrijf in de directe omgeving van het geplande duurzaamheidsproject). Een bewonersplatform is dus een tijdelijke organisatie die moet dienen als gesprekspartner - niet formeel namens, maar vanuit omwonenden - met de andere stakeholders. Een burgerplatform in de combinatie met een Omgevingsraad fungeert als een groep omwonende burgers met gelijke positie en belangen, dat uit zijn midden een vertegenwoordiging selecteert die namens de omwonenden deelneemt aan de Omgevingsraad. Deelnemers vanuit de burgers aan de Omgevingsraad rekruteren is zelfs een belangrijke reden om een bewonersplatform in te stellen. De opgave is wel: hoe rekruteer je de leden voor een bewonersplatform uit een ongeorganiseerde groep omwonenden?

Om dit lastige, organisatorische probleem te omzeilen wordt soms voorgesteld om af te zien van een bewonersplatform en om in zee te gaan met bestaande organisaties zoals dorps- of wijkraden of met de actiegroepen. Ervaring heeft geleerd dat dit meestal niet verstandig is.

- ✚ Dorps- of wijkraden hebben altijd een ruimer belang te dienen dan enkel dat van omwonenden bij een gepland duurzaamheidsproject. Omwonenden voelen zich dan al snel niet vertegenwoordigd door de vertegenwoordigers van de dorps- of wijkraad omdat deze niet opkomen voor hun specifieke belangen. Alle kans dat de tweespalt in een dorp of wijk daardoor alleen maar groter wordt. We zagen dit diverse keren gebeuren. We zagen ook dat vertegenwoordigers van een dorps- of wijkraad - wetende hoe gevoelig het allemaal ligt, ook binnen de dorps- of wijkraad zelf - zich bij voortdrijving op de vlakte hielden en in feite geen enkele inbreng hadden. We hebben ook ervaren dat complete besturen van dorpsraden zich gedwongen voelden om af te treden.

✚ Er zijn actiegroepen en actiegroepen. De meest voorkomende vorm is een actiegroep die maar één doel heeft: er voor zorgen dat een gepland duurzaamheidsproject er niet komt. Dat blokkeert elke zinvolle bijdrage aan de planontwikkeling want dat proces gaat er juist vanuit dat een ontwikkeling (project) er komt, althans dat er een goede kans is dat het er komt. Een actiegroep moet dus kiezen: ofwel de looppraven in en “nee” blijven zeggen ofwel aan tafel en onderhandelen. We hebben ook meegemaakt – maar zeker niet altijd - dat een actiegroep in de loop der tijd opschoof: als het er op gaat lijken dat het duurzaamheidsproject er toch komt, dan maar kiezen voor “Plan B” en gaan onderhandelen. Tot dat moment is het in onze ervaring meestal contraproductief om een actiegroep op te nemen in een bewonersplatform. In dat geval kan de actiegroep worden uitgenodigd om deel te nemen aan de Omgevingsraad.

Hoe kan een bewonersplatform worden samengesteld? Een algemeen recept is er niet, het is maatwerk en afhankelijk van de lokale omstandigheden. De volgende criteria zijn daarbij van bijzonder belang.

- ✚ Een bewonersplatform moet representatief zijn voor het gehele gebied van het duurzaamheidsproject.
- ✚ De deelnemers moeten (als groep) breed geaccepteerd zijn en vertrouwen hebben van de andere omwonenden.
- ✚ Ze moeten gemotiveerd zijn, (veel) tijd vrij willen maken en geen belangenconflict hebben.
- ✚ Iedereen moet zijn of haar belang “vertegenwoordigd” voelen via het bewonersplatform.

In de praktijk zien we dat er goede resultaten werden bereikt door enkele vrijwilligers (proactieve voortrekkers) een informatieavond te laten organiseren (dus door omwonenden zelf en niet door ontwikkelaars of gemeente). Een informatieavond voor omwonenden door omwonenden moet worden gefaciliteerd. De avond wordt gebruikt

om informatie te geven en dient tevens als oproep om deel te nemen aan het op te richten bewonersplatform. Uitleg wat het bewonersplatform en de Omgevingsraad is en welke rol het speelt komt uitgebreid aan de orde. Bevoegd gezag kan helpen door budget ter beschikking te stellen voor een ervaren en neutrale gespreksleider/adviseur. Bevoegd gezag zal aan het begin van de bijeenkomst de status van het energieproject toe lichten. Aanwezigheid van het bevoegd gezag voor de rest van de bijeenkomst is niet altijd verstandig.

De gespreksleider vraagt tegen het einde van de bijeenkomst wie mee wil doen aan het bewonersplatform en wie de rol als trekker op zich wil nemen om het bewonersplatform te gaan organiseren. Vaak blijkt dan dat de animo hiervoor beperkt is, maar dat er toch een groepje mensen overblijft dat wel mee wil doen aan een bewonersplatform. Theorie? Nee, we zagen meerdere keren dat het zo goed kan werken.

En wat daarnaast het proces zeker ten goed komt, is dat er een budget ter beschikking wordt stelt om het bewonersplatform te laten ondersteunen door mensen met kennis van zaken die door hen vertrouwd worden. Al eerder is benoemd dat kennisachterstand een bron van onzekerheid en wantrouwen is en dan is elke euro besteed aan het wegnemen daarvan een goede investering. Zie die ondersteuning ook als een minimale tegenprestatie ten behoeve van burgers die bereid zijn er (soms heel veel) tijd in te steken, die onkosten moeten maken en die ook nog eens de moed hebben hun nek uit te steken in een omgeving die het ze vaak kwalijk neemt dat ze aan tafel gaan zitten met de tegenpartij in plaats van de loopgraven in te duiken.

3.7 Checklist opzetten Omgevingsraad

Deze checklist geeft een goede indicatie van wat er speelt rond het inrichten van een Omgevingsraad en waar aan gedacht moet worden. Houd altijd wel in het oog houden dat elke Omgevingsraad weer uniek is, omdat elke situatie anders is, elke opgave anders is en elke omgeving anders is.

- 1) Het beste heeft de Omgevingsraad een onafhankelijke voorzitter die door de Omgevingsraad zelf wordt voorgedragen en geselecteerd.
- 2) Zorg er voor dat elke deelnemer aan de Omgevingsraad er zit voor één belang. Meerdere petten c.q. vertegenwoordigingen moet worden vermeden omdat dit onduidelijkheid en conflicten geeft met de andere deelnemers.
- 3) Als een belangengroep groter van omvang is (en niet als zodanig georganiseerd), dan is het aan te bevelen om te werken met een platform voor die groep waar van uit er een delegatie deel gaat nemen aan de Omgevingsraad. Een voorbeeld hiervan is het Bewonersplatform. Een ander voorbeeld hiervan kan zijn de dorpsverenigingen indien er meerdere dorpsraden/verenigingen zijn die in aanmerking komen voor deelname.
- 4) Het is verstandig dat bevoegd gezag bij elke Omgevingsraad vergadering aanwezig voor beantwoording van vragen en mogelijk inbreng van de Omgevingsraad weer bij bevoegd gezag neer kan leggen.
- 5) Het is noodzakelijk gebleken dat het Bewonersplatform moet worden ondersteund, begeleid en georganiseerd door een (vertrouwde) deskundige met afstand tot het plangebied.
- 6) Het is aan te bevelen dat een platform (zoals Bewonersplatform) voor de eerste bijeenkomst van de Omgevingsraad minimaal twee maal bij elkaar is geweest (met eigen adviseur) en in de tweede bijeenkomst de afvaardiging naar de Omgevingsraad vaststelt evenals de gewenste aanpak (2^{de} persoon vast of roulerend)
- 7) Het is verstandig dat elk platform tussen elke Omgevingsraad bij elkaar komt om de vorige bijeenkomst van de Omgevingsraad te bespreken en de volgende vergadering voor te bereiden (standpunten/inbreng).
- 8) Het verdient aandacht op welke manier de achterban van de belanghebbenden die deelnemen aan de Omgevingsraad erbij worden betrokken. Voorkomen moet worden dat vertegenwoordiging (of zelfs een Bewonersplatform) geïsoleerd komt van zijn achterban. Dit betekent meestal dat er ook informatiebijeenkomsten met de achterban georganiseerd zullen moeten worden. Dit vooraf goed bekend maken.
- 9) Het is verstandig dat elke belangengroep zich met tenminste twee personen te laten vertegenwoordigen in de Omgevingsraad waarvan tenminste één persoon een vaste deelnemer is. De tweede kan/mag rouleren vanuit de achterban.
- 10) Het is erg nuttig als de Omgevingsraad een proactieve secretaris heeft. Deze secretaris rol kan eventueel ingevuld worden door de ontwikkelende partijen afhankelijk van het stadium waarin het project zich mogelijk bevindt. Houd er rekening mee dat er toch een situatie kan ontstaan dat er toch een onafhankelijk secretaris vereist is. Indien vertrouwen in verslaglegging en “het regelen” wordt verloren, is dit zelfs noodzakelijk.
- 11) Laat de eerste vergadering van de Omgevingsraad vooral procedureel zijn om een start te maken zonder gelijk in discussie te vervallen over tegenstellingen binnen de Omgevingsraad. Een concept voor de agenda voor de eerste vergadering:
 - a. Introductie/inleiding/voorzitter i.o
 - b. Voorstellen deelnemers
 - c. Presentatie werking Omgevingsraad
 - d. Definiëren doel en kaders van de Omgevingsraad

- e. Presenteren stand van zaken ontwikkeling (ontwikkelaars)
 - f. Analyse/discussie vertegenwoordiging stakeholders als deelnemers
 - g. Vaststellen samenstelling Omgevingsraad
 - h. Keuze onafhankelijke voorzitter en vaststellen invulling secretariaat
 - i. Afspraken rond communicatie
 - j. Vergaderschema vaststellen
- 12) De eerste Omgevingsraadbijeenkomsten hebben nog geen gekozen voorzitter. Dit kan goed worden ingevuld door bevoegd gezag (wethouder) indien deze (mede) organisator is, tot een onafhankelijke voorzitter het kan overnemen. Ook kan een andere partij die vertrouwd wordt en ervaring heeft, de eerste vergadering(en) voorzitten tot er een voorzitter is gekozen.
 - 13) Als richtlijn voor de frequentie van de Omgevingsraad bijeenkomsten is een vergaderschema van 1x per maand reëel om aan te houden (9 tot 10 per jaar).
 - 14) Als er een periode niets te melden of te bespreken valt, is het toch verstandig elkaar regelmatig via de Omgevingsraad te zien en bij te praten. Ook het feit dat er geen nieuws is, is nieuws voor de mensen die op afstand staan. Radiostilte veroorzaakt meestal speculaties en daarmee onrust. Vanuit stilstand weer op gang komen is moeilijk en daar is vaak geen tijd voor. Het kan voorkomen dat er soms maanden achtereen geen nieuwe ontwikkelingen zijn (denk aan doorlooptijd Raad van State procedures). Minimaal 3x per jaar bij elkaar komen.
 - 15) Het is aan te bevelen om van elke Omgevingsraadbijeenkomst een verslag wordt gemaakt. Het is verstandig om deze, na goedkeuring in de volgende bijeenkomst, de gecorrigeerde versie via een website (gemeente en ontwikkelaar) openbaar te maken.
 - 16) Het is daarentegen niet verstandig om van de platformbijeenkomsten een (openbaar) verslag te maken. Voor intern gebruik volstaat vaak een besluiten- en actielijst.
 - 17) Maak als uitgangspunt voor deelnemers aan de Omgevingsraad de afspraak om elkaar tijdig en voldoende te informeren over zaken die andere deelnemers aan de Omgevingsraad aangaan onder het motto: “verras elkaar niet”.
 - 18) Deelnemende partijen moeten zo veel mogelijk communiceren via, of vanuit de Omgevingsraad. Communicatie langs de Omgevingsraad heen (over een bepaald onderwerp) wordt dan vooraf gemeld en onderling afgestemd.
 - 19) Voor de discussie binnen de Omgevingsraad is het goed als er op verzoek een beroep kan worden gedaan op externe deskundigen voor duiding van informatie en de invulling van “joint fact finding”. Hiervoor moet dan wel budget beschikbaar zijn.
 - 20) Stel de Omgevingsraad niet open (tenzij uitdrukkelijk door de Omgevingsraad zelf bepaald) voor deelname van:
 - a. Journalisten
 - b. Raadsleden/politieke partijen
 - c. College leden
 - d. Niet gedefinieerde stakeholders
 - 21) Gestreefd moet worden om zowel de Omgevingsraad als de platformen niet groter te laten zijn dan 20 personen om effectief overleg mogelijk te houden
 - 22) Indien bepaalde onderwerpen een intensievere bespreking vereisen, valt te overwegen om via een kleinere samenstelling van belanghebbenden (“petit comité”) het (voor) te bespreken.
 - 23) Doe nooit aan stemmen in de Omgevingsraad maar streef naar overeenstemming dan wel optekenen van de verschillen met bijbehorende argumentatie.

- 24) Stel een einddocument op. De uitkomst van een Omgevingsraad is meestal een “omgevingsovereenkomst” of een “omgevingsconvenant”.

3.8 Operationeel functioneren

Veel staat al vermeld in deze checklist. Een Omgevingsraad vergt in het begin veel extra tijd. Dit is minder het geval indien de Omgevingsraad tijdig ingesteld is en eigenlijk “het proces meeloopt”. In de gevallen dat de Omgevingsraad niet vanaf het begin betrokken is, zal dit een inhaalslag tot gevolg hebben die de nodige tijd vraagt. Deze inhaalslag is noodzakelijk omdat een dialoog een zeker mate van gelijkheid aan kennis vereist. Deze zal eerst moeten worden bereikt.

Bij sommige Omgevingsraadbijeenkomsten is het aanvangstijdstip vroeger op de avond en start met een gezamenlijke (eenvoudige) maaltijd. Dit heeft meerdere voordelen:

- ✚ Er wordt tijdig begonnen en de vergadering is op tijd afgerond. Men heeft nog iets aan de avond.
- ✚ Er ontstaat een meer informelere, losse sfeer die de dialoog ten goede komt.
- ✚ Na de maaltijd zit iedereen door elkaar waardoor blokvorming voorkomen wordt (hier kan ook op “gestuurd” worden).

De tijd dat er aandachtig vergaderd kan worden is beperkt tot maximaal 2,5 uur. Als er om 18:00 uur wordt gestart met een broodje, kan de vergadering om 18:30 uur beginnen. Inclusief een korte pauze betekent dat einde vergadering rond 21:00 uur.

Het is van het grootste belang dat tussentijdse overeenstemming over onderwerpen correct wordt vastgelegd en geborgd (besluitenlijst).

De Omgevingsraad werkt op basis van overeenstemming. Er wordt nooit gestemd omdat de vertegenwoordiging niet in aantal representatief is voor de omvang en/of belangrijkheid van hun achterban. Zou er wel gestemd gaan worden, dan gaat er strijd komen om de grootte van de delegaties en om met zoveel mogelijk gelijkgestemde aan tafel te komen (coalitievorming). De Omgevingsraad kenmerkt zich door dialoog op basis van feiten, belangen en argumenten. Eventuele verschillen op onderwerpen worden zoveel mogelijk geslecht door intensief overleg, eventueel in kleinere groepjes (petit comité). Blijft er een verschil bestaan, dan wordt dit verschil uitgewerkt en voorzien van alle argumenten doorgeschoven naar (meestal) de volksvertegenwoordiging (raad BG) om daarover een besluit te nemen.

3.9 Borging van de afspraken

Een van de belangrijkste aspecten van een Omgevingsraad is dat alle gemaakte en opgetekende afspraken ook daadwerkelijk geborgd moeten kunnen worden. Daarmee kunnen de partijen die deelnemen aan de Omgevingsraad aan deze afspraken gehouden worden (naleving van de afspraken). De afspraken worden opgetekend in een “omgevingsovereenkomst” of een “omgevingsconvenant”. Alle partijen zouden deze dan moeten ondertekenen. Voor wat betreft de omwonenden ligt dit echter best wel lastig. Men is formeel geen vertegenwoordiger (niet democratisch gekozen, geen mandaat) namens de bewoners van het gebied en dit kan ok voor meerdere andere partijen aan tafel de situatie zijn (grondeigenaren, actiegroepen, dorpsraden, enz.).

