

Addendum Projectvoorstel Fase 1 Wijkwarmteplan Soesterkwartier

Inleiding

Op 2 december jongstleden presenteerde de Energietransitiewerkgroep van Vereniging Duurzaam Soesterkwartier haar nota 'Projectvoorstel Fase I Wijkwarmteplan Soesterkwartier' aan de gemeente.

Wij waarderen de constructieve houding die u liet zien in het gesprek dat we voerden naar aanleiding van ons projectvoorstel. Uit dat gesprek kwam naar voren dat een aantal onderdelen van de nota extra toelichting behoeft. Dit addendum adresseert deze punten:

1. De doorlooptijd van een half jaar voor het opstellen van een Opdrachtingsomschrijving voor het maken van het wijkwarmteplan werd als lang ervaren.
2. De kosten voor het opstellen van de Opdrachtingsomschrijving werden als hoog ervaren.
3. Er was vraag om extra toelichting over de op te richten Wijkwarmteraad.
4. Er werd gevraagd om extra toelichting op de structuur van de nieuwe rechtspersoon.

Doorlooptijd

Gezien de planning en voorgenomen activiteiten in de gepresenteerde nota is een periode van 6 maanden voor het opstellen van de Opdrachtingsomschrijving volgens ons realistisch¹. Veel tijd zal bijvoorbeeld gaan zitten in het identificeren en benaderen van stakeholders, met hen in gesprek gaan over wat wel of niet, qua inhoud, in het Wijkwarmteplan moet komen en waaraan 'oplossingen' en keuzes voor het Soesterkwartier moeten voldoen, door ons uitgangspunten genoemd. Deze gesprekken zullen deels gezamenlijk zijn, maar individuele gesprekken zijn daarnaast onvermijdelijk. Bij elkaar gaat het om tientallen stakeholders en gesprekken. Wij beschouwen deze fase als een essentieel onderdeel voor het verkrijgen van voldoende draagvlak en eenduidigheid voor het daadwerkelijke opstellen van een Wijkwarmteplan voor het Soesterkwartier. Het doorlopen van zo'n belangrijke fase vraagt voldoende tijd.

Het benaderen van stakeholders betreft niet alleen stakeholders uit het Soesterkwartier, oftewel partijen die in de Wijkwarmteraad gaan zitten, maar ook (afstemmings-)gesprekken met externe stakeholders als Stedin, Waterschap Vallei & Veluwe, BRA, RES, Provincie Utrecht, RUD, et cetera. Ook zal natuurlijk op zeer regelmatige basis met de gemeente-ambtenaren moeten worden vergaderd en afgestemd.

Om in Fase II individuele bewoners te kunnen vragen om mee te werken aan het opstellen van het Wijkwarmteplan, moeten de uitgangspunten voor het Wijkwarmteplan zodanig zijn dat deze op instemming kunnen rekenen van een brede waaier van partijen / stakeholders uit het Soesterkwartier. Stakeholders die zoveel mogelijk bewoners en ondernemers uit het Soesterkwartier vertegenwoordigen. Een breed 'ophaal' proces waarborgt dat niet alleen de input van Vereniging Duurzaam Soesterkwartier en de Energietransitiewerkgroep hierbij wordt meegenomen.

Hoe breder en eenduidiger met elkaar overeenstemming wordt bereikt over wat in het Wijkwarmteplan moet komen, wat nader uitgezocht moet worden en waaraan gekozen oplossingen moeten gaan

¹ Zie pagina 8 van het Projectvoorstel voor de planning.

voldoen, hoe sneller en makkelijker het daadwerkelijk opstellen van het Wijkwarmteplan kan verlopen².

Wanneer als uitgangspunt bijvoorbeeld wordt geformuleerd dat aanpakken die in het Wijkwarmteplan worden opgenomen voor het aardgasvrij maken van het Soesterkwartier, tegelijk ook de sociale cohesie moeten bevorderen, dan kan er in Fase II gericht gezocht en geselecteerd worden op aanpakken die dat daadwerkelijk garanderen. Bijvoorbeeld met elkaar als straat, blok of burens (dus niet als individu) gezamenlijk woningen aanpakken / verduurzamen. Of de aanpak die een woningbouwcorporatie in Rotterdam volgde, die een galerijflat verduurzaamde en tegelijk zorgde voor bredere galerijen met bankjes en minituintjes. De bewoners geven aan dat ze de galerijen nu veel meer gebruiken voor sociale interactie en tevredener zijn over het verduurzamingsproject dan bewoners uit galerijflats waar alleen de woningen werden aangepakt.

