# De relatie tussen Rijkswaterstaat en energiecoöperaties

Een analyse op basis van 4 casestudy's

Alex Kamst
Culemborg, juli 2022

# De relatie tussen Rijkswaterstaat en energiecoöperaties

Een analyse op basis van 4 casestudy's


Auteur: Alex Kamst
Studentnummer: 6487289
Plaats, datum: Culemborg, juli 2022

Begeleider: dr. Harmen Binnema
Tweede beoordelaar: drs. Nienke Kuitenbrouwer

Masteropleiding Bestuur en Beleid voor Professionals
departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)
Universiteit Utrecht


Omslag: Zonnewal A58 (bron: greencrowd.nl)

# Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ter afsluiting van de opleiding 'Bestuur en beleid'. De scriptie gaat over hoe Rijkswaterstaat zich verhoudt tot energiecoöperaties. Dit onderwerp hield me bezig toen ik bij Rijkswaterstaat aan duurzame energiewinning op Rijksgronden werkte. Regelmatig werden mijn collega's en ik benaderd door energiecoöperaties die interesse en ideeën hadden om op locaties langs de snelweg in coöperatief verband energie op te wekken. Het ging dan bijvoorbeeld om bermen, geluidswallen of geluidschermen. De vragen waren vaak eenvoudig en makkelijk, de antwoorden waren dat echter nooit. De materie bleek complex. Met deze scriptie heb ik getracht het speelveld, relaties en belangen te verduidelijken aan de hand van vier casestudy's. Op deze manier wil ik een bijdrage leveren aan de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en energiecoöperaties die naar mijn mening elkaar veel kunnen bieden, maar elkaar niet altijd goed verstaan.

Tussen de start en afronding van deze scriptie zat een lange tijd. Het viel niet mee om me op eigen kracht blijvend te motiveren. Een scriptie schrijven vraagt om een aaneengesloten periode waarin met regelmaat gewerkt kan worden, bij voorkeur met zo weinig mogelijk 'schakeltijd'. De praktijk was anders. Corona dwong tot veel thuiswerken waardoor werk, studie en privé continu door elkaar liepen, en een nieuw huis en woonplaats, en een andere baan hielpen ook niet mee. Dus nu, in zomer van 2022, ruim twee jaar later dan voorgenomen is het me eindelijk gelukt mijn scriptie af te ronden!

Ik wil dan ook graag een aantal mensen bedanken zonder wie ik dat niet had kunnen doen. Ik wil Anita bedanken voor de stimulans en mede-mogelijk maken van de studie bij RWS. Alle respondenten voor hun tijd. Harmen voor zijn geduldige begeleiding en Nienke dank je voor je altijd positieve benadering, erg fijn dat ik de studie weer kon oppakken. Mijn moeder en Nico wil ik bedanken voor de goede zorgen in 'hotel Mama' waar ik altijd welkom was en waar Sofia menig nachtje heeft gelogeerd zodat ik me op de studie kon richten. En tot slot, het grootste dankwoord is voor Ninoska en Sofia, dank voor jullie geduld en vertrouwen dat het ooit af zou komen. Jullie moesten het vaak zonder mij stellen.