Een deel van de afspraken kan via andere, formele, documenten geborgd worden. Opname van afspraken in:

- + Bestemmingsplan
- + (omgevings)Vergunning
- + Anterieure overeenkomst

Dit zijn mogelijkheden om gemaakte afspraken juridisch te borgen. Een groot deel van de afspraken passen echter niet in de hierboven genoemde documenten of zijn daarin juridisch niet houdbaar. Een andere goede mogelijkheid is dat de Omgevingsovereenkomst wordt vernoemd in de anterieure overeenkomst als zijnde hiervan deel uit te maken, maar ook dat ligt juridisch best lastig. In al deze opties zit ook nog het probleem van de volgorde van de tijd. De



omgevingsafspraken komen vaak pas definitief tot stand nadat de genoemde documenten al in procedure zijn, afgerond of ondertekend.

De optie die nu vaak gebruikt wordt om deze afspraken toch te borgen is dat de omgevingsovereenkomst getekend wordt door: alle partijen aan tafel die juridisch kunnen tekenen (zeker dus de ontwikkelaars en

de overheden) en daarnaast door de voorzitter van de Omgevingsraad en adviseur namens de omwonenden voor de goede weergave van de gemaakte afspraken.

3.10 Opheffen Omgevingsraad (of niet?)

Na de ondertekening van de omgevingsovereenkomst lijkt de rol voor de Omgevingsraad wel uitgespeeld. In veel gevallen is dit echter zeker niet het geval. Vanuit de gemaakte afspraken komt er vaak een uitvoeringsorganisatie in beeld om invulling te geven aan de gemaakte afspraken zoals bijvoorbeeld het gebiedsfonds of de burenregeling. Dit loopt dan nog jaren door waarbij de omwonenden er alle belang bij hebben om dit “te bewaken” en betrokken te worden bij noodzakelijke wijzigingen. Hiertoe kan de Omgevingsraad worden omgevormd tot een “raad van toezicht” van de uitvoeringsorganisatie zodat de bewoners zicht blijven houden op de uitvoering van de afspraken. Op deze manier kunnen bewoners in gesprek blijven met de exploitanten over eventuele ontwikkelingen.

3.11 Wat zijn de valkuilen

Pas op voor de valkuilen!

- 1) Kennis en vertrouwen zijn sleutelwoorden. Vertrouwde kennis is daarmee gelijk een combinatie die boven aan het lijstje staat om zorg voor te dragen. Dit betekent:
 - a. Gelegenheid om eigen deskundige in te zetten.
 - b. Begeleiding van vertrouwde personen die gegevens kunnen duiden.
- 2) Gebrek aan tijd is de grootste vijand van een goed proces. Dit proces met een Omgevingsraad kost veel tijd maar het is investeren aan de voorkant van het proces. Ontwikkelaars hebben

- de neiging om de druk op te voeren om bijvoorbeeld een SDE-subsidieronde te kunnen halen. Dit werkt echter contraproductief.
- 3) Vertrouwde onafhankelijke voorzitter is al eerder voorbij gekomen. Kies niet voor een mediator maar een strak leidende technische voorzitter zonder verleden met het gebied. Alles moet besproken worden aan tafel en zeker niet worden weggemoffeld.
 - 4) Hetzelfde kan gezegd worden voor de secretaris. Er is een goede proactieve secretaris nodig om alles in goede banen te leiden. Het is niet verstandig dit bij een van de partijen aan tafel onder te brengen tenzij de gehele tafel zich hierin kan vinden.
 - 5) Elke partij moet voor één belang aan de Omgevingsraad tafel zitten. Meerdere petten is dus niet mogelijk. Binnen een platform (bewoners of grondeigenaren) hoeft dit geen probleem te zijn (mits bekend). Het betekent wel dat deze persoon niet in de delegatie vanuit dat platform aan de Omgevingsraad kan deelnemen.
 - 6) Tussen elke bijeenkomst van de Omgevingsraad moeten de afgevaardigden van platformen bij elkaar komen om met hun achterban (het platform) te overleggen (terugkoppeling en voorbereiding). Sla dit nooit over en laat dit goed begeleiden. Juist hier komt veel emotie naar boven dat een platform (en de delegatie daarvan) sterk kan ontregelen.
 - 7) Vaak is er nog een grotere achterban dan de platformen. Organiseer op regelmatige basis open dialoogavonden (dus geen informatieavonden! Dialoog, niet alleen zenden!) over de voortgang waarbij vertegenwoordiging in gesprek kan gaan met de achterban om deze aangehaakt te houden.
 - 8) Alle platformen moeten een open karakter hebben. Nieuwe deelnemers kunnen en moeten altijd kunnen toetreden en ook meedingen naar deelname in de delegatie. Een gesloten platform verliest zijn recht. Er moet gezegd kunnen worden dat iemand altijd had kunnen deelnemen, ook later in het proces.
 - 9) Randvoorwaarden zijn geen selectiecriteria of een stuurmiddel richting een bepaalde oplossing. Randvoorwaarden zijn noodzakelijk omdat zij beperkend zijn om ergere, niet gewenste effecten te voorkomen (denk aan gezondheidsschade).

4 VOORBEELDEN

In dit hoofdstuk worden enkele praktijkvoorbeelden van een Omgevingsraad besproken. Hieruit blijkt dat er geen eenduidige vorm voor een Omgevingsraad is. Elke situatie en omgeving vereist een andere invulling van de Omgevingsraad om recht te doen aan die specifieke situatie en om goed om te gaan met de gevoeligheden die er spelen. Bij al deze projecten is de NLVOW betrokken als medeorganisator van het proces maar vooral als ondersteuner van de bewoners, ook tijdens de Omgevingsraadbijeenkomsten.

4.1 Windpark Wieringermeer (Omgevingsraad)

Bij Windpark Wieringermeer ging de Omgevingsraad wat laat en moeizaam van start want locaties, aantallen turbines, etc. stonden al vast, terwijl er in het begin ook discussie was over de keuze van de voorzitter en er bij omwonenden sprake was van kennisachterstand. Voor de vertegenwoordiging vanuit de bewoners werd het gebied van het windpark opgedeeld in zes sub-gebieden en per sub-gebied hadden twee personen zitting in de Omgevingsraad. Na de eerste aanloopproblemen kwam de Omgevingsraad echter goed op gang en functioneerde effectief en constructief. Ondanks de afspraak “verras elkaar niet” moesten Omgevingsraaddeelnemers enkele keren via de krant vernemen dat de plannen van het windpark op onderdelen waren gewijzigd. Dit is slecht voor het onderlinge vertrouwen. Deze Omgevingsraad is nog steeds actief. Plan is dat de Omgevingsraad zal blijven functioneren ook na de oplevering van het park, met name om te fungeren als toezichthouder op de uitvoeringsorganisatie (beheer gebiedsfonds).

Deze Omgevingsraad werd in eerste instantie bemand door:

- ✚ Bewoners (2 per sub-gebied)
- ✚ Natuur: Het Blauwe Hart
- ✚ NMF Noord Holland
- ✚ Dorpsraden
- ✚ Ontwikkelaars (2 partijen)
- ✚ Dorpsmolen (postcoderoos)
- ✚ Gemeente

Als toezichthouder voor de uitvoeringsorganisatie zal dit terug gebracht worden tot vooral een vertegenwoordiging vanuit de bewoners.

4.2 Windpark Nij Hiddum Houw (Omgevingsadviesraad)

Voor Windpark Nij Hiddum Houw in Friesland (kop Afsluitdijk) is een Omgevingsadviesraad ingesteld. Vanuit omwonenden nemen vertegenwoordigers uit dorpsraden deel, hebben zich enkele direct omwonenden aangemeld en neemt ook een actiegroep deel. De provincie faciliteert de Omgevingsadviesraad, er is een neutrale voorzitter aangetrokken en de Omgevingsadviesraad is actief betrokken bij de stappen in de formele procedure. Waarschijnlijk vanwege de agenda van de ontwikkelaars (en van de provincie) moest de Omgevingsadviesraad in hoog temp aan de slag, soms met meerdere bijeenkomsten per maand, zelfs in de zomermaanden. Juist dan knelt de kennisachterstand van omwonenden. Die tijdsdruk leidde tot toenemende frustratie met als gevolg dat een aantal deelnemers uit de Omgevingsadviesraad is gestapt met als motivering dat er geen enkele reële kans is om ook maar iets aan de plannen te veranderen. Daarmee leek deze Omgevingsadviesraad te gaan mislukken - met als belangrijkste redenen de tijdsdruk en het onwrikbaar vasthouden aan de eigen plannen en procedures door provincie en ontwikkelaars (randvoorwaarden). Toch is het ook daar tot een omgevings-overeenkomst gekomen met een (relatief) goed resultaat. Dit is mede het gevolg van het tijdig instellen (proceduretechnisch) van de

Omgevingsadviesraad zodat deze al heeft mogen meedenken over de concept NRD als een geprefereerde partner. Hierbij heeft de Omgevingsadviesraad een zwaarwegende stem gekregen in de keuze van de VKA. Deelname aan Omgevingsadviesraad door:

- ✚ Bewonersdelegatie (4 personen) selectie door provincie
- ✚ Dorpsbelangen (5 dorpen, ieder 1 persoon)
- ✚ Ontwikkelaars (2 partijen)
- ✚ Vertegenwoordiger recreatiebranche
- ✚ NMF Friesland (alleen beginfase)
- ✚ Actiegroepen (2x)
- ✚ Provincie (bevoegd gezag tot vergunning)
- ✚ Gemeente (bevoegd gezag na vergunning)

4.3 Windpark Weijerswold en Europark (Omgevingsraad)

Bij Windpark Weijerswold en Europark in de gemeente Coevorden was er een Omgevingsraad bestaande uit ontwikkelaars, overheden en omwonenden. Omwonenden waren georganiseerd d.m.v. een Bewonersplatform. De gemeente speelde op de achtergrond een belangrijke rol door zich op het standpunt te stellen dat het vergunningstraject pas gestart zou worden als er overeenstemming zou zijn tussen ontwikkelaars en omwonenden over een omgevings-overeenkomst. Dit gaf de omwonenden een duidelijke en goede positie om te kunnen overleggen en tot afspraken te komen. Kenmerkend hier was dat de gemeente de minimale opgave had gedefinieerd voor beide gebieden bij elkaar en daarnaast ook ruimte gaf aan het overleg om tot een grotere invulling met meer “mee profiteren” te komen. Daarmee was er ook een “waterbed” effect gecreëerd tussen de beide locaties. Uiteindelijk hebben de bewoners van de twee gebieden gezamenlijk bepaald welk deel van de vereiste hoeveelheid windenergie waar moest komen op basis van de specifieke situatie en argumenten van elk gebied. Met dit als uitgangspunt is het gesprek gestart met de

ontwikkende partijen om eventueel “meer” te kunnen realiseren in een gebied. De vereiste doelstelling is zo gerealiseerd met begrip voor de verdeling over de gebieden.

4.4 Windpark DMOM (Omgevingsadviesraad)

Tot voor kort was het ondenkbaar dat er een Omgevingsadviesraad zou kunnen worden ingesteld voor dit windpark maar uiteindelijk is dit toch gelukt voor het gedeelte Oostermoer (gemeente Aa en Hunze). De Omgevingsraad is gestart in april 2019 en heeft een moeilijk start gekend. Door escalatie van het conflict tussen omwonenden, RCR en ontwikkelaars was er weinig basis om met elkaar in gesprek te gaan. Het is nu nog te vroeg om over een resultaat te spreken al zijn de eerste afspraken tussen omwonenden en ontwikkelaars gemaakt. Er begint een voorzichtig herstel van onderlinge verhoudingen af te tekenen. Deelname aan Omgevingsadviesraad door:

- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform
- ✚ Delegatie vanuit Dorpsraden
- ✚ Gemeente & provincie
- ✚ Ontwikkelaars
- ✚ Actiegroep

4.5 Windpark Culemborg (Gebiedstafel)

Bij windpark Culemborg is na veel weerstand vanuit het gebied, net voor het vaststellen van de NRD, de Gebiedstafel opgericht. Hierdoor was de Gebiedstafel in staat om ook inbreng op de NRD te hebben. In dit traject wordt de Gebiedstafel nadrukkelijk betrokken bij de keuzen die moeten leiden tot de invulling van een windpark in het gebied Lage Veld in Culemborg. De samenwerking loopt dusdanig goed dat besloten is om de Gebiedstafel een zwaarwegend advies te laten hebben in de keuze van het VKA. Ook wordt de Gebiedstafel nadrukkelijk betrokken

bij NRD en MER waardoor gezamenlijk aan kennisopbouw wordt gedaan. Deelname aan de Gebiedstafel door:

- ✚ Initiatiefnemers
- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform
- ✚ Actiegroep
- ✚ Delegatie vanuit grondeigenaren
- ✚ Windcentrale (andere bestaande windturbines)
- ✚ NMO
- ✚ Gemeente

4.6 Energiegebied Bergentheim (Omgevingsadviesgroep)

In de gemeente Hardenberg is door de gemeente een scan uitgevoerd voor mogelijkheden voor duurzame energie. Het gebied bij Bergentheim kwam hieruit naar voren als potentieel voor windenergie. In overleg met de inwoners uit het gebied is dit omgezet naar een duurzaamheidsopgave voor het gebied. Door middel van een Omgevingsadviesgroep worden nu scenario's uitgewerkt die invulling geven aan de doelstelling voor dit gebied. Kenmerken voor deze Omgevingsadviesgroep is dat hier ook een platform voor grondeigenaren is opgericht en er nog geen ontwikkelende partijen zijn (buiten de deur gehouden). Het is dus een proces van het gebied zelf, om te komen tot invulling van de duurzaamheidsopgave.

Deelname aan Omgevingsadviesgroep door:

- ✚ Delegatie vanuit Bewonersplatform (45 pers.)
- ✚ Delegatie vanuit Grondeigenarenplatform (20 pers.)
- ✚ Dorpsraden (4 dorpen)
- ✚ Vertegenwoordiging recreatiepark
- ✚ Actiegroep (belangenorganisatie RDB)
- ✚ NMO vertegenwoordiging
- ✚ Gemeente

4 Voorbeelden

4.7 Andere Omgevingsraden

In deze beschrijving van de Omgevingsraad is ook de ervaring meegenomen van de volgende projecten met een Omgevingsraad:

- ✚ Windpark Hartelbrug II, Spijkenisse
- ✚ Windpark West-Frisia, Medenblik
- ✚ Windpark Elzenburg de Geer, Oss
- ✚ Windpark IJsselwind, Zutphen
- ✚ Proces Windkracht3, Emmen (Pottendijk & Zwartembergerweg)
- ✚ Windpark Klein Piershil, Korendijk
- ✚ Proces Gedragscode wind Wijchen



Figuur 8 Omgevingsadviesgroep Energiegebied Bergentheim

We zien nu op meerdere plaatsen dat er ingezet gaat worden op de inzet van een Omgevingsraad. Hier is de NLVOW niet altijd bij betrokken. Vooral in Groningen (diverse projecten) en Gelderland (o.a. Duiven, Plei-route, Olst-Wijhe).

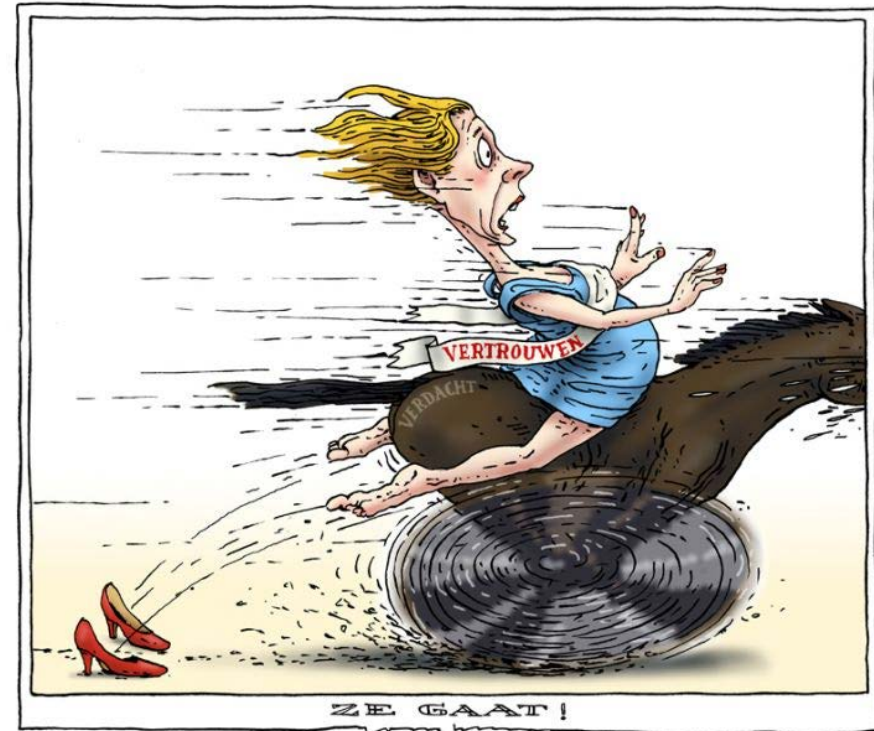
5 CONCLUSIE EN AANBEVLING

In 2015 is door de NLVOW voor het eerst gewerkt met een Omgevingsraad in het kader van de realisatie van een windpark. Na ruim vier jaar met de ervaring van twaalf Omgevingsraden kan worden gesteld dat het instellen van een Omgevingsraad bij duurzame energieprojecten een goed middel is om te komen tot de beste of best geaccepteerde invulling (of volgens anderen: de minst slechte). Er is echter nog veel te leren en toe te voegen.

