

Rijksuniversiteit Groningen

Nieuw beleid, nieuwe energie

Een onderzoek naar de veranderende overheidsrol van gemeenten ten opzichte van energievoorziening bij invoering van de Omgevingswet in 2021.

Bachelorthesis Alard Bos

S2987384

Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Onder supervisie van R.C. Spijkerboer, MSc



**university of
groningen**

faculty of spatial sciences

Colofon

Titel	Nieuw beleid, nieuwe energie
Ondertitel	Een onderzoek naar de veranderende overheidsrol van gemeenten ten opzichte van energiecoöperaties bij invoering van de Omgevingswet in 2021.
Auteur	A.J. (Alard) Bos
Opleiding	BSc Spatial Planning & Design Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen
Begeleiders	R.C. (Rozanne) Spijkerboer, MSc r.c.spijkerboer@rug.nl
Inleverdatum	21-01-2019
Versie	Definitief
Illustratie voorpagina	Logo Rijksuniversiteit Groningen, FRW (Rijksuniversiteit Groningen, 2018)

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie met de titel 'Nieuw beleid, nieuwe energie'. Deze scriptie is uitgevoerd in opdracht van de Rijksuniversiteit Groningen in het kader van mijn afstuderen van de bachelor Technische Planologie binnen de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Dit onderzoek heeft mijn kennis verbreed op zowel maatschappelijk, institutioneel als wetenschappelijk gebied en is niet zonder hulp tot stand gekomen. Graag wil ik de mogelijkheid nemen de volgende mensen te bedanken voor de geboden hulp tijdens het schrijven van mijn scriptie. Ten eerste wil ik mijn supervisor Rozanne Spijkerboer bedanken voor haar begeleiding en de opbouwende feedback. Daarnaast wil ik ook Koen Bandsma bedanken voor de geboden begeleiding bij het tot stand komen van mijn bachelorscriptie.

Verder wil ik de geïnterviewden bedanken voor hun tijd, het actieve meedenken en de aangereikte praktijkkennis. Met dank aan de geïnterviewden heb ik een grote basis kunnen leggen voor het datapakket binnen het onderzoek.

Alard J. Bos

Groningen, 07-01-2019

Samenvatting

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Het doel van de Omgevingswet is de ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen. De gedachte achter deze vereenvoudiging is het stimuleren van samenwerking tussen overheid en samenleving, door regelgeving te verminderen. Door deze nieuwe wet is de overheid in staat om de samenleving meer verantwoordelijkheid te geven met betrekking tot benutting en bescherming van de leefomgeving.

Deze veranderingen leiden tot nieuwe verhoudingen tussen samenleving en overheid. Binnen dit onderzoek ligt de focus op de veranderende verhoudingen tussen energiecoöperaties en de gemeente. De gemeente is voor de samenleving, waaruit energiecoöperaties voortkomen, de dichtstbijzijnde overheid. Hier is de interactie en de samenwerking tussen samenleving en overheid het meest aanwezig.

Voor dit onderzoek is een literatuurstudie gedaan. Daarnaast zijn zeven interviews afgenomen bij experts en is vervolgens een beleidsanalyse uitgevoerd. De interviews zijn afgenomen bij zowel experts aan de overheidskant als experts vanuit energiecoöperaties. Omdat de Omgevingswet in 2021 zijn intrede doet kan geen onderzoek gedaan worden aan de hand van ervaringen met deze wet. Wel zijn door gemeentes experimenten uitgevoerd met energiecoöperaties waar in de geest van de Omgevingswet is gewerkt. Door de gebundelde ervaringen te vergelijken en aan te vullen met wetenschappelijke literatuur wordt de mogelijkheid geboden een beter inzicht te krijgen in mogelijke veranderingen betreffende de interactie en samenwerkingen tussen energiecoöperaties en gemeenten na invoering van de Omgevingswet. Aan de hand van deze veranderingen wordt onderzocht wat de best passende overheidsrol van de gemeente is bij deze interactie en samenwerking met energiecoöperaties. De best passende overheidsrol wordt bepaald aan de hand van gebruikte bestuursstijlen die een gemeente toepast bij samenwerkingen en interactie met energiecoöperaties. Deze gebruikte bestuursstijlen staan gerangschikt binnen de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009).

Resultaten binnen het onderzoek leiden tot twee bestuursstijlen die zowel door gemeentes als door energiecoöperaties als meest passend worden beschouwd. Dit zijn de bestuursstijlen 'faciliteren' en 'delegeren'. Een faciliterende overheid spreekt veel vertrouwen uit richting energiecoöperaties. De bestuursstijl biedt energiecoöperaties de mogelijkheid zich te bewijzen en daarnaast wordt het benutten van kennis en creativiteit vanuit de samenleving gestimuleerd. Binnen de bestuursstijl 'delegeren' biedt de overheid ruime kaders voor andere partijen om in te vullen. Het opstellen van kader- en doelstellingen biedt gemeenten de mogelijkheid om niet institutionele partijen te betrekken bij gestelde doelen. Kader- en doelstellingen bieden energiecoöperaties handreikingen waarbinnen plannen vormgegeven mogen worden.

De bestuursstijlen 'faciliteren' en 'delegeren' passen goed binnen een participerende overheid. De 'participerende overheid' wordt daarom aangegeven als best passende overheidsrol voor gemeenten bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties bij invoering van de Omgevingswet in 2021.

Inhoudsopgave

Colofon.....	1
Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Introductie	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Theoretische relevantie	7
1.3 Vraagstelling.....	8
1.4 Leeswijzer.....	9
2 Theoretisch kader	10
2.1 Energieke samenleving	10
2.2 Overheidsrollen	10
2.2.1 De rechtmatige overheid	11
2.2.2 De presterende overheid	11
2.2.3 De netwerkende overheid.....	11
2.2.4 De participerende overheid	12
2.3 Participatieladder	12
3 Methodologie	15
3.1 Methode	15
3.2 kwalitatieve data	15
3.3 Codering.....	17
3.4 Ethische overwegingen.....	18
3.5 kwaliteit verzamelde gegevens	18
4 Resultaten analyse	20
4.1 Implementatie Omgevingswet.....	20
4.2 De veranderende rol van gemeenten ten opzichte van energicoöperaties	21
4.2.1 ‘Vertrouwen’ is de sleutel tot samenwerking	21
4.1.2 de delegerende gemeente	23
5 Conclusie en aanbevelingen	26
5.1 Antwoord op de hoofdvraag	26
5.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek	27
6 Reflectie.....	28
7 Bibliografie.....	29
8 Bijlage	32
8.1 Interviews.....	32
8.1.1 Appendix A1 Interview guide energicoöperatie	32

8.1.2	Appendix A2 Interview guide Gemeente	34
8.1.3	Informatie formulier geïnterviewde	36
8.2	Appendix B Codering bronnen	37

1 Introductie

Binnen deze sectie zal de achtergrond van het onderzoek worden verklaard. Met de invoering van de Omgevingswet in 2021 wordt een handreiking gedaan naar de toenemende behoefte van de samenleving het publieke domein te betreden als sociaal ondernemer en vrijwilliger. Met de invoering van de Omgevingswet veranderen de verhoudingen tussen overheid en samenleving. Binnen dit onderzoek ligt de focus op energiecoöperaties en gemeenten, als dichtstbijzijnde overheid voor de energiecoöperaties. Binnen dit onderzoek wordt gezocht naar een passende overheidsrol voor gemeentes bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet in 2021. Binnen deze sectie wordt verder de theoretische relevantie beargumenteerd en wordt het onderzoeksprobleem verklaard waarna een leeswijzer volgt.

1.1 Achtergrond

De huidige samenleving kent steeds meer autonome, mondige burgers en vernieuwende bedrijven en kan allermindst passief genoemd worden. De moderne samenleving is een energieke samenleving (Hajar, 2011). De energieke samenleving wordt volgens Hajar (2011) als volgt geformuleerd: *“De ‘energieke samenleving’ is het perspectief van een samenleving van mondige, snel lerende burgers en bedrijven die zelf een energiebron vormen.”*

Dit vertaalt zich ook binnen het energievraagstuk. Zo worden in de huidige samenleving wind- en energiecoöperaties vertegenwoordigd door bijna 20.000 leden. Naar schatting zijn in Nederland 500 energie-initiatieven. Van deze initiatieven bestaat het grootste deel uit informele verenigingen en groepen en zijn uit 150 energie-initiatieven een energiecoöperatie voortgekomen (Elzenga & Schwencke, 2015). Tegenwoordig is vrijwel in elke gemeente een vereniging van burgers actief met energie in hun eigen wijk, dorp of stad. Het ledenaantal van deze energiecoöperaties ligt meestal onder de 100 leden. De middengroep, die groeiende is, heeft 200 tot 500 leden. Daarnaast zijn er koplopers, veelal bestaande uit windcoöperaties van de eerste generatie, met meer dan 1000 leden (Elzenga & Schwencke, 2014). Binnen dit onderzoek wordt uitgegaan van de volgende definitie van energiecoöperatie:

“Een groep burgers die tot doel heeft voor zichzelf en andere coöperaties energie op te wekken en die zich bezighoudt met de instandhouding van een zo efficiënt mogelijk, betaalbaar en betrouwbaar hernieuwbaar energiesysteem” - HIER opgewekt 2015-1, p.2

De reden voor het groeiende aantal energiecoöperaties komt voort uit het streven naar meer duurzaamheid, kostenbesparingen, een terugkeer naar de menselijke maat en versterking van de lokale gemeenschap en economie (Elzenga & Schwencke, 2014). Vaak wordt, in plaats van een stichting of gewone vereniging, gekozen voor een coöperatieve vorm. Een coöperatieve vorm heeft tot doel leden te voorzien van stoffelijke behoeften en heeft de mogelijkheid winst uit te keren aan leden. Daarnaast zijn leden binnen deze vorm mede-eigenaar en medefinanciers van productie-installaties en hebben zij zeggenschap over de te volgen koers (Elzenga & Schwencke, 2015).

Naast initiatieven vanuit de samenleving wordt ook op institutioneel niveau gestreefd naar een meer energie-duurzame samenleving waarin samenwerking met initiatieven vanuit de ‘energieke samenleving’ steeds meer ondersteund worden in beleid (van den Broek et al., 2016). In de meerderheid van de gemeenten (86,2%) wordt beleid gemaakt om de participatie vanuit de samenleving te bevorderen en wordt geëxperimenteerd met het betrekken van bewoners of het

ondersteunen van maatschappelijke initiatieven. Overheden passen beleid steeds vaker aan naar een faciliterende rol in plaats van regulerende en regisserende rol (Burgerparticipatiemonitor, 2016).

Vanuit de energieke samenleving is de gemeente, als 'dichtstbijzijnde overheid', de belangrijkste bestuurslaag. De interactie tussen overheid en de energieke samenleving is hier het meest tastbaar. Dit geldt ook voor interactie tussen gemeenten en energiecoöperaties. Bijna alle gemeenten hebben ambitieuze energie- en klimaatdoelen gesteld, waarbij participatie en draagvlak van burgers steeds invloedrijker wordt (Hoppe et al., 2016). Uit onderzoek blijkt dat contact tussen enerzijds de gemeenteambtenaren en anderzijds de energiecoöperaties steeds regelmatig wordt. Dit is begrijpelijk omdat gemeentes en energiecoöperaties gedeelde belangen hebben op het gebied van verduurzaming en het versterken van de lokale economie en sociale cohesie. Bij het realiseren van deze doelen hebben ze elkaar op bepaalde vlakken nodig. Door de groeiende invloed van energiecoöperaties verandert de rol van de overheid en wordt er naar een andere aanpak gestreefd (Elzenga & Schwencke, 2015).

