

# Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement

*Thema's: bevolkingskrimp, burgerparticipatie  
en lokale duurzame energie*



Voor het PlattelandsParlement op 12 november 2011

# Colofon

Dit rapport is een uitgave ter gelegenheid van het vierde Nationale PlattelandsParlement op 12 november 2011 in Den Haag. De publicatie wordt uitgegeven door de drie organiserende partijen:

**Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK)** Dr. Grashuisstraat 8, 7021 CL Zelhem

**Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (KNHM)**  
Postbus 33, 6800 LE, Arnhem

**Netwerk Platteland**  
Postbus 64 3830 AB Leusden

Het PlattelandsParlement 2011 wordt vooral mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van het **Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)**.

## Tekst

*Adviescommissie Bevolkingskrimp:* Pim de Bruijne, Ben van Essen, Leo van Wissen, Cees Liefing

*Adviescommissie Burgerparticipatie:* Katrien Termeer, Raf Jansen, Matoesjka Stienstra

*Adviescommissie Lokale Duurzame Energie:* Ad Lansink, Bart Jan Krouwel, Thijs de la Court

## Cartoons Burgerparticipatie

Matoesjka Productions, Andelst

## Fotografie

Anne Velthorst, Dorine Ruter en Narda van der Krogt

2 <

## Opmaak

GAW ontwerp+communicatie, Wageningen

## Drukwerk

Drukkerij Modern, Bennekom

Voor meer informatie over PlattelandsParlement kunt u contact opnemen met Koos Mirck (LVKK): 0314 641331. U kunt ook kijken op [www.plattelandsparlement.nl](http://www.plattelandsparlement.nl). Hier is meer informatie over het programma te vinden.



# Voorwoord

Op 12 november 2011 vindt het Nationale Plattelands-Parlement (kortweg PP) alweer voor de vierde keer plaats. In de afgelopen jaren heeft het PP zich steeds verder kunnen ontwikkelen om uiteindelijk uit te groeien tot een succesvol evenement.

Maar ruimte voor verbetering is er altijd. Om beter tegemoet te kunnen komen aan het doel van het PlattelandsParlement is dit jaar voor een nieuwe aanpak gekozen. Er zijn drie adviescommissies aangesteld, die zich gebogen hebben over de drie hoofdthema's van het PlattelandsParlement 2011: Bevolkingskrimp, Lokale duurzame energie en Burgerparticipatie. Zij hebben de periode voorafgaand aan het PP op actieve wijze de thema's verkend en uitgediept. Niet alleen vanuit hun eigen kennis en expertise, maar vooral door zich te laten informeren door plattelandsbewoners zelf. Het resultaat is een rapport met drie praktische adviezen waarmee Kamerleden en bewoners(organisaties) direct aan de slag kunnen.

Dank gaat uit naar de leden van de drie commissies: Pim de Bruijne, Ben van Essen, Leo van Wissen, Cees Liefding, Ad Lansink, Bart Jan Krouwel, Thijs de la Court, Katrien Termeer, Raf Jansen en Matoesjka Stienstra. Daarnaast gaat speciale dank uit naar alle personen die bereid waren om hun kennis met de commissies te delen. Door hun gezamenlijke tijd en inzet ligt aan de vooravond van het Plattelands-Parlement een bruikbaar product op tafel. Het PlattelandsParlement 2011 is klaar om van start te gaan!



Bert Broekhuis  
*Voorzitter Stuurgroep  
PlattelandsParlement*

# Inhoud

Een wenkend perspectief voor krimpregio's	5
Burger en overheid: twee werelden, één samenleving!	29
Werken aan Lokale Duurzame Energie	47

# Een wenkend perspectief voor krimpregio's

*Succesfactoren voor het optimale speelveld*

# Inhoud

1. Een wenkend perspectief voor krimpregio's	7
1.1 Opdracht commissie	7
1.2 Conclusies	7
1.3 Aanbevelingen	13
2. Herdefinieer rollen en verantwoordelijkheden	14
3. Ontwikkel een regionale visie en aanpak	17
4. Bied lokaal perspectief	19
5. Maak economische vitaliteit nadrukkelijker onderdeel van wenkend perspectief	20
6. Benut de tijd om adequaat te anticiperen	21
7. Het optimale speelveld	23
Bijlage 1. Samenstelling, opdracht en werkwijze Adviescommissie Bevolkingskrimp	25
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners	26
Bijlage 3. Documentenoverzicht	27

# 1. Een wenkend perspectief voor krimpregio's

## 1.1 Opdracht commissie

De Adviescommissie Bevolkingskrimp heeft de opdracht gekregen namens het PlattelandsParlement de Tweede Kamer, bewoners(organisaties) en andere betrokken partners te adviseren over het ontwikkelen en realiseren van een positief en wenkend perspectief voor de leefbaarheid in relatie tot bevolkingskrimp op het platteland.

De commissie heeft de vraagstelling voor deze opdracht als volgt geformuleerd:

*“Hoe moet in (potentiële) krimpregio's in het landelijk gebied het optimale speelveld eruit zien voor actieve bewoners die werken aan de realisering van een positief (of wenkend) perspectief? En wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren (overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en actieve bewoners) in dit speelveld?”*

Bijlage 1 bevat een nadere beschrijving van de opdracht, werkwijze en samenstelling van de commissie. In de eerste bijlage geven we tevens een beknopte nadere toelichting op het PlattelandsParlement. De overzichten van geraadpleegde personen en documenten zijn als bijlagen 2 en 3 opgenomen.

## 1.2 Conclusies

Op basis van haar onderzoek en de eigen kennis en ervaring formuleert de Adviescommissie Bevolkingskrimp de volgende conclusies:

1. De (kleine) kernen op het platteland worden in het hart geraakt door demografische veranderingen als ontgroening, vergrijzing en bevolkingskrimp. De gevolgen van deze ontwikkelingen worden nog onvoldoende onderkend.
2. Voor krimpregio's is de ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing bij uitstek van belang.
3. Bestaande patronen werken belemmerend voor innovatieve oplossingen voor het krimpvraagstuk.
4. De noodzaak om voor krimpvraagstukken grens-

overschrijdend te denken en te doen krijgt te weinig invulling in de praktijk.

5. Het versterken van economische vitaliteit krijgt onvoldoende aandacht in de huidige krimpaanpak.
6. Het krimpvraagstuk wordt pas urgent als gevolgen zichtbaar worden. Daarmee laten partijen kostbare tijd om te anticiperen op de gevolgen van krimp verloren gaan.

In de volgende paragrafen zijn deze conclusies nader uitgewerkt. Aan het slot van dit hoofdstuk formuleert de commissie de hoofdlijn van haar aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in de hoofdstukken 2 t/m 6 nader uitgewerkt.

### Conclusie 1:

**De (kleine) kernen op het platteland worden in het hart geraakt door demografische veranderingen als ontgroening, vergrijzing en bevolkingskrimp. De gevolgen van deze ontwikkelingen worden nog onvoldoende onderkend.**

### Demografische veranderingen

Bij demografische veranderingen gaat het om ontgroening (een afname van het aantal jongeren), vergrijzing (een toename van het aantal ouderen) en migratie. Bevolkingskrimp wordt veroorzaakt door een lagere natuurlijke aanwas ten opzichte van het sterftecijfer. Daarnaast is migratie bepalend voor groei of krimp van het aantal inwoners.

In ons land hebben we al decennia lang te maken met een afname van de natuurlijke aanwas. Voor bevolkingsgroei moet het gemiddeld aantal kinderen per vrouw 2,1 bedragen, terwijl dit aantal al sinds halverwege de zeventiger jaren onder de 2 ligt. Dit betekent dat in Nederland in de leeftijdscategorieën van baby's tot en met jongvolwassenen krimp de norm is. Deze ontgroening brengt een onvermijdelijke teruggang met zich mee van voorzieningen, zoals (basis)scholen, jeugd- en sportverenigingen.

> 7

Ouderen in ons land blijven gemiddeld langer leven. Daardoor neemt het aantal ouderen voorlopig nog toe. Na het overlijden van de babyboomgeneratie zal ook het aantal ouderen in ons land langzaam maar zeker gaan afnemen.

Daarnaast is het beleid in ons land gericht op het terugdringen van migratie vanuit het buitenland.

### **Demografische veranderingen op het platteland**

Bovengeschetste ontwikkelingen raken de kleine kernen op het platteland extra hard. Zoals onder andere de recente studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de Leefomgeving<sup>1</sup> aantoonde, is er sprake van een trek van jongeren van de perifere gebieden in ons land naar de Randstad, om daar te gaan studeren en werken.

**Deze migratiebeweging brengt, samen met de hiervoor geschetste afname van de natuurlijke aanwas, met zich mee dat op het platteland bevolkingskrimp bij één op de drie gemeenten nu al aan de orde is.**

### **Erkenning van het vraagstuk**

Het onderwerp krimp is enkele jaren geleden hoog op de politiek-bestuurlijke agenda gekomen. Vergrijzing is al veel langer als onderwerp terug te vinden in beleidsnota's. Onze commissie is er dan ook verwonderd over dat er bij bewoners en bestuurders op het platteland nog zo weinig erkenning is van de gevolgen van het krimpvraagstuk. De onvoldoende erkenning van het krimpvraagstuk uit zich in het voortdurend ter discussie stellen van prognoses over demografische ontwikkelingen, met bijvoorbeeld tot gevolg dat bij gemeenten hardnekkig de ambitie blijft bestaan om een overmaat aan nieuwe (starters) woningen te realiseren en dat bewoners(organisaties) te lang de inspanningen richten op het willen behouden van bestaande voorzieningen.

## **Conclusie 2: Voor krimpregio's is de ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing bij uitstek van belang**

### **Van overheidssturing naar zelfsturing**

De Adviescommissie Bevolkingskrimp voert haar opdracht uit in een tijdsgewricht waarin onze samenleving aan grote veranderingen onderhevig is. Langzaam maar zeker wordt duidelijk dat de verzorgingsstaat, zoals we die nu kennen, fundamenteel aan het veranderen is.

Actuele beleidsnota's staan vol van 'actief burgerschap', nieuwe vormen van 'nabuurship', 'zelfredzaamheid' en 'op eigen kracht'. Minister Donner presenteert een dezer dagen zijn Agenda voor burgerschap. Mede vanwege de demografische veranderingen, ziet de overheid een grotere eigen verantwoordelijkheid weggelegd voor de burger. Tegelijkertijd is sprake van een emancipatiebeweging. De burger raakt gemiddeld hoger opgeleid, wordt mondiger en wil ook meer verantwoordelijkheid nemen.

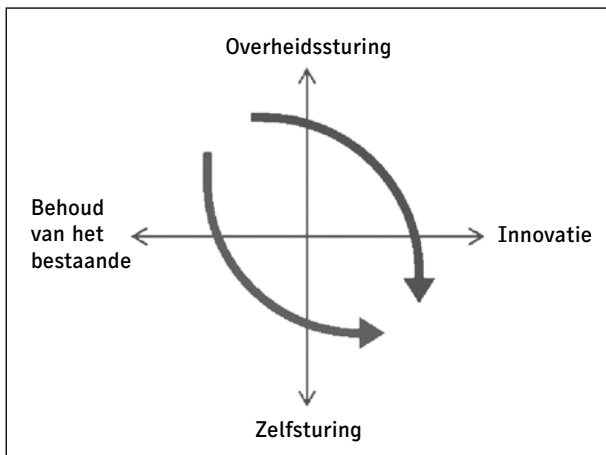
Naast een grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers, veranderen ook de rollen en verantwoordelijkheden van andere partners, zoals overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De contramale van meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers, vraagt om 'overlaten' door de overheid. Dat is overigens wat anders dan 'loslaten'. We komen hier later op terug.

De veranderende rollen en verantwoordelijkheden in onze samenleving illustreren we aan de hand van schema 1.

De ontwikkeling van een situatie van sterke overheidssturing naar meer zelfsturing kan niet zonder de ontwikkeling van nieuwe vormen van samenwerking en nieuwe oplossingsrichtingen (innovatie). In schema 1 wordt dit aangeduid door de twee grijze pijlen.

8 <

1) Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2011-2040



Schema 1: Van overheidssturing naar zelfsturing

Uit de gesprekken van de commissie komt naar voren dat de wens van behouden van het bestaande hardnekkig is. Dat is ook verklaarbaar. Het vraagstuk van krimp roept als eerste reactie vooral negatieve associaties op. Dat maakt dat de vereiste ontwikkeling naar meer zelfsturing en naar innovatie of nieuwe waardesystemen in de praktijk weerbarstig is.

### **Belang van zelfsturing voor krimpregio's**

De ontwikkeling van minder overheidssturing naar meer zelfsturing is een maatschappijbrede verandering. Voor krimpregio's is deze ontwikkeling bij uitstek van belang. Een dalende bevolking heeft gevolgen voor de leefbaarheid en de economische vitaliteit van gebieden. De potentiële beroepsbevolking neemt af, woningen komen leeg te staan, waardoor verpaupering dreigt, het draagvlak voor voorzieningen en diensten neemt af en de financiën van overheden en maatschappelijke organisaties komen onder druk te staan. Deze gevolgen brengen met zich mee dat een groter beroep wordt gedaan op zelfredzaamheid.

De commissie constateert voorts de discrepantie in krimpregio's dat enerzijds 'eigen kracht' of 'burgerkracht' des te harder nodig is, terwijl er anderzijds minder potentieel beschikbaar is om de schouders eronder te zetten. Bovendien zijn de

onderwerpen in een krimpregio minder aantrekkelijk om de nek voor uit te steken (bijvoorbeeld het moeten sluiten van een school). Voor onderwerpen in groeikernen (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw buurthuis) is het aantrekkelijker om actieve burgers te mobiliseren.

### **Conclusie 3: Bestaande patronen werken belemmerend voor innovatieve oplossingen voor het krimpvraagstuk**

#### ***Hardnekkige bestaande patronen en vertrouwde reflexen***

Uit de gesprekken van de commissie blijkt dat bij de gesprekspartners het besef aanwezig is dat bestaande patronen niet meer werken. Verandering is nodig naar meer zelfsturing en naar innovatie en nieuwe waardesystemen. Tegelijkertijd blijkt uit de gevoerde gesprekken dat bestaande patronen en vertrouwde reflexen hardnekkig zijn en dat de vereiste verandering in de praktijk weerbarstig is. Daar zijn op zich logische verklaringen voor te geven.

Bewonersorganisaties zijn gericht op het behartigen van de belangen van het dorp ten opzichte van de overheid. Bewonersorganisaties hebben oorspronkelijk een samenstelling van ervaringsdeskundigen. Echter, de concrete ervaringen met krimpvraagstukken zijn voornamelijk beperkt. Vanuit deze oorsprong hebben bewonersorganisaties gemiddeld genomen een behoudend karakter.

De vertegenwoordigers van gemeenten brengen in de gesprekken met onze commissie naar voren zelf de neiging te hebben het eigenaarschap van een probleem over te nemen en zich verantwoordelijk te voelen voor de oplossing van een probleem. "Als gemeente-bestuurder moet ik een probleem oplossen." Voor gemeenten is het lastig om adequaat te reageren op bewonersinitiatieven omdat deze doorgaans niet één op één passen in het bestaande beleid. De gemeente wil graag "in control" blijven, zo is in onze gesprekken naar

voren gebracht. Dat maakt het lastig om bewoners-initiatieven goed te laten aansluiten bij het realiseren van beleidsdoelstellingen van een gemeente.

### **Bewoners- en overheidsinitiatieven**

Om te komen tot een heldere rolverdeling tussen bewoners en overheden is het nuttig om onderscheid te maken tussen bewonersinitiatieven en overheidsinitiatieven. Onderstaand model is behulpzaam om een en ander nader te duiden:

Bron: gemeente Peel en Maas

Type initiatief	Toelichting
B	Bewonersinitiatief dat bewoners zelfstandig kunnen realiseren
B + O	Bewonersinitiatief, waarbij de betrokkenheid van de overheid nodig is (kaders stellen, kwaliteit borgen)
O + B	Overheidsinitiatief, waarbij de betrokkenheid (participatie, inspraak) van de bewoners nodig is

De ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing, zoals geschetst bij de vorige conclusie, betekent dat het accent verschuift van 'O+B-initiatieven' naar 'B+O-initiatieven'.

De neiging van gemeenten, zoals hiervoor beschreven, om het eigenaarschap van problemen en oplossingen over te nemen, betekent in dit model dat een 'B+O-initiatief' zich impliciet ontwikkelt tot een 'O+B-initiatief'. Van de overheid vraagt dit om leren 'overlaten'. Zoals hiervoor ook opgemerkt is dat wat anders dan 'loslaten'. De overheid zal betrokken blijven vanuit een kaderstellende en op kwaliteit toetsende rol. Bij 'overlaten' gaat het er dan om, om op basis van heldere kaders, ruimte te geven aan burgerinitiatieven en deze te faciliteren, zonder het initiatief over te nemen.

Tegelijkertijd bestaat bij bewonersorganisaties de verwachting dat de overheid hun voorstellen (bijvoorbeeld in de vorm van dorpsontwikkelingsplannen) overneemt om deze te realiseren. Bewonersorganisaties hebben impliciet dus ook de verwachting dat een 'B+O-initiatief' zich ontwikkelt tot een 'O+B-initiatief'.

Het bewustzijn dat het krimpvraagstuk een maatschappelijke opgave is en om innovatieve oplossingen vraagt, brengt een zoektocht met zich mee naar nieuwe patronen en samenwerkingsvormen.

### **Conclusie 4: De noodzaak om voor krimpvraagstukken grensoverschrijdend te denken en te doen krijgt te weinig invulling in de praktijk**

Deze conclusie heeft betrekking op zowel geografische als op institutionele grenzen.

#### **Geografische grenzen**

In algemene zin en op een zeker abstractieniveau wordt het besef breed gedeeld dat krimp vraagt om een regionale aanpak en om regionale vormen van samenwerking. Het handelen in de huidige praktijk is echter lokaal gericht, waarbij sprake is van onderlinge concurrentie. Gemeenten willen graag de ruimte krijgen om woningen te realiseren en het voorzieningenniveau te verbeteren.

Juist in een situatie van krimp, die gepaard gaat met een afname van het verdienvermogen, is het bundelen van krachten op regionale schaal van groot belang. Denken en doen op basis van een regionale aanpak is echter nog geen gemeengoed, zo blijkt uit de gesprekken van de commissie.

Voor bewonersorganisaties is het vanzelfsprekend dat zij zich op de eigen dorpskern of wijk richten. Het bestaansrecht van een bewonersorganisatie ligt immers in die dorpskern of wijk. Tegelijkertijd staat een sterke oriëntatie op het eigen dorp of de eigen wijk de regionale samenwerking in de weg.



foto Dorine Ruter

De gevolgen van krimp gaan veelal gepaard met een clustering van voorzieningen en met schaalvergroting van maatschappelijke organisaties op de terreinen van onderwijs, wonen, zorg en welzijn. Dit brengt een zekere opschaling van besluitvorming met zich mee. Over lokale zaken, die lokale gevolgen hebben, wordt op een hoger schaalniveau besloten. Het gevaar bestaat dat met de opschaling van besluitvorming het contact met 'de basis' wordt verloren. Van bewonersorganisaties vraagt dit dat zij hierover ook in gesprek gaan met de bewonersorganisaties van hun buurdorpen. De commissie beschouwt dit als een spannende, maar tegelijkertijd noodzakelijke ontwikkeling. Wanneer bewonersorganisaties hier onvoldoende in slagen, ontstaat het risico dat bijvoorbeeld woningcorporaties scherpe keuzes maken over de vraag in welke dorpen zij wel en niet investeren, buiten de betrokkenheid van bewoners om.

### ***Institutionele grenzen***

Uit de gesprekken met maatschappelijke organisaties maakt de commissie op dat deze partijen werken vanuit een institutionele benadering, in plaats van een dorp als geheel te benaderen. Als voorbeeld kwam in onze gesprekken naar voren dat zowel onderwijsorganisaties, woningcorporaties, zorginstellingen en gemeenten elk hun eigen inspraakavonden en participatiebijeenkomsten organiseren, vanuit de eigen belangen en doelstellingen.

Mogelijkheden om beleid en geldstromen te synchroniseren worden daarmee niet optimaal benut. Tijdens onze gesprekken werd de organisatie van personenvervoer in de regio als voorbeeld genoemd. Openbaar vervoer, leerlingenvervoer, gehandicaptenvervoer, ouderenvervoer en andere vormen van vervoer worden ieder vanuit een eigen

systeem en met eigen middelen georganiseerd. Terwijl door samenwerking en door synchroniseren van geldstromen kosten kunnen worden bespaard, waarmee tegelijkertijd het voorzieningenniveau op peil gehouden kan worden.

