

APRIL 2018



ZONNEPARKEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN ZONNEPARKPROJECTEN IN
NOORD-NEDERLAND

J.J.G. LETTEBOER



university of
 groningen

faculty of spatial sciences

Zonneparken in de Ruimtelijke Ordening. Een institutionele analyse van zonneparkprojecten in Noord-Nederland

Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning

COLOFON

Jorieke Letteboer

Studentnummer: S2404338

jorieke_letteboer@hotmail.com

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Begeleidster Rijksuniversiteit Groningen:

R.C. (Rozanne) Spijkerboer

Tweede beoordelaar:

dr. F.M.G. (Ferry) Van Kann

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis als slotstuk van mijn master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijkuniversiteit Groningen. Het is tevens het einde van een prachtige studententijd in het Hoge Noorden.

Ik heb erg veel mogen leren tijdens mijn bachelor Sociale Geografie en Planologie. Ook het half jaar dat ik in Southampton heb gestudeerd was voor mij een waardevolle ervaring. Als geograaf/planoloog heb ik de drive om meer van de wereld te willen zien. Tussen mijn bachelor en master heb ik daarom rondgereisd door Nieuw-Zeeland en Zuidoost-Azië. Hier heb ik ontzettend van genoten.

Vol frisse moed begon ik ruim anderhalf jaar geleden aan de master EIP. Het was een interessante, drukke en leerzame tijd. Hoewel ik een brede interesse heb is mijn interesse voor milieu en duurzaamheid tijdens de master groter geworden. In het bijzonder heeft duurzame energie mijn interesse getrokken, aangewakkerd tijdens mijn stage bij Rho adviseurs voor leefruimte in Leeuwarden. Met de energietransitie staan we voor een grote uitdaging. Er gebeurt al veel maar er moet nog veel meer gebeuren. Als planoloog wil ik mij hier graag voor inzetten. Met deze thesis hoop ik hier alvast een aanzet voor te geven.

Deze thesis was niet tot stand gekomen zonder de hulp van mijn begeleidster Rozanne Spijkerboer. Bij deze wil ik haar dan ook hartelijk bedanken voor haar input. Zij stond altijd voor mij klaar met nuttige feedback. Tijdens onze vele momenten werd ik altijd een stap in de juiste richting geholpen. Daarnaast wil ik graag Rho adviseurs voor leefruimte bedanken, in het bijzonder Aukje de Graaf voor het delen van haar kennis en specifiek haar ervaring met zonneparken. Tenslotte spreek ik veel dank uit voor alle respondenten die tijd en energie hebben gestoken in de interviews. Zonder deze informatie was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Veel leesplezier gewenst.

Jorieke Letteboer

April 2018

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de afstemming van overheidsbeleid bij de realisatie van zonneparken. Een zonnepark ligt op het raakvlak van de beleidsdomeinen energie en ruimtelijke ordening. Tevens zijn er verschillende overheidslagen betrokken tijdens het zonneparkproject: van het opstellen van zonnebeleid tot het project ontwerp en realisatie in de praktijk. De verschillende overheidslagen worden benaderd via het multi-level perspectief. Zowel binnen het macro-, meso- en micro-niveau is afstemming vereist alsook tussen de verschillende niveaus. In dit onderzoek worden knelpunten geïdentificeerd via een institutionele analyse van twee zonneparkprojecten. De twee case-studies zijn het zonnepark in Vlagtwedde, provincie Groningen, en het zonnepark in Franekeradeel, provincie Friesland. Ten eerste is er een beleidsanalyse uitgevoerd van relevant overheidsbeleid. Vervolgens zijn er diepte-interviews afgenomen met overheden en projectontwikkelaars. De institutionele analyse is uitgevoerd aan de hand van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom. Het verkrijgen van afstemming binnen een overheidslaag blijkt lastig door de verschillende belangen van enerzijds ruimtelijke ordening en anderzijds energie en duurzaamheid.

Kernwoorden: Energietransitie, Zonneparken, Multi-level perspectief, Instituties, Overheidsbeleid, Institutional Analysis and Development framework.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Introductie	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	11
1.3 Hoofd- en deelvragen	11
1.4 Leeswijzer	12
2. Literatuur en theorie	13
2.1 Ruimtelijke uitdagingen	13
2.2 Multi-level perspectief.....	14
2.3 Instituties	15
2.4 Institutional Analysis and Development (IAD) framework	17
2.5 Conceptueel model.....	21
3. Methodologie	22
3.1 Case-studies.....	22
3.2 Onderzoeksmethoden	23
3.2.1 Literatuuronderzoek.....	23
3.2.2 Beleids- en documentenanalyse.....	23
3.2.3 Diepte-interviews	25
3.3 Data-analyse	27
3.4 Ethische kwesties.....	29
4. Resultaten.....	31
4.1 Rijksoverheid	31
4.1.1 Energie	31
4.1.2 Ruimtelijke ordening	31
4.1.3 Institutionele analyse	33
4.2 Case 1: Zonnepark Vlagtwedde	35
4.2.1 Introductie	35
4.2.2 Beleid & Project ontwerp en realisatie.....	37
4.2.3 Overzicht.....	47
4.3 Case 2: Zonnepark Franekeradeel	49
4.3.1 Introductie	50
4.3.2 Beleid & Project ontwerp en realisatie.....	51
4.2.3 Overzicht.....	59

5. Conclusie	61
5.1 Deelvraag 1	61
5.2 Deelvraag 2	61
5.3 Deelvraag 3 en 4	62
5.4 Beantwoording van de hoofdvraag	65
6. Discussie en aanbevelingen.....	68
6.1 Discussie	68
6.1.1 Reflectie.....	68
6.1.2 Discussie van resultaten	69
6.2 Aanbevelingen	69
Referentie lijst	72
Bijlagen	77
i. Interviewgide	77
ii. Codeerschema.....	81
iii. Format voor resultaten en analyse	82

Lijst met figuren

Figuur 1: Aandeel van gebruikte hernieuwbare energie onder Europese lidstaten.....	8
Figuur 2: Verbruik van hernieuwbare energie naar energiebron.....	9
Figuur 3: De groei van zonne-energie (PV) in productie en vermogen	10
Figuur 4: Het macro-, meso- en microniveau schematisch weergegeven.....	15
Figuur 5: Een framework voor institutionele analyse.....	18
Figuur 6: De interne structuur van een action situation.....	19
Figuur 7: Externe regels die invloed hebben op de action situation	20
Figuur 8: Conceptueel model.....	21
Figuur 9: Een schematische weergave van de uitgebreide Wabo procedure	33
Figuur 10: De ligging van Harpel in de provincie Groningen.....	36
Figuur 11: Tijdlijn met officiële data zonnepark Vlagtwedde	37
Figuur 12: Ligging Franekeradeel in de provincie Friesland.....	50
Figuur 13: Ligging zonnepark ten opzichte van de stad Franeker	50
Figuur 14: Tijdlijn met officiële data zonnepark Franekeradeel	51
Figuur 15: Een nieuw conceptueel model voor de case Vlagtwedde	66
Figuur 16: Een nieuw conceptueel model voor de case Franekeradeel.....	66

Lijst met tabellen

Tabel 1: Overzicht van de cases.....	23
Tabel 2: Een overzicht van geanalyseerde beleidsdocumenten.....	25
Tabel 3: Overzicht van de geïnterviewde personen.	26
Tabel 4: Overzicht van gebruikte methoden.	27
Tabel 5: Overzicht per action situation met relevante kenmerken.....	29

Lijst met afkortingen

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Chw	Crisis- en herstelwet
EZ	Ministerie van Economische Zaken
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
GS	Gedeputeerde Staten
IAD	Institutional Analysis and Development
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

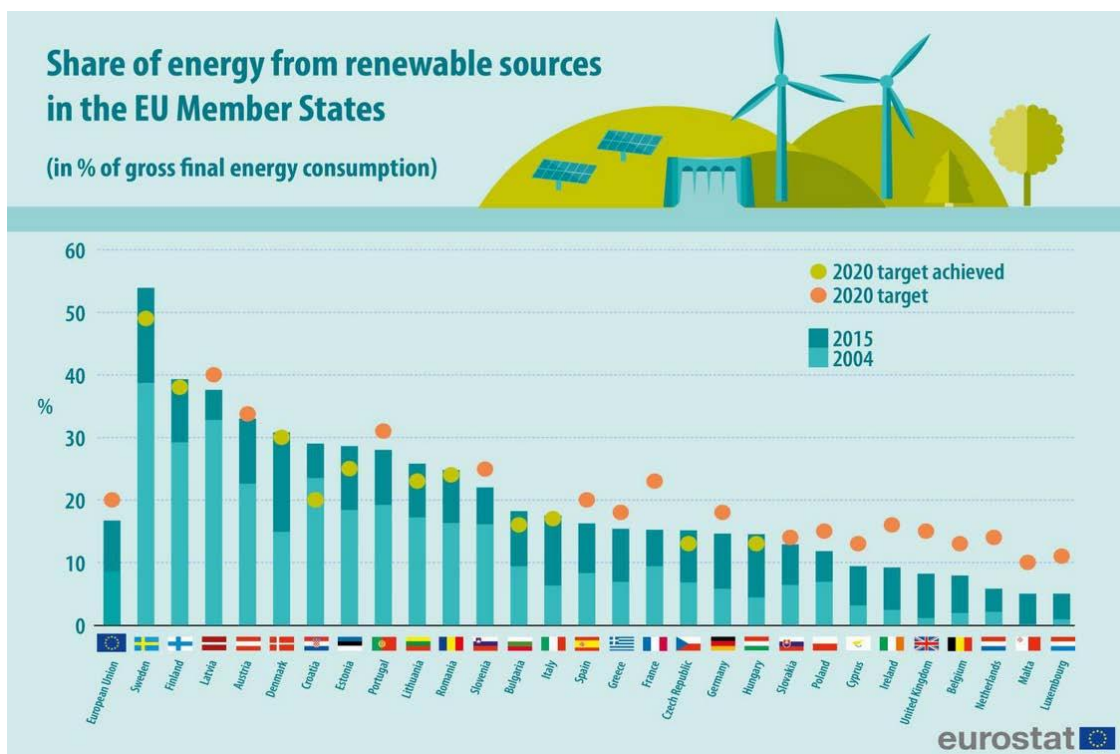
MW	Megawatt (1 MW = 1×10^6 Watt (W))
PJ	Petajoule (1 PJ = 1×10^{15} Joule (J))
PV	Photovoltaïsch
RCR	Rijkscoördinatiereregeling
RO	Ruimtelijke ordening
SDE+	Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal-Economische Raad
SER	Sociaal-Economische Raad
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Met het Klimaatakkoord vastgesteld in Parijs in 2015 heeft Nederland zich te houden aan duurzaamheidsdoelen. Naast deze wereldwijde afspraken heeft Nederland ook ingestemd met de doelstellingen voor de Europese Unie. In navolging van deze afspraken geldt voor Nederland dat in 2020 14% van de totale energie consumptie duurzaam moet zijn opgewekt. Dit moet stapsgewijs worden opgebouwd waarbij in 2023 16% van de energie duurzaam moet zijn opgewekt tot in 2050 waar de energievoorziening bijna helemaal duurzaam moet zijn (Rijksoverheid, 2017c).

Zoals in figuur 1 te zien is, stond Nederland in 2015 derde van onderen op de ranglijst van gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen. Maar 5,8% van de gebruikte energie kwam uit hernieuwbare bronnen, terwijl het Europese gemiddelde 16% bedroeg (CBS, 2016).

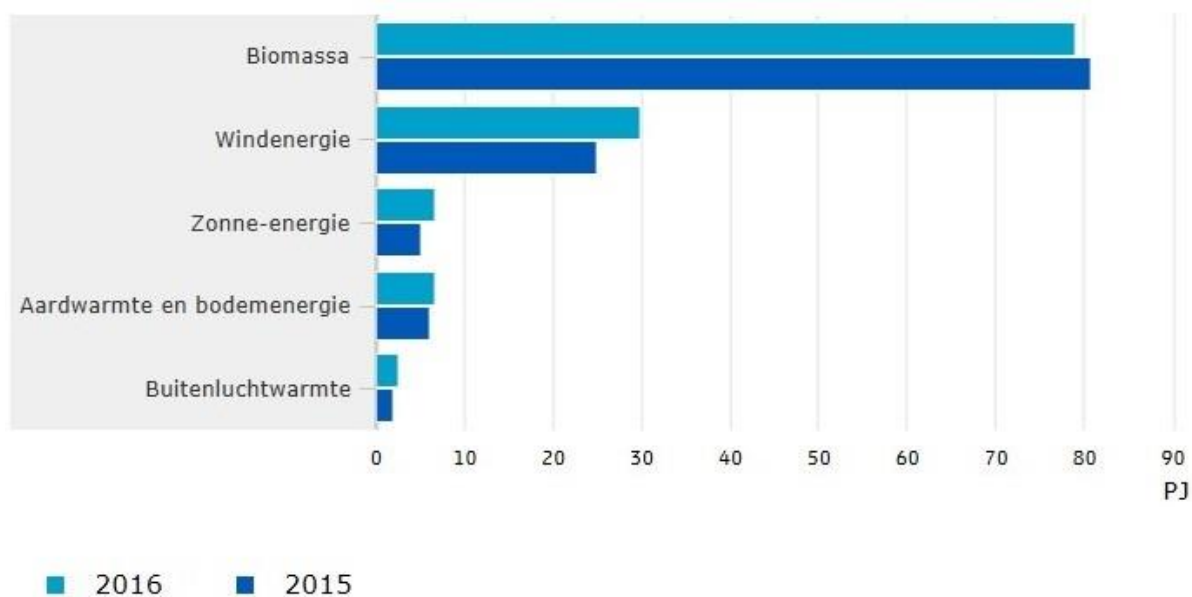


Figuur 1: Aandeel van gebruikte hernieuwbare energie onder Europese lidstaten.

Bron: Eurostat (2017).

Rutte III wil de energietransitie versnellen en presenteerde op 10 oktober 2017 'het groenste regeerakkoord ooit' (Rijksoverheid, 2017b). Het gebruik van gas, kolen en olie zal zich meer verschuiven naar een mix van andere energiebronnen en technologieën. Met duurzame vormen van energiewinning valt te denken aan energie uit biomassa en wind- en zonne-energie. Een mix van energiebronnen is noodzakelijk omdat uitsluitend één soort duurzame energiebron de energietransitie niet verder kan helpen (EZ, 2016a). Zoals in figuur 2 te zien is werd er in 2015 en 2016 al op grote schaal gebruik gemaakt van energie uit biomassa en windenergie.

Verbruik van hernieuwbare energie naar energiebron



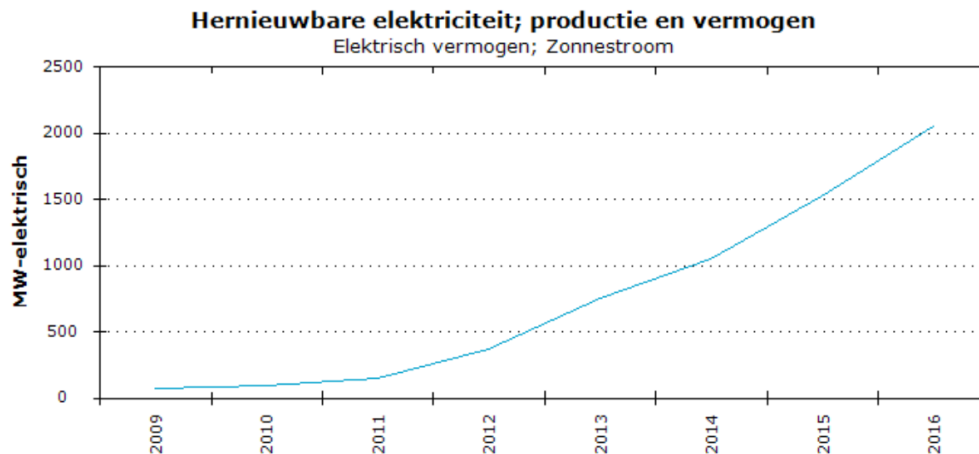
Figuur 2: Verbruik van hernieuwbare energie naar energiebron.
Bron: CBS (2017).

Zonne-energie

In 2016 is het aandeel wind- en zonne-energie, in vergelijking met andere duurzame energiebronnen, het meest toegenomen (CBS, 2017). Het aandeel zonne-energie zal nog meer toenemen omdat er veel potentie is voor de ontwikkeling van deze onuitputbare energiebron (SER, 2015). Over zonne-energie zijn minder wetenschappelijke artikelen geschreven in vergelijking met windenergie. Daarom staat in dit onderzoek zonne-energie centraal. In literatuur over zonne-energie wordt veelal de technische werking van PV-panelen beschreven (van Helden et al., 2004; Calinoiu & Ionel, 2010). Dit onderzoek draagt daarentegen juist bij aan de sociale kant van de literatuur over zonne-energie.

Het grote potentieel voor zonne-energie wordt verklaart door onder andere veel beschikbare ruimte, technische innovatie, en subsidies (Rijksoverheid, 2017a; Reijn, 2018). Volgens het Nationaal Solar Trendrapport van bureau Good! komt in Nederland 5.500 km² in aanmerking voor de plaatsing van zonnepanelen. De beschikbare oppervlakte ligt onder andere op bedrijventerreinen, agrarische terreinen en op binnen- en buitenwater. Tot op heden ligt er voor 12,1 km² aan zonnepanelen op daken en op velden. Tevens dalen de prijzen voor zonnepanelen door technische innovatie waardoor het rendement stijgt en de productiekosten dalen (Reijn, 2018). Tenslotte draagt het Rijk bij aan de groei van zonne-energie door subsidies te verlenen (Rijksoverheid, 2017d).

Zoals in figuur 3 te zien is, is de groei van zonne-energie al ingezet: van 69 MW in 2009 naar 2040 MW in 2016 (CBS, 2018).



Figuur 3: De groei van zonne-energie (PV) in productie en vermogen.
Bron: CBS (2018).

Bovenstaande groei is te verklaren door een groeiend aantal particulieren die kiezen voor zonnepanelen op bijvoorbeeld daken (CBS, 2015a). Daarnaast zijn de afgelopen jaren zogenoemde zonneparken ontwikkeld. Zonneparken zijn rijen aaneengesloten panelen met fotonvoltaïsche cellen (PV) die elektriciteit opwekken. Deze grondgebonden initiatieven variëren in oppervlakte en kunnen op verschillende wijzen in het landschap worden ingepast, bijvoorbeeld in combinatie met meervoudig ruimtegebruik (RVO, 2015). Door zonneparken kan op grootschalige wijze duurzame energie worden gewonnen wat bijdraagt aan Nederlands' duurzaamheidsdoelstellingen. Wetenschappelijk onderzoek naar zonneparken lijkt zich vooral te focussen op het in kaart brengen van technisch mogelijke locaties voor zonneparken (Tavana et al., 2017). Tot op heden lijken zonneparken in combinatie met ruimtelijke ordening (RO) en beleid onderbelicht in de literatuur. Dit onderzoek poogt het gat in de literatuur op te vullen en daarom staan zonneparken centraal.

Ook vanuit maatschappelijk perspectief is er behoefte aan onderzoek naar zonneparken. Om een zonnepark te kunnen realiseren is er beleid nodig. Een zonneparkproject ligt op het raakvlak van twee beleidsdomeinen. Aan de ene kant speelt ruimtelijk ordeningsbeleid een rol en aan de andere kant energiebeleid. Dit vraagt om afstemming van het beleid. Tevens wordt beleid gemaakt op verschillende overheidslagen. Ook deze verschillende beleidsstukken vragen om afstemming.

Een institutioneel perspectief

De energietransitie vraagt om verandering van het huidige energiesysteem. Het multi-level perspectief wordt vaak gebruikt om dit te illustreren (Geels & Kemp, 2000; Rotmans et al., 2001). De Boer en Zuidema (2015) stellen dat verandering van het energiesysteem lastig is in fysieke, economische en sociale zin maar ook vanuit institutioneel perspectief. Instituties zijn een veelomvattend begrip waar in dit onderzoek zowel regels en normen als culturele waarden mee worden bedoeld (Hall & Taylor, 1996). Deze regels en waarden bepalen deels hoe een energiesysteem functioneert en zijn dus belangrijk bij het veranderen van een energiesysteem. Andrews-Speed (2016) benadrukt dat institutionele analyse beleidsmakers kan helpen bij het formuleren van beleid dat past bij de lokale context. Instituties en de energietransitie zijn nauw met elkaar verbonden. Toch lijkt in wetenschappelijke literatuur het institutionele perspectief onderbelicht.

In dit onderzoek wordt wel vanuit het institutionele perspectief naar het beleidsproces en de realisatie van zonneparken gekeken. Het afstemmen van beleid vraagt om coördinatie van organisaties en actoren. Instituties werken hierbij als bemiddelaar (Kim, 2011). Ze zijn aanwezig op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ook bij afstemming tussen de verschillende niveaus spelen instituties een belangrijke rol (Hijdra et

al., 2015). Instituties spelen een belangrijke rol bij het verkrijgen van afstemming van beleid zowel binnen als tussen overheidslagen. Inzicht in hoe instituties een zonneparkproject beïnvloeden is cruciaal voor verbetering van het proces rondom de realisatie van zonneparken. In de praktijk is dit terug te zien in de case van Franekeradeel. Door de afwezigheid van conflicterende belangen en goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en energie was een vlotte vergunningsprocedure mogelijk en kon het zonnepark door de ontwikkelaar snel gerealiseerd worden. Heel anders is het gegaan bij het zonnepark in Vlagtwedde in de gemeente Groningen. Hier zijn plannen voor een groot zonnepark van 100 hectare. Hierover zijn binnen de gemeente de meningen verdeeld tussen ambtenaren van ruimtelijke ordening en ambtenaren vanuit energie. Verder is er weerstand vanuit de bevolking en past het zonnepark in het buitengebied niet binnen het provinciale beleid. Het lijkt dat er een gebrek aan afstemming is tussen overheidslagen en binnen overheidslagen op het gebied van ruimtelijke ordening en energie. Dit probleem wordt door een institutionele bril geanalyseerd.

Concluderend kan worden gesteld dat er een wetenschappelijke en maatschappelijke behoefte is in inzicht in de mate van afstemming van overheidsbeleid ten aanzien van zonneparken. Afstemming is noodzakelijk zowel binnen als tussen overheidslagen. De relevante beleidsdomeinen zijn in dit onderzoek het ruimtelijke ordeningsbeleid en het energiebeleid. De rol van instituties in een zonneparkproject is tot op heden onbekend. In dit onderzoek wordt vanuit een institutioneel perspectief het probleem geanalyseerd.

1.2 Doelstelling

In deze paragraaf wordt het doel van het onderzoek uitgelegd. Naar aanleiding van het probleem in de vorige paragraaf is het doel van dit onderzoek om te komen tot aanbevelingen voor verbeterde afstemming van overheidsbeleid ten aanzien van de realisatie van zonneparken. Door vanuit een institutioneel perspectief te kijken naar het proces rondom zonneparken kunnen knelpunten worden geïdentificeerd. Deze knelpunten bieden kansen voor verbetering van het proces rondom zonneparken. Afstemming tussen beleidsdomeinen is van belang voor een helder en transparant zonnebeleid. Daarom is de verwachting dat door verbeterde afstemming van beleid het realiseren van zonneparken zal verbeteren.

Om dit te onderzoeken worden in Noord-Nederland twee cases bekeken. Per casus wordt het proces geanalyseerd van beleid tot de uitvoering en realisatie. Voor zonneparken is ruimtelijke ordenings (RO) beleid en energiebeleid, of indien aanwezig zonnebeleid, van overheden relevant. Afstemming van beleid is belangrijk binnen een overheidslaag, zoals op provinciaal niveau, en tussen overheidslagen, bijvoorbeeld tussen de provincie en een gemeente. Daarom wordt er gekeken naar de afstemming binnen en tussen overheidslagen. Er kan verschil zitten tussen wat het beleid voorschrijft en de uitvoering in de praktijk, daarom is het interessant om een institutionele analyse uit te voeren voor de verschillende fases van een zonneparkproject.

1.3 Hoofd- en deelvragen

Op basis van de probleemstelling en de doelstelling luidt de hoofdvraag van dit onderzoek:

In hoeverre vind er afstemming plaats tussen de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en energie zowel binnen als tussen overheidslagen bij de realisatie van zonneparken?

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande hoofdvraag, zijn er een viertal deelvragen opgesteld:

- Wat is er in de wetenschappelijke literatuur geschreven over zonneparken en wat kan een institutioneel perspectief hieraan toevoegen?

- Wat is de huidige stand van zaken in de provincies Friesland en Groningen en de gemeenten Franekeradeel en Vlagtwedde ten aanzien van zonne-energie?
- In hoeverre vind er afstemming plaats tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het energiebeleid binnen overheidslagen?
- In hoeverre vind er afstemming plaats tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het energiebeleid tussen overheidslagen?

1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt de literatuur en theoretische achtergrond van dit onderzoek uit een gezet. De eerste deelvraag kan hiermee worden beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel waarin de structuur van het onderzoek duidelijk wordt. Hoofdstuk 3 gaat in op de onderzoeksmethoden en ethische kwesties. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de resultaten en analyse gepresenteerd. Er wordt begonnen met de Rijksoverheid en vervolgens komen de twee onderzochte case-studies aan bod. Daaropvolgend worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen beantwoord. Tot slot is er in hoofdstuk 6 ruimte voor discussie en wordt er afgesloten met aanbevelingen.

2. Literatuur en theorie

In het eerste hoofdstuk is het onderzoeksonderwerp geïntroduceerd. Tevens is de doelstelling van het onderzoek duidelijk en zijn de hoofd- en deelvragen opgesteld. In dit hoofdstuk wordt relevante literatuur omtrent ruimtelijke ordening, energie en instituties toegelicht en wordt het Institutional Analysis and Development framework geïntroduceerd. Ten slotte wordt het conceptueel model gepresenteerd.

2.1 Ruimtelijke uitdagingen

Het bereiken van Nederlands' energiedoelstellingen vraagt om een andere kijk op de ruimtelijke inrichting. Duurzame energiewinning vraagt meer ruimte dan klassieke vormen van energiewinning. Daarom speelt energiewinning zich niet langer alleen af onder de grond maar krijgt steeds meer zichtbaarheid in het fysieke landschap (Sijmons, 2014, p. 17). Sijmons (2017) pleit voor meer aandacht voor ruimtelijke ordening in de energietransitie.

“Het ruimtelijk veld wordt het toernooiveld waar de energietransitie wordt gewonnen of verloren.” (Sijmons, 2017)

De Boer en Zuidema (2015) beargumenteren dat duurzame energie initiatieven¹ meer succes opleveren als ze worden geïntegreerd in het fysieke en sociaal-economische landschap. Met een *area-based* aanpak kan een energie initiatief beter worden ingepast in de lokale context. Als een initiatief is voortgebouwd op de kwaliteiten van de omgeving, is het minder kwetsbaar voor veranderende omstandigheden waardoor de haalbaarheid van het initiatief wordt vergroot (De Boer en Zuidema, 2015). Deze integrale aanpak vraagt om integratie van verschillende beleidsdomeinen en om samenwerking met verschillende actoren.

Het ruimtelijk inpassen van een energie initiatief kent meerdere uitdagingen. Ten eerste is niet elke vorm van duurzame energiewinning overall mogelijk. De karakteristieken van een landschap en de weersomstandigheden bepalen voor een groot deel of een bepaalde vorm van energiewinning mogelijk is. Zo is het niet mogelijk om via waterkracht energie te winnen in een plat land als Nederland (De Boer en Zuidema, 2015). Ten tweede is het de uitdaging om kleine energie initiatieven te verbinden aan het energie netwerk voor het vergroten van de levensvatbaarheid (De Boer en Zuidema, 2015). Ten slotte hebben energie initiatieven te maken met het NIMBY-effect. NIMBY staat voor *'Not In My BackYard'*. Door de zichtbaarheid in het landschap kunnen energie initiatieven rekenen op sociale weerstand (Brittan, 2001; Wüstenhagen et al., 2007; De Boer en Zuidema, 2015). Naast landschappelijke inpassing kent een duurzaam energie project dus ook een sociale dimensie. Sociale weerstand is vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk perspectief vooral tegen windmolens gericht. In de Veenkoloniën is door sociale weerstand en gebrek aan inbedding in de omgeving een windmolenproject stopgezet (De Boer & Zuidema, 2015). Het project was uitgevoerd door top-down coördinatie vanuit de staat. Verder had het project geen connectie met de aanwezige kenmerken in het fysieke landschap en met de lokale bevolking (De Boer & Zuidema, 2015).

In wetenschappelijke literatuur over gebrek aan draagvlak van duurzame energie, worden windmolens veelal als voorbeeld genomen (Wüstenhagen et al., 2007). Weerstand komt dan vooral van omwonenden, lokale stakeholders en overheden. Tijd speelt een rol bij de toe- en afname van weerstand en daarmee lokale acceptatie. Volgens Wolsink (2007) verloopt lokale acceptatie voor, tijdens en na een project volgens een U-curve. Dit houdt in dat voor de start van het project de acceptatie hoog is, het vervolgens daalt om

¹ In het vervolg wordt 'duurzaam energie initiatief' kortweg 'energie initiatief' genoemd. Het gaat hierbij dus wel nadrukkelijk om duurzame energie initiatieven.

na voltooiing van het project weer te stijgen. Het vergroten van lokale acceptatie vraagt om nieuwe planningssystemen die de realisatie van duurzame initiatieven verbeteren (Wolsink, 2007). Voor windprojecten is het volgens Wolsink (2007) cruciaal dat lokale stakeholders betrokken worden bij het proces en de besluitvorming. Op deze manier past het project ook beter bij de lokale waarden. Dit sluit aan bij De Boer en Zuidema (2015) die een *area-based* aanpak beargumenteren.

Bij weerstand onder omwonenden of andere lokale stakeholders speelt het besluitvormingsmodel een belangrijke rol. Besluiten zouden samen op een eerlijke manier genomen moeten worden (Wüstenhagen et al., 2007). Het planningssysteem van veel landen is echter top-down vanuit de centrale overheid geregeld. Dit lijkt het draagvlak op lokaal niveau te verminderen (Wüstenhagen et al., 2007). De Rijksoverheid speelt een andere rol in de energietransitie dan lokale overheden dat doen. Het Rijk formuleert namelijk algemeen beleid met ambities voor Nederland als geheel. Terwijl lokale overheden concrete doelstellingen en regionaal beleid opstellen. In veel literatuur wordt het multi-level perspectief gebruikt (Geels & Kemp, 2000; Rotmans et al., 2001; De Boer & Zuidema, 2015). In dit onderzoek wordt ook vanuit het multi-level perspectief gekeken naar zonneparken.

Zonneparken

Windmolens zijn vergelijkbaar met zonneparken in de zin dat ze beide ruimte innemen in de fysieke leefomgeving. Hiermee zijn ze zichtbaar wat kan zorgen voor weerstand vanuit de samenleving omdat de installaties niet passen bij de waarden van het landschap (Wolsink, 2007). Het valt te verwachten dat ook zonneparken weerstand oproepen omdat de besluitvorming volgens ongeveer dezelfde manier verloopt (Wolsink, 2007). De kennis en ervaring die is opgedaan bij het realiseren van windmolens kan worden gebruikt bij de realisatie van zonneparken. Naar acceptatie van zonne-energie wordt in het onderzoek van Sovacool en Lakshmi Ratan (2012) hetzelfde gekeken als naar acceptatie van windenergie. Verder onderzoek naar zonne-energie is maar beperkt gedaan (Tavana et al., 2017).