Een van de reacties op deze veranderende overheidsrol was het verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Twee Kamer om het omgevingsrecht te herzien. Dit voorstel is op 16 juni 2014 gedaan (Kamerstuk Omgevingswet, 2014). Het voorstel was een Omgevingswet op te stellen met het doel omgevingsrecht efficiënter te maken. Procedures moeten worden verkort en projecten worden integraal benaderd waardoor ruimtelijke projecten eerder kunnen worden gestart. Een juiste balans tussen dynamiek en zekerheid is van belang. De wet spreekt enerzijds over het benutten en anderzijds over het beschermen van de fysieke leefomgeving. Daarnaast moeten ontwikkelingen in deze fysieke leefomgeving niet meer door overbodige regelgeving onmogelijk worden gemaakt en moet ruimte worden gegeven aan duurzame ontwikkelingen. De huidige wetgeving is momenteel niet flexibel genoeg om ruimte te bieden aan innovatieve oplossingen (Boeve & Groothuijse, 2014).

Ook zal de Omgevingswet de mogelijkheid moeten bieden casus-specifiek maatwerk te leveren op lokaal niveau waardoor rekening gehouden kan worden met regionale verschillen. Dit vereist een omslag in de manier van denken. Zo moet er meer ruimte komen voor doelmatig, transparante en flexibele besluiten, in plaats van beschermende en defensieve plannen (Elzenga & Schwencke, 2015). Om deze veranderingen mogelijk te maken worden door de Omgevingswet nieuwe instrumenten ter beschikking gesteld. Het belangrijkste instrument vanuit de Omgevingswet is het omgevingsplan. Dit omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan. Hierin komen alle regels samen, waardoor initiatiefnemers kunnen zien of de voorgestelde ontwikkeling past binnen het juridisch kader. Waar voorheen versnippering van regelgeving is ontstaan aan de hand van verschillende notities, vorderingen en bestemmingsplannen zal het omgevingsplan een integraal afwegingskader voor alle activiteiten in de fysieke leefomgeving bevatten. Het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit zal binnen het omgevingsplan concreet vorm krijgen (Groothuijse et al., 2014).

1.2 Theoretische relevantie

Met de invoering van de Omgevingswet in 2021 wordt besluitvoering met betrekking tot de fysieke leefomgeving naar een meer decentraal beleidsniveau verschoven. Door specifiek maatwerk te leveren op lokaal niveau zal het evenwicht verschuiven van rechtszekerheid naar meer flexibiliteit. Dit biedt ruimte voor meer innovatieve oplossingen maar mag niet leiden tot een verminderde bescherming (rechtszekerheid) van de fysieke leefomgeving (Nijmeijer, 2016). In dit proces naar een meer gedecentraliseerd systeem ligt een grote opgave voor lokaal bestuur. Voor lokaal bestuur geldt dat met veel verschillende actoren in een complexe omgeving, en met weinig sturende middelen, invloed uitgeoefend moet worden op processen teneinde het dienen van het publieke belang (Hoppe

et al., 2016). De rol van de overheid verandert en met de Omgevingswet wordt getracht houvast te bieden aan deze veranderende overheidsrol.

Waar in de wet duidelijk wordt hoe de Omgevingswet wordt vormgegeven zal in de praktijk moeten worden ondervonden hoe beleid goed toegepast zal moeten worden. Aan de hand van experimenten met de Omgevingswet en omgevingsplannen wordt gezocht naar handvaten, beleidspatronen en ervaringen ten behoeve van de invoering van de Omgevingswet in 2021 (Opdam et al., 2014).

Waar op een centraal niveau veranderingen worden doorgevoerd naar decentrale overheidsorganen als gemeenten vinden er aan de maatschappelijke kant ook veranderingen plaats die doorvloeien naar het beleidsveld van gemeenten. Zo wordt vanuit de 'energieke samenleving' steeds vaker een stap gezet binnen het institutionele beleidsveld. Met de groei van initiatieven en burgercoöperaties vanuit de samenleving wordt gezocht naar nieuwe verhoudingen tussen bestuurders en samenleving (van der Steen et al., 2014). In de literatuur is veel bekend over overheidsrollen en welke rollen overheden kunnen aannemen ten opzichte van de toetredende samenleving binnen het publieke domein (Schulz et al., 2013). Binnen de transitiefase richting de Omgevingswet is het, aan de hand van experimenteren en ervaringen opdoen, zoeken naar handvaten bij het leveren van specifiek maatwerk aan de fysieke leefomgeving in samenwerking met de steeds mondigere samenleving (van der Steen et al., 2014). Door het onderzoeken van ervaringen van zowel gemeenten als energiecoöperaties wordt gezocht naar een passende overheidsrol voor gemeenten om energiecoöperaties vanuit de energieke samenleving, aan de hand van de Omgevingswet, van beleid te voorzien. De passende overheidsrol zal worden bepaald aan de hand van bestuursstijlen die een gemeente toepast bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties.

1.3 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is aan de hand van wetenschappelijke literatuur en ervaringen van experts een passende overheidsrol te vinden die gemeenten kunnen aannemen bij participatie met energiecoöperaties bij intrede van de Omgevingswet in 2021. Door wetenschappelijke literatuur te bundelen met ervaring van experts wordt getracht de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

“Hoe verandert de rol van gemeenten ten opzichte van lokale energiecoöperaties bij implementatie van de nieuwe Omgevingswet binnen de energieke samenleving?”

De deelvragen, die aanvullend zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag, luiden als volgt:

1. In hoeverre bereiden de onderzochte gemeenten zich voor op de implementatie van de Omgevingswet bij samenwerking en interactie met energiecoöperaties?
2. Welke veranderingen heeft de Omgevingswet op gemeentelijk beleid met betrekking tot overheidsparticipatie met energiecoöperaties?
3. Welke overheidsrol verwacht de gemeente aan te nemen ten opzichte van energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet in 2021?
4. Welke overheidsrol verwachten energiecoöperaties van gemeenten, bij samenwerking en interactie met energiecoöperaties, na invoering van de Omgevingswet in 2021?

1.4 Leeswijzer

De structuur van het onderzoek zal passend zijn bij het onderzoeksprobleem en de daaruit volgende deelvragen. Vanuit het onderzoeksprobleem zal een theoretisch kader worden opgezet waarbinnen het onderzoek zich specificeert. Uiteindelijk zullen theorieën uit het theoretisch kader worden vergeleken met percepties van experts en uit beleidsstukken. Het theoretisch kader biedt ruimte om belangrijke relevante concepten uit verkregen literatuur uit te diepen. Vervolgens wordt in de methodologie beschreven welke manier van data verzamelen is gekozen. In de analyse die vervolgens wordt gegeven zullen resultaten uit de dataverzameling beschreven worden. Daarin zal ook een vergelijking worden getrokken met het theoretisch kader. Hieruit volgt de conclusie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk onderbouwt relevante theoretische concepten. Deze concepten zijn van belang om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Ten eerste wordt de ‘energieke samenleving’ verduidelijkt waaruit energiecoöperaties voort komen. Vervolgens worden vier overheidsrollen aangedragen waarbinnen de overheid kan handelen ten opzichte van deze energieke samenleving. Als laatste wordt het concept overheidsparticipatie aangedragen. Binnen de overheidsparticipatieladder worden bestuursstijlen benoemd en gerangschikt die een overheid kan aannemen bij participatie met initiatiefnemers vanuit de samenleving, bijvoorbeeld energiecoöperaties. Aan de hand van, uit het onderzoek aangedragen, bestuursstijlen wordt bepaald welke overheidsrol van een gemeente het best passend is bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties bij invoering van de Omgevingswet in 2021.

2.1 Energieke samenleving

Steeds vaker werken overheid en partijen uit de samenleving samen. Dit kan zijn met maatschappelijke organisaties of individuele burgers maar ook met sociale ondernemingen of bedrijven. Dit kan zijn vormgegeven in informele tijdelijke samenwerkingsverbanden maar ook in georganiseerde verbanden op lange termijn. Binnen de energieke samenleving betreden bedrijven en burgers steeds meer het publieke domein. Dat er een beweging van onderop richting het beleidsveld is, is onmiskenbaar (Elzenga & Schwencke, 2015).

De huidige samenleving kan allerm minst passief genoemd worden. De maatschappij kent vernieuwende bedrijven en mondige burgers. Binnen de samenleving is een steeds grote groep bedrijven en burgers dat het publieke domein betreedt. Naast dat de samenleving op allerlei domeinen instapt laat de overheid ook zelf op verschillende vlakken los. Aan de hand van de ingezette decentralisatie worden vanuit het Rijk taken doorgeschoven naar lokale overheden, zoals gemeenten (Hajer, 2011). Hierbij speelt participatie op lokaal niveau een belangrijke rol. Inmiddels is samenwerking van gemeentes met partijen uit de samenleving niet incidenteel meer maar ondervinden vrijwel alle gemeenten samenwerkingsverbanden met burgers of bedrijven (Elzenga & Schwencke, 2014). Hierbij worden taken samen met partijen vanuit de samenleving opgepakt of zelfs helemaal overgelaten aan deze partijen. Daarnaast worden vanuit de samenleving steeds vaker initiatieven genomen waarin zij bedoeld of onbedoeld het terrein van de overheid betreden. Door deze ontwikkelingen zijn verhoudingen tussen samenleving en de overheid sterk in beweging (Salverda et al., 2012).

Door de veranderende verhoudingen tussen samenleving en overheid verandert ook de rol van de overheid. Waar de samenleving het overheidsterrein betreedt zal de overheid een andere rol aan moeten nemen. De overheid zal een rol moeten aannemen waarin bedrijven en burgers zelf initiatieven en verantwoordelijkheden nemen (van der Steen et al., 2014).

2.2 Overheidsrollen

De vraag is hoe de overheid zich verhoudt tot de ‘energieke samenleving’. Voor de overheid is het de kunst om een beleid te ontwikkelen waarin energie vanuit de samenleving herkend, aangeboord en benut kan worden. Het handelen van de overheid kan binnen de ‘energieke samenleving’ per specifieke situatie verschillen. Dit kan door van dichtbij sturend te zijn maar ook door soms meer afstand te houden en meer ruimte te laten waardoor de samenleving meer aan zet komt. Daarnaast

kan de overheid juist kiezen voor uitgesproken ambities of juist zonder nadrukkelijke agenda (Hajer, 2011). Waar de overheid zich kan richten op prestatiebesturing waarbij het zich zoveel mogelijk beperkt tot vraagstukken van rechtmatigheid en gelijkheid, kan het ook op zoek gaan naar coproducties en het zoeken naar allianties bij sociaal ondernemerschap en actief burgerschap. Over een passende overheidsrol binnen de 'energieke samenleving' bestaan uiteenlopende opvattingen. Hier worden vier mogelijke overheidsrollen onderscheiden (van der Steen et al., 2014): De rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid.

2.2.1 De rechtmatige overheid

Vanuit het perspectief van de klassieke overheid staan vooral de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid is verticaal georiënteerd met een duidelijke scheiding tussen ambachtelijke loyaliteit en het politieke primaat. De overheid is hiërarchisch. De bepalingen van publieke belangen vinden plaats in het politieke debat. Politieke doelen worden in het beleid vertaald naar inzet van middelen, procedures, en regels. Binnen de uitvoering van beleid dienen ambtenaren zich vooral integer, onpartijdig en zorgvuldig op te stellen. Gestelde doelen moeten concreet, afrekenbaar en controleerbaar worden omschreven. De verhoudingen met de markt en de samenleving is verticaal en vormt zich voornamelijk door het bewaken van rechten en plichten (van der Steen et al., 2014).