5.1 Conclusie

Het proces tijdig en niet van boven naar beneden maar juist vanaf beneden naar boven doorlopen is cruciaal. Het vergt veel energie en tijd van burgers en dit wordt niet eens altijd in dank afgenomen door de overige inwoners van het betreffende gebied. Het vergt ook een andere manier van denken en werken voor het bevoegd gezag. Bevoegd gezag is gewend regie en uitvoering te delegeren naar initiatiefnemers daar waar ze nu juist zelf de regie moet voeren want zij staan juist immers boven de partijen. Bevoegd gezag is ook de partij die burgers een positie in het proces moet en kan bezorgen. En ook van initiatiefnemers wordt gevraagd met een meer open en empathische houding om gezamenlijk te komen tot afspraken. Het is niet genoeg om te voldoen aan de opgave van duurzaamheidsprojecten, naar onze mening moeten deze projecten ook maatschappelijk duurzaam zijn voor de bewoners die rond het project wonen en werken en samen nog een lange toekomst voor zich hebben.

Verder is het toepassen van een omgevingsraad nog een zeer recente, nieuwe ontwikkeling. We leren elke keer weer bij en bouwen meer ervaring op. Bij elk nieuw project met een Omgevingsraad lijkt deze nog beter opgezet te zijn, beter te functioneren en beter resultaat te



behalen. Het is zeker belangrijk dit leerelement met elkaar te delen en te gebruiken om de Omgevingsraad verder te perfectioneren.

De inzet van een Omgevingsraad lijkt een vertragende factor in de doorlooptijd voor het realiseren van het project. De omvang van het duurzaamheidsproject zal ook niet snel de maximaal toelaatbare omvang bereiken. De grote winst zit in het sociaal maatschappelijke aspect. Deze manier van werken beperkt de nu sterk optredende ontwrichting en verruimt de maatschappelijke ruimte voor nieuwe duurzame projecten. Het versterkt het vertrouwen in een goed proces met een objectieve afweging van belangen. *De echte winst: Burgers voelen zich gehoord en er is een basis voor opvolgende projecten!*

5.2 Aanbeveling: Kennis als uitgangssituatie

Het is altijd goed om een gezamenlijk startpunt te hebben als je met elkaar in gesprek gaat over mogelijke invullingen en de te maken afspraken. Deze wens is niet altijd even eenvoudig in te vullen. Elke partij zal immers vanuit zijn eigen perspectief de situatie bekijken en daarmee een andere beoordeling hebben van die situatie. Hierdoor ontstaat er al snel discussie over wat de impact is van een gekozen oplossing nog voordat er toe gekomen wordt aan: wat kunnen we er aan doen. Voor de milieu aspecten in een gebied is er de MER. Onze aanbeveling is om altijd de MER-onderzoeken uit te voeren (ongeacht de omvang van het duurzaamheidsproject). De MER onderzoeken zijn een goede basis om de dialoog mee te starten.

Voor het sociaal, maatschappelijke aspect is er echter geen basis onderzoek dat hiervoor gebruikt kan worden. In de MER worden al wel steeds meer aspecten rond het sociaal en maatschappelijk domein meegenomen maar dat is zeker nog niet voldoende voor een solide basis van de discussie aan de Omgevingsraad. Bij de Commissie m.e.r. is er in onderzoek om meer toe te gaan naar een [Omgevings-Effect-Rapportage \(OER\)](#). Dit is echter nog niet zover. Onze voorkeur heeft nu daarom een andere optie en dat is om naast de MER een [Sociaal Impact Assessment \(SIA\)](#) uit te voeren en dit als uitgangspunt te nemen voor de discussie over de te maken afspraken. In Nederland beginnen we hier de eerste pilots mee uit te voeren.

5.3 Aanbeveling: Achterbanraadpleging

Figuur 5 geeft schematisch weer hoe belangen, voorkeuren en argumenten door middel van een Omgevingsraad of een Burgerforum aangereikt kunnen worden aan onze volksvertegenwoordiging voor besluitvorming. De vertegenwoordiging vanuit beide participatievormen is natuurlijk in aantal nog sterk beperkt ten aanzien van de deelnemende burgers. Een recente ontwikkeling betreft het toepassen

van de methode van [Participatie Waarde Evaluatie \(PWE\)](#). Via deze methode kunnen mogelijke opties voorgelegd worden aan een breed publiek (internet raadpleging) om op deze manier nog duidelijker te krijgen wat de voorkeur heeft van de burgers, de mogelijk toekomstige omwonenden.

5.4 Aanbeveling: de Participatiewaaiër

Dit document gaat over het participeren van de burgers in het proces rond de realisatie van duurzame energieprojecten. Het woord “Participatie” wordt echter vooral gebruikt in de betekenis van meedoen aan een project in financiële zin. Financiële participatie kan gezien worden als grote betrokkenheid van de omgeving bij het project. Ook wordt wel gesteld dat hiermee minder overlast wordt ervaren. Wij zijn echter van mening dat het een niet zonder het andere kan. Er zijn goede afspraken nodig en het is belangrijk om te kunnen “meeprofiteren”. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat een project 50% lokaal eigenaarschap moet hebben. Voor de mogelijkheden rond financiële participatie is er de [participatiewaaiër](#) opgesteld.

5.5 Aanbeveling: Praktische zaken

Het opzetten van een Omgevingsraad vergt inzet van tijd en geld (voor sommigen geldt: tijd = geld). Het is onze absolute overtuiging dat de inzet van een Omgevingsraad zich terugverdient. Het is verstandig dit goed in te plannen (zowel tijd als geld).

Tijd

De inzet voor een Omgevingsraad is verschillend per fase waarin een project zich bevindt. Op basis van het schema in figuur 3. Een bijeenkomst

Processtap 2 t/m 4

Hier hebben we te maken met een klankbordgroep. De doorloop van

deze stappen zal in totaal tussen de 1 à 2 jaar zijn. De klankbordgroep is adviseren aan het gemeentelijk proces en zal 4 à 5 keer per jaar bij elkaar komen. Een bijeenkomst zal gemiddeld 2,5 uur duren en er is gemiddeld 1,5 uur aan voorbereidingstijd nodig.

Processtap 5

Dit is meestal ook een klankbordgroep. Doorlooptijd: maximaal 1 jaar. Verwachte aantal bijeenkomsten 6-8 per jaar. Per bijeenkomst 2,5 uur en 1,5 uur voorbereiding.

Processtap 6 t/m 9

Dit is meestal een Omgevingsraad. De doorlooptijd is mede afhankelijk van de WRO procedure (NRD, MER, Bestemmingsplan, Vergunning). Gemiddeld rekening houden met 2 à 3 jaar. 5 à 6 bijeenkomsten per jaar. Een bijeenkomst zal gemiddeld 2,5 uur duren en er is gemiddeld 1,5 uur aan voorbereidingstijd nodig.




Processtap 10/11



Omgevingsraad wordt in deze fase teruggebracht tot een toezichthoudende instantie (afspraken) en intermediair naar de omgeving. In het begin (tot operationeel worden windpark) zal er ongeveer 3x per jaar bij elkaar gekomen worden, daarna zal dit teruglopen tot 1x per jaar.

In de processtappen 5 t/m 9 zullen tussen de bijeenkomsten ook de platformen (als deze er zijn) bij elkaar komen voor overleg.

Geld

Ten aanzien van geld zijn de volgende zaken van belang om rekening mee te houden:

-  Faciliteren ruimte Omgevingsraadvergaderingen
-  Voorzitter
-  Secretaris

-  Externe begeleiding burgers
-  Externe deskundigen (incl. second opinion)
 - o In vergaderingen als gesprekspartner/uitleg
 - o Maken rapporten/onderzoeken

5.6 Slotwoord

Kan een Omgevingsraad overal en altijd toegepast worden? Nu zijn “overal” en “altijd” grote woorden om te gebruiken maar het concept van een Omgevingsraad kan toch wel heel erg vaak ingezet worden. De samenstelling van de deelnemende partijen, de doelstelling en de vorm kunnen (en zullen) verschillend zijn en aangepast dienen te worden op de specifieke situatie. De Omgevingsraad lijkt een goed concept om voor een gedefinieerde invulling van gebied en opgave in gezamenlijkheid tot de meest passende oplossing te komen. Dit dan gecombineerd met daarbij het meenemen van een relatief grote groep aan direct betrokken burgers (omwonenden). Hierbij moet zorgvuldig en met respect voor elkaar de dialoog aangegaan worden. We zien dat het geven van vertrouwen en verantwoordelijkheid aan de omwonenden zelf, positief werkt en leidt tot een meer constructieve houding van de omgeving.

6 BIJLAGEN

Dit rapport bevat de volgende bijlagen:

- ✚ Burgerforum in de vorm van een burgerparlement. Een uitwerking vanuit het NPBO.
- ✚ De omgevingsovereenkomst van Windpark Nij Hiddum Houw als voorbeeld.
- ✚ Voorbeeld checklist van bespreekpunten door de Omgevingsadvies bij de realisatie van een windpark.

6.1 Burgerforum in de vorm van een burgerparlement

6.2 Een omgevingsovereenkomst (Nij Hiddum Houw)

6.3 Checklist bespreekpunten Omgevingsraad windpark



BURGERPARLEMENTEN

OM ONZE DEMOCRATIE TOEKOMSTVAST TE MAKEN

Een initiatief

van het

Nederlands Platform Burgerparticipatie en

Overheidsbeleid

VOORWOORD

Waarom zou u dit verhaal gaan lezen en er tijd in steken? Doe dat niet als de toekomst van onze democratie u niet bezig houdt en al evenmin als u meent dat het met de democratie in ons land en elders in de wereld prima in orde is. Als u echter, net als ik, meent dat het met onze democratie niet zo goed gaat en dat we aan de slag moeten om die democratie toekomstvast te maken: lees dan vooral verder want dan kunnen we misschien bondgenoten worden.

Wat kunt u verwachten? Geen diepgravende analyses van wat er allemaal niet goed gaat met de democratie en wat daarvan de oorzaken zijn. De voorstellen die ik hierna aan u voorleg namens het “Nationaal Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten”^{*} zijn toekomstgericht en vooral praktisch van aard - gericht op daden en doen. Verwacht ook geen voorstellen voor institutionele hervormingen of voor het aanpassen van wet- en regelgeving. Hoe belangrijk ook, democratie is wat ons betreft meer dan instituties en procedures: het is bovenal een op normen en waarden gebaseerde praxis. Onze voorstellen willen aangrijpen op die praxis en daarin ervaring op gaan doen met nieuwe vormen die onze democratie kunnen verrijken en bij de tijd brengen en houden.

“Burgerparlementen”? Als u nu op Google kijkt, komt u slechts een enkele verwijzing tegen - een paar al wat oudere tweets en dat is het wel. Als het aan mij - aan ons - ligt komt daar zo snel mogelijk verandering in. Dit verhaal is “work in progress” en is dus vooral bedoeld om medestanders te werven: mensen die wat zien in onze voorstellen, die ze beter willen maken en die tijd en energie willen steken in de omslag van woorden naar daden.

Dit verhaal is dus geschreven voor mensen die zich zorgen maken over onze democratie en die daar wat aan willen doen. Mensen die aan de slag willen met het uitwerken van het idee van burgerparlementen of die zelf een burgerparlement over een bepaald onderwerp willen opstarten. Wat dat laatste betreft: verwacht van ons binnenkort ook een voorstel voor het organiseren van een concreet burgerparlement over de energietransitie.

Genoeg “gevoorwoord” - aan de slag!

Althans als u zich aangesproken voelt en zich wilt inzetten voor het toekomstvast maken van onze democratie.

Schettens, 6 april 2017

Albert Koers
Prof. em. Universiteit Utrecht
Voorzitter Raad van Toezicht NPBO
Email: albert.koers@npbo.nl

^{*}Nog in oprichting, maar al wel zo stevig verankerd in de hoofden en de harten van een groep initiatiefnemers dat het passeren van een stichtingsakte minder belangrijk is dan zo snel mogelijk aan de slag gaan. O.a. met deze voorstellen.

SAMENVATTING

We leven in een tijd waarin het oude wil vertrekken, maar het nieuwe nog niet is geboren. Het gaat daarbij niet alleen om de energietransitie en de overgang van een lineaire naar een circulaire economie, maar ook om de democratie. Onze democratie staat onder druk en zou wel eens heel wat minder toekomstvast kunnen zijn dan we denken. Dit niet vanwege een gebrek aan inzet en kwaliteit van hen die de democratie dragen, maar omdat een dominant op hiërarchie gebaseerde systeem van besluitvorming niet meer past in een geglobaliseerde samenleving met horizontale gezagsverhoudingen.

Wat niet wil zeggen dat we denken dat democratie het kan stellen zonder hiërarchie. Maar wat wél wil zeggen dat we de horizontale component van onze democratie moeten versterken om te voorkomen dat overheden en burgers elkaar kwijt raken in een zichzelf voedende cyclus van onderling wantrouwen. Daarom zijn onze voorstellen niet gericht op herziening van de instituties en procedures van onze representatieve democratie, maar zijn ze bedoeld om die instituties en procedures aan te vullen en te verrijken met een nieuw fenomeen: “burgerparlementen”.

Een burgerparlement is een initiatief van, en wordt geleid door, burgers, al spreekt het voor zich dat overheden de vorming van een burgerparlement kunnen stimuleren. Een burgerparlement is *ad hoc* en dus tijdelijk en het houdt zich bezig met één bepaalde maatschappelijke kwestie. En dit vanuit een lange termijn perspectief, los van de waan van de dag. Burgerparlementen kunnen dus landelijk, regionaal, provinciaal of lokaal zijn. En het zijn geen vrijblijvende debating clubs, maar qua opzet en werkwijze gericht op het ontwikkelen van voorstellen met meetbare impact op de besluitvorming van formele bestuursorganen als gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer.

Kern van onze voorstellen is niet dat er zo af en toe eens een burgerparlement wordt georganiseerd dat soms wel of soms niet wat oplevert. Integendeel: doel van onze voorstellen is juist te bereiken dat burgerparlementen een vast en erkend onderdeel worden van onze democratie, niet - het zij herhaald - in plaats van de instituties en procedures van onze representatieve democratie, maar juist als aanvulling en verrijking daarvan. Burgerparlementen moeten deel worden van het systeem en geen vrijblijvend “speeltje” zijn van politici, bestuurders of burgers.

Daarom moeten er kwaliteitseisen gesteld worden aan burgerparlementen en moet er een systeem komen om toe te zien op de naleving van die eisen. Pas als dat het geval is, is een burgerparlement een “*BurgerParlement*” (gedeponeerde merknaam). Qua werkwijze stellen we voor uit te gaan van een (gemodificeerd) jury-model, dat wil zeggen: professionals presenteren de kennis en informatie die de “parlementariërs” nodig hebben om geïnformeerd met elkaar in debat te gaan en om uiteindelijk tot weloverwogen besluiten te komen. Naast een eigen projectorganisatie heeft elk burgerparlement dus ook een expert- en een klankbordgroep om de leden op vlieghoogte te brengen.