Vanuit maatschappelijk oogpunt is er bij zonneparkprojecten wel aandacht voor draagvlak. Provincies en gemeenten nemen dit op in het door hun opgestelde energie- en zonnebeleid. Draagvlak wordt door veel overheden als voorwaarde gezien voordat de realisatie van een zonnepark mag beginnen (Provincie Friesland, 2015). Een initiatiefnemer kan hierdoor niet overal hetzelfde proces doorlopen maar moet deze aanpassen aan de lokale context om zodoende maatwerk te kunnen leveren (De Boer & Zuidema, 2015). Dit vraagt om een andere manier van denken en organiseren. Om dit te kunnen doen moet er begrip zijn voor de *'rules of the game in a society'* (North, 1990, p. 3) en de wil om deze instituties te veranderen.

2.2 Multi-level perspectief

Voor een *area-based* aanpak van energie initiatieven lijkt een verandering van het planningssysteem noodzakelijk. Het multi-level perspectief kan worden gebruikt voor de analyse van grote sociale veranderingen. In veel wetenschappelijke literatuur wordt dit perspectief gebruikt (Rotmans et al., 2001; De Boer & Zuidema, 2015). Vanuit het multi-level perspectief wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus in de samenleving. Geels en Kemp (2000) onderscheiden het macro-, meso-, en microniveau. In dit onderzoek wordt het gebruikt om de overheidsniveaus in perspectief te plaatsen.

Te beginnen op het hoogste niveau, het macro-niveau. De transitieliteratuur beschrijft dit niveau als de plek waar wereldbeelden, politieke- en culturele waarden worden gevormd. Ontwikkelingen op macro-niveau veranderen langzaam (van der Brugge et al., 2005). In dit onderzoek wordt de Rijksoverheid op het macro-niveau geplaatst omdat hier richting wordt gegeven aan het beleid gemaakt door lagere overheden.

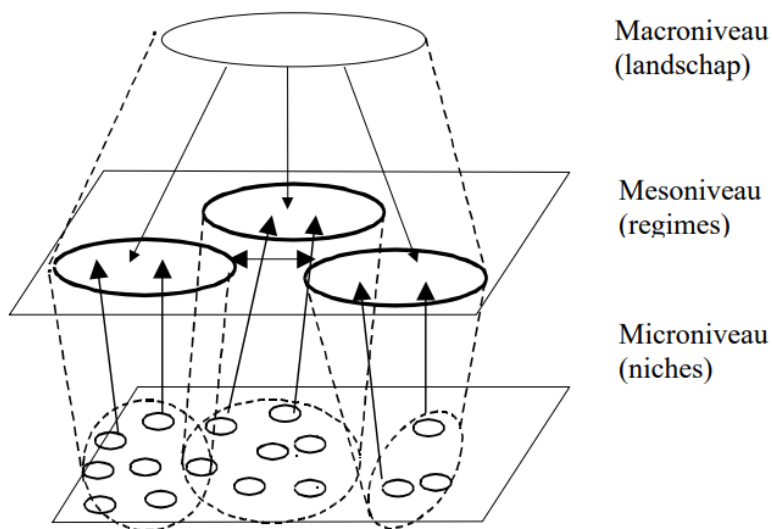
Op meso-niveau worden sociale normen en gewoonten bepaald (van der Brugge et al., 2005). Vanuit de institutionele literatuur wordt gezegd dat veranderingen op dit niveau kunnen worden gereguleerd door

stimulansen en het opleggen van beperkingen. Professionals uit de ruimtelijke ordening zijn hier actief (Alexander, 2005). Rotmans et al. (2001) verklaren daarentegen vanuit transitieperspectief dat de activiteiten op dit niveau meer gericht zijn op optimalisatie dan op verandering van een systeem.

Het micro-niveau is het laagste niveau. Een specifiek project bevindt zich op dit niveau. Actoren zijn betrokken bij het implementeren van een plan of proces (Alexander, 2005). De transitietheorie stelt dat een nieuwe ontwikkeling kan worden gestart door een actor op dit niveau wat als katalysator werkt voor ontwikkelingen op meso-niveau (van der Brugge et al., 2005).

Een provincie of een gemeente kan zowel op meso-niveau als op micro-niveau actief zijn. Dit is afhankelijk van de taak van de betreffende overheid. Is een gemeente bijvoorbeeld betrokken bij het opstellen regionaal beleid, dan bevindt het zich op meso-niveau. Als een gemeente enkel een uitvoerende taak heeft, valt het binnen het micro-niveau.

Binnen elk niveau wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende domeinen, bijvoorbeeld het energiedomein en het RO-domein. Naast dat er afstemming moet worden gevonden binnen de domeinen, vind er ook afstemming plaats tussen de domeinen. Veranderingen vinden plaats binnen een domein en niveau maar om grote veranderingen door te voeren is interactie tussen de niveaus belangrijk (van der Brugge et al., 2005). Zoals in figuur 4 te zien is, zou er interactie plaats moeten vinden tussen de verschillende niveaus. Elk domein en niveau heeft actoren die er actief zijn. Beslissingen en activiteiten van deze actoren worden gestuurd en bepaald door instituties. Inzicht in deze instituties is dus van belang voor het begrijpen van ontwikkelingen binnen een systeem. In het geval van een zonnepark kan er op technologisch gebied veel maar het is van belang dat de institutionele kant niet achterblijft want in dat geval kunnen ontwikkelingen nog niet optimaal worden doorgevoerd.



Figuur 4: Het macro-, meso- en microniveau schematisch weergegeven.
Bron: van der Brugge et al. (2005).

2.3 Instituties

Zoals in de introductie is gezegd worden met instituties zowel regels en normen als culturele waarden bedoeld (Hall & Taylor, 1996). Deze paragraaf gaat verder in op het institutionele perspectief. Naar duurzame energieprojecten wordt niet vaak met een institutionele bril gekeken. Echter is het voor

realisatie van deze projecten wel belangrijk dat ook naar instituties wordt gekeken (Alexander, 2006). Zowel in het opstellen van beleid als in de realisatie fase spelen instituties een rol. Het is hierom van belang om inzicht te krijgen in hoe instituties besluitvorming van overheden beïnvloeden. Besluitvorming vraagt om coördinatie van actoren en organisaties. Hierbij werken instituties als bemiddelaar (Kim, 2011).

Calculus – en cultural approach

Wat instituties zijn wordt in de wetenschappelijke literatuur niet eenduidig gedefinieerd. Er zit ten eerste verschil tussen de definities die gelden binnen en buiten de institutionele literatuur. Zo bedoelen Xu et al. (2017) met een institutie een organisatie. Binnen de institutionele literatuur komt deze interpretatie van institutie niet voor. In de institutionele literatuur is het *new institutionalism* een verzameling aan theorieën om instituties te bestuderen. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant de *calculus approach* en aan de andere kant de *cultural approach* (Hall & Taylor, 1996). In de calculus approach ligt de focus op strategisch handelen op basis van verwachtingspatronen. Instituties hebben invloed op deze verwachtingen waardoor een actor zich anders kan gaan opstellen. Een actor kan meer baat hebben bij het in stand houden van een bepaalde handeling dan hiervan af te wijken. In dit geval zal ook de institutie hetzelfde moeten blijven. Het vasthouden aan specifieke handelingen maakt instituties robuust en lastig te veranderen (Hall & Taylor, 1996).

De *cultural approach* daarentegen kenmerkt zich door de rol van gevoel en routine in plaats van strategisch handelen. Instituties helpen actoren bij het interpreteren van situaties. Interpretaties zijn persoons- en context specifiek en lastig te voorspellen. Hierdoor zijn instituties niet een-op-een te koppelen aan individuele handelingen. Instituties zijn volgens de *cultural approach* zo ingebed in de samenleving dat ze door één actor moeilijk kunnen worden veranderd (Hall & Taylor, 1996).

Drie stromingen

Hall en Taylor (1996) onderscheiden drie stromingen binnen het *new institutionalism* namelijk het *rational choice institutionalism*, het *sociological institutionalism* en het *historical institutionalism*. Elke stroming kent zijn eigen zienswijzen en waarden.

Het *rational choice institutionalism* past bij de calculus approach. Gedachten en voorkeuren zijn door instituties volledig te voorspellen. Het is gebaseerd op de *'logic of efficiency'* (Alexander, 2005, p. 212). In het *sociological institutionalism* staan sociale regels, structuren en gebruiken centraal (Olsen, 2009). Dit past bij de *cultural approach*. Instituties worden in deze stroming gezien als het geheel van symbolen en intrinsieke waarden. Instituties geven de *'frames of meaning'* waarop handelingen worden gebaseerd (Hodgson, 2006). Het *historical institutionalism* zit tussen de calculus- en de cultural approach in. Zowel formele als informele instituties worden onderscheiden. Onder formele instituties vallen vaak expliciet gemaakte regels zoals wetten en contracten. Impliciet gemaakte regels zoals normen, waarden, tradities en gedragscodes vallen onder de informele instituties (North, 1990; Buitelaar et al., 2011).

Het historische perspectief komt goed tot uiting bij ontwikkelingen in de samenleving. Deze ontwikkelingen verlopen namelijk volgens verschillende paden. Deze pad-afhankelijkheid is het gevolg van standvastige instituties die door de tijd sterk ingebed zijn in de samenleving (Alexander, 2005). In vergelijking met het *rational choice institutionalism* en *sociological institutionalism* geeft *historical institutionalism* een complexer beeld van de werkelijkheid en de wijze waarop deze wordt gevormd door instituties.

Hoewel er verschillende benaderingen te onderscheiden zijn in het *new institutionalism*, is het lastig om er strakke lijnen tussen te trekken. De lijnen tussen de benaderingen zijn ook vertroebeld doordat auteurs combinaties maken van verschillende perspectieven (Thelen, 1999). Instituties kunnen dus op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Ze zijn wel belangrijk omdat ze invloed hebben op het

gedrag en handelen van actoren (Alexander, 2006). Instituties vormen de context waarin duurzame energie initiatieven worden gepland en gerealiseerd (Alexander, 2006).

Instituties in een zonneparkproject kunnen niet volledig het gedrag van actoren verklaren. Zoals Ostrom (2005, p. 30) aangeeft:

“Institutions are only one of a large number of elements that affect behavior in any particular situation at a particular time and place”.

Instituties kunnen wel inzicht geven in de knelpunten bij een zonneparkproject. Deze knelpunten kunnen als aanknopingspunten dienen voor verandering.

Institutionele verandering

Op basis van institutionele analyse kunnen knelpunten inzichtelijk worden gemaakt. In de wetenschappelijke literatuur is men niet eensgezind over de wijze waarop instituties te veranderen zijn. Olsen (2009) geeft aan dat instituties statisch lijken en alleen veranderen als er daadwerkelijk moeite wordt gedaan om ze te veranderen. Dit kost tijd en gaat in kleine stapjes:

“Change typically consists of marginal adjustments to the complex of rules, norms, and enforcement that constitute the institutional framework.” (North, 1990, p. 83).

Overheidsinterventie met als doel het veranderen van instituties betekent niet automatisch ook een verbetering van de huidige situatie (Ostrom, 1999). Niemand weet namelijk of een verandering van de regels het beoogde effect zal bewerkstelligen. Er is altijd een mogelijkheid tot falen. Ostrom (1999) zegt daarom dat effectieve instituties meer een zaak is van evolutie dan van design. De wijze waarop instituties evolueren kan een zekere pad afhankelijkheid hebben. Eerder gemaakte keuzes bepalen deels welk pad er gevolgd gaat worden en wat de volgende stappen zullen zijn. Eenmaal op een bepaald pad, is het lastig om hiervan af te stappen (Wolsink, 2012). Dit geldt ook voor instituties: eenmaal ingebed in de samenleving bepalen ze ideeën, gedrag en regels. Wanneer beleidsmakers een specifiek pad in zijn geslagen, wordt gedurende de tijd de kans groter dat ze op dat pad blijven. De kosten om van pad te wisselen worden groter naar mate de tijd verstrijkt. Dit wil niet zeggen dat het huidige pad ook automatisch het beste pad is (Lowndes & Roberts, 2013).

Concluderend kan worden gesteld dat het moeilijk is om instituties te veranderen. Echter kan een institutionele analyse wel inzicht geven in knelpunten in de afstemming tussen het RO-domein en het energie-domein en tussen overheidslagen. Deze knelpunten kunnen aanknopingspunten zijn voor veranderingen ten behoeve van zonneparken.

2.4 Institutional Analysis and Development (IAD) framework

In dit onderzoek wordt gekeken naar beleid en de werking van het beleid in zonneparkprojecten. Hiervoor is een institutionele analyse een geschikte manier om de institutionele context van de projecten inzichtelijk te maken. Op basis van institutionele analyse wordt duidelijk of de context geschikt is voor het beleid (Crabbé & Leroy, 2008). Dit onderzoek kijkt of de institutionele context zorgt voor voldoende afstemming tussen de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en energie ten behoeve van zonneparken.

Voor institutionele analyse wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het Institutional Analysis and Development (IAD) framework. Een framework is een verzameling van concepten, theorieën en elementen die structuur geven aan een onderzoek. Het is een hulpmiddel dat helpt bij het identificeren van elementen die voor een institutionele analyse in beschouwing moeten worden genomen (Ostrom, 2005). Het door Elinor Ostrom ontwikkelde IAD framework is een nuttig instrument voor het analyseren van een situatie

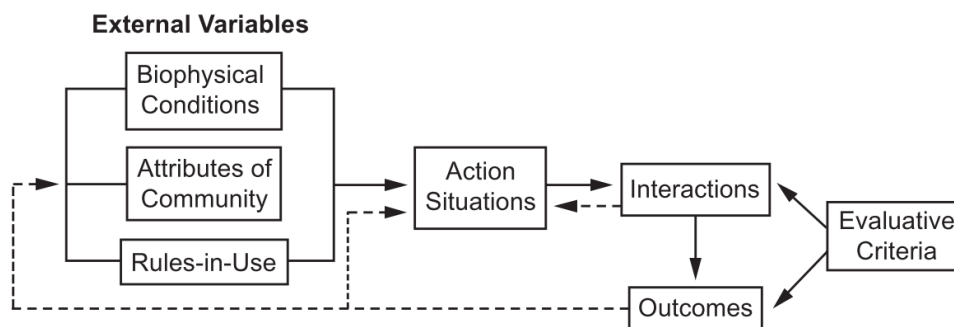
met meerdere actoren. Het combineert externe regels met een *action situation*². Dit is nuttig in dit onderzoek omdat er twee *action situations* te onderscheiden zijn: case Vlagtwedde en case Franekeradeel. De regels zorgen voor een systematische analyse binnen de *action situation* (Hijdra et al. 2015). Het IAD framework wordt in dit onderzoek gebruikt om te bepalen waar knelpunten liggen die de aanleiding kunnen zijn voor planologische verbeteringen.

De action situation

Het centrale deel van het IAD framework is de *action situation* waar externe variabelen invloed op uit oefenen. De *action situation* is door Ostrom (2011, p. 11) gedefinieerd als

“the social spaces where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another or fight”.

De *action situation* is de plek waar de regels en normen gelden voor de specifieke situatie. Met verschillende actoren in die situatie krijg je verschillende interactie patronen en daarmee ook verschillen in uitkomst. Figuur 5 geeft dit schematisch weer. Actoren hebben verschillende belangen en opvattingen. Ook diverse instituties sturen interactie (Ostrom, 2005; 2010).

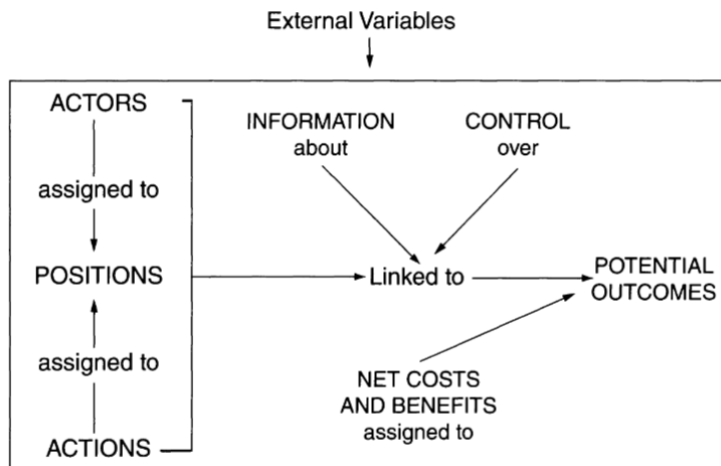


Figuur 5: Een framework voor institutionele analyse.
Bron: Ostrom (2010, p. 646).

Een zonneparkproject kan worden gezien als een *action situation* omdat er verschillende actoren zijn die samen tot een uitkomst willen komen. De structuur van deze situatie kan worden beschreven en geanalyseerd door gebruik te maken van zeven clusters van elementen. Dit zijn: 1) actoren; 2) posities; 3) potentiële uitkomsten; 4) acties; 5) controle; 6) informatie; en 7) kosten en baten.

Deze zeven elementen zijn aan elkaar gerelateerd op de volgende manier: actoren zijn gekoppeld aan een bepaalde positie. Vanuit die positie kunnen actoren acties ondernemen. Potentiële uitkomsten zijn het resultaat van de combinatie actor, positie en actie. Elke actor heeft informatie over zijn keuzes en bijbehorende afweging. Tevens heeft elke actor een zekere mate van controle over keuzes die gemaakt worden in de *action situation*. Op basis hiervan is een afweging te maken van actie en uitkomst (Ostrom, 2005). Figuur 6 geeft de interne structuur van een *action situation* weer.

² Ostrom maakte in haar publicaties tot 2005 nog onderscheid tussen een action arena en een action situation. In haar latere publicaties heeft ze dit onderscheid laten vallen en wordt er enkel nog gesproken over een action situation. In dit onderzoek wordt daarom ook enkel van een action situation gesproken.



Figuur 6: De interne structuur van een action situation.
Bron: Ostrom (2005, p. 33).

Externe variabelen

In figuur 5 is te zien dat de *action situation* afhankelijk is van drie externe variabelen namelijk: fysieke en materiële kenmerken van de omgeving, kenmerken van de actoren en de *rules-in-use*. Door deze variabelen mee te nemen in de analyse wordt er gekeken naar de randvoorwaarden die belangrijk zijn bij een zonneparkproject.

1) Fysieke en materiële kenmerken

Regels die helpen om tot goede uitkomsten te komen in de ene setting kunnen elders falen doordat de fysieke wereld anders is (Ostrom, 2005). In een zonneparkproject is een voorbeeld van een fysieke kenmerk de aanwezigheid van een beschikbare hoogspanningslijn in de nabijheid van het perceel. Andere fysieke kenmerken op perceelniveau zijn: de ondergrond, de beschikbare oppervlakte en de aan- of afwezigheid van sloten, bomen of leidingen. Deze kenmerken bepalen mede of een projectontwikkelaar tot een goede businesscase kan komen. Dit wordt in dit onderzoek niet verder behandeld omdat de geselecteerde cases dit traject al positief hebben doorlopen.

2) Kenmerken van de actoren

Ostrom (2005) onderschrijft het belang van cultuur als externe variabele op een *action situation*. Het gaat hierbij om de kenmerken van een gemeenschap. Ostrom (2010) geeft als voorbeeld het effect van eerder contact tussen de actoren. Indien de reputatie goed is en er vertrouwen is in elkaar, hoeven er minder regels opgesteld te worden om het proces te begeleiden. Deze kenmerken van de actoren worden meegenomen in de *rules-in-use* – voornamelijk in de boundary en position rules – en zullen in dit onderzoek daarom niet apart worden benoemd.

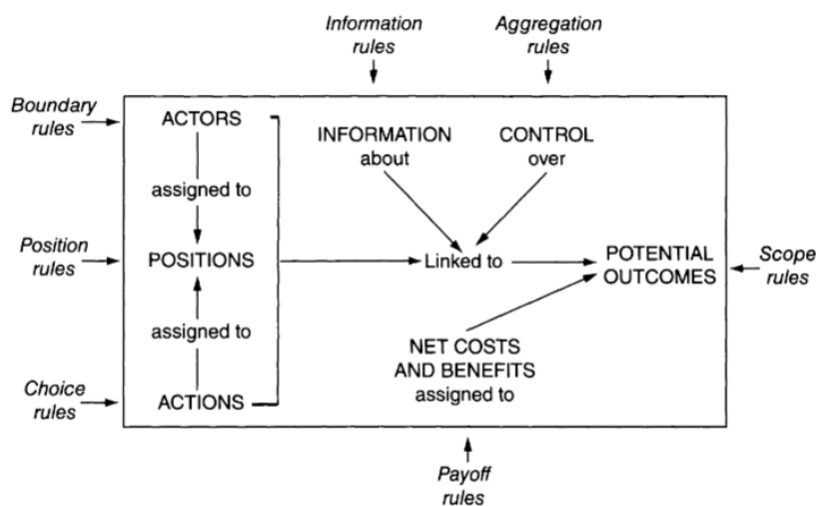
3) Rules-in-use

Nu de structuur van de *action situation* duidelijk is, kan de situatie door middel van regels beïnvloed worden. Ostrom (2011) maakt onderscheid tussen de *rules-in-form* en de *rules-in-use*. De *rules-in-form* zijn de formele opgeschreven regels, bijvoorbeeld in overheidsbeleid. Regels kunnen door overheden maar ook door individuen en groepen worden opgelegd, opgevolgd en nageleefd. Ze zijn hierdoor niet alleen formeel en in geschrifte terug te vinden maar kunnen ook ongeschreven en informeel zijn (Ostrom, 2005). Het zijn dus de *rules of the game*. Deze regels bepalen bijvoorbeeld wie er wel of niet bij besluitvorming betrokken worden.

Ostrom (2010) onderscheidt zeven typen regels die van belang zijn in een institutionele analyse. Deze zijn gekoppeld aan het IAD framework en werken in de praktijk ofwel de *action situation*. De zeven typen regels zijn:

- (1) Boundary rules – specificeren welke actoren wel en niet een action situation mogen betreden.
- (2) Position rules – specificeren welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de actoren hebben.
- (3) Choice rules – specificeren welke keuzes en handelingen de actoren wel of niet mogen doen in hun specifieke rol.
- (4) Information rules – specificeren de communicatiestromen tussen de actoren.
- (5) Scope rules – specificeren de onderwerpen waarbinnen actoren keuzes mogen maken.
- (6) Aggregation rules – specificeren hoe individuele handelingen omgezet worden in collectieve besluiten dus aggregation rules bepalen hoe besluitvorming plaatsvindt.
- (7) Payoff rules – specificeren hoe de kosten en baten zijn verdeeld onder de actoren in de action situation.

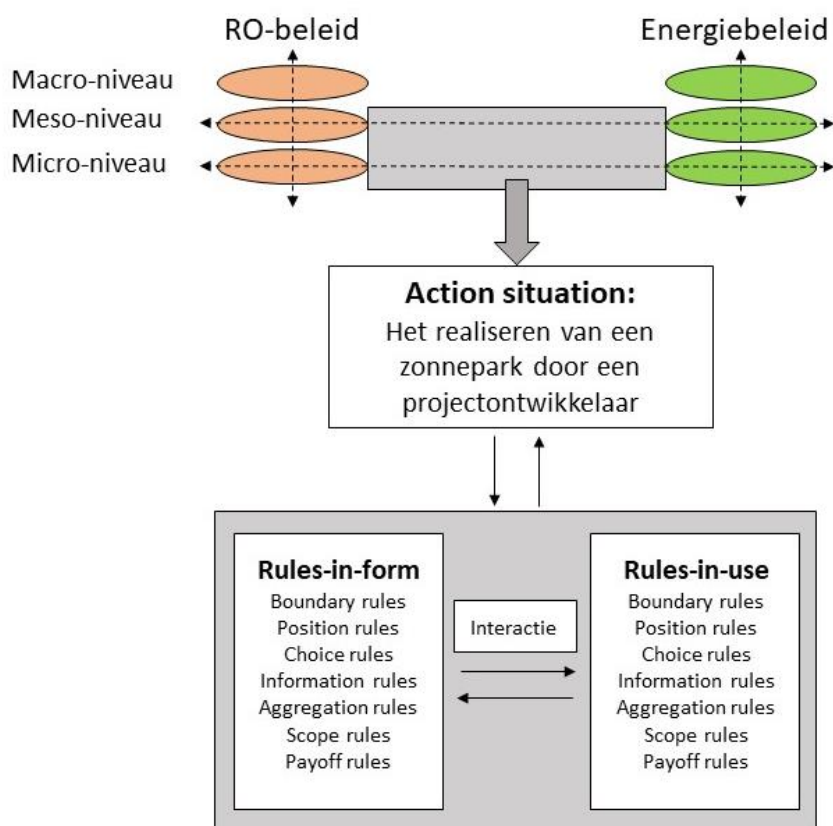
Met toevoeging van deze regels wordt figuur 7 verkregen.



Figuur 7: Externe regels die invloed hebben op de action situation.
Bron: Ostrom (2005, p. 189).

De bovenstaande regels worden in dit onderzoek gebruikt in de verschillende fases van de geselecteerde zonneparkprojecten. Ze moeten samen inzicht geven in hoeverre er afstemming is tussen de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en energie.

2.5 Conceptueel model



Figuur 8: Conceptueel model.

Het conceptueel model in figuur 8 is een combinatie van het multi-level model en het IAD framework. Het model geldt voor beide zonneparkprojecten afzonderlijk. Op het macro-niveau zit de Rijksoverheid, provincie en gemeente bevinden zich zowel op meso- als op micro-niveau. Een projectontwikkelaar zit op het micro-niveau. Het zonneparkproject is onderdeel van het geheel en heeft te maken met provinciaal- en gemeentelijk beleid. De afstemming van beleid staat centraal in dit onderzoek en wordt weergegeven door de twee stippellijnen. De horizontale stippellijn stelt de afstemming binnen een overheidslaag voor. De verticale stippellijn stelt de afstemming tussen overheidslagen voor binnen een beleidsdomein. De ovale punten geven een indicatie van de mate van beschikbaar beleid voor. De punten zijn in het model even groot afgebeeld en op gelijke afstand van elkaar geplaatst. Dit is een relatieve inschatting en daardoor niet in absolute zin meetbaar te maken. Door het analyseren van overheidsbeleid en door diepte-interviews wordt een inschatting gemaakt van de afstemming van de twee beleidsdomeinen. Deze verhouding geldt voor de afstemming binnen een niveau en tussen de niveaus. In de conclusie wordt de uiteindelijke indicatieve vorm van de cirkels vastgesteld op basis van de resultaten. Ook deze uiteindelijke vorm blijft een indicatie en niet meetbaar. Het is enkel een weergave van de mate van afstemming van beleid. Het conceptueel model geeft wel duidelijk weer welke actoren er in dit onderzoek centraal staan en naar welke afstemming tussen die actoren onderzoek gedaan wordt. Het rechthoekige vlak op meso- en micro-niveau stelt de action situation voor. Binnen de action situation is het beleid de *rules-in-form*, en het project ontwerp en realisatie de *rules-in-use*. De zeven regels komen uit het IAD framework en dienen als leidraad voor de analyse.

3. Methodologie

In de voorgaande hoofdstukken is het doel van het onderzoek behandeld en is de theoretische basis uiteengezet. Dit hoofdstuk gaat in op de methodologie van het onderzoek. Centraal staat het case-study onderzoek, wat een vorm is van kwalitatief onderzoek. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om data te verzamelen. Deze verschillende methoden vullen elkaar aan en dragen bij aan het beantwoorden van de deelvragen en daarmee de onderzoeksvraag. Het gebruik van meerdere methoden voor data-verzameling leidt tot *triangulation* (Clifford et al., 2016). Een voordeel van *triangulation* is dat het zorgt voor een beter begrip van de onderzoekscontext. Tevens kan het de validiteit van het onderzoek vergroten doordat informatie meerdere malen wordt geverifieerd (Tyrell, 2016).

Ten eerste is er een review gedaan van wetenschappelijke literatuur. Het resultaat is te vinden in hoofdstuk 3. Vervolgens zijn er beleidsdocumenten en andere documenten geanalyseerd en zijn er diepte-interviews afgenomen. Deze onderzoeksmethoden worden besproken in dit hoofdstuk. De resultaten worden gepresenteerd in de hoofdstukken 5 en 6.

3.1 Case-studies

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de case-study aanpak. Deze aanpak wordt door Simons (2014) omschreven als:

“Case study is an in-depth exploration from multiple perspectives of the complexity and uniqueness of a particular project, policy, institution or system in a “real-life” context. It is research based, inclusive of different methods and is evidence-led.” (Simons, 2014, p. 456).

Deze aanpak past het beste bij het doel van het onderzoek omdat voor een institutionele analyse het meer toegevoegde waarde heeft om niet alle zonneparken mee te nemen in de analyse maar het onderzoek te beperken tot enkele interessante projecten en die intensief te onderzoeken. Door gebruik te maken van een case-study aanpak voor dit onderzoek kunnen fundamentele causale verbanden worden gezocht, in plaats van herhaaldelijke patronen die worden gezocht in kwantitatief onderzoek (Clifford et al., 2016). Op deze manier kan inzicht worden gekregen in de wijze waarop actoren hun handelingen baseren namelijk interpretaties, meningen en waarden (Simons, 2014). Tevens is een case-study met twee cases nuttig om verschillen tussen projecten te begrijpen en op basis daarvan lering te trekken uit goede en minder goede aspecten. Case-studies kennen beperkingen in het generaliseren van resultaten, desalniettemin geven ze gedetailleerde informatie over de onderzochte cases.

Case selectie

Voor dit onderzoek zijn twee cases geselecteerd namelijk 1) zonnepark Vlagtwedde en 2) zonnepark Franekeradeel. De keuze voor deze twee cases is gemaakt omdat ze onder een andere provincie vallen waardoor er verschil zit tussen het provinciale beleid van de cases. De voormalig gemeente Franekeradeel had geen beleid voor zonneparken. Terwijl de voormalig gemeente Vlagtwedde dit wel had. ‘Voormalig’ omdat na de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2018 de gemeente Franekeradeel onderdeel is geworden van de gemeente Waadhoeke en de gemeente Vlagtwedde is opgegaan in de nieuwe gemeente Westerwolde. In dit onderzoek wordt nog gesproken over de oude naam van beide gemeenten omdat de projecten zijn gestart voor de gemeentelijke herindeling en omdat het proces zich grotendeels in de voormalig gemeenten heeft afgespeeld. Het is interessant om te onderzoeken wat het effect is van overheidsbeleid, of de afwezigheid van overheidsbeleid, op het project ontwerp en realisatie. Daarnaast zijn de cases interessant omdat er twee verschillende projectontwikkelaars bij de projecten betrokken zijn. In dit onderzoek wordt daarom ook gekeken naar de invloed van de ontwikkelaars op het project. De keuze

voor Vlagtwedde en Franekeradeel is ook een pragmatische keuze geweest. Tabel 1 geeft een overzicht van de twee cases.

Case	Provincie	(Voormalig) gemeente	Projectontwikkelaar
Vlagtwedde	Groningen	Vlagtwedde	PowerField Nederland B.V. ³
Franekeradeel	Friesland	Franekeradeel	Solarfields

Tabel 1: Overzicht van de cases.

Dataverzameling

Voor institutionele analyse van de twee cases is het planningsproces per case opgedeeld in twee delen: het beleid en het projectontwerp en realisatie. Door deze stappen te volgen, volgt de analyse systematisch het besluitvormingspad voor het project (Hijdra et al., 2015).