2.2.2 De presterende overheid

Na de klassieke overheid vormde zich een beweging richting de presterende overheid. Ook in deze vorm vervulde de overheid een hiërarchische rol (Hood, 1991). Binnen de presterende overheid kwam het marktdenken centraler te staan. Ambities binnen de overheid worden voornamelijk vertaald in meetbare en outputgerichte doelen. In de uitvoering wordt de nadruk gelegd op de doelmatigheid en doelgerichtheid van interventies. Een deel van de taken uit de bedrijfsvoering van organisaties, wordt vanwege efficiëntie-benadering wel uitbesteed naar private partijen, maar uitvoering van, en sturing op publieke waarden blijven georganiseerd binnen de overheid. De burger wordt binnen deze overheid gezien als klant en moet zo goed mogelijk worden bediend. Van de ambtenaar wordt binnen dit perspectief een klantbewuste, doelmatige en resultaatgerichte opstelling verwacht. Ook binnen dit perspectief is de verhouding met markt en samenleving verticaal. Deze verhoudingen krijgen vooral vorm via transparantie en prestatieafspraken (Noordegraaf, 2004).

2.2.3 De netwerkende overheid

De laatste jaren is de rol van de presterende overheid steeds meer verschoven naar een netwerkende overheid. Binnen dit perspectief is het van belang dat de overheid niet geïsoleerd optreedt maar met anderen in een meer horizontale verhouding. Het bepalen van doelen vindt niet alleen binnen de overheid plaats maar in samenwerking met belangrijke partners uit het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld (Christensen en Lægheid, 2007). Deze krijgt vorm in publiek-private-samenwerkings-constructies (PPS), convenanten en samenwerkingsverbanden. Meer horizontale afstemming vindt plaats tussen stakeholders en gezamenlijk worden besluiten gemaakt en vastgelegd in akkoorden. Het overleg vindt voornamelijk plaats met gevestigde partijen, verenigd in vakbonden op koepelorganisaties. Beleid heeft de rol dan ook voor een groot deel om maatschappelijke voorkeuren te vertalen naar onderling afgestemde handelingspraktijken. Van de ambtenaar wordt verwacht responsief, samenwerkingsgericht en omgevingsbewust te zijn. De verhoudingen binnen dit perspectief met de samenleving en de markt wordt meer horizontaal en krijgt vorm in compromissen en onderhandelingen (van der Steen et al., 2014).

2.2.4 De participerende overheid

Tot slot is een vierde benadering in opkomst binnen het overheidshandelen. Binnen dit perspectief wordt uitgegaan van de veerkracht van de samenleving. De relatie tussen samenleving en overheid is in deze benadering omgekeerd ten opzichte van de klassieke overheid. Zoveel mogelijk wordt aangesloten bij hetgeen in de samenleving gebeurt. Zoveel mogelijk wordt door de overheid een beroep gedaan op de pluraliteit en de veerkrachtigheid van de samenleving en in mindere mate op gevestigde partijen en centrale actoren (Alford, 2009). Het publieke domein wordt in toenemende mate betreden door markt en samenleving als sociaal ondernemers en vrijwilligers en nemen taken over van de overheid. Publieke waardebeoordeling vindt vanuit dit perspectief plaats in de maatschappij door burgers en bedrijven en niet binnen de overheid. De overheid fungeert hier meer om ondersteuning te bieden en kaders te stellen (Schulz et al., 2013). Van de ambtenaar wordt een faciliterende rol verwacht, door soms actief aanwezig te zijn en soms door heel bewust afwezig te blijven. De overheid stelt zich bescheiden op en probeert waar mogelijk aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven. Hieruit volgt dat in plaats van burgerparticipatie van overheidsparticipatie gesproken wordt. De relatie met de samenleving en de markt is vooral een participerende overheid, die ondersteuning en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven en samenwerkt met georganiseerde en ongeorganiseerde partijen (Schulz et al., 2013).

De vier aangegeven overheidsrollen geven de verschillen in handelen van de overheid aan ten opzichte van de participant. Waar vanuit het perspectief van de 'presterende overheid' juist de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal staat aan de hand van een autoritaire en hiërarchische bestuursstijl, is binnen de 'participerende overheid' juist ruimte voor een faciliterende bestuursstijl van de overheid. Binnen deze overheidsrol wordt uitgegaan van een meer veerkrachtigere samenleving dat zelf met initiatieven komt.

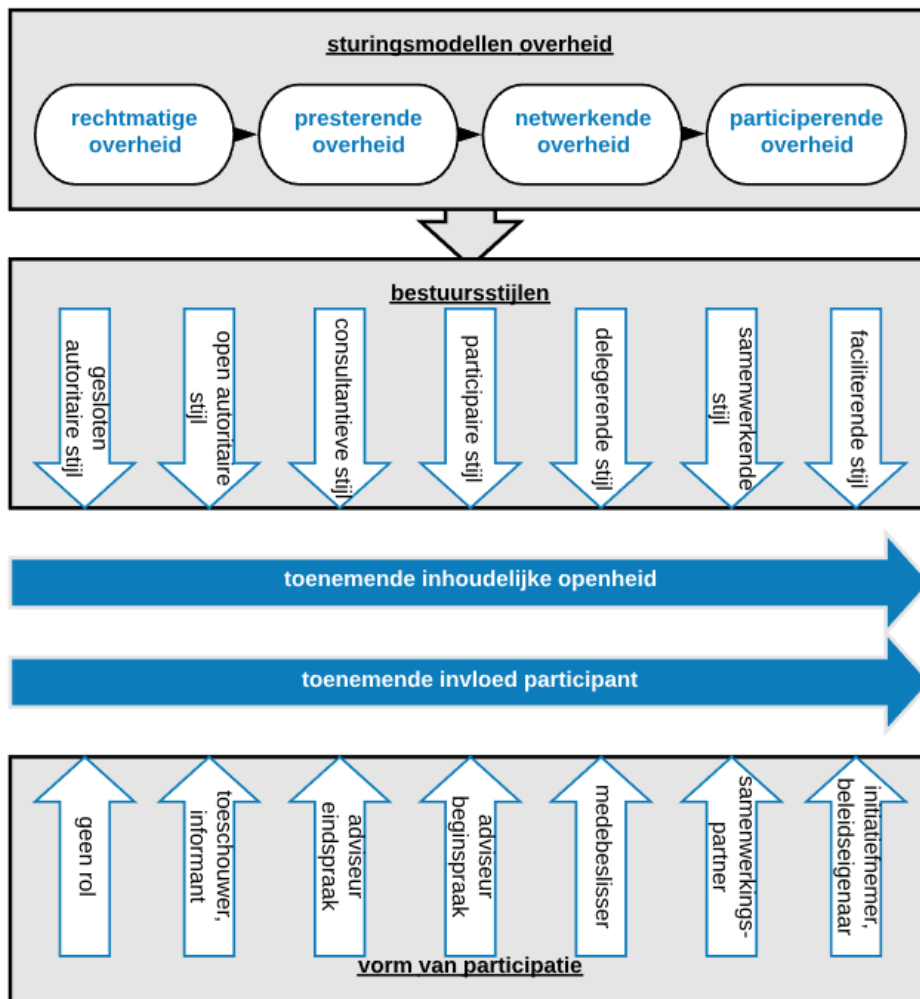
2.3 Participatieladder

De bestuursstijlen die gehanteerd worden binnen de vier overheidsrollen zijn verder uitgewerkt en aangevuld binnen de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009). Binnen dit theoretisch concept worden bestuursstijlen gerangschikt en wordt per bestuursstijl de rol van de participant aangegeven. De bestuursstijlen zijn gerangschikt op inhoudelijke openheid en de invloed van de participant.

Binnen de vier genoemde overheidsrollen wordt gekeken naar hoe de overheid handelt per overheidsrol. Deze overheidsrollen veranderen aan de hand van nieuwe vormen van samenwerking in de samenleving (Jonker, 2012). Binnen de duurzame samenleving en duurzame ontwikkeling, waarin energiecoöperaties werken, wordt gevraagd om vernieuwde vormen van samenwerken en organiseren. Per lokale situatie wordt steeds weer gezocht naar specifieke organisatievormen, die samenwerking tot stand brengen, tussen partijen vanuit de samenleving en vanuit de overheid. De manier waarop deze partijen samenwerken en participeren laten participatiegradaties zien (van Buuren, 2018).

Het belang van de overheid op het gebied van participatie en betrokkenheid is groot bij maatschappelijke initiatieven (WRR, 2012). Binnen deze participatie kan de overheid uitgaan van verschillende bestuursstijlen waarbinnen overheidsparticipatie wordt vormgegeven (Albeda, 2009). De mate van overheidsparticipatie kent verschillende niveaus. Zo kan een overheid kiezen om enkel belanghebbenden te informeren over het project maar kan ook gekozen worden voor een partnerschap. Per situatie kan een andere vorm van participatie passend zijn (Albeda, 2009). Er is niet één instrument dat passend is voor elke vraag. Zo kan de overheid leidend zijn, passend binnen en gesloten autoritaire bestuursstijl. Hierbij geldt bijvoorbeeld dat goede ideeën altijd welkom zijn, maar

verdere invloed van de burger op het proces klein is. Deze bestuursstijl past goed binnen een 'rechtmatige overheid'. Daarnaast kan ook de burger en de vraag leidend zijn aan de hand van een faciliterende bestuursstijl. Hier geldt bijvoorbeeld dat de overheid de burger een budget toekent om een plan te realiseren en waar een overheid initiatiefnemers ondersteuning biedt bij het maken van keuzes. Dit past meer binnen een 'participerende overheid'. De bestuursstijl die een overheid hanteert binnen overheidsparticipatie ten opzichte van maatschappelijke initiatieven kan worden weergegeven in een overheidsparticipatieladder zoals aangegeven in het conceptueel model (Figuur 1). Hierbij zijn de aangenomen bestuursstijlen vastgesteld aan de hand van Pröpper (2009).



Figuur 1 conceptueel model

In het conceptueel model wordt aangegeven welke bestuursstijlen een overheid kan aannemen binnen overheidsparticipatie. Daarnaast wordt aangegeven wat de rol van de participant is bij de verschillende bestuursstijlen. Verder wordt de richting van de toenemende invloed van de participant en de toenemende inhoudelijke openheid binnen bestuursstijlen aangegeven. De zelfde richting is van toepassing op de vier overheidsrollen.

Bestuursstijl	Omschrijving
Faciliterend	Overheid biedt ondersteuning aan de partijen voor het maken van hun keuzes.
Samenwerken	Overheid en overige partijen hebben een gelijkwaardige rol en vullen samen de plannen in.
Delegeren	Overheid biedt ruime kaders voor andere partijen om in te vullen.
Participatief	Overheid biedt ruimte binnen de planvorming voor het meepraten en meebeslissen van betrokkenen, de participant kan een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting geven.
Consulterend	Overheid biedt een gesloten oplossing, waar de partijen binnen strikte randvoorwaarden over kunnen meepraten.
Voorlichtend (open autoritair)	Overheid informeert de andere partijen over beslissingen.
Gesloten (gesloten autoritair)	Overheid handelt en legt achteraf via de politiek verantwoording af.

