

# Achtergrondrapport Periodiek Overzicht Inwonerparticipatie Energietransitie in de Fysieke Leefomgeving

De derde meting



TNO 2024 R11942 – 16 oktober 2024

## Achtergrondrapport Periodiek Overzicht Inwonerparticipatie Energietransitie in de Fysieke Leefomgeving

### De derde meting

Auteurs	Julia Jansen, Melanie Klösters, Hanna Jonker en Geerte Paradies
Met medewerking van	Elisabeth van de Grift, Manuela Loos en Anja Langefeld
Rubricering rapport	TNO Publiek
Aantal pagina's	51 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	1
Opdrachtgever	Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Projectnaam	Kennisprogramma Inwonerparticipatie Energietransitie in de Fysieke Leefomgeving
Projectnummer	060.59369

**Alle rechten voorbehouden**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2024 TNO

# Inhoudsopgave

Belangrijkste bevindingen.....	4
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelen .....	7
1.3 Leeswijzer .....	7
<b>2 Methode.....</b>	<b>8</b>
2.1 Ontwikkeling van de vragenlijst .....	8
2.2 Opzet van de vragenlijst.....	9
2.3 Procedure en respons .....	9
2.4 Data analyse.....	10
<b>3 Beschrijving steekproef .....</b>	<b>11</b>
3.1 Natuurlijke uitval van de steekproef .....	11
3.2 Beschrijving van de steekproef.....	11
3.3 Achtergrondinformatie respondenten.....	12
<b>4 Resultaten .....</b>	<b>14</b>
4.1 Organisatie van inwonerparticipatie .....	14
4.2 Participatiebeleid en financiële participatie.....	20
4.3 Ervaringen van gemeenten met inwonerparticipatie.....	24
4.4 Behoeften van gemeenten in organisatie van inwonerparticipatie.....	33
<b>5 Beperkingen van het onderzoek.....</b>	<b>42</b>
Bijlage	
Bijlage A: Vragenlijst Periodiek Overzicht Inwonerparticipatie - Gemeenten	43

# Belangrijkste bevindingen

Het doel van het Periodiek Overzicht Inwonerparticipatie Energietransitie in de Fysieke Leefomgeving is om een beeld te geven van de ervaringen en ondersteuningsbehoeften van gemeenten op het gebied van inwonerparticipatie bij de ontwikkeling van wind- en zonneparken, warmte en elektriciteitsinfrastructuur. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit de derde meting.

## **Inwonerparticipatie wordt integraal georganiseerd en steeds meer geborgd in beleid, en krijgt daarmee een grotere rol in de energietransitie**

- Het merendeel van de gemeenten pakt inwonerparticipatie integraal aan, door participatie rondom wind en zon te combineren met de warmtetransitie, en soms ook met andere beleidsdomeinen zoals veiligheid en leefbaarheid.
- De meeste gemeenten (87%) werken samen met lokale energiecoöperaties, of verkennen een samenwerking.
- Net als vorig jaar heeft 77% van de steekproef dit jaar procesparticipatie verankerd in beleid.
- Ten opzichte van vorig jaar streven steeds meer gemeenten (ruim de helft) naar (tenminste) 50% lokaal eigendom, en verkennen andere vormen van financiële participatie.

## **Interne en externe arbeidscapaciteit voor participatie gelijk gebleven, terwijl er behoefte is aan meer personeel bij gemeenten**

- Dit jaar geven de bevroegde gemeenten aan ongeveer evenveel menskracht te hebben om de participatie te organiseren als in de steekproef van vorig jaar. Hierbij gaat het om zowel intern als extern ingehuurde menskracht.
- Volgens gemeenten is meer personeel nodig om het beleid uit te voeren dan dat er beschikbaar is.

## **De ervaringen van gemeenteambtenaren met inwonerparticipatie lopen uiteen**

- 58% van de gemeenten heeft de ervaring dat inwonerparticipatie de kwaliteit van plannen verbetert en 50% ziet inwonerparticipatie als iets wat bijdraagt aan het draagvlak voor wind- en zonneparken. 61% van de gemeenten heeft ervaren dat de participatie niet altijd de weerstand wegneemt.
- Uit toelichtingen van de gemeenten blijkt dat, ondanks die mate van weerstand, inwonerparticipatie bijdraagt aan meer begrip voor keuzes. Verder geven ze aan dat inwonerparticipatie veel tijd kost, maar dat het een belangrijk onderdeel van het gehele proces is en dat de mate waarin inwonerparticipatie het proces vertraagt of versnelt erg wisselend is.
- Daarnaast lichten gemeenten toe dat ze worstelen met de afweging van participatie-uitkomsten en publieke belangen, ondanks de verbeterde kwaliteit van plannen door inbreng van inwoners. Ook ervaren zij dat de persoonlijke relatie tussen ambtenaren en inwoners door participatie kan verbeteren mits de kwaliteit van het participatietraject goed is.

**Succesfactoren en knelpunten grotendeels onveranderd: het informeren en bereiken van inwoners en het betrekken van lokale initiatieven gaat goed; een tekort aan arbeidscapaciteit en het betrekken van specifieke groepen blijven knelpunten**

- Punten waarvan gemeenten aangeven dat ze goed gaan zijn: het informeren/bereiken van inwoners (92% van de gemeenten) en het betrekken van lokale initiatieven en energiecoöperaties (87% van de gemeenten).
- Dit jaar is voor het eerst uitgevraagd hoe de steun van de manager/leidinggevende voor inwonerparticipatie en steun of medewerking van collega's worden ervaren. Beiden worden door 89% van de gemeenten positief ervaren.
- Een tekort aan arbeidscapaciteit om de inwonerparticipatie te organiseren wordt door 72% van de gemeenten ervaren als (groot) knelpunt, net als het betrekken van specifieke doelgroepen (zoals 'het stille midden' of jongeren) een (groot) knelpunt is bij 64% van de gemeenten.
- Dit jaar is voor het eerst uitgevraagd hoe gemeenten het ontbrekende wettelijk instrumentarium rondom inwonerparticipatie voor het afdwingen van 50% lokaal eigendom ervaren. Dit wordt door 72% van de gemeenten ervaren als een knelpunt.

**Toenemende ondersteuningsbehoefte bij gemeenten en behoefte aan kennisondersteuning in een andere vorm**

- De ondersteuningsbehoefte van gemeenten lijkt toe te nemen: bijna alle ondersteuningsbehoeften worden 10% vaker genoemd dan vorig jaar. Gemeenten geven aan dat zij het meest behoefte hebben aan kennis over het betrekken van het stille midden (62%) en extra menskracht voor het organiseren van inwonerparticipatie (58%).
- De meeste gemeenten willen kennisondersteuning ontvangen aan de hand van een externe adviseur, al dan niet via een expertpool van participatie-adviseurs (76%) of een online handreiking (70%). In vergelijking met 2023 geven dit jaar tweemaal zoveel gemeenten aan behoefte te hebben aan een online handreiking. Deze ondersteuningsbehoefte is dus duidelijk toegenomen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### **Inwonerparticipatie bij de energietransitie**

Met het nationale Klimaatakkoord (2019) en de Regionale Energiestrategieën (RES) is inwonerparticipatie binnen de energietransitie in de leefomgeving in een stroomversnelling gekomen. Het gegeven dat overheden door het hele land gelijktijdig energietransitieplannen maken zorgt voor nieuwe maatschappelijke aandacht en discussie. Bovendien worden op veel plaatsen in Nederland nieuwe projecten voor zonneweides en windparken ontwikkeld. Bewoners worden op veel verschillende momenten en manieren betrokken bij deze trajecten.

Dat inwonerparticipatie<sup>1</sup> in de energietransitie in een stroomversnelling is geraakt, betekent ook dat er in de praktijk veel geleerd wordt en dat er tegelijkertijd vragen leven over hoe participatie het beste ingericht kan worden. Er bestaat dan ook een wens vanuit KGG (voormalig EZK), VRO, NP RES, IPO en VNG om overzicht te krijgen over de bestaande kennis, kennislacunes op te vullen en de kennis op een toegankelijke en bruikbare manier beschikbaar te maken voor de uitvoerders van participatietrajecten. Om deze reden is begin 2022 door TNO, in samenwerking met de genoemde partijen, een start gemaakt met Kennisprogramma Inwonerparticipatie Energietransitie in de Fysieke Leefomgeving.

### **Het Periodiek Overzicht: inzicht in behoeften onder gemeenten**

Om in beeld te krijgen van wat er in de praktijk speelt rondom inwonerparticipatie in de energietransitie in de fysieke leefomgeving wordt een monitoring uitgevoerd door TNO. Hierin wordt in beeld gebracht:

1. Welke inwonerparticipatie is georganiseerd en welke behoeften er zijn onder gemeenten, bijvoorbeeld specifieke kennis over inwonerparticipatie;
2. Hoe participatiebeleid is geborgd en hoe financiële participatie is ingericht;
3. De integraliteit van de organisatie van inwonersparticipatie bij projecten voor zon, wind, warmte en de elektriciteitsinfrastructuur.

In 2022 heeft de eerste meting plaatsgevonden (juni/juli 2022), waarbij de vragen betrekking hadden op de periode sinds RES 1.0. Bij de tweede meting (juni/juli 2023), hadden de vragen betrekking op de periode vanaf medio 2022. De eerdere edities van het Periodiek Overzicht gaven een algemeen beeld van wat er concreet werd georganiseerd op het gebied van inwonerparticipatie voor zonne- en windparken en het elektriciteitsnetwerk sinds de vaststelling van RES 1.0 (medio 2021). Bij de huidige, en dus derde meting (juni/juli 2024), hebben de vragen betrekking op de periode vanaf medio 2023. De meting van dit jaar betreft een 'light' versie, waarbij de nadruk ligt op de ondersteuningsbehoefte van gemeenten, de organisatie van de financiële participatie en de integraliteit van de aanpak bij trajecten voor zon, wind, warmte en elektriciteitsinfrastructuur. Daarbij zijn gemeenten niet meer gevraagd naar de concreet georganiseerde inwonerparticipatie voor zonne- en windparken en het elektriciteitsnetwerk.

<sup>1</sup> Inwonerparticipatie wordt in de context van dit onderzoek opgevat als 'deelname van inwoners in een consultatie- of inspraakproces', geïnitieerd door gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek betreffen dan ook alleen ervaringen met dit type inwonerparticipatie.

In dit rapport beschrijven we de ontwikkeling, opzet en uitkomsten van een vragenlijst onder gemeenten. De verwachting is dat deze meting zich periodiek blijft herhalen tot een nog nader te bepalen einddatum, afhankelijk van onder andere de uiteindelijke waarde van de uitkomsten en de belasting die het legt op gemeenten. Dit rapport vormt achtergrondinformatie bij een samenvattingsdocument waarin de belangrijkste bevindingen zijn beschreven en worden geduid.

## 1.2 Doelen

Het doel van deze derde editie van het Periodiek Overzicht is om een landelijk overzicht te geven van de ondersteuningsbehoeften van gemeenten bij het organiseren van inwonerparticipatie bij trajecten voor de ontwikkeling van zonne- en windparken en de bijbehorende uitbreiding van de elektriciteitsinfrastructuur. Het doel is dat o.a. RES-regio's, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES) en de Rijksoverheid hierop kunnen inspelen. Op basis van de resultaten van voorgaande jaren heeft het NP RES trainingen ontwikkeld over desinformatie en polarisatie. Ook is het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) een verkenning gestart voor de oprichting van een expertpool om gemeenten tegemoet te komen in hun capaciteitsbehoefte, en heeft NP RES trainingen ontwikkeld over desinformatie en polarisatie.

## 1.3 Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld in een methode, een beschrijving van de steekproef, de resultaten en geleerde lessen over het opzetten en uitvoeren van de monitor.

- Het eerste hoofdstuk bevat de belangrijkste bevindingen van deze editie van het Periodiek Overzicht zoals ook te vinden in de Aantrekkelijke Samenvatting<sup>2</sup>.
- Hoofdstuk 2 bestaat uit een toelichting van de onderzoeksmethode, inclusief uitleg over de opzet van de vragenlijst en informatie over de data-analyse.
- Hoofdstuk 3 bevat de kenmerken van de steekproef, waarbij ook de (natuurlijke) uitval wordt toegelicht.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de vragenlijst.
  - Paragraaf 4.1 beschrijft de resultaten die betrekking hebben op de algemene organisatie van de inwonerparticipatie en de integraliteit van aanpak van trajecten voor zon, wind, warmte en elektriciteitsinfrastructuur.
  - Paragraaf 4.2 beschrijft de resultaten die betrekking hebben op de het participatiebeleid en de inrichting van financiële participatie.
  - Paragraaf 4.3 beschrijft de succesfactoren en knelpunten die gemeenten hebben bij het organiseren van inwonersparticipatie.
  - Paragraaf 4.4 beschrijft de resultaten die betrekking hebben op de ondersteuningsbehoeften van gemeenten.
- Hoofdstuk 5 bevat enkele aanbevelingen voor een volgende editie van het Periodiek Overzicht op basis van geleerde lessen over deze editie.
- In Bijlage A is de volledige vragenlijst te vinden, die in digitale vorm is uitgezet onder gemeenten.

<sup>2</sup> Jansen, J.R.T., Klöster, M.P.W.M., Jonker, H.W. & Paradies, G.L. (2024). Aantrekkelijke Samenvatting Periodiek Overzicht Inwonersparticipatie energietransitie in de fysieke leefomgeving – de derde meting. TNO 2024



## 2 Methode

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de ontwikkeling van de vragenlijst, hoe de vragenlijst is opgebouwd, hoe deze is uitgezet onder gemeenten en hoe de analyses op de data zijn uitgevoerd.

### 2.1 Ontwikkeling van de vragenlijst

#### 2.1.1 Inhoud en afstemming

Samen met de werkgroep, bestaande uit het ministerie van KGG, NP RES en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), is bepaald welke inzichten we willen ophalen met het Periodiek Overzicht. Voor dit jaar (2024) is gekozen om de vragenlijst enkel te richten op de behoeften van gemeenten rondom inwonerparticipatie. Deze editie heeft niet opgehaald in welke mate bewoners betrokken zijn bij trajecten binnen de Regionale Energiestrategieën (RES) om tot zonne- en/of windparken te komen. Op basis hiervan hebben we de vragenlijst uit 2023 aangepast door de vragen over de huidige trajecten te verwijderen en de vragen met betrekking tot de ondersteuningsbehoeften van gemeenten verder uit te breiden:

- Er zijn vragen toegevoegd over de bekendheid met informatiebronnen (websites en beleidsstukken).
- Naast succesfactoren van projecten is dit jaar ook gevraagd naar faalfactoren van inwonerparticipatie.
- De vragen over de knelpunten rondom inwonerparticipatie zijn uitgebreid met vier stellingen. Naar aanleiding van de open antwoorden uit het onderzoek van vorig jaar is dat 'het ontbrekende wettelijk instrumentarium rondom inwonerparticipatie voor het afdwingen van 50% lokaal eigendom', en aan de hand van inzichten van experts zijn dat 'steun van de manager/leidinggevende voor inwonerparticipatie', 'steun of medewerking van collega's' en 'het kiezen van de geschikte participatievorm'.
- De vraag over het aantal fte is uitgebreid met een vraag naar het gewenste aantal fte voor het organiseren van inwonerparticipatie.
- De vragen over financiële participatie zijn uitgebreid, onder andere op basis van de Monitor Financiële Participatie<sup>3</sup>. Zo is een vraag toegevoegd over de vorm van financiële participatie die gemeenten verkennen bij zonne- of windparken in ontwikkeling.

Verder zijn enkele vragen aangepast op basis van de respons van 2023. Zo zijn open vragen veranderd in gesloten vragen met antwoordcategorieën om de analyse te vereenvoudigen. Ook zijn antwoordopties toegevoegd op basis van in 2023 gegeven antwoorden bij de optie 'anders, namelijk'.

#### 2.1.2 Populatie

De doelgroep van het Periodiek Overzicht zijn gemeenten. Het proces van de RES'en is aan het verschuiven van de regio naar de gemeente: van regionale keuzes naar keuzes voor een gemeente. Hierdoor zijn gemeenten steeds meer betrokken bij de participatie. Uit eerdere edities van het Periodiek Overzicht bleek dat het inderdaad vaak de gemeente is die de

<sup>3</sup> [Monitor financiële participatie hernieuwbare energie op land 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

participatie organiseert. Zeker in de beginfase voor het ontwikkelen van zonne- en windparken, waarbij het bepalen van visie, beleid en zoekgebieden nog belangrijke stappen zijn, nemen gemeenten initiatief tot het organiseren van participatie. In andere fases spelen projectontwikkelaars en energiecoöperaties ook een aanzienlijke rol.

## 2.2 Opzet van de vragenlijst

Het grootste deel van de vragenlijst bestond uit gesloten vragen, maar er zijn ook een aantal open vragen toegevoegd ter verdieping of verduidelijking. Gemeenten werden verplicht om de gesloten vragen te beantwoorden (tenzij dit de routing verstoorde), de open vragen waren vrijblijvend in te vullen.

De vragenlijst voor de gemeenten bestond uit zeven delen, met een introductie en een afsluiting en daartussen vragen over successen, knelpunten en ondersteuningsbehoeften bij participatie vanuit gemeenten:

- Algemene vragen, namelijk gemeente, functie van invuller, toepassing van en ervaringen met inwonerparticipatie.
- Financiële participatie bij het ontwikkelen van zonne- en windparken: aanwezigheid beleid, vormen van financiële participatie en doelstelling lokaal eigendom.
- Integraliteit bij organisatie inwonerparticipatie voor zon, wind en warmte.
- Ondersteuningsbehoeften: het aantal beschikbare fte (intern en extern) voor het organiseren van de inwonerparticipatie, reeds gebruikte ondersteuning, aan welke ondersteuning de gemeente behoefte heeft, de ervaren effectiviteit van inwonerparticipatie (o.a. informeren inwoners, ophalen ideeën, zorgen en wensen, verwerking inbreng inwoners in plannen), en andere ondersteuningsbehoeften.
- Op welk uitgevoerd participatietraject de gemeente het meest trots is, succesfactoren en faalfactoren van participatietrajecten.

In Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. staat de complete vragenlijst.

## 2.3 Procedure en respons

Via NP RES hebben de regiocoördinatoren van de RES-regio's hun gemeenten benaderd om zich aan te melden voor de deelnamelijst van TNO. De VNG heeft de aanmelding voor de vragenlijst opgenomen in hun nieuwsbrief. Via de VNG zijn nog enkele grote gemeenten direct benaderd om de vragenlijst in te vullen. Met de deelnamelijst kon TNO de vragenlijst en inloggegevens direct naar de deelnemende gemeenten sturen en gericht herinneringen sturen. Uiteindelijk hebben 96 gemeenten zich aangemeld voor de deelnamelijst.

De online vragenlijst stond van 12 juni tot en met 24 juli 2024 open om ingevuld te worden. Op 1 juli is een herinnering gestuurd. Daarnaast zijn na 12 juli nog enkele gemeenten gebeld met de vraag om de vragenlijst in te vullen.

Uiteindelijk hebben 80 van de 342 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Vorig jaar waren dat er 76, in 2022 waren dat er 104. De 80 gemeenten komen uit 26 van de 30 RES-regio's. De representativiteit van de steekproef staat beschreven in Hoofdstuk 3.2 'Beschrijving van de steekproef'. De respons varieert per vraag, omdat niet alle vragen voor elke gemeente relevant waren.

## 2.4 Data analyse

De kwantitatieve data zijn geanalyseerd met IBM SPSS. De open antwoorden zijn handmatig geanalyseerd in Excel.

De met de vragenlijst opgehaalde data zijn gekoppeld aan openbaar beschikbare CBS-data<sup>4</sup> om informatie over inwoneraantallen en de dichtheid van omgevingsadressen (i.e., stedelijkheid) toe te voegen. Dit hebben we gedaan om de representativiteit van de deelgenomen gemeenten te controleren.