Eén ding is cruciaal: burgerparlementen worden samengesteld op basis van loting, dat wil zeggen: via loting wordt er een pool gevormd en uit die pool wordt in een aantal stappen een zo representatief mogelijk parlement samengesteld. Burgerparlementen mogen niet bemenst worden vanuit een politieke of intellectuele elite van vrijwilligers want dan falen ze in hun meest essentiële missie: horizontaliseren van democratische besluitvorming en versterken van de band tussen overheid en burgers.

Want één ding staat vast: die band is *conditio sine qua non* voor een toekomstvaste democratie.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

I. WAAROM?

1.	Spannende tijden	1
2.	Democratie onder druk	1
3.	Waarom democratie?	2
4.	Evolutie en “win-win”	3

II. WAT?

1.	De kern van het idee	5
2.	Speelveld en spelers	5
3.	Occupy of jury?	6
4.	Kwaliteit en certificering	7

III. HOE?

1.	Stap 1: projectorganisatie	9
2.	Stap 2: bemensing	9
3.	Stap 3: kennis en informatie	10
4.	Stap 4: politiek proces	11
5.	Stap 5: de bijeenkomst(en)	12
6.	Stap 6: besluitvorming	13

IV. TEN SLOTTE

1.	Houtskoolschets	14
2.	Omgevingsprojecten	14

I. WAAROM?

Hierna geen uitputtende analyses over de vraag wat er allemaal niet goed gaat met de democratie in ons land en wat daarvan de oorzaken zijn. Als gezegd in het voorwoord, we willen ons vooral richten op de toekomst en op daden in plaats van op woorden. Het gaat ons om het verbeteren en verrijken van de praxis van onze democratie en niet om het aanpassen van instituties en procedures. Dit zo zijnde, moeten we wel duidelijk maken waarom we menen dat actie geboden, wat voor ons de waarde is van democratie en hoe we de zaak willen aanpakken.

1. Spannende tijden

We leven in een tijd waarin het oude wil vertrekken, maar het nieuwe nog niet is geboren. Een tijd van transities die zich onder onze ogen afspelen, waar we deel van zijn en die we - als het even kan - willen sturen in een richting die ons goeddunkt.

- De overgang van een energiesysteem gebaseerd op fossiele brandstof naar een systeem gebaseerd op hernieuwbare bronnen. CO2 uitstoot terugdringen om de opwarming van de aarde te beperken. Een majeure opgave, zowel technisch, als economisch, maar ook - en misschien wel bovenal - sociaal maatschappelijk.
- De overgang van een economie waarin grondstoffen eenmalig - lineair - worden gebruikt naar een circulaire economie waarin grondstoffen worden hergebruikt in gesloten ketens. "Cradle to cradle." Een minstens even grote en urgente opgave, ook weer technisch, economisch en sociaal-maatschappelijk.

Alsof dit al niet genoeg is, is er nog een derde, misschien minder zichtbare, maar minstens zo fundamentele transitie gaande: van onze democratie. Misschien zelfs wel de meest fundamentele want wat er met onze democratie gebeurt, zal in belangrijke mate bepalend zijn voor het verloop en de uitkomst van de energietransitie en de transitie naar circulariteit. Is democratie - in eigen land, maar ook elders in de wereld - in staat de besluiten te nemen en uit te voeren die nodig zijn voor de toekomst van de mensheid op deze planeet?

Zware woorden, zware vragen, die hier enkel worden opgeworpen om aan te geven dat er fundamentele ontwikkelingen gaande zijn - moeten zijn - en dat die ontwikkelingen ons confronteren met ingrijpende keuzes. Die we - en dat is het alpha en omega van dit verhaal - alleen kunnen maken als we onze democratie op orde hebben.

En dat is niet het geval en het wordt er niet beter op.

2. Democratie onder druk

Waarom gaat het volgens ons niet goed met de democratie in ons land?

- In de relatie politicus/bestuurder en burger is wantrouwen de regel geworden en vertrouwen de uitzondering. Onbetekenende voorvallen triggeren daarom al snel een bij burgers latent aanwezig wantrouwen, terwijl politici/bestuurders, dat wetende, zich steeds meer insluiten in systeemdenken met vaste en veilige regels, procedures en protocollen.
- Het neo-liberalisme heeft geleid tot het verdwijnen van een stelsel van collectieve maatschappelijke organisaties ten faveure van de markt en marktpartijen. Collectieve maatschappelijke organisaties dragen bij aan het vertrouwen van burgers in de politiek - een nauwe relatie tussen overheden en commerciële partijen voedt juist het wantrouwen van burgers jegens politiek en politici.

- Hoger opgeleiden kunnen zich prima redden in een geglobaliseerde wereld: voor hen biedt globalisering alleen maar voordelen. Dit geldt niet voor lager opgeleiden: voor hen is globalisering een bedreiging van identiteit en bestaanszekerheid. Populisme is onvermijdelijke zolang politiek en politici de kracht van deze breuklijn in de samenleving blijven ontkennen.
- Het ledenaantal van vaste politieke partijen blijft dalen, er komen steeds meer lokale, one-issue en/of splinterpartijen bij en kiezers worden steeds minder voorspelbaar. Dit tast niet alleen de representativiteit en legitimiteit aan van democratisch gekozen organen, maar ook hun vermogen de coalities te vormen die nodig zijn om effectief te besturen.
- Alles moet sneller en sneller, mede door de niet te stillen honger van de media naar nieuws. Incidenten winnen het daarom van ontwikkelingen en de aandacht van politici en bestuurders verschuift van de lange(re) termijn naar de korte(re). Voor politieke partijen is snel scoren belangrijker geworden dan in rust en weloverwogen het goede doen.

Er valt (veel) meer te zeggen over elk van deze (en andere) punten, maar wij menen dat dit kan volstaan als onderbouwing van onze mening dat het niet goed gaat met de democratie in ons land. Wij menen bovendien dat de zojuist genoemde punten niet aangepakt kunnen worden door wat aan de knoppen van het systeem te draaien - daarvoor zijn de problemen te ingrijpend en te structureel.

- Er is één rode draad die terugkomt in elk van bovenstaande punten: de verdeling van macht, in het bijzonder binnen de driehoek “overheid”, “markt” en “burgers”. De geschiedenis leert dat het onmogelijk is te sleutelen aan machtsverhoudingen zonder weerstand en verzet op te roepen. Macht is een “zero-sum game”: wat de één er bij krijgt, verliest de ander.
- De vijf punten laten ook zien hoezeer onze democratie is achtergebleven bij fundamentele veranderingen in de samenleving. Die samenleving is geglobaliseerd, maar onze democratie opereert nog als vanouds binnen nationale grenzen. Qua gezagsverhoudingen wordt de samenleving steeds horizontaler, maar onze democratie gaat nog steeds uit van hiërarchie.
- Geen van die vijf punten heeft van doen met de inzet en de kwaliteit van de mensen die als politicus, bestuurder of ambtenaar onze democratie dragen. Integendeel, wat onze democratie vermag - en dat is nog steeds heel veel - is toe te schrijven aan hun professionaliteit en persoonlijk commitment. De feilen zitten in het systeem en zijn niet persoonlijk.

Onze democratie staat dus onder druk en dan niet aan de oppervlakte, maar fundamenteel en systemisch. En dat juist in een tijd waarin we als samenleving voor zeer ingrijpende beslissingen staan.*

3. Waarom democratie?

Maar waarom vasthouden aan democratie? Misschien is een aristocratie of zelfs een dictatuur wel een betere bestuursvorm om de problemen van deze tijd het hoofd te bieden. Ons antwoord op die vraag is dat, meer dan enige andere bestuursvorm, democratie de potentie heeft mensen met elkaar te verbinden om uit vrije wil gezamenlijk te werken aan een betere toekomst. Waaruit volgt dat wat ons betreft de kwaliteit van democratie kan worden afgeleid uit de mate waarin die potentie wordt benut. En dat is nu juist



* In zijn documentaire “Onderstroom” maakt Jeroen Hoogendoorn bovenstaande analyse op een even indringende als overtuigende wijze zichtbaar. Hoogendoorn volgde vier jaar lang een groep burgers in Friesland die niet alleen “nee” wilde zeggen tegen windparken, maar die zelf verantwoordelijkheid wilde nemen voor een beter plan. Volgens velen, ook buiten Friesland, slaagden ze daarin wonderwel - om vervolgens in de steek gelaten te worden door het provinciebestuur enkel vanwege electorale overwegingen. Weg vertrouwensrelatie overheid en burger. Zie: www.understroom.net.

het probleem want de vorige paragraaf laat zien dat de verbindend kracht van onze democratie is afgenomen en, als we niets doen, zal blijven afnemen.

Is dit wat ons betreft de meer- en kernwaarde van democratie, democratie is meer dan dat: het is ook een set spel- en gedragsregels voor een beschaafde vorm van besluitvorming.

- In principe heeft elke (volwassen) burger het recht deel te nemen aan democratische besluitvorming. Dat recht gaat gepaard met zekere plichten.
- Deelnemers aan democratische besluitvorming zijn gelijkwaardig, zij hebben elk het recht van initiatief, het recht van spreken en het recht een stem uit te brengen.
- Deelnemers aan democratische besluitvorming handelen naar eer en geweten en zij nemen besluiten op basis van argumenten en na afweging van alle belangen.
- Ongeacht de formele procedure van besluitvorming, in een democratie houdt de meerderheid rekening met de opvattingen en belangen van de minderheid.

Democratie - echte democratie - is dus meer dan één keer per vier jaar mogen stemmen en besluiten nemen bij meerderheid van stemmen. Democratie is noch de dictatuur van het volk, noch de dictatuur van de meerderheid. Democratie is bovenal dialoog, respect voor de ander en gezamenlijk beslissen na overleg en deliberatie. Dit zijn de spel- en gedragsregels waar wij aan hechten en die aan de basis liggen van onze voorstellen.

4. Evolutie en “win-win”

Het voorafgaande is al eerder - en soms beter - gezegd door anderen. Zie het dus als de klokken gelijk zetten voordat we aan het echte verhaal beginnen. Er is echter nog één ander prealabel punt: hoe gaan we te werk als we dingen willen veranderen, vooral omdat - zie boven - een beetje aan de knoppen draaien niet volstaat?

Het ontbreekt in ons land niet aan ideeën, initiatieven en acties gericht op het versterken en verbeteren van de representatieve democratie.* Sommige daarvan zijn evolutionair en zoeken naar geleidelijke aanpassingen - andere zijn meer revolutionair en willen een hardere breuk met het verleden. Soms gaat het om het veranderen van de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen (bijvoorbeeld met behulp van kiesdrempels), soms om het de-politiseren van besluitvorming ten gunste van besluitvorming door deskundigen op basis van technocratische processen en nog weer andere voorstellen willen burgers meer directe invloed geven in procedures en processen van democratische besluitvorming. Daarbij kan het gaan om vormen van directe democratie zoals referenda, maar ook om vormen van burgerparticipatie in de besluitvorming over concrete onderwerpen.

Hoe gevarieerd ook, het overgrote deel van al deze ideeën, initiatieven en acties richt zich tot de spelers die thans in het veld staan en vragen van die spelers akkoord te gaan met andere spelregels, met het inzetten van nieuwe spelers of zelfs met een heel ander spel. Dit alles lopende de wedstrijd. Meer concreet: als een bepaald voorstel slechts via (Grond)wetswijziging kan worden gerealiseerd, dan ligt de toekomst van dat voorstel in handen van de politieke partijen die op dat moment de macht in handen hebben. Aan die partijen vragen om terzijde te gaan staan - bijvoorbeeld door verkiezingen te vervangen door loting - is wat ons betreft een weinig realistisch scenario. De geschiedenis leert dat het vrijwillig afstaan van macht in de politiek een zeldzaam fenomeen is.

* Dit is geen wetenschappelijk betoog en dus zien we af van verwijzingen. Daarop past één uitzondering want onze ideeën en voorstellen zijn wel zeer schatplichtig aan: David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij, Amsterdam 2014.

Wij kiezen dus voor een andere aanpak: we doen hierna geen voorstellen om ook maar een komma of jota te veranderen aan de inrichting van onze representatieve democratie, maar we zetten er iets naast: “burgerparlementen” waarin burgers een eigen democratisch spel spelen op een eigen speelveld en met eigen spelregels. Niet in plaats van het democratische spel van de bestuursorganen van de representatieve democratie, maar in aanvulling en - hopelijk - verrijking daarvan en daarop. Die burgerparlementen kunnen landelijk zijn, regionaal of lokaal; ze zijn in principe tijdelijk; en ze houden zich maar met één onderwerp bezig. En dus komen ze niet in de plaats van gemeenteraden, provinciale staten of de Tweede Kamer, maar ze zijn juist complementair.

Qua aanpak kiezen we dus voor geleidelijkheid en “win-win” waarbij de reguliere organen van de representatieve democratie samenleven en samenwerken met die nieuwe burgerparlementen. En waarbij de tijd zal leren of en hoe die burgerparlementen formeel ingepast kunnen worden in de instituties en procedures van onze representatieve democratie. Wat ons betreft is de praxis leidend en gaan we eerst ervaring opdoen met burgerparlementen voordat aanpassing van instituties en procedures aan de orde is.

II. WAT?

Ons staat niet voor ogen dat er zo af en toe een burgerparlement wordt georganiseerd dat soms wel of soms niet wat oplevert. Integendeel: als het aan ons ligt, worden burgerparlementen een vast en erkend onderdeel van onze democratie, niet in plaats van de instituties en procedures van ons representatieve democratie, maar juist als aanvulling en verrijking daarvan. Burgerparlementen zijn dus systemisch en structureel en geen vrijblijvend “speeltje”, noch van politici en bestuurders, noch van burgers zelf.

Wat zijn de hoofdlijnen als dit de basisgedachte is?

1. De kern van het idee

Laten we beginnen met de meest prangende vraag: wat is dat nu eigenlijk - een “burgerparlement”? In drie korte statements.

- Het is een initiatief van en geleid door een groep burgers die met elkaar in gesprek willen over een maatschappelijk vraagstuk. Dat vraagstuk kan landelijk zijn (bijv. energiebeleid of ouderenzorg), regionaal (bijv. mobiliteit of natuurbeheer) of lokaal (bijv. stadsontwikkeling of onderwijs). Er is dus niet één permanent burgerparlement, maar er zijn meerdere tijdelijke parlementen.
- Vooropgezet doel van een parlement is bij te dragen aan de politieke besluitvorming over het onderwerp dat aan de orde is in dat parlement. Een burgerparlement is dus geen vrijblijvende debaterende club, maar alles is gericht op het leveren van input voor de formele besluitvorming door gemeenteraden, provinciale staten en/of de Tweede Kamer.
- Meerwaarde van een burgerparlement is niet alleen dat het burgers betreft bij politiek en maatschappelijk belangrijke onderwerpen, maar ook dat het de kennis die in de samenleving aanwezig is bijeenbrengt en mobiliseert. Het gaat dus niet alleen om betrokkenheid en acceptatie, maar evenzeer om de kwaliteit van democratische besluitvorming.

Uit deze korte typering blijkt dat burgerparlementen zich metterdaad richten op het aanpakken van de hierboven gesignaleerde problemen van onze democratie. Immers: (a) zij zijn een nieuwe manier om burgers te betrekken bij democratische besluitvorming; (b) zij kunnen dus helpen het wantrouwen van burgers richting politiek en politici weg te nemen; (c) zij bieden meer ruimte voor reflectie en deliberatie dan mogelijk is in de hectiek van de dagelijkse politiek; (d) ze kunnen dus onderwerpen oppakken vanuit een meer lange termijn perspectief; en (e) bovenal: ze kunnen bijdragen aan het versterken van wat voor ons de kernwaarde is van democratie: het vermogen mensen met elkaar te verbinden om uit vrije wil gezamenlijk te werken aan een betere toekomst.

2. Speelveld en spelers

Denk niet dat bovenstaand model zich leent voor elk onderwerp waarover democratische besluiten genomen moeten worden. Burgerparlementen zijn geen wondermiddel en kunnen bij onjuist gebruik zelfs schade veroorzaken. Voor een deel gaat het hierbij om principiële kwesties - voor een ander deel om zaken van puur praktische aard.