Tabel 1 Uitleg participatievormen (Albeda, 2009)

Aan de hand van de participatieladder wordt het mogelijk om inzicht te krijgen in, waar overheid en initiatief zich op deze ladder bevinden. Schematisch wordt weergegeven op welk niveau de samenwerking tussen overheid en de maatschappelijke initiatieven plaats vindt. In Tabel 1 wordt een omschrijving gegeven per bestuursstijl (Albeda, 2009).

3 Methodologie

In dit onderzoek wordt de methodologie beschreven en onderbouwd met het oog op het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Binnen de methodologie wordt onderscheid gemaakt tussen het verzamelen en analyseren van de data. Daarnaast wordt beschreven welke ethische aspecten zijn overwogen.

3.1 Methode

Om antwoord te vinden op een passende overheidsrol dat een gemeente kan aannemen bij omgang met energiecoöperatie na invoering van de Omgevingswet is gekozen voor een casestudy. Door te kiezen voor een casestudy kunnen gedetailleerde beschrijvingen en interpretaties worden verkregen (Clifford et al., 2010). Verder kan met een casestudy een situatie gedetailleerd worden geanalyseerd. Hierdoor kan de overheidsrol van de gemeente met betrekking tot energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet goed worden geïdentificeerd. Een casestudy biedt de mogelijkheid om bepaalde plaats en tijds specifieke verschijnselen te beschrijven (Clifford et al., 2010). Informatie over de case is gewonnen aan de hand van kwalitatief onderzoek. Dit kwalitatieve onderzoek bestaat uit literatuur- en beleidsonderzoek en semigestructureerde interviews. Aan de hand van literatuuronderzoek wordt een basis gelegd voor het onderzoek. Binnen het literatuuronderzoek zijn verschillen relevante theorieën en concepten gevonden die aansluiten op de hoofdvraag. Deze theorieën zijn gebaseerd op energieke samenleving, de omgevingswet en overheidsrollen die een gemeente kan aannemen bij samenwerkingen en interactie met energiecoöperaties. (Clifford et al., 2016). Uitgaande dat de Omgevingswet pas in 2021 in werking treedt zijn ervaringen en meningen van experts waardevol om nieuwe inzichten te krijgen binnen dit onderwerp. Om tot deze inzichten te komen is gebruik gemaakt van interviews. Deze interviews zijn vervolgens aangevuld aan de hand van een beleidsanalyse om een zo breed mogelijk datapakket te ontwikkelen. Aan de hand van interviews kunnen kenniskloven uit de literatuur worden opgevuld. Aan de hand van deze interviews kan specifiek relevante informatie uit de praktijk gehaald worden betreffende het onderzoek. Hiermee wordt het gat tussen de praktijk en de wetenschap verkleind (Clifford et al., 2016).

3.2 kwalitatieve data

Binnen dit onderzoek is kwalitatieve data verkregen aan de hand interviews met relevante respondenten. Deze respondenten worden in Tabel 2 weergegeven.

Binnen het onderzoek is gekozen voor het afnemen van interviews. Interviews verschaffen informatie over ervaringen, meningen en gebeurtenissen (Clifford et al., 2010). Door middel van interviews kan bovendien de achterliggende gedachte van een bepaalde keuze achterhaald worden. Clifford et al. (2016) beschrijven drie vormen van interviewen: gestructureerd, semi gestructureerd of ongestructureerd. De keuze voor semi gestructureerde diepte-interviews wordt genomen omdat deze manier van interviewen de geïnterviewde toestaat zelf informatie in te brengen dat van belang wordt geacht (Clifford et al., 2010). De flexibiliteit binnen het interviewen zorgt ervoor dat de meningen van de geïnterviewden duidelijk naar voren komen. Hierdoor wordt binnen het onderwerp een zo breed mogelijk beeld gecreëerd aan de hand van kennis van de geïnterviewde. Deze meningen van geïnterviewden zijn belangrijk om tot nieuwe inzichten te komen. Omdat de Omgevingswet in 2021 in werking treedt zijn ervaringen en meningen een belangrijk onderdeel binnen het onderzoek omdat dit reeds schaars is in de literatuur. Om de validiteit en betrouwbaarheid binnen het onderzoek te

waarborgen worden meningen en ervaringen uit de interviews vergeleken met wetenschappelijke literatuur en aangevuld met een beleidsanalyse. De afgenomen interviews zijn getranscribeerd. De transcripten van de interviews zijn terug te vinden in de bijlage (Bijlage 8.2).

In Tabel 2 is weergegeven welke respondenten zijn geïnterviewd, wat hun functie is, waar de geïnterviewde werkzaam is en op welke datum het interview is afgenomen. Deze geïnterviewden zijn zorgvuldig beoordeeld op relevantie voor het onderzoek aan de hand van functie en werkveld waarin zij opereren en wat de affiniteit van de geïnterviewde is met het onderwerp van het onderzoek. Ten eerste ben ik via windcoöperatie Windunie terecht gekomen bij REScoopNL. Deze coöperatie ondersteunt lokale coöperaties een breed fundament te leggen. Denk hierbij aan ondersteuning bij oprichting, ledenwerving en de keuze van de juiste juridische structuur. Daarnaast helpt REScoopNL coöperaties om in gesprek te komen met onder andere gemeenten. Via REScoopNL ben ik vervolgens bij lokale coöperaties en gemeenten terecht gekomen. Aan de hand van mail- en vervolgens telefonische contact zijn interviews gepland.

Op basis van concepten uit de theorie is een interviewgide opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met respondenten om een interviewgide op te stellen dat goed aansluit bij de respondenten. Gekozen is om twee interviewguides op te stellen. Eén interviewgide is opgesteld voor respondenten vanuit de gemeenten en er is een interviewgide opgesteld voor interviews met energiecoöperaties. Hierdoor hebben respondenten vanuit hun werkveld, specialisme en optiek antwoord kunnen geven op de vragen. Tijdens het interview is getracht zo goed mogelijk in te spelen op antwoorden van respondenten. Dit heeft ertoe geleid dat de volgorde waarin de vragen zijn gesteld binnen interviews verschillen. Hierdoor is een houvast gecreëerd om aan de hand antwoorden van respondenten zo goed mogelijk antwoorden te krijgen die nodig zijn hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Doordat binnen beide doelgroepen de zelfde vragen zijn gesteld kunnen interviews goed met elkaar worden vergeleken. Dit komt het resultaat van het onderzoek ten goede. De interviewguides zijn terug te vinden in de bijlage (Bijlage 8.1.1 en 8.1.2).

Naam	Functie	Werkend bij	Datum
Wendy Janssen	Adviseur 'Milieu' (Ruimte en wonen)	Gemeente Nederweert	26-11-2018
Karien van Bijsterveldt	Senior Projectleider (Ruimte en vastgoed ontwikkeling)	Gemeente Breda	04-12-2018
Danielle Dictus	Programmamanager (pakket Omgevingswet)	Gemeente Breda	04-12-2018
Hans van de Kerkhof	Duurzaamheidscoördinator, o.a. contactpersoon energiecoöperatie	Gemeente Nederweert	07-12-2018
José Cvetanovic	Stadsdeelmanager, stadsdeel: binnenstad	Gemeente Apeldoorn	11-12-2018
Jeroen Niezen	Secretaris energiecoöperatie Noordseveld	Energiecoöperatie Noordseveld	12-12-2018
Albert Jansen	Oprichter van REScoopNL, secretaris Zuidenwind, bestuurslid De Windvogel.	Energiecoöperatie Zuidenwind	13-12-2018

Tabel 2 Geïnterviewde respondenten en data

Naast interviews is ook een beleidsanalyse verricht. De beleidsstukken die zijn geanalyseerd zijn weergegeven in de volgende tabel (Tabel 3). Deze beleidsanalyse is uitgevoerd om verworven resultaten uit interviews te ondersteunen aan de hand van resultaten uit beleidsstukken. Deze resultaten kunnen vervolgens worden vergeleken met resultaten uit de literatuur om een gedegen onderzoek uit te voeren. Gekozen is voor beleidsstukken vanuit gemeenten en energiecoöperaties. Daarnaast is gekozen voor beleidsstukken van “HIER opgewekt”. HIER opgewekt is een kennisplatform waar vanuit gemeenten, energiecoöperaties en andere actoren binnen duurzame initiatieven worden voorzien van kennis en informatie op het gebied van duurzame initiatieven. Daarnaast is gekozen voor beleidsdocumenten die door respondenten uit interviews zijn aangedragen.

Naam	Bron
Vergelijkend rapport Omgevingswet	(Gemeente Haarlem, 2016)
Coöperatief ondernemen met wind – Een handreiking voor coöperaties	(REScoop Limburg, 2016)
Samen wérkt – Zes gemeenten & Lokale duurzame energie-initiatieven over samenwerking	(HIER opgewekt, 2015)
Manifest zonneparken Noord-Nederland – 7 Vuistregels voor overheden en ontwikkelaars	(Energie VanOns, 2018)
Samen op trekken? – Samenwerking tussen energiecoöperaties en lokale overheden	(HIER opgewekt, 2015-1)

Tabel 3 Geraadpleegde beleidsstukken relevant voor dit onderzoek

In de bijlage (Bijlage 8.2) is een tabel (Tabel 5) te vinden waarin zowel de interviews als de beleidsstukken zijn gecodeerd. Hierdoor kan makkelijker verwezen worden naar deze bronnen. Bij deze codering is onderscheid gemaakt tussen interviews met gemeenten, interviews met energiecoöperaties en beleidsdocumenten.

3.3 Codering

Het coderen is uitgevoerd aan de hand van de opgestelde deelvragen. De codering is uitgevoerd op zowel de transcripten van de interviews als binnen de aangegeven beleidsstukken aangegeven in bovenstaande tabel (Tabel 3). Binnen de transcripten en de beleidsstukken is gezocht naar de perceptie van respondenten op drie belangrijke thema's binnen het onderzoek. Onderzocht is welke veranderingen in beleid plaatsvinden, met ingang van de Omgevingswet, bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties. Daarnaast zijn codes opgesteld gerelateerd aan de ontwikkeling van de energieke samenleving waaruit energiecoöperaties voortkomen. Vervolgens zijn codes opgesteld gerelateerd aan passende overheidsrollen en bestuursstijlen van gemeenten bij interactie en samenwerking met energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet in 2021. Secties binnen de transcripten en beleidsstukken, waarin op deze thema's wordt ingegaan, zijn vervolgens gemarkeerd. Deze informatie is vervolgens in de analyse samengevoegd. Om argumenten te ondersteunen is gebruik gemaakt van citaten uit zowel beleidsstukken als uit transcripten. Hierdoor is zo veel mogelijk relevante informatie geworven en verwerkt in het onderzoek. Het coderingsschema wordt aangegeven in de onderstaande tabel (Tabel 4).