Ook hebben we de CBS-data gebruikt om een dwarsdoorsnede te maken bij de vragen over het aantal beschikbare fte voor het organiseren van inwonerparticipatie. Op deze manier konden we een vergelijking maken tussen gemeenten op basis van inwoneraantallen (tot 20.000 inwoners, 20.000 tot 50.000 inwoners en 50.000 inwoners of meer). We hebben hiermee dezelfde indeling aangehouden als in het Periodiek Overzicht van 2022 en 2023. Ook dit jaar moesten we CBS-categorieën samenvoegen, omdat het aantal gemeenten (n) anders te laag was per groep. Ondanks het samenvoegen zijn de groepen klein, dus we moeten voorzichtig zijn met het trekken van conclusies over deze groepen.

We hebben de grootte van gemeenten meegenomen, omdat dit in voorgaande jaren invloed leek te hebben op het aantal beschikbare fte. Grotere gemeenten hebben immers vaak meer budget, maar hebben ook meer bewoners te bedienen. De mate van stedelijkheid is niet meegenomen omdat we in de eerste editie geen andere type verschillen zagen dan die al werden verklaard door het inwoneraantal.

---

<sup>4</sup> [StatLine - Gebieden in Nederland 2024 \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)

# 3 Beschrijving steekproef

In dit hoofdstuk beschrijven we de natuurlijke uitval van de steekproef, de kenmerken van de steekproef en achtergrondinformatie van de respondenten.

## 3.1 Natuurlijke uitval van de steekproef

In totaal hebben 80 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek en de vragenlijst afgerond. Een aantal vragen was echter niet verplicht waardoor het af en toe voorkomt dat niet alle gemeenten een vraag hebben beantwoord. Ook waren niet alle vragen relevant voor elke gemeente, wat heeft gezorgd voor natuurlijke uitval. Van de 80 gemeenten passen zes gemeenten geen inwonersparticipatie toe bij projecten rondom zon, wind of elektriciteitsinfrastructuur. Deze gemeenten zijn doorgestuurd naar het einde van de vragenlijst. Bij alle grafieken is in het onderschrift weergegeven hoeveel gemeenten de vragen hebben beantwoord.

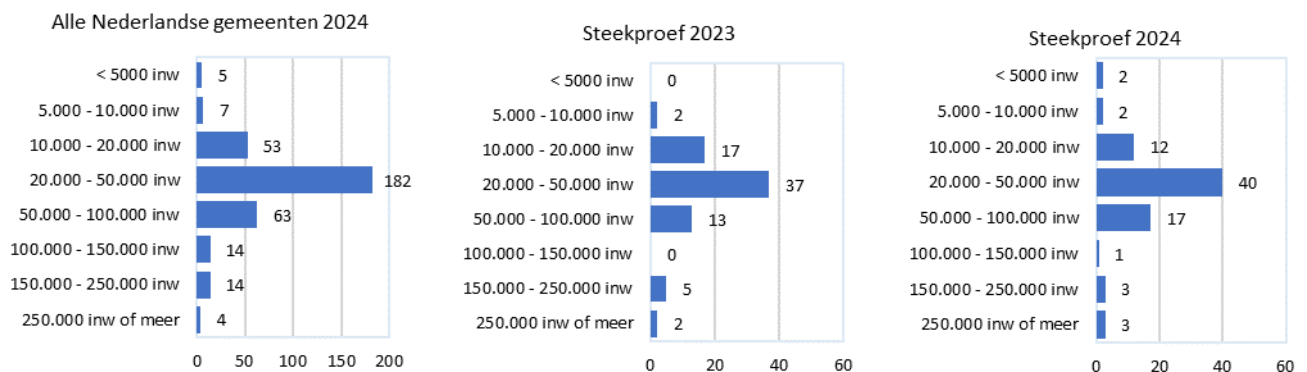
## 3.2 Beschrijving van de steekproef

De 80 gemeenten die deelnamen aan het onderzoek vertegenwoordigen 26 van de in totaal 30 RES regio's. De missende regio's zijn verspreid over het land. [Figuur 3.1](#) t/m

[Figuur 3.3](#) en

[Figuur 3.4](#) t/m

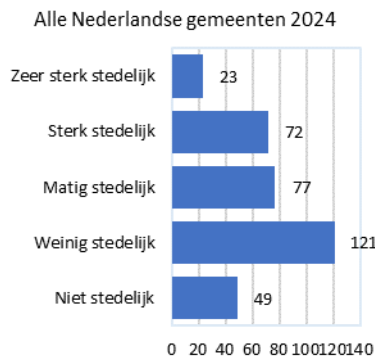
[Figuur 3.6](#) laten de verdeling van gemeenten op basis van inwoneraantal en de mate van stedelijkheid zien. We laten de verdeling zien van alle gemeenten in Nederland, de steekproef van 2023 en de steekproef van 2024. De groep 100.000 tot 150.000 inwoners is relatief klein ten opzichte van deze groep in de populatie (i.e., alle Nederlandse gemeenten). Dit jaar hebben drie van de vier grootste gemeenten van Nederland deelgenomen aan het onderzoek. De spreiding wat betreft de mate van stedelijkheid onder deelnemende gemeenten is vergelijkbaar met de spreiding onder alle Nederlandse gemeenten. Op basis van deze kenmerken lijkt deze steekproef representatief.



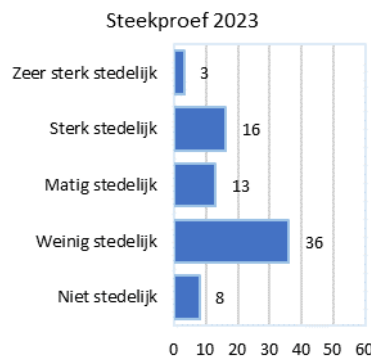
**Figuur 3.1:** Inwoneraantallen alle gemeenten in Nederland in 2024 (n = 342).

**Figuur 3.2:** Inwoneraantallen deelnemende gemeenten in 2023 (n = 76).

**Figuur 3.3:** Inwoneraantallen deelnemende gemeente in 2024 (n = 80).



**Figuur 3.4:** Mate van stedelijkheid alle gemeenten in Nederland in 2024 (n = 342).



**Figuur 3.5:** Mate van stedelijkheid deelnemende gemeenten in 2023 (n = 76).



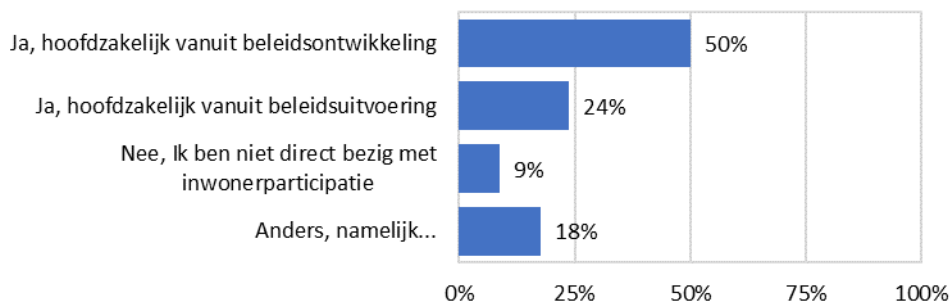
**Figuur 3.6:** Mate van stedelijkheid deelnemende gemeenten in 2024 (n = 80).

### 3.3 Achtergrondinformatie respondenten

In deze paragraaf gaan we in op enkele achtergrondinformatie van de respondenten, namelijk de functie van de respondenten en de mate van (direct) contact met inwoners.

#### De vragenlijst is het meest ingevuld door beleidsmedewerkers die vanuit de beleidsontwikkeling bezig zijn met inwonerparticipatie

Aan de deelnemers van het onderzoek hebben we gevraagd vanuit welke functie zij met name bezig zijn met inwonerparticipatie in hun gemeente. Ook hebben we gevraagd of de respondenten vanuit hun functie zelf contact hebben met inwoners. In [Figuur 3.7](#) en [Figuur 3.8](#) staan de resultaten uiteengezet. Van de respondenten is 50% hoofdzakelijk vanuit beleidsontwikkeling betrokken bij het onderwerp inwonerparticipatie.

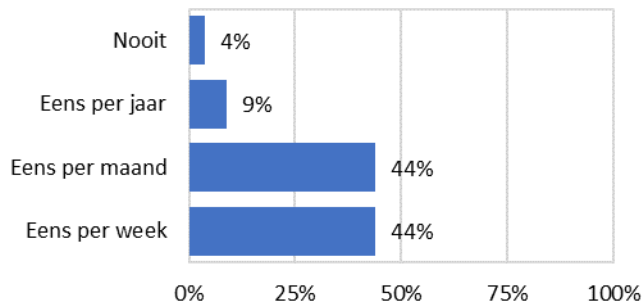


**Figuur 3.7:** Meting 2024 – Antwoord op vraag: “Bent u zelf vanuit uw functie bezig met inwonerparticipatie?” (n = 80).

Aanvullende functies die worden genoemd bij de antwoordcategorie ‘anders, namelijk’ zijn communicatieadviseur en omgevingsmanager. Ook noemen deelnemers dat ze zowel vanuit beleidsontwikkeling als vanuit beleidsuitvoering met inwonerparticipatie te maken hebben.

### Grote meerderheid respondenten heeft vanuit functie direct contact met inwoners

We hebben de respondenten gevraagd of ze vanuit hun functie zelf direct contact hebben met inwoners. 88% van de respondenten heeft minstens eens per maand contact met inwoners vanuit de functie, en 9% heeft dat eens per jaar.



**Figuur 3.8:** Meting 2024 – Antwoord op vraag: “Heeft u zelf direct contact met inwoners?” (n = 80).

# 4 Resultaten

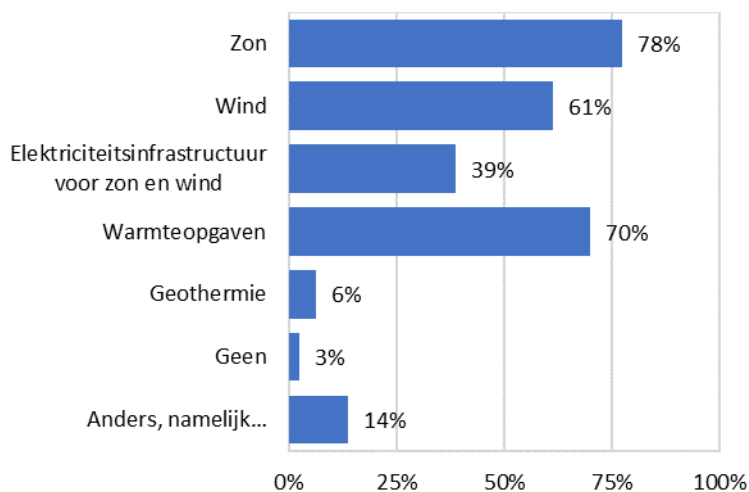
In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de vragenlijst. Eerst gaan we in op de organisatie van de inwonerparticipatie. Vervolgens beschrijven we welk participatiebeleid wordt toegepast en hoe financiële participatie is ingericht. Daarna beschrijven we de ervaringen van gemeenten met inwonerparticipatie, en welke succesfactoren en knelpunten van inwonerparticipatie gemeenten signaleren. Ten slotte bespreken we de ondersteuningsbehoeften die gemeenten ervaren in het organiseren van inwonerparticipatie.

## 4.1 Organisatie van inwonerparticipatie

In deze paragraaf beschrijven we aspecten van de organisatie van de inwonerparticipatie, namelijk het type projecten waarbij inwonerparticipatie wordt toegepast, de mate waarin inwonerparticipatie integraal wordt opgepakt, de samenwerking met lokale energiecoöperaties en hoeveel arbeidscapaciteit bij de gemeenten (in fte) beschikbaar is en hoeveel wordt ingehuurd.

### 4.1.1 Toegepaste inwonerparticipatie

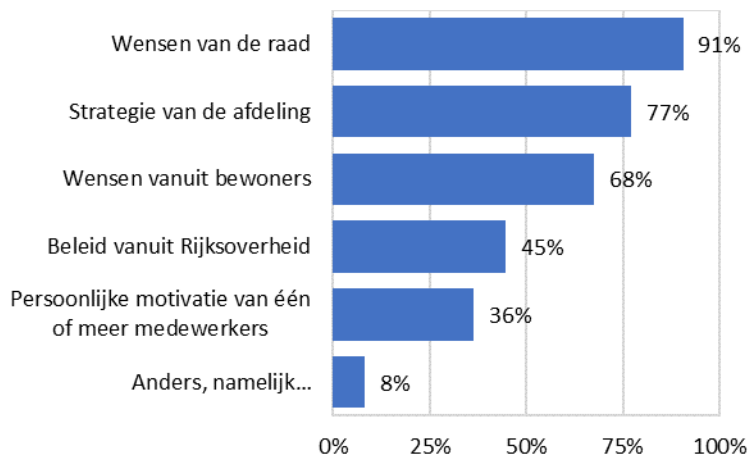
Gemeenten geven aan dat ze met name inwonerparticipatie toepassen bij de ontwikkeling van zonneprojecten (78%), windprojecten (61%) en warmteopgaven (70%). In mindere mate organiseren ze inwonerparticipatie bij projecten over de elektriciteitsinfrastructuur voor zon en wind (39%) en geothermie (6%, zie [Figuur 4.1](#)). Bij ‘anders, namelijk’ wordt onder andere de Omgevingsvisie, ruimtelijke ontwikkelingen en duurzame opwek in brede zin genoemd.



**Figuur 4.1:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Bij welk type project is/wordt inwonerparticipatie in uw gemeente toegepast?” (n = 80).

De voornaamste redenen waarom gemeenten aan de slag zijn gegaan met inwonerparticipatie zijn vanuit wensen van de gemeenteraad (91%) of bewoners (68%), of omdat het de strategie van de afdeling is (77%, zie [Figuur 4.2](#)). In mindere mate wordt

inwonerparticipatie ingezet vanwege beleid vanuit de Rijksoverheid (45%) of door de persoonlijke motivatie van één of meerdere medewerkers (37%). Bij ‘anders, namelijk’ worden als redenen onder andere nog genoemd ‘beleid vanuit de RES’ of ‘de komst van de Omgevingswet’.



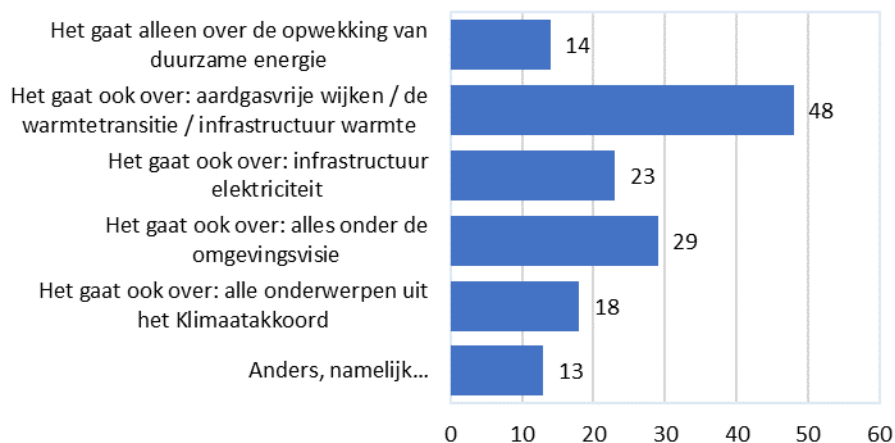
**Figuur 4.2:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Waarom is uw gemeente aan de slag gegaan met inwonerparticipatie?” (n = 74).

### 4.1.2 Integraliteit

Om te achterhalen of gemeenten inwonerparticipatie apart of integraal organiseren voor zon, wind en warmte hebben we een aantal vragen gesteld over de integraliteit van de georganiseerde inwonerparticipatie.

#### Gemeenten pakken meerdere opgaven van de energietransitie integraal aan

Het merendeel van de gemeenten pakt de inwonerparticipatie integraal aan, door de participatie ook over de warmtetransitie te laten gaan (zie [Figuur 4.3](#)). Bij ‘anders, namelijk’ wordt onder andere genoemd dat de participatie ook gaat over beleidsvorming op alle beleidsdomeinen en veiligheid en leefbaarheid, wat mogelijk ook duidt op integraliteit.



**Figuur 4.3:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Worden er meerdere opgaven betrokken bij inwonerparticipatie in uw gemeente? (Meerdere antwoorden mogelijk)” (n = 74).



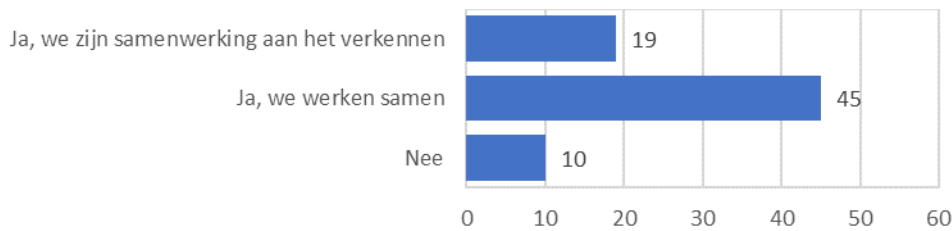
Van de 74 gemeenten geven er 26 aan dat de participatie rondom zon, wind en warmteopgaven bij de gemeente door dezelfde medewerkers wordt uitgevoerd, bij 13 gemeenten is dit niet het geval en 28 gemeenten geven aan dat de participatie deels door dezelfde medewerkers wordt uitgevoerd. De zeven gemeenten die ‘anders, namelijk’ hebben ingevuld geven onder andere aan dat de participatie wordt georganiseerd door hetzelfde team of dat het ‘afhankelijk is van de inzetbare capaciteit, die meestal krap is waardoor helaas wordt teruggegrepen op inhuur’.

**Gemeenteambtenaren werken vaak aan meerdere opgaven uit de energietransitie**

We hebben ook gevraagd naar de mensen die de participatie organiseren. In 35% van de gemeenten uit de steekproef wordt participatie voor zon-, wind- en warmteopgaven door dezelfde mensen georganiseerd. Bij 38% deels en bij 18% van de steekproef wordt participatie voor zon-, wind- en warmteopgaven niet door dezelfde mensen georganiseerd.

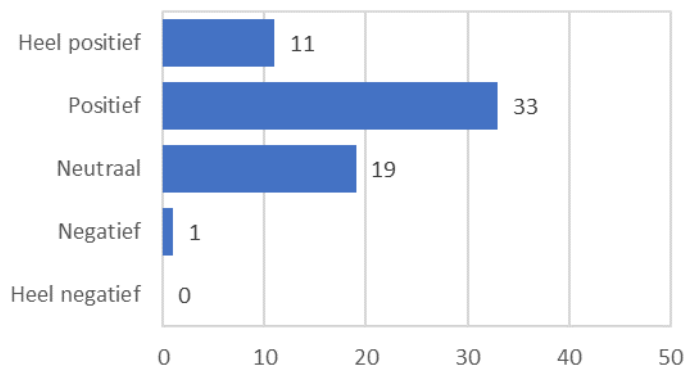
### 4.1.3 Samenwerking met lokale energiecoöperaties

Net als vorig jaar vroegen we gemeenten of ze lokaal samenwerken met lokale energiecoöperaties rond wind- en/of zonneparken. Van de steekproef werken 45 gemeenten samen met lokale energiecoöperaties, 19 gemeenten zijn een samenwerking aan het verkennen en 10 gemeenten werken niet samen met lokale energiecoöperaties (zie [Figuur 4.4](#)).



**Figuur 4.4:** Meting 2024 – Antwoord op de vraag: “Werkt uw gemeente samen met lokale energiecoöperaties rond wind- en zonneparken?” (n = 74).

Aan de gemeenten die samenwerken met lokale energiecoöperaties of een samenwerking aan het verkennen zijn, is gevraagd hoe de samenwerking wordt ervaren (zie [Figuur 4.5](#)). De samenwerking wordt door 44 van de 74 gemeenten die deelnamen aan de vragenlijst positief ervaren, en 19 gemeenten staan neutraal tegenover de samenwerking. Eén gemeente staat negatief tegenover de samenwerking. De resultaten komen in grote mate overeen met de resultaten van vorig jaar.



**Figuur 4.5:** Meting 2024 – Antwoord op de vraag: “Hoe wordt deze samenwerking ervaren?” (n = 64).

We vroegen aan gemeenten om hun antwoord, zoals in [Figuur 4.5](#) weergegeven, toe te lichten. Uit de toelichtingen van gemeenten die de samenwerking (zeer) positief ervaren komen verschillende redenen naar voren voor de ervaring.