Alex Kamst
15 juli 2022

# Inhoud


Voorwoord ... 3

1. Inleiding ... 6

1.1 Aanleiding ... 6

1.2 Probleemstelling ... 7

1.3 Relevantie ... 8

1.4 Leeswijzer ... 8

**2.** Theoretisch kader ... 10

2.1 Vermaatschappelijking en de opkomst van energiecoöperaties ... 10

2.2 Responsieve overheid ... 13

2.3 Participatie ... 14

2.4 Motieven, rollen en taken in relatie tot responsiviteit ... 17

2.5 Conceptueel model ... 21

**3.** Methodologie ... 23

3.1 Onderzoeksstrategie ... 23

3.2 Casus- en Respondentenselectie ... 24

3.3 Operationalisering ... 25

3.4 Dataverzameling ... 28

3.5 Data-analyse ... 28

3.6 Kwaliteitscriteria: Validiteit, Betrouwbaarheid ... 28

**4.** Beleidscontext en actoren ... 30

4.1 Klimaat- en Energiebeleid ... 30

4.2 Rol van energiecoöperaties en RWS in het Klimaatakkoord ... 33

4.3 Actorenanalyse ... 34

**5.** Casestudy's ... 44

5.1 Casus Krammer ... 44

5.2 Casus A37 Holsloot ... 48

5.3 Casus Steunpunt Houten ... 53

5.4 Casus A12 Bodegraven ... 58

Samenvattend ... 61

**6.** Conclusies en discussie ... 63

6.1 Conclusies ... 63

6.2 Discussie ... 66

**7.** Aanbevelingen ... 69

7.1 Aanbevelingen per actor ... 69

7.2 Overkoepelende aanbeveling ... 71

Literatuurlijst ... 72

Bijlagen ..... 77
Bijlage A. Overzicht van geselecteerde respondenten ..... 77
Bijlage B Topiclist contextueel interview ..... 78
Bijlage C. Topiclist casus interview ..... 80
Bijlage D. Gebruikte documentatie voor de documentanalyse ..... 83

# 1. Inleiding

Op 15 mei 2019 heeft Koning Willem Alexander het Windpark Krammer officieel geopend (Omroep Zeeland, 2019). Het Windpark Krammer is het grootste coöperatieve burgerinitiatief in Nederland op het gebied van duurzame energiewinning. Meer dan 4000 leden van de energiecoöperaties Zeeuwind en Meewind hebben de 34 windturbines van het windpark mede-gefinancierd (RVO, 2019). Het windpark is gebouwd op grond dat beheerd wordt door Rijkswaterstaat (RWS) en bevindt zich nabij de Krammersluizen en de primaire waterkeringen de Grevelingendam en de Philipsdam (Royal Haskoning DHV, 2013, p. 7).

Het initiatief van windpark Krammer past goed bij twee ontwikkelingen van de huidige tijd. Het sluit goed aan bij de *energietransitie,* waarbij er sprake is van een structurele overgang van fossiele brandstof naar duurzame energiebronnen. Daarnaast is het goed te plaatsen bij v*ermaatschappelijking:* bij een terugtrekkende overheid wordt er vanuit de maatschappij initiatief genomen om maatschappelijke meerwaarde te realiseren, al dan niet gestimuleerd door de overheid (van der Steen et al., 2014, pp. 17–18).

## 1.1 Aanleiding

De ontwikkelingen van energietransitie en vermaatschappelijking versterken elkaar. Dit is momenteel terug te zien bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft in toenemende mate te maken met zowel ondernemers als energiecoöperaties die gebruik willen maken van locaties en objecten op en nabij de infrastructuur voor de opwekking van duurzame energie. Het gaat om zogenaamde assets: de infrastructuur, kunstwerken, gronden en wateren die beheerd worden door RWS. Zo worden verzoeken gedaan voor het plaatsen van zonnepanelen op geluidschermen of afslagen van de snelweg, het opwekken van thermische energie uit een rivier, of het plaatsen van windturbines langs snelwegen.

De verwachting is dat door de energietransitie de vraag naar ruimte voor duurzame energie langs Rijks-infrastructuur komende jaren verder zal toenemen door meerdere ontwikkelingen:

- Er is een groeiende ruimtevraag voor de ontwikkeling van duurzame energie, met name door zonne-energie (Folkerts et al., 2017, p. 12).
- Het ruimtelijke beleid stimuleert duurzame energie opwekking langs infrastructuur. In zowel de nationale omgevingsvisie (NOVI) (Ministerie van BZK, 2019; Rijksoverheid, 2019b) als in diverse provinciale omgevingsvisies (POVI) wordt onder andere prioriteit gegeven aan energieopwekking langs infrastructuur (Provincie Utrecht, 2021, pp. 80–83; Provincie Zuid-Holland, 2019, pp. 280–292). De voorkeur gaat uit naar slimme functiecombinaties met bestaande functies, zoals op daken, om daarmee landbouwgronden en natuur te ontzien.