Thema	codes
Veranderend beleid door Omgevingswet	Omgevingswet, omgevingsplan, decentralisatie, verantwoordelijkheid, integraliteit, participatie, verandering, beleid, gebruiksgemak, vereenvoudigd, transitie, mentaliteitsverandering, experiment
Ontwikkelingen energieke samenleving	Gevestigde partijen, energietransitie, energiecoöperaties, initiatieven, samenleving, actief, leden, coöperatief, toetreden beleidsveld, maatschappelijk, burgers, invloed, samen
Overheidsrol gemeente t.o.v. energiecoöperatie	Sturen, rol, overheid, rechtmatig, sturend, netwerken, presteren, participeren, ambities, rechtmatig, overheidshandelen, horizontaal, publieke domein, ondersteuning, kaders, faciliteren,
Bestuursstijl gemeente t.o.v. energiecoöperaties	Gesloten, consultatief, participeren, delegeren, samenwerken, faciliteren, rol, toeschouwer, adviseur, meebeslissen, initiatiefnemer, ondersteunen, gelijkwaardig, randvoorwaarden,

Tabel 4 Coderingsschema

3.4 Ethische overwegingen

Tijdens een onderzoek is het van belang dat de ethische aspecten in acht worden genomen (Clifford et al., 2010). Clifford et al. (2010) wijst erop dat de onderzoeker bewust moet zijn dat zijn of haar acties in hun context gevolgen kunnen hebben. Tijdens het onderzoek is dus respectvol en bedachtzaam met de geïnterviewden, hun gegevens en de situatie om gegaan. De interviews zijn gehouden op een locatie zoals gewenst door de interviewer. Daarnaast is de datum en tijd gezamenlijk afgestemd. Daarnaast zijn er volgens Longhurst (2016) twee belangrijke ethische aspecten waar de onderzoeker rekening mee dient te houden tijdens kwalitatief onderzoek zoals interviews, namelijk: anonimiteit en vertrouwelijkheid. Dit is in acht worden genomen door de geïnterviewden naar toestemming te vragen om het interview op te nemen, te transcriberen en quotes te gebruiken in de uiteindelijke scriptie. De data van de interviews is vervolgens opgeslagen op een privé computer. De uitkomst van de interviews zijn getranscribeerd en ten alle tijden beschikbaar voor de geïnterviewde. Daarnaast wordt geëist dat de interviewer zorgvuldig met persoonlijke gegevens omgaat. In het onderzoek zijn resultaten van de data direct geïmplementeerd in het onderzoek zonder dat teksten zijn geherformuleerd. Daarnaast is respondenten de mogelijkheid geboden het transcript te herzien en aanpassing door te voeren voordat het transcript is gebruikt binnen het onderzoek. Daarnaast is toestemming gevraagd aan respondenten of citaten mochten worden voorzien van naam en functie. Hierdoor is de gebruikte informatie goed herleidbaar en wordt de leesbaarheid van de scriptie vergroot.

3.5 kwaliteit verzamelde gegevens

Om de kwaliteit binnen dit onderzoek te waarborgen zijn criteria aangehouden, opgesteld door Clifford et al. (2010). Deze criteria zijn opgesteld om de uiteindelijke kwaliteit, en de geloofwaardigheid van de resultaten te waarborgen. De belangrijkste criteria worden benoemd. Het eerste criteria is generaliseerbaarheid. Binnen het onderzoek zijn zeven interviews afgenomen. Voor het controleren van de variëteit aan data is naast het afnemen van interviews een beleidsanalyse verricht. Daarnaast

heeft het onderzoek een hoge onafhankelijkheid omdat het onderzoek is ondernomen vanuit de universiteit en geen belang is bij bepaalde uitkomsten binnen het onderzoek. Het volgende criteria is betrouwbaarheid. De geïnterviewde experts zijn vragen gesteld gelinkt aan hun vakgebied. Daarnaast zijn resultaten uit de interviews vergeleken met de literatuur. Verder zijn alle transcripten opgenomen en gecontroleerd door de respondenten. Het laatste belangrijke criteria waaraan is voldaan is de informatiedichtheid. In het onderzoek is vermeld met wie de geïnterviewden zijn en wat hun functie is. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en beschikbaar op aanvraag en bij goedkeuring van de betreffende respondent.

4 Resultaten analyse

Binnen deze sectie worden opmerkingen en argumenten uit onderzochte beleidsstukken en interviews aangedragen. Vervolgens worden deze vergeleken met de literatuur. Aan de hand van citaten wordt zo objectief mogelijk beschreven hoe variabelen uit de beleidsstukken en interviews naar voren zijn gekomen. In de eerste paragraaf wordt de context van de Omgevingswet gegeven. Dit wordt gedaan om vorm te geven aan de resultaten en voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Vervolgens wordt de veranderende overheidsrol van de gemeente ten opzichte van energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet besproken.

4.1 Implementatie Omgevingswet

De Omgevingswet berust op een grotere rol en verantwoordelijkheid van de samenleving. Dit sluit aan op de ontwikkelingen in de samenleving waarin steeds vaker getracht wordt invloed uit te oefenen op beleid. Deze energieke samenleving vraagt om een nieuwe benadering vanuit de overheid. Met name van de gemeente wordt verwacht de samenleving te betrekken in beleid. De gemeente is namelijk het overheidsorgaan dat het dichtst bij de samenleving staat (Opdam et al., 2014).

Duurzaamheid is een centraal thema binnen de Omgevingswet. Binnen dit thema wordt getracht de samenleving te betrekken. Integraliteit en participatie zijn twee aspecten die worden ingezet dit te bereiken. Binnen de Omgevingswet wordt geprobeerd integraliteit tussen verschillende aspecten te bevorderen (van den Broek et al., 2016). Hierbij wordt uitgegaan van het centraal coördineren van de wetgeving. Dit uitgangspunt moet er toe bijdragen dat duidelijk wordt welke wettelijke kaders van toepassing zijn op initiatieven van de initiatiefnemers. Getracht wordt om volop ruimte te bieden aan institutionele veranderingen waarbij de samenleving steeds vaker betrokken wordt binnen het institutionele beleid. De veranderingen binnen de Omgevingswet zijn bedoeld de volgende doelen te bereiken (Boeve & Groothuijse, 2014):

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving;

Aan de hand van deze vier doelen zal participatie vanuit de samenleving worden vergemakkelijkt. Wetgeving zal worden vereenvoudigd waardoor initiatiefnemers beter weten wat van hen verwacht wordt en wat de wet voorschrijft. Daarnaast wordt door het verbeteren en versnellen van de besluitvorming een handreiking gedaan naar initiatiefnemers waardoor ze niet worden geconfronteerd met tegenstrijdige wetgevingen en waardoor procedures nodeloos langdurig zijn (Kamerstuk Omgevingswet, 2014).

Bij ondervraagde gemeentes blijkt dat deze transitie naar de Omgevingswet reeds is ingezet (Appendix B: 11, 12, 13, 14 en 15). Waarbij de focus ligt op de mentaliteitsverandering die gevraagd wordt door de nieuwe wetgeving (Hulst, 2015). In alle ondervraagde gemeentes wordt geëxperimenteerd met projecten in de geest van de Omgevingswet. Zo kan worden afgetast welke aanpak werkt en welke niet. Uit interviews wordt duidelijk dat een belangrijk aspect binnen deze transitie is gebaseerd op

succesfactoren, projecten in de geest van de Omgevingswet die positief zijn afgerond. Hierover wordt het volgende gezegd:

“Ze zijn nu vooral toe aan mentaliteitsverandering. Want je treft mij, en ik zeg dat ik het heel vanzelfsprekend vind dat je alle mensen erbij betrekt. Misschien zijn niet alle collega’s zo.” – Senior Projectleider gemeente Breda

“Ja, mensen die dit nu positief ervaren hebben al zoiets van dit moet iedereen gaan doen, dit moet geïntegreerd worden in beleid. Maar zo werkt dat niet. Iedereen kan vinkjes zetten zonder het echt te hebben doorleefd.” – Programmamanager Omgevingswet gemeente Breda

Dit wordt ondersteund door Van den Broek et al. (2016). Ook hier wordt aangegeven dat zowel geslaagde als mislukt projecten bijdragen aan de inpassing van de Omgevingswet. Daarnaast bieden deze experimenten met de Omgevingswet kansen burgers te betrekken bij de inrichting van de omgevingen. Zo ook binnen de energietransitie waar vanuit de energieke samenleving energiecoöperaties worden opgericht die zich inzetten voor een duurzamere leefomgeving.

4.2 De veranderende rol van gemeenten ten opzichte van energiecoöperaties

Waar voorheen door gemeentes een beroep werd gedaan op gevestigde partijen, zoals projectontwikkelaars en andere professionele partijen, bij realisatie van projecten op het gebied van energietransitie, betreden steeds vaker partijen, ontstaan vanuit de samenleving, richting het beleidsveld. Met als gevolg dat in de huidige samenleving meer dan 150 energiecoöperaties actief zijn. Dit aantal bereidt zich jaarlijks uit, zowel in het aantal leden per energiecoöperatie als in aantallen energiecoöperaties (Elzenga & Schwencke, 2015). De secretaris van energiecoöperatie Noordseveld zegt hierover het volgende:

“Er komen steeds meer coöperaties bij. Wij zitten in het samenwerkingsverband met Energie VanOns met daarin geloof ik al 90 coöperaties. Er komen ongeveer elk jaar wel weer tien bij. Overal groeit dat. Daarnaast groeien ze ook allemaal in omvang. Daar zit echt wel een beweging.” – Secretaris energiecoöperatie Noordseveld

4.2.1 ‘Vertrouwen’ is de sleutel tot samenwerking

De Omgevingswet is een instrument waarin rekening gehouden wordt met het groeiende aantal initiatiefnemers binnen de duurzame energietransitie. Door de relatief nieuwe ontwikkeling waarin de samenleving coöperatief het beleidsveld betreedt verandert de verhouding tussen overheid en samenleving. Vertrouwen is binnen de nieuwe verhouding belangrijk (Farjon & Arnouts, 2015). Dit wordt beaamd door de stadsdeelmanager gemeente Apeldoorn:

“Meestal heeft dat in het begin een aanloopperiode nodig, zoals je altijd hebt met nieuwe partners, dat iedereen even aan elkaar moet snuffelen en elkaar moet leren kennen en vertrouwen. Als dat met een klein projectje lijkt te werken dan is kun je goed gaan samenwerken.” – Stadsdeelmanager gemeente Apeldoorn

Vertrouwen wordt ook als belangrijke factor beschouwd binnen de Omgevingswet (van den Broek et al., 2016). In de memorie van toelichting van de Omgevingswet wordt aangegeven dat de nieuwe benadering uitgaat van vertrouwen. Het vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Dit wordt gerealiseerd door een wet dat zo eenvoudig mogelijk is, met zo min mogelijk bestuurlijke en administratieve lasten (Tweede Kamer, 2014). Daarnaast moeten regels, waar mogelijk, ruimte bieden om zelf invullingen en oplossingen te bieden. Bedrijven en burgers verdienen het vertrouwen van toezichthouders wanneer

zij die regels consequent en serieus naleven. Hierdoor kan gaandeweg meer verantwoordelijkheid worden gelegd bij initiatiefnemers (van den Broek et al., 2016).