**Conclusie 5: Het versterken van economische vitaliteit krijgt onvoldoende aandacht in de huidige krimpaanpak**

***Nadruk op wonen en voorzieningen***

Het publieke debat over bevolkingskrimp richt zich veelal op de onderwerpen wonen en voorzieningen of leefbaarheid. Logisch, deze onderwerpen raken de bewoners in het dagelijks leven, zowel financieel, praktisch als gevoelsmatig.

Daarbij bestaat de neiging leefbaarheid te definiëren in termen van aanwezigheid van voorzieningen. Meerdere onderzoeken (waaronder 'Bedreigd Bestaan' van het CAB, maart 2011) tonen echter aan dat niet zozeer de aanwezigheid van voorzieningen bepalend is voor leefbaarheid. Sociale cohesie blijkt van veel grotere betekenis voor leefbaarheid.

In de huidige krimpaanpak, bijvoorbeeld in de vorm van woon- en leefbaarheidsplannen, is slechts beperkt aandacht voor het behouden en zo mogelijk versterken van de economische vitaliteit van de regio. Terwijl juist deze economische vitaliteit van belang is voor waardecreatie in de regio.

**12 < *Rol bedrijfsleven en aanwezige economische potentie onderbelicht***

In de gevoerde gesprekken is het de commissie opgevallen dat de rol van het bedrijfsleven onderlicht blijft. De commissie is van mening dat krimp een bedreiging vormt voor de economische potentie, die wel degelijk ook in krimpregio's aanwezig is. De rol van het bedrijfsleven is cruciaal voor het uitdragen van de werkgelegenheid die in de regio voorhanden is. De aanwezigheid van het bedrijfsleven is dan ook essen-

tieel in de discussie en in het ontwikkelen van een aanpak voor het verder versterken van de economische vitaliteit.

**Conclusie 6: Het krimpvraagstuk wordt pas urgent als gevolgen zichtbaar worden; daarmee laten partijen kostbare tijd om te anticiperen op de gevolgen van krimp verloren gaan**

***Lange aanlooptijd***

De demografische veranderingen hebben een lange aanlooptijd. De achterliggende oorzaken van demografische ontwikkelingen (laag geboortecijfer, wegtrekkende jongeren, ontgroening en vergrijzing) zijn al jaren geleden ingezet. Dit betekent dat de (potentiële) krimpregio's op zich voldoende de tijd hebben om te anticiperen op de veranderende omstandigheden.

***Pas gevoel van urgentie bij zichtbare gevolgen***

In de praktijk blijkt echter dat er pas sprake is van een gevoel van urgentie en daarmee van draagvlak voor veranderingen als de gevolgen van krimp zichtbaar en voelbaar worden. Vaak is er een specifieke aanleiding of 'vonk' nodig om een verandering in het denken teweeg te brengen. De (financiële) mogelijkheden om op dat moment (bij) te sturen zijn beperkt. Met als risico dat de oplossingen gericht zijn op symptoombestrijding. De ervaring leert dat partijen aanvankelijk een ontkenkende houding aannemen en zich richten op het behoud van het bestaande.

***Rouwproces***

Voor een goed begrip van het proces van afscheid nemen van groei en het accepteren van krimp is een vergelijking bruikbaar met het rouwproces, zoals bijvoorbeeld Wim Derks (Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid) en Femke Verwest (Planbureau voor de Leefomgeving) dat benutten in hun onderzoeken. In dit proces worden de fasen onderscheiden van ontkenning, emotie en vechten naar bewustwording, aanvaarding (acceptatie en

internalisatie), inspiratie en nieuwe initiatieven. De stelling bij dit model is dat alle fasen doorlopen moeten worden om op realistische wijze tot nieuwe inspiratie te komen. De ervaring hierbij is ook dat dit een proces is van enkele jaren.

Dit model sluit aan bij ervaringen in de praktijk, zoals die in de gesprekken met onze commissie naar voren zijn gebracht. Zo blijkt er aanvankelijk heel veel weerstand te bestaan als een school gesloten moet worden. Als de school eenmaal gesloten is, blijkt vaak waardering te ontstaan voor de nieuwe situatie, mits er goede oplossingen zijn gevonden voor de gevolgen van de sluiting van de school. Bijvoorbeeld in de vorm van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, leerlingenvervoer en een creatieve nieuwe invulling van het oude schoolgebouw, die de sociale binding in het dorp ten goede komt. “Dit betekent wel een rouwproces van zo’n tien jaar.”

#### ***Informatie voor bevorderen bewustwording***

Om de discussie tijdig te kunnen voeren en om adequaat te anticiperen, is een gevoel van urgentie noodzakelijk. Tijdens onze gesprekken kwam naar voren dat de beschikbare informatie over demografische ontwikkelingen en prognoses vaak te abstract is. Over die informatie wordt aangegeven dat deze onvoldoende uitgewerkt is tot op het niveau van dorpen of kernen. Dergelijke informatie over bevolkingsprognoses heeft doorgaans betrekking op het niveau van gemeenten of regio’s. Daardoor kan op lokaal niveau de urgentie niet op een goede manier worden overgebracht. De aanvankelijk ontkennende houding uit zich dan in de reactie dat de krimp zal neerslaan bij de burens. Dit komt overeen met wat Van Dalen en Henkens (Universiteit van Tilburg/NIDI) gevonden hebben over meningen over bevolkingskrimp: “Krimp prima, maar niet bij ons.” Op deze wijze wordt de tijd, die op zich beschikbaar is om adequaat te anticiperen, niet optimaal benut. En verloren tijd betekent vaak dat goede oplossingen niet altijd meer realiseerbaar zijn.

### **1.3 Aanbevelingen**

Op basis van deze conclusies formuleert de commissie de volgende aanbevelingen:

1. Herdefinieer rollen en verantwoordelijkheden.
2. Ontwikkel een regionale visie en aanpak.
3. Bied lokaal perspectief.
4. Maak economische vitaliteit nadrukkelijker onderdeel van een wenkend perspectief.
5. Benut de tijd om adequaat te anticiperen.

Deze aanbevelingen zijn hierna in de hoofdstukken 2 t/m 6 nader uitgewerkt. In hoofdstuk 7 hebben we vervolgens de adviezen per speler samengevat. Zo ontstaat het beeld van het optimale speelveld.

Het PlattelandsParlement richt zich op de dialoog tussen de Tweede Kamer en bewoners(organisaties). Daarom richt de commissie zich in de hierna uitgewerkte aanbevelingen hoofdzakelijk tot deze partijen. Tegelijkertijd spreekt de commissie met deze rapportage (weliswaar in mindere mate) ook gemeenten, regio’s, provincies, maatschappelijke actoren en bedrijven aan.

## 2. Herdefinieer rollen en verantwoordelijkheden

### ***Krimp als maatschappelijke opgave***

De opgaven, die gepaard gaan met demografische veranderingen, zijn te beschouwen als maatschappelijke opgaven. Het adequaat aanpakken van deze opgaven vraagt om de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van burgers (actief burgerschap), maatschappelijke partners en bedrijfsleven. Dat betekent het aanspreken van burgers, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven als medestanders voor het formuleren en realiseren van oplossingen. Dit vereist nieuwe vormen van samenwerking.

Als eerste aanbeveling formuleert de commissie daarom dat het noodzakelijk is rollen en verantwoordelijkheden te herdefiniëren. In aansluiting op onze conclusie, dat voor krimpregio's de ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing bij uitstek van belang is, adviseren we het volgende.

### ***Expliciteren wederzijdse verwachtingen, consensus over rolverdeling en rolvastheid***

Voor het realiseren van ambities, vanuit een bewoners- of een overheidsinitiatief, is het van belang dat de partners vooraf de wederzijdse verwachtingen nadrukkelijk expliciteren. Dat betekent het gezamenlijk beantwoorden van de vragen: bij wie ligt het initiatief, wie faciliteert en wat verwachten we van elkaar? Consensus over de onderlinge rolverdeling is hierbij van belang. Vervolgens is rolvastheid cruciaal.

De initiatieven van 'B' en 'B+O' uit het schema in het vorige hoofdstuk laten zich gezamenlijk typeren als het openbare domein. Hier zijn de bewoners aan zet, daar ligt de regie en daar dient de regie ook te blijven liggen. De geschetste ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing vereist van bewoners(organisaties) het besef dat het accent verschuift van 'O+B'- naar 'B+O'-initiatieven. Vanuit dit besef dienen bewoners (organisaties) na te gaan wat zij nodig hebben van de overheid, rekening houdend met de kaderstelling vanuit de overheid.

Het publieke domein bestaat uit de 'O+B' en 'O'-initiatieven. Hier ligt het initiatief bij de overheid, die ook de regie houdt op het initiatief.

### ***Vereiste rolverandering bewonersorganisaties: gericht op proces***

In de gesprekken van de commissie is vanuit verschillende voorbeelden naar voren gekomen dat bewonersorganisaties de neiging hebben zelf een keuze te maken voor de beste oplossing en deze vervolgens voor te leggen aan de achterban. Om mede eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid voor oplossingen te bereiken, adviseert de commissie de bewonersorganisaties te kiezen voor een aanpak gericht op het organiseren van het proces. Dat proces dient dan gericht te zijn op het activeren van de potentie, die in de gemeenschap aanwezig is (sleutelfiguren, verenigingsleven), om zo gezamenlijk met de juiste partners tot een passende oplossing te komen.

### ***Verantwoordelijkheid en rol voor gemeentelijke overheid***

De commissie onderschrijft de noodzakelijke ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing. Dat neemt niet weg dat er ook problemen zijn die bewoners niet zelf kunnen oplossen. Zie bijvoorbeeld de opgaven in herstructureringswijken in krimpgemeenten. In dergelijke wijken kunnen de opgaven van zodanige aard zijn, dat het instrument van eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing tekort schiet. De commissie is dan ook van mening dat de overheid een verantwoordelijkheid zal blijven behouden voor de kwaliteit van de samenleving. De opgave in een bepaald gebied zal bepalend zijn voor de inzet en de rol van de overheid.

Tegelijkertijd geldt dat gemeenten voor opgaven, waarvoor bewonersorganisaties het initiatief nemen om deze op te pakken, het eigenaarschap voor deze opgaven niet moeten overnemen. Van belang is om vanuit een heldere overeengekomen rolverdeling tot gedeeld eigenaarschap van het probleem te komen. En gezamenlijk, ieder vanuit de eigen rol en verantwoorde-

lijkheid, te komen tot passende oplossingen. Dit zal soms het nodige geduld vragen van de (gemeentelijke) overheid.

De commissie adviseert gemeenten in krimpgebieden aan te sluiten bij initiatieven die er in de samenleving zijn, ruimte te bieden aan lokale initiatieven en de energie te benutten die in de dorpen of dorpskernen aanwezig is. Daarbij dienen gemeenten zich te realiseren dat initiatieven van 'onderop' niet automatisch passen binnen bestaand beleid. Daarom is het van belang aan de voorkant duidelijke kaders te stellen, die ruimte bieden om initiatieven van 'onderop' mogelijk te maken.

Daarnaast adviseert de commissie aan gemeenten om andere vormen van financiering te overwegen. De reden daarvoor is dat het verstrekken van project-subsidies leidt tot subsidiegestuurde projecten, terwijl oplossingen nodig zijn voor structurele vraagstukken. Daarnaast leidt deze wijze van financieren ertoe dat projecten worden toegeschreven naar de subsidie.

### **Benut als provincies de beschikbare instrumenten en bevoegdheden**

Provincies beschikken over wettelijke instrumenten die relevant zijn om in te zetten in gebieden waar krimp aan de orde is. In relatie tot het onderwerp bevolkingsdaling beschikt de provincie over de volgende relevante verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten:

- Met de Wet ruimtelijke ordening beschikt de provincie over het instrumentarium voor het opstellen van een Structuurvisie of Omgevingsvisie. Dit instrumentarium biedt vervolgens de mogelijkheid om regels te stellen op de inhoud van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Op dit terrein kan de provincie een sturende rol vervullen door het maken van afspraken over een systeem van woningbouwcontingentering en het stimuleren van goed gedrag. Dezelfde mogelijkheid heeft de provincie voor de ontwikkeling en herstructurering van kantoorlocaties en bedrijventerreinen.

- Op basis van de financiële toezichtinstrumenten voert de provincie financieel toezicht uit op de gemeentelijke financiën. De provincie kan hiermee invloed uitoefenen op gemeenten en bevorderen dat zij de begrotingen afstemmen op de demografische ontwikkelingen.
- Via eigen beleid, regelgeving en inspecties kan de provincie bovenlokale afstemming bevorderen. Een provinciale visie op de ontwikkelingen in de regio kan een belangrijk hulpmiddel zijn voor het beantwoorden van de vraag of investeringen als rendabel kunnen worden gezien voor de toekomst. Via eigen beleid kan de provincie de vereiste nieuwe rolinvulling van gemeenten (bevorderen van zelfsturing) stimuleren en faciliteren. Bijvoorbeeld door gezamenlijke projecten van bewoners en gemeenten (financieel) te ondersteunen.

De commissie is van mening dat van de bevoegdheden en instrumenten, die bij de provincie voorhanden zijn, effectiever gebruik gemaakt kan worden.

### **Aanpakken knellende wet- en regelgeving door de Rijksoverheid**

De oorsprong van veel wet- en regelgeving ligt in een situatie van een groeiend Nederland. Veel van die wet- en regelgeving knelt in krimpgebieden. Zo is in de gesprekken met onze commissie naar voren gekomen dat het maken van afspraken tussen zorg- en welzijnsinstellingen op gespannen voet kan staan met verdergaande marktwerking in de zorg. Er bestaan voorbeelden in Nederland waar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zorginstellingen heeft aangesproken op vergaande samenwerking. Een ander voorbeeld heeft betrekking op de kleine scholentoeslag. Die verdwijnt wanneer scholen in een krimpregio overgaan tot clustering of een fusie. Juist in krimpregio's komen veel kleine scholen voor en daar zijn voor transformatieprocessen (zoals een fusie van scholen) extra middelen hard nodig. In verschillende onderzoeken zijn deze en andere knelpunten en belemmeringen in beeld gebracht. Dat

wil echter nog niet zeggen dat belemmeringen inmiddels ook weggenomen zijn. De commissie is van mening dat hier met meer voortvarendheid werk van gemaakt moet worden.

Daarnaast geldt ook voor de Rijksoverheid dat zij via eigen beleid de nieuwe rolinvulling van medeoverheden (bevorderen van zelfsturing) kan stimuleren. Dat vraagt ook van de Rijksoverheid om 'overlaten', door ruimte te bieden voor regionale en lokale oplossingen en door medeoverheden op regionaal en lokaal schaalniveau het vertrouwen te geven dat zij in staan zijn passende oplossingen te formuleren voor de vraagstukken, waar zijzelf als geen ander in zijn ingevoerd.

#### **Financiële medebetrokkenheid vanuit Rijksoverheid**

Duidelijk is ook dat de opgaven, die voortvloeien uit de demografische veranderingen in de krimpregio's, de macht en de kracht van regionale en lokale overheden en maatschappelijke partners te boven kunnen gaan. De commissie acht dan de medebetrokkenheid van de Rijksoverheid, ook in financiële zin, onontkoombaar. Bijzondere omstandigheden maken bijzondere maatregelen legitiem en nodig. Daarbij kan het Rijk voorwaarden verbinden aan haar betrokkenheid.

#### **Benut internationale inspiratie**

De aanpak van de 'Localism Bill' in Engeland beschouwt de commissie als een bruikbaar voorbeeld voor het stimuleren van ondernemerschap bij bewoners. Deze aanpak houdt in dat de nationale overheid een deel van haar macht overdraagt aan lokale overheden en buurtgemeenschappen. Ze geeft lokale gemeenschappen meer zeggenschap over ruimtelijke ordening en planningsvraagstukken op lokaal niveau. De Bill bevat onder andere nieuwe rechten voor lokale gemeenschappen; 'Community Right to Buy' en 'Community Right to Challenge'. Onder de 'Community Right to Buy' kunnen belangrijke lokale gebouwen en voorzieningen, zoals een oud gemeentehuis, de laatste levensmiddelenwinkel of een pub, door de lokale overheid als 'asset of community

value' aangemerkt worden. Wanneer deze lokale voorzieningen of gebouwen verkocht dreigen te worden, krijgen lokale gemeenschappen de tijd om na te denken over overname. De 'Community Right to Challenge' geeft lokale wijkraden het recht om lokale voorzieningen over te nemen en draaiende te houden. De commissie is van mening dat de Rijksoverheid inspiratie kan onttelen aan deze aanpak.

#### **Als maatschappelijke organisaties de krachten bundelen**

Voor de maatschappelijke organisaties op de terreinen van wonen, onderwijs, zorg en welzijn is het van belang de krachten te bundelen. Immers, door de accentverschuiving van 'O+B'- naar 'B+O'-initiatieven verandert ook voor deze organisaties het speelveld. Een omslag is nodig van aanbodgericht naar vraaggericht werken. De betrokkenheid van bewoners(organisaties) wordt daarmee van grotere betekenis. Dan is het niet langer werkbaar dat zowel onderwijsorganisaties, woningcorporaties als zorg- en welzijnsinstellingen elk de eigen inspraakavonden en participatiebijeenkomsten organiseren, vanuit de eigen belangen en doelstellingen. Bewoners eisen een integrale aanpak waarbij alle spelers verder kijken dan het eigen deelbelang en met elkaar samenwerken.

Door als maatschappelijke organisaties gezamenlijk en met bewonersorganisaties de krachten te bundelen ontstaat een machtsfactor waar beleidsmakers op lokaal, regionaal en nationaal niveau rekening mee dienen te houden. Deze bundeling van krachten is cruciaal om de nodige veranderingen (van groei naar krimp) teweeg te brengen.

#### **Verankering van krimp in bestaand beleid**

De demografische ontwikkelingen vragen op korte termijn om substantiële veranderingen in beleid en in gedrag. Daarbij gaat het niet om het ontwikkelen van specifiek krimpbeleid. Het is met name van belang dat de gevolgen van de demografische ontwikkelingen een verankering krijgen in het bestaande, reguliere beleid.

### 3. Ontwikkel een regionale visie en aanpak

#### **Analyse, visie en aanpak op het schaalniveau van een regio**

Demografische ontwikkelingen vereisen per definitie een analyse, een visie en een aanpak op het schaalniveau van een regio. Van onderlinge concurrentie wordt uiteindelijk iedereen slechter. Het is cruciaal dat partijen dit op tijd onderkennen.

Als aanbeveling formuleert de commissie dat voor een effectieve aanpak van de gevolgen van demografische veranderingen, het nodig is een regionale visie te ontwikkelen en een regionale aanpak te formuleren. Zowel ruimtelijk als sociaaleconomisch.

#### **Regionale aanpak vereist vorm van regionaal besturen**

Het ontwikkelen van een regionale visie en het formuleren van een regionale aanpak vereisen een vorm van regionaal besturen. Voor het vraagstuk van intergemeentelijke samenwerking lijkt maar geen goed werkbaar oplossing voorhanden te zijn. De ervaringen met samenwerkende gemeenten, streekraden en WGR(+) regio's zijn niet onverdeeld positief. Onderlinge concurrentie tussen gemeenten blijft een hardnekkig vraagstuk en in dergelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking wordt de rol van de provincie vaak niet geaccepteerd. Weliswaar zijn in de Topkrimp-regio's (aanzetten tot) effectieve vormen van regionale samenwerking zichtbaar.

#### **Betrokkenheid partners bij ontwikkelen regionale visie en aanpak**

Het benaderen van krimp als een maatschappelijke opgave vraagt om betrokkenheid van maatschappelijke partners, bedrijfsleven en bewoners. Het ontwikkelen van een regionale visie en het formuleren van een regionale aanpak dient in nauwe samenwerking met deze partners invulling te krijgen.

De commissie is van mening dat bij de gemeentelijke overheid de verantwoordelijkheid ligt om een proces te organiseren, waarbij in samenwerking met buur-

gemeenten en met betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bewoners, gekomen wordt tot een regionale visie en aanpak. Met het betrekken van bewoners in een proces van visieontwikkeling op regionale schaal is nog niet of nauwelijks ervaring opgedaan. Het is aan de gemeenten om het proces zo in te richten dat bewoners volwaardig mee kunnen doen, zodat initiatieven van 'onderop' een passende plaats kunnen krijgen in de regionale visie.