Schothorst-Zuid

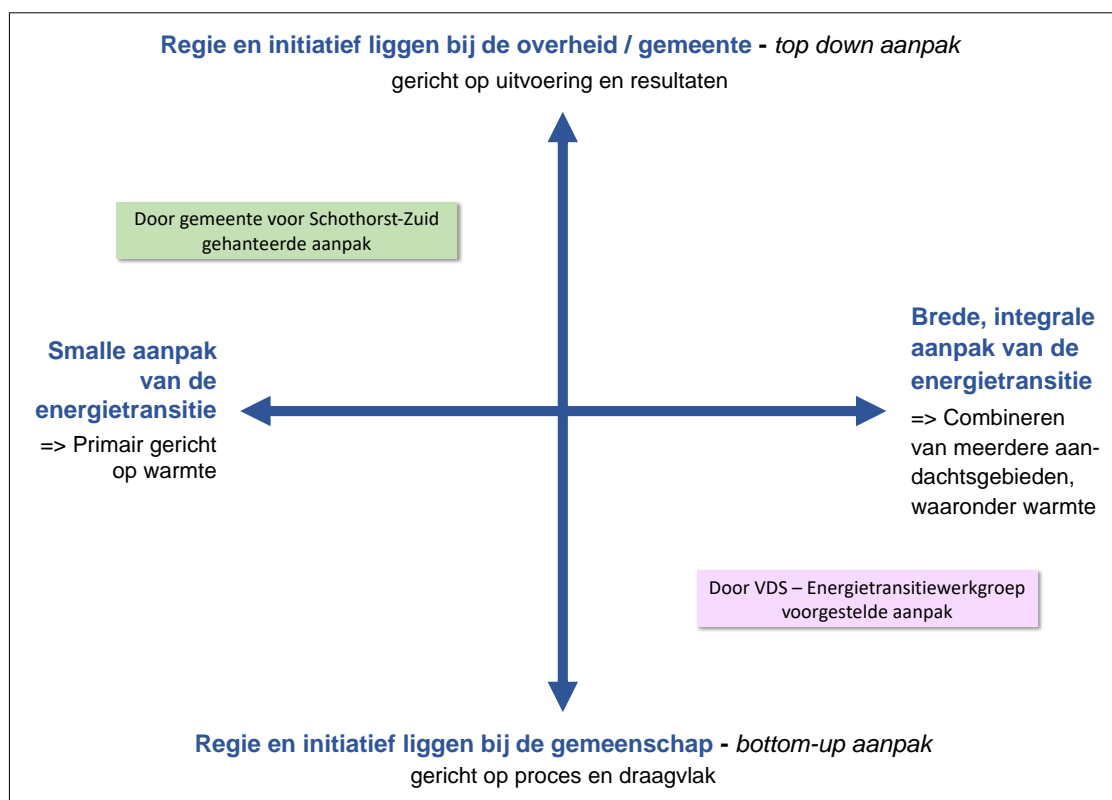
In het gesprek kwam naar voren dat de gemeente Amersfoort op het moment zelf druk bezig is om met betrokkenen het Wijkwarmteplan voor Schothorst-Zuid op te stellen. Een proces dat na een voorbereidingsperiode juni 2018 publiek in gang is gezet en als het goed is in 2020 afgerond zal worden. Bij elkaar gaat dit proces richting 2 jaar. Onderdeel van het door de gemeente georganiseerde proces waren o.a. drie informatiebijeenkomsten voor de buurt en opzet van een vorm van Klankbordgroep met bewoners en, voor zover wij begrepen, ondernemers.

Bedacht moet worden dat het proces voor Schothorst-Zuid zinvolle kennis en ervaring heeft opgeleverd waarmee de volgende wijkwarmteplannen hun voordeel kunnen doen. Maar het betreft een behoorlijk uniforme (woon)wijk, laagstedelijk dus ruim en rechttoe-rechtaan van opzet, met relatief moderne woningen, gebouwd in de jaren zeventig en tachtig. De wijk bestaat uit drie gelijksoortige buurten met bij elkaar ongeveer 2200 woningen. Vergelijk hiermee het Soesterkwartier, dat met ruim 5500 woningen tweeënhalf zoveel woningen en bewoners heeft, een veel ouder en diverser woningbestand heeft, hoogstedelijk en dus dichtbebouwd van aard is en acht heel verschillende buurten kent. Veel meer, en veel meer *verschillende* woningen en buurten brengen een grotere complexiteit met zich mee bij het opstellen van een breed gedragen wijkwarmteplan. Hiervoor is ook een relatief lange voorbereidingsperiode nodig.

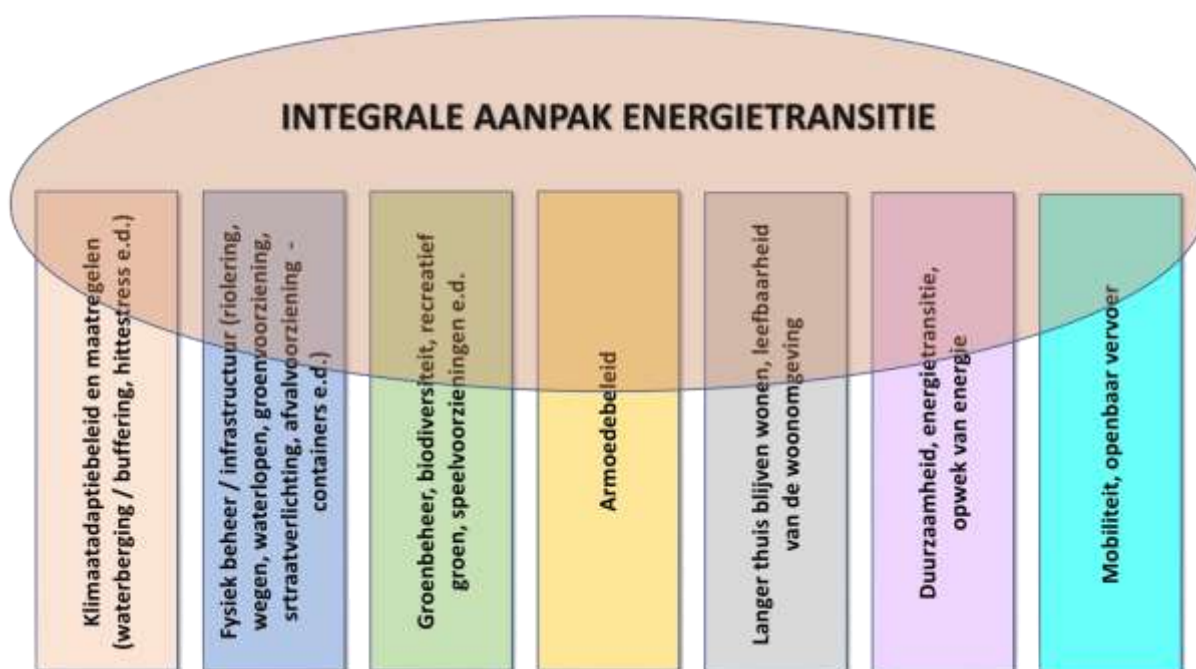
Vanuit dit perspectief is de Energietransitiewerkgroep van mening dat het helemaal niet vreemd is om een tijdperiode van een half jaar te hanteren voor het voorbereiden en maken van de Opdrachtomschrijving voor een Wijkwarmteplan voor het Soesterkwartier en het opzetten van een brede Wijkwarmteraad. Integendeel, de Energietransitiewerkgroep is van mening dat het essentieel is voor het slagen van de energietransitie dat er in het begin van het traject veel geïnvesteerd wordt in actieve stakeholderparticipatie.