Principieel is dat er onderwerpen zijn die buiten het speelveld van burgerparlementen moet blijven. Het moge waar zijn dat burgerparlementen een rol kunnen spelen bij het overbruggen van de spanning tussen een op hiërarchie gebaseerde democratische besluitvormingsproces en een samenleving waarin verticale gezagsverhoudingen wijken voor horizontale samenwerkingsrelaties, maar feit is ook dat er in elke democratie onderwerpen zijn die enkel geregeld kunnen worden op basis van hiërarchie. Een overheid zonder het recht om belastingen te heffen? Ondenkbaar! Een overheid zonder

geweldsmonopolie? Ondenikbaar! Een overheid zonder dwangmiddelen jegens burgers? Ondenikbaar! Burgerparlementen over dit soort onderwerpen hebben geen zin want een burgerparlement dat de staat en de overheid wil ontmantelen kent de eigen grenzen niet.

Leent dit soort onderwerpen zich niet voor een burgerparlement omdat ze principieel buiten het speelveld liggen, er zijn ook onderwerpen die om meer praktische redenen maar beter niet aan een burgerparlement voorgelegd kunnen worden. Het vermogen van de leden van een burgerparlement om zich in te werken en kennis te verwerven mag niet worden onderschat, maar evenmin mag het worden overschat. Er zijn dus onderwerpen die inhoudelijk zo complex zijn - bijvoorbeeld op het gebied van de buitenlandse politiek - dat het niet redelijk is te verwachten dat een modale burger daar een gefundeerd oordeel over kan geven. En waar de meerwaarde van een burgerparlement juist gelegen moet zijn in rust en ruimte voor reflectie en deliberatie, zo lijken ook onderwerpen minder geschikt die onder hoge tijdsdruk staan.

Een laatste opmerking over de spelers. Hoewel wat ons betreft een burgerparlement een zaak is van burgers, is er geen reden dat overheden afzijdig moeten blijven. Soms kan dat inderdaad wenselijk zijn, maar soms ook is input van de kant van de overheid essentieel om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen. Of heeft een bestuursorgaan er juist belang bij dat er over een bepaald onderwerp een burgerparlement aan de slag gaat. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat het normaal gaat worden dat er afspraken worden gemaakt tussen een burgerparlement en het meest betrokken democratische bestuursorgaan - gemeenteraad, provinciale staten of de Tweede Kamer - over de formele status van de uitkomsten van een burgerparlement. Met als ultieme stap dat op voorhand wordt afgesproken dat die uitkomsten formeel zullen worden bekrachtigd door dat bestuursorgaan.*

Burgerparlementen - het zij herhaald - komen dus niet in de plaats van de bestuursorganen van onze representatieve democratie. Ze moeten een aanvulling en verrijking zijn.

3. Occupy of jury?

Wij menen dat er twee opties zijn voor wat betreft de hoofdstructuur van een burgerparlement: (a) het "occupy-model"; of (b) het "jury-model".

Het occupy-model is gebaseerd op de organisatie en werkwijze van de Occupy beweging die een aantal jaren geleden actief was in tal van steden wereldwijd (en dat hier en daar nog steeds is). Kort gedomd: elke Occupy groep had een aantal werkgroepen waarin ideeën werden ontwikkeld en voorbesproken. Agendering, proces en inhoud lagen volledig in handen van de leden van die werkgroepen. Als een werkgroep zo ver was, werden de ideeën van de werkgroep als voorstellen voorgelegd aan een "general assembly" voor besluitvorming op basis van consensus. Discussies werden begeleid door "facilitators", sprekers kwamen aan het woord in de volgorde van de "stack" (de lijst van sprekers), een stelsel van handsignalen werd gebruikt om de discussies te sturen en geluidsversterking was meestal taboe zodat om de paar minuten de woorden van een spreker van mond tot mond werden doorgegeven totdat ook de buitenste ring op de hoogte was. Dat hield niet alleen de politie op afstand (geen geluidsoverlast), maar dwong sprekers ook kort en helder te zijn.



* Waarmee de hoogste trede op de "participatieladder" in het model van Sherry Arnstein uit 1969 wordt bereikt.



Het jury-model steekt radicaal anders in elkaar. Waar in het occupy-model de ideeën en voorstellen waarover beslist gaat wordt door de deelnemers zelf worden bedacht en voorbesproken in werkgroepen, wordt in het jury-model alle informatie aangedragen door daartoe opgeleide professionals (en/of door de deskundigen die zij daartoe inschakelen) en is het aan een jury om op basis van al die informatie een beslissing te nemen. In het meest bekende voorbeeld van een jury-model - een strafproces over zware

misdrijven - presenteren de openbare aanklager en de advocaat van de verdachte elk de feiten die zij relevant achten, geven die professionals aan welke interpretatie zij hechten aan die feiten en maken ze aldus kenbaar voor de jury welke verschillen van inzicht er zijn zowel met betrekking tot de feiten als zodanig, als met betrekking tot de interpretatie van die feiten. De rechter ziet er op toe dat aanklager en advocaat zich aan de spelregels houden, maar het is aan de jury een keuze te maken tussen twee radicaal verschillende visies op de werkelijkheid.

Hoewel het occupy-model het qua democratische legitimatie wint van het jury-model - alles door en vanuit de burger - kiezen wij voor dat laatste model als uitgangspunt voor de organisatie en de werkwijze van burgerparlementen. Die keuze wordt vooral ingegeven door overwegingen van effectiviteit. Burgerparlementen moeten geen praatclub zijn, maar moeten aantoonbaar impact hebben op de democratische besluitvorming in ons land over belangrijke maatschappelijke onderwerpen. Dan is het niet realistisch van een groep burgers te vragen zich in korte tijd voldoende in te werken in een onderwerp waar ze voordien waarschijnlijk nooit echt mee bezig zijn geweest. En dan vergt debat en discussie à la Occupy in een open en minimaal gestructureerde algemene vergadering niet alleen veel tijd, maar is er ook alle kans dat alle discussie eindigen in vage en tadeloze compromissen. Hoe indrukwekkend soms ook, veel impact heeft de Occupy-bewegingen niet gehad.

We gaan hierna dus uit van het jury-model waarin de “gekozenen” de feiten en de argumenten aangereikt krijgen door, dan wel onder leiding van, deskundige professionals, waarin er een “rechter” is die toeziet op het naleven van de spelregels en waarin het de taak van de “jury” is alles te wikken en te wegen en daarna een beslissing te nemen. Hierna zal evenwel ook blijken dat het jury-model niet slaafs wordt gevolgd en dat er op onderdelen van wordt afgeweken: een parlement is nu eenmaal geen jury.

4. Kwaliteit en certificering

Het is al gezegd: in onze visie moeten burgerparlementen uitgroeien tot vaste elementen in het Nederlandse landschap van democratische besluitvorming. Dat zal alleen gebeuren als ze aantoonbaar van meerwaarde zijn en die meerwaarde ontstaat alleen als burgerparlementen kwaliteit leveren. Wat ons voor ogen staat is dus niet een losse verzameling burgerparlementen die komen en gaan al naar gelang mensen het initiatief nemen en wat geld bij elkaar weten te sprokkelen, maar een professioneel gecoördineerd netwerk van wisselende parlementen die elk voor zich zo zijn ingericht en functioneren dat ze de kwaliteit leveren die nodig is om het fenomeen “burgerparlement” op de kaart te zetten.

Een dergelijke opzet impliceert dat er een entiteit moet zijn die het netwerk opbouwt en in stand houdt. Wij stellen daarom voor dat er een “Platform Burgerparlementen” wordt ingericht dat in staat is de volgende functies uit te voeren: (a) bekendheid geven aan het fenomeen “burgerparlement” en aan de mogelijkheden en beperkingen daarvan; (b) het ontwikkelen van kwaliteitseisen waar burgerparlementen aan moeten voldoen en van een systeem om die eisen te borgen; (c) op verzoek

(groepen van) burgers helpen bij het op- en inrichten van een burgerparlement; (d) de leiding van een burgerparlement desgewenst coachen en begeleiden gedurende de looptijd van het parlement in kwestie; en (e) toezien op de naleving van de spel- en gedragsregels die voor een burgerparlement zijn afgesproken, hetzij in algemene zin, hetzij specifiek voor dat parlement.

Om de kwaliteit van burgerparlementen te bevorderen en te borgen stellen we voor een (nog te ontwerpen) logo "*BurgerParlement*" te deponeren als keurmerk van het Platform en het gebruik van dat keurmerk enkel toe te staan aan die burgerparlementen die voldoen aan de hierboven onder punt (b) genoemde kwaliteitseisen en het daarmee samenhangende kwaliteitssysteem. Dit ter beoordeling van (het bestuur van) het Platform. Die aanpak komt dus neer op certificering met als doel te bereiken dat het keurmerk *BurgerParlement* door overheden en burgers gezien gaat worden als bewijs van kwaliteit, zowel voor wat betreft de gang van zaken binnen een parlement, als voor wat betreft de uitkomsten van een parlement.

III. HOE?

Elk burgerparlement is maatwerk. Waarover gaat het? Is het landelijk, regionaal, provinciaal of lokaal? Wie initieert het en wie zouden er aan mee willen doen? Hoeveel tijd is er beschikbaar? Wat is het budget? Toch is er ook zoiets als een algemeen format: er zijn zekere elementen die altijd terugkomen, voor een deel omdat ze praktisch/handig zijn, voor een ander deel omdat ze moeten om aan de kwaliteitseisen te voldoen.* Hierna een eerste verkenning van het format voor een (landelijk) burgerparlement over een belangrijk maatschappelijk onderwerp.

1. Stap 1: projectorganisatie

Zonder menskracht gebeurt er niets en dus is de eerste stap het inrichten van een projectorganisatie. Ook daarvoor geldt dat het om maatwerk gaat, maar een aantal elementen zal altijd terugkeren.

- Een projectleider: een gecompliceerde functie, niet alleen inhoudelijk, maar ook relationeel. Het moet iemand zijn met natuurlijk gezag en een forse dosis inlevings- en incasseringsvermogen.
- Een projectbureau dat groot en sterk genoeg is om de projectleider te ondersteunen met alle executieve werkzaamheden - beter nog: dat al dit soort werkzaamheden kan overnemen.
- Een begeleidingscommissie met gezaghebbende personen op wie de projectleider een beroep kan doen, maar die ook eigenstandig actie neemt als de commissie meent dat het niet goed gaat.

Dit lijkt wel zo ongeveer het minimum te zijn dat op de rails moet staan voordat begonnen kan worden met het daadwerkelijk organiseren van een burgerparlement.

2. Stap 2: bemensing

Eén van de eerste en meest cruciale vragen is dan hoe het burgerparlement samengesteld gaat worden. Cruciaal omdat die samenstelling meer dan enige andere factor bepaalt wat de democratische meerwaarde zal zijn van burgerparlementen. Als burgerparlementen enkel bevolkt gaan worden door hoger opgeleiden - de "elite" - helpen ze niet om alle burgers van dit land intensiever te betrekken bij onze democratie - eerder in tegendeel. Burgerparlementen moeten dus niet gerekruteerd worden uit een kring van vrijwilligers want dan doen alleen mensen mee die al betrokken zijn. Sterker, het is waarschijnlijk dat lang niet alle vrijwilligers die het initiatief nemen tot een burgerparlement uiteindelijk een stoel zullen hebben als dat parlement aan de slag gaat.



Het jury-model biedt aanknopingspunten. Een jury wordt meestal in twee stappen samengesteld: eerst wordt er op basis van loting een pool van potentiële jury-leden gevormd waarna vervolgens (in elk geval in een strafproces) uit die pool een jury wordt geselecteerd die zowel door de aanklager als de door verdediging voldoende "representatief" wordt geacht. Maar wat is "representatief" voor een burgerparlement? Betekent het dat een landelijk burgerparlement net als de Tweede Kamer uit 150 leden moet bestaan? Laten we realistisch zijn: echte representativiteit zoals in een statistisch verantwoorde steekproef lijkt onhaalbaar en daarom kiezen we voor een pragmatische aanpak. Voor een landelijke burgerparlement lijken 50 tot 75 zetels wel zo ongeveer het maximaal haalbare en dus zal er binnen dat aantal gestreefd moeten worden naar zoveel mogelijk representativiteit, dat wil zeggen

* We gaan hierna dus uit van een gecertificeerd *BurgerParlement*.

een zo groot mogelijke spreiding qua (onder meer) opleiding, inkomen, woonplaats, leeftijd en gender. Zoveel mogelijk diversiteit: van cruciaal belang om democratische besluitvorming weer tot een zaak te maken waar alle burgers zich bij betrokken voelen.

Meer concreet zou een landelijk burgerparlement als volgt kunnen worden samengesteld, waarbij de projectleider van stap 1 optreedt als trekker en regisseur.

- a. Alle volwassen burgers van ons land moeten in aanmerking kunnen komen om mee te doen aan een landelijk burgerparlement en daarom worden er uit gemeentelijke bevolkingsadministraties via loting 2.000 namen van volwassen burgers geselecteerd.
- b. Aan elk van die “gelukkigen” wordt gevraagd of ze in principe mee willen doen - waarbij direct wordt vermeld dat deelname tijd gaat kosten en dat ze daarvoor slechts een relatief bescheiden vergoeding zullen ontvangen.
- c. Stel dat 500 mensen positief reageren op de oproep, dan wordt die groep gescreend op representativiteit aan de hand van nader uit te werken criteria. Zoals: opleiding, gender, inkomen, leeftijd, woonplaats en/of politieke binding.
- d. Stel dat er zo een groep van 250 mensen overblijft die als totale groep een redelijk afspiegeling is van de Nederlandse samenleving, dan wordt aan die 250 mensen gevraagd of ze daadwerkelijk mee willen doen aan het burgerparlement in opbouw.
- e. Daarbij wordt aan die groep ook gevraagd mee te doen aan een online enquête die er op gericht is na te gaan of er bij iemand sprake is van vooroordelen, dan wel van opvattingen die in beton gegoten zijn. Hoe open staat iemand tegenover het onderwerp?
- f. Stel dat 125 mensen in positieve zin reageren, dan wordt er uit die groep, mede op basis van de online enquête, een subgroep van 50 tot 75 mensen geselecteerd om zitting te nemen in het burgerparlement in kwestie.

Natuurlijk is het bovenstaande niet meer dan een eerste vingeroefening. Het gaat dan ook niet zozeer om de concrete getallen als wel om de aanpak: beginnen met loting en uit de zo geformeerde pool een zo representatief mogelijke groep samenstellen.

3. Stap 3: kennis en informatie

Burgerparlementen komen tot beslissingen na reflectie en deliberatie op basis van kennis en informatie die door professionals, of onder de regie van professionals, worden aangedragen. Dat is de kern van het jury-model. Echter, anders dan in dat model, behoeft de overdracht van kennis en informatie aan de “parlementariërs” niet uitsluitend plaats te vinden tijdens de formele bijeenkomsten van het parlement. Efficiënter en effectiever is het om die overdracht juist plaats te laten vinden voorafgaand aan de bijeenkomst(en) van een parlement en om in die bijeenkomsten zoveel mogelijk tijd te besteden aan reflectie, deliberatie en besluitvorming.

Parallel aan het bemensen van een burgerparlement wordt er daarom een “expertgroep” en een “klankbordgroep” geformeerd en zodra de bemensing rond is, gaan beide groepen aan de slag met het qua kennis en informatie op vlieghoogte brengen van de leden van het parlement. Daarbij heeft elke groep een eigen rol te vervullen.

- Doel van de expertgroep is dus niet - juist niet - om met één enkel voorstel te komen waarover dan beslist wordt in de bijeenkomst van het parlement. Doel is wel de leden van een parlement informatie en kennis aan te reiken en om hen duidelijk te maken welke keuzes voorliggen.
- Dit betekent dat een expertgroep een scala aan meningen en opvattingen moet vertegenwoordigen en dat het er juist om gaat die diversiteit over te dragen aan de leden van het parlement - waarbij elke expert voor het eigen standpunt mag pleiten totdat hem of haar de mond wordt gesnoerd.

- De expertgroep is er ook om vragen van de leden van een Parlement te beantwoorden en het ligt voor de hand dat (leden van) de expertgroep inleidingen of zelfs cursussen verzorgen, niet alleen om te vertellen hoe het (volgens hen) in elkaar zit, maar ook om aan te geven waar de vragen liggen.
- De expertgroep produceert ook de documenten die gebruikt gaan worden als basis voor de discussies en besluitvorming in de bijeenkomst(en) van het parlement. Die documenten moeten de te maken keuzes in kaart brengen, alsmede de pro's en con's van elk van die keuzes.
- De taak en opdracht van de klankbordgroep is beperkter, maar even essentieel: verzekeren dat alle maatschappelijk relevante vragen en onderwerpen in de expertgroep aan bod komen en - negatief gezegd - voorkomen dat de expertgroep zich ingraaft in de eigen, interne discussies.