#### **De provincie als bondgenoot voor ontwikkelen regionale visie en aanpak**

Voor de provincie is een cruciale rol weggelegd als bondgenoot, facilitator en financier voor het ontwikkelen van een regionale visie en aanpak. Deze rol betekent niet dat de provincie de verantwoordelijkheid overneemt om tot een regionale visie en aanpak te komen. Het eigenaarschap daarvoor ligt bij de samenwerkende gemeenten. Wel mag van de provincie verwacht worden dat zij het proces aanjaagt door te faciliteren en te corrigeren, op basis van de wettelijke mogelijkheden en de bevoegdheden die de provincies daartoe ter beschikking staan. Deze zijn in het vorige hoofdstuk reeds aan bod gekomen.

#### **Ruimte vanuit de Rijksoverheid voor maatwerk en experimenteren**

Vanuit de krimpregio's komt nadrukkelijk de behoefte naar voren aan ruimte voor maatwerk en experimenteren. Generiek beleid en generieke normen bieden onvoldoende ruimte om op basis van maatwerk om te gaan met de gevolgen van de demografische veranderingen in krimpregio's. Terwijl dat maatwerk essentieel is. Die ruimte voor maatwerk en experimenteren is bovendien nodig om de ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing succesvol te laten verlopen.

#### **Regionale blik van bewonersorganisaties**

De hiervoor benadrukte noodzaak tot een regionale visie en aanpak vragen van bewonersorganisaties dat zij hierover in gesprek gaan met de bewonersorganisaties van hun buurdorpen. De



foto Dorine Ruter

commissie sluit zich in dit verband graag aan bij de oproep van Gert Jan Hospers (Universiteit Twente) om op te houden met 'dorpisme'. Een dorp kan niet langer gezien worden als een hardgekookt ei, dat niet van vorm zal veranderen. Het is beter een vergelijking te maken met een roerei, immers mensen leven hun dagelijks leven in een straal van twintig kilometer van hun woonplek. Bewoners sporten in een buurgemeente, doen de boodschappen op weg naar huis en stappen in de auto naar de dichtstbijzijnde Ikea. Het leefgebied is veel groter dan de eigen kern.

## 4. Bied lokaal perspectief

### **Regionale visie, lokaal perspectief**

Bevolkingskrimp leidt tot een afname van het draagvlak voor voorzieningen. Er zijn immers minder schouders die de lasten kunnen dragen, zowel financieel als organisatorisch. Niet elk dorp zal een school, buurthuis of sportveld kunnen behouden. Keuzes voor clusteren van voorzieningen zijn onontkoombaar. Een aandachtspunt hierbij is dat door opschaling van voorzieningen ook de besluitvorming over voorzieningen bovenlokaal gaat plaatsvinden. Organisaties buiten het eigen dorp besluiten over voorzieningen in het dorp, met als risico dat voorbij wordt gegaan aan de lokale behoeften en gevoelens.

Voor een goede clustering van voorzieningen adviseert de commissie het krimpvraagstuk op regionale schaal te benaderen. In het vorige hoofdstuk is hier nader op ingegaan. Regionale visie en samenwerking zijn echter niet voldoende. Om te voorkomen dat clustering van voorzieningen, op basis van een regionale visie, leidt tot onderverdeling van dorpen in 'winnaars' en 'verliezers' formuleert de commissie als aanbeveling dat gemeenten en maatschappelijke organisaties het regionale denken dienen te combineren met het bieden van lokaal perspectief aan ieder individueel dorp. Ter illustratie noemen we de clustering van basisonderwijs. Wanneer op regionaal niveau besloten wordt tot clustering van het basisonderwijs zou dit gelijktijdig gecombineerd moeten worden met het aanbieden van goed leerlingenvervoer en goede kinderopvang. Op deze wijze blijven kwalitatief goed onderwijs en goede opvang vanuit ieder dorp bereikbaar.

### **Denk vanuit functie, niet vanuit voorzieningen**

Bewoners en bewonersorganisaties kunnen vanuit de eigen dagelijkse praktijk goed aangeven wat het dorp verstaat onder lokaal perspectief. De afgelopen jaren hebben veel dorpen al een lokaal perspectief voor zichzelf geschetst in de vorm van een dorpsvisie. Vaak beperken deze visies zich tot het eigen dorp en het behoud van bestaande voorzieningen. Van regionale samenwerking is doorgaans geen sprake.

De commissie adviseert bewonersorganisaties actief en constructief in processen te participeren om te komen tot een regionale visie en in dat proces bouwstenen te bieden voor lokaal perspectief. Denk daarbij niet automatisch vanuit voorzieningen, maar vanuit functies. Vanuit dit perspectief kan het wellicht beter zijn om als dorpsorganisatie te streven naar goede bereikbaarheid van voorzieningen in naastgelegen dorpen dan ten koste van alles te vechten voor behoud van de winkel, sportvereniging of basisschool in het eigen dorp.

Veelal zijn de inspanningen voor het behoud van het bestaande niet alleen gericht op de eigenlijke voorziening. Vaak gaat het ook om de sociale functie van bijvoorbeeld een school. Het bieden van lokaal perspectief betekent ook dat ruimte wordt geboden voor nieuwe manieren om deze sociale functies te verankeren.

De commissie adviseert gemeenten en maatschappelijke organisaties oog te hebben voor de mogelijkheden van het combineren van functies, bijvoorbeeld in de vorm van multifunctionele centra waarbij onderwijs, kinderopvang en andere functies worden gecombineerd. Dit vereist samenwerking over institutionele grenzen heen. In dit kader adviseert de commissie de bewonersorganisaties om bij dergelijke veranderingen nieuwe manieren te vinden voor het waarborgen van sociale cohesie. Van gemeenten vraagt dit dat zij ruimte creëren om deze nieuwe samenwerkingsvormen te realiseren.

## 5. Maak economische vitaliteit nadrukkelijker onderdeel van wenkend perspectief

### ***Innovatie noodzakelijk in gebieden met bevolkingskrimp***

Bevolkingskrimp en een veranderende bevolkingsopbouw, waaronder een afname van de beroepsbevolking, vragen om belangrijke wijzigingen op de arbeidsmarkt en de wijze waarop het arbeidsproces is ingericht.

In het eerste hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat in de huidige krimpaanpak, bijvoorbeeld in de vorm van woon- en leefbaarheidsplannen, slechts beperkt aandacht is voor het behouden en zo mogelijk versterken van de economische vitaliteit van de regio. Als aanbeveling formuleert de commissie dan ook dat economische vitaliteit nadrukkelijker onderdeel dient te zijn van het wenkend perspectief voor krimpgebieden.

Een veranderende samenleving vraagt om andere diensten en producten. De zorg economie neemt in belang toe, terwijl andere, meer traditionele economische sectoren wellicht in betekenis afnemen. Hoewel deze trends landelijk gelden, komen ze in krimpgebieden nadrukkelijker eerder en prominenter aan de orde door een relatief sterkere afname van de beschikbare beroepsbevolking. Oorzaak hiervoor is het wegtrekken van veelal hoogopgeleide jongeren. De commissie adviseert de verantwoordelijke overheden om maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in een vroeg stadium te betrekken bij de discussie over bevolkingskrimp, om zodoende de maatschappelijke organisaties (die ook werkgevers zijn) en het bedrijfsleven bewust te maken van de noodzakelijke innovaties.

20 <

### ***Versterk de aanwezige economische kracht***

Het economisch beleid vanuit de Rijksoverheid is gericht op enkele Topsectoren. Het sociaaleconomisch beleid van de provincies is daar een doorvertaling van. Het gevaar van deze benadering is dat er daarmee onvoldoende aandacht is voor de economische kracht die reeds in de eigen regio aanwezig is. De commissie adviseert de betrokken partners daarom om zich te richten op het verder versterken van de sterke aanwezige economische speerpunten. Voorbeelden

daarvan kunnen zijn: plattelandseconomie, zorg-economie, recreatie en toerisme.

Het gaat hierbij vaak om bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf. Deze sector is traditioneel belangrijk voor de plattelandseconomie. Daarnaast neemt ook het aandeel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) toe. De commissie adviseert provincies in het sociaaleconomisch beleid meer rekening te houden met de aanwezige economische kracht in de regio. Ook adviseert de commissie gemeenten en provincies deze sectoren te stimuleren door de vestigingsmogelijkheden van kleine en startende bedrijven in vrijkomende agrarische gebouwen te verruimen of de aanleg van glasvezelkabel te stimuleren.

### ***Koppeling van onderwijs en bedrijfsleven noodzakelijk voor economische vitaliteit***

Zoals in het eerste hoofdstuk opgemerkt, trekken jongeren uit perifere gebieden in ons land weg om elders te gaan studeren en werken. Deze ontwikkeling is niet te keren. Tegelijkertijd zijn er genoeg jongeren die wel in de regio, waar zij zijn opgegroeid, willen blijven wonen en werken.

De commissie acht het van groot belang de economische vitaliteit, die in de regio aanwezig is, in te zetten op de jongeren die graag willen blijven. Van onderwijsinstellingen en bedrijfsleven vraagt dit dat zij de krachten bundelen en samen perspectieven scheppen voor deze jongeren. Bijvoorbeeld door actief een koppeling te leggen tussen leerlingen en lokale midden- en kleinbedrijven zonder bedrijfsopvolger.

De commissie constateert dat het bedrijfsleven op dit moment grotendeels afwezig is in het debat over bevolkingskrimp. Het bedrijfsleven kan nadrukkelijker duidelijk maken dat er aantrekkelijk werk in de regio voorhanden is. Zo nodig, moet het bedrijfsleven hier ook samenwerking zoeken met onderwijsinstellingen buiten de eigen regio.

## 6. Benut de tijd om adequaat te anticiperen

### **Laat kostbare tijd voor anticiperen op krimp niet verloren gaan**

In het eerste hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat de (kleine) kernen op het platteland in het hart worden geraakt door demografische veranderingen en dat de gevolgen van deze ontwikkelingen nog onvoldoende worden onderkend. Het krimpvraagstuk wordt pas urgent als gevolgen zichtbaar worden. Daarmee laten partijen kostbare tijd voor anticiperen op de gevolgen van krimp verloren gaan.

Als aanbeveling formuleert de commissie daarom de tijd, die beschikbaar is om te anticiperen op de gevolgen van krimp, adequaat te benutten. In deze beschikbare tijd dient de inzet gericht te zijn op de activiteiten, zoals deze in de voorgaande hoofdstukken reeds aan bod zijn gekomen:

- Onderkennen dat het proces van bewustwording van krimp vergelijkbaar is met een rouwproces, waarbij de fasen doorlopen worden van ontkenning, emotie en vechten naar bewustwording, aanvaarding, inspiratie en nieuwe initiatieven. Hierbij hoort ook de bewustwording dat dit een proces is van enkele jaren.
- Krimp onderkennen als maatschappelijk vraagstuk. Dat betekent het creëren van medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke partners, bewoners en bedrijfsleven.
- Urgentie creëren door gebruik te maken van beschikbare prognoses, door te leren van de ervaringen in de Topkrimpregio's en door het creëren van vonken (triggers) om de bewustwording te versterken.
- De problemen niet bagatelliseren en ook niet meteen met concrete oplossingen willen komen. Wel de gevolgen van het vraagstuk analyseren en mede-eigenaren vinden, zowel voor de vraagstukken als voor de oplossingen.
- Ontwikkelen van een regionale visie en aanpak, in samenspraak met medeverantwoordelijken, met nadrukkelijk aandacht voor wenkend perspectief op lokaal niveau.
- Allianties vormen voor het realiseren van dit perspectief. Het vormen van een alliantie vraagt om

vertrouwen en om goed op elkaar ingespeeld raken. Ook hier is tijd voor nodig.

### **Verantwoordelijkheid Rijksoverheid voor kennisinfrastructuur: actief uitdragen informatie en trends demografische veranderingen**

In het verlengde van de opmerking die we hiervoor maakten, om op basis van beschikbare prognoses urgentie en bewustwording te creëren, benadrukt de commissie dat deze informatievoorziening begint bij de Rijksoverheid. De commissie constateert in dit verband dat de infrastructuur voor kennis onvoldoende op orde is. In de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling van Rijk, IPO en VNG (juni 2011) lijkt dit probleem te worden doorgeschoven naar gemeenten.

De demografische veranderingen raken ons hele land. Zoals uit de recent verschenen studie van het CBS/PBL naar voren komt, hangt de krimp in de periferie nadrukkelijk samen met een trek naar de Randstad. De demografische veranderingen vormen daarmee een nationale opgave, waarvoor de Rijksoverheid nadrukkelijk ook een verantwoordelijkheid heeft als het gaat om het adequaat omgaan met de gevolgen van deze veranderingen.

Het doorschuiven van de verantwoordelijkheid voor kennisontwikkeling naar gemeenten versterkt de huidige situatie, waarin gewerkt wordt met tal van verschillende prognoses. Dat biedt partijen, die niet geneigd zijn het krimpvraagstuk te onderkennen, de gelegenheid de prognoses ter discussie te blijven stellen. De trends uit deze verschillende prognoses zijn echter overduidelijk. De commissie beschouwt de Rijksoverheid als de aangewezen partij om deze trends veel actiever uitdragen.

### **Met activiteiten NNB aansluiten bij bewonersinitiatieven**

Daarnaast benadrukt de commissie het belang om de activiteiten van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling



foto Dorine Ruter

(NNB) met kracht door te zetten. De commissie onderschrijft het belang om een trainingsprogramma te ontwikkelen, in samenwerking met de LVVK, voor koplopers vanuit dorpsraden. Een dergelijke training kan een goede bijdrage leveren aan het realiseren van lokale oplossingen. Daarnaast biedt een netwerk van koplopers de mogelijkheid tot bredere inspiratie, door het uitwisselen van ervaringen en lessen van experimenten. De ervaringen die nu reeds worden opgedaan vanuit de provinciale verenigingen voor kleine kernen bieden volop aanknopingspunten voor het uitwisselen van inspiratie.

22 <

# 7. Het optimale speelveld

We hebben de aanbevelingen, zoals uitgewerkt in de voorgaande hoofdstukken, per speler samengevat. Zo ontstaat het beeld van het optimale speelveld.

## **Aanbevelingen bewonersorganisaties**

1. Zie het krimpvraagstuk onder ogen en onderken de structurele gevolgen die daarmee gepaard gaan.
2. Expliciteer, in het samenspel met overheden, de wederzijdse verwachtingen, bereik consensus over de onderlinge rolverdeling ('O+B' of 'B+O') en betracht rolvastheid. Onderken hierbij de ontwikkeling van overheidssturing naar zelfsturing.
3. Richt de inzet op het organiseren van het proces, met het gezicht naar de bewoners, om zo op basis van mede-eigenaarschap voor de problemen, met de juiste partners tot passende oplossingen te komen.
4. Werk vanuit een regionale blik samen met bewonersorganisaties van buurgemeenten.
5. Participeer actief en constructief in het proces om tot een regionale visie te komen en reik in dat proces de bouwstenen aan voor een lokaal perspectief. Denk daarbij niet primair vanuit voorzieningen, maar vanuit functies.

## **Aanbevelingen Rijksoverheid**

1. Bied experimenteer ruimte voor regionale en lokale maatwerkoplossingen. Veranker binnen het bestaande beleid de kaders waarbinnen het regionale en lokale beleid op maat ontwikkeld kan worden. En geef daarbij de ruimte en het vertrouwen aan regio's dat zij op basis van maatwerk tot passende oplossingen kunnen komen.
2. Erken dat de opgaven, die voortvloeien uit de demografische veranderingen in de krimpregio's, de macht en de kracht van deze regio's te boven kunnen gaan. Betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, ook in financiële zin, zijn dan onontkoombaar.

Een wenkend perspectief voor krimpregio's

3. Voorkom dat de krimpregio's het nakijken hebben met economisch beleid, dat uitsluitend gericht is op de Topsectoren. Besteed in het economisch beleid nadrukkelijk ook aandacht aan de economische vitaliteit van krimpregio's.
4. Benut de internationale inspiratie, die vanuit voorbeelden als de 'Localism Bill' in Engeland, voorhanden is.
5. Zet de activiteiten van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling met kracht door, zoek daarbij naar een betere aansluiting bij bewonersinitiatieven en bevorder de uitwisseling van goede ervaringen die reeds zijn opgedaan vanuit de provinciale verenigingen van kleine kernen.

## **Aanbevelingen provincies**

1. Maak effectiever gebruik van provinciale bevoegdheden en instrumenten om lokale overheden in krimpgebieden adequaat te stimuleren, te faciliteren en zo nodig te corrigeren.
2. Stimuleer de ontwikkeling van een regionale visie en aanpak. Faciliteer hiervoor de regionale samenwerking tussen gemeenten, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.
3. Maak economische vitaliteit nadrukkelijker onderdeel van regionaal beleid. Richt daarbij de aandacht niet alleen op het doorvertalen van het nationale beleid dat gericht is op de Topsectoren, maar richt de aandacht vooral ook op het versterken van economische speerpunten die reeds in een regio aanwezig zijn. De regionale economie is immers niet per definitie een verlengstuk van de Topsectoren. Zorg voor beleidsmatige randvoorwaarden om de aanwezige economische kracht verder te ontwikkelen.
4. Zorg voor een verankering van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in bestaand, regulier beleid.

### **Aanbevelingen gemeenten**

1. Expliciteer, in het samenspel met bewonersorganisaties, de wederzijdse verwachtingen, bereik consensus over de onderlinge rolverdeling ('O+B' of 'B+O') en betracht rolvastheid. Stel in dit samenspel duidelijke kaders, sluit aan bij lokale initiatieven, zorg voor passende ondersteuning van bewonersorganisaties en bied ruimte voor maatwerk en lokale experimenten.
2. Organiseer het proces om, in samenwerking met buurgemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bewoners, een regionale visie en aanpak te ontwikkelen. Waarborg in deze regionale visie en aanpak het perspectief op lokaal niveau.
3. Stimuleer economische vitaliteit, gericht op het verder versterken van sterke economische speerpunten die reeds aanwezig zijn. Bijvoorbeeld door gunstige vestigingsvoorwaarden voor het MKB en voor zzp'ers.
4. Benut de tijd om adequaat te anticiperen. Zorg in een vroeg stadium voor het bevorderen van bewustwording van de (toekomstige) gevolgen van krimp. Denk daarbij niet meteen in oplossingen, maar deel het probleem. Creëer urgentie en medeverantwoordelijkheid van bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Waarbij het creëren van medeverantwoordelijkheid zowel gericht is op het vraagstuk als op de oplossingen.
5. Zorg voor een verankering van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen in bestaand, regulier beleid.

### **Aanbevelingen maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven**

1. Bundel als maatschappelijke organisaties de krachten en voorkom op dorpsniveau de verkokering van functies op de terreinen van wonen, onderwijs, zorg en welzijn. Een bundeling van krachten is cruciaal om op een goede manier de gevolgen van krimp in te passen op regionaal en lokaal niveau.
2. Draag als maatschappelijke organisaties bij aan het wenkend perspectief op lokaal niveau. Dit vereist de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht werken. Het combineren van verschillende functies als onderwijs en kinderopvang kan een effectieve bijdrage leveren aan het wenkend perspectief op lokaal niveau.
3. Participeer actief en constructief in het proces om tot een regionale visie te komen en reik in dat proces bouwstenen aan voor een wenkend perspectief.
4. Draag als bedrijfsleven actiever uit dat er aantrekkelijk werk in de regio voorhanden is en bundel als onderwijsinstellingen en bedrijfsleven de krachten om perspectieven te scheppen voor jongeren die graag in de regio willen blijven wonen en werken.

# Bijlage 1. Samenstelling, opdracht en werkwijze Adviescommissie Bevolkingskrimp voor PlattelandsParlement

## **Het PlattelandsParlement**

Op 12 november 2011 vindt voor de vierde maal het nationaal PlattelandsParlement plaats. Het PlattelandsParlement is een initiatief van de Landelijke Vereniging Kleine Kernen en is zowel voor politici als voor plattelandsbewoners een platform om aan de hand van actuele thema's in direct gesprek problemen én oplossingen uit te wisselen. Daarnaast kunnen deelnemers kennis en inspiratie opdoen over innovatieve projecten op het platteland. Drie thema's staan centraal tijdens het PlattelandsParlement van 2011: Bevolkingskrimp, Lokale duurzame energie en Burgerparticipatie. Voor elk van deze thema's is een adviescommissie ingesteld. De adviezen van de verschillende commissies worden tijdens het PlattelandsParlement gepresenteerd en bediscussieerd.