Ook vindt de Energietransitiewerkgroep het relevant om aan te geven dat bij Schothorst-Zuid door de gemeente gekozen is voor een relatief smalle, top-down aanpak, specifiek gericht op de warmtetransitie. Voor het Soesterkwartier kiest de Energietransitiewerkgroep van VDS juist voor een veel bredere, bottom-up, integrale aanpak, waarbij naast de warmte- en energietransitie ook sociaal beleid wordt meegenomen, evenals klimaatadaptie, armoede, welzijn, gebiedsinrichting, inrichting van de openbare ruimte, groenbeheer, biodiversiteit, mobiliteit, et cetera.

² Iedereen die wel eens een uitvraag voor een complex(er) project heeft opgesteld, weet hoe tijdrovend en intensief dit proces kan zijn, zeker als je met veel partijen en belangen te maken hebt.



We willen nogmaals benadrukken dat zo'n integrale aanpak in onze ogen een essentiële voorwaarde is voor voldoende draagvlak in het Soesterkwartier. Bovendien zijn we door vanuit de wijk zelf te werken, beter in staat een brug tussen uiteenlopende belangen van groepen te slaan. En we denken zo juist de kracht van de wijk te kunnen benutten. Veel (ervarings)deskundigen op het gebied van (energie)transities zijn het met ons eens. In de bijlage van dit stuk laten we auteurs aan het woord die op een meer conceptuele manier over participatie en draagvlak hebben geschreven.



Kosten

Het werken aan draagvlak voor een plan dat integraal van opzet is, zoals voorgaande afbeelding aan-geeft, gaat aansturing door vrijwilligers voorbij. Een dergelijk ingewikkeld proces en aanpak vraagt om deskundigheid, continuïteit en voldoende tijdinzet. Om te professionaliseren is het nodig om mensen voor langere tijd te binden aan het project en dus te betalen. Het grootste deel van de begroting voor Fase 1 bestaat daarom uit betaalde arbeidsuren. Het aantal uren is volgens ons zelfs eerder krap be-groot, gezien de complexiteit van de vraag en de ontwikkelingen en onzekerheden in de wijk. Ook hierbij kan Schothorst-Zuid als voorbeeld dienen. De gemeente heeft de afgelopen tijd een groot aan-tal mensen aangetrokken die actief zijn op het terrein van de energietransitie, zowel inhuur als men-sen met een vaste aanstelling. Daarnaast is er een vast team als regisseur / programmabureau aan de slag met de energietransitie. Ook vanuit de reguliere formatie is er veel inzet op het programma duur-zame stad en energietransitie. Toch zijn deze mensen niet allemaal met verschillende wijkwarmteplan-nen bezig. Veel inzet richt zich al geruime tijd specifiek op Schothorst-Zuid en de RES. Hiertegenover stelt de Energietransitiewerkgroep veel soortgelijk werk met 'slechts' 1 betaalde FTE te doen, naast veel vrijwillige inzet. En natuurlijk gebruik makend van de ervaring die de gemeente in Schothorst-Zuid heeft opgedaan.

Groenvisie

In het gesprek met wethouder Astrid Janssen over het voorstel van de Energietransitiewerkgroep voor het maken van kaders (Opdrachtoomschrijving) voor het opstellen van het wijkwarmteplan, werd naar voren gebracht dat de gemeentelijke bijdrage aan het opstellen van de Groenvisie, idem een burgerinitiatief, veel geringer was, namelijk 'slechts' 30.000 euro. Deze 30.000 euro is ingezet voor inhuur van schrijvers, maken van een website en locatiehuur i.v.m. organisatie van verschillende themabijeenkomsten. De trekker van het opstellen van de Groenvisie (Guido van Beek) verrichtte zijn werk onbetaald, wat mede kon omdat hij in die tijd werkloos was. De Groenvisie was een vervolg op G1000 initiatieven van begin 2014. Hierbij trad Guido van Beek idem als aanjager op. De Groenvisie is na een intensief en interactief proces na 1,5 jaar, eind 2016 door de gemeenteraad vastgesteld.

Naast de 30.000 euro directe bekostiging voor het opstellen van de Groenvisie, heeft de gemeente aanzienlijke ambte-lijke inzet (uit interne formatie) gepleegd bij het opstellen van de Groenvisie. Meerdere ambtenaren zijn intensief be-trokken geweest bij het opstellen van de Groenvisie en idem verschillende (betaalde) raadsleden. Verder heeft de gemeente een belangrijke rol gespeeld bij de informatievoorziening rond de Groenvisie en het uitnodigen van burgers en stakeholders voor deelname aan het opstellen van de Groenvisie. Nadat de Groenvisie was opgesteld, is een nieuwe pe-riode ingegaan waarbij op basis van de Groenvisie door het college maatregelen zijn geformuleerd die nu (nog) worden uitgewerkt. Jaarlijks is hiervoor 150.000 euro beschikbaar. O.a. het maken van een interactieve (GIS) Groenstructuur-kaart is een van de maatregelen. Deze kaart is nog niet gereed.

Overigens is de Groenvisie een document dat veel minder impact en (langjarige) consequenties heeft dan een Wijkwarm-teplan. Een Wijkwarmteplan raakt direct aan de financiën en levens van alle mensen en ondernemers in het Soesterkwartier en geldt voor een zeer lange periode, namelijk meer dan 30 jaar.

Uitwerking Wijkwarmteraad

Wat is de Wijkwarmteraad?