De **ervaren professionaliteit, omgangsvormen en wederzijdse waardering van elkaars capaciteiten** – ondanks verschillen – spelen een rol in de ervaringen van gemeenten. Zo gaven vier gemeenten met positieve ervaringen met de samenwerking aan dat de energiecoöperaties in hun gemeente ‘veel kennis en ervaring’ hebben en een ‘competente partner’ zijn. Drie gemeenten gaven aan positief te zijn omdat er ‘regelmatig overleg’ is. Vijf gemeenten herhalen in hun toelichting simpelweg dat de samenwerking prettig is. Eén gemeente geeft aan dat er ‘over en weer waardering is voor elkaars werk’.

Onder gemeenten die de samenwerking als negatief ervaren komt juist het beeld naar voren dat **gemeenten behoefte hebben aan een professionaliseringslag bij energiecoöperaties**. Zo geven sommige gemeenten aan moeite te hebben met verschil in kennisniveau en professionaliteit, verschil in verplichtingen en werkwijze of met de verschillende snelheden waarmee gewerkt wordt. Eén gemeente probeert die verschillen in goede banen te leiden door de samenwerking te formaliseren, omdat de energiecoöperaties erg actief zijn, maar dat dit zich volgens deze gemeente soms ook ‘op een vervelende volhardende manier richting de gemeente uit’: *“Daarom wordt nu gewerkt aan een langdurige samenwerkingsovereenkomst met afspraken aan beide zijden over hoe met elkaar om te gaan.”*

Ook het **behaalde resultaat van projecten** waarin wordt samengewerkt **bepaalt mede hoe de samenwerking wordt ervaren**. Vijf gemeenten met een positieve ervaring verwijzen naar lopende of gerealiseerde projecten met of door een energiecoöperatie in hun toelichting. De gemeente waar de ervaring negatief is licht juist toe: *“Omdat het gewenste resultaat uitblijft zit er wat spanning op het proces.”*

Tot slot lijken ook **gedeelde doelen en gedeelde ambities** bij te dragen aan een positieve ervaring van de samenwerking. Drie gemeenten die de samenwerking positief ervaren geven aan dat lokaal eigendom via energiecoöperaties wordt gerealiseerd en dat dat ook de ambitie van de gemeente is en één gemeente noemt dat ze dezelfde ambities hebben als de energiecoöperatie(s). Eén gemeente met positieve ervaring noemt dat energiecoöperaties ‘voor lokaal draagvlak zorgen’.

Uit de toelichtingen komen ook uitdagingen van energiecoöperaties naar voren. Drie gemeenten brengen in hun antwoord naar voren dat de samenwerking goed is, ‘maar dat de energiecoöperatie(s) ondersteuning nodig hebben’ of slagkracht missen vanwege beperkte tijd, mensen of kennis.

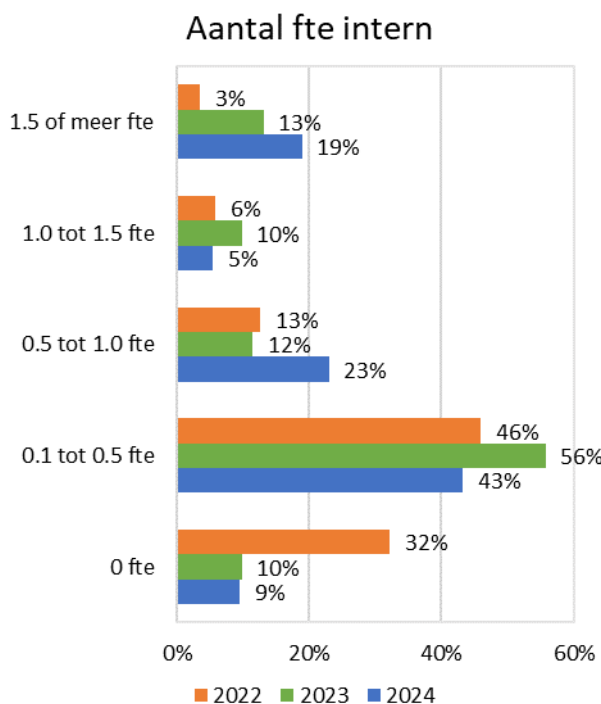
#### 4.1.4 Het aantal fte beschikbaar voor het organiseren van inwonerparticipatie

##### Geen sterke toename of afname van interne of externe capaciteit

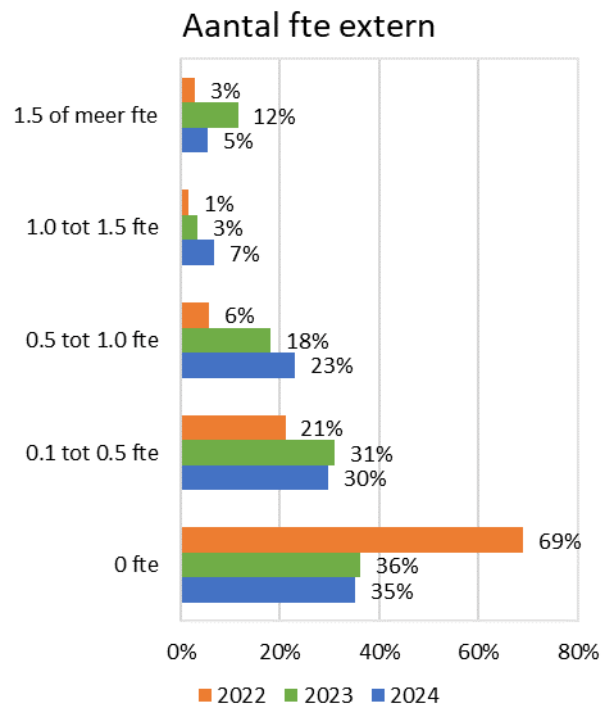
Ondanks dat we voorzichtig moeten zijn met het vergelijken van de steekproef van vorige jaren met die van dit jaar – we hebben immers niet precies dezelfde gemeenten bevestigd en de huidige steekproefgrootte is anders – lijken de cijfers dit jaar niet eenduidig te suggereren dat er meer interne capaciteit beschikbaar is om inwonerparticipatie te organiseren. Het aandeel van gemeenten dat 1.5 fte of meer intern beschikbaar heeft is

groter ten opzichte van voorgaande jaren. Voor externe fte is dit juist kleiner. Het aandeel gemeenten dat 1.0 tot 1.5 fte intern beschikbaar heeft is ten opzichte van 2023 iets kleiner en is nu zo goed als gelijk aan 2022, terwijl dit voor externe fte groter is. Het aandeel gemeenten dat zowel intern als extern 0.5 tot 1.0 fte intern beschikbaar heeft is groter dan in 2023. Het aandeel gemeenten met zowel intern als extern minder dan 0.5 fte beschikbaar is kleiner dan in 2023 (zie [Figuur 4.6](#)). Nog altijd suggereert de meting van 2024 een stijging in zowel interne als externe capaciteit ten opzichte van de meting in 2022.

Zeven gemeenten geven aan geen fte beschikbaar te hebben voor inwonerparticipatie. Uit de toelichting blijkt dat sommigen daarvan de behoefte voor capaciteit oplossen door externe inhuur. Twee gemeenten noemen dat beleidsmedewerkers dan deze rol vervullen: *“De vakinhoudelijke mensen pakken dit zelf mee”* en *“Dit wordt nu ‘erbij’ gedaan door de beleidsmedewerkers maar is helaas niet behapbaar gezien de toenemende ontwikkelingen.”* Eén gemeente deelt dat er geen fte specifiek voor zon, wind en warmte is, maar dat er één fte voor participatie voor de hele gemeente beschikbaar is.



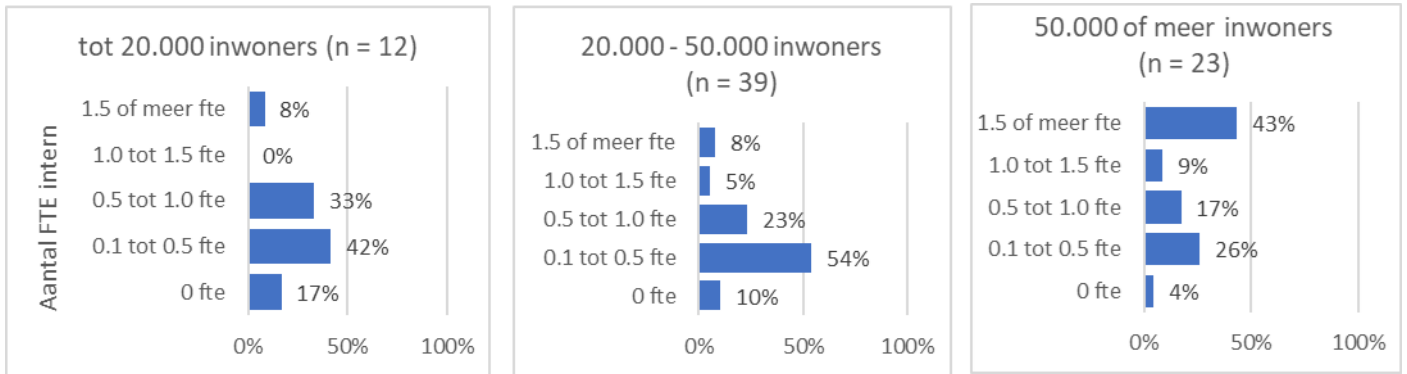
**Figuur 4.6:** Fte intern: “Hoeveel fte is er beschikbaar binnen de gemeenteorganisatie?” (Meting 2022 n = 87; Meting 2023 n = 61; Meting 2024 n = 74).



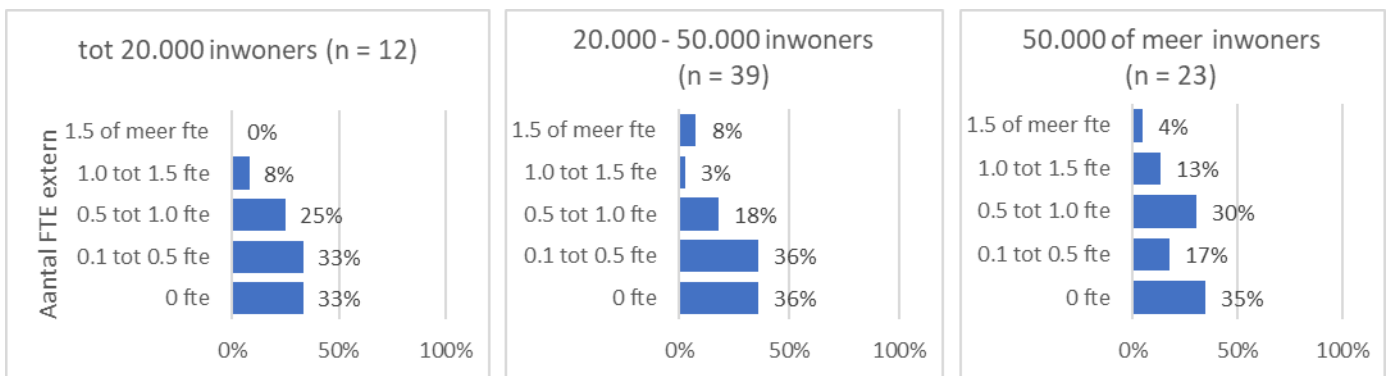
**Figuur 4.7:** Fte extern: “Hoeveel fte is er ingehuurd van buiten de gemeenteorganisatie?” (Meting 2022 n = 87; Meting 2023 n = 61; Meting 2024 n = 74).

Net als voorgaande jaren hebben we de antwoorden ook afgezet tegen de grootte van gemeenten op basis van inwoneraantal. We hebben het aantal fte dat beschikbaar is in een gemeente op dezelfde manier uitgevraagd als in de meting in 2023. Ondanks dat de steekproef van de kleinste gemeenten (tot 20.000 inwoners) klein is, lijkt het beeld naar voren te komen dat gemeenten met 50.000 inwoners of meer, meer fte beschikbaar hebben om inwonerparticipatie te organiseren, zowel intern als extern met ingehuurde krachten (zie [Figuur 4.8](#) en [Figuur 4.9](#)).

Onder de grote gemeenten met meer dan 150.000 inwoners valt op dat deze gemeenten variërend tussen de 0 fte en 1.5 of meer fte intern beschikbaar hebben. Het is dus niet zo dat alle grote gemeenten met meer dan 150.000 inwoners 1.5 fte of meer beschikbaar hebben.



**Figuur 4.8:** Meting 2024 – Fte intern: “Hoeveel fte is er beschikbaar binnen de gemeenteorganisatie?” uitgesplitst naar grootte van de gemeente op basis van inwoneraantal (n = 74).



**Figuur 4.9:** Meting 2024 – Fte extern: “Hoeveel fte is er ingehuurd van buiten de gemeenteorganisatie?” uitgesplitst naar grootte van de gemeente (n = 74).

**Belangrijkste redenen voor externe inhuur zijn behoefte aan flexibele versterking en het interne gebrek aan kennis en ervaring**

Op de vraag wat de reden is dat gemeenten externe ondersteuning inhuren voor het organiseren van inwonerparticipatie geven gemeenten meerdere antwoorden. 60% noemt een gebrek aan kennis als reden voor het inhuren van externe ondersteuning, en 54% noemt een gebrek aan ervaring. Verder noemt 19% een gebrek aan capaciteit en 81% geeft nog aanvullende redenen. Uit de toelichtingen komt een aantal keer de behoefte aan flexibele inzet naar voren, zowel vanwege wisselende behoefte aan capaciteit over de tijd, als de incidentele inzet van financiële middelen om de ondersteuning mee te betalen. Een illustratief antwoord: “Capaciteit is niet meer nodig als projecten zijn afgelopen. Daarom maken we gebruik van een combinatie vast-flexibel, om te kunnen meeschakelen met de timing en behoefte.” Eenmaal wordt genoemd dat een externe procesbegeleider is ingehuurd omdat deze relatief onafhankelijk onderzoekt met lokale initiatiefnemers en energiecoöperaties wat de mogelijkheden zijn om lokaal eigendom zo sterk mogelijk te organiseren.

## 4.2 Participatiebeleid en financiële participatie

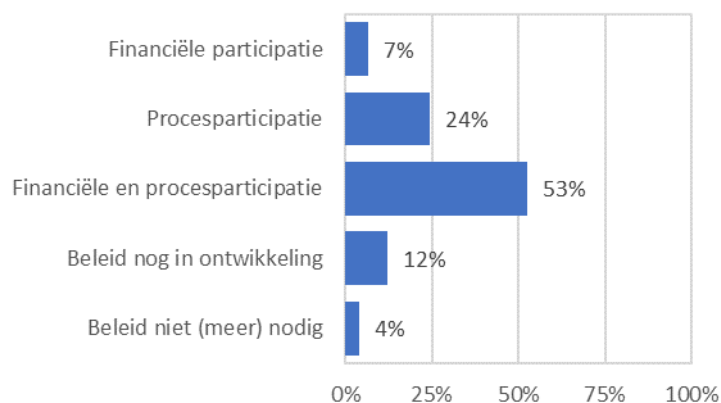
In deze paragraaf beschrijven we welk participatiebeleid wordt toegepast en hoe financiële participatie is ingericht. Onder financiële participatie gaan we verder in op vorm en mate van financiële participatie, of het beleid heeft geleid tot meer lokaal eigendom, de motivatie daarvoor en een vergelijking wordt gemaakt met de monitor Financiële Participatie.<sup>5</sup>

### 4.2.1 Borging van participatiebeleid

In 2024 hebben meer gemeenten hun participatiebeleid vastgelegd, wat een voortzetting is van de trend van 2022 naar 2023

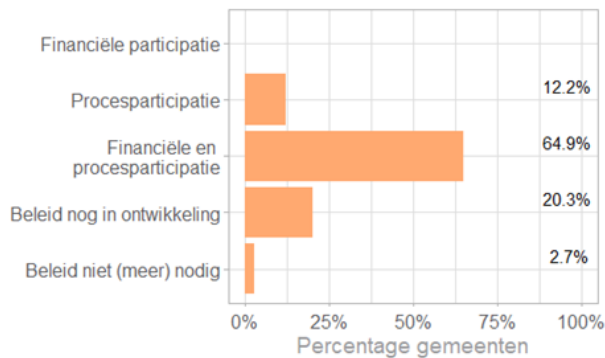
Gemeenten is gevraagd of er participatiebeleid vastgelegd is voor de ontwikkeling van zonne- en windparken. Bij deze vraag zijn de open antwoorden van gemeenten bij ‘anders, namelijk’ toegewezen aan één van de gegeven antwoordopties. Bijvoorbeeld het antwoord “Daar moeten we nog aan beginnen” is ingedeeld bij ‘Beleid nog in ontwikkeling’.

**Figuur 4.10** laat zien dat bij 53% van de gemeenten beleid voor financiële en procesparticipatie is geborgd. Dit is iets minder dan in 2023, toen dit 65% was (zie **Figuur 4.11**), maar meer dan in 2022, toen dit 42% was (zie **Figuur 4.12**). Het is lastig om te verklaren waar dit verschil door komt; enerzijds kan de trend doorbroken zijn, anderzijds betreft het een andere steekproef wat de verschillen kan verklaren. Een groter deel van de gemeenten geeft aan alleen financiële participatie of alleen procesparticipatie geborgd te hebben in vergelijking met 2023 en 2022. Vooral procesparticipatie is vaker geborgd in beleid. Van de gemeenten geeft 12% aan dat beleid nog in ontwikkeling is. Dit is minder dan in 2023 toen dit nog 20% was (in 2022 is dit niet specifiek uitgevraagd). Een kleiner deel geeft aan dat beleid niet (meer) nodig is, namelijk 4%. In de open antwoorden wordt hierbij toegelicht dat dit bijvoorbeeld komt doordat de gemeente geen zonne- of windpark ontwikkelt.

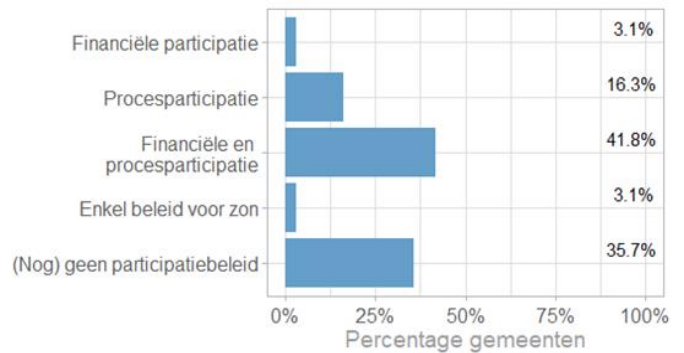


**Figuur 4.10:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Is er in beleid geborgd dat er inwonerparticipatie plaatsvindt voor de ontwikkeling van wind- en zonneparken?” (n = 74).

<sup>5</sup> De inzichten zijn afkomstig uit een concept versie, de monitor Financiële Participatie 2024 is nog niet gepubliceerd ten tijde van deze publicatie



**Figuur 4.11:** Meting 2023 – Antwoorden op de vraag: “Is er in beleid geborgd dat er inwonerparticipatie plaatsvindt voor de ontwikkeling van wind- en zonneparken?” (n = 76).

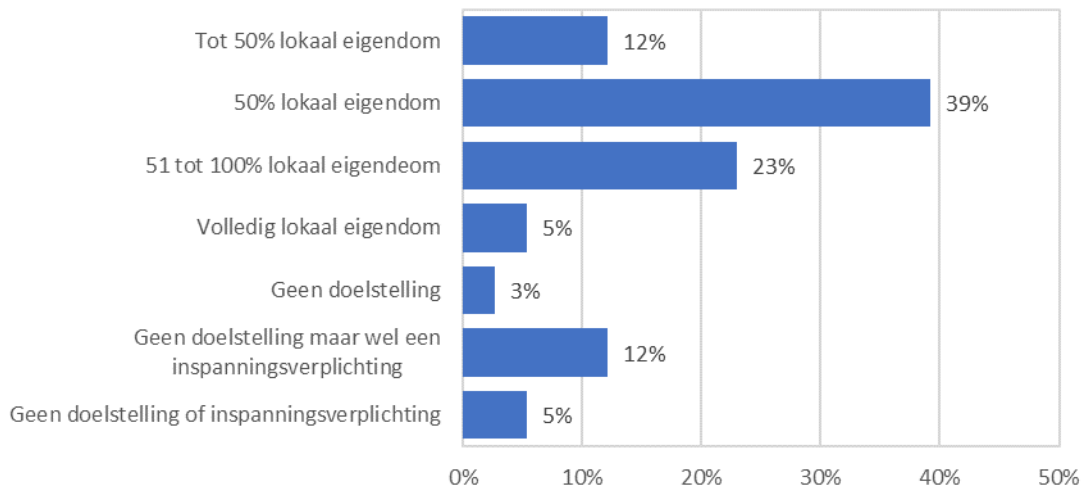


**Figuur 4.12:** Meting 2022 – Antwoorden op de vraag: “Is er in beleid geborgd dat er inwonerparticipatie plaatsvindt voor de ontwikkeling van wind- en zonneparken?” (n = 98).