Deze twee delen zijn ook terug te zien in de wijze waarop data is verzameld. Het overheidsbeleid kan worden bestempeld als *rules-in-form* ofwel de formele regels. Het tweede deel is het projectontwerp en – realisatie. Onderzoeker probeert hier de *rules-in-use* en gedeelde normen in kaart te brengen door gerichte vragen te stellen in de diepte-interviews over hoe beleid geïnterpreteerd wordt. De combinatie van beleidsanalyse en diepte-interviews zorgt voor een goed overzicht van de *rules-in-form* en de *rules-in-use*. Beide geven een andere blik op het project en vullen elkaar hierdoor goed aan (Ostrom & Basurto, 2011).

3.2 Onderzoeksmethoden

3.2.1 Literatuuronderzoek

Om te beginnen is er gezocht naar wetenschappelijke literatuur over het onderwerp. Dit is gedaan via SmartCat, Google Scholar en in boeken in de bibliotheek van de Rijksuniversiteit Groningen. Omdat er over zonne-energie niet veel literatuur te vinden is, is ook gezocht naar literatuur over andere duurzame energie initiatieven. Verder hebben artikelen en boeken van Ostrom inzicht geven in instituties en het IAD framework. De gebruikte literatuur is veelal gepubliceerd in de tijdsperiode 2005 tot en met 2017. Ook zijn er oudere publicaties gebruikt in dit onderzoek die een overzicht geven van belangrijke literatuur zoals het artikel van Hall en Taylor (1996) over het *new institutionalism*. De geraadpleegde literatuur is samengevoegd in hoofdstuk 3.

3.2.2 Beleids- en documentenanalyse

Informatie over de twee cases is verkregen door het inlezen in de projecten op Internet via onder andere websites van de betreffende projectontwikkelaars en de betreffende gemeenten. Ook zijn er diverse nieuwberichten over de zonneparkprojecten geschreven. Vervolgens is er een analyse gedaan van relevant overheidsbeleid. Deze data diende deels als input voor de diepte-interviews.

Bij de beleidsanalyse gaat het om de *rules-in-form*. Er wordt gekeken naar de documenten zelf: hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar wanneer de documenten zijn opgesteld. Verder gaat het gaat ook om de inhoud van de documenten: welke locaties zijn bijvoorbeeld interessant en wie is er dan verantwoordelijk? De beleidsdocumenten sluiten aan bij het multi-level perspectief. Zo wordt beleid uit het macro-, meso- en

³ In het vervolg kortweg Powerfield genoemd.

micro-level geanalyseerd. De geanalyseerde beleidsdocumenten zijn weergegeven in tabel 2. Door beleidsdocumenten te vergelijken wordt inzicht verkregen in hoeverre deze op elkaar aansluiten dan wel elkaar tegenwerken. Een verminderde mate van afstemming binnen of tussen overheidslagen biedt kansen om dit te verbeteren.

Een zonneparkproject ligt op het raakvlak van twee beleidsdomeinen. Aan de ene kant speelt ruimtelijk ordeningsbeleid een rol en aan de andere kant energiebeleid. Het is daarom interessant om naar beleid van beide beleidsdomeinen te kijken. Analyse van het beleid is gedaan aan de hand van de zeven regels uit het IAD framework. De resultaten en de analyse hiervan, zijn te vinden in hoofdstuk 4.

Organisatie	Documenten	Data publicatie	Doel document
Rijksoverheid	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)	Maart 2012	Schetst Rijks ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040.
	Energierapport – Transitie naar duurzaam	Januari 2016	Het Energierapport geeft een integrale visie op de toekomstige energievoorziening van Nederland
	Energieagenda - Naar een CO ₂ -arme energievoorziening	December 2016	Met de Energieagenda schets de Rijksoverheid een helder en ambitieus perspectief richting 2030 en 2050.
Provincie Groningen	Programma Energietransitie 2016-2019	Maart 2016	Drie actielijnen voor programma energietransitie: energiebesparing, duurzame energie en verandering energiesysteem.
	Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020	Juni 2016, Actualisatie november 2017	Zelfbindend strategisch beleidsdocument. Visie biedt ruimte voor zonneparken in het buitengebied.
	Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016	Juni 2016, Actualisatie november 2017	De Omgevingsverordening geeft de regels die passen bij de Omgevingsvisie.
	Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken	Februari 2018	De handreiking geeft uitleg op de voorwaarden die de Provinciale Omgevingsverordening stelt ten aanzien van locatiekeuze en inrichtingsplannen voor zonneparken.
Provincie Friesland	Grutsk op 'e Romte	Maart 2014	Thematische structuurvisie die landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, structuren en elementen in kaart brengt.

	Verordening Romte Fryslân 2014	Juni 2014	Betreft de regels bij het 'streekplan Fryslân 2007'. De regels moeten ervoor zorgen dat de provinciale ruimtelijke belangen doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke plannen.
	Romte foar Sinne	Februari 2015	In deze notitie wordt het ruimtelijk beleid voor zonne-energie opstellingen uiteen gezet. Onder andere wordt aandacht besteed aan de voorwaarden voor plaatsing.
	Uitvoeringsprogramma 'Fryslân geeft energie' Jaarplan 2017	December 2016	Overzicht van provinciale ambitie, rol en doelstellingen in de energietransitie.
	Sinnefjilden yn it lânskip	September 2017	Vertrekpunten voor de ruimtelijke inpassing van zonnevelden in het landschap.
Gemeente Vlagtwedde	Bestemmingsplan buitengebied 2009, gedeeltelijke herziening 2015	September 2009, oktober 2015	Bestemmingsplan voor het gebied buiten de kernen. Zonne-energie komt niet aan de orde.
	Beleidsnotitie zonneparken Vlagtwedde	Mei 2017	Visie, kansrijke locaties en landschappelijke inpassing zijn thema's die behandeld worden.
Gemeente Franekeradeel	Structuurvisie buitengebied Franekeradeel 2010-2020	Oktober 2009	De visie geeft richting aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied van de gemeente.
	Structuurvisie Stad Franeker 2015-2025	Mei 2015	Deze visie geeft de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid van de gemeente. Het geeft een afwegingskader bij ruimtelijke ontwikkelingen.
	Ruimtelijke onderbouwing zonnepark Franeker – Kie 2	Juni 2016	Om af te wijken van het geldende bestemmingsplan wordt met dit document aangetoond dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening voor het zonnepark.

Tabel 2: Een overzicht van geanalyseerde beleidsdocumenten.

De bronnen zijn terug te vinden in de referentielijst.

3.2.3 Diepte-interviews

De diepte-interviews zijn volgens een semigestructureerd interviewschema afgenomen. Met een semigestructureerd interview worden de vragen gesteld die vooraf al bedacht zijn echter staat de volgorde niet vast. De vragen zijn open van aard zodat er ruimte wordt geboden aan de geïnterviewde om zijn of

haar verhaal te vertellen. De flexibiliteit in semigestructureerde interviews geeft aanleiding om dieper in te gaan op antwoorden die de geïnterviewde geeft (Longhurst, 2016). Een diepte-interview is nuttig in een onderzoek waarbij het analyseren van gedrag, meningen, waarden en handelingen belangrijk is (Longhurst, 2016). Dit sluit aan bij het doel om de *rules-in-use* te analyseren, hiermee worden namelijk informele en ongeschreven regels bedoeld. Het doel van de diepte-interviews in dit onderzoek is inzicht krijgen in de wijze hoe beleid is opgesteld en hoe het proces rondom de zonneparkprojecten is ervaren. Enquêtes geven objectief en meetbare informatie en geen inzicht in ervaringen van respondenten (Longhurst, 2016). Daarom genieten diepte-interviews de voorkeur boven enquêtes in dit onderzoek.

Zoals ook de verschillende beleidsdocumenten afkomstig zijn van verschillende overheden, zijn ook de respondenten voor de interviews afkomstig van verschillende overheden. Beslissingen gemaakt in het ene niveau zijn vaak gebaseerd op regels uit een ander niveau (Ostrom, 2007). Het onderzoek focust zich op de afstemming van beleid tussen en binnen overheden. Daarom zijn zowel betrokkenen van de gemeente waar het zonnepark in komt te liggen als de betrokkenen van de betreffende provincie geïnterviewd. Dit geldt voor beide zonneparkprojecten. Ontwikkelaars werken veelvuldig met het overheidsbeleid. Vanuit praktisch oogpunt wordt verwacht dat zij merken waar de knelpunten liggen. Daarom zijn betrokkenen werkzaam bij de twee projectontwikkelaars ook geïnterviewd in dit onderzoek.

De geïnterviewde personen zijn dus een combinatie van overheidsambtenaren en projectontwikkelaars. De volgorde van interviewen is pragmatisch gedaan op basis van de beschikbaarheid van de geïnterviewde. De onderzoeker heeft gedurende 4 maanden stage gelopen bij Rho adviseurs voor leefruimte. Deze stage heeft geholpen bij het contacteren van respondenten. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op positionality en ethische consequenties van deze stage.

Respondenten zijn ook benaderd op een werkconferentie 'Ruimte voor Zon' in het provinciehuis Groningen. Uit de aanwezigheid van respondenten bij deze conferentie blijkt de verbondenheid van de respondenten met het onderwerp. Deze persoonlijke manier van benaderen geeft al een eerste indruk van de onderzoeker waardoor mogelijk eerder toegezegd wordt tot een interview. In dit onderzoek zijn de geïnterviewde personen geanonimiseerd. Tabel 3 geeft een overzicht van de geïnterviewden met hun functie. De tijdsperiode waarin de interviews zijn afgenomen loopt van november 2017 tot en met januari 2018.

Stakeholder	Geïnterviewde
Provincie Groningen	2 Projectleiders binnen de eenheid klimaat en energie
Provincie Friesland	Projectleider binnen het programma energietransitie
Gemeente Vlagtwedde	Beleidsambtenaar duurzaamheid
Gemeente Franekeradeel	Ambtenaar binnen de ruimtelijke ordening
Powerfield	Projectmanager bij PowerField Nederland B.V.
Solarfields	Projectmanager Solarfields Nederland B.V.

Tabel 3: Overzicht van de geïnterviewde personen.

De vragen in de interviewgids volgen een zekere lijn: van beleid naar realisatie. De vragen zijn gebaseerd op de zeven regels van het IAD framework. Wel zijn de vragen aangepast aan de specifieke case en aan de respondent. De informatie die is opgedaan in het ene interview is gebruikt als input voor een ander

interview. Dit geeft een natuurlijke evolutie van de opgedane inzichten (Longhurst, 2016). De interviewguides zijn te vinden in bijlage i.

3.3 Data-analyse

De drie gebruikte methoden van data-verzameling, namelijk literatuurreview, beleids- en documentanalyse en diepte-interviews, staan niet los van elkaar maar vullen elkaar aan. Institutionele analyse verbindt deze methoden met elkaar. Het institutionele kader dat gebruikt is voor institutionele analyse is het IAD framework. Tabel 4 geeft een overzicht van de gebruikte methoden.

Methode	Doel
Literatuur analyse	Geeft inzicht in de beschikbare wetenschappelijke literatuur met betrekking tot het onderwerp. Introduceren van het IAD framework. Geeft antwoord op deelvraag 1.
Beleids- en documentanalyse	Geeft inzicht in de achtergrond van de projecten en zorgt voor analyse van relevant overheidsbeleid. Geeft antwoord op deelvraag 2.
Diepte-interviews	In kaart brengen van individuele perspectieven op basis van regels uit het IAD framework. Geeft antwoord op deelvraag 3 en 4.

Tabel 4: Overzicht van gebruikte methoden.

Naast deze methoden van data-verzameling is er ook informatie gewonnen op de conferentie Ruimte voor Zon in het provinciehuis in Groningen. Ten slotte is ook informatie verkregen door gesprekken met zonnepark experts werkzaam bij en via het stagebedrijf die niet direct betrokken waren bij de zonneparken die centraal staan in dit onderzoek.

Bij de interviews is er toestemming gevraagd voor opname van de gesprekken. De interviews zijn daarna woordelijk uitgetypt. Hierbij zijn niet relevante stukken overgeslagen en er is een goed lopend verhaal gemaakt die goed te lezen en te analyseren is. Het coderen van de transcripten is gedaan middels het toekennen van kleuren aan zinnen. Elke kleur komt overeen met een regel uit het IAD framework. Een gedeelte van een gecodeerd interview is te vinden in bijlage ii. De resultaten van de diepte-interviews zijn te vinden in hoofdstuk 5 .

De twee zonneparkprojecten worden apart van elkaar geanalyseerd omdat ze niet rechtstreeks met elkaar te vergelijken zijn. Per project is er onderscheid gemaakt tussen de verschillende fases van het project: het beleid en het project ontwerp en realisatie. Het analyseren van het overheidsbeleid heeft vooral input geleverd voor de eerste fase 'beleid'. Bij deze fase wordt eerst ingegaan op de *rules-in-form* uit de beleidsdocumenten maar er wordt ook gekeken naar de *rules-in-use*. De *rules-in-use* vormen de interpretatie van het beleid, wat duidelijk wordt tijdens de diepte-interviews. De data uit de diepte-interviews gaven een praktische blik op het beleid en gaven inzicht in de institutionele context van het project ontwerp en realisatie, de *rules-in-use*. Deze *action situations* zijn geanalyseerd aan de hand van de zeven typen regels zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 3. De zeven regels zijn: boundary rules, position rules, choice rules, information rules, scope rules, aggregation rules en payoff rules.

In navolging van Hijdra et al. (2015) zijn de regels van het IAD framework uitgewerkt en toegespitst op zonneparkprojecten. Onderstaande tabel 5 is de leidraad voor het verwerken van de data.

	Beleid	Project ontwerp en realisatie
Boundary rules	<p>Welke actoren zijn betrokken bij het opstellen van het beleid? (Inclusion/exclusion)</p> <p>Hoe zijn deze actoren betrokken geraakt?</p> <p>Kunnen de actoren vrij toetreden tot de positie?</p> <p>In welke mate participeren de actoren in de beleidvorming?</p> <p>In welke mate is er sprake van draagvlak van het beleid?</p>	<p>Welke actoren zijn betrokken bij het project ontwerp en realisatie? (Inclusion/exclusion)</p> <p>Hoe zijn deze actoren betrokken geraakt?</p> <p>Kunnen de actoren vrij toetreden tot de positie?</p> <p>In welke mate participeren de actoren in het project ontwerp en realisatie?</p> <p>In welke mate is er sprake van draagvlak van het project?</p>
Position rules	<p>Welke positie nemen de actoren in?</p> <p>Wat zijn de verantwoordelijkheden van elke actor op een bepaalde positie?</p> <p>Hoe is de verantwoordelijkheid verdeeld? (bijv. grootte van het park bepaalt wie verantwoordelijk is)</p>	<p>Welke positie nemen de actoren in?</p> <p>Wat zijn de verantwoordelijkheden van elke actor op een bepaalde positie?</p> <p>Hoe is de verantwoordelijkheid verdeeld?</p>
Choice rules	<p>Welke beleidsstukken zijn gemaakt?</p> <p>Wat is het doel van de beleidsstukken?</p> <p>Wat mag of moet een actor doen tijdens de beleidvorming en onder welke voorwaarden?</p> <p>Welke acties ondernemen betrokken actoren?</p>	<p>Wat zijn de doelstellingen van de betrokken actoren?</p> <p>Wat mag of moet een actor doen tijdens het project ontwerp en onder welke voorwaarden?</p> <p>Welke acties ondernemen betrokken actoren? Bijv. design en contracten</p>
Information rules	<p>Op basis van welke kennis wordt het beleid opgesteld? Bijv. externe kennis, eerdere ervaring, leerproces.</p> <p>Op welke manier is er communicatie tussen en met actoren?</p>	<p>Op basis van welke kennis worden keuzes gemaakt in het project? Bijv. externe kennis, eerdere ervaring, leerproces.</p> <p>Op welke manier is er communicatie tussen en met actoren?</p>
Aggregation rules	<p>Hoe worden besluiten genomen? Bijv. onderhandeling of stemming</p> <p>Hoe wordt de inhoud van het beleid afgestemd met andere</p>	<p>Hoe worden besluiten genomen? Bijv. onderhandeling of stemming</p>

	actoren? Is er sprake van afhankelijkheid? Is er samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten?	Hoe wordt er afgestemd met andere actoren? Is er sprake van afhankelijkheid? Wat is de uitkomst van de samenwerking tussen de verschillende actoren? Bijv. technisch plan, overleg buurtbewoners, onderdeel participatie en draagvlak.
Scope rules	Wat is het resultaat? Bijv. richtlijnen voor omvang park Waar is een zonnepark toegestaan? Bijv. voorkeurslocatie. Voor welke tijdsperiode is een zonnepark toegestaan?	Wat is het resultaat? Bijv. richtlijnen voor omvang park Waar is een zonnepark toegestaan? Bijv. voorkeurslocatie. Voor welke tijdsperiode is een zonnepark toegestaan?
Payoff rules	Hoe zijn de kosten en opbrengsten verdeeld tussen actoren? Wat zijn stimulansen voor een positief proces? Wordt er terug gekeken op de werking van het beleid in de praktijk?	Hoe zijn de kosten en opbrengsten verdeeld tussen actoren? Wat zijn stimulansen voor een positief proces? Wordt er na realisatie terug gekeken op het proces?

Tabel 5: Overzicht per action situation met relevante kenmerken.
Gebaseerd op Hijdra et al. (2015).

Om de informatie uit de beleidsanalyse en de diepte-interviews gestructureerd te verwerken wordt een format opgesteld die wordt ingevuld tijdens het analyseren van de informatie. Er worden vijf formats ingevuld namelijk voor de Rijksoverheid, voor de beleidsfase van de case Vlagtwedde, voor het project ontwerp en realisatie Vlagtwedde, voor het beleid van de case Franekeradeel en ten slotte voor de project ontwerp en realisatie fase van het zonnepark in Franekeradeel. Per rule van het IAD framework wordt er onderscheid gemaakt tussen het macro-, meso- en micro-niveau. Bijlage iii bevat een leeg format. De ingevulde formats dienen als leidraad voor de resultaten en de analyse.

3.4 Ethische kwesties

Onderzoeker is niet direct betrokken bij de twee case studies, wel indirect via het stagebedrijf Rho adviseurs voor leefruimte. Zij hebben geadviseerd en plannen geschreven voor de betrokken gemeenten en projectontwikkelaars. Dit was echter al voordat de onderzoeker bij het stagebedrijf kwam. Onderzoeker heeft dus geen invloed gehad in wat in het beleid kwam te staan. Er is geen sprake van belangenverstremgeling geweest. Onderzoeker streeft ernaar om objectief onderzoek te doen. Hoewel de onderzoeker niet direct is betrokken bij de projecten is het wel belangrijk om de *positionality* van de onderzoeker te benoemen.

“It’s critical to pay attention to positionality, reflexivity, the production of knowledge and the power relations that are inherent in research processes in order to undertake ethical research...” (Sultana, 2007, p. 380).

Respondenten zijn op de hoogte van de connectie tussen onderzoeker en Rho adviseurs. Hierdoor is het mogelijk dat ze in de diepte-interviews voorzichtig zijn in het beoordelen van het werk van Rho adviseurs.

In de diepte-interviews wordt ook de persoonlijke positie van de respondenten behandeld. Dit is heel persoonlijk en kan invloed hebben op de antwoorden die gegeven worden. Het is mogelijk dat de antwoorden op de oppervlakte blijven en niet de eigen positie of handelen ter discussie stellen. Daarnaast kunnen de zonneparkprojecten politiek en publiek gevoelig liggen. Dit kan zorgen voor sociaal wenselijke antwoorden of onvolledige antwoorden op de vragen.

Onderzoeker is zich bewust van het feit dat diepte-interviews kwalitatief van aard zijn en de analyse van de resultaten onderhevig is aan de interpretatie van de onderzoeker. Per stakeholder wordt er één respondent geïnterviewd. De opvattingen van deze respondent hoeven niet de opvattingen van de organisatie als geheel te zijn. Om te kunnen generaliseren zijn meerdere diepte-interviews noodzakelijk.

Onderzoeker heeft voor de diepte-interviews al achtergrond informatie opgedaan door het lezen van nieuwsartikelen. De nieuwsartikelen leveren input voor de interviews waarbij de respondent gevraagd wordt naar het procesverloop en de ervaringen. Er wordt niet met een veroordeelde blik de interviews ingegaan.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de beleidsanalyse en de diepte-interviews weergegeven. De beleidsdocumenten staan in tabel 2 en worden aan het begin van elke paragraaf kort toegelicht. De informatie uit de beleidsdocumenten en de aanvullende informatie uit de diepte-interviews zijn geanalyseerd aan de hand van het Institutional Analysis and Development framework. De resultaten worden uitgewerkt aan de hand van de zeven regels.

Er wordt begonnen op het macro-niveau met de Rijksoverheid. Aangezien er geen diepte-interviews zijn afgenomen met ambtenaren van de Rijksoverheid wordt alleen het energie- en RO-beleid van de Rijksoverheid geanalyseerd. Vervolgens worden in paragraaf 2 en 3 de cases Vlagtwedde en Franekeradeel uitgewerkt. Provincie en gemeente zitten opereren hier zowel op meso- als op micro-niveau. De projectontwikkelaar bevindt zich op micro-niveau. In de analyse van het beleid worden de *rules-in-form* duidelijk en in de diepte-interviews wordt de toepassing van de regels inzichtelijk, dit zijn de *rules-in-use*.

4.1 Rijksoverheid

Deze paragraaf start met een algemene beschrijving over het energiebeleid van het Rijk. Vervolgens wordt er het ruimtelijke ordeningsbeleid verder uitgewerkt van beleid tot uitvoerende instrumenten. Ten slotte vindt er een institutionele analyse plaats waarbij verder wordt ingegaan op de regels van het IAD framework.

4.1.1 Energie

Tot 1989 was de elektriciteitsmarkt centraal georganiseerd en had de staat een monopolie op zowel productie als op distributie van elektriciteit. In 1989 werd de nieuwe Elektriciteitswet ingevoerd waardoor productie van elektriciteit los werd gekoppeld van de distributie (Slingerland, 1999). In de Elektriciteitswet staan regels wat betreft productie, transport en levering van elektriciteit. In 1998 is deze wet gewijzigd wat mogelijkheden bood voor iedereen om energie op te wekken. Het oude gecentraliseerde systeem is nu geliberaliseerd (Slingerland, 1999). De markt voor groene energie is in 2001 geliberaliseerd. Sindsdien zijn er veel nieuwe bedrijven op de markt gekomen die verschillende duurzame energiebronnen gebruiken. Deze competitie had tot gevolg dat de groene bedrijven energie leveren voor dezelfde of zelfs tegen lagere prijzen dan de grijze energie leveranciers (Agterbosch et al., 2004). Deze veranderingen in de energiesector kunnen worden gezien als grote institutionele veranderingen.

Wat betreft duurzame energie heeft de Rijksoverheid in 2013 een Energieakkoord gesloten met 47 partijen. Het **Energierapport** geeft de visie weer op de energievoorziening van de toekomst. In de **Energieagenda** beoogt het kabinet een helder en ambitieus perspectief te schetsen richting 2030 en 2050 zodat de afspraken, gemaakt in Parijs, gehaald kunnen worden (EZ, 2016a).

In de structuurvisie 'Windenergie op land' is aangegeven hoeveel MW aan windenergie iedere provincie moet opwekken (I&M en EZ, 2014). Voor zonne-energie geldt deze taakstelling niet en zijn provincies en gemeenten vrij in de ambitie die zij beogen wat betreft de hoeveelheid op te wekken zonne-energie. Iedere provincie en gemeente kan kiezen voor een andere energiemix. Zonne-energie kan een onderdeel zijn van de energiemix (EZ, 2016b).

4.1.2 Ruimtelijke ordening

Omgevingsrecht

Op macro-niveau kent het omgevingsrecht alle wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. De basis voor het omgevingsrecht ligt in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht (Wabo) in samenhang met de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze wetten zijn vastgesteld door de Rijksoverheid. In de Wro zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening vastgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds beleid en anderzijds uitvoering (Van Doorn & Pietermaat-Kros, 2011). In de Wro, Wabo en Chw is vastgesteld wie waarover besluit. Dit valt onder de aggregation rules.

In 2012 heeft de Rijksoverheid de **Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)** opgesteld. In deze visie schetst het Rijk de ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. In de nieuwe Omgevingswet, die in 2021 in moet gaan, worden regels gebundeld zodat ruimtelijke projecten makkelijk gestart kunnen worden. De Rijksoverheid wil hiermee onder andere duurzame projecten stimuleren. Het Rijk, provincies en gemeenten moeten onder de Omgevingswet verplicht omgevingsvisies opstellen (Rijksoverheid, 2018b). Een omgevingsvisie is een integrale visie waarin verschillende belangen worden meegenomen en op elkaar worden afgestemd, zoals ruimte, milieu en landschap (Rijksoverheid, 2018b).

Overheidsbeleid

Het Rijk geeft decentrale overheden veel ruimte in het te voeren ruimtelijke ordeningsbeleid (EZ, 2016a). Een provinciale omgevingsvisie beschrijft integraal de lange termijnvisie voor de fysieke leefomgeving. Veel provincies, zoals Groningen, hebben deze omgevingsvisie al (Provincie Groningen, 2016b). Anderen, zoals de provincie Friesland, zijn hier reeds mee bezig (Provincie Friesland, 2018a). De energietransitie neemt in elk provinciaal ruimtelijk beleid een grote rol in. De ambitie van zowel de provincie Friesland als de provincie Groningen ten aanzien van duurzame energie is vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. In de omgevingsverordening zijn regels opgesteld die bij het programma horen. Specifiek voor zonne-energie heeft de provincie Friesland provinciaal zonnebeleid opgesteld (Provincie Friesland, 2018b).

Gemeenten leggen hun duurzame energie ambitie vast in gemeentelijk energiebeleid. Niet alle gemeenten hebben echter energiebeleid. Sommige gemeenten beschikken daarentegen over specifiek zonnebeleid voor zonneparken (Provincie Friesland, 2018b).

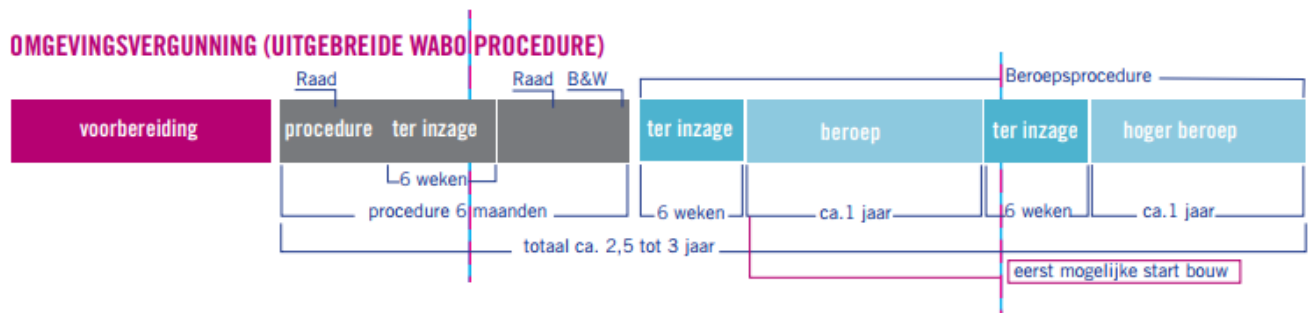
Uitvoering van beleid

Voor de uitvoering van het beleid zijn het bestemmingsplan, het inpassingsplan en de gemeentelijke beheersverordening de instrumenten (Van Doorn & Pietermaat-Kros, 2011). In het geval van realisatie van een zonnepark is enkel het bestemmingsplan relevant.

In een bestemmingsplan is bepaald welke gronden mogen worden gebruikt, op welke manier en welke functies worden toegekend aan de gronden (Van Doorn & Pietermaat-Kros, 2011). Een bestemmingsplan voorziet in de meeste gevallen niet in de plaatsing van zonneparken. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevat de instrumenten die nodig zijn voor de uitvoering van een concreet project. Particulieren mogen, tenzij voldaan aan enkele voorwaarden, vaak zonder vergunning zonnepanelen op hun dak plaatsen. Voor grondgebonden zonneparken geldt dit niet. In alle gevallen zal er een vergunning aangevraagd moeten worden (RVO, 2015). Dit is een omgevingsvergunning waarin meerdere vergunningen – denk aan bouw- en milieuvergunningen – in samenkomen (Van Doorn & Pietermaat-Kros, 2011). Het is ook mogelijk om de bestemming van het gebied te wijzigen om op die manier een zonnepark toe te staan. In veel gevallen wordt echter de procedure gevolgd voor een omgevingsvergunning omdat op die manier het gebied de huidige functie kan behouden. Dit heeft als voordeel dat na exploitatie van het zonnepark de oude functie van het gebied hersteld kan worden (RVO, 2015).

De ruimtelijke procedure die doorlopen wordt bij het aanvragen van een omgevingsvergunning is in veel gevallen de uitgebreide Wabo procedure. Deze procedure is schematisch weergegeven in figuur 9. Met de uitgebreide Wabo procedure wordt gelijktijdig de ruimtelijke onderbouwing opgesteld die inzicht geeft

waarom er tijdelijk af moet worden geweken van het bestemmingsplan. Ook is er bij de uitgebreide Wabo procedure de mogelijkheid om al vroeg in het proces bewoners inspraak te geven.



Figuur 9: Een schematische weergave van de uitgebreide Wabo procedure.
Bron: Rho adviseurs voor leefruimte.

De Crisis- en herstelwet (Chw) is een voorloper van de Omgevingswet. De Chw draagt bij aan versnelde besluitvorming over ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dit wordt gedaan door korte (aanvraag)procedures (Rijksoverheid, 2018a). Zonneparken kunnen dan bijvoorbeeld zonder uitgebreide procedure vergund worden waardoor het park dus sneller gerealiseerd kan worden. De huidige bestemming van het gebied blijft in dat geval wel hetzelfde.

4.1.3 Institutionele analyse

Boundary rules

Boundary rules verduidelijken welke actoren betrokken zijn bij het opstellen van het beleid. De Energieagenda en het Energierapport zijn opgesteld door de Rijksoverheid. De randvoorwaarden zijn geschetst door Europese kaders. De Europese kaders komen tot stand in mondiale context. De Nederlandse overheid is dus niet volledig vrij in het opstellen van energiedoelstellingen.

Position rules

Position rules verduidelijken wat de verantwoordelijkheden zijn van een actor op een specifieke positie. Volgens het Energierapport en de Energieagenda heeft het Rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid in ruimtelijke facilitering van de energietransitie. Echter legt het Rijk de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke ordeningsproces zoveel mogelijk bij de desbetreffende provincie of gemeente. Enkel voor het gebruik van de Noordzee is het Rijk bevoegd gezag. Voor zonne-energie en andere duurzame voorzieningen is volgens het Rijk geen nationaal ruimtelijk beleid nodig omdat dit de taak van provincies en gemeenten is. De Rijksoverheid stelt dan ook geen specifieke doelstellingen op voor het aantal zonne-energie projecten die gerealiseerd moeten worden.