## **Samenstelling Adviescommissie Bevolkingskrimp**

De Adviescommissie Bevolkingskrimp kende de volgende samenstelling:

- **Pim de Bruijne**, voorzitter (voormalig gedeputeerde provincie Groningen)
- **Ben van Essen** (afd. Strategie en Innovatie provincie Limburg, voorzitter Vereniging Kleine Kernen Limburg)
- **Cees Liefthing** (wethouder Terneuzen)
- **Leo van Wissen** (directeur NIDI en hoogleraar Economische Demografie Rijksuniversiteit Groningen).

De Adviescommissie Bevolkingskrimp werd ondersteund door een team bestaande uit **Pieter Rozema** (Koninklijke Nederlands Heidemaatschappij), **Carla de Rie** (Lysias Advies) en **Famke Ingen-Housz** (Arcadis).

## **Opdracht commissie**

De Adviescommissie Bevolkingskrimp adviseert namens het PlattelandsParlement bewoners(organisaties), de Tweede Kamer en andere betrokken partners hoe de leefbaarheid in krimpgebieden kan worden versterkt. De Adviescommissie is geïnteresseerd in 'de volgende stap': Hoe begeleiden of benutten we de gevolgen van de demografische omslag?

De onderzoeksvraag voor de Adviescommissie Bevolkingskrimp luidde als volgt:

*“Hoe moet in (potentiële) krimpregio's in het landelijk gebied het optimale speelveld eruit zien voor actieve bewoners die werken aan de realisering van een positief (of wenkend) perspectief? En wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren (overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en actieve bewoners) in dit speelveld?”*

Voor de commissie is het de vraag of vasthouden aan en behouden van het bestaande realistisch is in een kripsituatie. De commissie heeft zich bij de beantwoording van de onderzoeksvraag daarom bewust gericht op het creëren van een nieuw en wenkend perspectief. Dat perspectief heeft zowel betrekking op de inhoud, op proces, financiën en bestuurlijke samenwerking. De commissie heeft geprobeerd om de adviezen zodanig te formuleren dat zij een proces op gang brengen voor de ontwikkeling en realisatie van een wenkend perspectief in een krimpregio.

## **Werkwijze commissie**

Om een antwoord te vinden op deze onderzoeksvraag, heeft de commissie met relevante spelers uit het veld gesproken. Zo zaten verschillende dorpsraden, gemeenten, provincies, maatschappelijke organisaties en deskundigen uit krimpregio's bij de commissie aan tafel. Daarnaast sprak de commissie met de Programmaleider Bevolkingsdaling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met een lid van de Tweede Kamer. Het overzicht van gesprekspartners is als bijlage 2 bij dit advies opgenomen.

De commissie heeft zich tijdens de interviews gericht op het beantwoorden van de vraag wat er nodig is om actieve plattelandsbewoners in staat te stellen om nieuwe initiatieven te ontplooiën, die de leefbaarheid in krimpgebieden kan versterken.

Een analyse van de al bestaande literatuur vormde de basis voor de formulering van de onderzoek- en interviewvragen (zie bijlage 3).

## Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

De heer G.J. Arts, Gerrichhauzen & Partners  
De heer N. Bargeman, Provincie Noord-Brabant  
De heer W. Beijer, Media Groep Limburg  
Mevrouw A. Bodewitz, Provincie Fryslân  
De heer J. Boer, Vereniging Groninger Dorpen  
De heer B.J. van Bochove, lid CDA fractie, Tweede Kamer der Staten Generaal  
De heer D. van der Borg, Gemeente Graafstroom  
De heer B. Breman, Alterra  
De heer G.J. van der Brugge, ROC Westerschelde  
De heer J. Bruintjes, Gemeente Borger-Odoorn  
De heer M. van Dorst, Moveo Training & Advies  
De heer H. Duijst, Zonnehuisgroep Noord  
De heer H. van der Esch, Stichting Achterhoek VO  
De heer J.D. Gardenier, CAB Groningen  
De heer H. van Gelder, Gemeente De Marne  
De heer M. ten Hag, Ten Hag Makelaars  
De heer D. Henderikse, Stichting Marenland  
Mevrouw A. Hilderink, Stichting Jan Kloosterburen  
De heer A. van Hoepen, Alpha Scholengroep  
De heer L. Kaagman, Provincie Zeeland  
De heer J. Kat, Plaatselijke Belang Oosterhesselen  
De heer D.J. Keegstra, BOKD  
De heer T. Kooter, Dorpsraad Vredepeel  
De heer R. Lodewick, Dorpsraad Valkenburg a/d Geul  
De heer P. Loeff, Stichting Welzijn en Dienstverlening  
De heer E. Nutma, Doarpswurk  
De heer A. Olie, Buro B+O  
De heer J. Opgenoord, Huis voor de Sport  
De heer M. Peeters, Dorpsraad Heide  
De heer P. Ploegaert, Gemeente Sluis  
Mevrouw H.K. Pot, Gemeente Appingedam  
De heer P. Prins, Gemeente Loppersum  
De heer R. de Ridder, Woningbouwcoöperatie Clavis  
De heer T. Rutten, Prisma  
De heer W. Segers, Ministerie van BZK/WWI  
Mevrouw D. Sibbes, CMO Groningen  
De heer H. Sloot, Buurtvereniging de Groeve  
Mevrouw Y. Turenhout, STAMM-CMO  
Mevrouw M. Vermue, Gemeente Borsele  
Mevrouw U. Weis ten Elsen, Architectenbureau Sacon  
Mevrouw A. de Winter, Vrouwennetwerk Vitaal Oldambt  
De heer D. van de Wouw, SCOOP Zeeland  
De heer S. Ydema, Partoer  
De heer P. Zuidhof, Mijande Wonen

# Bijlage 3. Documentenoverzicht

- Beemer, F., et.al., Kennis voor Krimp. Naar een strategische kennisagenda., mei 2011.
- Berdowski, Z., et.al., Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW., juni 2011.
- Berdowski, Z., et.al., De tering naar de nering. Financiële gevolgen van demografische krimp in het onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW., juni 2011.
- Breman, B.C. en Doorn A.M. van, Ontwikkeling van de landbouw in krimpgebieden, ALTErrA rapport 2147, 2011.
- BNA, Ruimte maken voor krimp. Ontwerpen voor minder mensen. Resultaten en aanbevelingen uit ontwerplab krimp., mei 2009.
- Brown, D.L. en Fellow, H., Rethinking the OECD's New Rural Demography., Centre for Rural Economy Discussion Paper series no. 26, januari 2010.
- CAB, Bedreigd Bestaan Noord-Groningen, 2011.
- Cremers, M.W.J., et.al., RAIL 2011. Regionale arbeidsmarktinformatie provincie Limburg., januari 2011.
- Dalen, H. van en Henkens, K., De onvermoede baten van bevolkingskrimp., artikel in ESB, juni 2009.
- Dam, K. van, Galjaard R. en Wissen L. van, Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland: Noordoost Schotland, Nord-Pas-de-Calais en Brandenburg. Rapport in opdracht van het Ministerie Binnenlandse Zaken, 2010.
- Deetman, W., et.al. Ruimte voor waardevermeerdering., Eindrapportage adviescommissie Deetman Bevolkingskrimp Limburg, februari 2011.
- Dijkstal, H.F. en Mans, J.H., Krimp als structureel probleem, Rapportage Topteam Krimp voor Groningen., nov. 2009.
- Dijkstal, H.F. en Mans, J.H., Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland., Rapportage Topteam Krimp voor Zeeland, oktober 2009.
- Dijkstal, H.F. en Mans, J.H., Krimp als structureel probleem., Rapportage topteam Krimp voor Parkstad Limburg, September 2009.
- Fontein, R.J., et.al., Leren van krimp. Vraagsturing in de pilots Gebrookerbos (Heerlen) en Groen voor Rood (Delfzijl)., ALTErrA rapport 2149, 2011.
- Gardenier, J., et. al., Leven in de leegte, Leefbaarheid in Noord-Groningen anno 2010, Onderdeel van het project Bedreigd Bestaan, mei 2011.
- Gemeente De Marne, De Marne blijvend de moeite waard. Integraal beleidskader krimp en leefbaarheid. Gemeente Peel en Maas, Niet verkrampen bij krimpen. Een verkenning van krimp., 2011.
- Jong, A. de en Duin, C. van, Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp. Kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid, Krimp en de regels. Over beleid en regels die het bestrijden van effecten van bevolkingsdaling hinderen., juni 2009.
- Kooij, A. van der, et.al., Combineren op kleine schaal. Een goede dienstverlening voor taakcombineerders in het landelijke gebied., 2004.
- Marlet, G. en Woekens, C., Atlas voor gemeenten 2010 – Krimp!?, april 2010.
- Meer, M. van der, et.al., De sociale draagkracht van dorpen in Borsele. Leefbaarheid, sociale cohesie en community care in kleine dorpen., 2008.
- Minister Donner, Wijkaanpak en Vogelaarheffing, brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer, kenmerk DGWWI/PW2011037374, 28 januari 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Experimenteren en inspireren. Op zoek naar nieuwe aanpakken voor krimp., Onderdeel van het programma Krachtig Bestuur, november 2010.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking paragraaf demografische ontwikkeling. Programma Krachtig Bestuur., november 2010.
- Ministerie van Economische Zaken, Ondernemend met Krimp! Handreiking economische bedrijvigheid bij

bevolkingsdaling., juni 2010.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Bevolkingskrimp en pilots. 2010 jaaroverzicht van EL&I over minder mensen, anders denken en meer zien., februari 2011.

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, Krimp het nieuwe groeien. Position paper over leefbaarheid en voorzieningen in krimpgebieden., september 2011.

NICIS Institute, De nieuwe groei heet krimp. Een perspectief voor Parkstad Limburg., 2009.

Nimwegen, C. en Heering, L., Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld. Periodieke rapportage bevolkingsvraagstukken., NIDI rapport, 2009.

Parkstad Limburg, Onorthodoxxxx & de Parkstad 5, januari 2010.

Partoer CMO Fryslân, Doarpswurk en Plattelânsprojekten, Inventarisatie vitale dorpen midden Fryslân., nov. 2007.

Planbureau voor de Leefomgeving, Nederland in 2040. Een land van regio's. Ruimtelijke verkenning 2011., 2011.

Planbureau voor de Leefomgeving, Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland.

Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's., december 2010.

Provincie Drenthe, Kernteam Krimp, Van groei naar bloei. Inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling., dec. 2010.

Provincie Fryslân, Krimp en groei. Demografische verandering in de provincie Fryslân., januari 2010.

Provincie Fryslân, Prognose Fryslân 2009-2030. Trendprognose bevolking en huishoudens., januari 2010.

Provincie Groningen, Krimp in Groningen. Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling 2010-2013., december 2010.

Provincie Limburg en NEIMED, Krimp en Onderwijs. Vijf casestudies. Bijdrage aan het handboek krimp en onderwijs., september 2010.

Provincie Zeeland, Het routepad. Plan van aanpak voor de gevolgen van de demografische veranderingen in Zeeland 2010-2012., juni 2010.

Provincie Zeeland, Sociale staat van Zeeland., Provinciaal rapport 2009, december 2009.

Provincie Zeeland, Op pad. Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland., september 2009.

Provincies Groningen, Limburg en Zeeland, Kanttekeningen bij Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling. Position paper Topkrimpregio's., oktober 2011.

Raad voor het Landelijk Gebied, Kansen voor een krimpend platteland. Advies over de gevolgen van bevolkingsdaling voor het platteland., publicatie RLG 09/07, december 2009.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën., maart 2008.

Rabobank, Demografische krimp, de nieuwe realiteit in perspectief., september 2010.

RIGO research en advies BV, De woningmarkt in krimpgebieden., februari 2011.

Sociaal-Economische Raad, Bevolkingskrimp benoemen en benutten., maart 2011.

28 < STAMM CMO, Krimp & Kracht. De nieuwe realiteit in Drents perspectief., 2011.

Thissen, F., Een krimpend en vitaal dorp. In: Open Sas; Belvedere gebiedsvisie, Must stedenbouw, Amsterdam, p. 79-95., 2010.

Thissen, F., Wat houdt een (krimpend) dorp leefbaar en vitaal? In: Real Estate Magazine, 71, p 23-26., 2010.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Demografische krimp: een (inter)nationaal vraagstuk met een lokale transformatieopdracht., position paper, 2009.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, IPO en Rijk, Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling., november 2009.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Factsheet Demografische krimp, februari 2010.

Wouw, D. van der, et.al., Onderwijs ons goed: afnemende leerlingenaantallen in Zeeland., rapportage SCOOP, 2010.

# Burger en overheid: twee werelden, één samenleving!

Adviescommissie Burgerparticipatie voor het PlattelandsParlement  
*November 2011*

# Inhoud

1. Waartoe dit advies over burgerparticipatie	31
2. Bevindingen	34
2.1 Overheid en burgers begrijpen onvoldoende elkaars taal	34
2.2 Gebrekkige ruimte voor initiatieven	34
2.3 Verwachtingspatronen van burger en overheid	34
2.4 Participatie op verschillende schaalniveaus	34
2.5 Inzet sociaal kapitaal	35
2.6 Faciliterende overheid	36
2.7 Continuïteit	36
2.8 Gebrek aan vrijwilligers	36
3. Adviezen voor overheid en burger	37
3.1 Investeer in de onderlinge relatie	37
3.2 Erken dat je vanuit verschillende werelden spreekt en doe er wat aan	38
3.3 Bepaal met elkaar het probleemeigenaarschap	38
3.4 Werk samen aan intelligente oplossingen	40
3.5 Organisaties in het dorp: blijf bij jezelf!	41
4. Handvatten en tips	42
Bijlage 1. Samenstelling, opdracht en werkwijze van de commissie burgerparticipatie	43
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners	44
Bijlage 3. Documentenoverzicht	45



# 1. Waartoe dit advies over burgerparticipatie?

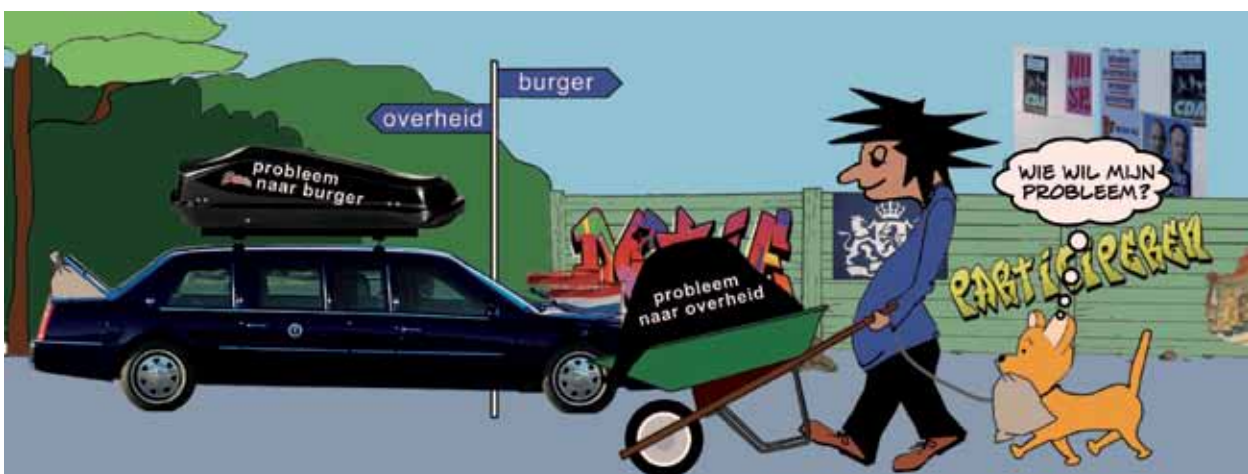
Tijdens het PlattelandsParlement 2009 presenteerde de toenmalige gemeente Helden (nu Peel en Maas) haar visie op en praktijkervaringen met zelfsturing door burgers. De presentatie had voor niet-ingewijden een wat abstract niveau, maar maakte wel veel los omdat het voor actieve burgers aangaf dat er ook gemeentelijke overheden zijn die serieus denken (en doen) over werkelijke inbreng van burgers. Ondertussen is Peel en Maas het boegbeeld geworden van, wat heet, derde generatie burgerparticipatie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijdde er een heel hoofdstuk aan in het recente rapport Informele groepen. Zowel onder actieve burgers als in professionele (beleids-) kringen appelleert deze aanpak dus aan de actuele tijdgeest.

Deze tijdgeest kenmerkt zich door een herbezinning op de verzorgingsstaat. De overheid heeft in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor allerlei zaken op zich genomen en loopt nu tegen de grenzen aan van effectiviteit en legitimiteit. De samenleving blijkt iets minder maakbaar en de overheid heeft een tekort aan middelen om zich te ontfemen over alle problemen van haar burgers. Veel maatschappelijke problemen zijn niet eenzijdig door de overheid op te lossen problemen en veel burgers anno 2011 laten zich steeds minder van buitenaf regels en normen opleggen. Veel burgers bepalen liever zelf op welke manier ze de kwaliteit van hun leven en omgeving verbeteren. Ze praten daar niet alleen over maar tonen ook

maatschappelijk ondernemerschap in vele initiatieven, variërend van plannen voor het behoud van dorpszicht tot het organiseren van een buurtwinkel

In deze context valt al snel het woord burgerparticipatie, of zelfs derde generatie burgerparticipatie. Echter over burgerparticipatie wordt zeer verschillend gedacht. Zoals de tabel hieronder laat zien gaat de VNG bijvoorbeeld sterk uit van overheidsbeleid, waarbinnen burgers dan kunnen participeren. Actieve dorpsburgers daarentegen associëren burgerparticipatie met vrijwilligerswerk en zich inzetten voor de eigen omgeving. In hun verhalen komen de woorden draagvlak en beleid niet eens voor. Het huidige kabinet draagt de visie uit van eigen verantwoordelijkheid door burgers. Ze doelt daarbij op een overgang van voorheen overheidstaken naar burgers. Ook de drijfveren achter participatie verschillen. Waar de VNG draagvlak voor beleid benadrukt, gaat het voor burgers vooral om autonomie en zelfsturing. Bij het kabinet lijkt het vooralsnog vooral te gaan om een combinatie van minder overheid, burgerschap en bezuinigingsdoelstellingen.

Burgerparticipatie wordt door overheden en actieve burgers dus al verschillend gedefinieerd en is verbonden aan uiteenlopende drijfveren. Daarmee ligt er een belangrijk spanningsveld op tafel. De commissie heeft in haar discussies dit



VNG	Burger	Kabinet
Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen. <sup>1</sup>	Burgerparticipatie gaat over onze activiteiten die gericht zijn op leefbaarheid versterken. Het gaat om verantwoordelijkheid nemen voor de eigen omgeving voor het dorp. Hiervoor hebben we de overheid soms wel nodig. <sup>2</sup>	Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Daarbij gaat het om een zoeken naar nieuwe vormen van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties voor hun omgeving die wezenlijk verder gaat dan inspraak, horen en maatschappelijk debat. Meer om het vinden van structuren en oplossingen, waarbij algemene belangen en publieke taken kunnen worden gerealiseerd zonder inschakeling van ambtelijke diensten en bestuurlijke besluitvorming. <sup>3</sup>

1) Definitie die veel gemeenten gebruiken in navolging van wat de VNG tot voor kort als definitie als definitie van burgerparticipatie gaf. Zie bijvoorbeeld: 'Burgerparticipatie in de BEL-gemeenten', gemeente Blaricum, Gemeente Eemnes, gemeente Laren, maart 2011.

2) Uit het interview met Algemeen Belang, Teuge

3) Integratienota 'Integratie, Binding, Burgerschap', Beleidsnota ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; 16 juni 2011.

spanningsveld ervaren. De commissie stelt voor een onderscheid te maken tussen aan de ene kant initiatieven die in sterke mate uitgaan van de overheid, aan de andere kant initiatieven die in sterke mate uitgaan van de burger. Tussen beide uitersten zit een grote ruimte waar burgers en overheid elkaar tegen komen en het eens moeten worden over rollen, regels en verantwoordelijkheden. Daarnaast is de commissie van mening dat zolang burgers en overheden vanuit hun eigen werelden met elkaar blijven praten deze spanningen zullen blijven bestaan en participatie zal stikken. Daar gaat dit advies over.