De Wijkwarmteraad is een orgaan dat stakeholders uit het Soesterkwartier verenigt en samen met de rechtspersoon *Vereniging Transitiebureau Soesterkwartier* (zie verderop) en externe stakeholders ka-ders en uitgangspunten formuleert voor het opstellen van het wijkwarmteplan. De stakeholders die plaats nemen in de Wijkwarmteraad zijn overigens geen individuele burgers, maar vertegenwoordi-gers van groepen belanghebbenden uit het Soesterkwartier. Als stakeholders zijn in onze eerdere nota genoemd:

- vertegenwoordigers van woningeigenaren en huurders uit verschillende (deel)buurten in het Soesterkwartier; wellicht naar het innovatieve model van de coöperatieve wijkraad in Oosterpark, Groningen: deelnemers door loting gekozen met een veel groter panel op afstand
- VVE's
- huurdersverenigingen (zoals HBVA Amersfoort-RA voor de Alliantie en Hestia voor Portaal)
- andere verenigingen uit het Soesterkwartier, waaronder VDS, maar ook sportverenigingen e.d.
- maatschappelijke organisaties, waaronder zorginstellingen, kerken e.d.
- scholen
- burgerinitiatieven
- grote ondernemers uit de wijk en vertegenwoordigers van kleine ondernemers
- woningbouwcorporaties met woningen in het Soesterkwartier (de Alliantie en Portaal)
- gemeenteraadsleden die in het Soesterkwartier wonen
- vastgoed- en grondeigenaren, waaronder de NS

Deze partijen worden geacht als ambassadeur en vertegenwoordiger naar en van de eigen achterban op te treden.

Wat doet de Wijkwarmteraad?

Bij het overleg van de Wijkwarmteraad worden de aanwezigen allereerst geïnformeerd over de aankomende energietransitie en de voorgenomen route daar naartoe. Daarna worden de deelnemers aan het werk gezet. Van hen wordt gevraagd om de achterban te informeren over het opstellen van een warmteplan voor het Soesterkwartier, vragen en zorgen te inventariseren die leven bij de achterban over de energietransitie, alsmede te inventariseren hoe men wenst dat het proces gaat verlopen en waaraan oplossingen moeten voldoen (uitgangspunten). Hierbij kan het voorbeeld Schothorst-Zuid én voorbeelden van elders die aansluiten bij de aard van het Soesterkwartier als richtingwijzers worden meegegeven om de gesprekken vooruit te helpen. Met deze feedback kan het Transitiebureau Soesterkwartier (zie hierna) aan de slag om de concept uitgangspunten en kaders voor het maken van het Wijkwarmteplan te formuleren. Pas in Fase II zullen individuele bewoners worden gevraagd te participeren bij het daadwerkelijk opstellen van het Wijkwarmteplan.

Gelijktijdig met de gesprekken met de stakeholders uit het Soesterkwartier zelf, wordt gesproken met de externe stakeholders en wordt bij hen informatie over mogelijke randvoorwaarden en uitgangspunten voor de energietransitie van het Soesterkwartier opgehaald. Deze informatie wordt gedeeld met de leden van de Wijkwarmteraad. Idem wordt gesproken met deskundigen op het gebied van de energietransitie en met partijen die burgerinitiatieven ondersteunen, zoals Buurtwarmte, HIER Opgevekt, NMU, SGLA, Participatiecoalitie, et cetera. Ook de bij deze partijen opgehaalde informatie wordt weer gedeeld met de Wijkwarmteraad.

Het *Transitiebureau Soesterkwartier* verzamelt alle opgehaalde input en vertaalt deze naar uitgangspunten / kaders voor het opstellen van het Wijkwarmteplan. Deze uitgangspunten worden weer besproken in de Wijkwarmteraad en uiteindelijk na mogelijke aanpassingen voor akkoord bevonden. Over voorstellen waarover geen eensluidend oordeel is, zal worden gestemd en zal in de eindrapportage worden aangegeven wat de afwijkende meningen waren, van wie en waarom. Elke stakeholder binnen de Wijkwarmteraad heeft 1 stem. Om een uitgangspunt voor de Opdrachtomschrijving

definitief vast te stellen is in geval van stemming een twee-derde meerderheid nodig. De externe stakeholders zullen vooral adviseren en randvoorwaarden aangeven, gezien de aard van hun kennis en betrokkenheid.

Welke status heeft de Wijkwarmteraad?

De Wijkwarmteraad heeft een adviserende en vaststellende rol. Het *Transitiebureau Soesterkwartier* treedt op als secretaris van de Wijkwarmteraad, verzorgt de informatievoorziening alsmede overleggen en inspraak- en stemrondes om uitgangspunten vast te stellen. De Wijkwarmteraad stelt de uiteindelijke Opdrachtomschrijving vast, oftewel de kaders waarmee het wijkwarmteplan zal worden opgesteld. Ook de externe stakeholders leveren hiervoor input.