De Rijksoverheid heeft een grote financiële rol. Zonnepark ontwikkelaars kunnen subsidie aanvragen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat middels het subsidie instrument 'Stimulering Duurzame Energieproductie' (SDE+). Twee keer per jaar wordt er een nieuwe ronde geopend. Veel businesscases komen niet rond zonder de SDE+ regeling. In die zin heeft het Rijk veel invloed op de realisatie van zonneparken. Veel grote zonneparkprojecten zijn afhankelijk van de regelingen van de Rijksoverheid. Deze regelingen, zoals de SDE+ en de postcoderoos, bepalen voor een belangrijk deel de randvoorwaarden: hoe snel en hoe makkelijk het gaat.

Choice rules

Choice rules verduidelijken wat de doelen van de actoren zijn. Het geeft uitleg over wat een actor mag of moet doen op een bepaald moment in het proces en onder welke voorwaarden.

Het doel van het Rijk is om in 2050 bijna volledig duurzaam te zijn. Hiervoor zijn duurzame energie projecten nodig. Zoals in de Energieagenda wordt uitgelegd kan het Rijk bijdragen aan de realisatie van energie projecten door de Rijkscoördinatieregeling (RCR) toe te passen. In theorie kan het Rijk ook voor grootschalige zonprojecten de RCR toepassen. In de praktijk gebruikt het Rijk deze regeling wel voor windenergie projecten maar is het voor zonne-energie projecten nog niet voorgekomen. De provincie Groningen heeft bijvoorbeeld met het Rijk afgesproken dat zij grote zonprojecten gaan begeleiden in plaats van het Rijk (Provincie Groningen, 2018). De Rijksoverheid houdt zich niet bezig met de manier waarop zonneparken ruimtelijk ingepast dienen te worden.

Het is van nationaal belang dat er een *“zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming plaatsvindt bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten”* zoals vermeldt in de SVIR (I&M, 2012). De ruimte in Nederland is namelijk schaars en nieuwe ontwikkelingen moeten daardoor aantoonbaar bijdragen aan een concrete vraag. Een belangrijk instrument om dit te toetsen is de ladder voor duurzame verstedelijking, kort gezegd 'de ladder'. In de SVIR wordt de ladder geïntroduceerd en hij is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder vraagt van gemeenten, provincies en projectontwikkelaars om de behoefte van de ontwikkeling aan te tonen (Rijksoverheid, 2016). Om een zorgvuldige afweging te onderbouwen moeten drie treden worden doorlopen. De ladder werd door regionale overheden ook gebruikt om een zonnepark aan te toetsen. De ladder was niet gemaakt met de bedoeling om het specifiek voor zonneparken te gebruiken. De rechter heeft op 16 maart 2016 een uitspraak⁴ gedaan waarin wordt gesteld dat installaties voor het opwekken van duurzame energie, zoals windmolens, mestvergisters en zonneparken niet beschouwd worden als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet gehanteerd hoeft te worden in het geval van zonneparken. Hieruit blijkt dat RO-instrumenten niet automatisch ook gebruikt kunnen worden voor duurzame energie projecten.

Information rules

Information rules verduidelijken op welke manier actoren met elkaar communiceren en informatie uitwisselen. In de SVIR staat beschreven dat het Rijk provincies en gemeenten faciliteert door het aanpassen van wet- en regelgeving en door het ontwikkelen en delen van kennis. Dit doen ze in algemene zin en niet concreet voor zonneparken.

Aggregation rules

Aggregation rules verduidelijken hoe besluiten worden genomen en of ze afhankelijk zijn van elkaar. Het geeft daarnaast inzicht in hoe de samenwerking en afstemming met andere actoren plaatsvindt.

Het Rijk wil dat op alle bestuurlijke niveaus de energietransitie wordt geïntegreerd in het ruimtelijk beleid. In het ruimtelijk beleid van het Rijk is aangegeven dat duurzame energie veel ruimte vraagt. Het ruimtelijk beleid gaat verder niet in op de wijze waarop duurzame energie moet worden ingepast. In de Energieagenda is er wel een hoofdstuk geweid aan de inpassing van de energietransitie in de fysieke leefomgeving. Hier wordt ingegaan op de ruimtelijke uitdagingen en kansen en de verdeling van bevoegdheden.

Scope rules

Scope rules verduidelijken de kaders waarbinnen besluiten worden genomen. In het kader van zonneparken bepalen scope rules onder andere waar een zonnepark is toegestaan. Het Rijk geeft geen richtlijnen voor mogelijke plekken voor een zonnepark, de mogelijke tijdsperiode of de omvang van een zonnepark. Wel zet het Rijk zowel in de SVIR als in het energiebeleid in op multifunctioneel ruimtegebruik. De koppeling met zonneparken wordt niet gemaakt.

⁴ Onder ECLI:NL: RVS:2016:709

Voor zonne-energie projecten is er geen gedragscode zoals die er wel is bij windenergie projecten, namelijk de Gedragscode Draagvlak en Participatie Windenergie op Land. Het lijkt dat het Rijk een dergelijke gedragscode voor zonneparken niet nodig acht.

Payoff rules

Payoff rules verduidelijken hoe de kosten en opbrengsten zijn verdeeld tussen actoren en wat stimulansen zijn voor een succesvol project. De kosten van het Rijk zijn de uit te keren subsidies. De SDE+ is een stimulant voor een positief proces. Nieuwe zonneparken dragen bij aan de energiedoelstellingen van het Rijk en zijn dus tevens de opbrengsten voor het Rijk.

Overzicht

In deze paragraaf zijn wetten en instrumenten uiteengezet die de overheid gebruikt om energiebeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid invulling te geven. Op Rijksniveau is er veel energiebeleid gemaakt terwijl er weinig ruimtelijk ordeningsbeleid is opgesteld. Op provinciaal niveau wordt in de omgevingsvisies en -programma's aandacht besteed aan zowel energie als aan ruimtelijke ordening. Iedere gemeente heeft ruimtelijk ordeningsbeleid en instrumenten om dit uit te voeren. Dit in tegenstelling tot energiebeleid waarover niet elke gemeente beschikt. Hiermee lijkt de probleemstelling, die is gesteld in hoofdstuk 1, bevestigd.

Uit de institutionele analyse van de beleidsdocumenten van de Rijksoverheid blijkt dat het Rijk op macro-niveau invloed heeft op de realisatie van zonneparken door het beschikbaar stellen van subsidies. Grote zonneparken kunnen rekenen op financiële steun uit de SDE+. Subsidie wordt verstrekt om de energiedoelstellingen te halen. Vanuit RO stelt het Rijk geen ruimtelijke kaders op waar zonneparken zijn toegestaan en waar niet. Het lijkt dat het Rijk de verantwoordelijkheid grotendeels bij provincies en gemeenten wil houden als het gaat om zonne-energieprojecten, de Rijkscoördinatieregeling is namelijk nog niet toegepast.

4.2 Case 1: Zonnepark Vlagtwedde

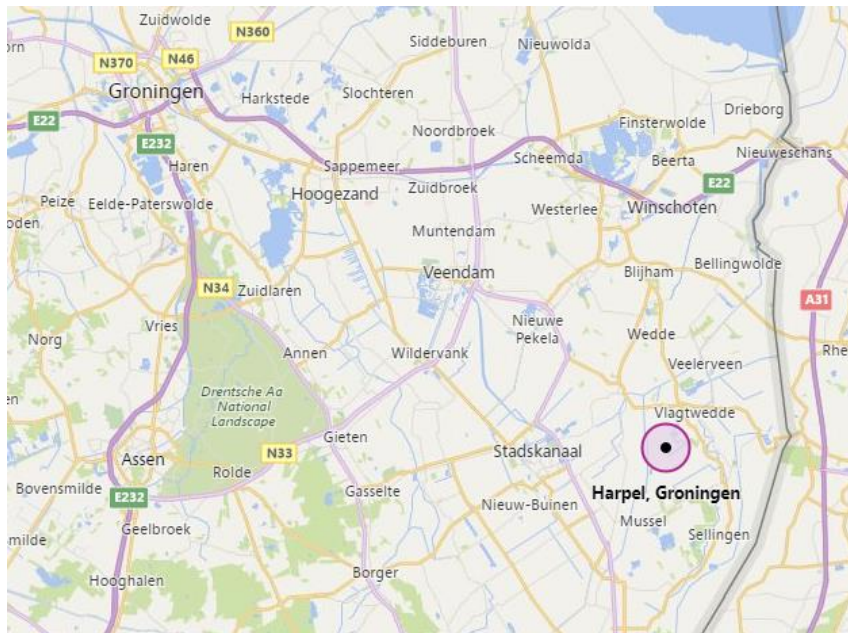
Dit hoofdstuk gaat over het zonnepark in Vlagtwedde. Eerst wordt de case geïntroduceerd en wordt er achtergrondinformatie gegeven. Vervolgens worden de resultaten van de institutionele analyse gegeven. Het zonneparkproces is opgedeeld in twee fases: beleid en project ontwerp en realisatie. De resultaten van de twee fases worden weergegeven per rule van het IAD framework.

4.2.1 Introductie

De gemeente Vlagtwedde is een voormalige gemeente in de provincie Groningen. De gemeente Vlagtwedde is met de gemeentelijke herindeling vanaf 1 januari 2018 gefuseerd met de gemeente Bellingwedde tot de nieuwe gemeente Westerwolde. In dit onderzoek wordt de 'oude' naam van de gemeente Vlagtwedde gebruikt. De gemeente Vlagtwedde had in 2015 een oppervlakte van 170,5 km² (CBS, 2015b). 16.212 mensen waren woonachtig in de gemeente op 1 januari 2015. Dit houdt in dat de bevolkingsdichtheid 97 mensen per km² waren (CBS, 2015b).

De gemeente draagt het Cittaslow keurmerk. Dit is een internationaal keurmerk voor kleine gemeenten. De filosofie hierachter is het 'minder snel' willen leven wat zorgt voor meer bewustwording in een menselijk tempo. Binnen de gemeente staan hierdoor goede communicatie en dialoog hoog in het vaandel. De gemeente Vlagtwedde wil de eigen identiteit behouden en dit koesteren voor toekomstige generaties (Gemeente Westerwolde, 2018).

Het zonnepark in de gemeente Vlagtwedde zou komen te liggen bij het buurtschap Harpel. Harpel is weergegeven in onderstaande figuur 10.



*Figuur 10: De ligging van Harpel in de provincie Groningen.
Bron: Bing Maps*

Nieuwsartikelen

Het zonnepark Vlagtwedde is veelvuldig in het nieuws geweest in de periode vanaf juni 2017 tot en met februari 2018. Regionale nieuwsmedia zoals Dagblad van het Noorden en RTV Noord hebben over het zonnepark in Vlagtwedde geschreven. Ook Het Financieele Dagblad heeft enkele artikelen gepubliceerd. Nieuwsberichten hoeven geen objectieve informatie te zijn maar geven wel inzicht in het verloop van het project. Op basis van deze informatie is een tijdsplan geschetst met de belangrijkste ontwikkelingen.

Nadat de omwonenden waren geïnformeerd over het voornemen werd het nieuws over het zonnepark openbaar gemaakt, dit was begin juni 2017. De eerste kritische noten kwam van de gemeenteraad van Vlagtwedde. De wethouder was erg enthousiast en noemt zonneparken een belangrijke ontwikkeling. De kanttekeningen van de raadsleden hadden vooral te maken met de snelle besluitvorming van de gemeente en de grootte van het park (RTV Noord, 2017a). Om met de najaarsronde van de SDE+ mee te kunnen doen moest de gemeente Vlagtwedde tijdig een besluit nemen. De snelle besluitvorming over het zonnepark was niet de enige kritische noot. Gelijktijdig aan het plan voor het zonnepark is een visie voor zonneparken opgesteld. Raadsleden noemden deze visie incompleet en de 'omgekeerde wereld'. In hun ogen zou er eerst een visie opgesteld moeten worden waar het plan aan getoetst kan worden (RTV Noord, 2017a).

Naast de gemeenteraad zijn ook omwonenden kritisch blijkt uit een artikel van Het Financieele Dagblad (FD) (2017a). De ontwikkelaar, Powerfield, had in hun ogen eerst met de omwonenden moeten overleggen. Zij ervaren dat het zonnepark er door heen wordt gedrukt. Powerfield daarentegen geeft aan dat zij in hun beleving juist alles open hebben gecommuniceerd naar omwonenden en naar de raadsleden. Ook over de verkoop van het stuk grond is onduidelijkheid ontstaan. De boer van wie het stuk grond oorspronkelijk was, gaf aan dat hij niks verkocht heeft terwijl Powerfield aangeeft dat er mondelinge en getekende overeenkomsten zijn (FD, 2017a). De rechter heeft bemiddeld tussen beide partijen waarnaar ze opnieuw met elkaar gingen onderhandelen. Powerfield en de boer werden het in de onderhandelingen eens over de verkoop van de grond (RTV Noord, 2017b).

De gemeenteraad is wel voor zonneparken maar keurt de manier waarop het proces is verlopen niet goed. Toch was het merendeel van de raad uiteindelijk wel voor het zonnepark en gaf de verklaring van geen bedenking (FD, 2017b). Ondertussen is er bij omwonenden uit nabije buurtschappen en dorpen felle tegenstand tegen het zonnepark. Zij halen het Cittaslow gedachtegoed aan waarbij kleinschaligheid, dialoog en betrokkenheid hoog in het vaandel staat. “Enkel op die manier krijg je draagvlak” (Abrahams, 2017). Ondanks het verzet van omwonenden woog voor de gemeente het duurzaamheidsbelang het zwaarst. Op 26 september 2017 stemde de gemeenteraad van Vlagtwedde met een nipte meerderheid in voor het zonnepark van 100 hectare (RTV Noord, 2017c). Met deze toestemming kon Powerfield SDE+ subsidie aanvragen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Op 9 februari heeft de rechtbank het bezwaar van twee omwonenden afgewezen waarmee de bouw van het zonnepark kon beginnen. In het voorjaar van 2018 wordt begonnen met de bouw van het park waarbij het eind 2019 in gebruik kan worden genomen (RTV Noord, 2018). Figuur 11 geeft de officiële data overzichtelijk weer.

De nieuwsartikelen zijn veelal negatief van aard. Het lijkt uit de nieuwsartikelen alsof er veel weerstand was en weinig draagvlak. Het enkel publiceren van negatieve berichten helpt niet mee om het draagvlak te vergroten. Er zijn geen positieve berichten gepubliceerd die aangeven waarom het zonnepark in Vlagtwedde wél een goed idee zou zijn. Powerfield is niet aan het woord geweest, enkel zijn zij geciteerd om hun mening te geven.



*Figuur 11: Tijdlijn met officiële data zonnepark Vlagtwedde.
Bron: Gemeente en nieuwsartikelen*

Aardgasproblematiek

De provincie Groningen heeft door de gasboringen te maken met aardbevingen. Het is lastig te zeggen of de aardgasproblematiek bijdraagt aan de realisatie van zonneparken. Zoals de provincie Groningen in het diepte-interview aangeeft zijn er relatief veel energiecoöperaties. Er heerst een pioniersgeest wat betreft duurzame energie. Door de aardgasproblematiek zou gesteld kunnen worden dat men de energiewinning graag in eigen hand wil nemen. Anderzijds wordt de aardgasproblematiek aangehaald als zijnde nóg iets wat grote impact heeft op de mensen in de provincie Groningen: naast aardbevingen nu ook grote zonneparken (Interview provincie Groningen). Dit zou juist het draagvlak kunnen verkleinen. Dit onderzoek gaat niet in op draagvlak onder inwoners en de invloed van de aardgasproblematiek. De politiek speelt wel in op de traditie van de provincie Groningen als energieleverancier voor het Westen. Wat begon met veen en turf, en vervolgens gas, levert de provincie nu zonne-energie. De provincie neemt hier een positie in als energieleverancier. Dit zou gezien kunnen worden als een informele position rule.

4.2.2 Beleid & Project ontwerp en realisatie

In deze paragraaf worden de resultaten van de eerste en tweede fase van het zonneparkproject in Vlagtwedde weergegeven, namelijk over het beleid en over het project ontwerp en realisatie. Bij de eerste

fase 'beleid' wordt eerst ingegaan op de *rules-in-form* uit de beleidsdocumenten. Ook wordt er in deze fase gekeken naar de *rules-in-use* waarbij het gaat om de interpretatie van het beleid. Dit wordt duidelijk tijdens de diepte-interviews. In de tweede fase 'project ontwerp en realisatie' wordt gefocust op de *rules-in-use* tijdens de diepte-interviews.

Ten eerste worden de beleidsdocumenten van de provincie Groningen en de gemeente Vlagtwedde ten aanzien van ruimtelijke ordening en energie beschreven. Deze beleidsdocumenten zijn namelijk relevant voor het zonnepark in Vlagtwedde.

De informatie uit de beleidsdocumenten en de aanvullende informatie uit de diepte-interviews zijn geanalyseerd aan de hand van het Institutional Analysis and Development framework. De resultaten worden per rule van het IAD framework weergegeven. De resultaten omvatten zowel het macro-, meso- en micro-niveau waarbij de Rijksoverheid het macro-niveau vertegenwoordigd, de provincie en gemeente zowel op het meso- als op het micro-niveau actief zijn en de projectontwikkelaar het micro-niveau bestijgt.

Provincie Groningen

De **Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020** bevat de lange termijnvisie van de provincie. Het is een integrale visie op de fysieke leefomgeving. Specifiek wordt het beleid ten aanzien van duurzame energie beschreven. De regels bijhorend aan dit beleid staan in de **Omgevingsverordening**.

Wat betreft energie heeft de Provincie Groningen het **Programma Energietransitie 2016-2019** opgesteld waarin de ambities en maatregelen beschreven staan om de energietransitie te versnellen. Specifiek voor zonneparken is er de '**handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken**'. Dit biedt overheden en initiatiefnemers een ruimtelijk afwegingskader wat helpt bij het zoeken naar een geschikte locatie voor een zonnepark en de inpassing ervan in het landschap.

Gemeente Vlagtwedde

De gemeente Vlagtwedde heeft op het gebied van ruimtelijke ordening het '**bestemminsplan buitengebied 2009 met een gedeeltelijke herziening in 2015**'. Wat betreft energie heeft de gemeente de **beleidsnotitie zonneparken Vlagtwedde** vastgesteld.

Boundary rules

Boundary rules verduidelijken welke actoren betrokken zijn bij het opstellen van het beleid en bij de uitvoering van het beleid in het zonneparkproject. Ook geven ze inzicht in de manier waarop de actoren betrokken zijn geraakt bij het project ontwerp en realisatie.

Beleid

De provincie Groningen stelt haar beleid op met input van externe bedrijven en organisaties. Zo is het programma Energietransitie van de provincie opgesteld met input van gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en externe energiedeskundigen. Deze actoren zijn ook geconsulteerd voor de opstelling van de handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken. Hierbij is ook ontwerpend onderzoek door Libau en MD Landschapsarchitecten gedaan. De handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken is door de provincie in 2016 opgesteld. De gemeente Vlagtwedde verwijst in de beleidsnotitie zonneparken, uit 2017, naar het beleid van de provincie. De gemeente Vlagtwedde heeft de beleidsnotitie op laten stellen door Rho adviseurs voor leefruimte. De gemeente Bellingwedde waar de gemeente Vlagtwedde mee is gefuseerd wilde niet meewerken aan het zonnebeleid. Powerfield heeft geen invloed gehad in de inhoud van het beleid.

Voor de uitvoering van het beleid wordt bij zonneparken in het buitengebied het bouwheerschap van de provincie Groningen geraadpleegd. Het bouwheerschap heeft als taak om de ruimtelijke kwaliteit van het Groninger landschap te behouden.

Project ontwerp en realisatie

Het initiatief kwam van projectontwikkelaar Powerfield. De betrokken overheden zijn naast de gemeente Vlagtwedde ook de provincie Groningen omdat het een zonnepark is in het buitengebied betreft waardoor de provincie verplicht betrokken moet worden. Volgens Powerfield zijn bij dit zonnepark de 'beste mensen' van provincie en gemeente betrokken omdat het een groot park is. Bij het ontwerp zijn ook het bouwheerschap van de provincie betrokken door de provincie Groningen. Ook het waterschap is geraadpleegd bij het planontwerp.

Powerfield heeft de grondeigenaar erbij betrokken om grond te verwerven. Verder zijn burgers erbij betrokken. Volgens de gemeente zijn deze echter pas laat betrokken en slechts in minimale mate. Powerfield zegt hierover: *"Voordat je burgers benaderd wil je wel zeker weten of de gemeente achter het initiatief staat om geen onnodige onrust te veroorzaken."* Hieruit wordt duidelijk dat er een spanningsveld is wat betreft het punt wanneer burgers betrokken zouden moeten worden. Powerfield heeft drie nabije omwonenden persoonlijk benaderd met een brief en in de omgeving hebben ze 100 mensen een brief gestuurd en uitgenodigd voor een inloopavond. Hierover zegt Powerfield: *"Alleen waar we vaak tegenaan lopen is dat als je die 3 mensen een brief stuurt, dan weten die andere 100 mensen dat er een zonnepark komt. En op het moment dat je die andere 100 mensen een brief stuurt, dan weten die 3 anderen het. Alleen die 3 vinden het wel fijn als ze eerder geïnformeerd worden."* Niet alleen het feit dat burgers betrokken worden maar ook de manier waarop ze betrokken worden bij het plan blijkt dus lastig in de praktijk.

Plaatselijk Belang Harpel vertegenwoordigd veel mensen in het buurtschap. De mensen in het buurtschap zijn door Powerfield via het plaatselijk belang op de hoogte gehouden van de plannen en erbij betrokken. Powerfield heeft het idee dat er zeker draagvlak is voor het project: *"Draagvlak is dan de acceptatie. Mensen staan er nooit om te springen."*

Position rules

Position rules verduidelijken welke positie de actoren innemen en wat de verantwoordelijkheden zijn van een actor op een specifieke positie zowel in het maken van beleid als in het project ontwerp en realisatie.

Beleid

Volgens de provincie Groningen neemt het Rijk geen koppositie in maar 'een volgende positie' als het gaat om zonne-energie. Er zijn namelijk geen doelstellingen gesteld in tegenstelling tot windenergie. Financieel neemt het Rijk wel een sterke positie in door de SDE+ subsidie regeling en de postcoderoosregeling. Deze zijn landelijk georganiseerd en hebben ook betrekking op het zonnepark in Vlagtwedde.

Het provinciebestuur van Groningen heeft de energietransitie als stokpaardje en neemt een heel duidelijke positie in wat betreft de te nemen richting. Dit zorgt ervoor dat de hele organisatie weet wat er moet gebeuren. Dit betekent niet dat elke ambtenaar duurzaamheid als het belangrijkste ziet. Binnen de provincie zijn er ambtenaren die denken vanuit duurzaamheidsbelang maar ook vanuit ruimtelijke ordening. *"RO is even belangrijk als duurzaamheid"* volgens een projectleider van de provincie. De afweging tussen diverse belangen wordt gedaan door het energieteam van de provincie. Zij kijken naar wat er mogelijk is binnen de ruimtelijke kaders. De provincie kan ook enkel toetsen binnen de ruimtelijke kaders: *"We willen ook binnen maatschappelijke kaders maar daar is onze rol lastiger. Wij zetten daar wel op in, maar kunnen daar minder dwingend in zijn dan in de ruimtelijke zin."*

Binnen de ruimtelijke kaders is de provincie verantwoordelijk voor de inpassing van een zonnepark aangrenzend aan of volledig in het buitengebied, zoals vermeldt in de omgevingsverordening van de provincie Groningen. Een deskundige van de provincie moet altijd betrokken zijn bij een zonnepark groter dan 1 hectare of een zonnepark in het buitengebied.

Binnen de gemeente Vlagtwedde zijn er verschillende belangen: *“De RO-afdeling en de afdeling Duurzaamheid en Economische Zaken hebben niet altijd dezelfde belangen”*, volgens de beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente. Bij het opstellen van de beleidsnotitie zonneparken had de gemeente een leidende rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de inpassing van zonneparken binnen stedelijk gebied en zonneparken die aangrenzend en ruimtelijk ondergeschikt zijn aan bestaand stedelijk gebied en waarbij de omvang niet groter dan 1 hectare is. Tabel 6 geeft een overzicht van de verdeling van verantwoordelijkheid tussen provincie en gemeente.

	GEMEENTE	GEMEENTE: < 1 Ha	PROVINCIE: ≥ 1 Ha	PROVINCIE	
	stedelijk gebied	buitengebied			
		aangrenzend aan stedelijk gebied		aangrenzend aan bouwblok	los in landelijk gebied
		bij stedelijke kernen	bij dorpen		
kleinschalig	✓	passend bij de aard en schaal van de kern ✓	passend bij de aard en schaal van de kern ✓	bedrijfseigen activiteit ✓	GS kan locaties aanwijzen ✗
grootschalig	✓	passend bij de aard en schaal van de kern ✓	nvt	nvt	GS kan locaties aanwijzen ✗

Tabel 6: Verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeente.

Bron: Provincie Groningen (2018)

Project ontwerp en realisatie

Het Rijk heeft in dit zonneparkproject een belangrijke positie ingenomen, namelijk een financiële hoofdrol. Het verkrijgen van de SDE+ subsidie was een heel belangrijk onderdeel in het traject namelijk om de business case van Powerfield rond te krijgen. De provincie heeft meer een ruimtelijke dan een financiële rol. Zowel provincie als gemeente hebben een faciliterende rol. Omdat het zonnepark in het buitengebied ligt, is de rol van de provincie groter in vergelijking met een zonnepark binnen stedelijk gebied omdat de provincie intensiever kijkt naar zonneparken in het buitengebied.

Powerfield was volledig verantwoordelijk voor het project. Toch voelde ook de gemeente zich verantwoordelijk in de zin van dat ze zoveel mogelijk uit het project moesten halen voor de omgeving.

Choice rules

Choice rules verduidelijken wat de doelen van de actoren zijn. Het geeft uitleg over wat een actor mag of moet doen op een bepaald moment in het proces en onder welke voorwaarden.

Beleid

De Rijksoverheid maakt geen keuzes over waar of hoe zonneparken gerealiseerd moeten worden. Ook ontbreekt een doelstelling voor de realisatie van zonne-energie. De provincie Groningen heeft daarentegen zichzelf twee jaar geleden een hoge ambitie gesteld van 300 MW. Het beleid is inmiddels door de praktijk al ver ingehaald.

De hoge ambitie van de provincie heeft ook ruimtelijke gevolgen: *“Als je een hoge ambitie hebt, moet je ook veel toestaan. Daarom stellen wij het buitengebied open”*. Ook grote zonneparken worden niet uitgesloten. Powerfield merkt dat de provincie Groningen ‘het meest vooruitstrevende en het beste beleid’

heeft. *“Je ziet dat andere overheden juist locaties kapot schrijven maar de provincie Groningen heeft juist die flexibiliteit en biedt opties. De provincie Groningen heeft heel sterk de benadering van ‘ja, mits’ en anderen juist ‘nee, tenzij’.”* Die flexibiliteit is deels te wijten aan de manier waarop het beleid is opgesteld. Het is namelijk kwalitatief geformuleerd waardoor er relatief veel ruimte is binnen het beleid om initiatieven te realiseren. De provincie Groningen zegt hierover: *“Maar op dezelfde grond zou je het ook kunnen afwijzen bij wijze van. Het is maar net hoe je het uitlegt. Er is dus wel een behoorlijk groot grijs gebied zou ik zeggen.”*

Voor een zonnepark in het buitengebied moet de gemeente een gebiedsvisie hebben waar het zonnepark inpast. De gebiedsvisie moet worden vastgesteld door de gemeenteraad daarna kan Gedeputeerde Staten een locatie aanwijzen voor het zonnepark zoals is uitgelegd in de Omgevingsvisie van de provincie Groningen. De provincie Groningen heeft in de actualisatie van de Omgevingsvisie uitzonderingen toegevoegd zoals de plaatsing van een zonnepark op een gesloten stortplaats of een voormalig slibdepot. Dit geeft aan dat ze meer ruimte willen bieden aan de energietransitie. Dit is ook in lijn met het meervoudig gebruik van de grond. Voor een zonnepark in het buitengebied hanteert de provincie een ruimtelijk afwegingskader met daarin een maatwerkbenadering en afwegingscriteria.

Het programma Energietransitie is voor een groot deel RO-beleid: *“De ruimtelijke component van dat energiebeleid, dat is gewoon RO-beleid. Uiteindelijk is het beleid wat we hebben ook ruimtelijke van aard want daar gaan wij als provincie uiteindelijk over.”* Zo denkt de provincie mee over de omvang, landschappelijke voorwaarden, de afstand tot bebouwing en de relatie met de schaal van het dorp. Dit valt onder RO.

De provincie vindt naast ruimtelijke kwaliteit lokale participatie ook een belangrijke randvoorwaarde. Een projectleider van de provincie: *“Maar ons zonneparkenbeleid is heel kwalitatief geformuleerd dus het is niet gewoon ouderwets RO met harde regels van het is 0 of het is 1.”* De beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente Vlagtwedde ziet ook in dat er meer flexibiliteit nodig is en wil niet vasthouden aan de regels van RO: *“Niet iedereen van mijn collega’s zal het daarmee eens zijn maar die kant moeten we wel op”.*

De keuze om de beleidsnotitie zonneparken op te stellen komt van druk van buitenaf namelijk van Powerfield die een concreet plan had. De gemeente had op dat moment nog geen duurzaamheidsbeleid en moest van de provincie eerst beleid hebben om verder te kunnen gaan met de aanvraag van Powerfield. De gemeente heeft gekozen om eerst zonneveldenbeleid (beleidsnotitie zonneparken Vlagtwedde) te maken voor de duurzaamheidsvisie. De gemeente over het opstellen van het zonneveldenbeleid: *“Wij hebben het zonneveldenbeleid niet op de aanvraag geschreven. Wij hebben het wel geschreven vanuit wat wij denken dat goed is. En toevallig past die aanvraag daar wel in”* Heel toevallig was dat niet want: *“Wij hadden wel laten doorschemeren welke kant het op ging en zij zijn daar ook op gaan werken. Dus dat is wel een beetje parallel gelopen.”* Volgens Powerfield voldeed de locatie al aan het beleid.

In het zonneveldenbeleid heeft de gemeente de keuze gemaakt om in te zetten op grootschalige parken in plaats van meerdere kleine parken omdat zij denken dat een paar grote parken minder invloed heeft op het landschap. Deze keuze is gemaakt vanuit een RO oogpunt. De beleidsambtenaar van de gemeente zegt: *“Maar als een lokale coöperatie zegt wij gaan een klein park aanleggen en er is veel participatie en alles is leuk leuk dan zeg ik ‘doen’. RO is daar niet zo blij mee maar ik wel. En uiteindelijk krijgen we dat er ook wel door. Een groot participatiedeel is denk ik gewoon heel erg belangrijk.”* Dit toont aan dat het beleid niet vast staat en dat met een goede onderbouwing ook kleine parken kunnen worden toegestaan. Ook toont het aan dat het huidige zonnebeleid van de gemeente meerdere mate is opgesteld vanuit ruimtelijke

kwaliteit dan vanuit duurzaamheidsperspectief want in dat geval zouden ook kleine parken al toegestaan moeten worden.

Project ontwerp en realisatie

Het doel van de Rijksoverheid is om meer duurzame energie te winnen. Zonneparken dragen hier aan bij en projecten kunnen subsidie krijgen. Door de keuze van het Rijk om de SDE+ subsidie twee keer per jaar ter beschikking te stellen worden projecten onder druk gezet. Bij Vlagtwedde werd het project ook onder druk gezet omdat voor een bepaalde datum de aanvraag door Powerfield voor subsidie moest worden ingediend. Naast de tijdsdruk van de SDE+ subsidie, zorgde ook de aankomende herindeling voor tijdsdruk. Nu wist Powerfield immers wie er in de raad zaten, de herindeling zou meer onzekerheid geven. *“Hoe meer onzekerheid, hoe slechter voor ons. Het was dus voor ons belangrijk om gelijk te beginnen.”* Desalniettemin heeft de Powerfield gewoon de stappen van de procedure doorlopen.