32 <

Vervolgens is het de vraag aan wie dit advies gericht is. Een mogelijke redenatie is dat de burgerparticipatie plaats vindt op lokaal niveau, en het vooral ook op dat niveau moet blijven en anderen zich er niet mee moeten bemoeien. Dat klopt voor een deel, maar de commissie is van mening dat het onderwerp ook de rijksoverheid en provincies aangaat. Allereerst betreft participatie vaak onderwerpen waarvoor provincies en

Rijk ook belangrijke verantwoordelijkheden dragen. Denk aan ruimtelijke ordeningsbeleid, zorgbeleid of mobiliteit. Ten tweede zullen initiatieven van actieve burgers en lokale bestuurders, in het regeldichte Nederland vroeg of laat te maken krijgen met bestaande regels, ingebed in staande manieren van denken. Provincie en Rijk kunnen een rol spelen in het wegnemen van belemmeringen. Daarnaast zijn ze zelf ook onderdeel van het veranderingsproces naar andere relaties tussen overheid en burgers. Door hun positie hebben ze ook de mogelijkheid deze transitie aan te moedigen en belangrijk te maken.

Tot slot betreft dit advies alle onderwerpen die relevant zijn voor burgers. Onderwerpen waar burgers over mee willen praten, willen denken, initiatieven willen ondernemen beperken zich niet tot het sociale domein. Het gaat ook over thema's als bevolkingsdaling, mobiliteit, de inrichting van het landschap, natuurontwikkeling of energie.



De centrale vraagstelling voor dit advies is:

Hoe kunnen burgers en overheden op een andere manier met elkaar in gesprek komen zodat:

- 1) actieve burgers kunnen werken aan wat zij van belang vinden voor hun dorp,
- 2) overheden verantwoordelijkheid nemen voor wat op hun bordje ligt en
- 3) er vitale samenwerkingen ontstaan ten aanzien van de onderwerpen waarvoor overheid en burgers elkaar nodig hebben?

> 33

Bijlage 1 bevat een nadere beschrijving van de opdracht, werkwijze en samenstelling van de commissie. In de eerste bijlage geven we tevens een beknopte nadere toelichting op het PlattelandsParlement. De overzichten van geraadpleegde personen en documenten zijn als bijlagen 2 en 3 opgenomen.

## 2. Bevindingen

De Commissie voerde gesprekken met verschillende deskundigen en actieve burgers. Uit deze gesprekken destilleert de Commissie de volgende vraagstukken.

### 2.1 Overheid en burgers begrijpen onvoldoende elkaars taal

Actieve burgers ontplooiën een initiatief omdat zij een bepaalde situatie als problematisch ervaren en tot een oplossing willen komen. Zij willen eenvoudig iets realiseren. De overheid kijkt naar het initiatief vanuit bestaand beleid, bestaande nota's en bestaande regelgeving. Dit leidt, ook al is een ieder welwillend, tot een langs elkaar heen praten. Overheden en burgers leven kennelijk in gescheiden werelden, ze zitten in hun denken en doen op verschillende golflengten. De burger denkt en doet vanuit de leefwereld waarin zich nieuwe situaties voordoen; de overheid denkt en doet vanuit haar systeemwereld van beheersing en regels. Een voorbeeld is het verhaal van bewoners uit Herveld, een dorp in de gemeente Overbetuwe, die een onveilige verkeerssituatie ervaren nabij een basisschool. Zij zien een zebrapad als oplossing en gaan met dat verzoek naar hun gemeente. De gemeente reageert afwijzend omdat het staande beleid geen zebrapad in een 30km-zone toelaat. Er is daardoor geen echt gesprek ontstaan met bewoners die bezorgd zijn over hun kinderen die tijdens spits de weg over moeten steken terwijl vrijwel iedereen tegen de 50km per uur rijdt.

### 2.2 Gebrekkige ruimte voor initiatieven

Actieve burgers die met innovatieve oplossingen en initiatieven komen ervaren de overheid vaak niet altijd als meedenkend. Als zij met voorstellen komen om vraagstukken op te lossen voelen zij zich niet altijd serieus genomen. Zij ervaren het 'nee, dat kan niet' niet zelden als het gebrek aan bereidheid om mee te denken. Het beleid is vaak zo detaillistisch dat er geen ruimte is voor eigen oplossingen. Een voorbeeld is de dorpsgemeenschap in het Groningse dorp Zijldijk die een biogasinstallatie wil neerzetten en exploiteren. Ze krijgen van de provincie Groningen geen vergunning omdat een dorp geen agrarische onderneming is; en

biogasinstallaties mogen alleen opgezet worden door agrariërs.

### 2.3 Verwachtingspatronen van burger en overheid

In de relaties tussen overheid en burgers bestaan er over en weer allerlei verwachtingspatronen die dwars staan op het idee van participatie:

- Veel burgers die een probleem signaleren willen dat vervolgens bij de overheid op schoot leggen. Deze burgers voelen zich niet verantwoordelijk voor het (mee) zoeken naar oplossingen; daar is de overheid voor, "zij lossen het maar op".
- Veel overheden zijn gewend zijn om zelf maatschappelijke problemen te definiëren en zich ook verantwoordelijk te voelen om deze op te lossen. Initiatieven van burgers passen daar niet in. De burger wordt, als hij al wordt ingeschakeld, pas betrokken op een moment dat de overheid de oplossingsrichtingen al heeft bedacht en in nota's heeft verwoord.

In het algemeen is er veel onduidelijkheid over wie de probleemeigenaar is en wat dat betekent voor de verantwoordelijkheid voor, en de betrokkenheid en inzet bij, het realiseren van een oplossing.

### 2.4 Participatie op verschillende schaalniveaus

Verschiedende vraagstukken spelen zich af op een schaalniveau dat de dorpsgemeenschap en de gemeente overstijgt. Energievoorziening, mobiliteitsvraagstukken, omgaan met krimp bijvoorbeeld vragen om acties en besluitvorming op lokaal maar ook op bovenlokaal niveau. Veel dorpsburgers voelen zich vooral betrokken bij lokale kwesties en minder bij vraagstukken die het lokale niveau overstijgen en daarmee al snel als te abstract worden ervaren. Tegelijkertijd voelen ze zich wel betrokken als het op de uitwerking/ uitvoering van beleid aankomt en ervaren dan dat ze voor voldongen feiten worden geplaagd. Een voorbeeld speelt zich af in het dorp Itteren. De omgeving van het dorp zal de komende jaren ingrijpend veranderen door het project



‘Grensmaas’, een project om de rivier de Maas, door afgravingen, meer ruimte te geven waardoor overstromingen voorkomen kunnen worden. Als gevolg hiervan dreigt het dorp het grootste deel van het jaar op een schiereiland te komen; iets waar de dorpsbewoners niet blij mee zijn. Bij deze grootschalige ontwikkeling zijn veel partijen betrokken: provincie, Staatsbosbeheer, waterschappen, een consortium van grindboeren. Al deze partijen hebben verschillende belangen en zijn het onderling niet altijd eens over de te volgen koers. Voor dorpsbewoners is dit een lastig en ingewikkeld verhaal; zij komen in dit traject niet aan bod hoewel de uitkomsten directe gevolgen hebben voor de leefbaarheid van het dorp.

## 2.5 Inzet sociaal kapitaal

Actieve burgers ontplooiën veel arbeid ten behoeve van de dorpsgemeenschap. Het kan gaan om initiatieven van burgers zelf; het kan ook gaan om activiteiten die op initiatief of uitnodiging van de overheid worden opgepakt; een combinatie tussen beide vormen van inzet is ook mogelijk. In actieve dorpsgemeenschappen zijn veelal een breed scala aan formele en informele groepen actieve burgers/vrijwilligers actief is. Wanneer deze netwerken er eenmaal zijn, en het sociaal kapitaal is gegroeid, blijken ze veel activiteiten op te pakken en

aan te kunnen. De aanwezigheid van sociaal kapitaal kan per dorp wel heel erg verschillend zijn. Dit kan betekenen dat indien burgers geen of weinig initiatieven nemen, of weinig inzetbaar zijn, vraagstukken dreigen te blijven liggen. In die dorpen gebeurt dan weinig. De vraag is of, wanneer en hoe de overheid dan taken moet oppakken.

Een voorbeeld is Nieuw Buinen, een dorp in Oost-Drenthe. Zo’n 40% van het woningbestand valt in de categorie ‘sociale huur’. Het is een dorp met structurele achterstand op velerlei terreinen: veel gezinnen met problemen op meerdere gebieden en in meerdere generaties na elkaar, werkloosheid, taalachterstand, schuldenproblematiek, slechte gezondheid en verslavingsproblematiek. In het dorp waren veel burenruzies en conflicten, er was vrijwel geen verenigingsleven of een andere vorm van maatschappelijke participatie en daardoor weinig samenhang tussen bewoners. Er ontstond, door de slecht onderhouden woningen en de verwaarloosde woonomgeving, in sommige buurten verkrotting en verpaupering en dat dreigde zich uit te breiden. Het dorp was duidelijk in een neerwaartse spiraal terecht gekomen en bewoners waren niet in staat daar zelf uit te komen. In 2006 deed zich een aantal ernstige incidenten voor waarna de gemeente besloot in te grijpen.



## 2.6 Faciliterende overheid

Veel gemeenten, maar ook provincies en ministeries profileren zichzelf als een faciliterende overheid. Echter wat overheden daaronder verstaan en wat burgers verwachten verschilt. Verwachtingen die burgers vaak bij facilitering hebben zijn: het luisteren naar burgers; het serieus nemen van burgers; het ter beschikking stellen van deskundigheid aan burgers; het meedenken over hoe problematieken kunnen worden opgelost; het meedenken over hoe financiële middelen kunnen worden vergaard om oplossingen te realiseren. Overheden denken bij faciliteren vaak aan geld en middelen of hebben het over het stellen van kaders. Een interessante ontwikkeling is dat actieve dorpsgemeenschappen in hoge mate ook buiten de overheid om de benodigde faciliteiten verwerven via bijvoorbeeld fondsen en ondernemers. Daarbij vinden ze vaak veel praktischere en goedkopere oplossingen dan de overheid.

## 2.7 Continuïteit

Burgers en betrokken overheden komen soms tot goede afspraken over initiatieven van burgers of actieve betrokkenheid van burgers bij beleid. Echter er treden

in de tijd veranderingen op, zowel aan de kant van de burgers (bijvoorbeeld de komst van nieuwe burgers) als aan de kant van de overheid (nieuwe politieke voorkeuren, nieuwe financiële kaders, nieuwe ambtenaren) waardoor eerder gemaakte afspraken niet meer kunnen worden nagekomen. Betrokkenen (burgers, overheid) laten dit te veel versloffen waardoor irritatie ontstaat.

## 2.8 Gebrek aan vrijwilligers

In veel dorpen is de beperkte inzetbaarheid van bewoners voor bijvoorbeeld de voetbalclub of de bar van de het buurthuis een veelbesproken probleem. Ook dorpsbelangenorganisaties hebben soms moeite met het werven van bestuursleden of werkgroepsleden (voor bijvoorbeeld het oplossen van problemen rond een kruispunt). Het gevolg is dat een klein aantal mensen in het dorp veel doet waarvan het hele dorp profiteert. Erkenning en waardering is goed, maar misschien niet voldoende wanneer deze onbalans zich verder ontwikkelt. Dit geldt met name wanneer actieve burgers activiteiten ontplooiën in het publieke domein die ook kostenbesparing voor anderen met zich meebrengen, zoals bijv. buurtvervoer.

### 3. Adviezen voor overheid én burger

De titel van dit advies luidt: burger en overheid: twee werelden, één samenleving! Daarmee bedoelen we dat alle betrokken partijen kunnen bijdragen aan het krachtiger verbinden van beide werelden. Alle adviezen zijn daarom gericht aan zowel overheid (rijk, provincie en gemeente) als aan burgers (actieve bewoners, dorpsorganisaties), en maatschappelijke organisaties.

Het karakter van dit advies is niet dat de commissie meent te kunnen voorschrijven wat nodig is. Dat zou ook niet passen bij het onderwerp participatie. Het advies moet vooral gezien worden als een uitnodiging om mee te denken over het verder invulling geven aan daadwerkelijke participatie. Dat vergt een verandering van denken, van routines en van taal. Dat geldt niet alleen voor burgers en overheden, maar ook voor ons als commissie.

#### 3.1 Investeer in de onderlinge relatie

Zowel een overheid die burgers meer ruimte geeft voor

eigen initiatief, als een burger die met de overheid afspraken wil maken over activiteiten voor het dorp, dienen te investeren in de onderlinge relatie. Alleen als burgers en overheid in staat zijn een goede relatie op te bouwen waarin zij echt met elkaar in gesprek zijn, zullen zij samen in staat zijn burgerinitiatief en burgerparticipatie succesvol vorm te geven. De reden is eenvoudig: overheid en burger worden afhankelijker van elkaar in het behalen van hun doelstellingen. Naarmate de burger actiever wordt op het domein dat eerst vooral van de overheid was, komt zij de overheid vaker tegen. Alleen bij elkaar komen als er een probleem is (de Oranjevereniging heeft geen vergunning gekregen voor mobiele toiletten), of als de een iets van de ander gedaan wil hebben (de gemeente zoekt draagvlak voor de opwaardering van een wegdeel, het buurthuis moet gerenoveerd worden), is dus niet genoeg. Het opbouwen van een relatie en daarmee van onderling vertrouwen is niet een eenmalig proces: het vergt regelmatig onderhoud. Afspraken over



communicatie en een communicatiestructuur kunnen daarbij al erg behulpzaam zijn.

*Vanuit irritatie bij bewoners/verenigingen over de vergunningverlening voor dorpsfestiviteiten, kwamen ambtenaren van de gemeente Winterswijk en bewoners uit Meddo en Woold met elkaar in gesprek. Voor bewoners bleek toen pas de reden van de vergunningen. Wijzigingsvoorstellen die vanuit de verenigingen kwamen en werden doorgevoerd, maakten de effectiviteit groter. Nu komen gemeente en verenigingen eenmaal per jaar bijeen om eventuele problemen te bespreken en samen op te lossen. Dat kost bewoners en ambtenaren van gemeente, politie en brandweer tijd. Maar het levert wel een gedragen vergunningenbeleid op met duidelijkheid vooraf en geen problemen achteraf. Partijen weten elkaar te vinden als er vragen zijn.*

### **3.2 Erken dat je vanuit verschillende werelden spreekt en doe er wat aan**

De wereld van de overheid heeft een andere logica, een andere grammatica, een ander begrippenkader dan de wereld van burgers. Waar het binnen de systeemwereld van de overheid gaat over beleidsplannen, beleids-categorieën, politiek, kaders, procedures en regels, gaat het binnen de leefwereld van burgers om dagelijkse problemen, emoties, 'gezond verstand' oplossingen en concrete acties. Een goede dialoog is alleen mogelijk als partijen proberen elkaars wereld te verstaan en zichzelf begrijpbaar voor de ander proberen te maken. Het heeft dan geen zin wanneer een ambtenaar nog eens het beleid uitlegt of wanneer een burger de ambtenaar nog eens verwijt dat hij er niets van begrijpt. Ook is het lastig wanneer politici wel luisteren, maar niet kunnen horen omdat het niet in hun budget of partijprogramma past. Een eerste stap op weg naar een dialoog is het bewust worden van deze verschillen. Dat is een leertraject. Dit kan versneld worden door het organiseren van trainingen voor



ambtenaren, politici en burgers om te ervaren dat er verschillende grammatica's zijn en om zich te bekwaamen in elkaars denken en daaruit vloeiend spraakgebruik. De verschillende werelden hebben ieder hun bestaansrecht en zullen dus ook blijven bestaan. De tweede stap is daarom het intelligent met deze verschillen omgaan. In sommige situaties kan een 'vertaler' of een procesbegeleider helpen partijen aan elkaar te koppelen. Ook zullen er onder zowel burgers als overheden personen zijn die in staat zijn beide werelden met elkaar te verbinden. Ook daarvan kan meer gebruik gemaakt worden. Tot slot blijft het belangrijk om, ook in tijden van bezuiniging, ervoor te zorgen dat ambtenaren vaak naar buiten gaan.

*Teuge, gemeente Voorst, kent sinds een half jaar een (deels betaalde) dorpscontactpersoon: een kartrekker die helpt goede plannen tot uitvoering te brengen. Vanuit de dorpsorganisatie Algemeen Belang Teuge is zij, (iemand die het dorp op en top kent; er vele contacten heeft en al decennia actief is) naar voren geschoven als interne stimulator en als verbindend persoon naar de gemeente. Algemeen Belang Teuge is haar opdrachtgever. Zij heeft het vertrouwen van het dorp en denkt en handelt vanuit de leefwereld van de dorpsbewoners en is ook in staat de brug te slaan naar de (contact)ambtenaar dorpen van de gemeente.*

Waar ligt het eigenaarschap?	Heb je elkaar nodig?	Samenwerking?	Voorbeelden
Burger is probleemeigenaar	Overheid niet nodig	Burgers doen het	- Carnavalswagen bouwen - Straatfeest houden
	Overheid wel nodig	Samenwerking?	- Realisatie gemeenschapshuis - Opzetten dorpscrèche
Overheid is probleemeigenaar	Burgers wel nodig		- Aanpak verkeersknelpunten - Ontwikkelen toekomstvisie
	Burgers niet nodig	Overheid doet het	- Uitgifte paspoorten - Huwelijksvoltrekkingen

### 3.3 Bepaal met elkaar het probleem-eigenaarschap

Als burgers en overheid meer samenwerken bij de oplossing van problemen, of ontwikkeling van nieuwe faciliteiten in een dorp, is meer duidelijkheid nodig over eigenaarschap. Bij dat eigenaarschap horen zowel

verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden als mogelijkheden om te handelen. Door expliciet over eigenaarschap te spreken ontstaat meer inzicht in wat overheid en burgers van elkaar kunnen verwachten en vooral ook, wat niet.

Het bovenstaande schema kan behulpzaam zijn voor

#### **De bibliotheekvoorziening**

Jarenlang werd in de kleine kernen van de voormalige gemeente Helden (nu opgegaan in de gemeente Peel en Maas) de bibliotheekvoorziening gerealiseerd door een bibliobus. Deze voorziening die vooral gericht was op jongeren, was de verantwoordelijkheid van de gemeente, die hier ook voor betaalde. Op een gegeven moment zakte bibliobus letterlijk door de assen. Voor een nieuwe bibliobus was gewoonweg geen geld. Vanuit haar eigen verantwoordelijkheid heeft de gemeenteraad besloten de bibliotheekvoorziening uit de dorpen te halen en te concentreren in de hoofdkern. De kern Grashoek was een van de kernen die zijn bibliotheekvoorziening dreigde kwijt te raken. Dat wilden de mensen niet. Niet dat ze gehecht waren aan de bibliobus. Dat niet. Integendeel. Ze vonden die bus maar niks: ze kwam maar een of twee keer per week en ze was niet of slecht toegankelijk voor ouderen. In feite was men al bezig om zelf na te denken over een alternatief. Toen de gemeenteraad besloot de bibliobus niet te vervangen, kwam het initiatief in het dorp in een stroomversnelling: via via werden verrijdbare kasten geregeld, er werd contact opgenomen met de

bibliotheekorganisatie, er werd een plek ingeruimd in het gemeenschapshuis, er werden afspraken gemaakt om samen te doen met de schoolbibliotheek, er werden vrijwilligers geregeld om de boekenuitleen te verzorgen en collecties te wisselen. De vergadering waarin de raad zou besluiten de bibliobus op te heffen om zo te bezuinigen op de bibliotheek werd druk bezocht en mede dankzij die opkomst werd daar geregeld dat de gemeente het eigen initiatief van de dorpsbewoners faciliteerde. De gemeentelijke bibliobus verdween en de dorpsbibliotheek verscheen. De kern van deze wisselslag is dat het eigenaarschap van de bibliotheekvoorziening van de gemeente naar het dorp ging. Het dorp is zelf in overleg gegaan met de bibliotheekorganisatie en heeft afspraken gemaakt over een voorziening die nu van het dorp zelf is en deel uitmaakt van het eigen gemeenschapshuis. En het mooie is dat zowel het aanbod van boeken als de openingstijden ruimer zijn geworden. De mensen kunnen gemakkelijker binnenlopen en kunnen een praatje maken bij een kop koffie. De gemeenschap heeft zelf gezorgd voor een betere voorziening en de gemeente is een taak en een financiële last kwijt. Allerwegen winnaars!

gesprekken over eigenaarschap en voor het maken van afspraken over verantwoordelijkheden: wie gaat wat doen en wie gaat wat niet meer doen.