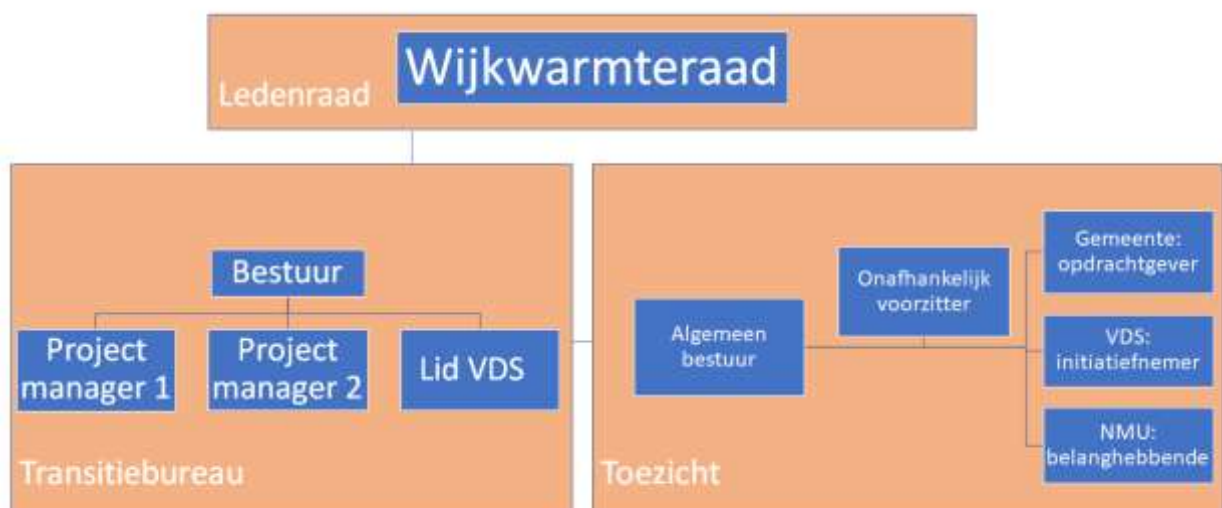
Transitiebureau Soesterkwartier

In dit stuk is al verschillende keren gesproken van het *Transitiebureau Soesterkwartier*. Het Transitiebureau Soesterkwartier treedt op als secretaris van de Wijkwarmteraad en organiseert het proces om tot een Opdrachtomschrijving te komen. Overigens is Transitiebureau Soesterkwartier slechts een werktitel. De rechtspersoon die hierachter schuilgaat kan desgewenst ook een andere naam krijgen.

Vereniging Transitiebureau Soesterkwartier

Het oprichten van een aparte rechtspersoon als organisator voor het proces om tot een Opdrachtomschrijving te komen en wellicht ook om het daadwerkelijk opstellen van het wijkwarmteplan te coördineren / organiseren, biedt de mogelijkheid om deze activiteit buiten VDS te plaatsen. Dit is allereerst een wens van Vereniging Duurzaam Soesterkwartier zelf, aangezien VDS de financiële verantwoordelijkheden die hiermee gepaard gaat niet kan en ook niet wil dragen. Daarnaast komt het de objectiviteit en de positie van Transitiebureau Soesterkwartier ten goede wanneer zij een eigen status heeft.

De rechtspersoonlijkheid van formele vereniging biedt de mogelijkheid om de bestuurlijke verantwoordelijkheden en democratische controle van de secretaris-partij beter te organiseren dan het geval zou zijn bij een stichting. Ook voor de eventuele toekomstige uitwerking van Fase II en III door het Transitiebureau Soesterkwartier is een verenigingsstructuur met het oog op verantwoording (Governance) en democratische inbreng het meest passend.



Het Transitiebureau Soesterkwartier krijgt een dagelijks bestuur, bestaande uit drie deelnemers van de Energietransitiewerkgroep. Deze drie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden en alle rapportages van het transitiebureau, nodig om de Opdrachtomschrijving op te stellen. Daarnaast wordt er een algemeen bestuur ingesteld, bestaande uit de opdrachtgever, de initiatiefnemer VDS, de NMU en een onafhankelijk voorzitter. Deze voorzitter fungeert als scheidsrechter in geval van conflict.

Projectopdracht

Het opstellen van de Opdrachtomschrijving voor een wijkwarmteplan heeft een opdrachtgever en een opdrachtnemer nodig. Hiervoor is aangegeven dat Vereniging Transitiebureau Soesterkwartier als opdrachtnemer zal optreden. Logischerwijs treedt de gemeente als opdrachtgever op, aangezien het eindproduct 'routekaart naar een wijkwarmteplan', voor haar bestemd is en door de gemeenteraad geaccordeerd moet worden. Het proces van het opstellen en vaststellen van de Groenvisie kan hierbij als voorbeeld dienen.

Bevoegdheden en taken

Onafhankelijk voorzitter:

- Draagt zorg voor de goede gang van zaken tijdens de vergaderingen van de algemeen bestuur. Dit houdt in dat de onafhankelijk voorzitter:
 - de zorgvuldigheid van de besluitvormingsprocessen bewaakt;
 - bij complexe onderwerpen de fases van beeldvorming enerzijds, en oordeelsvorming anderzijds bewust uit elkaar trekt;
 - tegenspraak structureert;
 - ervoor zorg draagt dat alle bestuurders betrokken worden bij de discussies en de te nemen besluiten;
 - ervoor waakt dat strategische vraagstukken vanuit meerdere invalshoeken worden beoordeeld;
 - de gevoerde discussies en de genomen besluiten tijdens de vergaderingen helder samenvat.
- Onderhoudt intensief contact met de leden van de algemeen bestuur en met de 3 bestuurders van de vereniging Transitiebureau.
- Heeft geen stemrecht.
- Heeft het laatste woord in geval van meningsverschillen tussen de verschillende leden van de algemeen bestuur onderling danwel tussen de algemeen bestuur en het bestuur van de vereniging Transitiebureau.

Algemeen bestuur:

- Houdt toezicht op het beleid en financiën van het dagelijks bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de vereniging Transitiebureau.
- Staat het dagelijks bestuur met raad terzijde.
- Laat zich bij hun taakuitoefening leiden door het doel van de vereniging Transitiebureau.
- Benoemt, schorst en ontslaat bestuurders van de Vereniging.

Dagelijks bestuur:

- Voert werkzaamheden uit die tot doel hebben de projectdoelstellingen te realiseren.
- Legt verantwoording af over werkzaamheden en financiën.