De provincie stelde eisen aan landschappelijke inpassing bijvoorbeeld de oriëntatie van de zonnepanelen. Ook de gemeente Vlagtwedde had strikte regels voor Powerfield. *“Wij wilden echt het allerbeste voor het landschap. Het was een must dat ze iets deden met dubbel ruimtegebruik of met economische meerwaarde voor de omgeving, fte creëren voor de blauwe bes.”* De doelen en wensen van de provincie en gemeente kwamen met elkaar overheen. Powerfield heeft naar het wensenlijstje van de overheden gekeken en hebben verschillende keuzemogelijkheden over hoe ze multifunctioneel ruimtegebruik in konden vullen besproken. Ze hebben gekeken naar combinatie met kippen en met vissen en met blauwe bessen struiken. Projectmanager van Powerfield over de keuzemogelijkheden van het projectontwerp: *“Dus nog voordat wij het plan hebben ingediend of voorgelegd aan omwonenden, hebben wij zulke dingen uitgezocht. Van wat is mogelijk en wat kun je doen.”* Door wet- en regelgeving vielen mogelijkheden af en bleef alleen de blauwe bessen struiken over als optie om werkgelegenheid te creëren en het park aan het zicht te onttrekken.

Om meer draagvlak te krijgen heeft Powerfield een deel van het park aangeboden voor de postcoderoos-regeling.

Information rules

Information rules verduidelijken op welke manier actoren met elkaar communiceren en informatie uitwisselen. Ook geeft het inzicht op basis van welke kennis beleid wordt opgesteld en keuzes worden gemaakt in het project.

Beleid

Een belangrijk onderdeel bij de realisatie van een zonnepark is het financiële aspect. Powerfield gaf aan dat onzekerheid bij een project verkleint zou kunnen worden als de Rijksoverheid zich tijdig uitlaat over de SDE+ subsidie van komende jaren.

De provincie Groningen weet op basis van ervaringen uit het verleden dat focus belangrijk is bij de uitvoering van een energieprogramma. Er wordt meer bereikt door te focussen op kansrijke projecten dan met een beperkte inzet te richten op veel onderwerpen.

Zowel de provincie Groningen als de gemeente Vlagtwedde erkent dat het opstellen van het beleid een leerproces is geweest. De provincie geeft aan dat het op het begin mogelijk was om nog af te wijken van het beleid. *“Nu staat het gewoon en weet iedereen hoe het werkt. Dan is afwijken niet handig. De ontwikkelaar weet hierdoor wat de spelregels zijn.”* Er is onder andere geleerd door de werkconferenties ‘Ruimte voor Zon’, georganiseerd door de provincie en er is geleerd van ervaringen opgedaan in andere zonneparkprojecten. De gemeente Vlagtwedde heeft door de tijd nieuwe inzichten gekregen waardoor het

beleid aangepast zou moeten worden. *“Soms krijg je nieuwe inzichten en dan had je andere beslissingen genomen.”*

De provincie en gemeente geven te erkennen dat er meer aandacht moet komen voor participatie, acceptatie en draagvlak in het beleid. Hiervoor is meer contact met de omgeving nodig. De provincie overlegt met gemeenten en ondernemers voor het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak om de betrokkenheid van omwonenden bij de ontwikkeling en exploitatie van zonneparken te vergroten in financiële en organisatorische zin. In de herziende Omgevingsverordening van 2017 is hier al wel op ingespeeld door uitleg te geven over de maatwerkmethode, wat een overlegmethode is via keukentafelgesprekken.

Voor Powerfield is communicatie naar de overheden en naar de omwonenden van het plangebied belangrijk. Het algemene communicatiebeleid van Powerfield is dat iedere omwonende op dezelfde manier wordt benaderd, ongeacht jong of oud. Zij merken wel dat oude mensen vaak tegen het zonnepark zijn maar dat de jonge gezinnen er wel meer open voor staan. Om de buurt te informeren worden er inloopavonden georganiseerd door Powerfield. Hierover zegt een projectmanager: *“Wat je vaak ziet bij inloopavonden is dat ze niet tevreden zijn als je met een plan komt, dan willen ze het concreter. Als je een uitgewerkt plan hebt zeggen ze dat het allemaal al voorgekookt is en ze er niks meer aan kunnen doen. Je doet het eigenlijk nooit goed.”*

Project ontwerp en realisatie

Communicatie tussen provincie, gemeente en ontwikkelaar is gebeurd in meerdere overleggen. De duurzaamheidsambtenaar van de gemeente geeft hierbij aan dat niet alle informatie met elkaar gedeeld werd: *“Iedereen behoudt zijn eigen kennis en z'n eigen voordeel. Maar ik werd er niet argwanend van, je gaat natuurlijk wel uit van het goede.”*

De gemeente had weinig tot geen ervaring met zonneparkprojecten. Zij hebben informatie en hulp ingeroepen van Rho adviseurs. De gemeente had afspraken gemaakt met Powerfield maar had achteraf meer willen doen op het gebied van participatie. Burgers zijn in hun ogen pas heel laat en minimaal betrokken. Dit was een goede leer voor de gemeente en dit gaan ze de volgende keer anders aanpakken.

De provincie Groningen geeft aan dat Powerfield transparant is geweest wat betreft het participatiedeel. De informatie die Powerfield aan omwonenden heeft gegeven is op verschillende manieren gebeurd. Ten eerste via een inloopavond die in eerste instantie bedoeld was om te informeren over de plannen en ook alvast mee te denken. Ten tweede is Powerfield bij de drie nabije omwonenden persoonlijk langs geweest *“of in ieder geval hebben we dat geprobeerd”*. Verder is contact onderhouden met Plaatselijk Belang Harpel.

De informatie die Powerfield aan de overheden heeft gegeven varieert van technisch materiaal tot voorbeelden van landschappelijke inpassing. Verder is Powerfield aanwezig geweest bij raadsvergaderingen. Ze hebben raadsleden brieven gestuurd om de vragen die er waren goed te beantwoorden en te onderbouwen. Ook hebben ze na de raadsvergadering alle vragen die er waren uitgewerkt in vier pagina's. Volgens de projectmanager van Powerfield was de wethouder goed op de hoogte en had hij zich goed ingelezen. Andere raadsleden bleken minder goed geïnformeerd te zijn: *“Raadsleden laten zich wel informeren alleen door verkeerde mensen waardoor ze verkeerde aannames krijgen. Sommige raadsleden horen de klok luiden maar weten niet waar de klepel hangt zeg maar”*.

Aggregation rules

Aggregation rules verduidelijken hoe besluiten worden genomen en of ze afhankelijk zijn van elkaar. Het geeft daarnaast inzicht in hoe de samenwerking en afstemming met andere actoren plaatsvindt.

Beleid

Energie is in alle bestuurlijke portefeuilles van de provincie terug te vinden, onder andere in ruimtelijke ordening. Vanuit de Omgevingsvisie is beleid ontwikkeld voor zon. De uitwerking daarvan is van belang voor de doelstellingen van het programma Energietransitie van de provincie Groningen. Het energieteam van de provincie levert de input aan RO om het beleid van de energietransitie te laten landen in verordeningen. Dat zijn grotendeels ruimtelijke condities.

Binnen de provincie moet worden afgestemd op welke manier zonneparken zouden moeten worden gerealiseerd. Dit gebeurt door 'heel veel met elkaar te praten'. Het levert ook soms verhitte discussies op tussen het bouwheerschap, die het landschap wil beschermen, en ambtenaren vanuit duurzaamheid, die zonneparken willen realiseren. Beide projectleiders ervaren de samenwerking binnen de provincie anders: *"De samenwerking is wel vruchtbaar. Het levert geen kampen op. De juiste oplossing is niet altijd even makkelijk om te vinden."* Een andere projectleider van de provincie ervaart het anders. Hij vindt dat ze nog in een ontwikkelproces zitten: nog niet iedereen zit in de modes dat ze samen gaan voor de keuzes die bestuurlijk zijn gemaakt. De projectleider geeft aan dat er gaandeweg moet worden geleerd hoe tot afstemming kan worden gekomen wat ieders rol daarin is. *"Het is belangrijk om elkaars standpunten te respecteren"*.

Het zonnebeleid en de ambitie van de gemeente Westerwolde is afhankelijk van zowel Vlagtwedde als Bellingwedde. Door mislukte afstemming met de gemeente Bellingwedde vanwege gebrek aan politiek draagvlak, is het beleid blijven liggen en daarmee ook het initiatief. Vlagtwedde is vervolgens alleen verder gegaan met het opstellen van zonnebeleid. De verklaring van geen bedenking voor het beleid en het in gang zetten van de aanvraag voor het zonnepark bij de raad zijn parallel aan elkaar gelopen. Powerfield vindt dat het beleid eerder aan de raad voorgelegd had moeten worden. *"Maar het was zeker geen procedure fout"*.

Het afstemmen binnen de gemeente Vlagtwedde is een uitdaging. De beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente Vlagtwedde geeft aan dat er binnen de gemeente enerzijds rationele ambtenaren zitten, de experts, en aan de andere kant jonge mensen die het anders willen doen. *"Je gaat nu toch nog redelijk mee met die traditionele ambtenaar. En het afgelopen halfjaar ben ik me wel gaan realiseren dat dit niet de manier is, dat we het zo niet moeten willen want dan hebben we straks iedereen tegen ons in het harnas. En zeker voor duurzaamheidsvraagstukken heb je die mensen juist nodig die samen gaan denken hoe we het in gaan vullen."* De inhoud van het beleid zou zich dus minder moeten focussen op de regels maar het verkrijgen van draagvlak meer centraal moeten stellen.

De gemeente Vlagtwedde is onder de nieuwe gemeente Westerwolde bezig met het opstellen van duurzaamheidsbeleid. Hiervoor gaan ze in gesprek met de inwoners van de gemeente. Volgens de beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente Vlagtwedde: *"De RO-mensen zullen ook wel iets van vinden van het nieuw te maken duurzaamheidsbeleid. Maar we moeten vooral goed luisteren naar wat de inwoners willen."* Dezelfde respondent zegt over de visie: *"Ik denk dat het goed is om een visie te hebben naar de toekomst met daarnaast gewoon dóen. We moeten gewoon bezig, met het risico om te falen, en niet ellenlange beleidsstukken schrijven over dingen die mensen toch niet gaan doen."* Op het huidige beleid heeft deze veranderende manier van denken geen effect. Het huidige beleid en de ervaringen daarmee in de praktijk hebben wel bijgedragen aan de bovenstaande nieuwe manier van denken: meer met de omgeving en 'gewoon dóen'.

Project ontwerp en realisatie

Powerfield was afhankelijk van het beleid van de gemeente voor de aanvraag van de subsidie. De gemeente Vlagtwedde draagt het Cittaslow keurmerk. Dit houdt onder andere in dat communicatie, openheid en

betrokkenheid binnen de gemeente en haar inwoners hoog in het vaandel staat. De besluitvorming had hierdoor volgens de gemeenteraad langzamer gekund. In dat geval waren er waarschijnlijk minder bezwaren binnen gekomen. Voor Powerfield was dit geen optie door de tijdsdruk van de SDE+ subsidie ronde.

De gemeente was afhankelijk van de provincie omdat Gedeputeerde Staten in moest stemmen met de locatie. Hiervoor is het bouwheerschap van de provincie op de locatie wezen kijken. Powerfield was afhankelijk van zowel de provincie als de gemeente. Om afstemming te krijgen tussen de drie partijen is er veel contact geweest tussen provincie en gemeente, met en zonder ontwikkelaar.

Voor Powerfield was afstemming met de provincie belangrijk: *“De provincie heeft niks aan ideeën, die wil concrete plannen zien. Voordat je een concreet plan gaat uitwerken, wil je dat wel eerst afstemmen met de provincie. Als ontwikkelaar wil je weten aan welke randvoorwaarden zij willen dat het aan voldoet”*. De provincie moest de locatie goedkeuren en heeft dit besluit gemaakt omdat er een goed verhaal lag. *“Dat heeft te maken gehad met de locatie, met de ruimtelijke inpassing, meervoudig ruimtegebruik, met de participatie. Het is dus eigenlijk een compleet verhaal waar naar gekeken is.”*

De provincie was te spreken over het contact met zowel gemeente: *“er waren korte lijntjes”* als met Powerfield: *“zij hebben altijd veel materiaal geleverd”*. Ook de gemeente vond de afstemming met Powerfield goed: *“ze waren meedenkend en gingen niet met de hakken in het zand”*. Powerfield was ook afhankelijk van de gemeente en de omgevingsdienst Groningen want zij beoordelen de stukken die Powerfield had ingediend: *“Hoe beter je voorbereiding is, en beter je dingen met elkaar afstemt, hoe groter de kans dat het in één keer goed gaat”*.

De provincie vond dat de afstemming binnen de gemeente goed was. *“De duurzaamheidspersoon en de RO-man zaten op dezelfde lijn. Bij een andere ambtenaar merkte je dat hij nog niet zo goed kon verplaatsen in de rol van de ander. Niet iedereen zat dus in de materie. De twee trekkers zaten er wel goed in.”*

De gemeente heeft veel overlegd met Powerfield om tot afstemming te komen. De gemeente was, volgens Powerfield en beleidsambtenaar duurzaamheid best sturend in wat ze wel en niet wilden. Powerfield kwam met voorstellen waarbij de gemeente het goedkeurde of afkeurde. Het definitieve besluit over de doorgang van het zonnepark is gedaan door de gemeenteraad van Vlagtwedde. Dit is gebeurd middels een stemming.

Scope rules

Scope rules verduidelijken de kaders waarbinnen besluiten worden genomen. In het kader van zonneparken bepalen scope rules onder andere waar en voor welke tijdsperiode een zonnepark is toegestaan.

Beleid

De kaders die in de beleidsdocumenten gesteld worden zijn ruimtelijke kaders. Volgens de provincie Groningen heeft een zonnepark een stedelijk karakter daarom hebben ze een schaal die de voorkeurslocatie aangeeft. De provincie maakt geen onderscheid tussen grote en kleine parken voor de locatie. Zij hebben trapsgewijs gezegd: eerst daken, dan aan de kernen en dan pas in het buitengebied. De gemeente Vlagtwedde maakt wel onderscheid tussen kleine en grote parken en de voorkeurslocatie op basis van die grootte. De gemeente wil juist dat grote parken in het buitengebied worden geplaatst. Dit is in tegenstelling met het provinciale beleid. Zowel de provincie als de gemeente staat geen zonneparken toe in natuurgebieden.

In het bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Vlagtwedde staat dat ze inzetten op scheiding van functies in het buitengebied. Dit is in tegenspraak met het zonneveldenbeleid waarin juist meervoudig ruimtegebruik wordt geprefereerd. De gemeente geeft in haar zonneveldenbeleid

voorbeelden voor hoe een zonnepark kan worden ingepast in combinatie met meervoudig ruimtegebruik. Verder geeft de gemeente aan dat bij een groot park van 100 hectare er een minimale afstand van 1000 meter moet gelden tussen bestaand stedelijk gebied en het zonnepark. Dit is afwijkend van provinciaal beleid maar de provincie keurde het goed. De beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente zegt hierover: *“En kijk die lijn van 1000 meter is natuurlijk niet bindend. Als er een plan komt die 800 meter heeft en die geweldig is ingepast en gewoon verder heel goed in elkaar zit, dan kunnen we wel een uitzondering maken.”*

De provincie Groningen geeft aan dat een bestemmingsplan niet voorziet in de plaatsing van zonneparken. Middels een omgevingsvergunning kan hiervan afgeweken worden voor een periode van maximaal 30 jaar. Met deze tijdelijkheid bewerkstelligen ze dat de gebruikte locaties hun oorspronkelijke functie terug kunnen krijgen. De gemeente Vlagtwedde sluit zich aan bij deze tijdelijkheid door zonneparken toe te staan voor de periode 20 tot 30 jaar. Ook Powerfield kan zich vinden in deze tijdelijke bestemming omdat de technisch-economische levensduur van de zonnepanelen ook die tijdsduur kent.

Project ontwerp en realisatie

De definitieve omvang van het park is 100 hectare aan zonnepanelen en 20 hectare aan blauwe bes om het zonnepark heen.

Voor de richtlijnen van de opstelling is ruimtelijke ordening nadrukkelijk aanwezig. Bij het bepalen van bijvoorbeeld de paneelhoogte is de invloed van RO goed merkbaar: de panelen mochten van de gemeente maar 1.80 meter hoog worden gebouwd zodat ze meer aan het zicht onttrokken zouden worden. Powerfield wilde ze in eerste instantie 2.30 meter hoog bouwen. Het verlagen tot 1.80 meter is vanuit duurzaamheid gezien minder gunstig want het gaat ten koste van de efficiëntie. Een flexibele houding vanuit RO zou in dit geval beter zijn vanuit duurzaamheidsoogpunt gezien.

Payoff rules

Payoff rules verduidelijken hoe de kosten en opbrengsten zijn verdeeld tussen actoren en wat stimulansen zijn voor een succesvol project.

Beleid

De provincie Groningen zou graag zien dat het Rijk meer faciliterend wordt en de provincie tegemoet zou komen. *“Wij laten aan het Rijk zien hoe goed wij het doen. Wij willen wel netto-leverancier zijn voor de Randstad maar geef ons daar dan ook de middelen voor.”*

De beleidsambtenaar duurzaamheid van de gemeente Vlagtwedde wil binnen de gemeente duurzaamheid meer profileren en organiseert daarom inspiratiesessies binnen de gemeente. Dit moet ervoor zorgen dat duurzaamheid en de energietransitie meer gaan leven: *“Ik denk ook dat het van onderop moet komen. Het werkt niet als een manager zegt, zus of zo gaan we het doen.”* Dit zou in de toekomst het opstellen van beleid ten aanzien van duurzaamheid ten goede kunnen komen.

Project ontwerp en realisatie

Volgens de gemeente Vlagtwedde is het zonnepark een goede set geweest omdat zij alle leges innen. *“De ontwikkelaar moet ons gewoon de volle pond betalen.”* Daarnaast heeft Powerfield kosten gemaakt bij het kopen van de grond tegen een hoge rentelast. Ten slotte heeft Powerfield kosten gemaakt met het afkopen van drie nabije omwonenden. Powerfield heeft de beschikking over geld wat hun positie tegenover omwonenden versterkt: *“Het zijn geen weinig nulletjes die je krijgt... Laten we eerlijk zijn: die worden goed afgekocht.”* aldus een beleidsambtenaar van de gemeente Vlagtwedde. Deze omwonenden gaan er netto op vooruit maar naar alle waarschijnlijkheid wordt hun huis minder waard.

Er zijn meerdere opbrengsten van het zonnepark voor de omgeving: de blauwe bessen struiken leveren de omgeving 20 fte werkgelegenheid op. Verder wordt een deel van het park ingezet voor de postcoderoosregeling. *“Hier konden 1000 huishoudens aan meedoen door panelen te kopen uit het park om dan via de postcoderoos belastingvoordeel te krijgen.”* Ook Plaatselijk Belang Harpel krijgt van Powerfield elk jaar een grote donatie om de leefbaarheid in het dorp te houden zoals openhouden van verenigingen, organiseren van activiteiten en ook van verduurzaming van het dorp. Powerfield heeft ook zonnepanelen aangeboden voor op het dorps huis. *“Dus op die manier geeft de komst van het zonnepark langdurig iets voor het dorp zelf”*, volgens Powerfield. Deze mogelijkheden die Powerfield biedt zijn in lijn met het door hun opgestelde participatiemodel. Hiermee is voldaan aan de randvoorwaarde ‘lokale participatie’.

4.2.3 Overzicht

Case Vlagtwedde	
Boundary rules	<p>Het provinciale - en gemeentelijke beleid is opgesteld met input van externe actoren. Deze actoren zijn veelal niet betrokken geweest bij het zonneparkproject in Vlagtwedde. Burgers zijn niet betrokken geweest bij het opstellen van het beleid, wel zijn ze betrokken bij het project. Het bleek lastig om te bepalen op welk moment omwonenden betrokken moeten worden, in hoeverre ze moeten kunnen participeren en op welke manier ze betrokken moeten worden.</p> <p>Een knelpunt tussen provincie, gemeente en ontwikkelaar is het gebrek aan een definitie van het begrip ‘draagvlak’. Het wordt vaak genoemd in het beleid en in de interviews maar het lijkt dat er geen eenduidige definitie bestaat tussen de stakeholders. Hierdoor is niet duidelijk wanneer er draagvlak is voor het zonnepark.</p>
Position rules	<p>Het Rijk is niet leidend in doelstellingen voor zonne-energie en zonneparken. Ze betrekken wel een belangrijke financiële positie door de SDE+ regeling. De provincie Groningen heeft de energietransitie hoog in het vaandel staan. Zij heeft meer een ruimtelijke dan een financiële rol. De provincie is verantwoordelijk voor de inpassing van een zonnepark in het buitengebied, dus ook het zonnepark in Vlagtwedde. Zowel de provincie als de gemeente Vlagtwedde hadden een faciliterende rol in het zonneparkproject. Powerfield was volledig verantwoordelijk voor het project. Uit de interviews kwam naar voren dat het knelpunt niet zozeer de afstemming tussen de provincie en gemeente is maar dat het verkrijgen van afstemming binnen de provincie en binnen de gemeente lastig is. Bij beide overheden heeft RO namelijk een ander belang dan de positie die de energie-ambtenaren innemen.</p>
Choice rules	<p>De Rijksoverheid heeft geen doelstellingen wat betreft het realiseren van zonneparken. De provincie Groningen heeft een hoge duurzame energie ambitie en kiest er daardoor voor om het buitengebied open te stellen. Dit vraagt van gemeenten om ook hun buitengebied open te stellen, wordt dit niet gedaan dan ligt het beleid niet in lijn met elkaar. Dit kan een knelpunt worden. Het energiebeleid van de provincie is kwalitatief geformuleerd en is voor een groot deel RO-beleid. De gemeente Vlagtwedde heeft ervoor gekozen om zonnebeleid te maken naar aanleiding van de aanvraag van Powerfield. Dit beleid is meer ruimtelijk opgesteld dan op energie gericht. Waar de provincie juist kiest voor het buitengebied als laatste optie, kiest de gemeente juist als eerste voor</p>

	<p>zonneparken in het buitengebied. Door veelvuldig overleg en een goede ruimtelijke onderbouwing is dit geen knelpunt geworden. De ruimtelijke regelgeving van de provincie en gemeente vormen het kader waarbinnen Powerfield kan handelen. De eisen op het gebied van draagvlak en participatie waren minder strikt.</p>
Information rules	<p>Het opstellen van het zonnebeleid was bij zowel de provincie als de gemeente een leerproces. De provincie en gemeente geven te erkennen dat er meer aandacht moet komen voor participatie, acceptatie en draagvlak in het beleid.</p> <p>Powerfield geeft aan dat transparantie en openheid naar de overheden en naar de omwonenden belangrijk is. Een knelpunt waar de ontwikkelaar tegenaan liep is het gebrek aan juiste informatie bij de raadsleden. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van afstemming tussen gemeente en ontwikkelaar. Powerfield heeft informatie en kennis gedeeld met raadsleden en omwonenden op het gebied van zonne-energie en ook over de inpassing van het zonnepark. Hierbij was een ander knelpunt dat deze informatie niet altijd geloofd werd.</p>
Aggregation rules	<p>Het hele zonneparkproject is afhankelijk van de SDE+ subsidie. Hierdoor staat in het project het binnenhalen van de subsidie centraal staat en moet het proces daarop aangepast worden. Dit zorgt voor het knelpunt dat het proces onder druk komt te staan. De besluitvorming had in het kader van Cittaslow langzamer gekund. Het afstemmen binnen de provincie en gemeente is lastig door verschillende belangen en opvattingen vanuit enerzijds RO en anderzijds duurzaamheid. Het is een ontwikkelproces waar door veel met elkaar te praten tot overeenstemming gekomen moet worden.</p> <p>Powerfield was afhankelijk van het zonnebeleid van de gemeente. De gemeente was afhankelijk van de provincie omdat GS in moest stemmen met de locatie. Middels een stemming in de gemeenteraad van Vlagtwedde heeft het Powerfield toestemming gekregen om het zonnepark te realiseren. Powerfield moest met het opstellen van het project ontwerp afstemmen met de eisen en wensen van zowel de provincie en de gemeente. Dit waren veelal ruimtelijke eisen.</p>
Scope rules	<p>De kaders die in de beleidsdocumenten zijn gesteld zijn ruimtelijke kaders. Er worden door provincie en gemeente voorkeurslocaties gegeven. De gemeente Vlagtwedde wil dat grote parken juist in het buitengebied worden geplaatst. Over de tijdelijkheid van het zonnepark zijn alle partijen het eens. Voor de richtlijnen van de opstelling is ruimtelijke ordening nadrukkelijk aanwezig. De zonnepanelen mogen maximaal 1.80 meter hoog worden terwijl dit vanuit duurzaamheidsperspectief niet het meest efficiënt is. Dit is een knelpunt in de afstemming tussen RO en energie.</p>
Payoff rules	<p>Het knelt binnen de payoff rules tussen het macro- en mesoniveau: de provincie Groningen wil zichzelf profileren als netto energieleverancier maar krijgt hier niet de juiste middelen voor van het Rijk.</p> <p>Kosten worden gemaakt door het Rijk middels de SDE+ subsidie. De kosten voor Powerfield zijn naast het betalen van de grond en de leges ook gericht op het verkrijgen van lokale participatie. De blauwe bes geeft werkgelegenheid, er wordt een postcoderoos regeling ingezet, en dorpshuis krijgt zonnepanelen en Plaatselijk Belang Harpel krijgt elk jaar een donatie om de leefbaarheid in het dorp te houden. Deze extra activiteiten naast het realiseren van het zonnepark zijn niet verplicht vanuit RO.</p>

Voorlopige conclusie

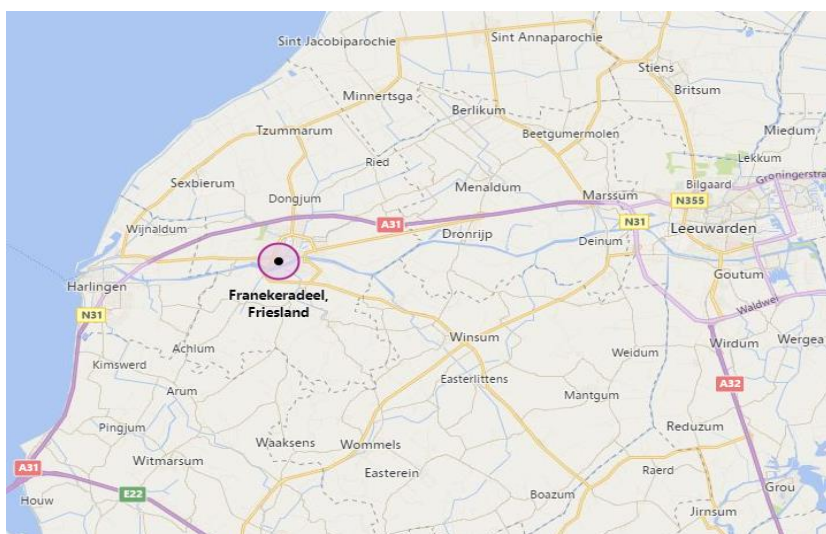
Vanuit het multi-level perspectief gezien is het meso-niveau het niveau waarop het beleid voor zonneparken wordt gemaakt. De provincie stelt ruimtelijke kaders op. De visie van de gemeente Vlagtwedde ten aanzien van zonneparken sluit grotendeels aan bij de provinciale visie. De gemeente is vrij in het maken van het gemeentelijk zonnebeleid. Bij het zonnepark in Vlagtwedde moest de provincie bij het project ontwerp en realisatie nauw betrokken worden omdat het een zonnepark in het buitengebied betrof. Het was zowel in het beleid als in het project ontwerp en realisatie niet nodig om af te stemmen met het macro-niveau. Het verkrijgen van afstemming binnen het meso-niveau kan gezien worden als een knelpunt. Zowel binnen de provincie als binnen de gemeente zijn er tegengestelde opvattingen tussen enerzijds ambtenaren van RO en anderzijds ambtenaren vanuit energie. RO ziet het liefst ruimtelijke kaders met daarin regels wat wel en niet is toegestaan. Vanuit energie, en duurzaamheid in het algemeen, is meer flexibiliteit gewenst. De provincie Groningen speelt hier op in door kwalitatief beleid voor zonneparken op te stellen waarbinnen met een goede ruimtelijke onderbouwing veel mogelijk is.

4.3 Case 2: Zonnepark Franekeradeel

Dit hoofdstuk gaat over het zonnepark in Franekeradeel. Eerst wordt de case geïntroduceerd en wordt er achtergrondinformatie gegeven. Vervolgens worden de resultaten van de institutionele analyse gegeven. Het zonneparkproces is opgedeeld in twee fases: beleid en project ontwerp en realisatie. De resultaten van de twee fases worden weergegeven per rule van het IAD framework.

4.3.1 Introductie

De voormalig gemeente Franekeradeel ligt in de provincie Friesland. De gemeente Franekeradeel is na gemeentelijke herindeling vanaf 1 januari 2018 onderdeel van de nieuwe gemeente Waadhoeke. In dit onderzoek wordt de 'oude' gemeentenaam gebruikt. Het zonnepark in de gemeente ligt nabij de stad Franeker. Figuur 12 en 13 geven inzicht in de ligging van het zonnepark.



Figuur 12: Ligging Franekeradeel in de provincie Friesland.

Bron: Bing Maps



Figuur 13: Ligging zonnepark ten opzichte van de stad Franeker.

Bron: Bing Maps

Franeker heeft een bedrijventerrein genaamd 'Kie'. Mede door de economische crisis is het bedrijventerrein tot op heden niet vol. De verwachting is dat dit de komende jaren ook nog niet gaat gebeuren. Een stuk grond ten westen van het bedrijventerrein is bestemd als bedrijventerrein en werd verpacht aan een boer. De gemeente Franekeradeel heeft diverse aanvragen van partijen binnen gekregen die op het betreffende stuk grond een zonnepark aan zouden willen leggen. De gemeente is in zee gegaan met het bedrijf Solarfields Nederland B.V., hierna kortweg 'Solarfields' genoemd. Solarfields is een ontwikkelaar van grondgebonden zonneparken en grootschalige zonneparken.

De omgevingsvergunning is door de gemeente op 27 oktober 2016 verleend. Het Rijk heeft Solarfields de SDE+ subsidie toegekend waarnaar de bouw voorbereid kon worden.

Op 13 december 2017 is symbolisch het eerste zonnepaneel bevestigd waarnaar het park verder is uitgebouwd. Het zonnepark grenst aan één kant aan bedrijventerrein Kie en aan één kant aan de spoorlijn Leeuwarden – Harlingen. Het zonnepark heeft een oppervlakte van 10,3 hectare. Op dit terrein zijn ruim 29.000 zonnepanelen geplaatst gericht op het zuiden. Deze moeten samen 10,15 MW aan elektriciteit per jaar gaan opbrengen. Eind 2017 waren alle panelen gemonteerd. Na de inbedrijfstelling van het park, halverwege januari 2018, zijn ongeveer 3000 huishoudens voorzien van duurzame elektriciteit. Zonnepark De Kie is één van de tien grootste zonneparken in Nederland. Figuur 14 geeft de officiële data overzichtelijk weer.