De expertgroep en de klankbordgroep moeten er dus voor zorgen dat de besluitvorming van een burgerparlement gebaseerd is op kennis van zaken. Met als belangrijkste uitdaging dit te doen voor een groep relatieve leken met diverse achtergronden en opleidingen en dat ook nog eens in een relatief beperkte hoeveelheid tijd. Dat lukt alleen als ook de meest moderne digitale technieken worden ingezet via een daartoe speciaal ingerichte website. Die website mag dus niet alleen een schatkamer zijn waarin door de leden van een parlement desgewenst naar informatie kan worden gezocht, maar de site moet die informatie ook aanbieden in hapklare brokken, moet de "parlementariërs" volgen bij hun zoektocht naar kennis en informatie en moet hen bovendien in staat stellen om één op één te communiceren met de leden van de expert- en de klankbordgroep over vragen en (voorlopige) conclusies.

De website is uiteraard ook bedoeld als platform om aan de werkzaamheden van een parlement algemene bekendheid te geven en om het publiek te betrekken. Minimaal zal alle informatie op de website toegankelijk moeten zijn voor het publiek, maar daarnaast moeten geïnteresseerden ook input kunnen leveren in de discussie. Dit betekent dat er menskracht moet zijn om die input te verwerken en toegankelijk te maken voor de leden van de expert- en de klankbordgroep en van het parlement zelf.

Een burgerparlement moet maximaal transparant zijn.

4. Stap 4: politiek proces

Stappen 2 en 3 kunnen nog grotendeels gezet worden door en onder de verantwoordelijkheid van de projectleider omdat ze overwegend organisatorisch/executief van aard zijn. Dat wordt anders op het moment dat er getrechterd moet gaan worden, dat wil zeggen: als alle opgedane kennis en informatie omgezet moet gaan worden in standpunten, voorstellen en, ultiem, besluiten. Dit is een inherent politiek proces en de verantwoordelijkheid daarvoor moet bij het parlement zelf liggen. Waarbij de projectleider uiteraard ondersteuning blijft bieden.

Op een bepaald moment in het voorbereidingsproces moet er dus uit de leden van een parlement een voorzitter worden gekozen om het politieke proces te faciliteren. Een lastige opgave want op dat moment is een parlement niet veel meer dan een verzameling losse individuen die elkaar niet of nauwelijks kennen. En dan gaat het ook nog om een functie die van cruciaal belang is voor het succes of het falen van een parlement. Eén optie is dat het eerdergenoemde Platform Burgerparlementen nagaat welke leden beschikken over de vereiste ervaring en kwalificaties en dat het Platform vervolgens kandidaten voordraagt en verkiezingen organiseert. Een andere optie is dat het Platform in overleg met de projectleider en de begeleidingscommissie (van het project) een neutrale buitenstaander levert die optreedt als technische voorzitter en die het stokje overdraagt aan een gekozen voorzitter zodra het parlement bijeenkomt. Of die door het parlement wordt gevraagd door te gaan.

Zodra de leden van een parlement voldoende vlieghoogte hebben bereikt, is het de taak van de voorzitter er voor te zorgen dat de leden van het parlement met elkaar in discussie gaan. Daartoe kan hij of zij bijvoorbeeld de expert- en/of klankbordgroep vragen om stellingen te formuleren en aan de leden vragen daarop te reageren of om zelf met stellingen en/of voorstellen te komen. Waarop de voorzitter aan de leden van de expert- of klankbordgroep kan vragen daar weer op te reageren. Hij of zij moet dus beschikken over de vaardigheid om via bepaalde interventies het politieke proces op gang te brengen.

Zie in deze stap de rol van de voorzitter vooral als moderator en aanjager van een digitaal discussieplatform. Hij of zij moet zich daarbij op het politieke proces kunnen focussen en dus moet er additionele menskracht beschikbaar om hem of haar te ondersteunen.

5. Stap 5: de bijeenkomst(en)

Er is dus al heel wat werk verzet voordat een burgerparlement in formele vergadering bijeenkomt. Hoe lang die vergadering duurt, waar hij plaats vindt en hoe het debat georganiseerd wordt: allemaal nader te bepalen in het kader van het concrete project, maar ook hier weer een paar algemene uitgangspunten.



- Een bijeenkomst moet ruimte bieden om gezamenlijk de informatie uit het voorbereidingstraject nog eens goed tegen het licht te houden en, vooral, om helder te krijgen welke keuzes voorliggen en wat de pro's en con's van elke optie zijn. Met een groep van 50 tot 75 mensen vergt dat, zelfs met een goede voorbereiding, minimaal een paar dagen.
- Daarnaast moet er ruimte zijn voor debat en onderhandelen, het opstellen van concept resoluties en voor het introduceren en bespreken daarvan. Een (neutraal) secretariaat zal goede diensten kunnen bewijzen bij het opstellen van stukken, terwijl het ook dienstig is als de leden van de expert- en klankbordgroep aanwezig zijn om vragen te beantwoorden.

Het is aan de voorzitter om voor elk van deze twee fases de "orde van dienst" te bepalen. Veel zal afhangen van het voorbereidingstraject. Mochten zich daarin al zekere scenario's van waarschijnlijke uitkomsten van het parlement aftekenen, dan kan de voorzitter bijvoorbeeld aan de leden van de expert- en klankbordgroep vragen om die scenario's nog eens goed tegen het licht te houden. Is alles nog open na het voorbereidingstraject, dan zal de voorzitter vooral moeten inzetten op trechters: de leden van het parlement aanzetten, en desnoods met zachte, maar ferme hand dwingen, tot het maken van keuzes. En tenslotte kunnen er maatschappelijke groeperingen en organisaties zijn die voorstellen willen voorleggen aan het parlement. Daar moet ook ruimte voor zijn.

Al met al lijken er twee methodes te zijn voor de opzet van bijeenkomst(en): (a) de "pressure cooker": alles onder hoge druk in één bijeenkomst van maximaal een week; of (b) "slow cooking" eerst enkele dagen vergaderen om alles op een rij te krijgen, dan een periode ertussen voor informeel overleg en onderhandelen en tenslotte weer een paar dagen vergaderen om conclusies te trekken en besluiten te nemen. Wij vermoeden dat de tweede methode meestal beter zal uitpakken dan de eerste, maar er is ook een uitdrukking die zegt dat onder druk alles vloeibaar wordt.

De vergaderingen van een burgerparlement zijn uiteraard openbaar, niet alleen fysiek, maar ook virtueel. En er is natuurlijk een reglement van orde, zowel voor de plenaire vergadering, als voor eventuele commissies en werkgroepen. Te betrekken van het Platform Burgerparlementen.

6. Stap 6: besluitvorming

Komt dan uiteindelijk het ultieme moment: het nemen van besluiten. Als gezegd, een burgerparlement is geen debating club en dus moeten er aan het eind besluiten liggen over wat er moet gebeuren met betrekking tot het onderwerp dat in het parlement aan de orde is (geweest). Waarop die besluiten betrekking hebben - één alles omvattend document of een serie resoluties - is afhankelijk van de werkwijze van een parlement, maar de stemprocedure als zodanig moet vooraf bekend zijn. En ook niet al te zeer verschillen van parlement tot parlement.

Waar een jury in een strafproces beslist bij unanimititeit, is er geen reden om de lat voor een burgerparlement zo hoog te leggen. Onze voorkeur gaat daarom uit naar besluitvorming op basis van consensus, dat wil zeggen: een overgrote meerderheid is voor het besluit en een relatief kleine minderheid kan er mee leven. Vanuit democratisch perspectief is streven naar consensus superieur omdat het de meerderheid dwingt rekening te houden met de minderheid. Echter, tegenover die legitimiteitswinst staat een mogelijk verlies qua effectiviteit: het bereiken van consensus vergt meestal veel tijd en het kan leiden tot weinig zeggende compromissen.

Daarom stellen wij voor dat een burgerparlement besluiten neemt op basis van een gemengd systeem. In eerste instantie wordt gestreefd naar het bereiken van consensus, maar op een bepaald moment wordt er gestemd (bij gewone meerderheid van stemmen) over de vraag of besluitvorming op basis van consensus een haalbare kaart is. Zo ja, dan is dat de marsroute - zo nee, dan gaat er gestemd worden en volstaat een gewone meerderheid van stemmen om een besluit te nemen. Streven naar het ideale, maar als dat buiten bereik is, tevreden zijn met het haalbare.

Voorwaarde bij die aanpak is wel dat in de rapportage na afloop van een burgerparlement per besluit expliciet wordt vermeld of het tot stand kwam op basis van consensus, dan wel op basis van een meerderheid van stemmen.

IV. TEN SLOTTE

1. Houtskoolschets

Het bovenstaande is natuurlijk niet veel meer dan een houtskoolschets. Toch menen we dat uit die schets voldoende blijkt wat ons in hoofdlijnen voor ogen staat en wat de meerwaarde van burgerparlementen kan zijn voor het toekomstvast maken van onze democratie. Wij zijn dan ook van plan dit verhaal breed uit te zetten in de poging er steun voor te verwerven. En als dit zou leiden tot betere ideeën: graag want dit is wat ons betreft “work in progress”.

Mochten onze voorstellen aanslaan, dan zien wij twee mogelijkheden voor een volgende stap.

- De “proof of the pudding is in the eating” en dus wordt er een concreet project opgestart voor een eerste burgerparlement. Om impact en zichtbaarheid te hebben zou dat landelijk moeten zijn en betrekking moeten hebben op een onderwerp dat in de politieke en publieke belangstelling staat. Daarom komen we ook met een voorstel voor het organiseren van een landelijk burgerparlement om een Energieakkoord 2.0 op te stellen als opvolger van het huidige akkoord.
- Het daadwerkelijk inrichten van een “Platform Burgerparlementen”. Dit omvat niet alleen het inrichten van de ondersteunende organisatie die in staat is de hierboven genoemde functies uit te voeren,^{*} maar ook het ontwikkelen van kwaliteitseisen en kwaliteitszorg voor burgerparlementen. Die eisen, tezamen met praktische aanwijzingen voor het organiseren van een burgerparlement, kunnen bijeengebracht worden in een “Handboek Burgerparlementen”.

2. Omgevingsprojecten

Burgerparlementen kunnen gaan over een breed scala van sociaal-maatschappelijk onderwerpen. Hun domein is dus ruimer dan het werkveld van het Nationaal Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten, de initiator van deze voorstellen. Het was echter een bewuste keuze om deze voorstellen niet te beperken tot omgevingsprojecten: waarom op voorhand de vleugels van een goed idee gaan kortwieken?

Feit is echter ook dat het juist omgevingsprojecten - windparken, hoogspanningstracés, aanleg wegen en dijken, rivierverbreding, kustbescherming, etc. - zijn waarbij de spanningen tussen overheden en burgers hoog kunnen oplopen. Geen wonder want juist in omgevingsprojecten staan algemeen belang en particulier belang al snel tegenover elkaar. Daarom zien wij omgevingsprojecten als een belangrijk en inhoudelijk aantrekkelijk subdomein om ervaring op te doen met burgerparlementen.

Het Nationaal Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten wil zich daarvoor gaarne inzetten. En als in de toekomst zou blijken dat er ook burgerparlementen van de grond komen buiten het domein van omgevingsprojecten, kan dat platform uitgroeien tot een “Nationaal Platform Burgerparticipatie”.

^{*} Zie p. 7.

OMGEVINGSOVEREENKOMST

WINDPARK NIJ HIDDUM-HOUW

Inhoud

Inhoud.....	2
Omgevingsovereenkomst.....	1
Inleiding	1
Positie bewoners in OAR	1
Samenstelling OAR.....	1
Ondertekening	2
Afspraken per onderwerp.....	3
Locatie van de windturbines.....	3
Aantal, grootte en plaats van de windturbines	3
Saneren bestaande windturbines.....	3
Geluidsafspraken	4
Maximale geluidsproductie	4
Inregelen Noise-reductie mode (maatwerk inregeling)	4
Monitoring geluid	4
Slagschaduw	4
Gezondheidsmonitor	5
Uiterlijk windturbines	5
Verlichting.....	5
Planschade	6
Tijdelijkheid van de vergunning.....	6
Mee profiteren gebied	6
Algemeen	6
Burenregeling.....	7
Dorpen regeling	8
Financiële participatie.....	8
Gebiedsfonds	9
Overzicht “mee profiteer” regelingen omgeving	9
Nul-opname gevolgschade realisatie.....	10
Klachten en informatie	10

LIJST VAN AFKORTINGEN

- BP Bewonersplatform
- BAG Basisregistratie Adressen en Gebouwen
- AO Anterieure Overeenkomst
- PIP Provinciaal Inpassing Plan
- PC Petit Comité (overleggroep, delegatie initiatiefnemers en bewoners)
- UO Uitvoeringsorganisatie
- kW Kilowatt
- NLVOW Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines
- NMO's Natuur en milieuorganisaties
- NHH Windpark Nij Hiddum Houw
- MER Milieu Effect Rapportage
- MW MegaWatt
- MWh MegaWatt uur
- OAR Omgevingsadviesraad (ook wel: omgevingsraad)
- OO Omgevingsovereenkomst

Omgevingsovereenkomst

Inleiding

Deze omgevingsovereenkomst (OO) is een weerspiegeling van de afspraken gemaakt tussen de ontwikkelende partijen van Windpark Nij Hiddum Houw (NHH) en de deelnemers aan de OmgevingsAdviesRaad (OAR). Voor zover mogelijk en ruimtelijk relevant zijn de hier gemaakte en opgetekende afspraken ook reeds opgenomen in de eindversie van het PIP die aan PS ter vaststelling voorligt. Initiatiefnemers hebben verder met de provincie afgesproken dat de inhoud van de Omgevingsovereenkomst ook zoveel mogelijk is wordt opgenomen in de Anterieure Overeenkomst die zij met de provincie hebben afgesloten. Daarnaast zal deze OO als addendum onder de AO worden opgenomen zodat de Provincie nakoming van de gemaakte afspraken onder de OO kan afdwingen.

Positie bewoners in OAR

De deelname van de bewoners en/of dorpsvertegenwoordiging aan de OAR betekent niet dat deze mensen (en die zij eventueel vertegenwoordigen) hiermee instemmen met de komst van het windpark of een deel daarvan. Deze deelname kan en mag dan ook niet beoordeeld worden als onderbouwing van een eventueel "draagvlak" vanuit het gebied voor de komst van het windpark. Het kan wel zijn dat de OAR en de gemaakte afspraken bij zullen dragen aan meer draagvlak voor het windpark NHH.

Samenstelling OAR

De OAR is vanuit de provincie, in samenspraak met de ontwikkelende partijen, samengesteld om een zo breed mogelijke vertegenwoordiging te verkrijgen van de partijen die belanghebbende zijn in het gebied waar het windpark zal worden gerealiseerd. Voor de OAR zijn hiertoe uitgenodigd cq hebben deelgenomen:

- De dorpsbelangen van de omliggende dorpen
 - o Cornwerd
 - o Kornwerderzand (niet ingegaan op uitnodiging deelname)
 - o Pingjum
 - o Schraard (gedurende het proces uitgestapt)
 - o Witmarsum (gedurende het proces uitgestapt)
 - o Wons
 - o Zurich
- Belangenorganisaties
 - o NMF Friesland (aanvankelijk aanwezig, later niet meer actief deelgenomen)
 - o Stichting Blauwe hart (niet deelgenomen)
 - o Hou Friesland Mooi (gedurende het proces uitgestapt)
 - o LTO Friesland (agenda lid, gedurende het proces niet meer betrokken)
 - o Handen af van de Pingjumer Halsband (gedurende het proces uitgestapt)
- Vertegenwoordiging direct omwonenden
 - o 4 personen die binnen een straal van 1km van het windpark wonen
- Vertegenwoordiging recreatiebedrijven

Voor de secretariële vastlegging en werkzaamheden zorgde de provincie in deze fase van het komen tot afspraken. Daarnaast is er een onafhankelijke voorzitter aangesteld om het proces te begeleiden. Voor advies en ondersteuning van de OAR leden is de NLVOW benaderd.