Bijlage: Participatie

Participatie generaties

In de literatuur worden drie participatie 'generaties' onderscheiden³:

Eerste generatie participatie: Inspraak

Burgers dwongen in de jaren zestig van de vorige eeuw af dat zij het recht zouden krijgen om te reageren op (concept) voorstellen, wetgeving en beleid van de overheid, specifiek ook in het ruimtelijk en sociaal domein via het indienen van zienswijzen en inspraak bij speciaal hiertoe belegde inspraakbijeenkomsten, alsmede bij behandeling van voorstellen in / door de gemeenteraad. Dit recht op inspraak is vastgelegd in de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb). De praktijk heeft echter geleerd dat deze vorm van inspraak burgers slechts beperkte invloed geeft en ook een beperkt bereik heeft onder burgers. Het gebeurt zelden dat naar aanleiding van een inspraakronde of ingediende zienswijze nog fundamentele wijzigingen worden aangebracht in door de overheid gepland beleid. Vaak zie je ook dezelfde mensen, oftewel 'the usual suspects' terug bij inspraakmomenten.

Tweede generatie participatie: Interactieve beleidsvorming

Om de invloed van burgers te vergroten is men in de jaren negentig gaan experimenteren met een andere vorm van participatie, namelijk *interactieve beleidsvorming*⁴. Deze vorm van participatie bestaat naast de wettelijk geregelde vorm van inspraak. Bij interactieve beleidsvorming krijgen betrokkenen in een vroeg stadium de gelegenheid beleid mede vorm te geven. Betrokkenen worden hiervoor al in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces geconsulteerd. In de praktijk zorgt interactieve beleidsvorming inderdaad voor meer ruimte voor inbreng van betrokkenen (burgers). De Warmtevisie voor de gemeente Amersfoort is op basis van een interactief beleidsvorming proces tot stand gekomen.

Ondanks dat de invloed van burgers is vergroot door interactieve besluitvorming, blijkt dat de relatie tussen overheid en burgers / betrokken ook bij deze vorm van besluit- en beleidsvorming nog steeds vaak gespannen is. Dit komt mede doordat het succes van interactieve beleidsvorming afhankelijk is van een groot aantal factoren, waaronder de mate van openheid en flexibiliteit, duidelijkheid over el-kanders rollen, helderheid over randvoorwaarden voor de beleidsvorming, onderling vertrouwen en verhoudingen, of betrokkenen voldoende geëquipeerd zijn, of de meerwaarde van het proces door alle partijen wordt ingezien, et cetera⁵. In de praktijk blijkt zelden aan al deze voorwaarden voldaan te worden waardoor van gelijkwaardigheid of gedeeld draagvlak onvoldoende sprake is.

Derde generatie participatie: Burgerinitiatief

Derde generatie participatie is van vrij recente datum. Gemeenten zijn hier vanaf de millenniumwisseling mee gaan experimenteren. Burgers nemen bij derde generatie participatie zelf het initiatief en

³ Zie bijvoorbeeld: Zuylens J van, (2007). *Help een burgerinitiatief*, publicatie InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Een formele definitie van *interactieve besluitvorming* is (Pröpper en Steenbeek, 1999, p.15): "Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij het opstellen van het beleid betrekt om in open samenwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen."

⁵ Zie Pröpper, I.M.A.M., en Steenbeek, D.A., (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

krijgen hiertoe ook de verantwoordelijkheid vanuit de overheid. De overheid, meestal een gemeente, neemt een faciliterende rol op zich. Derde generatie participatie kent een grote mate van zelfredzaamheid en zelforganiserend vermogen vanuit burgers. Het opstellen van de Groenvisie voor de gemeente Amersfoort is een voorbeeld van derde generatie participatie⁶.

Bij de eerste twee generaties van participatie heeft de overheid een initiërende rol, terwijl bij derde generatie participatie het initiatief expliciet bij de burgers ligt en het juist de overheid is die inspraak heeft en ruimte van het burgerinitiatief krijgt om mee te denken (inspraak, advies) over het initiatief dat uit de maatschappij komt. Eigenlijk is dan sprake van een omgekeerde vorm van participatie.

Coproduceren

Bij coproductie zoeken partijen (burgers en overheid) samen naar oplossingen en werken ze samen op basis van gelijkwaardigheid⁷. De gemeente en bewoners/gebruikers verschillen echter sterk in organisatie en aanpak. De gemeente werkt volgens vaste beleidsregels, bestuurslogica en wet- en regelgeving (systeemwereld). De bewoners zijn georganiseerd in en werken samen in een los verband van intrinsiek gemotiveerde betrokkenen zonder vaste systemen (leefwereld). Heldere afspraken zijn daarom tussen burgers en overheid nodig over randvoorwaarden, processtappen en samenwerking. Specifiek over:

- wat gaat er opgeleverd worden, inhoudelijk en qua resultaten
- wie is waarvoor verantwoordelijk, wie doet wat (taken)
- wat is de verwachte tijdsbesteding van een ieder
- wat zal de inzet van 'anderen' zijn, waaronder de procesbegeleider / extern voorzitter
- waar ligt het begin en einde van het proces
- wat is het te volgen tijdsplan
- welk geld is beschikbaar, waarvoor en hoe kan hierover beschikt worden
- hoe begrijpen, vertrouwen en luisteren we naar elkaar
- hoe worden beslissingen genomen
- welke randvoorwaarden gelden voor proces, inhoud van het stuk en besluitvorming
- hoe spreken we elkaar aan over kwaliteit van de inzet en geleverde producten en mogelijke gebreken hierin
- welke vormen van communicatie worden ingezet (intern in de groep, naar achterban, wanneer, met welk doel)
- et cetera

Om het proces van coproductie en de inherente verschillende in werk operandi van burgers en overheid te kanaliseren en te overbruggen, is het wenselijk om bij coproducties met een gerenommeerde onafhankelijke externe partij als procesbegeleider en/of gespreksleider/voorzitter te werken. Een persoon die met name de samenwerking en het proces in goede banen leidt. Iemand die ervaring heeft met deze vorm van samenwerking en door beide partijen vertrouwd wordt als onpartijdig.

⁶ Het vertalen door de gemeente Amersfoort van de Groenvisie naar/in concrete maatregelen is juist weer op de traditionele wijze gegaan, met eerste generatie participatie door burgers / betrokkenen.