## 4.2.2 Financiële participatie

Gemeenten streven naar 50% lokaal eigendom en meer gemeenten formuleren een doelstelling voor lokaal eigendom

De meeste gemeenten (39%) hebben als doelstelling 50% lokaal eigendom (zie [Figuur 4.13](#)), en bij 5% van de gemeenten is volledig eigendom de doelstelling. Daarnaast geeft 20% aan geen doelstelling of inspanningsverplichting te hebben. In 2023 is deze vraag als open vraag gesteld, en toen gaf 47% aan dat naar 50% lokaal eigendom gestreefd werd. Verder streefde in 2023 13% naar meer dan 50% lokaal eigendom, en gaf 38% van de gemeenten niet aan of ze streven naar lokaal eigendom, of naar welk percentage. Dit is zoals hierboven genoemd afgenomen in 2024 naar 20%.

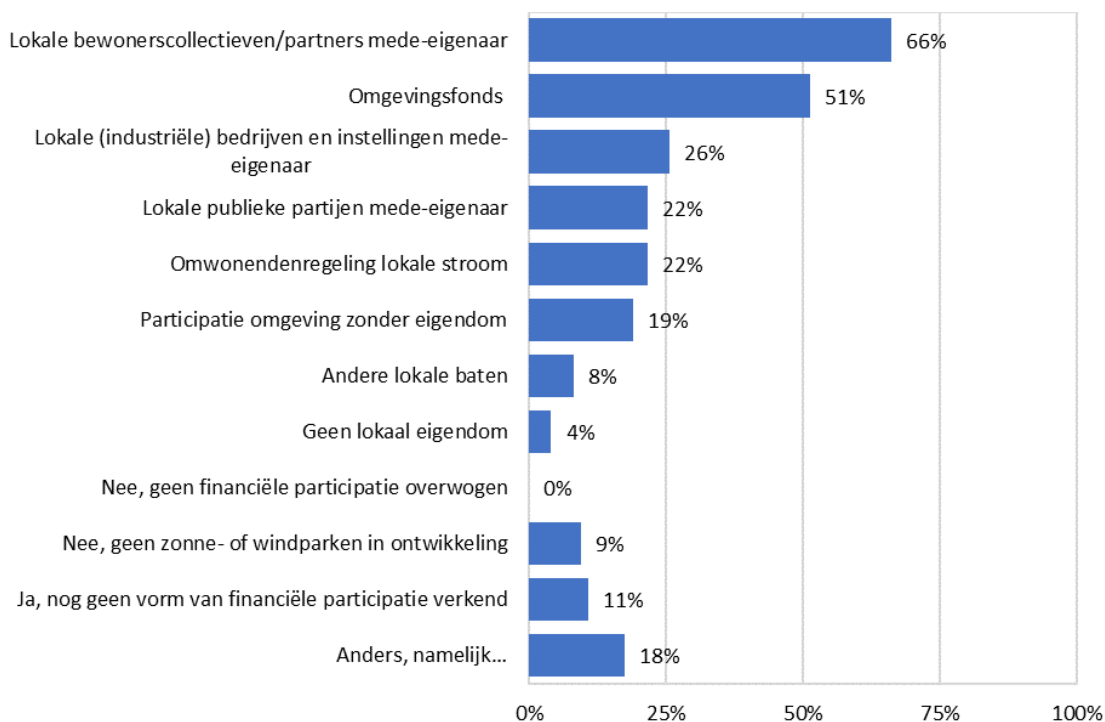


**Figuur 4.13:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Is er in uw gemeente een doelstelling voor lokaal eigendom? Zo ja, welke doelstelling?” (n = 74).

**Vooraf lokale bewonerscollectieven en lokale partners als mede-eigenaar worden verkend als vorm van financiële participatie bij wind- of zonneparken in ontwikkeling**

Dit jaar is voor het eerst gevraagd naar de vorm van financiële participatie die gemeenten verkennen bij wind- of zonneparken in ontwikkeling. Gemeenten konden daarbij meerdere opties selecteren. Gemeenten geven aan vooral lokale bewonerscollectieven en lokale partners als mede-eigenaar te verkennen (zie [Figuur 4.14](#)). Ook een Omgevingsfonds wordt

veel verkend. Geen enkele gemeente geeft aan geen participatie te overwegen. Van de gemeenten geeft 11% aan nog geen specifieke vorm van financiële participatie te hebben verkend. Gemeenten konden ook aangeven dat een andere vorm van financiële participatie dan genoemd wordt verkend, en hierop geven 13 gemeenten een toelichting. Sommige gemeenten geven aan alle (antwoord)opties te verkennen. Meermaals wordt een energiecoöperatie genoemd. Andere genoemde voorbeelden zijn een omwonendenregeling via financiële compensatie en een publiek coöperatief energiebedrijf. Tot slot zien we ook constructies waarbij een mix wordt toegepast van een energiecoöperatie, gemeente of private investeerders.



**Figuur 4.14:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Wordt er een vorm van financiële participatie verkend bij wind- of zonneparken in ontwikkeling binnen uw gemeente?” (n = 74).

Ook uit de Monitor Financiële Participatie van 2024<sup>6</sup> blijkt een diversiteit aan vormen van financiële participatie. Duidelijk zichtbare trends in vormen van financiële participatie zijn de relatieve toename van het aandeel:

- zonneparken en windparken in eigendom van lokale bewonerscollectieven en partners, ook bij geplande projecten;
- zonneparken met financiële participatie zonder eigendom, ook bij geplande projecten. Bij windparken blijft dat aandeel over de jaren redelijk constant;
- zonneparken en windparken met een Omgevingsfonds, vooral bij projecten van niet-lokale eigenaren, en ook bij geplande projecten.

Wat betreft zonneparken en windparken met een Omwonendenregeling met lokale stroom, is in de Monitor Financiële Participatie een relatieve toename van het aandeel zonneparken zichtbaar, maar bij windparken blijft dat aandeel over de jaren redelijk constant.

<sup>6</sup> De inzichten zijn afkomstig uit de conceptversie, de monitor Financiële Participatie 2024 is nog niet gepubliceerd ten tijde van deze publicatie.

**Gemeenten stimuleren lokaal eigendom vooral middels energiecoöperaties, stellen het als eis of nemen het mee in een tender uitvraag**

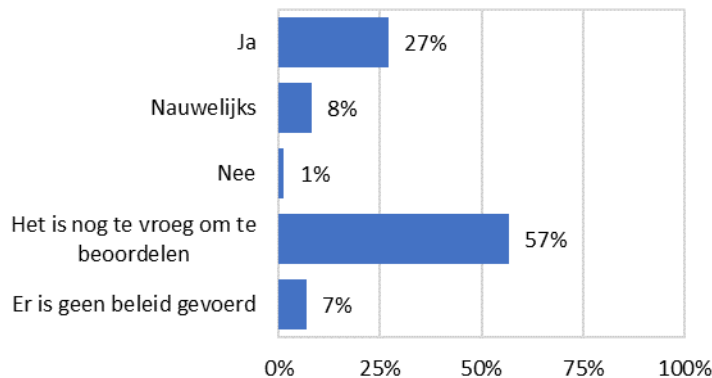
In 2024 is gevraagd hoe lokaal eigendom wordt gestimuleerd binnen de gemeenten. Het meest wordt genoemd dat dit als eis is gesteld (11x), en sommige gemeenten specificeren daarbij dat dit door de gemeenteraad als eis wordt gesteld. Het ondersteunen of faciliteren van (lokale) energiecoöperaties wordt ook veel genoemd (9x). Ook geven meerdere gemeenten aan middels een (lokale) energiecoöperatie lokaal eigendom te stimuleren, maar beschrijven daar geen actieve rol als gemeente in (8x). Meerdere gemeenten geven aan lokaal eigendom mee te nemen in een tender (8x), bijvoorbeeld als uitgangspunt of als beoordelingscriterium: *“Tender met voorkeur voor degene met het hoogste % lokaal eigendom.”*

Een aantal gemeenten geeft aan dat stimulering nog niet van toepassing is (6x). Dit heeft verschillende redenen, bijvoorbeeld omdat dit nog moet worden uitgewerkt. Tweemaal wordt genoemd dat de gemeenteraad dit niet wil, zoals geïllustreerd door de volgende opmerking: *“Nee, wij zijn nog niet zover, in onze gemeente staat de raad in de positie dat ze geen zonnevelden willen. [...] Wind is op dit moment ook niet mogelijk, vanwege landelijk belang, en [een lopend] onderzoek.”*

In 2023 werd gevraagd welk beleid wordt toegepast om lokaal eigendom te stimuleren. Toen werd vooral met het percentage lokaal eigendom geantwoord, en of dit om een streven of een verplichting ging. Slechts eenmaal werd in 2023 genoemd dat een energiecoöperatie werd betrokken, terwijl dit in 2024 veelvuldig wordt genoemd.

**Een kleine meerderheid van de gemeenten vindt het te vroeg om te oordelen of beleid leidt tot meer lokaal eigendom, ruim een kwart oordeelt van wel**

We vroegen gemeenten of het beleid heeft geleid tot meer lokaal eigendom. Meer dan de helft van de gemeenten uit de steekproef geeft aan dat het te vroeg is om dat te beoordelen. 20 gemeenten (27%) geven ‘ja’ als antwoord. Zes gemeenten antwoorden ‘nauwelijks’ (8%), één gemeente antwoordt ‘nee’ en vijf gemeenten geven aan dat er geen beleid is ingevoerd (zie [Figuur 4.15](#)).



**Figuur 4.15:** Meting 2024 – Antwoord op de vraag: “Heeft het beleid geleid tot meer lokaal eigendom?” (n = 74).

Dertig gemeenten geven een toelichting bij hun antwoord. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat projecten nog niet zijn gegund en nog in ontwikkeling zijn, zoals wordt geïllustreerd met de volgende opmerking: *“Pas als vergunningen verleend zijn en er sprake is van een financial close, kan bepaald worden welke vorm en mate van lokaal eigendom mogelijk is.”* Drie gemeenten geven aan dat energieprojecten vóór het



vastgestelde beleid waren ontwikkeld, dus dat het te vroeg is om iets over het effect van het beleid te zeggen, of dat het beleid geen effect heeft gehad.

Onder gemeenten die aangeven dat het beleid tot meer lokaal eigendom heeft geleid, benoemen vijf gemeenten dat lokaal eigendom is bereikt vanwege een rol voor een lokale energiecoöperatie: *“Alle daken van gemeentelijk vastgoed zijn verhuurd aan de coöperatie t.b.v. opwek door zonnepanelen.”* Twee gemeenten lichten toe dat het beleid ervoor heeft gezorgd dat er nu duurzame opwek in publieke handen is, zoals van de gemeente. Twee gemeenten geven enkel aan dat het streven voor lokaal eigendom er is. Eén gemeente geeft aan dat het beleid nauwelijks effect heeft omdat ‘er weinig belangstelling is van inwoners’.

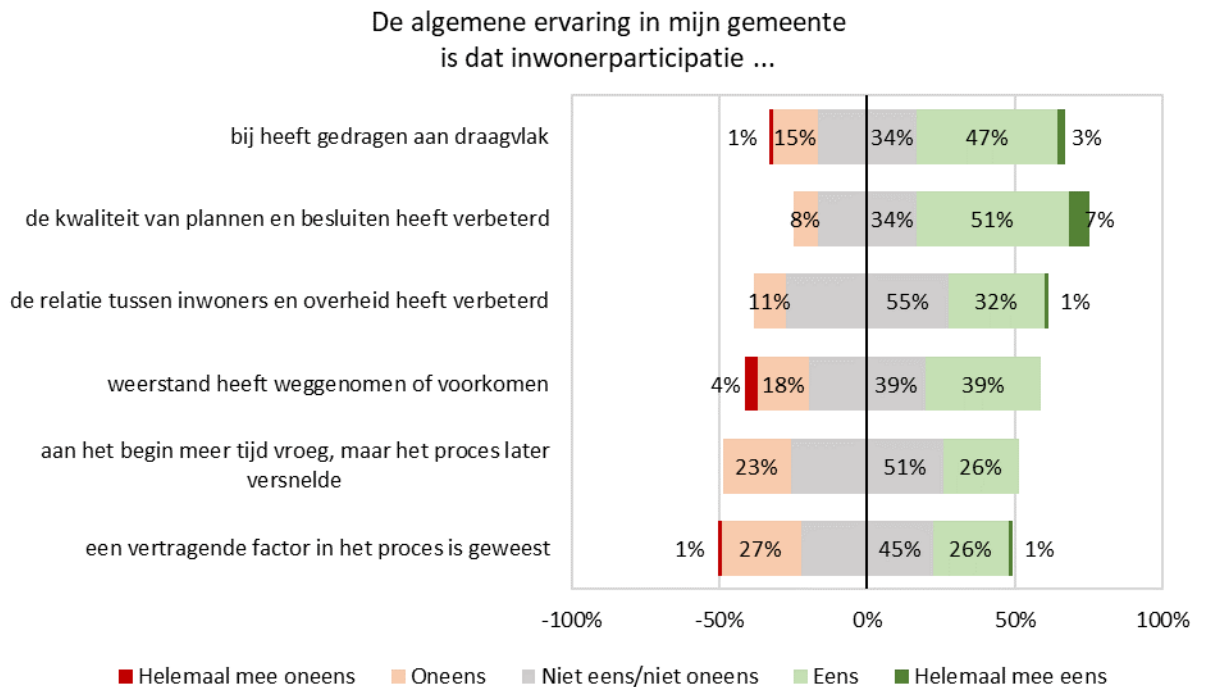
Drie gemeenten geven aan dat alleen beleid voor lokaal eigendom niet genoeg is, omdat het nog niet garandeert dat partijen de financiering rondkrijgen: *“Het financieel rendement is onvoldoende en de drempel lijkt te hoog.”* Bovendien spelen andere belemmeringen, zoals blijkt uit de volgende opmerking: *“Wel merken we dat lokaal eigendom moeilijk lijkt te realiseren; marktomstandigheden veranderen; er is veel specifieke kennis en ervaring nodig van ‘de vrijwilliger’; het gaat om grote financiële bedragen en indien niet financierbaar is de logische en meestal de enige stap om aan te kloppen bij de gemeente.”*

## 4.3 Ervaringen van gemeenten met inwonerparticipatie

In deze paragraaf beschrijven we de algemene ervaringen van de deelnemende gemeenten met inwonerparticipatie, welke succesfactoren en knelpunten van inwonerparticipatie gemeenten signaleren en welke vragen gemeenten nog beantwoord zouden willen zien door een expert.

### 4.3.1 Algemene ervaring met inwonerparticipatie

Gemeenten hebben de ervaring dat inwonerparticipatie de kwaliteit van de plannen verbetert en bijdraagt aan draagvlak maar weerstand niet geheel wegneemt. Net als voorgaand jaar hebben we gemeenten gevraagd in hoeverre gemeenten inwonerparticipatie als effectief beschouwen aan de hand van zes stellingen. Ook hebben we gemeenten gevraagd hun antwoorden op de stellingen verder toe te lichten. De resultaten staan samengevat in [Figuur 4.16](#). Onder de figuur wordt verder ingegaan op de resultaten en de toelichtingen. Niet alle gemeenten vulden alle stellingen in, 74 van de 80 gemeenten hebben de vragen beantwoord. Zes gemeenten geven aan geen ervaring te hebben met inwonerparticipatie en kregen de stellingen daarom niet voorgelegd.



**Figuur 4.16:** Meting 2024 – Antwoorden op de stellingen “De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie...” (n = 74).

- Gemeenten hebben de ervaring dat participatie bijdraagt aan meer begrip over de keuzes, maar dat er altijd bewoners blijven die het oneens zijn met de plannen**  
 Van de respondenten is 50% het eens met de stelling ‘De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie bij heeft gedragen aan draagvlak’. Daarnaast antwoordde 34% ‘niet eens/niet oneens’ en staat 16% negatief tegenover deze stelling. De helft van de gemeenten heeft dus de ervaring dat inwonerparticipatie bijdraagt aan draagvlak. Deze percentages zijn vrijwel hetzelfde als in 2023.

Uit toelichtingen op de antwoorden van gemeenten op de stelling blijkt dat de steekproef met name verdeeld lijkt over deze stelling als gevolg van uiteenlopende definities van het woord ‘draagvlak’. Dit wordt geïllustreerd door het volgende antwoord (oneens met de stelling): *“Wij vinden dat de term draagvlak ongelukkig is gekozen. Het heeft wel geleid tot acceptatie maar niet tot (volledige) draagvlak.”* Opmerkingen over het begrip ‘draagvlak’ en onderscheid met ‘acceptatie’ kwamen ook in 2023 voor.

Verder blijkt uit toelichtingen dat gemeenten ervaren dat inwonerparticipatie bijdraagt aan gedeeld begrip en begrip voor de keuzes die een gemeente moet maken. In veel antwoorden komt terug dat participatie draait om meer wederzijds respect ontwikkelen, het bevorderen van samenwerking en goede belangenafweging. Gemeenten brengen naar voren dat echte tegenstanders van een zonneweide, windproject of warmteproject niet anders gaan denken door participatie. Drie gemeenten die het oneens zijn met de stelling noemen dat juist de tegenstanders aanwezig zijn bij participatietrajecten en dat zo onderlinge verhoudingen kunnen verharderen. Deze antwoorden komen overeen met de resultaten van 2023.

Gemeenten geven daarnaast aan dat inwonerparticipatie hen in staat stelt om de zorgen van inwoners mee te nemen in het project of vervolg. Uit verschillende

antwoorden komt de ervaring naar voren dat in een participatietraject de vraag of een zon-, wind-, of warmteproject er moet komen, los moet staan van de vraag over voorwaarden waaronder het gerealiseerd moet worden, inclusief financiële participatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende toelichting: *“Zolang de vraag open staat of er wel of geen windmolens ergens moeten komen zullen de tegenstanders dat vooral willen tegenhouden en niet willen meepraten over voorwaarden waaronder windmolens er komen.”*

**2. Gemeenten hebben de ervaring dat plannen beter zijn geworden door inbreng van inwoners, maar worstelen met afweging van participatie-uitkomsten en publieke belangen**

Van de respondenten is 58% het eens met de stelling ‘De algemene ervaring in mijn gemeente is dat de kwaliteit van plannen en besluiten beter zijn geworden door inwonerparticipatie’. Verder antwoordde 34% ‘niet eens/niet oneens’ en is 8% het oneens met deze stelling. Een kleine meerderheid van de gemeenten heeft dus de ervaring dat de kwaliteit van de plannen en besluiten wordt verbeterd door inwonerparticipatie. Dat was in 2023 nog 70% van 59 gemeenten die toen de vragenlijst invulden. Dit percentage is dus afgenomen.

Uit toelichtingen van gemeenten op de stelling komt eenzelfde beeld als vorig jaar naar voren. Net als in 2023 wordt genoemd dat het via inwonerparticipatie mogelijk is om zorgen van bewoners mee te nemen en dat plannen verbeterd zijn met suggesties en ideeën die bewoners deden vanuit lokale kennis en ervaring. Twee gemeenten noemen dat dit specifiek het geval was bij warmtetransitietrajecten. Eén gemeente benoemt dat onder een groep inwoners vaak ook inhoudelijke experts aanwezig zijn.