Het zonnepark is niet veelvuldig in de media geweest. Negatieve berichtgeving is niet gevonden. Nieuwsberichten gaan veelal over de mogelijkheid tot het participeren in het zonnepark (Franeker Courant, 2018). Uit de media lijkt dat er geen weerstand was tegen het zonnepark.



Figuur 14: Tijdlijn met officiële data zonnepark Franekeradeel.

Bron: Gemeente en nieuwsartikelen

4.3.2 Beleid & Project ontwerp en realisatie

In deze paragraaf worden de resultaten van de eerste en tweede fase van het zonneparkproject in Franekeradeel weergegeven, namelijk over het beleid en over het project ontwerp en realisatie. Bij de eerste fase 'beleid' wordt eerst ingegaan op de *rules-in-form* uit de beleidsdocumenten. Ook wordt er in deze fase gekeken naar de *rules-in-use* waarbij het gaat om de interpretatie van het beleid. Dit wordt duidelijk tijdens de diepte-interviews. In de tweede fase 'project ontwerp en realisatie' wordt gefocust op de *rules-in-use* tijdens de diepte-interviews.

Ten eerste worden de beleidsdocumenten van de provincie Friesland en de gemeente Franekeradeel ten aanzien van ruimtelijke ordening en energie beschreven. Deze beleidsdocumenten zijn namelijk relevant voor het zonnepark in Franekeradeel.

De informatie uit de beleidsdocumenten en de aanvullende informatie uit de diepte-interviews zijn geanalyseerd aan de hand van het Institutional Analysis and Development framework. De resultaten worden weergegeven per rule van het IAD framework weergegeven. De resultaten omvatten zowel het macro-, meso-, en micro-niveau waarbij de Rijksoverheid het macro-niveau vertegenwoordigd, de provincie en gemeente zowel op het meso- als op het micro-niveau actief zijn en de projectontwikkelaar het micro-niveau bestijgt.

Provincie Friesland

Grutsk op 'e Romte is de structuurvisie van de provincie waarin vanuit ruimtelijke oogpunt de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten worden beschreven die behouden moeten blijven. In de **Verordening Romte Fryslân** staan de regels bij het provinciale RO-beleid. Wat betreft zonneparken wordt besproken wat de locatievoorkeur is.

In 2015 is een provinciale beleidsdocument gepubliceerd dat specifiek gericht is op zonneparken. In de **Romte foar Sinne** wordt het ruimtelijk beleid voor zonne-energie opstellingen besproken. In het **Uitvoeringsprogramma 'Fryslân geeft energie'** wordt onder andere de ambitie en verwachtingen voor zonne-energie gepresenteerd. Om de ruimtelijke inpassing van zonneparken te verbeteren heeft de provincie Friesland de notitie **Sinnefjilden yn it lânskip** opgesteld.

Gemeente Franekeradeel

De gemeente Franekeradeel heeft op het gebied van ruimtelijke ordening de **Structuurvisie buitengebied Franekeradeel 2010-2020** opgesteld. Voor de stad Franeker is de **Structuurvisie Stad Franeker 2015-2025** geschreven. Wat betreft duurzame energie heeft de gemeente geen beleid geformuleerd.

Boundary rules

Boundary rules verduidelijken welke actoren betrokken zijn bij het opstellen van het beleid en bij de uitvoering van het beleid in het zonneparkproject. Ook geven ze inzicht in de manier waarop de actoren betrokken zijn geraakt bij het project ontwerp en realisatie.

Beleid

Het energie- en RO beleid van de provincie is opgesteld met behulp van adviesbureaus, gemeenten, provincie Drenthe, landschapsarchitecten, een projectontwikkelaar en een netwerkbeheerder. Ook heeft de gemeente hulp gehad van adviesbureaus voor het opstellen van het beleid. Elke organisatie geeft advies over een onderdeel van het beleid. Zo adviseert het netwerkbedrijf over de aansluitkosten van grootschalige zonneprojecten op het net. Atelier Fryslân heeft gevraagd en ongevraagd advies gegeven over de inpassing van zonneparken met het oog op de ruimtelijke kwaliteit.

Project ontwerp en realisatie

Het zonneparkproject in Franekeradeel is een initiatief van Solarfields. Zij hebben de gemeente benaderd over de locatie. De gemeente was zelf eigenaar van de grond, die werd verpacht aan een boer. Diverse ambtenaren binnen de gemeente beoordeelden het project als kansrijk waarna de onderhandelingen over de pachtovereenkomst konden worden gestart. *“Op die manier is het balletje gaan rollen”*, aldus de gemeente Franekeradeel. De provincie Friesland is betrokken geraakt omdat de gemeente geen beleid had. Omwonenden zijn ingelicht over de plannen: *“Er wonen daar niet zo veel mensen, het is een afgebakend gebied dus het was ook duidelijk wie er betrokken moesten worden”*. Naar de landschappelijke inpassing is een studie gedaan door MD Landschapsarchitecten. Daarnaast is het Wetterskip geraadpleegd in het kader van de watertoets. Het was verplicht voor projectontwikkelaar Solarfields om welstandscommissie Hûs en Hiem het project te laten beoordelen. Bij alle betrokken actoren was er draagvlak voor het zonneparkproject.

Position rules

Position rules verduidelijken welke positie de actoren innemen en wat de verantwoordelijkheden zijn van een actor op een specifieke positie zowel in het maken van beleid als in het project ontwerp en realisatie.

Beleid

De provincie is bevoegd gezag in het fysiek-ruimtelijke domein. Bij de realisatie van zonneparken kiest de provincie voor een selectieve stimulerende inzet. Hierbij heeft de provincie een ruimtelijke rol en legt de focus op de inpassing en opstelling van zonneparken zoals vermeldt in Romte foar Sinne. De provincie heeft de verantwoordelijkheid om met name sturing te geven aan opstellingen buiten bestaand stedelijk gebied. Verder heeft de provincie als uitgangspunt om het Friese landschap te behouden en te versterken, hiervoor is Grutsk op 'e Romte opgesteld. In de beleidsnotitie Sinnefjilden yn it lânskip wordt voor de inpassing van zonneparken ook terug verwezen naar de landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken in Grutsk op 'e Romte. De provincie voelt zich verantwoordelijk voor het behouden van draagvlak voor zonne-energie. De gemeente neemt geen duidelijke positie in als het gaat om zonneparken en beleid daartoe: *“Franekeradeel loopt niet voorop als het gaat om duurzaamheid maar het besef is er wel dat er iets moet gebeuren op het gebied van duurzaamheid”*.

Project ontwerp en realisatie

De rol van de provincie was beperkt bij de realisatie van het zonnepark. De gemeente was enerzijds bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en anderzijds hadden ze een rol als grondeigenaar. *“Wij hadden dus twee petten op”* aldus een gemeente ambtenaar binnen RO. Solarfields was verantwoordelijk voor het project dus ook voor de communicatie met de omwonenden. De gemeente stuurde aan op een goede communicatie met de omwonenden. Verder had de gemeente een faciliterende rol.

De gemeente Franekeradeel wil zich profileren als duurzame gemeente, daarom waren ze bij de opening van het park aanwezig. *“Duurzaamheid scoort momenteel heel erg”*, aldus de gemeente.

Choice rules

Choice rules verduidelijken wat de doelen van de actoren zijn. Het geeft uitleg over wat een actor mag of moet doen op een bepaald moment in het proces en onder welke voorwaarden.

Beleid

De provincie Friesland wil geen wind op land meer hebben maar heeft wel hoge duurzaamheidsambities. Hierdoor zijn er, volgens een projectleider binnen de provincie, hoge doelen gesteld wat betreft zonne-energie. De provincie heeft beleid voor zonneparken gemaakt. De beleidsstukken van de provincie zijn ruimtelijk van aard zoals Romte foar Sinne en Sinnefjilden yn it lânskip. Zoals in deze beleidsnotities wordt gezegd is het behouden van draagvlak erg belangrijk daarom hebben ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit een hoge prioriteit in het beleid. De vertrekpunten in het beleid zijn geen verplichting maar dienen als advies. Het is interessant dat ruimtelijke kwaliteit volgens de provincie gelijk staat aan het behouden van draagvlak. De provincie legt ook de nadruk op het proces: *“Als je dat niet goed doet, dan kun je nog wel zo mooi ontwerp hebben maar dan kom je er ook niet”*. In het proces vind de provincie participatie belangrijk. *“Maar we hebben daar tegelijkertijd geen definitie aangegeven in ons beleidsstuk. Dus dat is nog steeds vaag in ons beleid tenminste.”* De provincie kan op RO-vlak eisen stellen maar dat is niet mogelijk op het gebied van participatie en draagvlak. *“Het is geen juridisch criterium om een zonneveld op af te wijzen. We zeggen het maar kunnen het niet eisen omdat in de verordening getoetst wordt op ruimtelijke criteria en niet op draagvlak. Dan zou je het verder moet specificeren en kwantificeren. Dus nee het is niet geborgd in ons beleid, ook niet in gemeentelijk beleid.”*

Binnen de provincie wordt er vanuit duurzaamheid en vanuit RO geadviseerd aan de politiek. *“Uiteindelijk maakt de politiek de keuze waar we naar toe gaan. Ook dit beleid is een politieke keuze geweest. Je kunt*

wel heel veel willen vanuit je vak, vanuit de duurzaamheidsgedachte, maar als de politiek het niet wil.. Je kunt alleen adviseren zeg maar.” Dit laat zien dat de keuzes van de provincie niet tot stand komen door enkel RO of energie. Het beleid is zelfs in tegenstrijd met wat een projectleider binnen het programma energietransitie ziet als geschikte parkgroottes: “Ik denk dat het vanuit landschappelijk oogpunt beter is als je kiest voor een paar grote. Anders haal je je ambities nooit en krijg je overal kleintjes. Dus dat is meer vanuit duurzaamheidsoogpunt gezien.” De provincie Friesland heeft als belangrijke voorwaarde ruimtelijke kwaliteit en daarmee bescherming van het landschap. Vanuit die insteek kijkt de provincie hoe zonneparken mogelijk kunnen worden ingepast in het landschap. Deze insteek komt vanuit de ruimtelijke ordening.

Franeker heeft in de structuurvisie voor de stad aangegeven dat ze, mocht er een initiatief komen, het toetsen aan het beleid van de provincie. In de structuurvisie voor het buitengebied van Franekeradeel geeft de gemeente aan dat het buitengebied ‘zich uitstekend leent voor vele vormen van duurzame energie opwekking’. Als voorbeeld wordt zonne-energie genoemd maar dit wordt niet verder uitgewerkt. Een gemeenteambtenaar geeft aan: *“Concreet had Franekeradeel geen beleid of doelstelling met betrekking tot zonne-energie of duurzaamheid in z’n algemeenheid. Maar dit kwam langs en werd beschouwd als gepaste ontwikkeling”*. De provincie stelde als voorwaarde dat de gemeente beleid ging opstellen voor zonne-energie. De gemeente heeft hier op ingespeeld door beleid op te stellen dat ‘min of meer wel is toegeschreven richting het initiatief’. *“Het is gewoon een staaltje gelegenheidsplanologie geweest om dit initiatief mogelijk te maken en om te voldoen aan dat wat de provincie toen van ons vroeg. We hebben echt een minimum gedaan om dit mogelijk te kunnen maken”*. Een projectleider van de provincie Friesland geeft aan dat dit ‘een gemiste kans is’ voor andere zonneparkprojecten. De gemeente ziet dit anders: *“Het hoeft niet per se verkeerd te zijn want vaak zie je toch dat de overheid met het maken van beleid achter de feiten aanlopen. In dit geval konden we snel op de ontwikkelingen inspelen en wordt het ook gerealiseerd”*. De provincie kijkt naar zonneparken met een RO-blik, dit heeft de gemeente Franekeradeel ook gedaan: *“Ik denk dat het RO-beleid leidend was in dit geval. Er was nog niet echt duurzaamheidsbeleid dus er is gewoon gekeken: is een zonnepark op deze plek passend ‘ja of nee’. Dus niet echt vanuit een duurzaamheidsblik maar meer vanuit het ruimtelijke orderings gebeuren.”*

Project ontwerp en realisatie

Bij het project ontwerp heeft de gemeente zich aangesloten bij de eisen die door de provincie gesteld waren. Er waren geen aanvullende voorwaarden opgesteld. *“Dat had ook te maken met de locatie, dat het een perfecte plek was. Dus je hoefde er ook niet heel ingewikkeld over te doen”* volgens een ambtenaar van de gemeente Franekeradeel.

De gemeente Franekeradeel had de vrijheid om te kiezen wat er met de grond gedaan ging worden omdat zijzelf grondeigenaar waren. De grond werd verpacht aan een boer maar het zou ter zijner tijd gebruikt gaan worden als bedrijventerrein. Het bedrijventerrein groeide minder snel dan gewenst en voor de gemeente was dit dus een goede tijdelijke invulling.

Solarfields heeft invulling gegeven aan de wens voor lokale betrokkenheid en heeft het zonnepark ook een educatieve taak toegekend. Dwars over het terrein is een Energiestraat aangelegd met informatieborden over onder andere de werking van het opwekken van stroom. Het terrein is hierdoor geschikt voor rondleidingen. Het terrein is echter niet volledig opengesteld maar afgesloten door hekken voor de veiligheid en verzekeringstechnisch is het verplicht. Het gras onder de panelen wordt kort gehouden door schapen. De schapen grazen tussen de panelen door.

Information rules

Information rules verduidelijken op welke manier actoren met elkaar communiceren en informatie uitwisselen. Ook geeft het inzicht op basis van welke kennis beleid wordt opgesteld en keuzes worden gemaakt in het project.

Beleid

Het zonnebeleid van de provincie is opgesteld aan de hand van ervaringen vanuit vorige beleidsnotities en bij concrete afgeronde en lopende projecten. Er is ook informatie ingewonnen bij een workshop waarin vertegenwoordigers van stakeholders en gemeenten bij aanwezig waren. Tevens is ervaring opgedaan bij de realisatie van windmolens in de provincie. Men heeft tegenwoordig spijt van solitaire windmolens en de provincie wil dat met zonneparken juist voorkomen. Uit het Klimaatoverleg Fryslân is het verzoek van de gemeenten gekomen om het kennisniveau te verhogen. In het Uitvoeringsprogramma van de provincie is daarom vermeldt dat er expert meetings worden georganiseerd waar kennis en ervaring uit te wisselen zijn.

Het beleid van de provincie Friesland is ingehaald door de praktijk. In de beleidsbrief Duurzame Energie van 2016 stond namelijk vermeldt dat er 25 MW aan zonnevelden moest komen. De ontwikkelingen zijn anders gelopen dan gepland en zonneparken hebben inmiddels een voorsprong ten opzichte van het beleid.

De provincie Friesland heeft een eigen aanpak van communiceren met diverse stakeholders bij zonneparkprojecten. Hun procestool wordt 'Sinnetafel' genoemd. Bij de Sinnetafel zitten stakeholders met verschillende belangen bij elkaar om tafel. Er wordt in korte tijd veel informatie en kennis uitgewisseld. In het open gesprek komen mogelijkheden, onmogelijkheden, kansen en belangen op tafel. Deze integrale werkwijze moet lange processen helpen versnellen. De Sinnetafels zijn een belangrijke tool om draagvlak te borgen. Door participatie in het proces moeten zienswijzen achteraf voorkomen worden. Aan tafel wordt over diverse aspecten gesproken zoals techniek, landschappelijke inpassing en over het proces. Voorwaarde voor de Sinnetafel is het feit dat er ruimte moet zijn om tot een goede oplossing te komen. De Sinnetafel-aanpak is een vooruitblik op de nieuwe Omgevingswet waarbij participatie ook een belangrijk aspect wordt (Werkconferentie Ruimte voor Zon, 2017; diepte-interview provincie Friesland).

Project ontwerp en realisatie

De gemeente Franekeradeel had geen ervaring met zonneparken. Ambtenaar RO van de gemeente: *"Welke kennis heb je daarvoor nodig? Met een algemene RO kennis kun je wel inschatten of iets ruimtelijk aanvaardbaar is of niet. Technisch is het niet zo ingewikkeld. Je hebt niet hele specifieke kennis van zonne-energie nodig. Met algemene kennis kom je al een heel eind."*

Solarfields heeft contact onderhouden met omwonenden. Als eerste was er een inloopbijeenkomst waar omwonenden via een persoonlijke brief voor zijn uitgenodigd. Tijdens de bijeenkomst zijn visualisaties getoond hoe het park er mogelijk uit komt te zien. Solarfields: *"Het doel van zo'n bijeenkomst is dat mensen worden geïnformeerd. Want als je daarin verzaakt gaan mensen hun eigen ideeën vormen. Wij staan ook open voor ideeën van bewoners. Het is ontzettend belangrijk dat mensen zich gehoord voelen."*

Zij zijn langs alle omwonenden gegaan om het project toe te lichten en om informatie te geven. De gemeente was niet bij de gesprekken betrokken en weet niet wat er precies afgesproken is met de omwonenden. De gemeente vertrouwde Solarfields dat dit goed was gebeurd: *"Wij vroegen om dingen en dan gaven ze een bevestiging dat ze met die en die hadden gesproken. Nou prima. Ik heb Solarfields wel leren kennen als een nette club die afspraken na komt."*

Tijdens het project is de communicatie met welstandscommissie Hûs en Hiem niet naar behoren verlopen. De gemeente Franekeradeel legt uit: *“Op het aanvraagformulier kun je aangeven of je bij de vergadering aanwezig wilt zijn of niet. Daar had Solarfields ‘nee’ aangekruist. Zij waren dus niet uitgenodigd. Hûs en Hiem vond het raar dat zij er niet waren en zeiden dat er sprake was van ‘onvoldoende projecttrots’. Daar was ook pers bij aanwezig dus toen was er negatieve berichtgeving in de krant. Dat is uiteindelijk wel recht gestreken.”* Een klein misverstand kan grote gevolgen hebben. Hieruit blijkt dat details belangrijk zijn in een groot zonneparkproject.

Aggregation rules

Aggregation rules verduidelijken hoe besluiten worden genomen en of ze afhankelijk zijn van elkaar. Het geeft daarnaast inzicht in hoe de samenwerking en afstemming met andere actoren plaatsvindt.

Beleid

Het beleid van de provincie Friesland is niet gebaseerd op beleid van het Rijk. De provincie Friesland beseft wel dat het Rijk een grotere invloed kan gaan spelen in de toekomst: *“Ik kan me voorstellen dat je als provincie niet snel genoeg de doelstellingen haalt, en het Rijk daardoor niet de doelstellingen van Parijs haalt, dat het Rijk dan gewoon zegt van: daar komt 100 hectare zon. Dat kan ook. Of misschien nog meer wind. Wat de politiek hier liever niet heeft. Dus je kunt het maar beter zelf regelen, en daarmee ook zelf bepalen. Om dat voor te zijn.”* De provincie Friesland wil niet afhankelijk worden van beslissingen gemaakt door de Rijksoverheid.

Er is geen afstemming van beleid nodig tussen Friesland en Groningen. Het provinciale zonnebeleid wordt wel opgesteld in samenwerking met gemeenten en projectontwikkelaars. Ontwikkelingen die spelen binnen gemeenten kunnen wel invloed hebben op nieuw te maken provinciaal beleid. De inhoud van het beleid moet daarnaast ook binnen de provincie worden afgestemd. Dit wordt als lastig ervaren: *“Ik zit bij team energietransitie. En we hebben ook een team RO. RO weegt het weer integraler af en kijken anders tegen die ontwikkeling van zonnevelden aan. Zij denken meer van ‘het past niet in ons beleid’. En wij zeggen ‘ja maar, we willen graag zonnevelden, anders halen we onze ambities niet’. Dus ook hier intern heb je soms doelstellingen die soms botsen. En politiek gezien dus ook want de portefeuille duurzaamheid zit ergens anders dan de portefeuille RO.”* Intern wordt dit afgestemd in het Sinneteam waar verschillende disciplines in een team zitten.

Niet alleen binnen de provincie zijn er tegengestelde belangen. Ook vanuit de markt zijn er veel ontwikkelingen die niet altijd stroken met het provinciale beleid. *“Dat bost, dat schuurt.”* De verordening wordt daarom aangepast om de ontwikkelingen uit de markt meer te kunnen faciliteren.

Project ontwerp en realisatie

Binnen de provincie worden zonnepark initiatieven besproken door het Sinneteam. RO en duurzame energie hebben verschillende belangen. Ze moeten er samen uit komen en hebben daarvoor het Sinneteam in het leven geroepen. *“Sinds januari 2016 hebben we een Sinneteam waar mensen vanuit RO, ik vanuit duurzaamheid en één vanuit ruimtelijke kwaliteit inzitten. Alle initiatieven die via het RO-spoor binnen komen, dat zijn niet alle zonnevelden natuurlijk, worden daar besproken. Kijk, doordat wij al zo lang met elkaar praten, heb je ook meer begrip voor elkaar. En je krijgt een goed beeld wat de ontwikkelingen zijn in onze provincie. En daar kunnen we ook weer ons nieuwe beleid op baseren. Dus op die manier proberen wij het meer bij elkaar te brengen. Inmiddels kunnen wij elkaar goed vinden. Dat was voor het Sinneteam veel minder. Dus het is wel een goede zet geweest.”*

Solarfields was voor het realiseren van het zonnepark afhankelijk van gemeentelijk beleid. De gemeente Franekeradeel had geen zonnebeleid voordat de gemeente werd benaderd door de ontwikkelaar. Voor provinciale medewerking was gemeentelijk beleid wel noodzakelijk. De gemeente heeft besluiten

afgestemd en de strategie bepaald door met Solarfields en Rho adviseurs om tafel te zitten. Met het oog op de SDE+ subsidie is eerst een tijdelijke omgevingsvergunning afgegeven. Dat is bestuurlijk afgestemd en in het college behandeld. Verder is ervoor gezorgd dat de omgeving vroegtijdig op de hoogte werd gebracht zodat er geen bezwaren zouden komen. Er was één zienswijze ingediend waarna er een gesprek is geweest tussen de boer en Solarfields waarop hij zijn zienswijze heeft ingetrokken. Vervolgens kon het park vergund worden en was het onherroepelijk.

De welstandscommissie voorziet de gemeente van advies. Een projectmanager van Solarfields over de welstandscommissie: *"Zij toetsen ook dakpannen etc. en dit is gewoon een project van 10 miljoen. 'Energie terug in het landschap' kennen ze daar nog niet."* De welstandscommissie kijkt enkel naar RO en ruimtelijke kwaliteit. Het project kreeg van Hûs en Hiem een negatief welstandsadvies. De gemeente heeft dit advies echter naast zich neergelegd. Het lijkt dat het duurzaamheidsbelang voor de gemeente zwaarder woog dan dat van welstand.

Scope rules

Scope rules verduidelijken de kaders waarbinnen besluiten worden genomen. In het kader van zonneparken bepalen scope rules onder andere waar en voor welke tijdsperiode een zonnepark is toegestaan.

Beleid

De provincie vindt het behoud van draagvlak erg belangrijk en heeft daarom voorzichtig beleid geformuleerd. In het RO beleid 'Verordening Romte Fryslân' staat dat zonne-energie installaties geen stedelijke ontwikkeling zijn. Bij het bepalen van de locatie moeten zonneparken, volgens de notitie Romte foar Sinne, daarentegen wel aansluitend of nabij bestaand stedelijk gebied van een stad of dorp worden geplaatst. Ze mogen ook elders geplaatst worden indien die locatie naar verwachting binnen 10 jaar onderdeel is van stedelijk gebied. Dit is dus erg RO georiënteerd. In Grutsk op 'e Romte staan locaties beschreven die beschermd zijn en per definitie zijn uitgesloten van een zonnepark. De provincie geeft daarnaast geen ruimte voor losse opstellingen in het buitengebied behalve als er sprake is van meervoudig ruimtegebruik. Dit mag niet in combinatie met landbouw maar wel als de opstelling een plaats krijgt op het terrein van een andere, bestaande functie. Losse zonneparken in het buitengebied staat de provincie niet toe omdat hierdoor het karakter van het landelijk gebied ingrijpend veranderd en daarmee het beeld van de horizon. Dit raakt toerisme en recreatie. Tevens is de landbouw erg belangrijk voor de provincie: de voedselproductie van de landbouw moet in stand blijven. De provincie is van mening dat de landbouwkundige kwaliteit van gebieden rond steden en dorpen lager is dan de kwaliteit in open agrarisch gebied. Vanuit duurzaamheidsoogpunt zouden zonneparken ook in het buitengebied toestaan moeten worden.

De provincie geeft te erkennen dat het erg zoeken is voor ontwikkelaars en gemeenten wat wel en niet kan: *"In de nieuwe omgevingsvisie wil ik het eigenlijk nog duidelijker opschrijven: wat wel en wat niet."*

Project ontwerp en realisatie

Het zonnepark ligt voor een deel binnen stedelijk gebied en grenst daarbij dus voor de rest aan stedelijk gebied. Dit past binnen het provinciale beleid. De provincie heeft geen oppervlakenormen opgenomen in haar beleid. Het uitgangspunt bij het bepalen van de grootte van het park geldt dat de schaal van het zonnepark moet aansluiten bij de schaal van het dorp. Als indicatie geven ze een omvang van 1-2 hectare bij dorpen van 3.000 tot 5.000 inwoners, oplopend naar meer hectares bij grotere dorpen.

Het zonnepark heeft een grootte van 10 hectare, waarvan 8,5 hectare aan panelen en 1,5 hectare aan inpassing. De kern Franeker bestaat uit circa 13.000 inwoners, een zonnepark van 8,5 hectare is hierbij passend uitgaande van de indicatie van de provincie. Hiermee past de scope van het zonnepark bij de schaal

van Franeker. De gemeente heeft grotendeels ‘gewoon gekeken naar de feitelijke locatie’: *“Wij hadden geen minimale of maximale omvang bedacht. Wij hebben puur gekeken naar de beschikbare grond.”* Bij het ontwerp vond de gemeente de manier waarop het ingepast zou worden wel belangrijk. Onder andere moesten de randen netjes worden afgewerkt.

Het zonnepark mag er tijdelijk liggen. Solarfields heeft een pachtovereenkomst van 25 jaar. *“Dat heeft ook te maken met de levensduur van de zonnepanelen. En het betreft een gebied wat mogelijk nog ontwikkeld gaat worden als bedrijventerrein dus ik vind het wel goed die 25 jaar. Het was geen discussie of het langer of korter zou zijn. Het moet voor Solarfields natuurlijk ook rendabel zijn. De SDE subsidie is sowieso voor 15 jaar. Dus die termijn moet je minimaal hebben voor een rendabel park. En het is ook een beetje zonde om dingen af te breken die technisch nog goed zijn. Dus dit is een prima oplossing.”*

Payoff rules

Payoff rules verduidelijken hoe de kosten en opbrengsten zijn verdeeld tussen actoren en wat stimulansen zijn voor een succesvol project.

Beleid

Om de energietransitie meer ruimte te geven is er, als Provinciale Staten, instemt ontheffing mogelijk. Dit is vanuit duurzaamheidsoogpunt een goede ontwikkeling. Een projectleider van de provincie Friesland zegt hierover: *“Dus als een plan heel goed is maar het past nét niet binnen het beleid, kan het met een ontheffing toch wel door gaan. Dus op zich zie ik daar wel een positieve verandering in. We zien namelijk ook parken voorbij komen die net niet in het beleid passen maar die landschappelijk wel heel goed zijn en waarbij ook de omwonenden het een heel goed idee vinden. Nou waarom zou je het dan niet toe staan?”*

De Sinnetafel aanpak van de provincie stimuleert een positief proces. Binnen de provincie zijn ze daarom aan het nadenken of het ze het gaan vastleggen als proceseis in de omgevingsvisie. *“Een ontwikkelaar weet dan ook precies waar hij aan toe is. En als je dan sowieso kunt zeggen van ‘als je het proces hebt gedaan, dan heb je sowieso een vergunning’, waar het ook ligt, dan ga je helemaal los van ruimtelijk beleid. Ik weet niet of onze RO-afdeling daar al aan toe is. Dat zou natuurlijk helemaal geweldig zijn want dan heb je in het proces geborgd dat het landschappelijk mooi is, dat er draagvlak is, dat de participatie goed geregeld is. En dan heb je sowieso een vergunning. Dat is een hele andere manier van denken.”* Voor het realiseren van zonneparken zou dit een positieve verandering zijn.

Project ontwerp en realisatie

Kosten voor het zonnepark worden gemaakt door de Rijksoverheid. Er is namelijk SDE+ subsidie aangevraagd en toegekend. Solarfields pacht de grond van de gemeente. Hiertoe is een overeenkomst gesloten tussen Solarfields en de gemeente Franekeradeel met betrekking tot het gebruik van de gronden.

Naast het plaatsen en exploiteren doet Solarfields ook iets voor de omgeving. Er zijn door Solarfields obligaties vrijgegeven waardoor mensen financieel konden participeren in het zonnepark. Solarfields stelt obligaties beschikbaar met een bedrag van €100.000 totaal. Inwoners van de gemeente Waadhoeke hadden de eerste mogelijkheid om obligaties te kopen, daarna is het voor andere geïnteresseerden ook mogelijk gemaakt om te investeren in het zonnepark. In korte tijd zijn alle obligaties verkocht. Bijna 200 mensen hebben geïnvesteerd in het zonnepark en zullen daar ook de opbrengsten van ontvangen. Op deze manier levert het park naast duurzame energie, ook geld op voor de ontwikkelaar Solarfields en voor de inwoners van de gemeente.