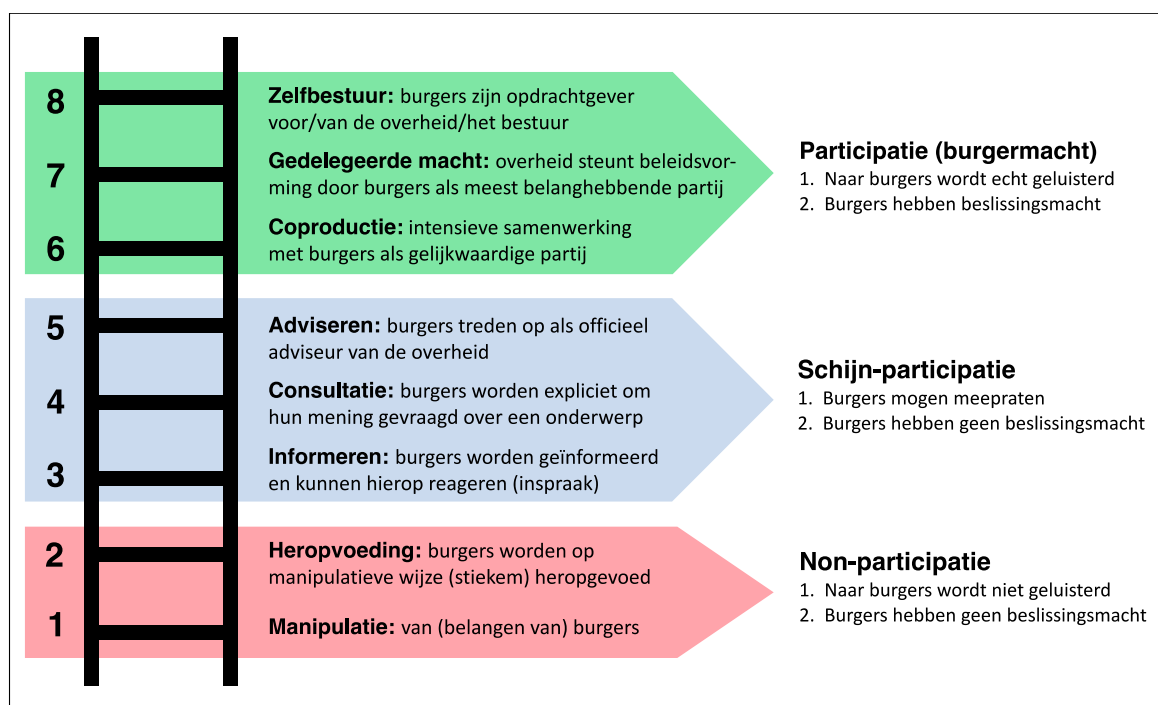
⁷ Dit stuk is vrijwel volledig overgenomen uit de toelichting op de herziening van het beheerplan Groengordel Soesterkwartier dat is opgesteld door het burgerinitiatief 'Kerngroep Groene Spoor'.

De rol van college en gemeenteraad bij coproductie is dat zij zich bij voorkeur houdt aan aangedragen oplossingen en zorgt voor adequate ondersteuning van de (burger)participanten. Wanneer voorstellen om politieke of inhoudelijke redenen niet worden overgenomen of gewijzigd, is het erg belangrijk dat burgerbetrokkenen hierover tijdig geïnformeerd worden en duidelijk aangegeven wordt waarom voorstellen niet overgenomen of gewijzigd worden.

Coproductie kan zowel onder tweede generatie participatie (interactieve beleidsvorming) vallen, als onder derde generatie participatie. In het eerste geval is de overheid de initiatiefnemer, in het tweede geval is het een initiatief van burgers. Coproductie als overheidsinitiatief sluit aan bij de definitie die Eldelenbos hanteert voor burgerparticipatie in het ruimtelijk domein⁸: *“het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politiek besluit.*

Participatieladder

In een stuk over participatie kan en mag de binnen de overheid veel gebruikte *participatieladder* van Sherry Arnstein niet ontbreken, zie bijgaande figuur⁹.



Arnstein maakte al in 1969 een overzicht van de verschillende vormen van participatie¹⁰. Zijn ladder geeft de macht van de overheid en de rol van de burgers bij beleids- en besluitvorming weer, waarbij elke trede aangeeft hoeveel macht burgers hebben in het beleidsproces. De participatieladder kent

⁸ Eldelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, proefschrift TU Delft, Delft.

⁹ Het figuur is een (beperkte) aanpassing van de uitwerking en weergave van Kristof Verslype (2015) van de participatieladder van Arnstein in zijn eindrapport 'Citizen Engagement: Burgerinitiatieven & de rol van overheid en IT', Afstudeerrapport Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

¹⁰ Arnstein, S.R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation'. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), p. 216-224.

acht verschillende niveaus van participatie, waarbij de hoeveelheid macht van burgers toeneemt naarmate men hoger op de ladder komt. Door middel van de participatieladder kunnen handelingen van een gemeente op het gebied van participatie in kaart worden gebracht en kan gekeken worden of deze handelingen passen binnen het *discours* van de (autoritaire) verzorgingsstaat of de participatiesamenleving.

Participatie (Burgermacht)

Binnen het discours van de (huidige) participatiesamenleving wordt uitgegaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers. Burgers zouden vanuit dit discours meer betrokken moeten zijn bij besluitvorming dan vroeger; de tijd van de verzorgingsstaat of autoritaire samenleving, waarbij de overheid geacht werd alles te regelen. De drie hoogste treden van de participatieladder van Arnstein; coproductie, gedelegeerde macht en zelfbestuur, passen het beste binnen het discours van de participatiesamenleving. De andere vijf treden die Arnstein onderscheidt betreffen niveaus waarbij geen sprake is van participatie of slechts symbolisch, omdat er geen enkele garantie bestaat dat er daadwerkelijk iets met de input van burgers wordt gedaan.