Daarnaast is er een trend van vermaatschappelijking :

- Het aantal energiecoöperaties groeit. In 2021 groeide het aantal energiecoöperaties tot 676. In totaal hebben de energiecoöperaties 112.000 leden en in 85% van de gemeenten zijn energiecoöperaties actief. Het grootste deel houdt zich bezig met zonne- en windenergieopwekking, maar er zijn ook energiecoöperaties die zich richten op de warmte-transitie, energiebesparing en innovatie, zoals deelauto's, laadpalen en energieopslag. In 2021 wekten energiecoöperaties met hun zonne-energieprojecten 1,6 % van het totale zonne-energievermogen van Nederland op. Als alleen gekeken wordt naar 'groot-vermogen' (installaties groter dan 15 kWp) dan is dat 2,8% van het Nederlandse totale 'groot-vermogen'. Voor windenergie is het aandeel 5,8% van het totale windvermogen dat geïnstalleerd is op land. In totaal leverde de collectieve wind- en zonprojecten voor ruim 380.000 huishoudens elektriciteit op. Alhoewel de groei van het aantal coöperaties afvlakt, worden er de komende tijd nog veel zonneprojecten verwacht omdat daar al de vergunningen en subsidies voor zijn toegekend.

- Het ruimtelijk en energiebeleid stimuleren het maatschappelijk initiatief. Met de nieuwe Omgevingswet in 2023 wordt het voor initiatiefnemers laagdrempeliger om initiatieven te kunnen starten (Rijksoverheid, 2019b, 2022). Eén van de kerngedachten hierbij is uitnodigingsplanologie waarbij overheden zich uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover burgers en ondernemers (Harleman, 2017), als vorm van overheidsparticipatie (Mees et al., 2019). Provincies en gemeenten stellen spelregels aan energieprojecten omwille maatschappelijke acceptatie in de vorm van voorwaarden voor (lokale) participatie en ruimtelijke inpassing (provincie Groningen, 2016, p. 63). In het Klimaatakkoord spelen burgerparticipatie en lokaal draagvlak een belangrijke rol en wordt gestreefd naar 50% eigendom van de lokale omgeving bij de productie van hernieuwbare energie op land (Klimaatakkoord, 2019, pp. 216–219). Ook bij de totstandkoming en uitwerking van de Regionale Energie Strategieën speelt financiële- en procesparticipatie een belangrijke rol (NP RES, n.d.). Daarnaast is er vanuit de Rijksoverheid beleid dat energiecoöperaties stimuleert zoals de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (Hier Opgewekt, 2021).

Met bovenstaande combinatie van ontwikkelingen lijkt het aannemelijk dat het aantal energiecoöperaties dat een beroep zal doen op gronden langs de infrastructuur in de toekomst zal gaan groeien.

## 1.2 Probleemstelling

### Doelstelling

Gezien de context dat er voor de energietransitie een belangrijke focus ligt op de ruimte langs rijksinfrastructuur én dat het maatschappelijk initiatief van energiecoöperaties een grotere rol krijgt in de duurzame energieopwekking is het te verwachten dat de komende jaren het aantal aanvragen van energiecoöperaties bij RWS om gronden te mogen gebruiken voor duurzame energie toe zal nemen. Hiermee wordt positionering en handelingsperspectief ten opzichte van dergelijke initiatieven relevanter voor RWS.

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven hoe RWS als organisatie zich in beleid en praktijk verhoudt tot energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op gronden en assets die worden beheerd door RWS om zodoende een handelingsperspectief voor RWS en vergelijkbare organisaties te schetsen voor de omgang met initiatieven van energiecoöperaties. Het wetenschappelijk doel is om de in de literatuur beschreven trend van een responsieve overheid in de praktijk te toetsen en aan te vullen.

### Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: *'Hoe verhoudt Rijkswaterstaat zich tot initiatieven van energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op gronden en assets beheerd door Rijkswaterstaat ?'*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn verschillende deelvragen geformuleerd die de rode draad binnen dit onderzoek vormen. Ik onderscheid daarbij theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

- Wat is de relatie tussen vermaatschappelijking en de opkomst van energiecoöperaties?
- Wat wordt verstaan onder een responsieve overheid?
- Welke motieven kan een overheid hebben om zich responsief op te stellen en welke rol en taak brengt dat met zich mee?
- Wat is participatie, en hoe is dit gerelateerd aan een responsieve overheid?

Empirische deelvragen:

- Welke rol hebben energiecoöperaties en RWS in het Klimaat- en Energiebeleid en hoe zijn ze met elkaar verbonden?
- Met welke actoren hebben RWS en energiecoöperaties te maken in het Klimaat- en Energiebeleid en welke actoren zijn het meest relevant voor hun onderlinge interactie?

- Hoe faciliteert RWS initiatieven van energiecoöperaties, wat zijn de onderliggende motieven voor RWS voor het wel of niet faciliteren van initiatieven van energiecoöperaties
- Welke factoren belemmeren of stimuleren energiecoöperaties om energie op te wekken op Rijksgronden?
- Wat is de rol- en taakopvatting van RWS ten opzichte van initiatieven van energiecoöperaties?

## 1.3 Relevantie

### Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is op verschillende niveaus maatschappelijk relevant.

- Dit onderzoek draagt bij aan de verduurzaming van de samenleving. Het tegengaan van klimaatverandering staat hoog op de maatschappelijke agenda. Om klimaatverandering tegen te gaan is onder andere verduurzaming van de energievoorziening nodig. Energiecoöperaties kunnen daaraan bijdragen door duurzame energie op te wekken, bijvoorbeeld op gronden van RWS.
- In breder perspectief is er een maatschappelijke beweging zichtbaar om onderdelen van het publieke domein (mede) vorm te geven. Zo groeperen zich burgers niet alleen rondom het thema energie maar zijn ook actief zoals in de zorg, wonen en breedband. Voor overheden is het een zoektocht hoe met deze veranderende relatie tussen overheid en burgers in het publieke domein om te gaan. Welke plaats hebben burgerinitiatieven in de representatieve democratie en kunnen deze initiatieven gezien worden als een vorm informele participatieve democratie? Dit onderzoek sluit aan bij deze bredere discussie.
- Dit onderzoek gaat over de motieven, rol- en taakopvatting van RWS ten opzichte van initiatieven van energiecoöperaties. De uitdaging voor RWS is het omgaan met een veranderende wereld waarin groeiend maatschappelijk beroep wordt gedaan wordt op de publieke ruimte. Op welke wijze acteert RWS in de veranderende context? Dit is niet alleen relevant voor de energiecoöperaties en RWS, maar is ook voor andere marktpartijen die een beroep willen doen op publieke gronden en andere overheden zoals gemeenten, provincies en rijkspartijen die met vergelijkbare verzoeken te maken kunnen krijgen.

### Wetenschappelijke relevantie

- Het onderzoek levert empirische gegevens op hoe RWS zich als overheid verhoudt ten opzichte van het maatschappelijk initiatief van energiecoöperaties. Dit is wetenschappelijke relevant omdat daarmee in de praktijk kan worden nagegaan of RWS zich gedraagt volgens de theorie van de responsieve overheid (Scherpenisse & van der Steen, 2018, pp. 14–15; van der Steen et al., 2014, pp. 21–22) . Daarnaast biedt het de mogelijkheid om de theorie aan te vullen met empirische gegevens en inzichten uit de praktijk. Diverse auteurs geven aan dat daar behoefte ligt. Volgens (Binnema, 2014) pleiten de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Raad voor het Openbaar Bestuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in hun bestuurs- en organisatiekundige adviezen voor een terugtredende overheid, maar ze missen scherpte en reflectie over op welke taken terugtreden wenselijk is en op welke wijze dat vorm krijgt. Van Buuren (2017, p. 14) constateert dat er in de literatuur veel aandacht is voor overheden die initiatieven aanjagen om zelf een stap terug te kunnen doen, maar er is weinig aandacht voor hoe overheden zich verhouden tot dergelijke initiatieven.