De ontwikkelende partijen en een vertegenwoordiging namens de provincie waren aanwezig bij de OAR vergaderingen.

Ondertekening

De OAR is samengesteld vanuit vertegenwoordiging van dorpen en direct omwonenden. Dit is geen formele vertegenwoordiging van de bewoners in het gebied. De deelnemende personen hebben zo goed als mogelijk afspraken gemaakt in het belang van alle bewoners in het gebied. Er kan echter geen formele verantwoording worden gedragen hiervoor omdat men niet via democratische weg gemandateerd is. De ontwikkelende partijen zijn wel formeel een partij om te tekenen voor de gemaakte afspraken. Er wordt door alle partijen waarde gehecht aan het vastleggen en betekenen van de gemaakte afspraken. Hiertoe zal dit document getekend worden door partijen, als onderschrijving van de juiste weergave van de gemaakte afspraken. Voor de omwonenden zal dit door de NLVOW geschieden als adviseur en belangenbehartiger van de omwonenden.

Namens Nuon Wind Development BV
Judith Jehee



Namens Windpark Gooyum Houw
Sjoerd Mensonides en Simon Brouwer

Namens de NLVOW
Rob Rietveld




Namens de OAR
Gerrit Valk (voorzitter OAR)



Afspraken per onderwerp

In de navolgende hoofdstukken zijn per thema de gemaakte afspraken opgetekend. De onderwerpen worden op hoofdlijnen behandeld. Teneinde tot een definitieve opzet en beschrijving van de uitwerking van de omgevingsovereenkomst te komen zullen er vanuit het overleg in Petit Comité werkgroepen (met daarbij een uitwerking van tijdsplan, rolverdeling en gewenste ondersteuning), worden opgezet waarin de ontwikkelende partijen en vertegenwoordiging OAR zitting hebben en die als doel hebben om voor het einde van 2018 een definitieve uitwerking te hebben. Hiertoe zullen ontwikkelende partijen (in overleg met provincie) zorgdragen dat er, indien noodzakelijk, onafhankelijke inhoudelijke ondersteuning is om te komen tot een definitieve uitwerking van de punten genoemd in de OO. Ten behoeve van de uitwerking van de financiële participatie, doormiddel van oprichting van een coöperatie of anderszins, kan een beroep worden gedaan op ondersteuning van bestaande, door de provincie ter beschikking gestelde faciliteiten, in het bijzonder De Energiewerkplaats.

Locatie van de windturbines

Aantal, grootte en plaats van de windturbines

Op basis van de ruimte die vanuit het provinciaal besluit is vastgesteld en de mogelijkheden die vanuit de ontwikkelende partijen is aangedragen (3 formaten windturbines met 2 opstellingsvarianten), is er afgesproken dat de opgave gerealiseerd zal worden door het opstellen van 9 (negen) "grote" windturbines (variant "C"). Positionering van de windturbines vindt plaats conform het PIP. Afwijking van deze opstelling tot maximaal 25m verschuiving is mogelijk zonder overleg met de OAR al zal de OAR wel geïnformeerd worden over eventuele aanpassingen in de positie van de windturbines. Deze eventuele verschuiving van een of meerdere windturbines zal verwerkt worden in de "burenregeling" (zie verderop in dit document).

Saneren bestaande windturbines

Uiterlijk bij ingebruikname van de eerste turbine van windpark Nij Hiddum-Houw zal het bestaande windpark Hiddum-Houw zijn ontmanteld. Daarnaast zijn er in de directe omgeving nog diverse, niet tot het windpark Nij Hiddum Houw of windpark A7 behorende, andere turbines. Door de OAR is uitgesproken om maximaal te saneren binnen de directe omgeving (ca. < 2,5km vanaf centrum oude windpark Hiddum Houw). Door ontwikkelaars/exploitanten is dit geregeld met de betreffende moleneigenaren met in achtname van 18 maanden dubbeldraaitijd. Het betreft hier 6 solitaire windturbines. De periode van dubbeldraaien gaat in op het moment dat de eerste turbine van het nieuwe park begint te draaien (dit is dus incl. de test- en inregelperiode). Deze afspraak is tevens opgenomen in het PIP.

Geluidsafspraken

Maximale geluidsproductie

De ontwikkelaars geven de garantie dat het bron-geluidsproductie van de geselecteerde windturbine in ieder geval niet boven de 109,9 dB LE,den uit zal komen (op basis van de fabrieksspecificaties). Indien mogelijk zullen ontwikkelende partijen een turbine selecteren die een lagere geluidsproductie dan 109,9 dB LE,den heeft. Bij een keuze voor een type windturbine zal de betreffende fabrieksspecificatie aan de OAR overlegd worden tezamen met de LE,den berekening gebaseerd op de statistische windsnelheden voor het gebied.

Inregelen Noise-reductie mode (maatwerk inregeling)

Er zal onderzocht worden op welke manier de windturbines ingeregeld kunnen worden zodat er minimale overlast voor de direct omwonenden wordt ervaren. Hiertoe wordt bekeken op welke manier de mitigerende maatregelen die genomen moeten worden om binnen de afgesproken geluidsnormering te blijven, kunnen worden ingezet op die momenten waarop de omwonenden hier het meeste profijt bij hebben. Uitgangspunt is dat dit wordt gedaan met behoud van een economisch gezonde bedrijfsvoering. Voor individuele windturbines kan er wel een onderlinge verschuiving ontstaan ten opzichte van elkaar. Voor het uitvoeren/realiseren van deze “slimme” instelling zal er samengewerkt worden met opleidingsorganisaties in Fryslân (NHL/Stenden). De OAR zal gedurende dit proces betrokken worden bij de uitwerking.

Monitoring geluid

Voor het monitoren of de afgesproken geluidsnormering niet wordt overschreden zijn de productiegegevens nodig (windsnelheden en productie per tijdseenheid) ten einde de totale geluidsproductie te kunnen berekenen. De geluidsnormering zoals deze is vastgesteld, is een berekende norm gebaseerd op een jaargemiddelde. Controleren van de werkelijke geluidsproductie zal ook via berekening moeten worden gedaan. Voor omwonenden is het van groot belang om zekerheid te krijgen dat het windpark de afgesproken geluidsniveaus niet overschrijdt. De ontwikkelende partijen zeggen toe dat de gegevens benodigd voor de berekening van de geluidproductie desgevraagd aan de OAR ter beschikking wordt gesteld.

Slagschaduw

Slagschaduw wordt als zeer verstorend en hinderlijk ervaren voor omwonenden. De ontwikkelaars/exploitanten van het windpark zullen ervoor zorgen dat er geen (hinderlijke) slagschaduw op de gevels van omliggende woningen en recreatiewoningen ontstaat. Na in gebruik name van het windpark zal dit ingeregeld worden bij de windturbines waardoor automatisch de windturbine tot stilstand komt als de schaduw over de betreffende (recreatie)woning valt.

Gezondheidsmonitor

Op het gebied van de eventuele invloed van windturbines op de gezondheid van bewoners in de omgeving is vrijwel er echter geen onderzoek beschikbaar en ook wordt er op dit moment geen onderzoek naar gedaan. Het lijkt daarom goed om bij het windpark NHH alert te zijn op eventuele gevolgen bij de mensen die in de directe omgeving wonen. Omwonenden en initiatiefnemers spreken met elkaar af dat ze zich zullen inspannen om rond het windpark NHH een pilot op te starten waarmee langjarig bekeken wordt of er signalen ontstaan die duiden op negatieve gevolgen voor de directe omgeving als gevolg van het Windpark. De intentie om een pilot op te starten is in het PIP opgenomen als onderdeel van de verplichte MER-evaluatie. Hierdoor worden ook de bevoegde gezagen partij bij deze intentie betrokken. Het is de bedoeling dat provincie, gemeente, OAR en initiatiefnemers samen met de betreffende deskundige instanties (GGD Fryslân, lokale huisartsen) een dergelijke monitoring uitwerken. De details zullen verder worden uitgewerkt.

Uiterlijk windturbines

De omwonenden vinden het belangrijk dat het windpark er uniform uitziet om zo minder verstorend (rustig) over te komen in het landschap (verrommeling). Alle windturbines van dit park (9 stuks) zullen daarom qua uiterlijk dezelfde verschijningsvorm moeten krijgen. Als er een mogelijkheid is om ten aanzien van de kleur waarin de windturbines worden uitgevoerd een keuze te maken, zullen de ontwikkelende partijen hierover in overleg treden met de deelnemers van de OAR ten einde gezamenlijk daarin een keuze te maken.

Verlichting

Verlichting op de windturbines wordt gezien als verstorend voor de nachtelijke beleving van het gebied en storend voor de bewoners in het gebied. Er zijn diverse mogelijkheden (nu al beschikbaar maar ook in ontwikkeling) die oplossingen geven om deze overlast te verminderen dan wel te minimaliseren. Er is afgesproken dat de verlichting op de windturbine dusdanig zal worden uitgevoerd dat deze afgeschermd is voor de direct omwonenden. Ook zal er een systeem geïnstalleerd worden om de intensiteit van het licht te verminderen bij helder weer (tot maximaal 90% reductie). Deze beide voorzieningen kunnen alleen toegepast worden indien daar toestemming voor wordt verkregen vanuit het daartoe bevoegd gezag (IL&T). Ontwikkelaars zullen zich inzetten teneinde hiervoor de vereiste toestemming te verkrijgen.

Partijen spreken verder af om alert te blijven op nieuwe ontwikkelingen en de mogelijkheid voor het toepassen hiervan te onderzoeken als dit tot de technische en wettelijk mogelijkheden gaat behoren ten einde verstoring door licht voor de omgeving (mens en landschap) verder te minimaliseren.

Planschade

De ontwikkelende partijen doen een voorstel voor planschade aan alle individuele woningen in de directe omgeving van het windpark waarvan de getaxeerde planschade meer dan 1,0% van de waarde van het onroerend goed bedraagt, het totale budget van deze regeling bedraagt maximaal 350.000 euro. Indien dit voorstel wordt geaccepteerd door de eigenaar van het onroerend goed, zal de volledige planschade (dus ook het maatschappelijk eigenrisico deel) door de ontwikkelaars worden vergoed zodra het park een volledig jaar heeft gedraaid voor zover dit past binnen het beschikbare budget. Bij overschrijding van het budget zal de beschikbare middelen evenredig worden toegekend. Eea wel onder voorwaarde dat het windpark ook daadwerkelijk wordt gebouwd. Mocht de eigenaar van een woning besluiten alsnog een planschade procedure op te starten, dan vervalt dit aanbod en geldt de normale wettelijk procedure inclusief daarbij behorende toe te passen maatschappelijk eigen risico. De details zullen verder worden uitgewerkt.

Tijdelijkheid van de vergunning

Uiterlijk zevenentwintig en een half (27,5) jaar na de dag van in gebruik name van de eerste windturbine van het windpark NHH dient het volledige windpark NHH tot twee meter onder het maaiveld weer te zijn ontmanteld. Minimaal twee jaar voor het verstrijken van voorgenoemde termijn, treden de ontwikkelende partijen (of haar rechtsopvolgers) en provincie met elkaar in overleg over de noodzaak tot ontmanteling. De OAR spreekt de wens uit om bij deze overweging te worden betrokken.

Uiterlijk bij ingebruikname van de eerste turbine van windpark Nij Hiddum-Houw zal het bestaande windpark Hiddum-Houw zijn ontmanteld. De te saneren windturbines zullen binnen 18 maanden na plaatsing van de eerste windturbine worden stilgezet en in de navolgende 2 maanden worden verwijderd. In het PIP is opgenomen dat er geen toestemming zal komen om op de vrijgekomen posities van de gesaneerde windturbines alsnog weer een windturbine te kunnen plaatsen.

Meeprofiteren gebied

Algemeen

De ontwikkelende partijen vinden het belangrijk dat de omgeving ook kan meeprofiteren van het windpark en niet alleen hinder ervaart. De ontwikkelaars stellen daartoe jaarlijks een budget ter beschikking dat gerelateerd is aan de daadwerkelijke stroomproductie van het windpark. Ook bieden ze de gelegenheid om in een deel van het windpark risicodragend te investeren. Door de OAR is het laten meeprofiteren van de omgeving vormgegeven door middel van een viertal regelingen. De ontwikkelende partijen zijn inhoudelijk niet verantwoordelijk voor het ontwerp van de regelingen, maar hechten wel aan een voor hen werkbaar uitvoering ervan.

Elke regeling geeft zijn eigen bijdrage aan het gebied. Voor de totale bijdrage van het windpark aan het gebied moeten de vier regelingen tezamen worden genomen en beoordeeld. De regelingen zijn in twee groepen te verdelen:

- 1) Financiële vergoeding vanuit de opbrengst van het windpark
 - a. Burenregeling
 - b. Dorpenregeling
- 2) Financiële deelneming aan het windpark.
 - a. Financiële participatie
 - b. Gebiedsfonds

Voor de financiële vergoeding vanuit de opbrengst van het windpark is er een budget beschikbaar van €0,40¹ (ongeïndexeerd) per opgewekte MWh van het hele windpark per jaar zolang het windpark operationeel is. Het budget zal niet lager zijn dan 75% van het te verwachten budget op basis van de P50 productieverwachting van het hele windpark op het moment van financial close en niet hoger dan 125% van het te verwachten budget op basis van de P50 productieverwachting van het hele windpark op het moment van financial close. Voor de financiële deelneming aan het windpark is 25% van het opgesteld vermogen van het windpark beschikbaar onder aftrek van de saneringsregeling voor de turbines in de omgeving.

Partijen spreken af dat initiatiefnemers jaarlijks na afronding, vaststelling/goedkeuring van de jaarrekening van het afgesloten boekjaar tot uitbetaling overgaan van de burenen- en dorpenregeling, al dan niet via een tussenpartij.

De uitwerking van de financiële deelneming is aan de OAR en aan een op te richten werkgroep participatie, een en ander in overleg met de ontwikkelende partijen. De realisatie en uitvoering van de financiële deelneming aan het windpark ligt bij door de omgeving nieuw op te richten organisatie(s) evenals de kosten hiervoor.

Burenregeling

De burenenregeling zoals de OAR deze voorstaat is bedoeld voor die mensen die binnen een straal van 850m van een windturbine van het windpark NHH wonen. De regeling wordt uitgevoerd per adres. Voor bewoners met een adres dat aan dit afstandcriterium voldoet is er in totaal 66% beschikbaar van het budget dat uit de stroomopbrengst van het windpark komt. Alle woningen in de kern van Cornwerd worden als individuele woning gezien en behandeld in de toekenning. Daarnaast is een deel van het hierboven bedoelde budget beschikbaar voor de woningen die op meer dan 850m maar minder dan 1500m van een windturbine staan en buiten de werkingssfeer vallen van de dorpenregeling. Voor deze woningen zal het jaarlijks bedrag per woning qua hoogte in verhouding zijn van de gemiddelde vergoeding per woning in de woonkern Wons volgens de dorpenregeling.

De regeling geldt voor alle adressen die niet al een verbintenis hebben met het windpark (grondeigenaar, woning in de sfeer van de inrichting, initiatiefnemer) en waar op 1 januari 2018 volgens het BAG een woonfunctie op van toepassing is. Voor woningen die later gerealiseerd worden geldt deze regeling niet. Indien de woonfunctie van een adres komt te vervallen, komt de vergoeding voor dit adres te vervallen.

De vergoeding is gekoppeld aan het adres en niet aan de bewoner. Vanuit de OAR zal een initiële lijst worden opgesteld met afstanden tot de windturbines met daaraan gekoppeld de berekening. Zowel de adressenlijst als de berekeningsmethodiek is openbaar, de toegekende bedragen worden per woning bekend gemaakt aan de eigenaar. De details zullen verder worden uitgewerkt.

¹ met dit bedrag wordt de "Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land" gevolgd, indien het bedrag in deze gedragscode wordt aangepast zal in overleg worden gegaan of aanpassing van het bedrag in het geval van Windpark Nij Hiddum-Houw ook redelijk is.