Kritiek op de Participatieladder

Verschillende auteurs hebben kritiek geuit op de participatieladder van Arnstein. Een veelgehoord bezwaar is bijvoorbeeld dat de participatieladder te statisch is. Hierdoor doet de ladder geen recht aan de complexiteit van beleids- en participatieprocessen. Zo is de ladder gebaseerd op twee tegenover elkaar staande groepen: machthebbers en zij die geen macht hebben (burgers). Beide groepen worden homogeen verondersteld. In werkelijkheid zal binnen beide groepen vaak de nodige verdeeldheid heersen over de gewenste vorm van participatie en verdeling van macht. De overheid kan bijvoorbeeld opgesplitst worden naar gemeenteraad, college van B&W en ambtenaren. Deze drie kunnen heel anders in het beleidsvorming en participatieproces staan. Ook de burgerij kan verschillende vormen van participatie wensen. Zo zijn er altijd mensen die helemaal geen zin in participatie hebben en vinden dat de overheid voor hen moet besluiten. Ook kunnen zich binnen de burgerij partijen bevinden die veel meer macht hebben dan anderen. Een typisch voorbeeld is dat bedrijven en lobbyisten (vaak voor grote bedrijven) veel dichterbij de macht staan dan gewone bewoners in een woonwijk.

Daarnaast heeft de participatieladder geen aandacht voor het fenomeen dat het niveau van participatie per fase van het beleidsvormingsproces kan variëren. Een burgerparticipatietraject kan op meerdere treden van de ladder geplaatst worden. Er is bijvoorbeeld de (voor)fase waarin kaders en randvoorwaarden voor het beleidsvorming- en besluitvormingsproces worden geformuleerd. Hierbij kan het zijn dat burgers hierop geen enkele invloed hebben (non-participatie). Daarna volgt het formele beleidsvorming en besluitvorming traject. Burgers kunnen dan wel geconsulteerd worden en er kan zelfs sprake zijn van een vanuit de overheid geïnitieerde coproductie. Veel beleidsvorming trajecten worden bovendien opgedeeld naar een eerste fase waarin een toekomstvisie; een ideale situatie waar men naar toe wil werken, wordt geformuleerd en een vervolgfase waarin men over daadwerkelijk maatregelen bedenkt / ontwikkelt. Ook hierbij kan het zijn dat de burgers wel intensief betrokken waren bij het formuleren van de toekomstvisie, maar niet of slechts zeer beperkt betrokken worden bij het bedenken en uitwerken van maatregelen.

Bijlage: Raakvlakken andere beleidsterreinen en beleidsopgaven

Deltaplan Ruimtelijke adaptie

Op basis van het landelijke *Deltaplan Ruimtelijke adaptatie* hebben gemeenten de opgave om vanaf eind 2020 klimaatadaptief te werken in de normale werkprocessen. Gemeenten hebben tot eind 2020 de tijd om inzicht te krijgen in deze opgave via stresstesten en een dialoog met bestuurders, organisaties en bewoners over de risico's van klimaatverandering voor de lokale situatie.

Gemeenten konden tot en met 14 november 2019 een aanvraag indienen voor de specifieke uitkering Regeling Reductie Energiegebruik (RRE) om huiseigenaren te helpen energie te besparen.

Met de RRE zetten gemeenten projecten op om huiseigenaren te stimuleren tot kleine energiebesparende maatregelen in huis. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het inregelen van de cv-installatie, het aanbrengen van radiatorfolie en tochtstrips of het plaatsen van led-lampen. Daarnaast gebruiken gemeenten de regeling om advies te geven aan huiseigenaren over energiebesparende maatregelen, zoals dak-, raam- of gevelisolatie.

Per gemeente bedraagt de specifieke uitkering ten hoogste € 9 miljoen, en maximaal € 90 per woning waarvoor een aanvraag is ingediend. Het ministerie van BZK stelt in totaal € 87 miljoen beschikbaar voor de RRE.

Gemeenten zijn vrij in de inrichting en uitvoering van de maatregelen. Hierdoor kunnen zij met deze regeling aansluiten bij activiteiten die al in de gemeente lopen of gaan lopen in het kader van het Klimaatakkoord. Voorbeelden van de uitvoering zijn:

- De gemeente geeft huiseigenaren vouchers om energiebesparende maatregelen te treffen. Een (huis aan huis) brief of een verstrekte voucher geldt niet als een bereikte woning. Een informatieavond in de wijk telt wel mee. Vouchers tellen mee als ze zijn ingewisseld.
- De gemeente zoekt samenwerking met lopende activiteiten van energietoelagen of energieloketten.
- De gemeente sluit aan bij wijkgerichte activiteiten in het kader van het Klimaatakkoord.

Uiterlijk 31 december 2020 moeten de maatregelen uitgevoerd zijn. Als de beoogde 1.000 woningen voor 31 december 2020 niet behaald zijn, dan gaan het ministerie van BZK en de gemeente met elkaar in gesprek om te bekijken of de maatregelen alsnog iets later gerealiseerd kunnen worden. Wordt het aantal woningen waarvoor de uitkering is aangevraagd niet behaald, dan moet de gemeente het bedrag terugbetalen van het aantal woningen waarvoor geen advies is gegeven of maatregelen zijn genomen.

De RRE is onderdeel van de uitvoering van de Urgenda-uitspraak. Het kabinet informeerde op 28 juni 2019 de Tweede Kamer hierover. Het kabinet beziet de uitvoering van de Urgenda-uitspraak in samenhang met de maatregelen die het kabinet richting 2030 wil nemen in het kader van het Klimaatakkoord. Zij wil de benodigde maatregelen voor de uitvoering van de Urgenda-uitspraak dan ook inzetten om een snelle start te maken met het reduceren van de CO₂-uitstoot.