4.2.3 Overzicht

Case Franekeradeel	
Boundary rules	<p>Het energiebeleid van de provincie is opgesteld met advies van diverse organisaties. De gemeente is betrokken geraakt bij het project via het RO-spoor, zij waren namelijk zelf eigenaar van de grond. Doordat het projectgebied een afgebakend gebied is was duidelijk welke omwonenden betrokken moesten worden bij het project ontwerp en realisatie. Hoe minder mensen er in het gebied wonen hoe kleiner de kans dat dit knelpunten op gaat leveren.</p>
Position rules	<p>De provincie neemt een sterk ruimtelijke positie in in het zonneveldenbeleid. De focus van de provincie ligt op de inpassing en opstelling van zonneparken waarbij het behoud van het Friese landschap het uitgangspunt is. In het project ontwerp was de rol van de provincie beperkt. De gemeente was enerzijds bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en anderzijds hadden ze een rol als grondeigenaar. Solarfields was verantwoordelijk voor het project dus ook voor de communicatie met omwonenden. Er hebben zich hier geen knelpunten voor gedaan.</p>
Choice rules	<p>De provincie Friesland vindt het behoud van draagvlak voor zonne-energie erg belangrijk en leggen daarom de nadruk op ruimtelijke kwaliteit omdat dit volgens de provincie zorgt voor het behoud van draagvlak. Binnen de provincie leidt dit tot het knelpunt dat de provincie op RO-vlak eisen kan stellen maar niet op het gebied van participatie en draagvlak terwijl de provincie dit juist hoog in het vaandel heeft staan. De richting die de provincie op gaat is een politieke keuze.</p> <p>De gemeente Franekeradeel had geen energiebeleid maar vond het zonnepark wel een gepaste ontwikkeling dus heeft daarom beleid opgesteld om dit initiatief mogelijk te maken. De keuze van de gemeente is gemaakt vanuit een RO-blik: is het zonnepark op deze plek passend? Er is geen energiebeleid opgesteld, dit leidt tot een knelpunt voor andere duurzame energie initiatieven. Ook is niet vanuit de omgeving gekeken naar het zonnepark maar staat het vooral op zich zelf.</p>
Information rules	<p>De provincie haalt voor het opstellen van het beleid kennis uit andere projecten, workshops en van kennisinstellingen en organisaties. Ook delen ze kennis in expert meetings. De provincie heeft een eigen procestool om met stakeholders binnen een zonneparkproject gelijktijdig te overleggen. Dit wordt Sinnetafel genoemd. Er wordt veel aandacht besteed aan kennisdeling tussen experts maar aan de andere kant worden 'de normale burgers' hier niet bij betrokken. Dit vergroot de kloof tussen de experts die het nut en de noodzaak van zonneparken inzien en de burgers die dit niet altijd inzien. Dit kan leiden tot knelpunten in de praktijk.</p> <p>De gemeente Franekeradeel had geen ervaring met zonneparken maar met algemene RO-kennis 'kom je al een heel eind'. Solarfields heeft voor de omwonenden een inloopbijeenkomst georganiseerd met visualisaties. Verder hebben ze persoonlijk contact gehad.</p>

Aggregation rules	<p>Het provinciale energiebeleid is opgesteld in samenwerking met onder andere gemeenten. Ontwikkelingen die spelen binnen gemeenten kunnen invloed hebben op nieuw te maken provinciaal beleid. De gemeente Franekeradeel sluit met het energiebeleid aan op het provinciale energiebeleid dus afstemming tussen provincie en gemeente was gedaan.</p> <p>Het nemen van besluiten vraagt binnen de provincie en gemeente om afstemming. Dit wordt als lastig ervaren doordat RO andere belangen heeft dan energie. Dit knelpunt wordt door de provincie opgepakt door het opzetten van het Sinneteam waar professionals uit verschillende domeinen in participeren.</p>
Scope rules	<p>Zonneparken worden niet gezien als stedelijke ontwikkeling maar moeten wel aansluitend of nabij stedelijk gebied van een stad of dorp worden geplaatst. Zonneparken in het buitengebied mogen enkel in combinatie met meervoudig ruimtegebruik maar niet in combinatie met landbouw. De provincie kijkt naar zonneparken met RO-blik en bepaalt op die manier waar zonneparken wel of niet mogen komen. Het zonnepark bij Franekeradeel ligt aangrenzend aan stedelijk gebied. De provincie vindt het daarnaast belangrijk dat het zonnepark past bij de aard en schaal van de kern. Dat is in Franeker het geval en heeft dus niet tot knelpunten geleid. Over de tijdelijke bestemming zijn alle partijen het eens.</p>
Payoff rules	<p>De provincie ziet dat er goede plannen voorbij komen maar dat ze nét niet passen binnen het provinciale beleid. Hiervoor willen ze het beleid aanpassen zodat ontheffing mogelijk is en daarmee de energietransitie dus meer ruimte krijgt. De provincie zit nog erg op het ruimtelijke vlak maar is aan het onderzoeken of ze ook meer kunnen gaan eisen op het gebied van draagvlak en participatie. Nu ligt dat onderdeel meer bij de gemeente en ontwikkelaar.</p>

Voorlopige conclusie

Vanuit het multi-level perspectief gezien is het meso-niveau het niveau waarop het beleid voor zonneparken wordt gemaakt. De provincie stelt ruimtelijke kaders op en de gemeente Franekeradeel heeft hier bij aangesloten. De gemeente vond het zonnepark gepast en heeft op basis van de aanvraag zonnebeleid opgesteld. De afstemming binnen het meso-niveau tussen provincie en gemeente is hierdoor ook goed verlopen. Met het macro-niveau was het niet nodig om af te stemmen want het Rijk houdt zich niet bezig met ruimtelijke kwesties. De projectontwikkelaar op micro-niveau stemde af met provincie en gemeente over het project ontwerp. Op het gebied van contact met de omwonenden heeft de overheid de projectontwikkelaar vrij gelaten. Wederzijds vertrouwen bleek de basis voor transparant overleg en contact tussen de stakeholders.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de data die is verzameld in dit onderzoek, antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag.

5.1 Deelvraag 1

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: **Wat is er in de wetenschappelijke literatuur geschreven over zonneparken en wat kan een institutioneel perspectief hieraan toevoegen?**

In de wetenschappelijke literatuur over duurzame energie wordt voornamelijk gesproken over windenergie. Zonneparken en windmolens zijn vergelijkbaar in de zin dat ze beide ruimte innemen en moeten worden geïntegreerd in het fysieke en sociaal-economische landschap. Met een *area-based* aanpak kan een energie initiatief beter worden ingepast in de lokale context. Dit vraagt om maatwerk waarbij de geschreven en ongeschreven regels en gebruiken centraal staan. Net als bij windenergie projecten is ook bij zonneparken de wijze waarop besluiten worden genomen belangrijk bij het verkrijgen van draagvlak. Hiervoor is het van belang dat lokale stakeholders worden betrokken bij het project.

Ook vanuit maatschappelijk perspectief is er behoefte aan onderzoek naar zonneparken. Om een zonnepark te kunnen realiseren is beleid nodig. Een zonneparkproject ligt op het raakvlak van twee beleidsdomeinen. Aan de ene kant speelt ruimtelijk ordeningsbeleid een rol en aan de andere kant energiebeleid. Dit vraagt om afstemming van het beleid. Tevens wordt beleid gemaakt op verschillende overheidslagen. Ook deze verschillende beleidsstukken vragen om afstemming.

Instituties werken als bemiddelaar bij de besluitvorming tussen actoren en organisaties. Het is hierom van belang om inzicht te krijgen in hoe instituties besluitvorming van overheden beïnvloeden. Bij zonneparkprojecten vraagt een integrale aanpak om integratie van verschillende beleidsdomeinen en om samenwerking met verschillende actoren. Door vanuit een institutioneel perspectief te kijken naar zonneparkprojecten kunnen knelpunten inzichtelijk worden gemaakt. Deze knelpunten kunnen als aanknopingspunten dienen voor verandering. Dit onderzoek is vanuit wetenschappelijk oogpunt relevant omdat de energietransitie, en in het bijzonder zonneparken, in de literatuur nauwelijks worden bekeken vanuit een institutioneel perspectief. Instituties in een zonneparkproject kunnen echter niet volledig het gedrag van actoren verklaren. Instituties zijn een deel van de vele elementen die gedrag van actoren in een specifieke situatie op een specifieke tijd verklaren.

5.2 Deelvraag 2

Deze paragraaf geeft inzicht in: **Wat is de huidige stand van zaken in de provincies Friesland en Groningen en de gemeenten Franekeradeel en Vlagtwedde ten aanzien van zonne-energie?**

Deze deelvraag kan beantwoord worden door analyse van de *rules-in-form* uit het beleid en de interpretatie van deze regels, de *rules-in-use*, uit de diepte-interviews.

De provincie Friesland heeft zichzelf in het Uitvoeringsprogramma 2017 de doelstelling gesteld dat ze in 2020 500 MW aan zonne-energie op willen wekken. 25 MW hiervan moet komen van zonneweides. De provincie Groningen heeft een hogere ambitie en wil in 2020 300 MW aan zonneweides gerealiseerd hebben. De provincie Groningen heeft daarentegen ook een grotere energieopgave dan de provincie Friesland dat heeft. Beide provincies geven aan het beleid achterloopt bij de praktijk en dat de ambitie ruimschoots gehaald gaat worden. Ook zijn beide provincies bezig met het opstellen van nieuw beleid.

Gezien het feit dat de provincies zich richten op het maken van beleid, kunnen ze worden geplaatst op het meso-niveau.

Het Groningse provinciebestuur heeft de energietransitie als stokpaardje. Dit maakt het makkelijker voor de hele organisatie om te weten welke richting het op moet gaan. Dit is ook terug te zien in de aggregation rules: de provincie Groningen heeft een zonne-energie team en een energieteam met mensen van verschillende afdelingen die verspreid zitten door de hele organisatie. Op die manier wordt het brede provincieapparaat omvat. De provincie Friesland heeft een Sinneteam met ambtenaren die zich specifiek met zonne-energie bezig houden.

De provincie Groningen stelt in haar beleid het buitengebied open voor zonneparken. De provincie Friesland daarentegen vrijwaart het buitengebied van zonneparken met uitzondering van een park met multifunctioneel ruimtegebruik maar niet in combinatie met landbouw. Het behoud van het Friese landschap gaat voor het realiseren van zonneparken. Volgens een rechterlijke uitspraak mag een zonnepark niet worden gezien als stedelijke ontwikkeling. Doordat de provincie zonneparken nabij of aangrenzend aan stedelijk gebied wil hebben, lijkt het dat de provincie Friesland het toch als een stedelijke ontwikkeling beschouwd.

Zoals eerder is gezegd, is een zonnepark het resultaat van afstemming tussen verschillende overheidslagen. Volgens het multi-level perspectief bevinden provincies zich op het meso-niveau omdat ze zich bezig houden met het maken van beleid. Waar de provincies voorzien in beleid ten aanzien van zonneparken, blijven de gemeenten achter. De gemeente Franekeradeel heeft geen energie- of zonnebeleid opgesteld. Wel is er een zonnepark op hun grondgebied gerealiseerd door gelegenheidsplanologie: het plan is toegeschreven op het zonnepark. Het lijkt dat de gemeente Franekeradeel zich meer op het micro-niveau bevond bij de realisatie van het zonnepark. De gemeente Vlagtwedde heeft voor het zonnepark wel een beleidsnotitie zonneparken opgesteld waar het zonnepark initiatief inpaste. De gemeenten Franekeradeel en Vlagtwedde zijn met de gemeentelijke herindeling opgegaan in de nieuwe gemeenten: Waadhoeke en Westerwolde. Dit had effect op het beleid voor zonne-energie en tevens op de realisatie van zonneparken. Het maken van nieuw beleid werd uitgesteld tot na de herindeling. Aangezien het zonnepark in Franekeradeel enkel is toegeschreven op het park zelf, worden er tot het nieuwe beleid is geschreven, geen zonneparken meer toegezegd. Dit knelpunt kwam naar voren bij de analyse van de choice rules.

Het zonnepark in Franekeradeel is sinds 15 februari 2018 aangesloten op het net en levert daarmee duurzame energie. Het zonnepark in Vlagtwedde mag na een rechterlijke uitspraak toch door gaan. Dit zonnepark zal waarschijnlijk eind 2019 in gebruik worden genomen.

5.3 Deelvraag 3 en 4

In deze paragraaf worden deelvraag 3 en 4 behandeld. Deelvraag 3 luidt: **In hoeverre vind er afstemming plaats tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het energiebeleid binnen overheidslagen?** Deelvraag 4 is als volgt: **In hoeverre vind er afstemming plaats tussen het ruimtelijke ordeningsbeleid en het energiebeleid tussen overheidslagen?** Deze deelvragen worden beantwoord aan de hand van de twee case-studies. Er wordt begonnen met de Rijksoverheid.

Rijksoverheid

Volgens de literatuur over het multi-level perspectief wordt de Rijksoverheid geplaatst op het macro-niveau omdat hier richting zou worden gegeven aan het beleid gemaakt door lagere overheden. De Rijksoverheid

heeft echter geen specifiek beleid voor de toepassing van zonne-energie. Zonneparken worden slechts marginaal genoemd in de twee energierapporten. Het Rijk wijst geen locaties aan en geeft ook niet aan hoe het beleid door provincies en gemeenten vorm moet worden gegeven. Ook in het project ontwerp van zonneparken speelt de Rijksoverheid geen rol. Op ruimtelijk vlak is het Rijk niet bezig met zonneparken en het Rijk geeft ook geen richting aan het beleid van provincies en gemeenten op meso-niveau. Bij de realisatie van zonneparken is het Rijk wel betrokken door het verstrekken van subsidie. Het Rijk wil zonne-energie namelijk stimuleren. Hieruit blijkt dat vanuit energie-oogpunt het Rijk wel een belangrijke bijdrage levert aan de realisatie van zonneparken. RO en energie worden op Rijksniveau niet afgestemd.

Case Vlagtwedde

Binnen overheidslagen

Provincie Groningen

Het programma Energietransitie is door het energieteam opgesteld. Dit is energiebeleid maar de ruimtelijke component is RO-beleid. De provincie is bevoegd gezag over de fysieke ruimte en op dat gebied kunnen ze ook eisen stellen. Het beleid is daarom ook RO-gericht. Het energiebeleid is afgestemd met RO om zodoende het energiebeleid te laten landen in de verordeningen. Volgens de provincie moet je met een hoge ambitie als die van hun ook veel ruimte geven aan zonneparken. Daarom stellen ze het buitengebied open anders wordt de energiedoelstelling niet gehaald. Energiebeleid heeft in die zin invloed op het RO-beleid.

Energie en RO zijn binnen de provincie afgestemd, dit valt onder de aggregation rules. Dit is te zien in de manier waarop het zonnebeleid van de provincie is geformuleerd namelijk kwalitatief dus geen harde regels die de RO normaal kent. Het energieteam doet een bredere afweging dan RO dat doet. Afstemming wordt verkregen door veel met elkaar in gesprek te gaan.

Gemeente Vlagtwedde

In het beleid van de gemeente zit geen duurzaamheidsambitie. Het zonnebeleid is vanuit ruimtelijk oogpunt opgesteld en de richtlijnen voor het zonnepark zijn ook RO-gericht. Binnen de position rules lijkt de gemeente vanuit het algemeen duurzaamheidsbelang ingestemd te hebben met het zonnepark ondanks tegengeluiden. Het lijkt dat het duurzaamheidsbelang zwaarder woog dan ruimtelijke bezwaren. Over de scope rules was er geen overeenstemming tussen omwonenden en meso- en micro-niveau. Er was namelijk een discussie over de grootte en de locatie van het zonnepark en de hoogte van de panelen. Andere knelpunten liggen in de information rules: ambtenaren waren niet juist geïnformeerd en hadden verkeerde aannames. Om dit recht te trekken voorzag Powerfield de gemeente van informatie maar deze werd gewantrouwd.

Binnen de gemeente Vlagtwedde hebben RO en duurzaamheid niet altijd dezelfde belangen. Dit knelpunt werd duidelijk in de position rules. Vanuit RO wordt ingezet op een paar grote parken. Maar dit beleid is redelijk flexibel in de praktijk want met een goede onderbouwing zouden ook kleine parken vanuit een lokale coöperatie wel toegestaan worden. De gemeente steekt met het beleid in op RO maar is in de praktijk ook op duurzaamheid gericht.

RO en energie worden met elkaar afgestemd door veel met elkaar te praten. Het beleid en de realisatie van zonneparken wordt, binnen de information rules, ook gezien als een leerproces waarbij gedurende de tijd andere keuzes worden gemaakt.

Tussen overheidslagen

Uit de aggregation rules werd duidelijk dat de overheden voor besluitvorming niet volledig afhankelijk zijn van elkaar. De Rijksoverheid stemt wat betreft zonne-energie en ruimtelijke ordening niet af met de provincies. De provincie laat op haar beurt de gemeenten vrij in de ambitie wat betreft duurzame energie. Ook stelt de provincie het niet verplicht om energiebeleid te hebben als gemeente, tenzij er een daadwerkelijk initiatief komt. Dan moet de gemeente wel eerst zonnebeleid hebben.

Voor de provincie Groningen zijn zonneparken in het buitengebied niet de eerste keuze. De gemeente Vlagtwedde wijkt hiervan af en ziet een zonnepark wel het liefst in het buitengebied verschijnen. De provincie kan gemeenten ondersteunen bij het opstellen van het beleid. In een daadwerkelijk project moet de provincie altijd betrokken worden als het gaat om een zonnepark in het buitengebied. Hierbij stemmen provincie, gemeente en ontwikkelaar eisen en voorwaarden met elkaar af. Deze stakeholders bevinden zich volgens het multi-level perspectief op het meso- en het micro-niveau. Uit de payoff rules kwam het knelpunt naar voren dat het Rijk de provincie Groningen meer zou moeten voorzien in middelen aangezien zij als netto energieleverancier voor Nederland een belangrijke positie vervullen.

Case Franekeradeel

Binnen overheidslagen

Provincie Friesland

Het zonnebeleid van de provincie Friesland is ruimtelijk van aard. De provincie voorziet een goede ruimtelijke inpassing van zonneparken als belangrijke bijdrage voor draagvlak. Het knelpunt wat hierbij naar voren kwam in de choice rules is het feit dat de provincie op RO-gebied eisen kan stellen maar dat minimaal kan doen op het gebied van draagvlak terwijl de provincie dit juist erg belangrijk vindt. De provincie heeft strikte regels wat betreft de locatie waar zonneparken wel en niet zijn toegestaan. Vanuit energie oogpunt zouden grote zonneparken een grotere bijdrage leveren dan meerdere kleinere parken. Daarnaast zouden ook zonneparken in het buitengebied toegestaan moeten worden.

Uit de aggregation rules werd duidelijk dat afstemming binnen de provincie lastig is door het verschil in belang tussen RO en energie. Het afstemmen van RO met energie gebeurt binnen de provincie in het Sinneteam. In dit team zitten zowel mensen van RO als van energie. Door veel met elkaar te praten ontstaat er meer begrip voor elkaar.

Gemeente Franekeradeel

De gemeente Franekeradeel is vanuit het concrete zonneparkproject gaan afstemmen tussen RO en energie. RO vond het zonnepark geschikt want het was een goede locatie (aangrenzend aan stedelijk gebied). Ook vanuit duurzaamheid was het zonnepark gewenst. Aangezien er al consensus was over de komst van het zonnepark was het beleid slechts een formele kwestie. Hierbij hebben ze de eisen en voorwaarden van de provincie overgenomen. Het nadeel van deze Gelegenheidsplanologie kwam naar voren in de choice rules: andere zonnepark initiatieven kunnen niet in behandeling worden genomen omdat hier geen algemeen beleid voor is opgesteld.

Tussen overheidslagen

De afstemming binnen het meso-niveau, tussen provincie en gemeente, is in het project goed verlopen doordat het een locatie betreft die binnen het beleid valt. De provincie heeft de gemeente advies

gegeven en meegedacht vanuit RO en vanuit energie. Zij waren hierin niet bepalend. Om provinciale medewerking te krijgen was gemeentelijk beleid nodig.

5.4 Beantwoording van de hoofdvraag

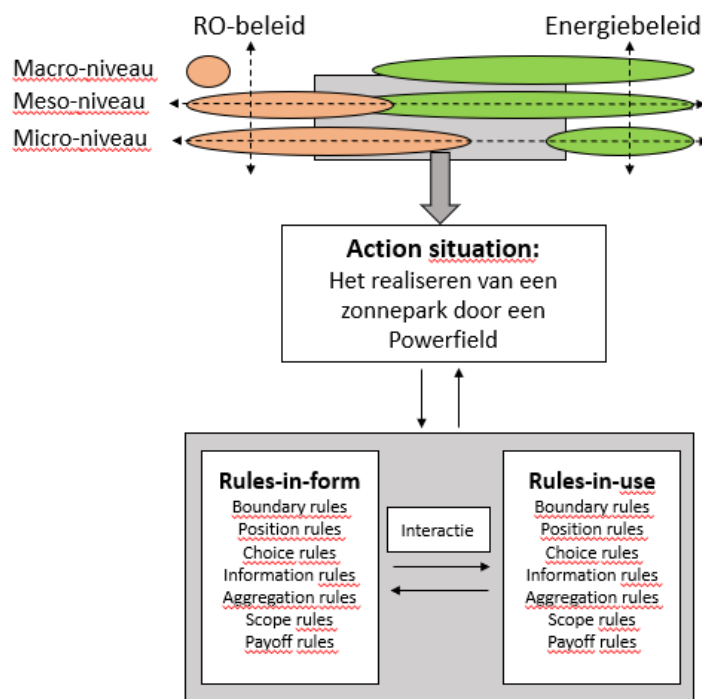
De hoofdvraag die in het begin van dit onderzoek is opgesteld luidt: **In hoeverre vind er afstemming plaats tussen de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en energie zowel binnen als tussen overheidslagen bij de realisatie van zonneparken?**

Zoals beargumenteerd is bij het realiseren van een zonnepark zowel ruimtelijke ordening belangrijk als wel energiebeleid. Een zonnepark ligt namelijk op het raakvlak van de twee beleidsdomeinen. Het verkrijgen van afstemming tussen de twee beleidsdomeinen vraagt om samenwerking tussen verschillende actoren. Deze actoren zijn actief op verschillende niveaus in de samenleving. Daarom is het multi-level perspectief een veelgebruikte methode om de actoren in kaart te brengen. Het Rijk houdt zich bezig op macro-niveau met nationale energiedoelstellingen. Zonneparken dragen bij aan deze doelstellingen maar inpassing wordt niet gecoördineerd door het Rijk. Ook stelt het Rijk geen ruimtelijke voorwaarden voor inpassing van zonneparken in het fysieke landschap. In die zin geeft het Rijk geen richting aan provinciaal- en gemeentelijk beleid en voldoet het dus niet volledig aan de definitie van een actor op macro-niveau. Volgens het multi-level perspectief kan een provincie of een gemeente zowel op meso-niveau als op micro-niveau actief zijn. In de praktijk zijn beide voornamelijk actief op meso-niveau omdat ze zich bezig houden met het maken van beleid en niet enkel met uitvoerende taken. In beide cases was het voor het meso- en micro-niveau niet nodig om af te stemmen met het macro-niveau want het Rijk houdt zich niet bezig met ruimtelijke kwesties.

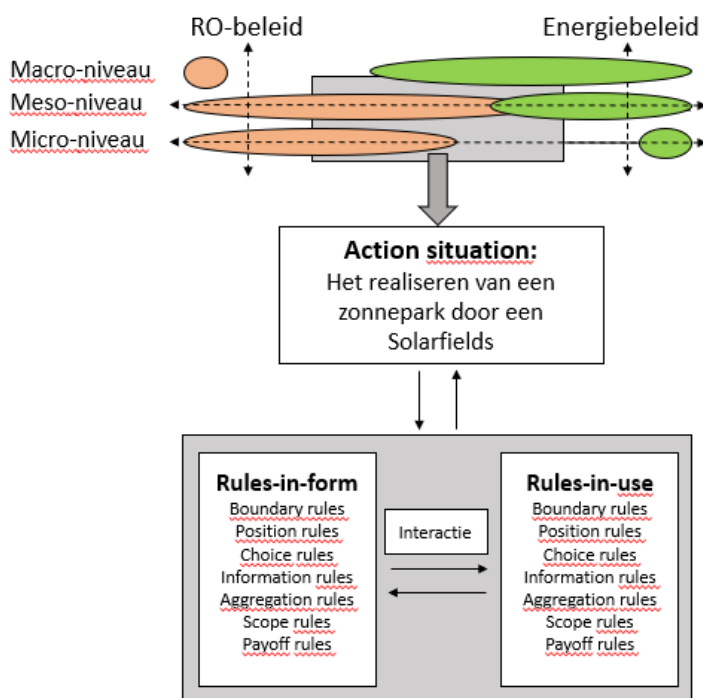
Op provinciaal niveau is er zowel ruimtelijk beleid als energiebeleid gemaakt. Deze twee beleidsdomeinen worden afgestemd in het zonnebeleid. Dit beleid is echter voornamelijk ruimtelijk ingestoken bij zowel de provincie Groningen als de provincie Friesland. Hierbij gaat het om onder andere de locatievoorkeur en de wijze van inpassing. Op ruimtelijk vlak kan de provincie eisen stellen. Dat is niet mogelijk op maatschappelijk vlak zoals op het gebied van participatie. De gemeente Vlagtwedde en de gemeente Franekeradeel houden zich met de *rules-in-form* vooral bezig met de ruimtelijke kant van zonneparken. Beide gemeenten hebben geen energiebeleid. Een provincie stelt een gemeente verplicht om zonnebeleid te hebben indien ze een zonnepark aanvraag in behandeling willen nemen. Het is daarom dat gemeenten vaak wel zonnebeleid, met grotendeels RO, hebben maar geen energiebeleid. In beide cases is het zonnebeleid geschreven op een concrete aanvraag van een projectontwikkelaar. In het geval van Franekeradeel is het beleid volledig en enkel voor het specifieke zonnepark geschreven.

Zoals in paragraaf 2.5 was benoemd, wordt in deze paragraaf het conceptueel model nogmaals weergegeven voor beide cases. In figuur 15 en 16 is schematisch weergegeven in hoeverre de verschillende niveaus RO- en energiebeleid hebben. Dit is een relatieve inschatting en daardoor niet in absolute zin meetbaar te maken. Het Rijk heeft vooral energiebeleid waarbij de SDE+ subsidie het belangrijkste onderdeel is voor het realiseren van zonneparken. De Wro, Wabo en Chw zijn RO-beleid maar zijn niet afgestemd op energiebeleid. Op meso-niveau zijn het de provincie en de gemeente die vooral RO-beleid hebben. Een provincie heeft ook energiebeleid. Dit wordt afgestemd in teamverband met mensen van verschillende disciplines. Het verschil tussen de twee cases op meso-niveau wordt veroorzaakt door de insteek van het provinciale beleid. De provincie Groningen steekt het zonnebeleid kwalitatief in en geeft daarmee ruimte aan zonneparken. De provincie Friesland is strikter in de regels voor RO en de plaatsing van zonneparken. Daarom is bij de case Franekeradeel het fictieve figuur voor 'RO-beleid' groter afgebeeld in vergelijking met de case Vlagtwedde. De projectontwikkelaar is actief op micro-niveau en wil zo snel mogelijk en zo veel

mogelijk zonneparken ontwikkelen. Landschappelijke inpassing is minder belangrijk voor een projectontwikkelaar. Het zonnepark, weergegeven door het lichtgrijze vlak, zit op het raakvlak van vele niveaus en beleidsdomeinen. Dit laat nogmaals het belang zien van een goede institutionele afstemming.



Figuur 15: Een nieuw conceptueel model voor de case Vlagtwedde



Figuur 16: Een nieuw conceptueel model voor de case Franekeradeel

Het verkrijgen van afstemming binnen een overheidslaag lijkt lastiger dan het verkrijgen van afstemming tussen overheidslagen. Dit geldt voor beide cases. Binnen een provincie of gemeente hebben RO en energie verschillende belangen. Afstemming wordt in beide cases verkregen door veel met elkaar te praten om op die manier begrip te krijgen voor elkaars standpunten.

De *rules-in-form* zijn bij de provincie Friesland strikter geformuleerd, terwijl de provincie Groningen een meer kwalitatieve insteek van het beleid heeft. Voor de *rules-in-use* in het project ontwerp en realisatie heeft dit tot effect dat er met een goede onderbouwing meer mogelijk is in de provincie Groningen dan in de provincie Friesland dat het geval is. Dit kan ook deels het verschil in ambitie verklaren.

Zoals Ostrom (2005) aangeeft kunnen instituties in een zonneparkproject niet volledig het gedrag van actoren verklaren. Goede institutionele afstemming tussen RO en energie betekent niet automatisch ook een goed project. Het IAD framework geeft ook aan dat externe factoren als fysieke en materiële kenmerken en kenmerken van de actoren belangrijk zijn in een project. In dit onderzoek bleken ook deze externe factoren belangrijk voor succes. De twee cases kennen een andere locatie: in het buitengebied en aangrenzend aan stedelijk gebied. Verder hebben de zonneparken een groot verschil qua oppervlakte. Ten slotte is ook de politiek erg bepalend voor succes.

6. Discussie en aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken zijn de resultaten weergegeven en is antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. Dit hoofdstuk bediscussieert het onderzoek en de resultaten. Uit de institutionele analyse zijn knelpunten naar voren gekomen die in dit hoofdstuk wordt omgezet naar concrete aanbevelingen.

6.1 Discussie

Deze paragraaf start met een reflectie op het gedane onderzoek. Daarna worden de resultaten bediscussieerd volgens het multi-level model. Als laatste volgen aanbevelingen voor macro-, meso- en micro-niveau.

6.1.1 Reflectie

Tijdens dit onderzoek zijn er een aantal dingen veranderd buiten mijn invloed of die van het onderzoek om. Zo zijn er bij de ministeries verantwoordelijkheden veranderd en hebben er gemeentelijke herindelingen plaats gevonden. Dat de gemeentelijke herindelingen effect hebben gehad op het zonnepark is deels behandeld maar hier wordt verder niet meer op in gegaan.

Voor het onderzoek is bepalend welke respondenten worden geïnterviewd. De respondenten zijn geïnterviewd op basis van hun nauwe betrokkenheid bij het zonnepark. Dit waren hoofdzakelijk ambtenaren vanuit een duurzaamheidsperspectief. Dit zou kunnen betekenen dat een zonnepark meer vanuit een duurzaamheidskant wordt ingestoken. Er zijn dus niet per provincie en gemeente zowel ambtenaren bevraagd van energie/duurzaamheid als van de RO-afdelingen. Dit geeft geen volledig beeld en is een tekortkoming in dit onderzoek. Ambtenaren met een RO-bril kunnen heel anders naar zonneparken kijken dan hun collega's van duurzaamheid. Voor een vervolgonderzoek zou het goed zijn om meerdere personen per overheid te interviewen en om ook RO-ambtenaren te interviewen. Dit zou mogelijk in een groepsdiscussie gedaan kunnen worden.

In dit onderzoek is voor de institutionele analyse van zonneparkprojecten gebruik gemaakt van het Institutional Analysis and Development framework van Ostrom. Het framework was nuttig om het proces onder te verdelen in twee fases waarbij in de ene fase meer de nadruk lag op de *rules-in-form* en in de andere fase de *rules-in-use* meer centraal stonden. De zeven regels bij het framework kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Het kostte veel tijd om deze regels eigen te maken en ze zo in te steken dat ze praktisch bruikbaar waren voor de cases. Daarnaast was het lastig om de regels te koppelen aan het beleid en was soms een pragmatische insteek nodig. Ook het opstellen van concrete vragen voor de diepte-interviews op basis van de zeven regels was een uitdaging. Het IAD framework was dus niet een-op-een toe te passen voor dit onderzoek maar het heeft wel handvaten geboden voor de institutionele analyse in dit onderzoek.

Ik ben mij ervan bewust dat de instituties voortkomend uit de zeven regels van het IAD framework geen compleet beeld geven van de werkelijkheid. Een zonneparkproject kan niet worden gereduceerd tot het selecte aantal aspecten waarop dit onderzoek zich baseert. Daarnaast is het IAD framework complexer dan de *rules-in-use*. Gezien de beschikbare tijd is ervoor gekozen om niet de gehele context van de zonneparkprojecten mee te nemen in het onderzoek.

Het opstellen van het analysekader in paragraaf 3.3 is gebeurd aan de hand van literatuur maar is ook deels pragmatisch gebeurd. Ik ben mij ervan bewust dat dit enige subjectiviteit met zich meebrengt. Ook geeft het analysekader niet een volledig overzicht van alle aspecten die van belang zijn bij een zonnepark. Wel is er één lijn getrokken door hetzelfde analysekader voor beide case-studies te gebruiken in zowel de beleidsanalyse als bij het opstellen van de interviewgids en de analyse van de diepte-interviews.

Tot slot moet gezegd worden dat dit onderzoek niet legitiem is voor onbepaalde tijd. Het beleid kan wijzigen en inzichten van stakeholders kunnen veranderen. Dit onderzoek is daarom een momentopname.