Om energiecoöperaties kansen te bieden zich te bewijzen en vertrouwen te winnen wordt een bepaalde bestuursstijl verwacht van de gemeente (Albeda, 2009). Wanneer de bestuursstijlen aan de hand van de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009) worden vergeleken met de interviews, worden door zowel energiecoöperaties als gemeenten een faciliterende bestuursstijl als meest passend ervaren (Appendix B: I1, I4, I5, IE1 en IE2). Binnen deze rol is een afweging mogelijk in hoe ver een overheid een coöperatie wil faciliteren. Binnen deze rol kan een afweging gemaakt worden in hoeveel ondersteuning een coöperatie nodig heeft bij het realiseren van een project en hoeveel risico een overheid wil nemen in het stimuleren van een nieuwe energiecoöperatie waarin vertrouwen nog moet groeien (Janssen & Jonker, 2014). Hierover wordt het volgende gezegd door de oprichter van REScoopNL:

“En wat je ook ziet, en dat kan de gemeente altijd doen, is gewoon een coöperatie faciliteren. Er zijn altijd mogelijkheden om daarin een coöperatie te ondersteunen.”- Oprichter REScoopNL

Binnen de overheidsparticipatieladder is, bij deze bestuursstijl, de invloed van de participant ten opzichte van gemeente het grootst (Albeda, 2009). Bij een grote invloed van de participant oefent een overheid minder invloed uit. Hieruit spreekt vertrouwen vanuit een overheid op het handelen van de participant (Hajer, 2011). Terwijl dit vertrouwen nog geen inhoud heeft kunnen krijgen. Wel biedt het energiecoöperaties de mogelijkheid zich te bewijzen doordat de coöperatie veel ruimte wordt geboden op het gebied van organiseren, plannen, creativiteit en het houden aan gemaakte afspraken (Janssen & Jonker, 2014). Aangegeven wordt wel dat in deze fase strikte kaders worden aangegeven en toezicht vanuit de gemeentes groot is (Appendix B: I1, I4, IE1, IE2 en B1). Daarnaast wil een gemeente kunnen ingrijpen wanneer zij zich daartoe geacht voelen (Appendix B: I4, IE1, IE2 en B5). Verder wordt aangegeven dat binnen deze vorm de gemeente zich niet hoeft op te stellen als partner om gezamenlijk naar buiten te treden. Waar wel degelijk naar verlangd wordt door energiecoöperaties. Energiecoöperaties willen daadkracht en professionaliteit uitstralen door te laten zien gezamenlijk met de gemeente op te trekken (Appendix B: I3, I4, IE1, IE2, B3 en B5). Gemeentes zijn hier meer terughoudend in wanneer het vertrouwen nog gevormd moet worden.

“Dat zie je wel vaker, dat de gemeente geen gezicht durft te laten zien. [...] De coöperatie moet zich ook eerst bewijzen om de gemeente voor ze te winnen.” – Oprichter REScoopNL

Aangegeven wordt dat gemeentes het lastig vinden dit vertrouwen ook daadwerkelijk te geven aan energiecoöperaties. Hierop wordt het volgende gezegd door de secretaris van energiecoöperatie Noordseveld:

“Ik denk dat dat komt omdat ze het moeilijk vinden de regie uit handen te geven. Dat ze niet weten hoe ze dat moeten aanpakken. Ik vind ook dat als je iemand inhuurt je dat doet op basis van vertrouwen. Maar dat vertrouwen moet wel groeien, dat moet ergens op gestoeld zijn. Je moet jezelf ook een beetje kunnen bewijzen. Met startende energiecoöperaties is dat nog niet zo gedaan.” – Secretaris energiecoöperatie Noordseveld

Vanuit de gemeente klinkt het zelfde geluid, de duurzaamheidscoördinator van de gemeente Nederweert zegt hierover het volgende:

“Daarnaast moeten wij als gemeente ook meer vertrouwen hebben om het bij andere partijen neer te leggen. Er zit heel veel kennis in de samenleving en daar mag je best op vertrouwen.” – Duurzaamheidscoördinator gemeente Nederweert

Waar gemeenten aangeven vertrouwen te willen geven door faciliterend op te treden ten opzicht van energiecoöperaties (Appendix B: I3, I4, IE1, IE2 en B3), geven gemeentes ook aan kaders op te stellen en te willen ingrijpen wanneer dit nodig is. Aan de hand van de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009) passen deze aspecten goed binnen een delegerende bestuursstijl. Naast ‘faciliteren’ is ‘delegeren’ de tweede bestuursstijl dat duidelijk wordt benoemd door zowel energiecoöperaties als door gemeenten bij interactie en samenwerking van gemeentes met energiecoöperaties (Appendix B: I3, I4, IE1, IE2, B2 en B5). Beide bestuursstijlen passen binnen de visie van de Omgevingswet waarin een overheid past dat kaders en doelen stelt waarbinnen het initiatiefnemers vrij kan laten en waar nodig is faciliteert (van den Broek et al., 2016).

4.1.2 de delegerende gemeente

De veranderende verhouding tussen gemeenten en energiecoöperatie sluit aan bij de kern van de Omgevingswet waarin wordt uitgegaan van een positieverschuiving van een bepalende ‘traditionele’ top-down positie richting een positie waarin de gemeente zich verhoudt als ‘nieuwe regisseur’ die kaders en doelen stelt en durft verantwoordelijkheden uit handen te geven (van der Steen et al., 2014).

Waar gemeentes duurzaamheidsdoelen krijgen opgelegd vanuit hogere overheidsinstanties (provincies, rijk, Europese normen), worden gemeentes ook gestimuleerd duurzame energieprojecten te realiseren vanuit energiecoöperaties (Appendix B: I2, I4, I5, IE1, IE2, B2 en B3).

“Sinds we samenwerken met DEH (energiecoöperatie) zijn we proactiever, op zowel ambtelijk als bestuurlijk gebied. Duurzaamheid is een steeds belangrijker agendapunt geworden dat ook politiek is doorgedrongen.” – HIER opgewekt 2015, p.25

Dit geldt ook bij het opstellen van kaders. Deze worden opgesteld door gemeenten om niet institutionele partijen te betrekken bij het behalen van gestelde doelen. Deze kaders bieden bedrijven en burgers handreikingen waarbinnen plannen vormgegeven mogen worden. De ruimte die burgers en bedrijven krijgen deze plannen vorm te geven hangt af van gestelde kaders (Hajer, 2011). Het stellen van ruime kaders door een gemeente aan energiecoöperaties past binnen een delegerende bestuursstijl (Albeda, 2009). Waar in de literatuur weinig aandacht aan wordt geschonken maar in interviews en uit beleidsstukken duidelijk naar voren komt is de manier van delegeren.

In de interviews komen twee positieve aspecten naar voren die worden aangegeven wanneer energiecoöperaties plannen realiseren. Ten eerste wordt het netwerk dat een energiecoöperatie met de burger heeft gezien als groot voordeel. Hierdoor ondervinden energiecoöperaties aan de hand van een communicatieve aanpak met de buurt minder weerstand vanuit de omgeving bij de realisatie van een project (Appendix B: I1, I3, I4, IE1, IE2 en B3). Daarnaast is het tweede grote voordeel dat naar voren komt bij interviews dat financiële investeringen door de gemeenten binnen de omgeving blijven (Appendix B: I4, IE1, IE2 en B4). Hierover wordt het volgende gezegd:

“Dat hadden die bestuurders ook goed begrepen. Zo van, als we het bij de lokale energiecoöperatie laten dan gaan die geldstromen ook weer terug de gemeenschap in. Die geldstromen daar gaat het om.” – Oprichter REScoopNL

Doordat geldstromen terecht komen in de gemeenschap wordt de mogelijkheid geboden in de toekomst nieuwe duurzaamheidsprojecten te realiseren in een gemeente.

“Ik denk dat gemeenten liever kiezen voor een lokaal duurzaamheidsinitiatief dan voor een commerciële partij. Een commerciële partij wil een zo hoog mogelijk rendement behalen, terwijl gemeenten meer vertrouwen hebben in ideële doelen. Ook hechten gemeenten veel waarde aan lokaal. De middelen blijven dan in de regio.” - HIER opgewekt 2015, p.11

Dit zijn voor gemeenten redenen kaders op te stellen waar energiecoöperaties beter aan kunnen voldoen dan een projectontwikkelaar (Appendix B: I1, I4 en IE2). Het opstellen van kaders door gemeentes heeft tot gevolg dat gemeenten, zonder partijen uit te sluiten, kunnen sturen bij uitbesteding van projecten op het gebied van energietransitie. Een delegerende bestuursstijl biedt gemeentes een voorkeur te geven binnen een projectaanbesteding (Janssen & Jonker, 2014).

Hierover wordt het volgende gesteld vanuit de gemeente:

“Wat wij gedaan hebben is dat wij uitgangspunten op papier hebben gezet betreffende windenergie. Deze uitgangspunten hebben wij zo opgesteld dat je niemand uitsluit. Als je dat niet doet krijg je problemen. Je moet ze zo opstellen dat iedere initiatiefnemer daar aan zou kunnen voldoen maar toch een beetje sturen richting die coöperatieve aanpak. Want dat is de aanpak die onze voorkeur heeft. Een voorbeeld hiervan is dat een uitgangspunt was dat de opbrengsten, zowel in kilowatt als in geld, zoveel mogelijk terecht zou komen in de omgeving. Bij voorkeur in coöperatieve aanpak. Dus dat soort uitgangspunten hebben wij opgesteld om het een beetje te sturen.” – Duurzaamheidscoördinator gemeente Nederweert

In deze fase van transitie naar de Omgevingswet zijn de verschillen groot. Waar energiecoöperaties het vertrouwen winnen van gemeentes worden zij gestimuleerd en gefaciliteerd bij het uitvoeren van projecten en wordt onderkend door gemeentes dat zij energiecoöperaties nodig hebben binnen de energietransitie. Daarnaast worden kaders en doelen opgesteld waarbinnen energiecoöperaties kunnen werken (Appendix B: I1, I4, I5, IE1, IE2, B2 en B3). Binnen gemeentes waarin nog weinig ervaring is met energiecoöperaties wordt aangegeven nog zoekende te zijn naar een juiste verstandhouding. Aangegeven wordt dat de ontwikkeling van energiecoöperaties een nuttige toevoeging zijn binnen de energietransitie in de gemeente maar dat beleid aangepast moet worden om dit vorm te geven. Binnen deze gemeente geven energiecoöperaties aan dat gemeenten bereid zijn te faciliteren maar dat kaders en doelen bij de gemeente ontbreken (Appendix B: I2, I3, I5, IE1 en B4). Deze kaders en doelen bieden energiecoöperaties juist handreikingen waarbinnen energiecoöperaties mogen werken. Hier mist de delegerende bestuursstijl van de gemeente. Het volgende wordt hierover gezegd door de secretaris van energiecoöperatie Noordseveld:

“Ik denk dat het vanuit de overheid veel beter is om gewoon een beleidsdoel te stellen. Dat dan te vertalen naar wat, wanneer en hoeveel. En dan de aanpak, dat zie ook terug in het aanbestedingsbeleid van gemeentes, meer bij de opdrachtnemer te laten. Dan maak je ook gebruik van de kennis en creativiteit die zij hebben. Zo zie ik dat ook richting de coöperaties.” – Secretaris energiecoöperatie Noordseveld

Hieruit komt naar voren dat gemeenten duidelijke kaders moeten stellen om duidelijkheid te scheppen in wat een gemeente verwacht van een energiecoöperatie waarbinnen het mag opereren en aan welke eisen en randvoorwaarden het moet voldoen om te kunnen opereren. Daarnaast scheppen deze kaders duidelijkheid voor energiecoöperaties waarbinnen zij mogen opereren en waar zij aan moeten voldoen wanneer zij het institutionele domein betreden (van der Steen et al., 2014).