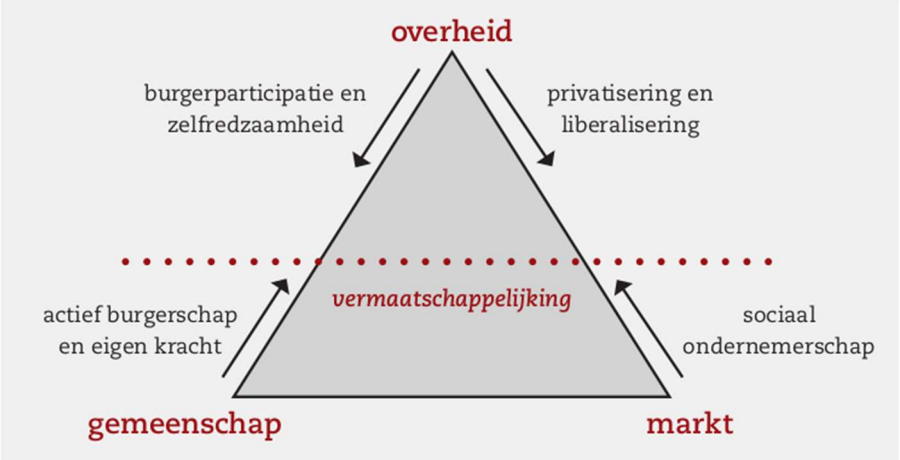
## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader toegelicht waarbinnen dit empirische onderzoek heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk geeft antwoord de theoretische deelvragen en sluit af met een relationeel

model dat de verschillende theoretische concepten met elkaar in verband brengt. In hoofdstuk 3 is de onderzoeksmethodologie toegelicht en verantwoord. In de twee daarna volgende hoofdstukken worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt in hoofdstuk 4 aan de hand van documentanalyse en interviews ingezoomd op de beleidscontext en de actoren waarmee RWS en energiecoöperaties te maken hebben. Daarna volgt in hoofdstuk 5 aan de hand van vier casussen hoe RWS zich in de praktijk verhoudt tot energiecoöperaties. In hoofdstuk 6 komen de conclusies en discussie van het onderzoek aan bod. Hoofdstuk 7 sluit af met enkele aanbevelingen.

# 2. Theoretisch kader

De relatie tussen overheid en maatschappij is de laatste decennia veranderd. Was er in de jaren '80 en '90 met name sprake van een overheid die een deel van zijn taken overliet aan de markt door privatisering en liberalisering en de gemeenschap betrok door burgerparticipatie en zelfredzaamheid van burgers te stimuleren, is er de laatste jaren een groeiende maatschappelijke beweging die zelf het initiatief neemt. Marktpartijen tonen sociaal ondernemerschap en in de gemeenschap starten burgers op eigen kracht publieke projecten en geven op die manier onderdelen van het publieke domein vorm. Van der Steen (2013, p. 18) heeft deze veranderingen in de maatschappij tussen overheid, gemeenschap en markt afgebeeld in de democratisch driehoek (zie figuur 1). Het gevolg van deze bewegingen is dat door markt én gemeenschap steeds meer publieke waarde wordt gecreëerd. Dit verschijnsel wordt *vermaatschappelijking* genoemd. Dit onderzoek vindt plaats in de bredere context van vermaatschappelijking.




**Figuur 1:** Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap (van der Steen et al., 2013, p. 18).

Vermaatschappelijking is onder andere zichtbaar is in de opkomst van energiecoöperaties en vraagt van overheden om een andere, meer responsieve en participatieve houding. Een overheid kan verschillende achterliggende motieven hebben om zich responsief op te stellen. Hoe een dergelijke houding vorm krijgt wordt beïnvloed door de rollen en taken die een overheid heeft.