Een aantal gemeenten staat neutraal tegenover de stelling omdat het verschilde per participatietraject. Onder andere gemeenten die aangeven het ‘niet eens/niet oneens’ te zijn met de stelling, leven vragen over democratische legitimiteit van de uitkomsten, de afweging van de uitkomsten uit participatie en andere (publieke) belangen. Ook drie gemeenten die het ‘oneens’ zijn met de stelling hebben dezelfde ervaring, wat wordt geïllustreerd door de toelichting: *“Onze gemeente vindt het lastig om inbreng van bewoners even zwaar te wegen als de adviezen van onze eigen adviseurs want de adviseurs zijn voor het algemeen belang en bewoners alleen voor hun eigenbelang. Dus we doen het wel, maar doen niet altijd iets met de inbreng.”* Door verschillende gemeenten wordt ook benoemd dat het proces er niet eenvoudiger op wordt en het aantal perspectieven toeneemt.

**3. Gemeenten ervaren dat de persoonlijke relatie tussen ambtenaren en inwoners door participatie kan verbeteren mits de kwaliteit van het participatietraject goed is**

Van de respondenten is 33% het eens met de stelling ‘De algemene ervaring in mijn gemeente is dat de relatie tussen bewoners en overheid beter is geworden door inwonerparticipatie’. Daarnaast antwoordde 55% ‘niet eens/niet oneens’ en is 11% het oneens met deze stelling. Een derde van de gemeenten ervaart dus dat de inwonerparticipatie de relatie tussen overheid en bewoners heeft verbeterd. Dat is drie keer zoveel als de groep die het daar (helemaal) niet mee eens was (11%). In 2023 was dit 28% ten opzichte van 16%. De ervaring met de invloed van participatie op de relatie tussen inwoners en overheid is dus iets positiever.

Uit de toelichtingen bij de stelling blijkt dat een kleine meerderheid van de steekproef aangeeft dat het lastig is om hier algemene uitspraken over te doen. De ervaring is dat het erg afhankelijk is van het type project en de kwaliteit van een participatietraject of

de onderlinge relatie verbetert. Transparante communicatie, heldere verwachtingen en duidelijkheid over wat met de resultaten gebeurt worden genoemd als essentiële factoren. In verschillende antwoorden komt terug dat participatietrajecten kunnen bijdragen aan een betere persoonlijke relatie tussen inwoners die participeerden en de ambtenaren die betrokken waren. Respondenten stellen echter dat niet te zeggen is of dat bijdraagt aan een algemene verbetering van de relatie tussen inwoner en overheid.

Uit de antwoorden van gemeenten die het oneens zijn met de stelling komt het beeld naar voren dat de relatie kan verslechteren omdat 'het resultaat (vooralsnog) tegenvalt' en omdat 'inwoners verwachten dat wanneer ze participeren, ze ook hun gelijk halen'. Dit is niet het geval en inwoners kunnen dus ook teleurgesteld worden. Twee gemeenten geven aan dat een goede relatie voorafgaat aan participatie en iets is waar je als gemeente structureel moeite voor moet doen, zoals blijkt uit de volgende toelichting: *"Er komt geen betere relatie door inwoners te betrekken bij een onderwerp zoals wind of zon. Als er al geen vertrouwen is, wordt dat niet beter met projecten die een grote invloed hebben op de leefomgeving van inwoners."*

#### 4. Gemeenten hebben de ervaring dat inwonerparticipatie weerstand niet wegneemt maar wel zorgt voor wederzijds begrip

Van de respondenten is 39% het eens met de stelling 'De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie weerstand heeft weggenomen of voorkomen'. Eveneens 39% antwoordde 'niet eens/niet oneens', en 22% staat negatief tegenover deze stelling. Daarmee hebben dit jaar iets méér gemeenten de ervaring dat weerstand is weggenomen door inwonerparticipatie ten opzichte van vorig jaar: in 2023 was 33% het eens met deze stelling, en 27% het oneens.

Uit toelichtingen bij de stelling blijkt dat zowel gemeenten die het eens zijn met deze stelling als gemeenten die het oneens zijn aangeven dat een bepaalde mate van weerstand nooit helemaal weg te nemen is, ook niet met participatie. Uit de toelichtingen van meerdere gemeenten blijkt dat weerstand wegnemen of voorkomen ook niet het doel zou moeten zijn: *"De echte weerstand krijg je niet weg door participatie en kan je daardoor ook niet voorkomen. Participatie gaat over de middengroep en de mensen die voor zijn, die kan je beïnvloeden en zorgen wegnemen. Voor de weerstand die er altijd is, geldt dat niet."*

Waar participatie volgens gemeenten wel voor ingezet wordt is inzicht in die weerstand krijgen, het gesprek voeren, goede informatievoorziening en zorgen voor meer begrip bij inwoners. Dit wordt geïllustreerd door de volgende opmerking: *"Participatie is er wat mij/ons betreft niet op gericht om weerstand weg te nemen, maar om de dialoog te voeren en te komen tot gedeeld begrip. Dus 'we agree to disagree' kan ook een uitkomst zijn. Dan is de weerstand niet weggenomen, maar er is wel begrip voor de situatie."*

#### 5. Gemeenten hebben wisselende ervaringen over de mate waarin participatie het proces vertraagt of versnelt

Van de respondenten is 26% het eens met de stelling 'De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie aan het begin meer tijd vroeg, maar het proces later versnelde'. Daarnaast antwoordde 51% met 'niet eens/niet oneens' en is 23% het oneens met deze stelling. Daarmee hebben, ten opzichte van vorig jaar, dit jaar minder gemeenten de ervaring dat inwonerparticipatie aan het begin meer tijd vroeg, maar het proces later versnelde: in 2023 was 35% het eens met deze stelling, en 16% het oneens.

Uit de toelichtingen bij de stelling van gemeenten die oneens antwoordden komt het beeld naar voren dat het een tijdrovend proces blijft, en dat ondanks de participatie nog steeds evenveel gebruik wordt gemaakt van de beschikbare rechtsmiddelen (zienswijzen, bezwaar, beroep). Wel zien sommige gemeenten inwonerparticipatie als een investering. Een opmerking die dit illustreert: *“Democratische processen kosten sowieso heel veel tijd. Dat verandert niet met de tijd. Het blijft investeren.”*

Enkele gemeenten die het eens zijn met de stelling geven juist aan dat inwonerparticipatie uiteindelijk tot minder procedures heeft geleid. Meerdere gemeenten die het niet eens en niet oneens zijn met de stelling geven aan met de huidige ervaringen (nog) niet te kunnen bepalen of er later een versnelling van het proces optrad.

#### 6. Gemeenten hebben de ervaring dat inwonerparticipatie veel tijd kost, maar een belangrijk onderdeel is van het gehele proces

Van de respondenten is 28% het eens met de stelling ‘De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie een vertragende factor in het proces is geweest’. Eveneens 28% staat negatief tegenover deze stelling, en 45% antwoordde met ‘niet eens/niet oneens’. Opvallend is dat het aandeel van gemeenten die participatie een vertragende factor vindt, aanzienlijk groter is geworden ten opzichte van vorig jaar. Waar in 2024 28% van de respondenten vindt dat inwonerparticipatie géén vertragende factor was, vond in 2023 nog de meerderheid van de steekproef (52%) inwonerparticipatie géén vertragende factor. Dit lijkt dus geen ‘positieve’ ontwikkeling.

Toelichtingen bij de stelling geven een verdeeld beeld, wat grofweg overeenkomt met de antwoorden van vorig jaar. Meerdere gemeenten die het (helemaal) oneens zijn met de stelling geven aan dat inwonerparticipatie juist geen vertragende factor is, omdat het (integraal) onderdeel is van het gehele proces. Eén gemeente verwoordt dit als volgt: *“Als je inwonersparticipatie in het project meeneemt, dan is het geen vertragende factor. Dan houd je er rekening mee.”*

Enkele gemeenten die het niet eens en niet oneens zijn met de stelling geven aan dat inwonerparticipatie vertragend kan werken wanneer het niet of niet goed wordt vormgegeven, zoals geïllustreerd door de opmerking: *“Het kost meer tijd, maar als je de participatie niet of slecht regelt, kost het nog veel meer tijd (en goodwill).”*

Gemeenten die eens antwoorden, erkennen dat inwonerparticipatie gewoonweg veel tijd kost, maar dat dat geen reden is om het niet te doen: *“Ondanks dat het een vertragende factor is, is het wel een belangrijke factor en zeker de vertraging waard.”*

### 4.3.2 Wat goed gaat en wat knelpunten zijn bij inwonerparticipatie

Gemeenten geven aan dat het informeren of bereiken van inwoners en het betrekken van lokale initiatieven goed gaat; een tekort aan arbeidscapaciteit en het bereiken van specifieke doelgroepen blijven knelpunten

We hebben aan gemeenten gevraagd wat ze gemakkelijk afgaat bij het organiseren van de inwonerparticipatie en wat zij zien als knelpunten. In [Figuur 4.17](#) staan de aspecten die we hebben bevestigd. De lijst begint met de aspecten die door de meeste gemeenten als succesvol worden ervaren en eindigt met de aspecten die het meest als knelpunt worden ervaren. Zoals in vorige jaren staan ‘het informeren/bereiken van inwoners’ en ‘het

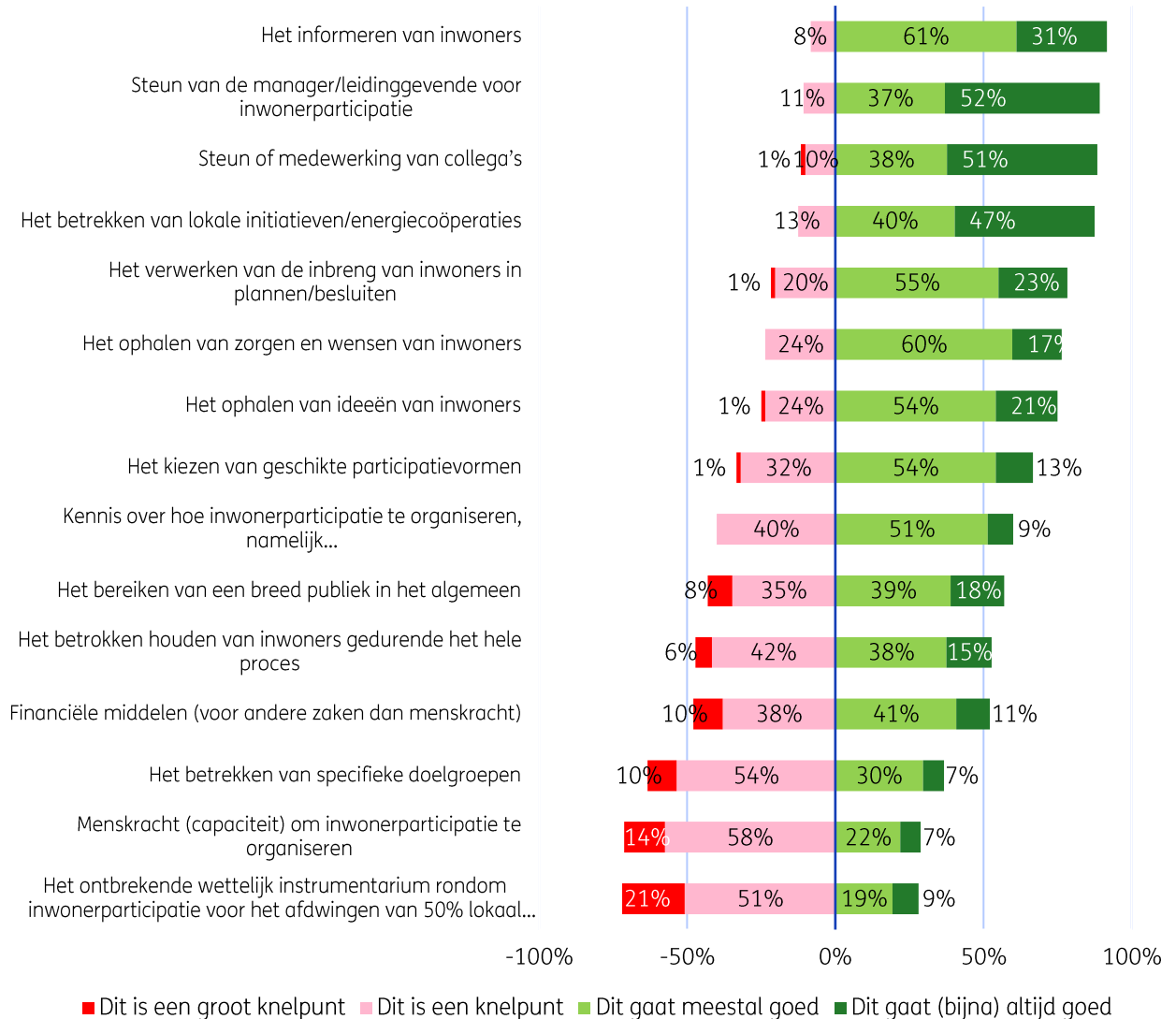
betrekken van lokale initiatieven' bovenaan in de lijst en worden vooral gezien als iets dat goed gaat. Nieuw dit jaar zijn de 'steun van de manager/leidinggevende voor inwonerparticipatie' en 'steun of medewerking van collega's' (die in voorgaande jaren niet zijn uitgevraagd). Deze vormen van steun gaan meestal of (bijna) altijd goed.

Voor het merendeel van de gemeenten gaan ook 'het verwerken van de inbreng van inwoners in plannen/besluiten', 'het ophalen van zorgen en wensen van inwoners', 'het ophalen van ideeën van inwoners' en 'het kiezen van geschikte participatievormen' vaker goed dan dat het knelpunten zijn.

Over 'kennis over hoe inwonerparticipatie te organiseren', 'het bereiken van een breed publiek in het algemeen', 'het betrokken houden van inwoners gedurende het hele proces' en 'financiële middelen (voor andere zaken dan menskracht)' zijn gemeenten verdeeld: dit gaat bij ongeveer de helft van de gemeenten goed en vormt voor ongeveer de helft van de gemeenten een knelpunt.

Net als vorig jaar worden 'een tekort aan capaciteit (menskracht)' en 'het betrekken van specifieke doelgroepen' het vaakst aangemerkt als knelpunt. Nieuw knelpunt dit jaar is het ontbrekende wettelijk instrumentarium rondom inwonerparticipatie voor het afdwingen van 50% lokaal eigendom (in voorgaande jaren niet uitgevraagd). Dit wordt het vaakst aangemerkt als knelpunt.

### Hoe ervaart de gemeente de volgende punten met betrekking tot inwonerparticipatie?



Figuur 4.17: Meting 2024 – Knelpunten en successen bij het organiseren van inwonerparticipatie (n = 74), “niet van toepassing” is weggelaten.

## 4.3.3 Succesfactoren van participatietrajecten waar gemeenten trots op zijn

Gemeenten noemen succesfactoren zoals het combineren van verschillende participatiemethode en het beschikken over kundige personen en voldoende capaciteit om het participatietraject te organiseren

Net als vorig jaar vroegen we aan deelnemende gemeenten op welk participatieproces de gemeenten trots waren en wat succesfactoren waren van dit participatieproces. 22 gemeenten gaven een toelichting op deze vraag. Om te zien hoe deze succesfactoren zich verhouden tot bestaande kennis over inwonersparticipatie in de energietransitie zijn de

factoren vergeleken met de Kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie<sup>7</sup>, hierin zijn tien uitgangspunten geformuleerd voor burgerparticipatie. Daarnaast is bekeken welke succesfactoren verband houden met andere resultaten van deze monitor om tegenstrijdigheden of juist overeenkomsten daarin te ontdekken.

De trajecten waar gemeenten trots op zijn, lopen erg uiteen: van participatie bij specifieke zonneweides, rond een warmtenet of rond zoekgebieden voor wind, tot visievorming voor grootschalige opwek, de Omgevingsvisie, een warmteplan of de Lokale Energie Strategie. Twee keer wordt de (ondersteuning bij) ‘oprichting van een energiecoöperatie’ of een ‘netwerk van energiecoöperaties’ wordt genoemd als participatieproces waar de gemeente trots op is. In 2023 werden ‘echt luisteren’ en ‘echt samen beslissen’ het meest als succesfactoren genoemd. Deze factoren komen dit jaar in algemene zin terug, maar hebben we dit jaar verder gespecificeerd.

Succesfactoren van de trajecten waar gemeenten trots op zijn, volgens gemeenten zelf (allen meer dan één keer genoemd):

- Het **combineren van verschillende participatiemethoden** voor verschillende groepen inwoners of andere stakeholders, op verschillende momenten in het proces. Bijvoorbeeld een combinatie van straatinterviews, een meedenkavond voor organisaties en een inloopavond voor inwoners.
- Het **inzetten van digitale mogelijkheden** voor bewoners om bij te dragen. Genoemd worden een ‘online raadpleging’ of ‘online forum’.
- **Samenwerking tussen gemeente en inwoners/initiatieven ‘van onderop’**, al dan niet via een lokale coöperatie, speelde voor [aantal] gemeenten een rol in het traject waar ze trots op zijn. *“Van onderop initiatieven hebben grote kans van slagen. Positieve energie komt er dan vrij.”*
- **Voldoende inhoudelijke en procesmatige kennis** bij organisatoren, zodat deze gemeenten goed met de vragen van inwoners om konden gaan.
- Een **onafhankelijke (ingehuurde) procesbegeleider**, voorzitter of moderator.
- **Politieke betrokkenheid** bij het participatietraject. Gemeenten noemen bijvoorbeeld dat het een succesfactor was dat de gemeenteraad vroeg betrokken werd of dat een wethouder goed betrokken was.
- **Veel capaciteit, ervaring, aandacht en tijd vrijgemaakt** voor de organisatie van participatietrajecten, het betrekken van inwoners en het beantwoorden van hun vragen.
- Het opnemen van **voorwaarden** in een tender voor een duurzaam energieproject **die aansluiten bij de participatiewensen** van de inwoners, zoals lokaal eigendom.
- Tot slot zijn nog succesfactoren benoemd in de antwoorden van elk één gemeente: helderheid over de uitgangspunten (*“Mensen direct informeren over dat hun omgeving definitief als zoekgebied voor wind is aangewezen.”*) en het vroegtijdig betrekken van inwoners.

Uit bovenstaande succesfactoren van geslaagde participatietrajecten komen veelal factoren naar voren waarvan bekend is dat ze belangrijk zijn voor geslaagde participatie. Zo komen verschillende succesfactoren terug in de Kabinetsvisie<sup>8</sup> over burgerparticipatie in de energietransitie. Uitgangspunten 1, 3, 4, 5, 7 en 8 uit de Kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie komen duidelijk uit deze ervaringen naar voren: helderheid vooraf over hoe de resultaten meegenomen worden in besluitvorming (en dus politieke toewijding), het gebruiken van een mix aan methoden die aansluiten bij

<sup>7</sup> [Kamerbrief over kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>8</sup> [Kamerbrief over kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



verschillende behoeften van mensen (zie ook Peuchen et al. [2024]<sup>9</sup> voor het belang hiervan), ruimte voor maatschappelijk initiatief, het vroegtijdig betrekken van inwoners, de beschikbaarheid van voldoende tijd, geld, kennis en menskracht om het proces te organiseren en op te volgen en, tot slot, het realiseren van lokaal eigendom.

We zien dat gemeenten de ervaring hebben dat voldoende menskracht om inwonerparticipatie te organiseren belangrijk is voor het succes ervan, terwijl 75% van de steekproef aangeeft dat voldoende menskracht meestal een knelpunt is (Figuur 4.17). Een positief signaal uit dit onderzoek is dat veel gemeenten (87%) het betrekken van initiatieven van onderop ervaren als iets wat goed gaat (zie Figuur 4.17), en dat uit bovenstaande toelichtingen ook blijkt dat gemeenten ervaren dat dit bijdroeg aan het succes van trajecten waar ze trots op zijn.