Het kaders en doelen stellen, dus de delegerende bestuursstijl, en het faciliteren door de gemeenten worden genoemd als belangrijke bestuursstijlen voor gemeenten bij samenwerking en interactie met energiecoöperaties (Appendix B: I2, I3, I4, I5, IE1, IE2, B3 en B5). Beide bestuursstijlen staan hoog op de overheidsparticipatieladder. Dit betekent dat de invloed van de participant en de inhoudelijke openheid groot is (Albeda, 2009). Beide bestuursstijlen worden gehanteerd binnen de ‘participerende overheid’, zoals beschreven binnen het theoretische kader. Binnen deze overheidsrol wordt door de overheid een beroep gedaan op de pluraliteit en de veerkracht van de samenleving en in mindere mate op gevestigde partijen (Alford, 2009). Binnen deze overheidsrol fungeert de overheid meer om

ondersteuning en kaders te stellen en wordt van de ambtenaar een faciliterende rol verwacht. De overheid stelt zich binnen deze rol bescheiden op en probeert, waar mogelijk, aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven (Schulz et al., 2013). De kenmerken binnen deze overheidsrol sluiten aan op de rol van de overheid die verwacht wordt van respondenten bij de omgang met energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet (Appendix B: I1,I2,I3, I4, I5,IE1, IE2, B2, B3 en B5).

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Antwoord op de hoofdvraag

In dit onderzoek is gekeken naar de veranderende overheidsrol van een gemeente ten opzichte van een energiecoöperatie bij het ingang van de Omgevingswet in 2021. Onderzocht is hoe de samenleving verandert waaruit energiecoöperaties ontstaan en waar de Omgevingswet een handreiking biedt voor passend beleid aan deze veranderingen. Aan de hand van ervaringen van experts uit zowel de samenleving als uit het institutionele veld is getracht een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

“Hoe verandert de rol van gemeenten ten opzichte van lokale energiecoöperaties bij implementatie van de nieuwe Omgevingswet binnen de energieke samenleving?”

De informatie van experts is vervolgens aangevuld met relevante beleidsdocumenten en vervolgens gekoppeld aan en vergeleken met de literatuur. Uit de resultaten van het onderzoek zijn enkele conclusies te trekken.

De ondervraagde respondenten geven aan dat in hun gemeente reeds wordt voorbereid op de Omgevingswet (Appendix B: I1, I2, I3, I4, I5). Dit wordt gedaan door beleid van de Omgevingswet toe te passen binnen huidige projecten en zo te experimenteren met wet- en regelgeving binnen de Omgevingswet. Met de invoering van de Omgevingswet wordt de rol en verantwoordelijkheid van de samenleving vergroot binnen beleid. Dit sluit aan de ontwikkelingen binnen de samenleving waar getracht wordt een grotere invloed uit te oefenen op ruimtelijk beleid (Salverda et al., 2012). De groei van energiecoöperaties is hier een voorbeeld van. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid de samenleving meer te betrekken in beleid waar duurzaamheid centraal staat. Participatie en integraliteit zijn twee aspecten die worden ingezet om dit te bereiken (Boeve & Groothuijse, 2014).

De verhoudingen tussen overheid en samenleving veranderen en daarmee verandert ook de rol van de overheid. Doordat energiecoöperaties als relatief nieuwe speler het gebied van energietransitie betreden, wordt het ontwikkelen van vertrouwen gezien als essentieel (Farjon & Arnouts, 2015). Dit wordt zowel ondersteund door respondenten van energiecoöperaties als respondenten uit de gemeenten (Appendix B: I3, I4, IE1 en IE2). Daarnaast wordt dit ondersteund in de literatuur (Farjon & Arnouts, 2015). Waar respondenten aangeven dat gemeentes het lastig vinden dit vertrouwen te geven aan energiecoöperaties, wordt ook aangegeven dat ‘faciliteren’ de meest gebruikte en passende bestuursstijl is van een gemeente (Appendix B: I1, I2, I4, IE1, IE2, B1 en B2). Binnen de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009) wordt ‘faciliteren’ gezien als bestuursstijl waar het meeste vertrouwen uit spreekt vanuit de overheid. Dit kan gezien worden als tegenstrijdig. Maar door als overheid een faciliterende rol aan te nemen worden energiecoöperaties kansen geboden zichzelf te bewijzen en vertrouwen te winnen (Hajer, 2010). Daarnaast benut de overheid hierdoor volop de kennis en creativiteit van de samenleving (van der Steen et al., 2014). Vertrouwen wordt in de memorie van toelichting van de Omgevingswet dan ook beschouwd als belangrijke factor om participatie tussen overheid en samenleving vorm te geven (Kamerstuk Omgevingswet, 2014).

Een tweede belangrijke bestuursstijl die naar voren komt aan de hand van zowel de literatuur als de interviews is de delegerende bestuursstijl (Albeda, 2009). Samen met de bestuursstijl ‘faciliteren’ staat deze hoog op de overheidsparticipatieladder van Pröpper (2009). Binnen deze bestuursstijl biedt de overheid ruime kaders voor andere partijen om in te vullen. Binnen deze bestuursstijl krijgen energiecoöperaties randvoorwaarden opgelegd en dient het bepaalde doelen te bereiken (Albeda, 2009). Door zowel energiecoöperaties als door de gemeente wordt het stellen van doelen en kaders

gezien als belangrijk beleidsmiddel om overheidsparticipatie vorm te geven (Appendix B: I3, I4, IE1 en IE2). Het opstellen van doel- en kaderstellingen biedt gemeenten de mogelijkheid om niet institutionele partijen, zoals energiecoöperaties, te betrekken bij het behalen van gestelde doelen. Voor energiecoöperaties bieden deze doel- en kaderstellingen handreikingen waarbinnen plannen mogen worden vormgegeven (Opdam et al., 2014).

De twee bestuursstijlen die duidelijk naar voren komen binnen het onderzoek zijn faciliteren en delegeren. Deze twee bestuursstijlen sluiten goed aan bij de 'participerende overheid' als overheidsrol van de gemeente (Schulz et al., 2013). Zoals beschreven in het theoretische kader wordt binnen deze overheidsrol een faciliterende rol van de ambtenaar verwacht en fungeert de overheid meer om ondersteuning en kaders te bieden. Binnen deze overheidsrol wordt door de overheid een beroep gedaan op de veerkracht en de pluraliteit van de samenleving. In mindere mate wordt een beroep gedaan op gevestigde partijen (Alford, 2009). De overheid stelt zich bescheiden op binnen deze overheidsrol en probeert aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven waar dat mogelijk is (Schulz et al., 2013).

5.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Binnen het onderzoek wordt duidelijk dat met de Omgevingswet verhoudingen veranderen tussen overheid en samenleving, tussen gemeenten en energiecoöperaties. Hieruit komt voort dat de rol van de overheid, in dit geval de gemeente verandert. Uit de interviews met experts komt naar voren dat de focus ligt op een veranderende rol van de gemeente met invoering van de Omgevingswet maar dat ook gekeken moet worden naar de rol van de samenleving binnen dit vraagstuk (Appendix B: I1, I3 en IE1). Waar energiecoöperaties meer worden betrokken in beleid op het gebied van energietransitie verandert voor hen ook de rol binnen het beleid. Interessant is om uit te zoeken hoe deze rol verandert van energiecoöperaties, bijvoorbeeld op het gebied van professionaliteit, kennis en financiële mogelijkheden.

Daarnaast komt aan de hand van interviews met experts naar voren dat gemeenten bij het kaderstellen mogelijkheden worden geboden, zonder partijen uit te sluiten, te sturen bij uitbesteding van projecten op het gebied van energietransitie (Appendix B: I4, IE1 en IE2). Interessant is uit te zoeken wat hier de gevolgen van kunnen zijn op aanbestedingsgebied binnen de energietransitie. Aan dit vraagstuk is in de literatuur nog weinig aandacht besteed.

6 Reflectie

Binnen dit onderzoek is aan de hand van interviews met experts en een beleidsanalyse data verzameld. Vervolgens is deze data vergeleken en aangevuld met wetenschappelijke artikelen vanuit een theoretisch kader. Hieruit is vervolgens een conclusie getrokken. Er zijn echter tekortkomingen aan het onderzoek. Uit deze tekortkomingen kan ervaring worden opgedaan dat kan worden toegepast in eventuele volgende onderzoeken.

Ten eerste is aan het begin van het onderzoek te weinig onderscheid gemaakt tussen burgercoöperaties en energiecoöperaties. Energiecoöperaties zijn een vorm van burgercoöperaties maar binnen de burgercoöperaties, blijkt uit informatie van respondenten, dat energiecoöperaties vaak veel professioneler en financieel onafhankelijker zijn dan andere burgercoöperaties gerelateerd aan ruimtelijk planning. Voorbeelden uit interviews zijn de coöperatie Markdal in Breda en coöperatie Brundtland. Hierdoor hebben zij andere behoeften en verwachten zij een andere rol van gemeenten.

Daarnaast zijn, voor de perceptie in de praktijk, zeven interviews uitgevoerd en is een beleidsanalyse uitgevoerd. Vergeleken met de hoeveelheid onderzochte literatuur is dit aantal relatief klein. Hierdoor staat de weging van de data verkregen uit de interviews en beleidsanalyse niet volledig in verhouding met vergaarde informatie uit de literatuur. In volgende onderzoeken zal een hoger aantal interviews, onderzoek op basis van observatie en eventuele focusgroepen toegevoegd kunnen worden om de betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen.

Verder zijn binnen het onderzoek vijf interviews afgenomen bij gemeenten en twee interviews bij energiecoöperaties. Deze ongelijke verhouding kan leiden tot een onevenwichtig beeld binnen de data waar vooral de focus ligt op meningen en ervaringen van gemeenten in plaats van energiecoöperaties. Door in volgende onderzoeken een betere verdeling te maken van respondenten zal de betrouwbaarheid van validiteit van het onderzoek verhoogd worden.

7 Bibliografie

- Albeda, H. (2009). Borgen van burgerparticipatie in de P&C cyclus; De harde kant van burgerparticipatie. Utrecht: uitgave in eigen beheer.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Boeve, M. and Groothuijse, F. (2014). Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?: Wet eenvoudig beter, amvb diffuser en complexer?. *Tijdschrift voor omgevingsrecht*, 2014(3/4), pp.71-80.
- Broek, van den A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P. and Putters, K. (2016). Niet buiten de burger rekenen!
- Buuren, van A. M. (2018). *Uitnodigend bestuur; Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
- Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1067.
- Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2010). *Key Methods in Geography*. London: sage.
- Clifford, N., Gillespie, T. & French, S. (2016). *Key Methods in Geography*. Los Angeles: Sage.
- Elzenga, H.E., & Schwencke, A.M. (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten; de energieke samenleving in de praktijk*. PBL en AS I-Search.
- Elzenga, H., Schwencke, A.M. (2015). Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16
- Energie VanOns (2018). *Manifest zonneparken Noord-Nederland – 7 Vuistregels voor overheden en ontwikkelaars*. Beschikbaar via: <https://energie.vanons.org/wp-content/uploads/2018/11/manifest-Grondgebonden-zonnecentrales-1710-def.pdf>
- Farjon, H. and Arnouts, R. (2013). Learning from the energetic rural area. Local and regional coalitions for sustainable development of rural areas; *Leren van het energieke platteland*. Lokale en regionale coalities voor duurzame plattelands ontwikkeling.
- Gemeente Haarlem (2016). *Vergelijkend rapport Omgevingswet*. Beschikbaar via: https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/79/24/Was-Wordt-lijst_Haarlem_en_G32-1487674019.pdf
- Groothuijse, F., Korsse, D. and Schueler, B. (2014). Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands juristenblad*, 35, pp.2514-2524.
- Hajer, M. (2011). *The energetic society. In search of a governance philosophy for a clean economy*. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- HIER opgewekt (2015-1). *Samen op trekken? – Samenwerking tussen energiecoöperaties en lokale overheden*. Beschikbaar via: https://www.hieropgewekt.nl/sites/default/files/u20232/artikel_samenwerking_-_t_de_la_court.pdf

HIER opgewekt (2015). Samen wérkt – Zes gemeenten & Lokale duurzame energie-initiatieven over samenwerking. Beschikbaar via:

https://www.hieropgewekt.nl/sites/default/files/u20231/pdf_hier_opgewekt_samen_werkt.pdf

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.