6.1.2 Discussie van resultaten

Macro-niveau

Het afstemmen van energiebeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid bij de Rijksoverheid wordt bemoeilijkt doordat deze domeinen bij verschillende ministeries zijn ondergebracht. De SDE+ subsidie valt onder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) terwijl ruimtelijke ordening is ondergebracht bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De Rijkscoördinatieregeling is nog nooit toegepast voor zonneparken. Als blijkt dat de energiedoelstellingen niet gehaald gaan worden na verloop van tijd, zal het Rijk het heft in eigen hand moeten nemen in het algemeen belang. Daartegenover vind ik principieel dat burgers mee moeten worden genomen in het proces, dus laten meedenken en meebeslissen. Dit is een discussiepunt.

Meso-niveau

Op het meso-niveau worden zonneparken getoetst aan het instrumentarium van de RO. Dit is opvallend omdat het RO instrumentarium in principe niet is ingespeeld op energie-ontwikkelingen maar er wel aan getoetst wordt. Een voorbeeld hiervan is dat zonneparken in beginsel werden getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Het lijkt dat de gemeente Vlagtwedde in eerste instantie denkt in vaste kaders, en daarna pas denkt in mogelijkheden. Dit denken in verstedelijking is door een rechterlijke uitspraak niet meer toegestaan omdat een zonnepark juridisch niet meer wordt gezien als stedelijke ontwikkeling. Juridisch is dus bepaald dat het RO instrumentarium niet voor zonneparken geldt. In de praktijk worden zonneparken nog wel gezien als stedelijke ontwikkeling (Interview Provincie Groningen).

Micro-niveau

Bij het project ontwerp worden de richtlijnen voor de opstelling opgesteld vanuit een RO grondslag. Zo is het vanuit RO wenselijk dat de zonnepanelen de kavelrichting volgen. Dit conflicteert echter soms met de optimale productiviteit vanuit duurzaamheidsoogpunt. Vanuit duurzaamheid is een zo groot mogelijke efficiëntie beter. Indien de RO richtlijnen gevolgd zouden worden, is er meer verlies van zonne-energie waardoor er meer subsidie aangevraagd moet worden. Het zou makkelijker zijn als provincie en gemeente flexibeler zijn en meer kijken naar de situatie in de praktijk. De vraag die rest is: kan bescherming van het landschap (RO) het uitgangspunt blijven?

6.2 Aanbevelingen

Uit de analyse van de resultaten kwamen knelpunten naar voren op het gebied van afstemming tussen en binnen overheidslagen en tussen RO en energie. Deze knelpunten zijn aanwezig op de verschillende niveaus van het multi-level perspectief: macro- meso- en micro-niveau. Per niveau worden twee aanbevelingen gegeven die de knelpunten mogelijkwijs kunnen verminderen.

Macro-niveau

Bij het zonnepark van Vlagtwedde werd duidelijk dat er een knelpunt zit binnen de aggregation rules. Een projectontwikkelaar houdt met zijn businesscase rekening met het verkrijgen van SDE+ subsidie. Aangezien er maar twee keer per jaar een SDE+ subsidieronde wordt opgesteld, kan dit een project onder druk zetten. In het geval van het zonnepark in Vlagtwedde was dit het geval. De ontwikkelaar wilde zijn initiatief indienen bij de najaarsronde van 2017. De gemeente moest hierdoor, voor hun gevoel, overhaaste beslissingen nemen. Dit is ten koste gegaan van het proces en dreunt in tegen de Cittaslow gedachte van

de gemeente. De Rijksoverheid zet door haar beleid voor subsidieverlening het proces onder druk. Nu is wat druk wel goed want anders bestaat de kans dat het allemaal erg traag gaat. Toch zou het beter zijn om het proces meer centraal te stellen door pas subsidie te verlenen als aan bepaalde procesvoorwaarden is voldaan. Dit zou betekenen dat SDE+ subsidie niet tweemaal per jaar beschikbaar is maar gedurende het hele jaar.

Een andere aanbeveling voor de huidige SDE+ bestijgt het idee om anders te gaan denken. De SDE+ stuurt sterk een bepaald soort ontwikkeling door de keuze waar wel en waar geen subsidie aan wordt verleend. Het zou beter zijn om wat je niet wilt te stimuleren om dat te veranderen door bijvoorbeeld minder duurzame energiebronnen meer te belasten. Dit creëert ook druk want dan wordt bijvoorbeeld aardgas duurder en duurzame stroom goedkoper. Die druk is constant en zonder piekmomenten. Zonneparken hebben dan minder subsidie nodig. De vraag dringt zich op hoe kwaliteit wordt geborgd met de SDE+ subsidieregeling? En hoe zorg je dat het geld vanuit de SDE+ weer terugvloeit naar de burgers? (Gebaseerd op het interview met de provincie Groningen)

Meso-niveau

Zoals de Boer en Zuidema (2015) aangeven is het belangrijk voor draagvlak om een project te integreren in de lokale context. Uit de choice rules bij het zonnepark van Franekeradeel kwam naar voren dat bij het project ontwerp van het zonnepark puur is gekeken naar de locatie en niet naar de mogelijkheid om het aan te sluiten bij de lokale context. Gemeenten zouden de energieopgave in zijn geheel moeten bekijken en vanuit dat punt kijken hoe een zonnepark daar aan bij kan dragen. Er wordt nu bij een zonnepark gekeken vanuit het zonnepark zelf en minder vanuit de omgeving. De vraag die wordt gesteld is: Hoe kunnen we het zonnepark integreren in het landschap? In plaats van: Hoe kunnen we in dit gebied energieneutraal maken op basis van de lokale kwaliteiten en kansen? Hoe passen energie initiatieven hierin en hoe kunnen we alles met elkaar laten verbinden? Nu staat het zonnepark nog teveel op zich zelf in de omgeving. Het is belangrijk dat het zonnepark past bij de lokale context en binnen het grotere energienetwerk. Om het zonnepark te laten passen bij de lokale context is samenwerking met de inwoners van belang. Het zou het draagvlak kunnen vergroten als er van onderop wordt gekeken naar wat de wensen van de burgers en de bedrijven zelf zijn. Dit betekent dat er minder moet worden vastgehouden aan RO maar dat er meer flexibiliteit nodig is in bijvoorbeeld de keuze voor meerdere kleine parken of juist één grote. Het creëren van een win-win situatie wordt enkel bereikt door in gesprek te gaan met de inwoners om er zo achter te komen wat voor hun die 'win-situatie' betekent.

Om draagvlak in de toekomst te behouden is niet alleen ruimtelijke inpassing van belang maar is het ook belangrijk dat burgers de nut en noodzaak van zonneparken in gaan zien. Bij de analyse van het zonnepark in Franekeradeel bleek uit de information rules dat dit een knelpunt is. Zowel de provincie Friesland als de gemeente Franekeradeel geeft aan dat het nut van zonneparken vaak nog niet wordt ingezien door burgers. De gemeente: *"het blijft nog wel steeds een feestje van de overheid heb ik het idee, en nog niet een integraal besef vanuit de burgers van dit moeten we echt doen."* De provincie geeft aan dat zij bij al hun projecten inspelen op meer bewustwording *"maar dat is een heel langzaam proces"*. De manier waarop er contact wordt onderhouden met de burgers is daarnaast wel belangrijk. Zowel de provincie Friesland als de gemeente Vlagtwedde geeft aan dat dat moet gebeuren op 'normale wijze' dus zonder ambtelijke taal te gebruiken.

Micro-niveau

Uit de interviews kwam naar voren dat er meer gedaan moet worden aan participatie in het project. Participatie kan echter variëren van informeren, communiceren tot het gezamenlijk opstellen van een projectontwerp. Participatie is dus niet automatisch een garantie dat omwonenden betrokken worden. Wat wordt verstaan onder participatie zal vooraf duidelijk gecommuniceerd moeten worden tussen de

stakeholders. Ook is het belangrijk om aan het begin van het project met alle stakeholders te communiceren wat wordt verstaan onder de termen 'draagvlak' en 'landschappelijke inpassing'. Dat er geen duidelijke definitie was van het begrip 'draagvlak' bleek uit de boundary rules van de case Vlagtwedde. Een provincie of gemeente kan dit anders interpreteren dan een projectontwikkelaar dat doet. Indien hier bij de start van het project een definitie voor zou worden gegeven, is het ook mogelijk om nadien te toetsen of de praktijk voldoet aan het beleid.

In een interview met een projectontwikkelaar kwam naar voren zonneparken op politieke weerstand kunnen stuiten. Uit de information rules van de case Vlagtwedde werd duidelijk dat dit als een knelpunt wordt ervaren. Bestuurders en ambtenaren zijn niet altijd goed ingelicht over zonne-energie en zonneparken wat resulteert in het hebben van verkeerde opvattingen of aannames. De antwoorden die de ontwikkelaar geeft op vragen worden gewantrouwd en onderzoeken niet altijd geloofd. Voor het zonneparkproject is het noodzakelijk dat elke betrokken ambtenaar voorzien is van onafhankelijke informatie. Het zou een overweging kunnen zijn om hier een onafhankelijke partij de leiding in te laten nemen.

Referentie lijst

- Abrahams, P. (2017). *Verzet bewoners tegen kolossaal zonnepark bij Harpel*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <http://www.kanaalstreek.nl/nieuws/62787/verzet-bewoners-tegen-kolossaal-zonnepark-bij-harpel/>
- Agterbosch, S., Vermeulen, W. & Glasbergen, P. (2004) Implementation of wind energy in the Netherlands: the importance of the social-institutional setting. *Energy Policy*, vol. 32:18, p. 2049- 2066.
- Alexander, E. R. (2005). Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), 209-223.
- Alexander, E. R. (2006). Institutional design for sustainable development. *The Town Planning Review*, 77(1), 1–28.
- Andrews-Speed, P. (2016). Applying institutional theory to the low-carbon energy transition. *Energy Research & Social Science*, 13, 216-225.
- Brittan, G. G. (2001). Wind, energy, landscape: reconciling nature and technology. *Philosophy & Geography*, 4(2), 169-184.
- Buitelaar, E., Galle, M. & Sorel, N. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43(4), 928-941.
- Calinoiu, D. & Ionel, I. (2010). Solar energy power systems as renewable energy technique of the future. *Journal of optoelectronics and advanced materials*. 12(5), 1220-1225.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015a). *Bijgeplaatst vermogen zonnestroom bijgesteld*. Geraadpleegd op 06-03-2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/51/bijgeplaatst-vermogen-zonnestroom-bijgesteld>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015b). *Demografische kerncijfers per gemeente 2015*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Nederland voorlaatste op ranglijst EU hernieuwbare energie*. Geraadpleegd op 09-10-2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/13/nederland-voorlaatste-op-ranglijst-eu-hernieuwbare-energie>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Aandeel hernieuwbare energie 5,9 procent in 2016*. Geraadpleegd op 06-03-2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/22/aandeel-hernieuwbare-energie-5-9-procent-in-2016>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Hernieuwbare elektriciteit; productie en vermogen*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. & French, S. (Red.) (2016). *Key Methods in Geography*. 3^e Editie. Londen: SAGE.
- Crabbé, A. & Leroy, P. (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. Trowbridge: Cromwell Press.
- De Boer, J. & Zuidema, C. (2015). Towards and integrated energy landscape. *Urban Design and Planning*, 163(5), 231-240.
- Doorn van, F. A. & Pietermaat-Kros, M. E. (2011). *Wro en Wabo in één hand. Instrumentarium en proces*. 2^e Druk. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Eurostat (2017). *Share of renewables in energy consumption in the EU still on the rise to almost 17% in 2015*. Rapport 43. Luxemburg: Eurostat Press Office.

- Franeke Courant (2018). *Participatie bewoners mogelijk in zonnepark*. Geraadpleegd op 05-04-2018 via <http://www.franekecourant.nl/nieuws/88392/participatie-bewoners-mogelijk-in-zonnepark/>
- Geels, F. W. & Kemp, R. (2000). *Transities vanuit sociotechnisch perspectief*. Maastricht: MERIT.
- Gemeente Franekeradeel (2009). *Structuurvisie buitengebied Franekeradeel 2010-2020*. Geraadpleegd op 11-04-2018 via <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen>
- Gemeente Franekeradeel (2015). *Structuurvisie Stad Franeker 2015-2025*. Geraadpleegd op 12-04-2018 via <http://www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/roo/bestemmingsplannen>
- Gemeente Franekeradeel (2016). *Ruimtelijke onderbouwing zonnepark Franeker – Kie 2*. Geraadpleegd op 12-04-2018 via <http://docplayer.nl/71398910-Gemeente-franekeradeel-ruimtelijke-onderbouwing-zonnepark-franeker-kie-2.html>
- Gemeente Westerwolde (2018). *Cittaslow*. Geraadpleegd op 13-03-2018 via <https://www.westerwolde.nl/cittaslow-supporter-worden>.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Het Financieele Dagblad (2017a). *Kolossaal zonnepark Vlagtwedde is een klucht tussen boer, gemeente en Powerfield*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://fd.nl/ondernemen/1206047/kolossaal-zonnepark-vlagtwedde-is-een-klucht-tussen-boer-gemeente-en-powerfield>
- Het Financieele Dagblad (2017b). *Gemeente Vlagtwedde schoorvoetend akkoord met enorm zonnepark*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://fd.nl/ondernemen/1208116/gemeente-vlagtwedde-schoorvoetend-akkoord-met-enorm-zonnepark>
- Hijdra, A., Woltjer, J. & Arts, J. (2015). Troubled waters: An institutional analysis of ageing Dutch and American waterway infrastructure. *Transport Policy*, 42, 64-74.
- Longhurst, R. (2016). Semi-structured Interviews and Focus Groups. In Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T. & French, S. (Red.), *Key Methods in Geography* (pp. 519-536). Londen: SAGE.
- Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Croydon: Palgrave Macmillan.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2016a). *Energieagenda - Naar een CO₂-arme energievoorziening*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2016b). *Energierapport - Transitie naar Duurzaam*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken (2014). *Structuurvisie Windenergie op land*. Rijswijk.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. & Basurto, X. (2011). Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 7(3), 317-343.
- Ostrom, E. (1999). Coping with the tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, 493-535.

- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Provincie Friesland (2014a). *Grutsk op 'e Romte*. Geraadpleegd op 05-04-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/team-ruimtelijke-kwaliteit_42161/
- Provincie Friesland (2014b). *Verordening Romte Fryslân 2014*. Geraadpleegd op 05-04-2018 via <http://fryslan.gemeentedocumenten.nl/www.fryslan.frl/romte.html>
- Provincie Friesland (2015). *Romte foar Sinne*. Geraadpleegd op 05-04-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/sinnestroom_41915
- Provincie Friesland (2017a). *Uitvoeringsprogramma Fryslân geeft energie. Jaarplan 2017*. Geraadpleegd op 05-04-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/programma-energietransitie_3460/
- Provincie Friesland (2017b). *Sinneffjilden yn it lânskip*. Geraadpleegd op 06-04-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/sinnestroom_41915
- Provincie Friesland (2018a). *Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/omgevingsvisie_41432/
- Provincie Friesland (2018b). *Sinnestroom*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via https://www.fryslan.frl/beleidsthemas/sinnestroom_41915
- Provincie Groningen (2016a). *Vol ambitie op weg naar transitie. Programma Energietransitie 2016-2019*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via <https://www.provinciegroningen.nl/beleid/klimaat-en-energie/programma-energietransitie-2016-2019/>
- Provincie Groningen (2016b). *Omgevingsvisie 2016-2020*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via <https://www.provinciegroningen.nl/beleid/zo-maken-we-beleid/omgevingsvisie-2016-2020/>
- Provincie Groningen (2016c). *Omgevingsverordening 2016*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via <https://www.provinciegroningen.nl/loket/kaarten-en-open-data/ruimtelijke-plannen/>
- Provincie Groningen (2018). *Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken*. Geraadpleegd op 11-04-2018 via <https://www.provinciegroningen.nl/uitvoering/klimaat-en-energie/zonneparken/>
- Reijn, G. (2018). *Zonne-energie in trek door aantrekkelijke prijs zonnepanelen en zeker rendement*. Geraadpleegd op 05-03 via <https://www.volkskrant.nl/economie/zonne-energie-in-trek-door-aantrekkelijke-prijs-zonnepanelen-en-zeker-rendement~a4561748/>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (2015). *Grondgebonden Zonneparken - verkenning afwegingskaders met bijlagen*. Geraadpleegd op 06-03-2018 via <https://www.rvo.nl/file/grondgebonden-zonneparken-verkenning-afwegingskaders-met-bijlagen>.
- Rijksoverheid (2016). *Ladder voor duurzame verstedelijking eenvoudiger en minder onderzoekslasten*. Geraadpleegd op 05-10-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/23/ladder-voor-duurzame-verstedelijking-eenvoudiger-en-minder-onderzoekslasten>
- Rijksoverheid (2017a). *Overheid bevordert groei zonne-energie*. Geraadpleegd op 27-09-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/zonne-energie>

Rijksoverheid (2017b). *Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'*. Geraadpleegd op 5-3-2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Rijksoverheid (2017c). *Rijksoverheid stimuleert duurzame energie*. Geraadpleegd op 16-10-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/meer-duurzame-energie-in-de-toekomst>

Rijksoverheid (2017d). *Verdubbeling duurzame energieprojecten, zonnestroom voor het eerst koploper*. Geraadpleegd op 26-09-2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/nieuws/2017/09/04/verdubbeling-duurzame-energieprojecten-zonnestroom-voor-het-eerst-koploper>

Rijksoverheid (2018a). *Crisis- en herstelwet*. Geraadpleegd op 07-03-2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet>

Rijksoverheid (2018b). *Omgevingswet*. Geraadpleegd op 12-02-2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Rotmans, J., Kemp, R. & Asselt van, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight: The Journal of Futures Studies, Strategic Thinking and Policy*, 3(1), 15-31.

RTV Noord (2017a). *Raad Vlagtwedde kritisch over plan voor zonnepark*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/179099/Raad-Vlagtwedde-kritisch-over-plan-voor-zonnepark>

RTV Noord (2017b). *Powerfield en boer Adams zijn het nu toch eens*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/181334/Powerfield-en-boer-Adams-zijn-het-nu-toch-eens>

RTV Noord (2017c). *Nipte meerderheid stemt voor zonnepark bij Harpel*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/183795/Nipte-meerderheid-stemt-voor-zonnepark-bij-Harpel>

RTV Noord (2018). *Zonnepark Vlagtwedde mag er komen, rechter veegt bezwaar van tafel*. Geraadpleegd op 27-03-2018 via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/190127/Zonnepark-Vlagtwedde-mag-er-komen-rechter-veegt-bezwaar-van-tafel>

Sijmons, D. (2014). *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*. Rotterdam: nai010 uitgevers.

Sijmons, D. (2017). *Geen energietransitie zonder ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd op: 12-02-2018 via <https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/2017/geen-energietransitie-zonder-ruimtelijke-ordening.aspx>

Simons, H. (2014). Case Study Research: In-Depth Understanding in Context. In Leavy, P. (Red.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research* (pp. 455-470). New York City: Oxford University Press.

Slingerland, S. (1999). Energy conservation and electricity sector liberalisation. Towards a green and competitive electricity supply? Amsterdam: University of Amsterdam.

Sociaal-Economische Raad (2015). *Aflevering 2: Heeft zonne-energie toekomst in Nederland?* Geraadpleegd op 05-03-2018 via <https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/factchecker-energie/zonne-energie-toekomst-in-nederland.aspx>

Sovacool, B.K. & Lakshmi Ratan, P. (2012). Conceptualizing the acceptance of wind and solar electricity. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16, 5268–5279.

Sultana, F. (2007). *Reflexivity, Positionality and Participatory Ethics: Negotiating Fieldwork Dilemmas in International Research*. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 6 (3), 374-385.

Tavana, M., Santos Artega, F. J., Mohammadi, S. & Alimohammadi, M. (2017). A fuzzy multi-criteria spatial decision support system for solar farm location planning. *Energy Strategy Reviews*, 18, 93-105.

Van Helden, W. G. J., van Zolingen, R. J. C. & Zondag, H. A. (2004). PV thermal systems: PV panels supplying renewable electricity and heat. *Progress in Photovoltaics: Research and Applications*. 12(6), 415-426.

Wolsink, M. (2007). *Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation*. *Energy Policy*. 35, 2692-2704.

Wolsink, M. (2012). Wind power: basic challenge concerning social acceptance. In R. A. Meyers (Ed.), *Encyclopedia of sustainability science and technology*, 17, 12218-12254. New York: Springer.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M. & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35, 2683-2691.

Xu, T., Zhu, C., Shi, L., Gao, L. & Zhang, M. (2017). Evaluating energy efficiency of public institutions in China. *Resources, Conservation and Recycling*, 125, 17-24.

Bijlagen

i. Interviewgide

De vragen zijn deels aangepast aan de specifieke respondent en organisatie. Hieronder wordt de algemene interviewgide weergegeven. Sub-vragen zijn in deze versie niet weergegeven. Indien een vraag correspondeert met een specifieke regel uit het IAD framework dan staat de regel tussen haakjes achter de vraag vermeld.

Provincies en gemeenten (algemeen)

Inleiding:

- Heeft u bezwaar tegen opname van dit gesprek?
- Introductie over onderzoeker
- Introductie over het onderzoek
- Wie bent u en wat is uw functie precies? (*Opwarm-vraag*)

Algemeen:

- Waarom zijn jullie bezig met zonne-energie? (*Choice rules*)
- Welke waarden moesten geborgen worden in het beleid? (*Choice rules*)
- Voldoet het beleid nog aan de hedendaagse vraag en opvatting? (*Information rules*)
- Zijn uitzonderingen op het beleid mogelijk? (*Choice rules*)
- Speelt beleid opgesteld door andere overheden, denk aan Rijk/provincie/gemeente, een rol bij de vorming van jullie beleid? (*Aggregation rules*)
- Is het beleid van andere overheden en jullie beleid afgestemd op elkaar? (*Aggregation rules*)
- Wat vind u van de afstemming van het huidige RO-beleid en het energiebeleid binnen uw organisatie? (*Aggregation rules*)
- Wat is de invloed van de gemeentelijke herindeling op jullie beleid ten aanzien van energiebeleid, zonnebeleid en RO-beleid? (*Position rules*)

Specifiek over zonnepark:

Algemeen:

- Hadden jullie al ervaring met zonneparken? (*Information rules*)
- Zijn er regels qua minimale of maximale omvang van een zonnepark? (*Scope rules*)
- Wie is initiatiefnemer en wie zijn er betrokken? (*Boundary rules*)
- Wat was jullie rol in het project? (*Position rules*)
- Waar ligt de verantwoordelijkheid van het project? (*Position rules*)
- Hoe werden besluiten in het project genomen? Wat was jullie rol hierin? (*Aggregation rules*)

Inhoudelijk:

- Wat waren jullie doelen en wensen ten aanzien van het zonnepark? (*Choice rules*)
- Is het voor een ontwikkelende partij logische welke stappen genomen moeten worden? (*Information rules*)
- In het beleid wordt aangegeven dat jullie zonneparken niet solitair in een weiland in het buitengebied willen hebben. Waarom niet? (*Scope rules*)
- Hoe kijken jullie aan tegen de tijdelijkheid van een zonnepark? (*Scope rules*)
- Hoe verliep de samenwerking met andere stakeholders? (*Information rules*)

- Draagvlak wordt belangrijk gevonden. Hoe borgen jullie draagvlak bij een zonneparkproject? (*Boundary rules*)
- Wat waren lastige hordes of twijfel momenten in het project? En hoe hebben jullie die overwonnen? (*Payoff rules*)
- Waren er evaluatie momenten in het proces? (*Information rules*)

Afsluitend:

- Terugkijkend op het project, wat zou je andere partijen op het hart willen drukken op basis van leerpunten die jullie hebben opgedaan? (*Payoff rules*)
- Zijn er nog relevante dingen die niet besproken zijn? (*Laatste inbreng om het gesprek af te ronden*)

Ontwikkelaars (algemeen)

Inleiding:

- Heeft u bezwaar tegen opname van dit gesprek?
- Introductie over onderzoeker
- Introductie over het onderzoek
- Wie bent u en wat is uw functie precies? (*Opwarm-vraag*)

Hoe is het begonnen?

- Wie is initiatiefnemer en wie waren er betrokken? (*Boundary rules*)
 - o Hoe zijn deze mensen er bij betrokken geraakt?
 - o Waren er ook groepen uitgesloten?
 - o Was vooraf duidelijk waartoe iedereen bevoegd was?
- Waar ligt de verantwoordelijkheid van het project? (*Position rules*)
- Wat waren jullie doelen en wensen ten aanzien van het zonnepark? Zijn die veranderd door de tijd? (*Choice rules*)
- Zijn er regels qua minimale of maximale omvang van een zonnepark? (*Scope rules*)
- Was voor jullie duidelijk welke stappen genomen moesten worden voor het ontwikkelen van het park? (*Information rules*)
- Algemeen: Is voor jullie altijd duidelijk wie je moet benaderen? (*Information rules*)
- Algemeen: Is voor jullie altijd duidelijk welke procedures gevolgd moeten worden? (*Information rules*)

Beleid:

- De gemeente had op het moment van jullie aanvraag nog geen zonnebeleid/energiebeleid. Hebben jullie nog invloed gehad in wat er in het beleid kwam te staan? (*Boundary rules*)
- Was het beleid duidelijk voor jullie? (*Choice rules*)
- In hoeverre lagen er dingen al vast voor jullie vanuit de overheid? Kregen jullie veel vrijheid voor eigen ideeën en invulling? (*Choice rules*)
- Wat vind u van de afstemming van het huidige RO-beleid en het energiebeleid binnen de betreffende gemeente? (*Aggregation rules*)

Samenwerking:

- Hadden jullie een streepje voor ten opzichte van de gemeente omdat jullie al kennis hadden over zonneparken en de gemeente dit niet had? (*Information rules*)
- Hoe verliep de samenwerking met andere stakeholders (provincie/gemeente) in het proces? (*Aggregation rules*)
- Hoe werden besluiten in het project genomen? Wat was jullie rol hierin? (*Aggregation rules*)
- Hebben jullie in projecten ook te maken met de Rijksoverheid? (*Boundary rules*)
- Hoe werkten gemeente en provincie samen in het project? (*Aggregation rules*)
- Zien jullie de provincie als belemmerd of juist faciliterend? (*Position rules*)
- Zit er verschil tussen wat de provincie heeft opgeschreven in het beleid en hoe hun houding is buiten het beleid om, dus in de praktijk? (*Payoff rules*)
- Kunnen jullie ook eisen stellen aan de gemeente? Of bewoners? (*Choice rules*)
- Algemeen: Verschillen jullie ervaringen per gemeente? (*Aggregation rules*)
- Algemeen: Verschillen jullie ervaringen per provincie? (*Aggregation rules*)
- Werken jullie samen met andere ontwikkelaars of zien jullie die alleen als concurrenten? (*Boundary rules*)

Overig:

- Hoe kijken jullie aan tegen de tijdelijkheid van een zonnepark? (*Scope rules*)
- Draagvlak wordt belangrijk gevonden. Wat is voor jullie draagvlak? Hoe borgen jullie draagvlak bij een zonneparkproject? (*Boundary rules*)
- Waren er evaluatie momenten in het proces? (*Information rules*)
- Merken jullie dat door de tijd gemeenten en provincies de energietransitie belangrijker zijn gaan vinden en daardoor zonneparken ook meer toestaan? (*Scope rules*)
- Als initiatieven geen doorgang kunnen vinden, waar loopt het dan vaak op vast? (*Payoff rules*)

Algemeen:

- Nu kunnen mensen tegen een zonnepark zijn en wordt dat als een morele reactie geaccepteerd. Hoe bereik je dat de energietransitie, en daarmee het belang van zonneparken, als zo belangrijk wordt gezien dat weigeren van bv een park als raar of immoreel wordt gezien? (*Choice rules*)
- Zou de energietransitie nog meer ruimte moeten krijgen in het RO-beleid van provincie of gemeente? (*Aggregation rules*)
- Wat is jullie kijk op bottom-up initiatieven? Willen jullie je kennis delen met coöperaties? (*Information rules*)
- Hoe zien jullie zonneparken op de lange termijn? Wat zou jullie rol moeten zijn in de toekomst? (*Payoff rules*)
- Wat waren lastige hordes of twijfel momenten in het project? En hoe hebben jullie die overwonnen? (*Payoff rules*)

Afsluitend:

- Terugkijkend op het project, wat zou je andere partijen op het hart willen drukken op basis van leerpunten die jullie hebben opgedaan? (*Payoff rules*)
- Wat hadden jullie anders kunnen of willen doen in het project? (*Payoff rules*)
- Zijn er nog relevante dingen die niet besproken zijn? (*Laatste inbreng om het gesprek af te ronden*)

ii. Codeerschema

De interviewtranscripten zijn gecodeerd door zinnen een kleur te geven die overeen komt met een specifieke regel uit het IAD framework. Een gedeelte van een gecodeerd interview is hieronder weergegeven.

Groen = Boundary rule

Rood = Information rule

Blauw = Choice rule

Oranje = Payoff rule

Nou wat wij eigenlijk hebben gedaan met de omgeving is in kaart gebracht 'wie wonen er eigenlijk' en 'wat zijn belangengroepen in de buurt'. Op die manier hebben we mensen benaderd.¹

"....."

We hebben 1 inloopavond gehad en die inloopavond was in eerste instantie bedoeld om te informeren over de plannen en ook alvast mee te denken.² Want tijdens het gesprek met de gemeente kwamen een aantal dingen naar voren³: de gemeente wilde werkgelegenheid, dus het zonnepark moest naast dat het groene stroom levert ook werkgelegenheid opleveren voor de omgeving. En het moest voor de direct omwonenden aan het zicht onttrokken worden⁴. Om dat te combineren hebben we ervoor gekozen om een deel van het park in te vullen met blauwe bessen struiken.⁵ Wat 20 fte werkgelegenheid oplevert en het park aan het zicht onttrekt.⁶

In bovenstaand fragment wordt er inzicht gegeven in boundary rules, information rules en in choice rules. Het geeft inzicht in de project ontwerp en realisatie fase van een specifieke case. Verder wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende stakeholders in het project. Zo hoort ¹ bij de boundary rules van de ontwikkelaar omdat het inzicht geeft in wie er wel en niet betrokken worden en hoe dat is gebeurd. ² is een information rule die inzicht geeft in de manier van communiceren tussen ontwikkelaar en omwonenden. Dat de ontwikkelaar en de gemeente contact hebben gehad door middels een gesprek blijkt uit ³. Het gedeelte aangeduid met ⁴ valt onder de choice rules van de gemeente omdat het inzicht geeft in de wensen van de gemeente. Hoe de ontwikkelaar hiermee aan de slag gaat wordt duidelijk in ⁵. Dit is dus een choice rule van de ontwikkelaar. Dit levert de omgeving 20 fte werkgelegenheid op en kan worden gezien als een voorbeeld van een payoff rule⁶.

iii. Format voor resultaten en analyse

Onderstaand format is een leeg format van de case Vlagtwedde. Dit format wordt tijdens het analyseren van het beleid en de gecodeerde interviews ingevuld. Het geeft overzichtelijk de informatie per rule overzichtelijk weer en maakt onderscheid tussen het macro-, meso- en micro-niveau.

	MACRO	MESO / MICRO		MICRO
	Rijk	Provincie Groningen	Gemeente Vlagtwedde	Ontwikkelaar
BOUNDARY RULES				
POSITION RULES				
CHOICE RULES				
INFORMATION RULES				
AGGREGATION RULES				
SCOPE RULES				
PAYOFF RULES				