Er is een aantal aandachtspunten bij de discussie over eigenaarschap:

- Het is een valkuil aan te nemen dat iedere activiteit in elk dorp in dezelfde categorie moet vallen. Ga er van uit dat het sociaal kapitaal in ieder dorp op een andere manier is samengesteld en de omstandigheden uniek zijn. Accepteer per dorp andere afspraken.
- Eigenaarschap is het resultaat van dialoog en afspraken. Eigenaarschap moet gevoeld en gedragen worden door diegene die de eigenaar is. De andere partij eenzijdig tot probleemeigenaar bestempelen geeft dus geen goede resultaten.
- Eigenaarschap is geen papieren feit maar betrokkenen moeten zich er ook naar gedragen. Spreken gemeente en burgers bijvoorbeeld af dat burgers zorg dragen voor speeltuinen in een dorp, dan is het contra-productief als gemeente te blijven sturen met een gedetailleerd speeltuinenbeleid. Omgekeerd kunnen burgers dan niet meteen bij de overheid op de stoep staan op het moment dat ze niet genoeg vrijwilligers kunnen aantrekken voor de jaarlijkse schilder- en reparatiedag van de speeltuin.
- Het eigenaarschap kan in de loop der tijd veranderen. Aan de ene kant veranderen wensen, opinies en wereldbeelden in een dorp bijvoorbeeld door vergrijzing, instroom van nieuwe burgers of veranderingen daarbuiten. Aan de andere kant verandert ook de beleidsomgeving, bijvoorbeeld door een nieuw college, gemeenteraad of beleid dat wordt geïntroduceerd via rijk of provincie. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking tussen gemeenschap, overheid en maatschappelijke organisaties. Op het moment dat zich ingrijpende veranderingen voordoen dient het gesprek over verantwoordelijkheden heropend te worden.

### 3.4 Werk samen aan intelligente oplossingen

Op dit moment is de overheid vooral gericht op het beheersen van haar (beleids)omgeving. Wanneer

*In de gemeente Lochem waren in de verschillende dorpen kleine duurzame initiatieven ontstaan. Om deze initiatieven meer vaart te geven en aansluiting te vinden bij meer bewoners besloten de initiatiefnemers deze te bundelen tot de coöperatie LochemEnergie. Ook de gemeente Lochem besloot dit initiatief te ondersteunen op drie wijzen: door bij te dragen aan kleine praktische zaken zoals drukkosten van flyers, zaalhuur en dergelijke; door het initiatief te helpen bij een aantal 'uitzoekvragen', en door haar een communicatieplatform te aan te bieden: 'Dag van de Duurzaamheid'. Het gevolg was dat in zeer korte tijd LochemEnergie meer dan 600 aspirant-leden wist te werven. Al snel bleek ook dat dit initiatief uit de bevolking veel meer kennis en ervaring kon aantrekken dan de gemeente in huis heeft. Toch blijft de gemeente partner omdat juist voor het contact met grote partijen zoals Alliander, het Rijk of kennisinstellingen zij een rol kan vervullen. Zo hebben bewoners en gemeente op het gebied van duurzame energie en sociale cohesie meer bereikt dan zonder samenwerking mogelijk was geweest.*

complexe vraagstukken zich aandienen gaan overheden al snel aan de slag met visionaire plannen en slimme strategieën. In die situatie beschouwen gemeenten, maar ook provincies en rijksoverheid een burgerinitiatief veelal als een gebeurtenis die dient te worden ingepast in dit beleid, of als een geluid dat tijdens de inspraak wel aan de orde kan komen. De commissie wil dit omkeren. Er zit veel energie in dorpsgemeenschappen. Deze energie kan een goede bijdrage leveren aan de aanpak van complexe vraagstukken. Neem bijvoorbeeld het energievraagstuk. Vanuit de gemeenschap ontstaan initiatieven waarin lokale energie-opwekkers stroom leveren aan wijken. Dat gebeurt vanuit particulier initiatief. Het eigenaarschap van het initiatief ligt bij burgers die daarover medeburgers aanspreken om samen te werken. De overheid is dan

nodig als helpende hand, maar niet als regisseur/ eigenaar. Ook op het terrein van krimp ontwikkelen burgers allerlei initiatieven ter vervanging van het voorzieningenniveau.

De omkering houdt in dat burgerinitiatieven niet langer worden ingepast in overheidsbeleid, maar dat burgers en overheid zoeken hoe burgerinitiatieven en overheidsbeleid elkaar kunnen versterken. Dit vergt lef en leiderschap van de kant van de overheid.

Ambtenaren moeten bijvoorbeeld de mogelijkheid krijgen 'mee te liften' op de energie van het burgerinitiatief en moeten terughoudend zijn in kaderen en beheersen van het initiatief omwille van 'het scheppen van duidelijkheid'. Het heeft ook consequenties voor de organisatie van de overheid. Een ambtenaar die open staat voor burgerinitiatieven en de dialoog aangaat moet daarin wel gesteund worden. Wanneer een ambtenaar de dorpsvisie wil afwachten voordat hij verder gaat met het bestemmingsplan, moet deze niet

*Zevenhuizen is een dorp met zo'n 2.800 inwoners. Het dorp heeft veel verenigingen en kent van oudsher veel zelfwerkzaamheid. Onlangs wist Zevenhuizen de meeste stemmen te halen bij de verkiezing tot leukste dorp van Groningen. De verkiezing werd spontaan opgepakt door de bewoners zonder centrale sturing. Alle activiteiten werden uitgevoerd door degene die ook het initiatief namen. In deze sfeer ontstonden steeds meer initiatieven met als gevolg dat er een hele grote groep betrokken was. Alle beschikbare informatie werd via internet (google docs) open gedeeld en daardoor ontstond nog meer betrokkenheid. Daarmee werden planning en voortgang een verantwoordelijkheid van allen, evenals de financiële situatie. Zo bereikte men een totale omzet van € 7.000,- cash en aan spontaan geleverde diensten in natura een veelvoud van dat bedrag. Het dorp ontdekte de eigen kracht en wist dit verder uit te bouwen. Het eindresultaat is een zelfbewust dorp dat op basis van gelijkwaardigheid de overheid tegemoet treed.*

worden 'bestraft' door zijn leidinggevende omdat hij de planning niet heeft gehaald.

### **3.5 Organisaties in het dorp: blij bij jezelf!**

In een wereld waarin burgers en overheid samenwerken aan een sterke gemeenschap spelen de organisaties in het dorp, zoals de dorpsbelangenorganisatie, de voetbalvereniging, de Oranjevereniging maar ook de informele groepen die bestaan rondom bepaalde thema's, een belangrijke rol. Deze organisaties kunnen een brugfunctie vervullen tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers. Maar belangrijker nog, meent de commissie, dienen ze in staat te zijn te dorpsbewoners te binden en te mobiliseren door de items te vinden die mensen in het dorp energie geeft en activeert. Bij professionals en bestuurders leven ideeën welke taken en vorm organisaties in het dorp (en dan met name de dorpsbelangenorganisatie) zouden moeten hebben. De praktijk is echter zeer divers en leent zich slecht voor duidelijke richtlijnen. Volgens de commissie is het daarom vooral nodig dat de dorpsorganisatie een eigen, door de gemeenschap gedragen, oplossingen (kan) zoeken voor de wijze waarop zij functioneert. En hierbij hoort dat zij een eigen afweging maakt in het wel of niet beantwoorden van vragen die vanuit overheidswege op haar afkomen.

Een vaak gehoord probleem is dat dorpsgemeenschappen te kampen hebben met een gebrek aan vrijwilligers. Er is in het algemeen sprake van een afname van het aantal mensen dat tijd of zin heeft zich actief voor de samenleving in te zetten. Ze profiteren echter wel van de activiteiten en de inzet van actieve bewoners. Dit probleem, heeft de commissie ondervonden, bestaat in een aantal dorpen helemaal niet. Andere dorpen zouden van deze succesvolle dorpsgemeenschappen kunnen leren.



## 4 Handvatten en tips

Tot slot wil de commissie de volgende handvatten en tips meegeven:

### **Rijk, provincie en gemeente**

- Investeer in de relatie met de burger. Alleen als burgers en overheid in staat zijn een goede relatie op te bouwen waarin zij echt met elkaar in gesprek zijn, zullen zij samen in staat zijn burgerinitiatief en burgerparticipatie succesvol vorm te geven.
- Erken het verschil tussen systeemwereld en leefwereld en bijbehorende grammatica van overheid en burger.
- Train ambtenaren in competenties die nodig zijn om met bewoners een dialoog aan te gaan en/of hun effectief te kunnen ondersteunen. Selecteer ambtenaren op deze competenties.
- Zorg dat beleid 'open staat' voor bewonersinitiatieven en durf wanneer dat niet het geval (of mogelijk) is, van beleid af te wijken.
- Geef ambtenaren de mogelijkheid 'mee te liften' op de energie van het bewonersinitiatief door hen hiervoor de ruimte te geven (zowel in uren als in aansturing) en hiervoor te belonen.
- Waak voor het teveel in willen kaderen van ondersteuningsmogelijkheden die een ambtenaar kan

bieden aan bewonersinitiatieven omwille van 'het scheppen van duidelijkheid' en het beheersen van tijd en geld. Durf van geval tot geval een besluit te nemen.

- Denk bij complexe grootschalige opgaven eerder aan het betrekken van burgers en het gebruiken van hun kennis. Wacht daarmee niet tot het plan concreet is geworden, maar niet meer kan worden bijgesteld.
- Accepteer dat de rol die de organisaties van actieve burgers in het dorp kunnen spelen, per dorp verschilt.

### **Dorpsgemeenschappen**

- Leer van succesvolle dorpsgemeenschappen die in staat zijn een brede basis aan te spreken voor zelfinitiatief.
- Zoek naar eigen, door de gemeenschap gedragen, oplossingen voor de wijze waarop de dorpsbelangenvereniging functioneert.
- Zoek en vind de items die de mensen in het dorp energie geeft en activeert.
- Durf vragen die op het dorp afkomen niet te beantwoorden.

### **Dorpsgemeenschappen en gemeente**

- Zorg voor een goede interne en externe communicatiestructuur en maak hier afspraken over.

# Bijlage 1. Samenstelling, opdracht en werkwijze van de commissie burgerparticipatie

## **Het PlattelandsParlement**

Op 12 november 2011 vindt voor de vierde maal het nationaal PlattelandsParlement plaats. Het PlattelandsParlement is een initiatief van de Landelijke Vereniging Kleine Kernen en is zowel voor politici als voor plattelandsbewoners een platform om aan de hand van actuele thema's in direct gesprek problemen én oplossingen uit te wisselen. Daarnaast kunnen deelnemers kennis en inspiratie opdoen over innovatieve projecten op het platteland. Drie thema's staan centraal tijdens het PlattelandsParlement van 2011: Bevolkingskrimp, Lokale duurzame energie en Burgerparticipatie. Voor elk van deze thema's is een adviescommissie ingesteld. De adviezen van de verschillende commissies worden tijdens het PlattelandsParlement gepresenteerd en bediscussieerd.

## **Samenstelling Adviescommissie Burgerparticipatie**

De Adviescommissie Burgerparticipatie kende de volgende samenstelling:

- Katrien Termeer, voorzitter (Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit)
- Raf Janssen (Wethouder gemeente Peel en Maas)
- Matoesjka Stienstra (Actief burger)

De Adviescommissie Burgerparticipatie werd ondersteund door een team bestaande uit:

- Jannie Schonewille (MOVISIE)
- Erik Arkesteijn (Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij)
- Koos Mirck (Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen)

## **Opdracht commissie**

De Adviescommissie Burgerparticipatie adviseert namens het PlattelandsParlement de Tweede Kamer, andere overheden en bewonersorganisaties hoe burgerinitiatieven en burgerparticipatie kunnen worden versterkt.

De onderzoeksvraag voor de Adviescommissie Burgerparticipatie luidde als volgt:

*De vraag aan de commissie is hoe het 'speelveld' voor burgerparticipatie en zelfsturing goed in te richten is, waarbij rekening gehouden wordt met beleids(on)gelijkheid, de zorgplicht en de democratische en bestuurlijke rol van de gemeente en met verschil in capaciteit en cultuur bij dorpen en de groeiende diversiteit in dorpen. Hierbij mag de commissie stilstaan bij wat bewoners(organisaties) mogen verwachten van de overheid, maar ook wat van bewoners(organisaties) mag worden verwacht. Wat is lokaal, provinciaal en landelijk nodig zodat participatie beter gaat functioneren?*

## **Werkwijze commissie**

De commissie heeft zich bij de beantwoording van de onderzoeksvraag gericht op verschillende aspecten die van belang zijn om succesvolle burgerparticipatie en burgerinitiatieven een kans te geven. De commissie heeft adviezen opgesteld met betrekking tot deze verschillende aspecten en heeft geprobeerd om de adviezen zodanig te formuleren dat zij een proces op gang brengen.

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag, heeft de commissie met relevante spelers uit het veld gesproken. Ze sprak met mensen die vanuit verschillende posities in de praktijk betrokken zijn bij burgerinitiatief en burgerparticipatie. Het overzicht van gesprekspartners is als bijlage 2 bij dit advies opgenomen.

Een analyse van de al bestaande literatuur vormde de basis voor de formulering van de onderzoek- en interviewvragen. (Zie bijlage 3 voor het overzicht van geraadpleegde documenten.)

## Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

De heer J. Beetstra, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
De heer J. Beekman, Provincie Groningen  
De heer A. Bos, Vereniging voor Kleine Kernen Gelderland  
De heer S. Sluiters, Vereniging voor Kleine Kernen Limburg  
Mevrouw R. van Dam, Wageningen Universiteit  
Mevrouw L. Vermeij, Sociaal en Cultureel Planbureau  
De heer A. Menting, Dorpsorganisatie Meddo  
Mevrouw E. Brinkman, Gemeente Voorst  
Mevrouw M. Wiechers, Algemeen Belang Teuge  
De heer J. van den Noort, Algemeen Belang Teuge  
De heer J. Hut, Dorpsorganisatie Zevenhuizen

# Bijlage 3. Documentenoverzicht

- Boluijt & De Graaf: Preaching Empowerment, Practicing Participation. The use of empowerment and citizen participation in Dutch local democracies, 2010.
- Custers, J.: Zelfsturing kent geen grenzen. Afscheidsrede, juni 2010
- Dam, R.I. van, Salverda, I.E., During, R.: Strategieën van burgerinitiatieven. Wageningen: Wageningen Universiteit & Alterra, 2010.
- Dieleman, A.J. & Lans, J. van der (red.): Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren, 1999.
- Edelenbos et. al.: Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 2006
- Edelenbos et. al.: Op initiatief van de burger. Over de werking van het gemeentelijk burgerinitiatief. In: Tijdschrift Bestuurskunde 2008:2
- Fung, A. en Wright, E.O.: Een Pleidooi Voor Actief Burgerbestuur (Empowered Participatory Governance: An Introduction) in Socialisme & Democratie. No. 2 (2004): 36-43.
- Gemeente Blaricum, Gemeente Eemnes, gemeente Laren: Burgerparticipatie in de BEL-gemeente', maart 2011.
- Heijden, Van der et. al.: Help! Een burgerinitiatief. Ministerie van BZK, 2007
- Hofman, Joop: De autocopiëeladder en de achterkant van de participatieladder. Rode Wouw, 2000
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. en Duyvendak, J.W.: Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven. Den Haag 2006
- Kilic, M: Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat? Twijnstra & Gudde. Amersfoort, 2008
- Landwerk, special Participatie, februari 2011
- Maat, J. W. van de: Wat werkt als je maatschappelijke inzet door vitale ouderen wilt stimuleren? In: MO/ Samenlevingsopbouw; Jrg. 28 nr. 221 (Zomer 2009) p 24- 27
- Michels, A.: De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberative fora. In: Tijdschrift Bestuurskunde 2001: 2
- Ministerie van Binnenlandse zaken: Help een burgerinitiatief. Den Haag, 2010
- RMO: Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. Den Haag, 2008
- Ministerie van Binnenlandse Zaken: Integratienota Integratie, Binding, Burgerschap, Beleidsnota, 16 juni 2011.
- Salverda, I.E.; Dam, R.I. van; Weijer, H.: Burgers en natuur in de Haarlemmermeer: een inspirerend burgerinitiatief vanuit heemtuin De Heimanshof, 2010
- Schmitz et. Al.: Proeftuin Zelfsturing. Gemeente Peel en Maas 2009
- Schonewille, J. en Xanten, H. van: Het verhaal van Opsterland, Burgerparticipatie in de praktijk. MOVISIE, mrt. 2011
- Termeer, K.: Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie. WUR 2006
- Trouw, interview met Pieter Winsemius (WRR): De overheid moet ook durven loslaten, 11 mei 2011
- Vereniging Kleine Kernen Limburg: DOEHETZELFGIDS Dorpen en wijken. Zelfsturing, het nieuwe tijdperk van gemeenschapsontwikkeling, 2010
- Vereniging voor Gemeentesecretarissen; Vereniging voor Bestuurskunde; Huis voor Democratie: Veerkracht en democratie. Den Haag, 2008
- Verhoeven, I.: Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid. AUP, Amsterdam 2009
- Verhoeven, I.: De emotionele uitdaging van de politiek. De noodzaak voor politici en bestuurders om via 'emotioneel werk' actief het vertrouwen van burgers te genereren. In: A., Korsten, P. de Goede (red.). Vertrouwen in het openbaar bestuur. Den Haag;, 2006
- Vermeij, L. en Steenbekkers, A.: Gekweekte grass roots. In E. van den Berg, P. van Houwelingen: Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie. SCP, 2011



# Werken aan Lokale Duurzame Energie

Adviescommissie Lokale Duurzame Energie voor het  
PlattelandsParlement

*November 2011*

# Inhoud

1. Inleiding	49
2. De transitie naar lokale duurzame energie	50
3. Stimulering en facilitering van de transitie	52
4. Burgerinitiatieven	54
5. Nieuwe vormen van betrokkenheid als basis voor draagvlak	56
6. Professionalisering en ondernemerschap	58
7. Financiering	59
8. Aanbevelingen	62
Bijlage 1. Documentenoverzicht	63
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners	64

# 1. Inleiding

Op 12 november 2011 vindt voor de vierde maal het nationaal PlattelandsParlement plaats. Het PlattelandsParlement is zowel voor politici als voor plattelandsbewoners en -organisaties een platform om aan de hand van actuele thema's in direct gesprek problemen én oplossingen uit te wisselen. Daarnaast kunnen deelnemers kennis en inspiratie opdoen over innovatieve projecten op het platteland. Drie thema's staan centraal tijdens het PlattelandsParlement van 2011: Bevolkingskrimp, Lokale Duurzame Energie en Burgerparticipatie. Voor elk van deze thema's is een adviescommissie ingesteld. Deze adviescommissies hebben concrete adviezen voorbereid, die tijdens het PlattelandsParlement bediscussieerd worden. Dit is het resultaat van de Adviescommissie Lokale Duurzame Energie, die als volgt is samengesteld:

- Ad Lansink, voorzitter (voormalig lid van de Tweede Kamer, voorzitter Gelderse Milieufederatie).
- Bart Jan Krouwel (voorzitter e-Decentraal, voormalig directeur MVO Rabobank en mede-oprichter / eerste directeur Triodos Bank).
- Thijs de la Court (wethouder Lochem en vice-voorzitter Klimaatverbond).

De Adviescommissie Lokale Duurzame Energie werd ondersteund door een team bestaande uit Frank van Bussel (Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij), Marius Kiers (ARCADIS) en Famke Ingen-Housz (ARCADIS).

Lokale duurzame energie<sup>1</sup> is in de aanloop naar het PlattelandsParlement door velen benoemd als een actueel en bijzonder relevant thema voor het platteland. Er zijn talloze lokale initiatieven voor opwekking en gebruik van duurzame energie. Deze

komen vaak niet alleen voort uit duurzaamheidsdoelstellingen maar ook uit ambities ten aanzien van sociale cohesie, leefbaarheid en landschap. Een belangrijke les uit deze initiatieven is dat er nog forse barrières zijn om lokale duurzame energie grootschaliger en succesvol te realiseren, zoals:

- het huidige “energiesysteem” van beleid, regelgeving en instituties, dat nog niet is ingesteld op de transitie;
- de huidige rol van de overheid die de verschuiving naar burgerinitiatieven vaak niet stimuleert;
- de communicatie rond energie-initiatieven, die niet gericht is op het vroegtijdig creëren van draagvlak;
- de versnippering in kennis, waar bundeling en professionalisering nodig zijn;
- rentabiliteit, beperkte saldering en het verkrijgen van financiering, kortom het creëren van een business-case.