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader uitgewerkt waarbinnen het empirisch onderzoek plaatsvindt. De theoretische deelvragen worden in verschillende paragrafen behandeld. In paragraaf 2.1 wordt de relatie tussen vermaatschappelijking en de opkomst van energiecoöperaties toegelicht. In paragraaf 2.2 wordt beschreven wat wordt verstaan onder een responsieve overheid en in paragraaf 2.3 wordt dieper ingegaan op het begrip participatie in relatie tot een responsieve overheid. Paragraaf 2.4 beschrijft de motieven voor een responsieve overheid en staat stil bij de rollen en taken die daarbij horen. Tot slot worden in paragraaf 2.5 de deelvragen bij elkaar in gebracht een conceptueel model.

## 2.1 Vermaatschappelijking en de opkomst van energiecoöperaties

### Coöperaties als organisatievorm

Naast bovenstaande beschreven relaties van de overheid met respectievelijk markt en gemeenschap is er ook een relatie tussen gemeenschap en markt, welke tot uiting komt in coöperatieve organisatievormen (Bovens et al., 2017, p. 71). De maatschappij is niet strikt in te delen in markt óf gemeenschap, omdat er ook hybride coöperatieve tussenvormen bestaan. Publieke waarde in de maatschappij kan ook worden gecreëerd door coöperaties, zoals het geval is bij burgercoöperaties op het gebied van energie, zorg, wonen en breedband (Bokhorst et al., 2015). Deze burgercoöperaties kenmerken zich doordat ze zijn ontstaan uit zelforganisatie. De zelforganisatie van burgers kan een reactie zijn op overheidsoptreden bijvoorbeeld als

gevolg van overheidsbezuinigingen, of doordat de markt in hun ogen niet kan voldoen aan wensen of behoeften, en de overheid daar in hun beleving te weinig aan doet. Ook kan een gezamenlijk doel, solidariteit, gedeelde waarden en interesses, of een gedeelde "tegenstander" of externe bedreiging een reden zijn voor burgers om zichzelf rondom een dienst in coöperatief verband te organiseren (Edelenbos et al., 2018). Ook constateren Edelenbos et al. (2018) dat ondanks de zelforganisatie er altijd sprake is een wisselwerking tussen burgerinitiatieven en overheidsinstanties.

Volgens Hoog, Steen, Twist, & van Oorschot (2014, p. 16) zijn coöperaties conceptueel lastig in te delen omdat ze als organisatievorm voorbij gaan aan de traditionele indeling in markt, gemeenschap en overheid. De coöperatie past eigenlijk niet binnen de organisatorische vormen van bedrijf (markt), vereniging (gemeenschap), publieke organisatie (overheid), terwijl ze daar wel kenmerken van heeft. De coöperatie voert een onderneming, maar is geen 'gewoon bedrijf'. De coöperatie heeft net als een vereniging leden, maar is ook geen 'gewone' vereniging. De mogelijke bijdrage aan de realisatie van publieke waarden, maakt een coöperatie nog geen overheidsinstelling (Hoog et al., 2014, pp. 14 & 16).

Ook Van Oorschot et al. (2013) zijn van mening dat coöperaties een unieke positie hebben tussen overheid, markt en gemeenschap. Zij stellen in hun analytische model dat, hoewel coöperaties onderling zeer verschillend van aard zijn én moeilijk zijn in te delen, zijn gebaseerd op drie pijlers. Coöperaties hebben een doel (*aiming for change)* en worden gedreven door veranderingszin. Coöperaties weten hoe ze moeten organiseren en mobiliseren (*organizing capacity*). Coöperaties moeten een rendabele onderneming zijn (*economic capacity*). Door coöperaties vanuit deze pijlers te bekijken is een beter begrip van coöperaties mogelijk, met inachtneming van hun unieke positie tussen overheid, markt en gemeenschap. Als één van de drie pijlers wegvalt dan komt het voortbestaan van de coöperatie in gevaar.