Hoppe, T., van Bueren, E. and Sanders, M. (2016). Besluit themanummer 'Energietransitie en lokaal bestuur'. *Bestuurswetenschappen*, 70(3), p.008.

Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hulst, B. (2015). *Anticiperen op de Omgevingswet. Een onderzoek naar de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet in 2015*.

Janssen, S., Jonker, J. (2014). Aan advies geen gebrek: Een discussienota over de ontwikkeling van nieuwe business modellen bij de overheid.

Jonker, J. (2012). New Business Models: An exploratory study of changing transactions creating multiple value(s). Working Paper. Nijmegen: Radboud University

Kamerstukken II. (2013/14 33962, 1-3). Omgevingswet. Tweede Kamer der Staten Generaal.

Longhurst, R. (2016). Semi-structured interviews and focus groups. In N. Clifford, M. Cope, T. Gillespie, & S. French, *Key Methods in Geography*. London: SAGE

Monitor Burgerparticipatie (2016). Een inventaris van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. Beschikbaar via: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/06/Monitor-Burgerparticipatie-2016.pdf>

Nijmeijer, A. G. A. (2016). Omgevingswet. Maak de ambities waar, maar maak het niet ingewikkelder dan het al is. Nijmegen: Radboud University

Noordegraaf, M. (2004). Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten. Bussum: Coutinho.

Opdam, P.F.M., Vos, C.C., Luttik, J., Westerink-Petersen, J., Schmidt, A.M., Hartgers, E.M. and Nysingh, S.L. (2014). *Natuur inzetten voor duurzaamheid: een essay als bijdrage aan de nieuwe natuurvisie van de rijksoverheid* (No. 2530). Alterra Wageningen UR.

Pröpper, I. (2009). De aanpak van Interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho. (derde, hernieuwde druk).

REScoop Limburg (2016). Coöperatief ondernemen met wind – Een handreiking voor coöperaties. Beschikbaar via: https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/20170112-Rapport-Coöperatief-ondernemen-met-wind-REScoop-Limburg-klein_.pdf

Salverda, I.E., Pleijte, M. and Papma, A., 2012. *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken, Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving*. Alterra.

Schulz, M., Van der Steen, M. & van Twist, M. (2013). De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers

Steen, van der M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O.J. and Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den HaagNederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) 9789075297409.

Tweede Kamer (2014). Advies Omgevingswet van de Raad van State. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33962, nr. 4.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press. www.wrr.nl en nicis.platform31.nl

Wijdeven, van de T., de Graaf, L. and Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap. *Lijnen in de literatuur*, p.65.

8 Bijlage

8.1 Interviews

In deze bijlage zijn de interview guides van zowel de energicoöperatie als de gemeente te vinden. Daarnaast is het informatie formulier voor de geïnterviewde aanwezig in deze bijlage.

8.1.1 Appendix A1 Interview guide energicoöperatie

Interview guide Energicoöperatie

Intro

- Geïnterviewde wijzen op opname van het interview.
- Geïnterviewde bedanken voor het meewerken en de genomen tijd.
- Geïnterviewde wijzen op rechten en anonimiteit.
- Ik stel mijzelf voor.
- Aangeven hoe ik met verkregen gegevens om ga.
- Leg doel van het interview en hoe dit past binnen het onderzoek.
- Structuur aangeven van het interview. (Omgevingswet, energicoöperatie en gemeenten)

Algemene vragen

Kunt u zichzelf introduceren?

- Voor welke coöperatie bent u actief en wat is uw functie daarbinnen?
- Hoe bent u betrokken bij samenwerking met gemeenten?

Specifieke vragen

Kunt iets vertellen over het project en hoe dit project is opgezet?

Hoe is de samenwerking verlopen tussen coöperatie en de Gemeente?

- Verhoudingen energicoöperatie/gemeente, aangenomen rol gemeente

Met de invoering van de Omgevingswet veranderd mogelijk de verhouding tussen gemeente en energicoöperaties

In hoeverre bent u op de hoogte van de Omgevingswet? (DV 1)

- Geeft relevantie aan van interview. Bevestigt waarde interview.

Wat verandert bij implementatie van de Omgevingswet op het gebied van besluitvoering met betrekking tot Gemeente? (DV1/2)

- Horizontaler? Wordt coöperatie bij omgevingsvisie betrokken? Hoe ziet de energicoöperatie dit voor zich?

In hoeverre wordt uw energicoöperatie ondersteund door Gemeente? (DV3)

- Ruimte beschikbaar stellen, financieel, aanwezig bij bijeenkomsten

Vindt u dat er voldoende professionalisme is binnen de energicoöperatie? (DV4)

- Waar komt dit vandaan? Kunnen jullie alles zelf? Adviseurs?

Hoe verlopen de processen (met stakeholders)?

- Snel, makkelijkere samenwerking met de burger (accepteren ze meer)?
- Waarin zit het voordeel van energicoöperaties t.o.v. projectontwikkelaars?

Welke rol verwacht de energicoöperatie dat de gemeente aanneemt na invoering van de Omgevingswet? (DV4)

- Overheidsparticipatieladder, reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten. Per situatie specifiek?

Hoe wordt het beleid aangepast met de invoering van de Omgevingswet ter ondersteuning van energicoöperaties? (DV2)

- Ruimte voor meer flexibiliteit, overheidsparticipatieladder, sneller toegang vanuit samenleving tot gemeente.

Hoe ziet u de rol van energicoöperaties na invoering van de Omgevingswet in 2021? (DV3)

- Meer gelijkwaardig met gemeente, aanvullend of taak overnemen van overheid of meer participierend?

Afsluitend

Is er u verder nog iets opgevallen of zijn er nog andere zaken, die u kwijt wilt?

Interview guide Gemeente

Intro

- Geïnterviewde wijzen op opname van het interview.
- Geïnterviewde bedanken voor het meewerken en de genomen tijd.
- Geïnterviewde wijzen op rechten en anonimiteit.
- Ik stel mijzelf voor.
- Aangeven hoe ik met verkregen gegevens om ga.
- Leg doel van het interview en hoe dit past binnen het onderzoek.
- Structuur aangeven van het interview. (Omgevingswet, energievoöperatie en gemeenten)

Algemene vragen

Kunt u zichzelf introduceren?

- Wat is uw functie binnen de organisatie?
- Hoe bent u betrokken bij samenwerking energievoöperaties?

Specifieke vragen

Kunt iets vertellen over het project en hoe dit project is opgezet?

Hoe is de samenwerking verlopen tussen energievoöperatie en de Gemeente?

- Verhoudingen energievoöperatie/gemeente, aangenomen rol gemeente

Met de invoering van de Omgevingswet veranderd mogelijk de verhouding tussen gemeente en energievoöperaties

In hoeverre bent u op de hoogte van de Omgevingswet? (DV 1)

- Geeft relevantie aan van interview. Bevestigt waarde interview.

In hoeverre bent u bezig met de implementatie van de nieuwe Omgevingswet? (DV1/2)

- Worden plannen gemaakt, beleid aangepast?

Wat verandert bij implementatie van de Omgevingswet op het gebied van besluitvoering met betrekking tot energiecoöperatie? (DV1/2)

- Horizontaler? Wordt coöperatie bij omgevingsvisie betrokken? Hoe ziet gemeente dit voor zich?

In hoeverre zullen energiecoöperaties inspraak hebben bij het opstellen van het Omgevingsplan? (DV3)

- Omgevingsvisie, voorwaarden, samenwerking, situatie specifiek?

Welke rol verwacht de gemeente .. aan te nemen ten opzichte van energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet? (DV3)

- Overheidsparticipatieladder, participeren, reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten. Per situatie specifiek?

Hoe wordt het beleid aangepast met de invoering van de Omgevingswet ter ondersteuning van energiecoöperaties? (DV 2)

- Ruimte voor meer flexibiliteit, overheidsparticipatieladder, sneller toegang vanuit samenleving tot gemeente, vereenvoudigde wet- en regelgeving, kaders stellen

Hoe ziet u de rol van energiecoöperaties na invoering van de Omgevingswet in 2021? (DV3)

- Meer gelijkwaardig met gemeente, aanvullend of taak overnemen van overheid of meer participierend?

Afsluitend

Is er u verder nog iets opgevallen of zijn er nog andere zaken, die u kwijt wilt?

8.1.3 Informatie formulier geïnterviewde

Beste,

U bent uitgenodigd om mee te doen aan het onderzoek met betrekking tot de Omgevingswet. Dit onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Alard Jander Bos, student aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Het doel van het onderzoek is om antwoord te geven op de volgende vraag:

“Hoe verandert de rol van de gemeenten ten opzichte van lokale energievoöperaties bij implementatie van de nieuwe Omgevingswet binnen de energieke samenleving?”

Naar verwachting zal het interview 45 min duren.

De data verkregen uit het onderzoek zal alleen voor zijn doeleinde gebruikt worden en er zal respectvol, betrouwbaar, verantwoordelijk en eerlijk met de data worden omgegaan. Daarnaast wordt rekening gehouden met de anonimiteit van de geïnterviewde binnen het onderzoek.

Bij het aanvaarden van het interview geeft u aan vrijwillig medewerking te verlenen aan het onderzoek. Daarnaast verklaard u dat uitkomsten van het interview verwerkt mogen worden in het onderzoek en geeft u toestemming het interview, door middel van een recorder, op te laten nemen.

Verder wordt u de mogelijkheid geboden de getranscribeerde versie van het interview in te zien en aan te passen. Daarnaast wordt u de mogelijkheid geboden de definitieve versie van het onderzoek in te zien.

8.2 Appendix B Codering bronnen

Code	Bron
I1	Interview: Adviseur 'Milieu' (Ruimte en wonen)
I2	Interview: Senior Projectleider (Ruimte en vastgoed ontwikkeling)
I3	Interview: Programmamanager (pakket Omgevingswet)
I4	Interview: Duurzaamheidscoördinator, o.a. contactpersoon energiecoöperatie
I5	Interview: Stadsdeelmanager, stadsdeel: binnenstad
IE1	Interview: Secretaris energiecoöperatie Noordseveld
IE2	Interview: Oprichter van REScoopNL, secretaris energiecoöperatie Zuidenwind, bestuurslid 'De Windvogel'
B1	Beleidsstuk: Vergelijkend rapport Omgevingswet (Gemeente Haarlem, 2016)
B2	Beleidsstuk: Coöperatief ondernemen met wind – Een handreiking voor coöperaties (REScoop Limburg, 2016)
B3	Beleidsstuk: Samen wérkt – Zes gemeenten & Lokale duurzame energie-initiatieven over samenwerking (HIER opgewekt, 2015)
B4	Beleidsstuk: Manifest zonneparken Noord-Nederland – 7 Vuistregels voor overheden en ontwikkelaars (Energie VanOns, 2018)
B5	Beleidsstuk: Samen op trekken? – Samenwerking tussen energiecoöperaties en lokale overheden (HIER opgewekt, 2015-1)

Tabel 5 codering bronnen