Dorpen regeling

De dorpenregeling zoals de OAR dit voorstaat is bedoeld voor de dorpenkernen die binnen een straal van 1500m van een windturbine van het windpark NHH liggen. Voor alle dorpen die daaraan voldoen (dit zijn Wons en Zurich) is er 31,8% beschikbaar van het budget dat uit de stroomopbrengst van het windpark komt. Dit budget wordt verdeeld in: 8,1% voor de woonkern Zurich en 23,7% voor de woonkern Wons. Deze verdeling is tot stand gekomen op basis van afstand tot het windpark en het aantal inwoners. Aan deze regeling zijn geen voorwaarden verbonden ten aanzien van de besteding. Het geld komt jaarlijks ter beschikking voor de dorpsvereniging die in overleg met het dorp kan bepalen hoe hier mee omgegaan wordt. De details zullen verder worden uitgewerkt.

Financiële participatie

Financiële participatie door de omgeving van Windpark NHH wordt mogelijk gemaakt door middel van een coöperatie (heeft de voorkeur van de OAR) of een andere entiteit die een deelname heeft in het windpark NHH. Deze deelname bestaat uit 2 delen omdat er ook 2 verschillende exploitanten zijn binnen het windpark NHH.

- Maximaal 25% deelname in het Nuon-gedeelte van het windpark (totaal 4 windturbines). De vorm waarin dit geschiedt wordt nog uitgewerkt.
- Restant beschikbare participatieruimte in WPGH (4,56% bij 5MW turbines) na toekenning deelname saneerders omgevings turbines in de vorm van een deelneming van de cooperatie door middel van het verkrijgen van aandelen "P" in de BV.

Omwonenden kunnen deelnemen door aan te geven dat zijn voor een bepaald bedrag (in eenheden van €500) willen deelnemen. Het is de intentie om de mensen met de meeste gevolgen van het windpark de meeste gelegenheid te bieden om te kunnen meedoen. Hiertoe wordt de beschikbare participatieruimte gebudgetteerd in drie uitgiftecirkels tot 1500m, 3000 en 4500m. Indien de beschikbare participatieruimte niet ingevuld wordt binnen deze 3 uitgiftecirkels komt dit beschikbaar voor belangstellenden op grotere afstand (> 4500m) van het windpark.

Komt er ook van buiten deze uitgifte cirkels onvoldoende belangstelling voor deelname, vervalt dat deel van de participatieruimte aan de ontwikkelende partijen.

Uitgangspunt van de financiële participatie door de omgeving is dat zij op een gelijkwaardige manier rendement verkrijgen op het door hun geïnvesteerde geld als de andere partijen die aan het windpark deelnemen (initiatiefnemers).

Voor de verdere uitwerking van de financiële participatieregeling en de te kiezen organisatievorm zal in samenwerking met een deskundige, vertrouwde partij (bijv. Noordenwind) een separaat proces worden opgezet. Hierbij wordt de OAR betrokken door middel van een in te stellen werkgroep. Er zal zoveel mogelijk lokaal de samenwerking gezocht worden.

Partijen hebben in deze Omgevingsovereenkomst hun wensen ten aanzien van financiële participatie geprobeerd vast te leggen. Partijen onderkennen echter dat de beoogde participatievorm mogelijk onderhevig is aan financiële toezichtsregels (Wet op het Financieel Toezicht, hierna 'WFT'). Om die reden wensen partijen zich het recht voor te behouden om de juridische structurering van de financiële participatie zo te kunnen wijzigen dat er (alsnog) voldaan wordt aan de eisen die de WFT aan de beoogde participatievorm stelt. De details zullen verder worden uitgewerkt.

Gebiedsfonds

Het gebiedsfonds zoals de OAR die voorstaat is bedoeld om ook omwonenden in een grotere straal rond het windpark te laten meeprofiteren ook als zij geen middelen hebben om financieel te participeren.

- Het fonds ondersteunt projecten die worden gerealiseerd in of nabij het windpark NHH binnen een straal van 6 km en bijdragen aan de leefbaarheid en sociale cohesie in het gebied.
- Het fonds ondersteunt ook projecten met duurzame doelen en verbetering van de leefomgeving en die een maatschappelijk belang dienen en lokaal draagvlak hebben.

De financiële middelen voor het fonds komen vanuit een afdracht vanuit het rendement van de financiële participatieregeling. Van de deelnemers wordt ten behoeve van het gebiedsfonds op het rendement ingehouden:

- 0,25% van de deelneming ²indien de deelnemer binnen de 1500m van het park woont
- 0,50% van de deelneming indien de deelnemer binnen de 3000m van het park woont
- 0,75% van de deelneming indien de deelnemer binnen de 4500m van het park woont
- 1,00% van de deelneming indien de deelnemer buiten de 4500m van het park woont

Van het beschikbare budget in het gebiedsfonds zal een gedeelte gereserveerd worden voor een "pot" die ingezet gaat worden als een "revolverend fonds". Dit houdt in dat hieruit renteloze leningen ter beschikking worden gesteld als deze voldoen aan de criteria waarvoor dit fonds wordt opengesteld. Op voorhand kunnen dit bijvoorbeeld zijn:

- Duurzaamheid projecten (zonnepanelen, isoleren, warmtepomp). Dit kan zowel individueel als in collectief verband.
- Mitigerende maatregelen in verband met de realisatie van het windpark NHH (geluidsisolatie, groen aanplant,

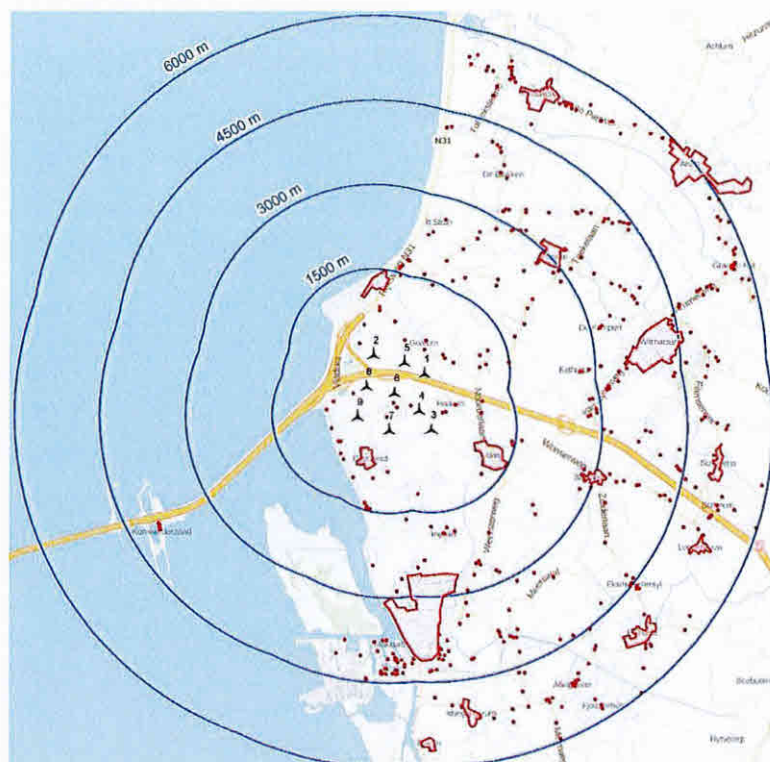
De details zullen verder worden uitgewerkt.

Overzicht "meeprofiteer" regelingen omgeving

- Bewoners binnen de 850m van een Windturbine krijgen een jaarlijkse vergoeding op basis van de afstand tot de windturbines. Budget: €0,264 (66% van €0,40) per opgewekte MWh van het totale windpark.
- Bewoners in woonkernen tussen de 850m en 1500m (Wons & Zurich) profiteren van de "dorpenregeling": Dit is een jaarlijks bedrag per dorp. Budget: €0,127 (31,8% van €0,40) per opgewekte MWh van het totale windpark.
- Bewoners met een afstand tussen 850 en 1500m en niet vallend onder de werkingssfeer van de dorpenregeling krijgen een jaarlijkse vergoeding op basis van de afstand tot de windturbines vergelijkbaar met de hoogte per woning vanuit de dorpenregeling.
- Bewoners (en organisaties) tot 4500m van een WT kunnen participeren door via een coöperatie (beleggen) te participeren in het windpark. Hiermee behalen zij een gelijkwaardig rendement op hun belegging als de ontwikkelende partijen.

² Voorbeeld: Rendement op de inleg 5%, in te houden t.b.v. het fonds 0,25%, netto beschikbaar 4,75%

Bewoners tot 6000m kunnen gebruikmaken van gebiedsfonds voor sociaal/maatschappelijke en duurzaamheidsprojecten. Budget gebiedsfonds door afdracht vanuit rendement financiële participatie.



In bovenstaande figuur, de grafische weergave van de afstanden (hier kunnen geen rechten aan worden ontleend).

Nul-opname gevolgschade realisatie

Voor aanvang van de bouwactiviteiten zal er vanuit de ontwikkelende partijen een onafhankelijke "nul-opname" worden uitgevoerd (en beschikbaar gesteld) langs de route die voor het bouwverkeer gebruikt zal worden. Het betreft een nulopname van woningen en erven. Dit is de basis waarop bij een discussie over ontstane schade beoordeeld kan worden of deze schade is ontstaan na aanvang van de bouwwerkzaamheden en toe te wijzen valt aan de bouwwerkzaamheden van het windpark. De ontwikkelende partijen zeggen toe deze schade per omgaande, voor hun rekening te herstellen. De details zullen verder worden uitgewerkt.

Klachten en informatie

Vanaf de start van de bouw van het windpark zal er door de ontwikkelende partijen voor gezorgd worden dat er één aanspreek punt is waar de mensen uit de omgeving terecht kunnen met vragen, klachten en controle naleving afspraken. Ten aanzien van de opvolging van klachten (en vragen) zal door de ontwikkelaars een opzet gemaakt worden ten aanzien van responsetijden en werkwijze. Ook zullen de ontwikkelende partijen ervoor zorgen dat de omgeving regelmatig geïnformeerd wordt over de voortgang en functioneren van het windpark en eventuele verstoringen die ervaren kunnen worden. In ieder geval zullen ontwikkelende partijen eenmaal per jaar een overleg organiseren ter bespreken van bovenstaande punten met (een afvaardiging van) de OAR bestaande uit een vertegenwoordiging van direct omwonenden en een afgevaardigde van de dorpsverenigingen voor de dorpen binnen een straal van 4500m.



Memo

Onderwerp: Notitie tips voor effectief onderhandelen & te bespreken onderwerpen

Datum:

Bestemd voor: Overleg windpark

Tips voor onderhandeling:

2 x 5 tips voor effectief onderhandelen

(vanuit het oogpunt van omwonenden van een ingreep in de leefomgeving)

Vorbereiding

1. Inventariseer toezeggingen van de andere partijen
Vaak worden in het voortraject van onderhandelingen door de andere partijen aan tafel toezeggingen gedaan. Leg vast welke toezeggingen al zijn gedaan.
2. Maak een overzicht van wensen / eisen
Door actief een eigen lijst op tafel te leggen houd je regie over het pakket als geheel tijdens de onderhandelingsrondes
3. Zoek "objectieve" maatstaven/referenties voor je eisen
Zoek uit wat bij andere, vergelijkbare ingrepen geregeld is. Als je iets nieuws wil, zoek dan naar een "objectieve" maat om aan vast te houden.
4. Stel prioriteiten
Niet alles is even belangrijk, bepaal samen welke punten bovenaan staan.
5. Test je argumenten voor je wensen/eisen
Bepaal wat de sterkste onderbouwing is van je prioriteiten.

Strategisch onderhandelen

1. Incasseer toezeggingen
Laat de andere partij zien dat je toezeggingen in de eerdere fasen hebt vastgelegd en dat dit de basis is waarop je nu verder gaat.
2. Trek samen op waar dat kan
Zoek bondgenoten op en maak afspraken om gezamenlijk voor te bereiden. Stel een kleine delegatie samen en maak afspraken voor terugkoppeling met de achterban. Overleg met elkaar wie wat behandelt in de besprekingen.
3. Houd de regie over je eigen wensen
Laat weten dat je eerst een reactie wil op alle punten van je lijst, voordat je reageert. De opmerking: Voordat ik op uw afwijzing van dit punt reageer, wil ik graag weten wat wel kan, dwingt de andere partij om nog eens goed naar je lijst te kijken.
4. Gebruik "Ja, én" in plaats van "Ja, maar"

Je wilt dat de andere partij je tegemoet komt. Dat lukt het meeste met de strategie van “waarderend informeren”; in uw betoog ben ik het met dit, dit en dat eens (hoe klein dat ook is) én mijn achterban heeft deze, deze en deze krachtige argumenten voor onze wens, zou u daarop in willen gaan? Zo een strategie, waarin de begint met waardering, triggert dat de andere partij om ook aan te geven waar hij het mee eens kan zijn. Dat kun je dan zelfs gaan vragen. Met een “Ja, maar” kom je alleen in discussie. “Ja, maar” is eigenlijk een “Nee”.

5. Vraag door op de argumentatie van de andere partij
Zoek niet eerst naar de zwaktes in de argumentatie, maar naar de punten waar je mee eens kunt zijn. Blijf positief. Zelfs in de meest negatieve afwijzingen zit wel iets waar je positief op kan reageren (voorbeeld: Na een keiharde felle afwijzing: “Tjonge, wat ga je er hard in. Je laat zien dat het voor jullie erg belangrijk is, dat is het voor ons ook. Dit en dat, ben ik het mee eens en wij vinden dat er een oplossing moet komen voor , wat vind jij?).

Mogelijke bespreekpunten bij een windpark:

Hierbij een eerste opzet van de te bespreken punten tussen de omwonenden en de ontwikkelaar/exploitant van een windpark. Hierbij gaan we uit van de punten zoals elders in soortgelijke overleg worden ingebracht. Dit gaat op deze manier voorbij aan het feit dat er locatie specifieke zaken kunnen spelen die nog toegevoegd zullen moeten worden aan de lijst. De hier gehanteerde volgorde mag en kan niet gezien worden als een indicatie van belangrijkheid. Hierin zal immers een ieder een andere afweging maken.

1. Locatie van de windturbine(s)
 - a. Is er nog ruimte om veranderingen door te voeren?
 - b. Zijn de aantallen definitief?
 - c. Wat zijn de afstanden tot de woonhuizen?
 - d. Is er een 3D model beschikbaar?
2. Geluidsbelasting (overlast)
 - a. Is er een geluidscontour kaart
 - b. Kan geluidsdruk nog verminderd worden
 - i. Type turbine (brongeluid)
 - ii. Maatregelen (wiekranden – “uilenvleugels”)
 - c. Maximalisatie geluid (aftopping piek geluidsproductie)
 - d. Perioden “noise-reductie mode”
3. Slagschaduw
 - a. Wettelijk kader (max. 17 dagen van meer dan 20min)
 - b. “0” slagschaduw optie
4. Uiterlijk turbine
 - a. Maskerende kleur voet
 - b. Anti-schitter coating wieken
5. Verlichting
 - a. Verplichting verlichting i.v.m. vliegbewegingen
 - b. Turbine lager dan 150m -> geen verlichting verplicht
 - c. Afscherming verlichting naar onderen
6. Planschade
 - a. Planschade vooraf regelen
 - b. Ook vergoeding “maatschappelijk” 2% eigen risico
 - c. Manier van uitkeren planschade (i.p.v. direct geld, aandeel in park)
7. Tijdelijke vergunning

- a. Heroverweging na economische levensduur van de turbine of windenergie nog wel nodig is dan wel of windenergie nog wel wenselijk is op deze locatie
- 8. Omwonenden vergoeding
 - a. Vergoeding direct omwonenden (lineair, exponentieel of combinatie)
 - b. Gebiedsfonds
 - c. ...?
- 9. “nul”-meting
 - a. Geluidstoename (huidige geluidsdruk in vergelijking met nieuwe geluidsdruk)
 - b. Gezondheid (zorgen over invloed van windturbines op de gezondheid)
- 10. Participatie mogelijkheden
 - a. Financiële participatie in park (direct omwonenden meer rendement?)
 - b. Poldermolen / postcoderegeling / Winddelen /
- 11. Klachten en informatie
 - a. Windparkloket
 - b. Informatie over productie windturbines
 - c. Structureel overleg
 - d. Informeren over veranderingen

Misschien zijn er punten bij die voor sommigen “over duidelijk” zijn, maar ik denk dat het verstandig is dat ook dit “over duidelijk” uitgesproken en opgetekend wordt. De perceptie van een ieder is niet gelijk en onduidelijkheid leidt tot miscommunicatie (niet zo begrepen) en vervolgens tot onvrede, wrevel en onbegrip.

Rob Rietveld