De commissie heeft zich gericht op de vraag wat nodig is om te komen tot een ‘speelveld’ voor lokale duurzame energie. Een speelveld waarin de genoemde barrières zijn geslecht en dat toekomst biedt aan de verdere ontwikkeling van lokale duurzame energie. Hierbij zal de commissie stilstaan bij wat initiatiefnemers mogen verwachten van de overheid en wat de overheid mag verwachten van initiatiefnemers: inzet, continuïteit en waar mogelijk cofinanciering. Voor het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvraag heeft de commissie beschikbare relevante documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met initiatiefnemers, critici, financiers, netwerkbedrijven, deskundige onderzoekers en politici. Dit advies schetst kort de situatie waarin de lokale duurzame energie zich bevindt en komt langs de lijnen van genoemde barrières tot een aantal aanbevelingen.

> 49

1) In de literatuur worden de termen lokale duurzame energie en decentrale duurzame energie gebruikt. De commissie ziet geen verschil tussen beide termen. Beide worden gezien als de tegenhanger van het centraal opwekken en distribueren van energie. In dit rapport wordt de term lokale duurzame energie gebruikt.

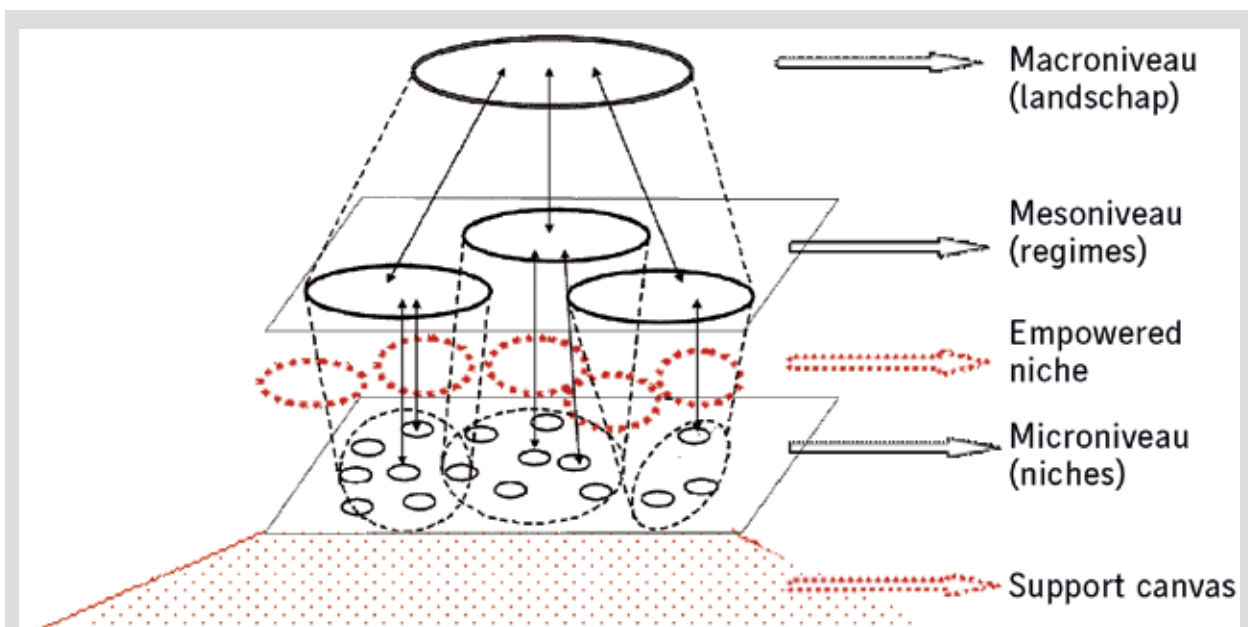
## 2. De transitie naar lokale duurzame energie

### **Energietransitie is gaande**

De technologische ontwikkeling heeft het mogelijk gemaakt energie lokaal en duurzaam op te wekken. De commissie verwacht dat de transitie naar een nieuw energiesysteem de komende 25 jaar zal plaatsvinden. De vraag óf er een transitieproces zal plaatsvinden is volgens de commissie niet meer aan de orde. Het proces is al gestart. Wel is aan de orde hoe snel dit proces doorlopen zal worden en in welke mate. Dit is in grote mate afhankelijk van de urgentie die de

Nederlandse samenleving hieraan geeft. De transitie gaat niet vanzelf. Burgers, bedrijven en overheid zullen allen, vanuit hun eigen rol, hieraan moeten werken.

De transitie van fossiele energie naar een meer duurzame opwekking van energie op lokaal niveau kan worden gezien als een ingrijpend veranderingsproces van het ene sociaaltechnische systeem naar het andere. We spreken hier van een verandering in sociaal-technische systemen, omdat techniek niet los kan



Een transitie kan worden geanalyseerd met behulp van het multilevel concept. Hieruit blijkt dat maatschappelijke ontwikkelingen altijd het resultaat zijn van ontwikkelingen op zowel grote als kleine schaal. Er worden drie niveaus onderscheiden: macroniveau (de context), mesoniveau (dominante actoren, instituties en praktijken) en microniveau (de niches; zij vormen het niveau waar alternatieve technieken of organisatievormen worden ontwikkeld). Het microniveau kan nog verder worden opgedeeld in 'empowered niches' en het draagvlak van burgers en organisaties die niet direct betrokken zijn bij de nieuwe ontwikkelingen (support canvas). Empowered niches zijn niches die krachtig genoeg zijn om de dominante actoren, instituties en praktijken tot verandering te dwingen.

Als lokale projecten, zoals decentrale duurzame energie-initiatieven, tot doel hebben om uiteindelijk tot een systeemverandering te komen, dan is het belangrijk dat het project minstens op het niveau van 'empowered niche' wordt uitgevoerd en er wordt gezocht naar afstemming tussen het lokale niveau en het regionale (mesoniveau) of nationale niveau (macroniveau).

Bron: Naar een lokaal klimaatbeleid 2.0, Akker, D. en Transitie vanuit sociotechnisch perspectief, Geels, F. en Kemp, R.



foto Anne Veldhorst

worden gezien van de maatschappij waarin ze functioneert. Veranderingen, zoals die zich voordoen in de energiesector, hebben dus betrekking op zowel de techniek zelf als de gebruikerskant van deze techniek, waaronder wet- en regelgeving, symbolische betekenis, infrastructuur en markten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de transitie naar een nieuw energiesysteem, van een energiemarkt gericht op het grootschalig opwekken van energie uit fossiele brandstoffen naar een systeem waar deels energie lokaal en duurzaam wordt opgewekt, soms moeizaam verloopt. Hierbij is de techniek meestal niet de beperkende factor, maar de bestaande sociale en economische structuren die lokale duurzame energie op achterstand plaatsen ten opzichte van fossiele energie.

Verandering raakt meerdere schaalniveaus: lokale initiatieven op een microniveau zijn afhankelijk van nationaal beleid en regelgeving, en tegelijkertijd ook van technische mogelijkheden en van de wereld-energiemarkt. Tegelijkertijd wordt een wereldwijde trend en noodzaak als verduurzaming pas waarheid door wat er lokaal gebeurt. Een transitie die dus complex is, maar alleszins de moeite om te stimuleren en door te zetten.

### ***De voordelen van lokale duurzame energie zijn groot***

Een transitie naar lokale duurzame energie kent vele voordelen. De commissie onderkent de volgende:

- **Voorzieningszekerheid:** een energiesysteem dat voor een groot deel gebaseerd is op lokale duurzame energie is betrouwbaar. Bronnen als zon, wind en aardwarmte zijn in beginsel oneindig.
- **Prijsstabiliteit:** momenteel wordt de prijs van energie met name bepaald door olie- en gasproducerende landen. Instabiliteit in deze landen heeft direct gevolgen voor de energieprijzen. Deze prijs zal verder toenemen doordat olie en gas steeds moeilijker te winnen zijn. Lokale duurzame energie zal meer stabiliteit in de energieprijzen brengen.
- **Economische structuur:** het transitieproces stimuleert innovatie, nieuwe economische structuren en werkgelegenheid.
- **Milieueffecten:** lokale duurzame energie is grotendeels schoon. De negatieve impact van de energiesector op natuur en klimaat zal afnemen.
- **Sociale cohesie:** steeds vaker nemen burgers zelf het initiatief en starten een energiecoöperatie. De impact die deze initiatieven hebben op de sociale cohesie van wijken en dorpen is significant en dient op waarde geschat te worden.

### 3. Stimulering en facilitering van de transitie

#### ***Aanpassing en borging van beleid is noodzakelijk***

De komst van lokale duurzame energie heeft grote consequenties voor de energiesector. Niet alleen voor de manier waarop de productie, distributie en verkoop van energie momenteel is georganiseerd, maar ook voor de fysieke infrastructuur. Op dit moment wordt de energiesector gedomineerd door een beperkt aantal grote spelers. De komst van lokale duurzame energie heeft tot gevolg dat vele nieuwe partijen zich aandienen. In nieuwe (lokale) coalities treden zij toe tot de energiemarkt. Dit betekent dat het beleid en de randvoorwaarden voor de energiesector aanpassing behoeft. Het gaat om verschillende zaken, zoals fysieke infrastructuur, ruimtelijke ordening, fiscale maatregelen, innovatie- en werkgelegenheid, etc. Een brede inzet van lokale duurzame energie vraagt een transformatie in denken en doen, en innovaties op tal van gebieden. Het faciliteren van lokale initiatieven wordt door overheden vaak als lastig ervaren, niet passend binnen de huidige structuur en organisatie. Het vergunningen- en subsidiebeleid is gebaseerd op het bestaande systeem en vormt een rem voor nieuwe initiatieven.

De marktstructuur van de energiesector wordt voor een belangrijk deel bepaald door de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Het fiscaal beleid is bijvoorbeeld het domein van het rijk. Als eigenaar van de netwerkbedrijven zijn gemeenten en provincies in staat de juiste infrastructuur te creëren en lokale initiatieven te ondersteunen met kapitaal en kennis. Maar ook de Europese Unie speelt een belangrijke rol in het energiebeleid, waar regels vastgesteld kunnen worden zonder dat deze concurrentievervalsend werken voor bedrijven in afzonderlijke lidstaten.

Momenteel is er een lappendeken van verschillende stimuleringsmaatregelen. Het rijk (Agentschap.nl), provincies en gemeenten hebben ieder hun eigen aanpak. Burgers en bedrijven die aan de slag gaan met lokale duurzame energie raken verstrikt in regels, stimuleringsmaatregelen en krijgen tegenstrijdige

signalen van de overheid. De commissie concludeert dat het momenteel ontbreekt aan gecoördineerd en eenduidig stimulerend overheidsbeleid ten aanzien van lokale duurzame energie. De overheid heeft vele gezichten en maakt geen duidelijke keuzes. Er is meer samenhang en transparantie in beleid noodzakelijk, met gebruikmaking van de kracht van iedere bestuurslaag.

#### ***Private partijen stappen in als consistent beleid wordt gevoerd***

Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat het succes van de verduurzaming van de Duitse energiesector ligt in de getroffen maatregelen én zeker ook in de consistentie van beleid. Ontwikkeling en financiering van een energietransitie vraagt tijd. Een zwalkend beleid werkt averechts, frustriert partijen en leidt alleen tot financiering van de eenvoudige projecten. Zodra de overheid in staat is om over meerdere jaren consistent beleid te voeren, zullen private partijen instappen.

De Nederlandse overheid heeft haar ambities, maar blijkt onvoldoende in staat deze ambities door te vertalen naar effectieve maatregelen en dit over een lange periode uit te voeren. Consistentie is bepalender voor een succesvolle transitie dan de mate van ambities. Goede mogelijkheden om consistentie en het goede voorbeeld te tonen heeft de overheid bij de inkoop van energie voor haar eigen behoefte. Ook de compensatie van de netwerkverliezen van de netwerkbedrijven biedt goede kansen om consequent lokaal en duurzaam in te kopen. Een afwachtende overheid leidt ook tot een afwachtende houding bij private partijen.

#### ***Dynamische regelgeving stimuleert innovatie***

Technische innovatie maakt het mogelijk grootschalige energieopwekking steeds lokaler, duurzamer en efficiënter te realiseren. Zonnecellen, WKO-installaties en windmolens worden efficiënter en goedkoper. Ook wordt geëxperimenteerd met het toevoegen van biogas bij aardgas. Het stimuleren van dit soort innovaties is



foto Narda van der Krogt

belangrijk om de transitie echt door te zetten. De commissie adviseert de overheid dan ook om meer gebruik te maken van dynamische regelgeving die innovaties structureel stimuleert. Dit kan door een competitie-element in te brengen in de subsidiëring. Voorts zou nadrukkelijker gezien kunnen worden welke innovatieve ontwikkelingen gestimuleerd moeten worden. Ook biedt een regelmatige aanscherping van normen (zoals bij de EPC-norm al jaren gebeurt) een (meer dwingende) stimulans voor innovatie. Beide mogelijkheden bevorderen de thuismarkt en daarmee impliciet de export mogelijkheden.

## 4. Burgerinitiatieven

### **Burgers nemen het initiatief**

In haar publicatie “Energieke Samenleving” (juni 2011) constateert het Planbureau voor de leefomgeving dat het omgaan met grondstoffen, natuur en milieu één van de grootste uitdagingen is voor de 21ste eeuw. Het Planbureau ziet de ‘energieke samenleving’ als kans om werk te maken van de duurzaamheidopgave. Een grote groep burgers en bedrijven wil handelen en veranderen om werk te maken van een prettige leefomgeving. Dit geldt zeker voor lokale duurzame energie. Overal in Nederland gaan mensen aan de slag. Ze komen samen en aan keukentafels of in dorpshuizen worden plannen gesmeed. Soms blijft het bij plannen, soms wordt het werkelijkheid.

Goede voorbeelden zijn Texel Energie en Hoonhorst (zie kader). Beide initiatieven benadrukken het belang van het allereerst zorgvuldig opbouwen van de organisatie. Burgers en bedrijven reageren enthousiast wanneer men kennis neemt van het initiatief. Vervolgens verwacht men actie. Is deze niet aanwezig, dan haakt men snel af. Het is dus cruciaal om geïnteresseerden meteen iets aan te bieden. Een belangrijke succesfactor is ondernemerschap. Het initiatief moet realistisch zijn en de businesscase overtuigend. Men heeft goede ervaring met de ondersteuning van netwerkbedrijven. Zij denken mee en hebben veel kennis in huis.

### **De handen uit de mouwen!**

*TexelEnergie is een kleinschalig energiebedrijf dat duurzame stroom en gas levert aan particulieren en bedrijven op Texel en het vasteland. TexelEnergie is in 2007 opgericht door een groep Texelaars die behoefte had aan een eigen Texelse energieleverancier. Een leverancier die op een duurzame manier werkt en waar de opbrengsten ten goede komen aan de Texelse economie en werkgelegenheid. Een energiemaatschappij, waar je de ‘mensen nog kent’ en waarop je kunt vertrouwen. Lid worden van TexelEnergie kost eenmalig vijftig euro. Behalve korting op de energieprijzen krijgt een consument daarvoor ook een aandeel TexelEnergie en is daarmee mede-eigenaar van het bedrijf. Texelenergie koopt de groene energie nu nog in van andere producenten. Inmiddels is het bedrijf druk aan het onderzoeken hoe ze zelf op het eiland energie kunnen gaan produceren, samen met bestaande en nieuwe lokale ondernemers. Daarbij focust het bedrijf zich op de opwekking van energie uit zon, wind en biomassa. Deze productieprojecten vormen aparte BV’s. TexelEnergie heeft buiten alle overheden om haar financiering rond kunnen krijgen. Doorzettingsvermogen en goed ondernemerschap waren daarbij essentieel.*

*Hoonhorst heeft in juni 2010 de verkiezing tot duurzaamste dorp van de provincie Overijssel gewonnen. Het dorp won met haar initiatief Duurzaam Hoonhorst 2050 1,5 miljoen euro. De bewoners hebben voor de prijsvraag samen een bidboek opgesteld met daarin 17 duurzame projecten die zij in de toekomst graag gerealiseerd willen zien. De projecten steunen op drie pijlers: groen, gezond en gemeenschappelijk. Via de eigen stichting wordt de subsidie van de provincie gebruikt voor voornamelijk het verder uitdenken en uitvoeren van de duurzame ideeën. Bewoners werken op vrijwillige basis mee aan het initiatief en het enthousiasme is groot. Een aantal van de projecten richten zich op lokale duurzame energie. Zo heeft de stichting tegen een scherpe prijs 600 zonnepanelen kunnen kopen. Bewoners kunnen deze panelen kopen van de stichting en krijgen bij de aanschaf van eigen zonnepanelen een extra korting. Daarnaast denken de bewoners na over de realisatie van een dorpsverwarmingssysteem en de productie van biogas bij veeteeltbedrijven gelegen in de omgeving van Hoonhorst.*



foto Anne Veldhorst

Gemeenten daarentegen zijn vaak terughoudend en reageren soms passief. Zij zijn veelal niet in staat beloften waar te maken of zijn traag in de besluitvorming. De groeiende opkomst van dit soort burgerinitiatieven vraagt echter een andere rol van de overheid. Een faciliterende en stimulerende rol. De overheid is cruciaal om een opschaling van de verschillende kleine initiatieven te realiseren. In Hoonhorst toont de provincie Overijssel hoe zij het kleinschalige initiatief ondersteunt en invulling geeft aan zo'n nieuwe rol.

### ***Burgerinitiatieven versterken de sociale cohesie in wijken en dorpen***

De initiatieven in Texel en Hoonhorst laten zien dat projecten die als burgerinitiatief zijn opgestart een enorme meerwaarde hebben voor de sociale cohesie in dorpen en wijken. De saamhorigheid die ontstaat is krachtig en het initiatief verbindt mensen. Het versterkt niet alleen de leefbaarheid in het dorp of de wijk, maar heeft ook een positief effect op veiligheid, wonen, zorg en werk. De commissie concludeert dat deze waarden onvoldoende meewegen bij de beleidsbepaling en inzet van de overheid op het terrein van lokale duurzame

energie. Deze energie moet direct concurrerend kunnen zijn met de gangbare energiesector. De commissie is van mening dat extra stimulering vanuit de overheid meer dan gerechtvaardigd is om dit waar te maken. De overheid heeft hierin een andere rol dan naar de gevestigde energiesector.

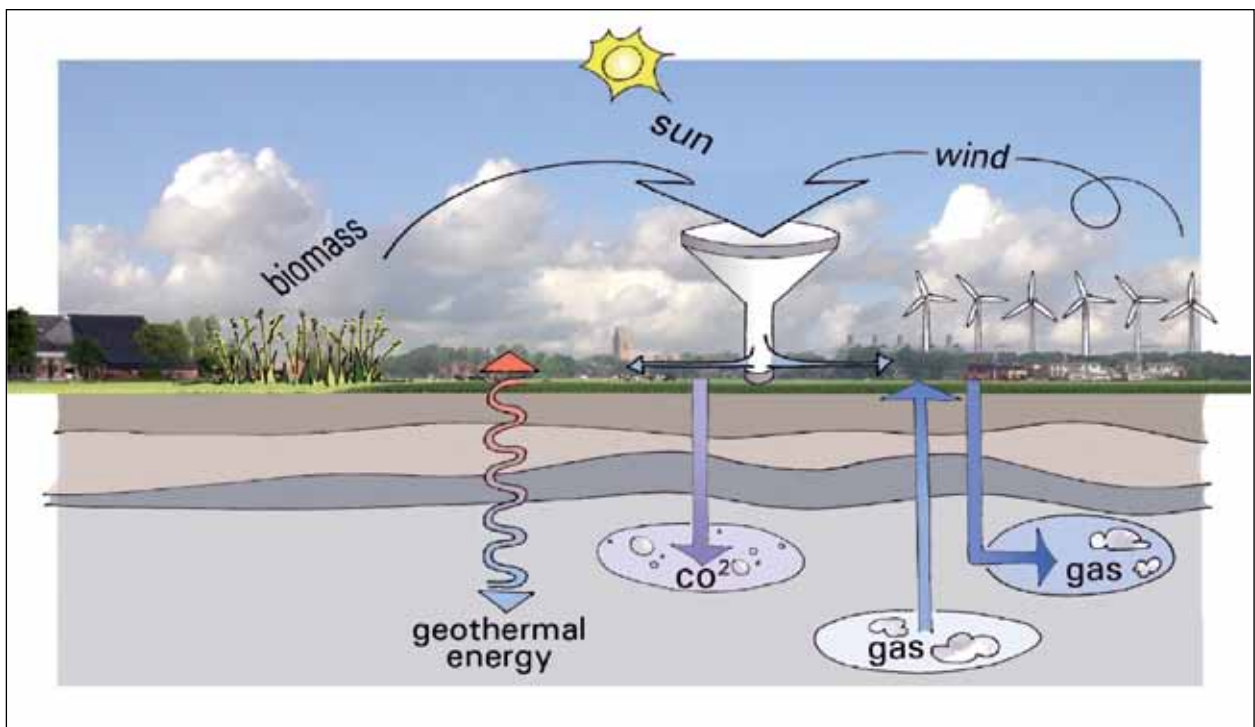
## 5. Nieuwe vormen van betrokkenheid als basis voor draagvlak

### **Zoek nieuwe vormen van betrokkenheid**

Lokale energiewinning is dichterbij dan conventionele energiewinning. Niet alleen fysiek, maar ook in de beleving. Windmolens zie en hoor je, zonnepanelen en biovergisters zie je. De impact op de leefomgeving is er en wordt verschillend beleefd. Daarom vraagt brede maatschappelijke betrokkenheid aandacht van de overheid. Een enthousiast burgerinitiatief alleen is onvoldoende. De weerstand die bestond bij de burgers van Barendrecht tegen CO<sub>2</sub>-opslag, is illustratief. Ook op Urk was men niet blij met de komst van zo veel windmolens. De commissie pleit dan ook om nieuwe vormen van betrokkenheid te creëren en de kwaliteit van ruimtelijke inpassing te verhogen. De commissie ziet het als overheidstaak om dit te borgen.