### 4.3.4 Faalfactoren bij participatietrajecten die gemeenten als minder geslaagd ervaren

**Gemeenten zien ontoereikende communicatie en weerstand vanuit omwonenden als grootste faalfactor**

We vroegen gemeenten dit jaar voor het eerst welk participatietraject niet of minder goed is verlopen, en of daar bepaalde ‘faalfactoren’ in te herkennen zijn. 37 gemeenten geven een toelichting op deze vraag. Om te zien hoe deze faalfactoren zich verhouden tot bestaande kennis over inwonersparticipatie in de energietransitie zijn de factoren vergeleken met de Kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie<sup>10</sup>, hierin zijn tien uitgangspunten geformuleerd voor burgerparticipatie. Daarnaast is bekeken welke faalfactoren verband houden met andere resultaten van deze monitor om tegenstrijdigheden of juist overeenkomsten daarin te ontdekken.

Naast dat enkele gemeenten alleen specifieke projecten als ‘faalfactor’ bij naam noemen, geven meerdere gemeenten aan dat de volgende faalfactoren een rol speelden (allen meer dan één keer genoemd):

- **Gebrekkige, niet tijdige of onvoldoende communicatie**, waarbij bijvoorbeeld ‘niet transparant zijn’, ‘het uitstellen om naar buiten te gaan met informatie’ of ‘niet de mensen bereiken op het moment dat het ertoe doet’ worden genoemd. Ook geeft één gemeente aan: *“Wij deden er te lang over om terug te koppelen naar inwoners, en werden zo ‘de gemeente waar je niks meer van hoort’.”*
- **Weerstand of een negatief geluid** vanuit omwonenden, waarbij één gemeente aangeeft dat *“weerstand jegens grootschalige opwek de inspraak domineerde.”*
- **Slecht verwachtingsmanagement** naar inwoners toe. Eén gemeente omschrijft hierbij het volgende: *“We voerden tegelijk de discussie over of er wel of geen windmolens mochten komen, samen met de discussie over ‘onder welke voorwaarden zouden ze er wel kunnen komen’. Die tweede vraag kwam feitelijk nooit op tafel omdat alle energie naar de eerste vraag ging.”*
- Dat er **geen lokaal eigendom of financiële participatie** is aangeboden of gerealiseerd.
- Het **niet kunnen bereiken of betrekken** van de juiste (beoogde) **doelgroepen**, waarbij met name een onderscheid wordt gemaakt tussen ‘het stille midden’ en ‘een kleine vocale groep’. Zo beschrijft één gemeente dat ‘het stille midden moeilijk te bereiken is, waardoor werkgroepen veelal gevuld zijn met het tegengeluid’.

<sup>9</sup> [Participatie in de praktijk - Energy.nl](#)

<sup>10</sup> [Kamerbrief over kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Tot slot werden eenmaal als faalfactor genoemd: **ontbrekend participatiebeleid**, het **abstractieniveau** van de participatie dat zorgt voor weinig inbreng vanuit omwonenden, en **politieke discontinuïteit** (“Onderzoek van windturbines in een polder langs [...] was abrupt stopgezet omdat de nieuwe coalitie daar niks in zag. Het behouden van continuïteit in gemeentelijk beleid kan een grote uitdaging zijn na verkiezingen.”).

Bovengenoemde faalfactoren bevestigen, net als bij de succesfactoren, een aantal aandachtspunten voor het organiseren van participatie die ook genoemd zijn als uitgangspunten in de Kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie<sup>11</sup>. Specifiek gaat het – in volgorde van bovenstaande faalfactoren – om de uitgangspunten 5, 2, 8 en 3 uit de Kabinetsvisie: betrek inwoners vroegtijdig en communiceer actief; zorg voor een duidelijk doel en transparant proces; stimuleer lokaal eigendom; en ieder vraagstuk vraagt om lokaal maatwerk (en een mix van participatie-instrumenten om aan te sluiten bij behoeften van verschillende mensen).

Wanneer we bovengenoemde faalfactoren vergelijken met de knelpunten en successen die gemeenten ervaren bij het organiseren van inwonerparticipatie (zie 4.3.4), kunnen we gelukkig concluderen dat het informeren van inwoners in de meeste gevallen goed gaat volgens gemeenten. Dat neemt niet weg dat het dus een factor lijkt in het *niet* slagen van participatie, wanneer het ontbreekt aan tijdige of voldoende communicatie.

Twee van bovenstaande faalfactoren werden nog niet expliciet uitgevraagd in de vraag over knelpunten en successen in het algemeen bij het organiseren van inwonerparticipatie (zie [Figuur 4.17](#)). Er werd bijvoorbeeld niet expliciet gevraagd of gemeenten de ervaring hebben ook goed met ‘weerstand’ om te kunnen gaan. Wel werd gevraagd of ze de inbreng van inwoners goed kunnen verwerken in de plannen/besluiten, waar 78% positief op antwoordt.

## 4.4 Behoeften van gemeenten in organisatie van inwonerparticipatie

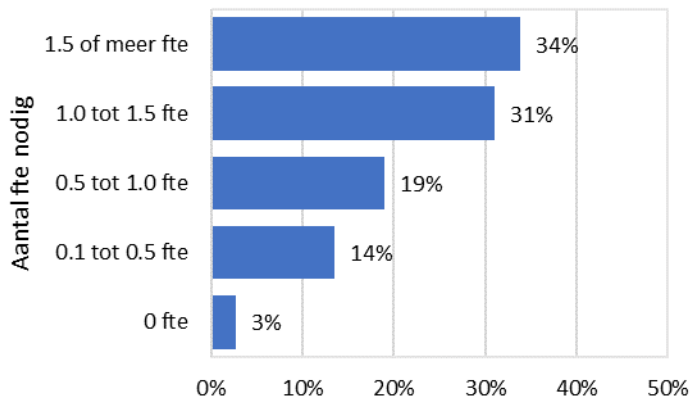
In deze paragraaf beschrijven we de verschillende ondersteuningsbehoeften die gemeenten ervaren in het organiseren van inwonerparticipatie, waarbij wordt ingegaan op wat de gewenste arbeidscapaciteit (in fte) is, en wat de gebruikte en de gewenste ondersteuningsbehoeften zijn.

### 4.4.1 Capaciteitsbehoefte voor organiseren inwonerparticipatie

**Behoefte aan meer capaciteit dan het aantal fte dat momenteel beschikbaar is voor uitvoeren van het participatiebeleid**

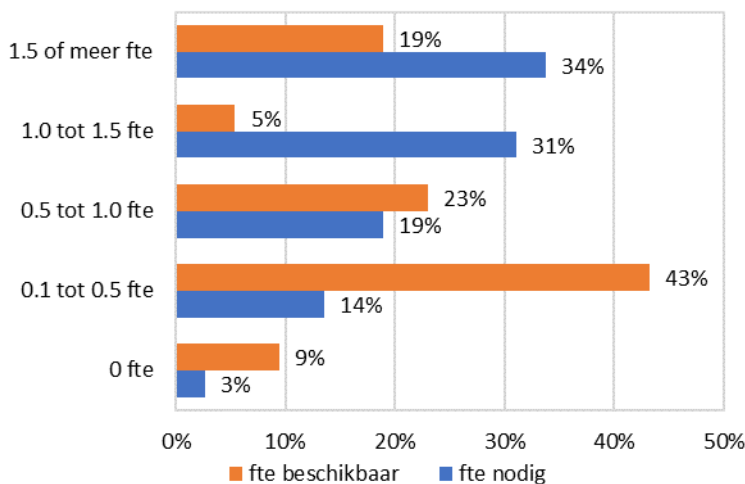
Naast de daadwerkelijk beschikbare capaciteit, hebben we dit jaar ook gevraagd hoeveel fte nodig zou zijn om het participatiebeleid in de gemeente uit te voeren (zie [Figuur 4.18](#)).

<sup>11</sup> [Kamerbrief over kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



**Figuur 4.18:** Meting 2024 – Antwoord op de vraag: “Hoeveel fte zou er nodig zijn voor het uitvoeren van het participatiebeleid?” (n = 74).

Wanneer we de resultaten afzetten tegen het aantal fte wat gemeenten beschikbaar hebben voor de organisatie van inwonerparticipatie (zie [Figuur 4.19](#)), wordt zichtbaar dat gemeenten aangeven meer capaciteit nodig te hebben om het beleid uit te voeren dan dat er beschikbaar is.

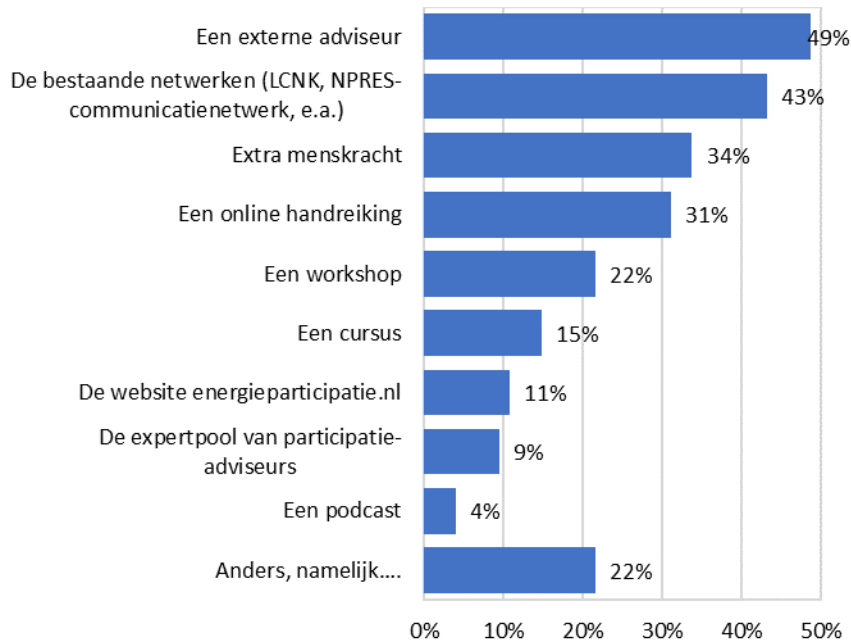


**Figuur 4.19:** Meting 2024 – Antwoord op de vragen: “Hoeveel fte is er beschikbaar binnen de gemeenteorganisatie?” en “Hoeveel fte zou er nodig zijn voor het uitvoeren van het participatiebeleid?” (n = 74).

## 4.4.2 Ondersteuningsbehoeften van de gemeenten

**Gemeenten maken het meest gebruik van een externe adviseur en bestaande netwerken**

Dit jaar hebben we gemeenten voor het eerst gevraagd van welke ondersteuning ze in het afgelopen jaar gebruik hebben gemaakt op het gebied van inwonerparticipatie (zie [Figuur 4.20](#)). Bijna de helft van de steekproef heeft gebruik gemaakt van een externe adviseur, wat daarmee de meest genoemde gebruikte vorm van ondersteuning is. Ook ruim 40% heeft gebruik gemaakt van bestaande netwerken. ‘Extra menskracht’ en ‘online handreiking’ scoren met respectievelijke 34% en 31% ongeveer even hoog.



**Figuur 4.20:** Meting 2024 - Antwoorden op de vraag: “Van welke ondersteuning heeft uw gemeente het afgelopen jaar gebruik gemaakt op het gebied van inwonerparticipatie?” (n = 74).

Zestien gemeenten vulden het open tekstveld in bij de antwoordcategorie ‘anders, namelijk’. Een deel van de gemeenten geeft daarin aan geen ondersteuning te hebben ingezet, of gebruik te hebben gemaakt van interne krachten of nieuw aangenomen expertise. Verder worden de ‘provincie’, ‘regio en Omgevingsdienst’, ‘RES-proces met extra inhuur’, ‘Buurtkracht’ en ‘samenwerking met lokale initiatieven/dorpspartijen’ nog genoemd. Twee gemeenten geven aan geen zicht te hebben op de ondersteuning die is gebruikt.

Van de zeven gemeenten die aangeven gebruik te hebben gemaakt van de expertpool van participatie-adviseurs, maakten twee gemeenten gebruik van de ‘NP RES expertpool’ en twee van een ‘provinciale expertpool’. Eén gemeente heeft intern een Stedelijk Participatieteam waar ambtenaren gebruik van kunnen maken. Eén gemeente maakte gebruik van een externe expertpool voor het organiseren van burgerberaden, en één gemeente consulteerde een commerciële adviespool voor participatie.

We vroegen dit jaar of deelnemende gemeenten bekend zijn met de website ‘energieparticipatie.nl’ en of ze tevreden zijn met de resultaten. Op deze website zijn onder andere informatie, tools, werkvormen en ervaringsverhalen met betrekking tot participatie in de energietransitie te vinden. Van de 74 gemeenten geven 57 gemeenten aan niet bekend te zijn met de website ‘energieparticipatie.nl’. 10 gemeenten zijn ermee bekend, maar maken er geen gebruik van.

We vroegen dit jaar ook of gemeenten bekend zijn met de Kabinetsvisie Burgerbetrokkenheid. Van de 74 gemeenten geven 27 gemeenten aan er bekend mee te zijn. 37 gemeenten geven aan hier niet bekend mee te zijn, maar er graag meer informatie over te willen. 10 gemeenten zijn niet op de hoogte en hebben ook geen behoefte aan hier informatie over te krijgen.

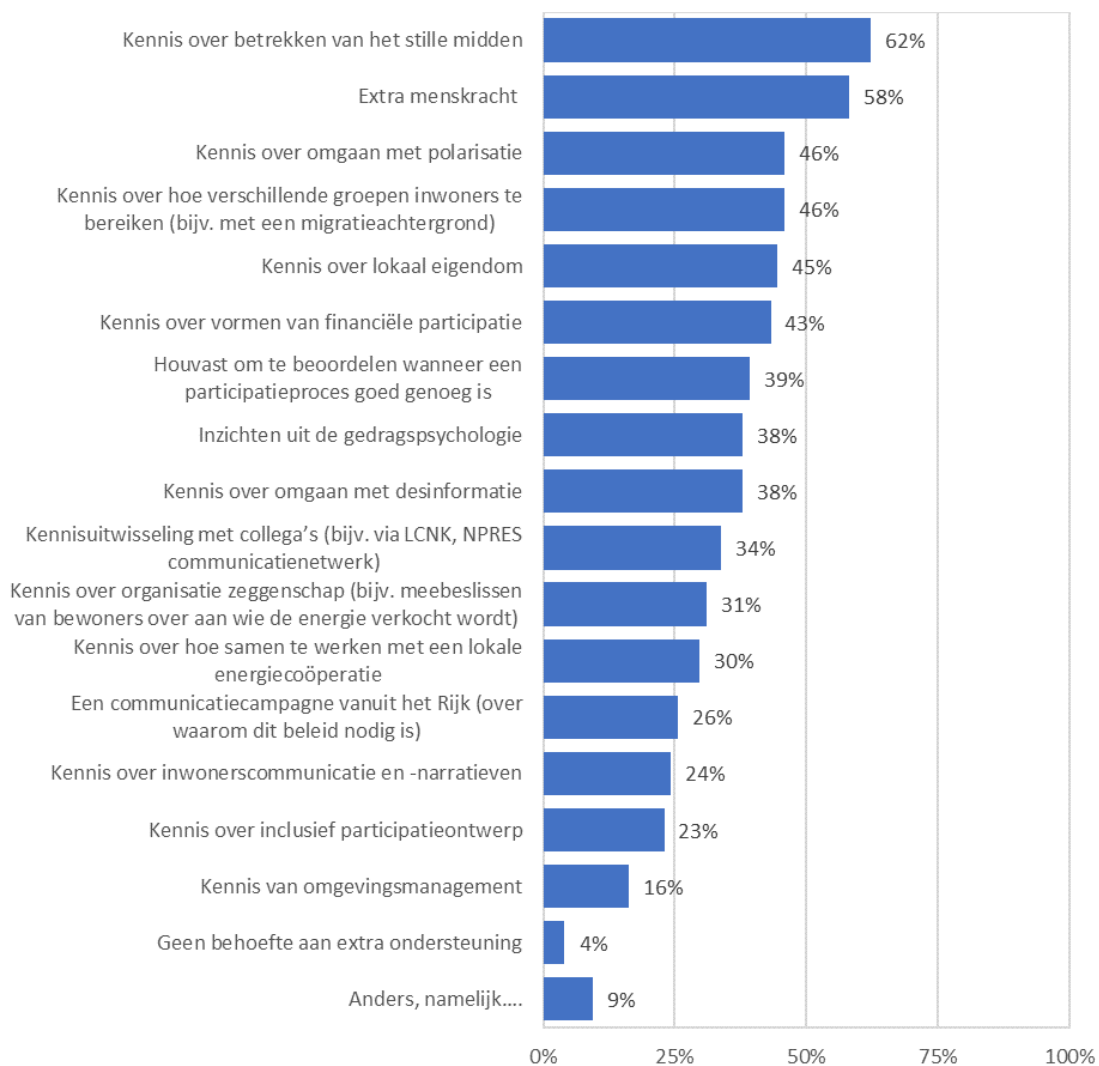
**De ondersteuningsbehoefte van gemeenten lijkt toe te nemen, meeste behoefte aan kennis over betrekken van ‘stille midden’**

De deelnemers zijn gevraagd aan welke ondersteuning hun gemeente behoefte heeft op het gebied van inwonerparticipatie bij zonne-, wind- en warmteprojecten. In [Figuur 4.21](#) zijn de resultaten te zien van de meting in 2024. In [Figuur 4.22](#) en [Figuur 4.23](#) zijn de resultaten van respectievelijk 2023 en 2022 te zien. De in 2023 toegevoegde antwoordcategorie 'Kennis over betrekken van het stille midden' scoort nog altijd het hoogst in 2024. 'Extra menskracht' staat net als voorgaande jaren hoog op de lijst. 'Kennis over omgaan met polarisatie' en 'kennis over hoe verschillende groepen inwoners te bereiken' staan wat hoger op de lijst van 2024 ten opzichte van 2023.

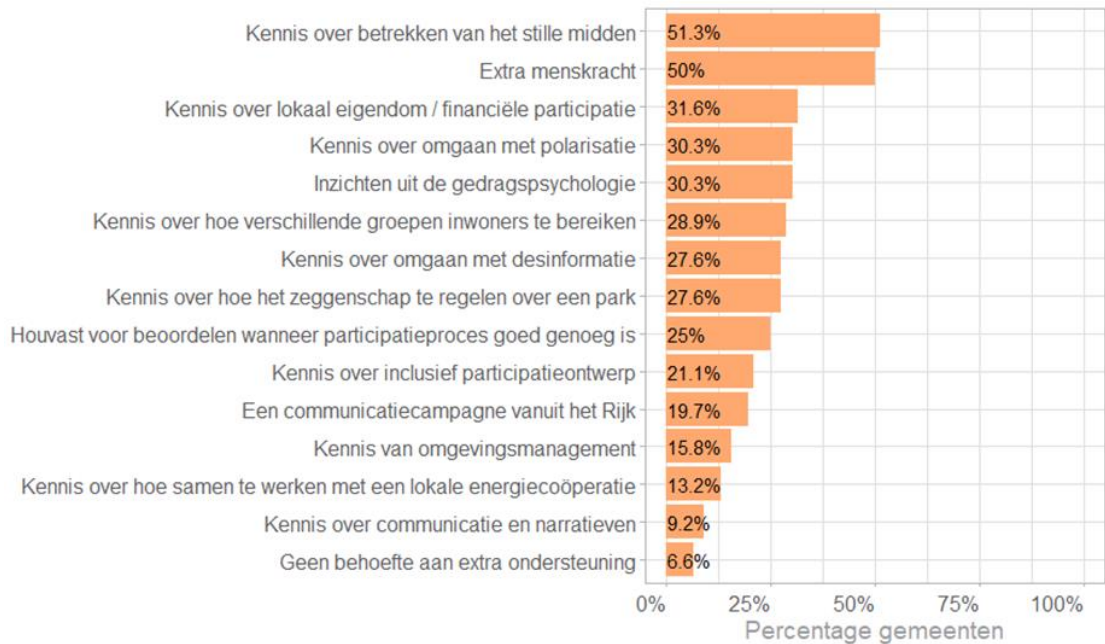
In de editie van 2024 hebben we twee losse antwoorden gemaakt van 'kennis over lokaal eigendom' en 'kennis over vormen van financiële participatie', waar dit in eerdere jaren nog één antwoord was. Uit de antwoorden blijkt dat 45% van de deelnemende gemeenten behoefte heeft aan 'kennis over lokaal eigendom' en 43% heeft behoefte aan 'kennis over vormen van financiële participatie'.