Dit kan langs verschillende wegen en is vaak situatiespecifiek. De commissie brengt graag drie mogelijkheden onder aandacht:

- Mede-eigenaarschap: als de (financiële) voordelen niet voelbaar zijn, wil niemand een windmolen of de opslag van CO<sub>2</sub> in zijn achtertuin. Echter, wanneer mensen direct voordeel ontvangen van een dergelijke ontwikkeling, is de acceptatie hoger. In Denemarken heeft men wettelijk vastgelegd dat burgers, wonend rondom een windmolen, aandeelhouder kunnen worden van de molen. Op deze wijze deelt men in de voordelen. De commissie is van mening dat de overheid het mede-eigenaarschap bij elk initiatief in overweging zou moeten nemen.
- Ruimtelijke inpassing: een grootschalige lokale opwekking van energie vraagt ook ruimtelijk om nieuwe ontwerpprincipes. Windparken of weilanden met zonnepanelen kunnen vaak niet optimaal worden ingepast. Locatie- en inrichtingskeuzes voor nieuwe wijken of bedrijventerreinen kunnen anders worden



56 <

Aanwezigheid van lokale duurzame energie in de leefomgeving. Bron: Provincie Drente



foto Narda van der Krogt

vanuit het oogpunt van o.a. restwarmtebenutting of situering. Een goed ruimtelijk beleid, een eerste verantwoordelijkheid van gemeenten, vergroot het draagvlak. Kennisontwikkeling, borging en deling van ervaring elders is daarbij essentieel. Hier ligt ook een taak voor hogere overheden en het hoger onderwijs.

- ‘Matchmaking’: door het maken van slimme verbindingen op lokaal niveau kan nog efficiënter met energie worden omgegaan. Hierbij kan het gaan om combinaties van wind en zon met bijvoorbeeld restwarmte uit de industrie. Zaken als wederzijdse afhankelijkheid en zekerheid spelen daarbij een grote rol. Een woning of bedrijf kan voor zijn energievoorziening nooit afhankelijk worden van het wel en wee van één fabriek. Het benutten van lokale mogelijkheden vraagt dus een extra rol: ‘matchmaking’. Een rol die vraag en aanbod koppelt en optimaal inpast in de lokale mogelijkheden, een rol die ‘energieland-schappen’ ontwerpt.

## 6. Professionalisering en ondernemerschap

### **Professionalisering en kennisbundeling is noodzakelijk**

Een belangrijke drempel voor financiering en opschaling van lokale duurzame energie is de versnippering in kennis, initiatieven, producten en een soms te hoge mate van idealisme. Vanuit alle partijen waar de commissie mee heeft gesproken, wordt gepleit voor verdere professionalisering en ondernemerschap. Banken zoeken zekerheid en zijn niet georganiseerd op het beoordelen van veel kleine en innovatieve initiatieven. Ook gemeenten, afnemers en andere betrokkenen zoeken stabiliteit. Professionalisering door kennisbundeling en -uitwisseling tussen de initiatiefnemende partijen, overheden en financiers is een belangrijk spoor. In Flevoland is dit een belangrijke pijler onder het DE-on initiatief. Ook het concept achter de beoogde Groene Investeringsmaatschappij (GIM-Holland Financial Centre) zet nadrukkelijk in op de professionalisering van alle betrokkenen.

### **Creëer publieke/private samenwerking en maak gebruik van de kennis van netwerkbedrijven**

Momenteel is het speelveld rond lokale duurzame energie onvoldoende georganiseerd. Om tot een speelveld te komen dat meer initiatieven kans van slagen biedt, volstaat niet een klassieke aansturing

vanuit één organisatie of overheid. Partijen, publiek en privaat, en burgers hebben elkaar hard nodig. De opzet van DE-on in Flevoland spreekt de commissie zeer aan. DE-on is een publiek/private samenwerking die als ontwikkelingsmaatschappij de opdracht heeft lokale duurzame energie te implementeren. Cruciaal in de opzet van DE-on is de samenwerking tussen de provincie, gemeenten, netwerkbedrijven en bedrijfsleven. Ook de provincie Drenthe werkt aan een vergelijkbaar initiatief. Deze opzet verdient navolging. Ook adviseert de commissie om de kennis en ervaring van netwerkbeheerders beter te benutten. Als eigenaar van netwerkbedrijven hebben provincies en gemeenten een uitvoeringsapparaat ter beschikking dat in staat is de implementatie van lokale duurzame energie te versnellen.

### **Ondernemerschap is een belangrijke randvoorwaarde.**

Daarnaast blijkt ondernemerschap een essentiële randvoorwaarde om succes te boeken. Bij elk initiatief moet hier van meet af aan op gewezen en gestuurd worden. Het eigenaarschap moet niet worden overgenomen maar liggen bij mensen die zich verantwoordelijk voelen en plannen waar willen en kunnen maken.

### **Een stap verder door het bundelen van krachten**

*De Federatie e-Decentraal is in juni 2011 opgericht. Het is een initiatief van en vóór lokale duurzame energie-initiatieven. De federatie wil deze initiatieven bevorderen, versnellen en versterken. Onder andere door kennis uit te wisselen, samenwerking te bevorderen en een gezamenlijke lobby op te zetten. e-Decentraal voert geen taken uit die beter lokaal en decentraal gedaan kunnen worden. Zij buigt zich alleen over gemeenschappelijke vraagstukken en het wegnemen van institutionele belemmeringen die initiatieven in de weg staan. Dat zijn op dit moment in de eerste plaats wet- en regelgeving, financiering en professionalisering.*

# 7. Financiering

De commissie constateert dat het financieren van initiatieven voor lokale duurzame energie een groot knelpunt is om tot brede implementatie te komen. Een knelpunt dat in feite bestaat uit verschillende onderdelen en is te schetsen als een weg met heel wat hobbels om het geld bij de initiatieven te krijgen, of omgekeerd: als energie-initiatief het benodigde geld op te halen. Geld is in beginsel voldoende beschikbaar, maar niet altijd gemakkelijk te verkrijgen. De kunst is de weg te effenen door de belangrijkste hobbels weg te halen en soms een brug te bouwen.

### **Vergemakkelijk de toegang tot kapitaal**

Initiatieven voor lokale duurzame energie zijn per definitie kleinschalig en innovatief en daarmee niet concurrerend met de bestaande energiemarkt. Reguliere financiering door banken en beleggers is veelal kansloos omdat eigen vermogen niet of beperkt aanwezig is, de financieringsbehoefte te klein is en financiële instellingen te weinig kennis hebben deze innovatieve projecten te beoordelen. 95% van de initiatiefnemers verkrijgt niet op deze traditionele manier het vereiste investeringskapitaal, en als het al lukt is dat tegen een hoger rentepercentage. Daarom dient de overheid in deze fase van ontwikkeling het

belang van publieke financiering en de grenzen van de private markt te erkennen. Publieke instellingen, zoals de recente provinciale fondsen, of publiek-private fondsen (zoals de Groene InvesteringsMaatschappij) kunnen lagere risico-rendementseisen hanteren of langere looptijden accepteren. Andere mogelijkheden zijn het organiseren van garantstelling of bijvoorbeeld een streekrekening. De commissie is van mening dat de bevordering van lokale duurzame energie door de overheid meer dan gerechtvaardigd is gezien de voordelen op lange termijn.

### **Voorkom een lappendeken aan stimuleringsfondsen**

Zowel de rijksoverheid als een aantal provincies en gemeenten hebben de noodzaak voor het beschikbaar stellen van financiering erkend. Het gevolg is echter, dat er een lappendeken van financieringsfaciliteiten is ontstaan. Iedere overheidsinstantie ontwikkelt zijn eigen aanpak en voorwaarden en deze sluiten niet altijd op elkaar aan. Daarnaast is de kennis over lokale duurzame energie en financieringsmodellen bij overheidsinstanties vaak onvoldoende. Het gevolg is dat initiatiefnemers (en adviesbureaus) veel tijd moeten steken in het vinden van een weg door een lappendeken van stimuleringsregelingen en fondsen.



Het effenen van de weg naar lokale duurzame energie

Triodos Bank en Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) hebben geprobeerd om te komen tot een landelijk investeringsfonds. Bij veel provincies en gemeenten stuitte dit op weerstand. De commissie ziet de beperkingen van een landelijk investeringsfonds en erkent de noodzaak voor regionale invulling. Een eenduidige aanpak in de verschillende provincies, samenwerking en professionalisering blijft essentieel.

### **Productontwikkeling is noodzakelijk**

Het succes van lokale duurzame energie kent vele facetten: financiën, organisatie, energieproducten en marketing. Dit alles komt samen in een businesscase. Wanneer deze echter op zoveel onderdelen pionierswerk bevat, is de haalbaarheid bijzonder klein.

#### **Voorbeelden van productontwikkeling**

- *De Groene InvesteringsMaatschappij (GIM) beoogt onder andere beheer, regie en coördinatie namens afzonderlijke fondsen op hun verzoek te gaan verzorgen. Voor veel kleinere banken, pensioenfondsen en/of informal investors, niet gespecialiseerd in lokale duurzame energie, ontstaat zo een toegang tot financiering die er anders niet geweest zou zijn.*
- *Texel Energie bundelt initiatieven en gebruikers op Texel en overweegt haar ervaring als servicebedrijf in te zetten voor vergelijkbare initiatieven elders, zoals het Overijsselse Hoonhorst.*
- *DE-on in Flevoland hanteert het 'packaging' principe en combineert de verschillende energieproducten (rendabel en minder rendabel, van wind, zon tot biomassa) tot een compleet portfolio met een omvang van 4,2 miljard euro. Daarmee is DE-on een serieuze partner geworden voor politiek, financiers en beleggers.*
- *Lochem Energie bundelt de plannen voor lokale energie uit de verschillende dorpskernen en is daarmee serieus (markt)partner geworden voor gemeente, netwerkbedrijf en marktpartijen.*

Standaardisering en productontwikkeling zijn noodzakelijk om de haalbaarheid te vergroten. Daarnaast speelt ook de omvang van het initiatief een rol. De commissie heeft op de verschillende onderdelen goede voorbeelden gezien en onderstreept het belang van verdere productontwikkeling voor duurzame energie-initiatieven.

### **Subsidiestelsel en fiscaliteit als stimulans in marktmechanisme**

Via de subsidieregeling Stimuleren Duurzame Energieproductie (SDE+) bevordert de rijksoverheid de productie van duurzame energie. Hiervoor wordt jaarlijks circa 1,5 miljard euro beschikbaar gesteld. Toch signaleert de commissie twee belangrijke tekortkomingen die de effectiviteit van de regeling beperken.

- Het gehanteerde uitgangspunt "wie het eerst komt, wie het eerst maalt" geeft onduidelijkheid of men in aanmerking komt voor subsidie (dit is afhankelijk van het jaarlijks beschikbaar gestelde bedrag en het aantal aanvragen); dit maakt partijen huiverig om te investeren in lokale duurzame energie.
- De beperkte salderingsregeling sluit diverse opwekkingsinitiatieven uit.

De commissie bepleit een weg in te slaan die structureel het gebruik van lokale duurzame energie stimuleert. Daarbij adviseert zij de vraagkant van de energiemarkt als uitgangspunt te kiezen in plaats van de aanbodkant (productie) zoals nu het geval is. Door de vrager te stimuleren te kiezen voor lokale duurzame energie, ontstaan er mogelijkheden voor schaalvergroting en efficiency voor de productie van lokale opwekking. Dit betekent:

- Stimulering van de vraagzijde kan via de energiebelasting: hoe minder duurzaam de energie en hoe groter de afstand tussen productie en gebruik, hoe hoger de energiebelasting.
- Noodzakelijke innovatiebevordering aan de productiezijde kan via een eenmalige investeringssubsidie. Bijvoorbeeld door omvorming van de SDE+ regeling.



De commissie realiseert zich dat dit een fundamentele stelselwijziging vraagt en de nodige consequenties heeft. Zij is verheugd te vernemen dat binnen de Europese Unie dit voorstel serieus wordt overwogen. Zij adviseert de overheid dan ook dit principe te onderschrijven en nader te onderzoeken hoe een dergelijke uitwerking er uit kan zien, welke afwegingen van belang zijn en welke risico's moeten worden ondervangen. Het is belangrijk duidelijkheid en zekerheid te creëren naar zowel overheid als private partijen (ondernemingen, burgers, lokale initiatieven) welke financiële ruimte, risico's en verdienmogelijkheden er zijn. De kunst is om binnen een vergelijkbare financiële ruimte een duurzamer energiegebruik te realiseren.

#### ***Verruim tijdelijk de salderingsregeling.***

In afwachting van de genoemde stelselwijziging pleit de commissie voor een verruiming van de bestaande salderingsregeling voor initiatieven die ontwikkeld worden door lokale coöperatieve verenigingen zonder

winstoogmerk. Deze initiatieven dragen niet alleen bij tot de ontwikkeling van lokale duurzame energie, maar ook aan de sociale cohesie in wijken en dorpen (zie hoofdstuk 4 Burgerinitiatieven). Dit rechtvaardigt een extra stimulering vanuit de overheid. De verruiming van de salderingsregeling kan bestaan uit een (tijdelijke) vrijstelling of korting op de energiebelasting.

## 8. Aanbevelingen

De commissie doet op basis van haar onderzoek en bovenstaande conclusies de volgende aanbevelingen. Zij richt zich met name op aanbevelingen die aanvullend zijn op eerder uitgebrachte adviezen.

### **Aanbevelingen**

1. Voer consistent en eenduidig beleid, ook regionaal, en neem tegenstrijdigheden en versnippering weg.

*Aan: rijk, provincies en gemeenten*

2. Stimuleer burgerinitiatieven. Neem als overheid een faciliterende rol in.

*Aan: maatschappelijke organisaties, investeerders, gemeenten en provincies.*

3. Focus op grote lokale betrokkenheid via mogelijkheden als mede-eigenaarschap, ruimtelijke inpassing en 'matchmaking'.

*Aan: bedrijfsleven, provincies en gemeenten.*

4. Professionaliseer, bundel kennis en ervaring en benut daarbij ondermeer de ervaring van netwerkbedrijven.

*Aan: bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, rijk, provincies, gemeenten en netwerkbedrijven.*

5. Stimuleer innovatie op micro- en mesoniveau, in zake energieproducten en marketing.

*Aan: bedrijfsleven, onderwijs, netwerkbedrijven, rijk, provincies en gemeenten.*

6. Zorg voor ondernemerschap en realiseer waar mogelijk publiek-private samenwerking.

*Aan: bedrijfsleven, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties.*

7. Vergemakkelijk de toegang tot financiering door fondsvorming met lagere rendementseisen en ontwikkel daarbij financiële producten.

*Aan: financiers, rijk, provincies en gemeenten.*

8. Onderzoek de mogelijkheden, eisen en randvoorwaarden voor een herziening van het fiscale stelsel.

*Aan: rijk.*

# Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

De heer G. van Baar, Holland Financial Centre, managing director Centre for Climate and Sustainability.

De heer A. van Beek, Provincie Flevoland, programmamanager Duurzaamheid en Energie.

De heer B. de Graaf, TexelEnergie, directeur.

De heer T. Hirdes, Nederlandse Windenergie Associatie, directeur.

De heer H. Keulen, Rabo Groenbank, directeur.

Mevrouw S. Kruitwagen, Planbureau voor de Leefomgeving, Duurzame Ontwikkeling.

De heer R. Leegte, lid VVD fractie, Tweede Kamer der Staten Generaal.

De heer P. van der Ploeg, Alliander.

De heer R. Rietveld, Vereniging Tegenwind Hunzedal, woordvoerder.

De heer T. Veen, Duurzaam Hoonhorst, vrijwillig projectleider.

De heer J. van Voorthuizen, Enexis, manager public affairs.

Mevrouw M. van der Werf, lid CDA fractie, Tweede Kamer der Staten Generaal.

## Bijlage 2. Documentenoverzicht

- ACRESS en ECN, Verkenning duurzame energieproductie landbouwbedrijven. Een onderzoek naar de mogelijkheden voor energieproductie op het agrarisch bedrijf (open teelten, melkveehouderij en intensieve veehouderij)., 2010  
Agentschap.NL, Kracht uit eigen energie. Gemeenten en lokale duurzame energiebedrijven, juni 2010  
Akker, D., Naar een lokaal klimaatbeleid 2.0., 3 oktober 2011  
De Groene Zaak, De Groene Zaak adviseert Tweede Kamerleden over kleinschalige duurzame energievoorziening, Persbericht, september 2010.  
Decker, C., Windenergie kan slechts fractie van wereldwijde energieverbruik leveren, Artikel in Lowtech Magazine, 19 september 2011  
Ecofys en CE Delft, Overheidsingrepen in de energiemarkt. Onderzoek naar het Nederlandse speelveld voor fossiele brandstoffen, hernieuwbare bronnen, kernenergie en energiebesparing., juni 2011  
Geels, F. en Kemp. R., Transitie vanuit sociotechnisch perspectief., november 2000  
Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij en Vereniging Nederlandse Gemeenten, Werkplaats 12: Lokale Duurzame Energie. Energievoorziening op eigen kracht., Periodieke uitgave KNHM, maart 2011  
Holland Financial Centre, GIM. Haalbaarheidsonderzoek naar een Groene InvesteringsMaatschappij., sep. 2011  
Holland Financial Centre, GIM Bijlagen. Haalbaarheidsonderzoek naar een Groene InvesteringsMaatschappij., september 2011  
Holland Financial Center, Haalbaarheidsonderzoek naar een GIM., Presentatie Sponsorenoverleg, september 2011  
Makay, E. en Boddeke, M., Innovatieprogramma Klimaatneutrale steden. Rapportage bestuurlijke ontwikkelgesprekken., augustus 2011  
Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Aanbiedingsbrief Green Deal, oktober 2011  
Ondernemers en bedrijven uit Noord-Nederland, Nederland verdient schonere en hernieuwbare energie, Manifest, september 2010.  
Partijcommissies voor duurzame ontwikkeling, Verklaring van Utrecht. Nederland krijgt nieuwe energie., Partijoverstijgend voorstel, maart 2010.  
Partijcommissies voor duurzame ontwikkeling, Nederland krijgt nieuwe energie voor welvaart en welzijn in de 21e eeuw. Een partijoverstijgend voorstel voor een Deltaplan Nieuwe Energie, december 2010.  
Pierick, E. en Mil, E., Multi-level perspective nader beschouwd. Aangrijpingspunten voor transitie richting biobased economy?, juli 2009  
Planbureau voor de Leefomgeving (Maarten Hajer), De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie., Signalenrapport, juni 2011  
Provincie Flevoland, Waardevolle Energie. Haalbaarheidsonderzoek Duurzame Energie- en Ontwikkelingsmaatschappij (DE-on) binnen de provincie Flevoland., 25 mei 2011  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Beleidskansen voor duurzame energie. Een wensenlijst van gemeenten aan het Rijk om duurzame energie krachtiger en effectiever te stimuleren, datum onbekend.

# Adviezen van drie adviescommissies van het PlattelandsParlement

*Thema's: bevolkingskrimp, burgerparticipatie  
en lokale duurzame energie*

Voor het PlattelandsParlement op 12 november 2011







PlattelandsParlement, de directe link tussen platteland en politiek