Wanneer we de resultaten vergelijken met vorig jaar valt verder op dat bijna alle ondersteuningsbehoeften 10% vaker worden genoemd dan vorig jaar. Opvallend is ook dat het percentage dat aangeeft 'geen behoefte te hebben aan extra ondersteuning' elk jaar iets lijkt af te nemen. Ondanks dat er verschillende ondersteuningsmogelijkheden beschikbaar zijn, lijkt het erop dat de pogingen om gemeenten te ondersteunen hen niet voldoende bereiken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten dat slechts twee gemeenten gebruik hebben gemaakt van de expertpool met adviseurs, en dat het merendeel van de deelnemende gemeenten niet bekend is met de informatiewebsite 'energieparticipatie.nl'.

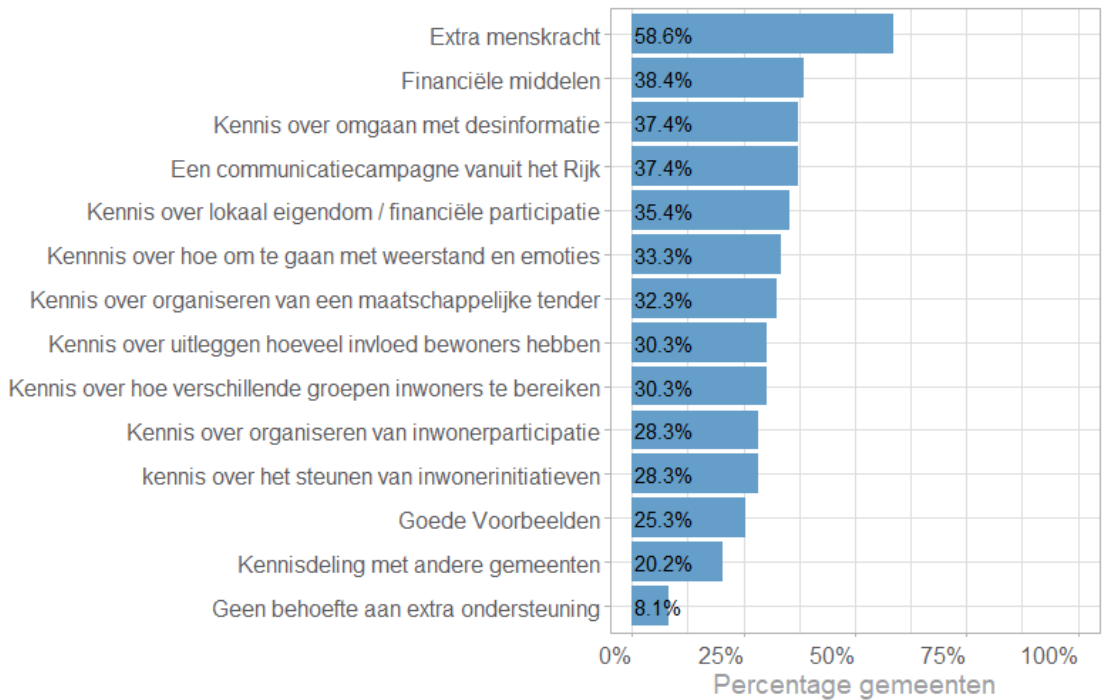
Wanneer we de resultaten vergelijken met factoren die volgens gemeenten zelf bijdroegen aan geslaagde of juist minder geslaagde inwonerparticipatie, dan komen een aantal ondersteuningsbehoeften naar boven als belangrijke aandachtspunten. De zes hoogst scorende behoeften aan ondersteuning, komen één op één overeen met de factoren die belangrijk zijn voor geslaagde participatietrajecten: voldoende capaciteit, tijd, aandacht en kennis om verschillende participatiemethoden in te zetten en daarmee verschillende doelgroepen te bereiken, waaronder het 'stille midden'. Het realiseren van lokaal eigendom en/of financiële participatie die aansluit bij behoeften van de omgeving lijkt een succesfactor, wat overeenkomt met de behoefte aan kennis over dit onderwerp. Weerstand en luide tegenstemmen blijken een factor die voor gemeenten resulteert in minder geslaagde processen. Dat kan samenhangen met de behoefte aan kennis over polarisatie. Kortom, we zien dat de kennisbehoeften uit onderstaande figuur overeenkomen met de thema's waarvan gemeenten ervaren dat ze belangrijk zijn bij inwonerparticipatie.



**Figuur 4.21:** Meting 2024 – Antwoorden de vraag: “Aan welke ondersteuning zou uw gemeente behoefte hebben op het gebied van inwonerparticipatie?” (n = 74).



**Figuur 4.22:** Meting 2023 – Antwoorden op de vraag: “Aan welke ondersteuning zou deze gemeente behoefte hebben op het gebied van inwonerparticipatie (Meerdere antwoorden mogelijk)” (n = 76).



**Figuur 4.23:** Meting 2022 – Antwoorden op de vraag: “Aan welke ondersteuning zou deze gemeente behoefte hebben op het gebied van inwonerparticipatie? (Meerdere antwoorden mogelijk)” (n = 99).

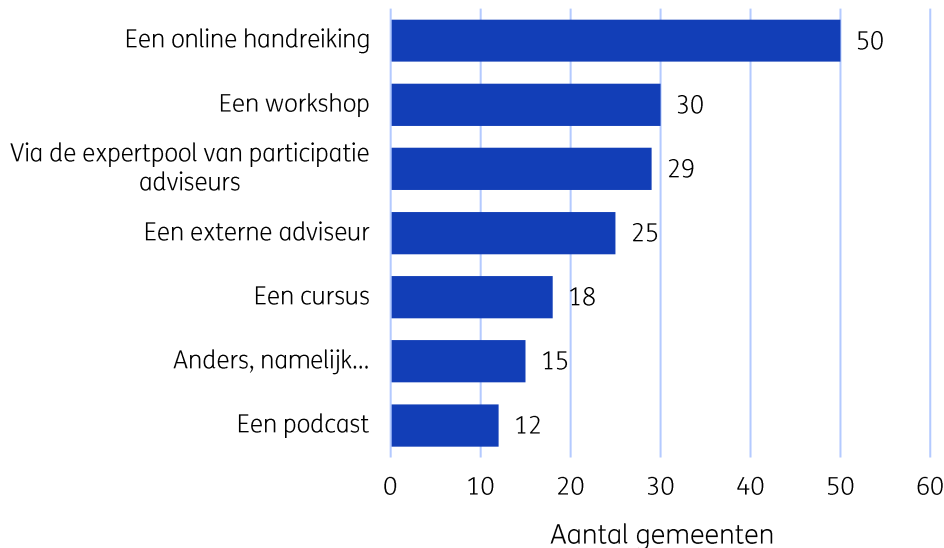
Bij de open antwoordcategorie ‘anders, namelijk’ benoemt één gemeente net als vorig jaar de macht van projectontwikkelaars en de daaraan gerelateerde behoefte aan ‘juridische kennis om de participatie voldoende tegenwicht te geven richting de ontwikkelaar van het initiatief’.

Twee gemeenten beschrijven een behoefte die relateert aan de ‘communicatiecampagne vanuit het Rijk’, zoals blijkt uit de volgende opmerkingen: *“Goede duidelijke en heldere boodschap vanuit het Rijk die de verduurzaming uitlegt en zorgt voor draagvlak. [...] Inwoners twijfelen namelijk heel erg aan de noodzaak en de grootte van de opgave. Ook het ontkrachten van valse berichten over schadelijkheid duurzame opwek moet via het Rijk.”* en *“Ik wil graag de communicatiecampagne uit het Rijk benadrukken. Er is een aantal jaren geleden een poging gedaan maar die zette geen zoden aan de dijk. Er is een campagne nodig met lef en visie: waar gaan we naartoe? Waarvoor doen we dit. Wat kan jij doen.”*

Het aandeel gemeenten dat behoefte heeft aan een communicatiecampagne is ten opzichte van vorig jaar gestegen (met 6% naar 26%), maar nog niet zo hoog als het was in de meting van 2022 (37%).

**Gemeenten hebben het meest behoefte aan een externe adviseur en online handreiking**

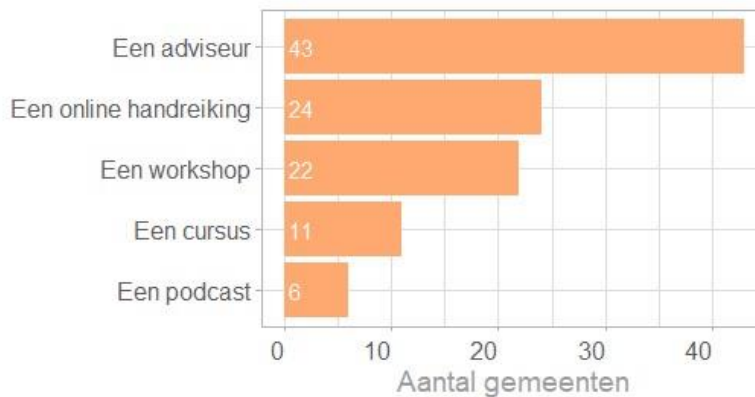
Gemeenten verschillen in hoe zij deze ondersteuning het liefst willen ontvangen (zie [Figuur 4.24](#)). We hebben dit jaar los van elkaar uitgevraagd of behoefte is aan ondersteuning van een externe adviseur of via de expertpool van participatie-adviseurs. De meeste gemeenten (54) hebben behoefte aan ondersteuning van een externe adviseur, al dan niet via de expertpool van participatie-adviseurs. De expertpool scoort iets hoger (29 gemeenten) dan de externe adviseur (25 gemeenten). Daarnaast geven 50 gemeenten aan behoefte te hebben aan een online handreiking. Dit is een groot verschil ten opzichte van de meting uit 2023, toen 24 gemeenten aangaven de ondersteuning via een online handreiking te willen ontvangen (zie [Figuur 4.25](#)). Het aantal gemeenten dat aangeeft de ondersteuning via een workshop te willen ontvangen is ook groter: dit is 30 in 2024 en was 22 in 2023.



**Figuur 4.24:** Meting 2024 – Antwoorden op de vraag: “Hoe zou u deze ondersteuning willen ontvangen? (Meerdere antwoorden mogelijk)” (n = 71).

Opvallend is dat de ondersteuningsbehoefte niet helemaal overeenkomt met de meest gebruikte vorm van ondersteuning in het afgelopen jaar (zie [Figuur 4.20](#)). Een online handreiking werd bijvoorbeeld afgelopen jaar door 25 gemeenten uit de steekproef gebruikt, terwijl daar wel veel behoefte aan is onder de deelnemende gemeenten. Onduidelijk is waar deze mismatch door wordt veroorzaakt.





**Figuur 4.25:** Meting 2023 – Antwoorden op de vraag: “Hoe zou u deze ondersteuning willen ontvangen? (Meerdere antwoorden mogelijk)” (n = 56).

Bij de optie ‘anders, namelijk’ hebben veertien gemeenten een toelichting gegeven op de ondersteuningsbehoeften. Eén gemeente noemt ‘juridisch vastgelegde kaders voor de inrichting van inwoner- en bedrijfsparticipatie’, en één gemeente noemt ‘onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling’. De behoefte aan ondersteuning die aansluit op lokale of regionale behoeften komt ook uit de antwoorden naar voren. Verder wordt de behoefte aan interne menskracht en ondersteuning via ‘advies en daarmee samenhangende financiële ruimte’ ook naar voren gebracht of geven mensen een toelichting op hun voorgaande antwoord.

### 4.4.3 Vraag aan een expert

Afsluitend hebben we gevraagd naar een vraag die gemeenten hebben die ze aan een expert zouden willen stellen. 34 gemeenten vulden een vraag in. Veel vragen gaan over het **betrekken van inwoners in het algemeen, of van specifieke groepen** zoals ‘het stille midden’ (5x), ‘jongeren’ (2x) en ‘lastig bereikbare doelgroepen’ (1x): *“Hoe krijgen we inwoners betrokken en hoe houden we ze aangehaakt. Is hier een handreiking voor en waar kunnen we hulp vragen.”* Ook stellen twee gemeenten een vraag over **representatie**: *“Hoe betrekken we een representatieve afspiegeling van bewoners?”* en *“Wat te doen als vrijwel enkel mannen van 50 jaar of ouder meedoen; vrouwen en jongeren doen mondjesmaat mee.”*

Deze vragen sluiten aan bij één van de knelpunten die het meest door gemeenten wordt ervaren: ‘het betrekken van specifieke doelgroepen’ (zie 4.3.2), één van de faalfactoren die door meerdere gemeenten is genoemd: ‘het niet kunnen bereiken of betrekken van de juiste (beoogde) doelgroepen’ (zie 4.3.4). Ook zijn de vragen in lijn bij twee veelgenoemde ondersteuningsbehoeften: ‘kennis over betrekken van het stille midden’ en ‘kennis over hoe verschillende groepen inwoners te bereiken’ (zie 4.4.2).

Net als vorig jaar worstelen gemeenten met **weerstand** en ervaren ze dat tegenstanders van plannen erg aanwezig zijn in participatieprocessen (5x), zoals blijkt uit de volgende twee antwoorden:

- *“Meestal hoor je alleen de tegenstanders. Waardoor het lijkt dat iedereen tegen is. Hoe buig je dat om?”*
- *“We hebben een goed proces opgestart met de bewoners en omwonenden van het zoekgebied voor wind. Dat loopt voorsnog constructief. Hoe breiden we dat uit naar de rest van de gemeente? Dus hoe zorgen we ervoor dat de mensen die meer op afstand van het gebied wonen ook op een goede manier worden meegenomen in het proces? Juist van mensen die helemaal niet dicht bij het zoekgebied wonen krijgen we negatieve*

*reacties. Ik maak me er zorgen over dat straks vanuit die hoek een actiegroep ontstaat die de stemming op een vervelende manier gaat bepalen.”*

Vragen met betrekking tot weerstand zijn in lijn met de ervaringen van gemeenten dat inwonerparticipatie bijdraagt aan meer begrip voor keuzes, ondanks een blijvende mate van weerstand bij inwoners (zie 4.3.1). Ook zijn de vragen in lijn met één van de faalfactoren die door meerdere gemeenten is genoemd: ‘weerstand of een negatief geluid vanuit omwonenden’ (zie 4.3.4), en bij een veelgenoemde ondersteuningsbehoefte: ‘kennis over omgaan met polarisatie’ (zie 4.4.2).

Enkele gemeenten vragen zich af hoe negatieve beelden ‘te ontcrachten zijn’ en de mening van tegenstanders ‘om te buigen’: *“Hoe krijgen we negatieve gedachten over (collectieve) warmteoplossingen i.p.v. gas uit de wereld?”* Daarvoor zoekt één gemeente naar ‘welk **narratief/manifest/love story** kan worden ingezet om inwoners te informeren, interesseren, betrekken en tot actie aan te zetten’.

Drie gemeenten stellen de vraag hoe van tevoren **duidelijke verwachtingen** geschept kunnen worden voor iedereen, geïllustreerd door de volgende vraag: *“Hoe zorg je voor realistische verwachtingen bij zowel politici als inwoners bij een participatietraject? Inwoners denken: alles wordt overgenomen. Politici denken: alle weerstand wordt weggenomen. Dit is beide niet onze ervaring.”* Dit sluit aan bij één van de faalfactoren die door enkele gemeenten is genoemd met betrekking tot slecht verwachtingsmanagement (zie 4.3.4).

Veel vragen komen samen in de vragen van twee gemeenten: *“Wanneer is een participatieproces geslaagd?”* en *“Wat zijn daarvoor ‘kritische succesfactoren?”*

Andere gestelde vragen die uiteenlopend te maken hebben met de organisatie van inwonerparticipatie zijn:

- *“Vanaf welk **moment** ga je participeren met gerede kans op succesvolle interactie?”*
- *“Wat zijn de betere nieuwe vormen om rondom participatie en **financieel eigendom** te werken. De huidige vormen rondom **energiecoöperaties** werken inmiddels minder goed, gaan acteren als afgeleide ontwikkelaar i.p.v. als partij voor de inwoners (vooral technische/vermogende oude mannen).”*
- *“Waar te beginnen?”*
- *“Tot welke hoogte geef je de **beslisbevoegdheid uit handen** en welke groepen kan je wel/niet iets zelfstandig laten uitvoeren?”*
- *“**[Wat is de juiste] balans tussen vertraging en vooruitgang**. Kost veel tijd en opbrengst is niet altijd duidelijk, zeker als we nog het merendeel van de wijken voor aardgasvrij moeten aanpakken. Hoe hier mee om te gaan?”*
- *“Hoe kan je het **college en raad** een onderbouwde termijn laten vaststellen voor participatietrajecten?”*
- *“Hoe kunnen we een (**juridisch strategische**) **geoutilleerde gesprekspartner** worden bij een realisatieproject, waarbij een externe ontwikkelaar wordt/is aangetrokken?”*

## 5 Beperkingen van het onderzoek

Op basis van deze derde meting beschrijven we een aantal aanbevelingen voor een volgende editie van het Periodiek Overzicht op basis van geleerde lessen over deze editie.

- Veelal uit open antwoorden blijkt dat de respondenten ook gebeurtenissen en projecten van langer dan een jaar geleden hebben beschreven, zoals trajecten die (al) liepen tijdens de covidpandemie. Deze derde meting van het Periodiek Overzicht laat waarschijnlijk dus een cumulatief beeld zien, en niet specifiek een beeld van alleen het afgelopen jaar sinds de tweede meting. Ook blijkt dat trajecten vaak meerdere jaren in beslag nemen, waardoor sommige inzichten (nog) niet bekend zijn. De aanbeveling is om te overwegen om niet jaarlijks, maar bijvoorbeeld twee- of driejaarlijks te monitoren, zodat er voldoende tijd tussen de metingen in zit om nieuwe inzichten op te leveren.
- Uit alle edities van het Periodiek Overzicht blijkt dat het initiatief voor inwonerparticipatie met name in latere fases van trajecten en projecten voor zonne- en windparken ook ligt bij projectontwikkelaars, provincies en energiecoöperaties. De aanbeveling is om te overwegen in volgende edities ook (een deel van) de vragenlijst onder projectontwikkelaars, provincies en energiecoöperaties uit te zetten.
- Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat de participatie met betrekking tot de energietransitie integraal wordt georganiseerd, waarbij het niet alleen gaat om zon en wind, maar ook om warmte. De aanbeveling is om in een volgende editie de vragen met betrekking tot zon en wind ook te stellen voor warmteprojecten, en eventueel nog verdiepende vragen toe te voegen over de integraliteit.
- In alle edities van het Periodiek Overzicht is een indeling van de gemeenten naar grootte gemaakt, waarbij de categorieën 'tot 20.000 inwoners', '20.000-50.000 inwoners' en '50.000 of meer inwoners' zijn gebruikt. Bij de eerste meting in 2022 is deze indeling gebaseerd op het aantal gemeenten dat de vragenlijst heeft ingevuld, om zo qua aantal vergelijkbare groepen te maken. De aanbeveling is om nogmaals naar deze indeling van gemeenten naar grootte te kijken, en daarbij categorieën te maken op basis van bestaande indelingen<sup>12</sup> of inhoudelijke redenen, zoals de ondersteuningsbehoeften van gemeenten. Dit maakt de resultaten beter te interpreteren en te vergelijken met andere inzichten.
- Onderzoek van HIER<sup>13</sup> laat zien dat er een samenhang is tussen projectgrootte en lokaal eigendom: vrijwel alle zonneparken die met lokaal eigendom zijn ontwikkeld, zijn kleiner dan 50 MW, en lokaal eigendom in windparken groter dan 150 MW is zeer beperkt. De aanbeveling is om deze samenhang in de volgende editie ook te onderzoeken.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld indelingen die worden gebruikt door het CBS: [Gemeentegrootte en stedelijkheid | CBS](#), het SCP: [Vier typen gemeenten | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#).

<sup>13</sup> [Monitor Financiële Participatie 2022: lokaal eigendom neemt in absolute zin toe | HIER](#)

## Bijlage A

# Vragenlijst Periodiek Overzicht Inwonerparticipatie - Gemeenten

### Welkom

Beste gemeente-medewerker,  
We willen uw gemeente graag uitnodigen om deel te nemen aan ons vragenlijstonderzoek.

### Waar gaat dit over?

TNO is in 2022 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een kennisprogramma inwonerparticipatie gestart om ondersteuning te bieden aan de opgaven van de RES (Regionale Energiestrategie). Het kennisprogramma heeft als doel om NP RES, IPO, VNG en BZK door middel van onderzoek te helpen hun ondersteuningsmiddelen (door) te ontwikkelen. Dit jaar vindt er een verkort monitoringsonderzoek plaats dat zich richt op de ondersteuningsbehoeften van gemeenten.

We willen u in dit kader vragen mee te doen aan een vragenlijstonderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van gemeenten bij inwonerparticipatie bij het ontwikkelen van wind- en zonneparken en de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk (waaronder energieopslag). Om inzicht te krijgen in de integraliteit van de aanpak zijn er ook een aantal vragen gericht op inwonerparticipatie bij de warmteopgaven. Hieronder omschrijven we wat we verstaan onder diverse termen:

- *Inwonerparticipatie*: participatieactiviteiten waar individuele inwoners aan deelnemen. Het gaat hierbij dus niet om overleggen met belangengroepen. Het gaat om participatie in het hele proces: van RES-proces tot projectontwikkeling.
- *Financiële participatie*: regelingen waarbij o.a. inwoners uit de omgeving investeren in het project en/of de voordelen ervaren van de opbrengsten van het project voor duurzame opwek.
- *Procesparticipatie*: activiteiten waarbij inwoners betrokken worden bij besluitvorming.

Doel van het onderzoek is inzicht te geven in de **ondersteuningsbehoeften van gemeenten** op het gebied van inwonerparticipatie, zodat o.a. RES-regio's, NP RES en de Rijksoverheid hierop in kunnen spelen. Op basis van de resultaten van voorgaande jaren heeft EZK een expertpool opgericht voor advisering van gemeenten en heeft de NP RES trainingen ontwikkeld over desinformatie en polarisatie.

### Wat vragen we?

Bent u in uw gemeente bezig met beleid voor en/of de ontwikkeling van wind- en zonneparken? Dan willen we u vragen deel te nemen aan dit onderzoek. Het maakt hierbij niet uit of u ervaring hebt met inwonerparticipatie. We vragen u de vragenlijst **vóór vrijdag 19 juli** in te vullen. Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15 minuten kosten. Indien nodig kunt u de vragenlijst tussentijds opslaan en later verder gaan. Indien u het prettig vindt, kunt u [hier klikken](#) om een PDF-document te downloaden van de vragenlijst. Op deze

manier krijgt u een goed overzicht van de vragen die gesteld worden en kunt u voor het beantwoorden eventueel samenwerken met collega's.

Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgave van redenen. De ingevulde antwoorden per gemeente zullen alleen door de onderzoekers van TNO worden ingezien. TNO is niet verplicht inzicht te geven in de data bij een eventueel verzoek op basis van de Wet Open Overheid. De resultaten worden niet per gemeente gepubliceerd zodat resultaten niet herleidbaar zijn naar een specifieke gemeente.

Aan het einde van de vragenlijst krijgt u de mogelijkheid een pdf van uw eigen antwoorden te downloaden. Wilt u de data van uw eigen antwoorden in Excel ontvangen of heeft u technische vragen of vragen over het onderzoek? Mail naar: [e-mailadres].

Alvast hartelijk dank voor uw deelname!

### Algemeen

Hieronder volgen een aantal vragen over uw functie en gemeente. De naam van uw gemeente gebruiken we alleen om de geografische spreiding van de steekproef te checken. Dit wordt dus niet gepubliceerd.

1. Wat is de naam van de gemeente waarvoor u werkzaam bent? [Open vraag]

De volgende twee vragen gaan over u als invuller van de vragenlijst.

2. Bent u zelf vanuit uw functie bezig met inwonerparticipatie?
  - a. Ja, hoofdzakelijk vanuit beleidsontwikkeling
  - b. Ja, hoofdzakelijk vanuit beleidsuitvoering
  - c. Nee, Ik ben niet direct bezig met inwonerparticipatie
  - d. Anders, namelijk...
3. Heeft u zelf direct contact met inwoners?
  - a. Eens per week
  - b. Eens per maand
  - c. Eens per jaar
  - d. Nooit

De volgende vragen gaan over op welke wijze uw gemeente bezig is met inwonerparticipatie.

4. Bij welk type project is/wordt inwonerparticipatie in uw gemeente toegepast? [Meerdere antwoorden mogelijk]
  - a. Zon
  - b. Wind
  - c. Elektriciteitsinfrastructuur voor zon en wind
  - d. Warmteopgaven
  - e. Geothermie
  - f. Geen
  - g. Anders, namelijk...

[Indien alleen optie 4 d, e, f wordt geselecteerd dan door naar vraag 40]

5. Waarom is uw gemeente aan de slag gegaan met inwonerparticipatie? [Meerdere antwoorden mogelijk]
- Wensen van de raad
  - Strategie van de afdeling
  - Persoonlijke motivatie van een of meer medewerkers
  - Wensen vanuit bewoners
  - Beleid vanuit rijksoverheid
  - Anders, namelijk ...

De volgende stellingen gaan over de ervaring van uw gemeente met inwonerparticipatie met **wind- en zonneparken** en de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk. U heeft bij vraag 4 aangegeven hier ervaring mee te hebben.

In hoeverre gelden de volgende stellingen voor uw gemeente? (helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens)

6. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie bij heeft gedragen aan het draagvlak.  
helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
a. Kunt u dit toelichten? ... [Open vraag]
7. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat de kwaliteit van plannen en besluiten beter zijn geworden door inwonerparticipatie.  
Helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
b. Kunt u dit toelichten? ... [Open vraag]
8. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat de relatie tussen inwoners en overheid beter is geworden door inwonerparticipatie.  
helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
a. Kunt u dit toelichten? ... [Open vraag]
9. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie weerstand heeft weggenomen of voorkomen.  
helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
c. Kunt u dit toelichten? ... [open vraag]
10. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie aan het begin meer tijd vroeg, maar het proces later versnelde.  
helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
d. Kunt u dit toelichten? ... [Open vraag]
11. De algemene ervaring in mijn gemeente is dat inwonerparticipatie een vertragende factor in het proces is geweest.  
helemaal mee oneens – oneens – niet eens/niet oneens – eens – helemaal mee eens  
e. Kunt u dit toelichten? ... [Open vraag]

### Financiële participatie

Dit deel van de vragenlijst gaan over financiële participatie bij het ontwikkelen van wind- en zonneparken.

12. Is er in het beleid binnen uw gemeente geborgd dat er participatie plaatsvindt voor wind- en zonneparken? Dit kan ook op basis van algemeen inwonerparticipatiebeleid zijn.
- Ja, voor financiële participatie

- b. Ja, voor procesparticipatie (inwoners worden betrokken, bijvoorbeeld doordat ze mogen meepraten)
- c. Ja, voor financiële én procesparticipatie
- d. Nee, we zijn hier nog mee bezig
- e. Nee, dit is niet (meer) nodig
- f. Anders, namelijk ...

[Indien 12e is geselecteerd]

13. U geeft aan dat beleid niet (meer) nodig is, waarom is dit het geval? [Open vraag]

De volgende vragen gaan over financiële participatie waaronder lokaal eigendom. In het Klimaatakkoord wordt gestreefd naar minimaal 50% lokaal eigendom\* bij duurzame energieopwekking op land.

*\*lokaal eigendom betekent dat lokale inwoners, ondernemers of gemeenten (deels) eigenaar zijn van windmolens of zonneparken.*

14. Wordt er een vorm van financiële participatie verkend bij wind- of zonneparken in ontwikkeling binnen uw gemeente? Zo ja, welke? [meerdere antwoorden mogelijk]
- a. Lokale bewonerscollectieven en lokale partners zijn mede-eigenaar
  - b. Lokale publieke partijen (gemeenten, waterschappen e.d.) zijn mede-eigenaar
  - c. Lokale (industriële) bedrijven en instellingen zijn mede-eigenaar
  - d. Geen lokaal eigendom (*bijv. via een investeringsfonds*)
  - e. Participatie omgeving zonder eigendom (*bijv. via een crowdfunding platform*)
  - f. Omgevingsfonds: een deel van de opbrengsten gaat naar een maatschappelijk doel in de omgeving.
  - g. Omwonendenregeling lokale stroom
  - h. Andere lokale baten (*bijv. inzet van lokale bedrijven voor de bouwprojecten*)
  - i. Nee, onze gemeente overweegt geen financiële participatie
  - j. Nee, onze gemeente heeft geen zonne- of windparken in ontwikkeling
  - k. Ja, maar er wordt nog geen specifieke vorm van financiële participatie verkend
  - l. Anders, namelijk ....
15. Is er in uw gemeente een doelstelling voor lokaal eigendom? Zo ja, welke doelstelling heeft de gemeente voor lokaal eigendom?
- a. Tot 50%
  - b. 50%
  - c. 51 tot 100%
  - d. Volledig lokaal eigendom
  - e. Geen doelstelling
  - f. Geen doelstelling maar wel een inspanningsverplichting
  - g. Geen doelstelling of inspanningsverplichting
16. Hoe wordt lokaal eigendom in uw gemeente gestimuleerd?  
*Bijvoorbeeld: in de gemeente is het verplicht dat er een energiecoöperatie wordt opgericht of de oprichting van een energiecoöperatie wordt als voorwaarde meegenomen in een tender.* [Open vraag]
17. Heeft het beleid geleid tot meer lokaal eigendom?
- a. Ja
  - b. Nauwelijks
  - c. Nee
  - d. Het is nog te vroeg om te beoordelen

- e. Er is geen beleid gevoerd

18. Kunt u dit toelichten? [Open vraag]

### Integraliteit

We zijn benieuwd of uw gemeente inwonerparticipatie apart of integraal organiseert voor **zon, wind en warmte** (zoals warmtenetten). De volgende vragen gaan over de integraliteit van inwonerparticipatie.

19. Worden er meerdere opgaven betrokken bij inwonerparticipatie in uw gemeente? [meerdere antwoorden mogelijk]

- a. Het gaat alleen over de opwekking van duurzame energie
- b. Het gaat ook over: Aardgasvrije wijken / De warmtetransitie / Infrastructuur warmte
- c. Het gaat ook over: Infrastructuur elektriciteit
- d. Het gaat ook over: alles onder de omgevingsvisie
- e. Het gaat ook over: alle onderwerpen uit het klimaatakkoord
- f. Het gaat ook over: Anders, namelijk:

20. Wordt participatie rondom **zon, wind en warmteopgaven** bij de gemeente door dezelfde mensen uitgevoerd?

- a. Ja
- b. Nee
- c. Deels
- d. Anders, namelijk...

### Ondersteuningsbehoeften

Dit deel van de vragenlijst gaat over de ondersteuningsbehoefte van uw gemeente op het gebied van inwonerparticipatie bij het ontwikkelen **van wind- en zonneparken** en de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk.

De volgende vragen gaan over hoeveel uren er beschikbaar zijn om de procesparticipatie te organiseren.

21. Hoeveel fte (voltijds medewerkers) is er in uw gemeente beschikbaar voor inwonerparticipatie op het gebied van wind, zon en het uitbreiden van het elektriciteitsnetwerk? Het gaat hierbij zowel om de **communicatie** als het **organiseren van de participatie**. Maak een schatting en houd er rekening mee dat de uren mogelijk zijn verdeeld over verschillende collega's of het werk kan variëren over de tijd (bijv. als een medewerker gemiddeld de helft van de werkweek bezig is met inwonerparticipatie in de energietransitie, vul dan in 0.5 fte).

21a. Hoeveel fte is er beschikbaar binnen de gemeenteorganisatie?

- a. 0 fte
- b. 0.1 tot 0.5 fte
- c. 0.5 tot 1.0 fte
- d. 1.0 tot 1.5 fte
- e. 1.5 of meer fte

21b. Hoeveel fte is er ingehuurd van buiten de gemeenteorganisatie?

- a. 0 fte
- b. 0.1 tot 0.5 fte
- c. 0.5 tot 1.0 fte



- d. 1.0 tot 1.5 fte
- e. 1.5 of meer fte

21c. Hoeveel fte zou er nodig zijn voor het uitvoeren van het participatiebeleid?

- a. 0 fte
- b. 0.1 tot 0.5 fte
- c. 0.5 tot 1.0 fte
- d. 1.0 tot 1.5 fte
- e. 1.5 of meer fte

[Vraag 22 alleen invullen wanneer bij 21a EN 21b 2x 0 fte is gevuld (2x antwoord a)]

22. U heeft aangegeven geen fte beschikbaar te hebben voor inwonerparticipatie voor zonen windprojecten. Indien er toch inwonerparticipatie plaatsvindt, hoe organiseert u dat dan? [Open vraag]

[Vraag 23 indien vraag 21b optie b t/m e]

23. Wat is de reden voor het inhuren van externe ondersteuning?

Gebrek aan/of beperkte... (meerdere antwoorden mogelijk?)

- a. Kennis
- b. Ervaring
- c. Capaciteit
- d. Anders, namelijk ...

De volgende vragen gaan over de ondersteuning bij inwonersparticipatie bij het ontwikkelen van wind- en zonneparken en de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk.

24. Van welke ondersteuning heeft uw gemeente **het afgelopen jaar** gebruik gemaakt op het gebied van inwonerparticipatie? [Meerdere antwoorden mogelijk]

- a. De bestaande netwerken (LCNK, NPRES-communicatienetwerk, e.a.)
- b. Een online handreiking
- c. Een podcast
- d. Een externe adviseur
- e. De expertpool van participatie-adviseurs
- f. Een workshop
- g. Een cursus
- h. Extra menskracht
- i. De website [energieparticipatie.nl](http://energieparticipatie.nl)
- j. Anders, namelijk...

[Indien 24e]

25. U heeft aangegeven gebruik te maken van een expertpool voor inwonerparticipatie?

Kunt u aangeven welke dat is? [Meerdere antwoorden mogelijk]

- a. NP RES expertpool
- b. Provinciale expertpool
- c. Anders, namelijk

26. Wat mist u of kan er beter in het aanbod van de expertpools, of wat bevalt goed? [Open vraag]

27. Bent u bekend met de website *energieparticipatie.nl* en vindt u daar de benodigde kennis, voorbeelddocumenten en praktijkverhalen?

- a. Ja, ik maak hier gebruik van en ben tevreden
- b. Ja, ik maak hier gebruik van, maar ben niet tevreden

- c. Ja, ik ben hier bekend mee maar ik maak hier geen gebruik van
- d. Nee, ik ben niet bekend met de website

[Indien 27b of c]

28. Waarom maakt u hier geen gebruik van of waarom bent u niet tevreden? [Open vraag]

29. Bent u bekend met de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid bij de energietransitie (opgesteld door het ministerie van EZK en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de bijbehorende actielijnen?

- a. Ja
- b. Nee, en ik heb geen behoefte om hier kennis van te nemen
- c. Nee, en ik zou hier graag meer informatie over willen

30. Aan welke ondersteuning zou uw gemeente behoefte hebben op het gebied van inwonerparticipatie? [Meerdere antwoorden mogelijk]

- a. Extra menskracht
- b. Kennis over hoe samen te werken met een lokale energiecoöperatie
- c. Kennis over vormen van financiële participatie
- d. Kennis over lokaal eigendom
- e. Kennis over omgaan met polarisatie
- f. Kennis over betrekken van het stille midden
- g. Kennis over hoe verschillende groepen inwoners te bereiken (bijv. met een migratieachtergrond)
- h. Inzichten uit de gedragspsychologie
- i. Kennis over inclusief participatieontwerp
- j. Kennis van omgevingsmanagement
- k. Houvast om te beoordelen wanneer een participatieproces goed genoeg is
- l. Kennis over inwonerscommunicatie en -narratieven
- m. Kennis over omgaan met desinformatie
- n. Kennis over organisatie zeggenschap (*bijv. meebeslissen van bewoners over aan wie de energie verkocht zal worden*)
- o. Een communicatiecampagne vanuit het Rijk (over waarom dit beleid nodig is)
- p. Kennisuitwisseling met collega's (*bijv. via LCNK, NPRES communicatienetwerk*)
- q. Geen behoefte aan extra ondersteuning
- r. Anders, namelijk...

[Niet vraag 31 als 30q]

31. Hoe zou u deze ondersteuning willen ontvangen? [Meerdere antwoorden mogelijk]

- a. Een online handreiking
- b. Een podcast
- c. Een externe adviseur
- d. Via de expertpool van participatie adviseurs
- e. Een workshop
- f. Een cursus
- g. Anders, namelijk...

De vragenlijst vervolgt met vragen over participatie rondom wind- en zonneparken en de uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk.

32. Hoe ervaart de gemeente de volgende punten met betrekking tot inwonerparticipatie?

	Dit is een groot knelpunt	dit is een knelpunt	Dit gaat meestal goed	Dit gaat (bijna) altijd goed	Niet van toepassing
a. Het informeren van inwoners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Het bereiken van een breed publiek in het algemeen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Het betrekken van specifieke doelgroepen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Het ophalen van zorgen en wensen van inwoners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Het ophalen van ideeën van inwoners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Het betrekken van lokale initiatieven/energiecoöperaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Het betrokken houden van inwoners gedurende het hele proces	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Het verwerken van de inbreng van inwoners in plannen/besluiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. Het kiezen van geschikte participatievormen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Hoe ervaart de gemeente de volgende punten met betrekking tot inwonerparticipatie?

	Dit is een groot knelpunt	dit is een knelpunt	Dit gaat meestal goed	Dit gaat (bijna) altijd goed	Niet van toepassing
a. Menskracht (capaciteit) om inwonerparticipatie te organiseren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Financiële middelen (voor andere zaken dan menskracht)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Kennis over hoe inwonerparticipatie te organiseren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Het ontbrekende wettelijk instrumentarium rondom inwonerparticipatie voor het afdwingen van 50% lokaal eigendom	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Steun van de manager/leidinggevende voor inwonerparticipatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Steun of medewerking van collega's	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

34. Werkt uw gemeente samen met lokale energiecoöperaties rond wind- en zonneparken?

- a. Ja, we zijn samenwerking aan het verkennen
- b. Ja, we werken samen
- c. Nee

[vraag 35 en 36 alleen invullen wanneer antwoord 34a of b is ingevuld]

U heeft aangegeven dat uw gemeente samenwerkt met lokale energiecoöperaties rond wind- en zonneparken.

35. Hoe wordt deze samenwerking over het algemeen ervaren door de gemeente?

- a. Heel negatief – negatief – neutraal – positief – heel positief

36. Kunt u dit toelichten? [Open vraag]

#### **Afsluitende vragen**

37. Op welk participatietraject bent u trots en waarom? Wat waren “succesfactoren”? [Open vraag]

38. Welk participatietraject is niet of minder goed verlopen? Wat waren “faalfactoren”? [Open vraag]

39. Stel u mag een vraag stellen aan experts op het gebied van inwonerparticipatie, welke zou u dan willen stellen? [Open vraag]

Dit najaar zal de rapportage van dit onderzoek verschijnen. De resultaten zullen te vinden zijn op [www.energieparticipatie.nl](http://www.energieparticipatie.nl). Na afloop van het onderzoek kunnen wij u het rapport ook toesturen.

40. Wilt u de rapportage digitaal ontvangen op uw e-mailadres?

- a. Ja  
b. Nee

#### **Afsluiting**

Dit waren alle vragen. Als u nog iets wilt nakijken kunt u nu nog terugbladeren.

U kunt hier een pdf met de door u gegeven antwoorden downloaden:

Download PDF

Indien u de antwoorden in Excel wilt ontvangen, mail dan naar [e-mailadres].

Nadat u hier op 'antwoorden versturen' klikt kunt u niet meer terugbladeren. De antwoorden zijn dan verstuurd. Ook kunt u hierna geen pdf meer downloaden, dit deel van de vragenlijst is dan afgesloten.

Bedankt, uw antwoorden zijn opgeslagen.

U kunt de vragenlijst afsluiten.

Hartelijk bedankt voor uw deelname

Energy & Materials Transition

Radarweg 60  
1043 NT Amsterdam  
[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

**TNO** innovation  
for life