Op basis van internationale literatuur hanteren Bokhorst et al. ( 2015) gezamenlijke kenmerken van een coöperatie: "*Een coöperatie is*

- *een organisatie gericht op het realiseren of beheer van een voorziening of dienst;*
- *een autonome organisatie, een sociale eenheid die zelfstandig kan functioneren;*
- *in eigendom van leden, waarbij de leden zeggenschap hebben over de koers van de organisatie;*
- *een organisatievorm, waarbij het belangrijkste doel niet het genereren van winst is, maar het voorzien in de (economische, sociale of culturele) behoeften van de leden."*

Deze kenmerken zijn mede gebaseerd op de principes van de International Co-operative Alliance (ICA, n.d.) en gaan verder dan de pijlers van Van Oorschot (2013) en de wettelijke kenmerken van een coöperatie. Ze bevatten ook kenmerken van culturele coöperatie, waarbij het bijvoorbeeld ook gaat om bredere maatschappelijke doelen als aandacht voor de gemeenschap en of de ideeën en principes van een coöperatie gevolgd worden (Hoog et al., 2014, pp. 6–7).

### Ontstaan en ontwikkeling van energiecoöperaties

Een energiecoöperatie is een bijzondere vorm van een coöperatie die zich toelegt op ontwikkelen van energieprojecten. In een energiecoöperatie zijn meestal lokale burgers verenigd die samen duurzame energieprojecten ontwikkelen zoals een zonne- of een windpark. De leden zijn eigenaar van de energiecoöperatie en beslissen over de projecten. Veel energie-initiatieven beginnen als stichting of vereniging en worden pas later een energiecoöperatie. Een energiecoöperatie kan gezien worden als een combinatie van een vereniging en bedrijf. Als vereniging kunnen ze via stemrecht voor de leden de zeggenschap op een democratische wijze organiseren en is het makkelijk om vrijwilligers te binden. Als bedrijf kan een coöperatie winst maken en deze herinvesteren in nieuwe projecten of gebruiken voor een maatschappelijk doel. Energiecoöperaties met grotere projecten zullen meer als marktpartij gaan opereren, en minder als door passie gedreven burgerinitiatief (Elzenga & Schwencke, 2014, p. 9). Deze

professionaliserende energiecoöperaties zijn dan beter te vergelijken met 'sociale ondernemingen' die een sociale en maatschappelijke doelstelling combineren met een bedrijfsmatige aanpak (Ibid., pp. 28–29).

Tot de jaren '60 waren gemeentelijke en provinciale openbare nutsbedrijven de dominante spelers in het elektriciteitsdomein. Er was sprake van een regionale autonomie over het elektriciteitssysteem. Met de komst van aardgas en kernenergie in de jaren '60 groeide de invloed van de Rijksoverheid. Er werd gestuurd op leveringszekerheid en goedkope energie voor de snel groeiende industrie. Begin jaren '70, ten tijde van olie-schaarste en vergrote milieu-aandacht, verstevigde de Rijksoverheid haar rol door naast leveringszekerheid en betaalbare energie in te zetten op energie-efficiëntie en spreiding van de energiemix, om milieu-impact te beperken en minder afhankelijk te zijn van olie (Verbong & Geels, 2007). Hierbij werd door de Rijksoverheid mede-ingezet op kernenergie.

In de jaren '70 veranderde de publieke opinie. Het debat ging over onwenselijkheid van nucleaire energie en de zorgen over het milieu. Het dominante discours van de rijksoverheid van economische groei en technologische kansen werd van alle kanten uitgedaagd. Ondanks de publieke tegenstand ging de Rijksoverheid door met nucleaire energie en het energiebeleid van de Rijksoverheid veranderde weinig. Duurzame energie werd gezien als een middel om het gebruik van fossiele brandstof te beperken, maar niet om haar te vervangen (Kooij et al., 2018). Vanuit de gemeenschap was er ontevredenheid over het Nederlandse milieubeleid hetgeen leidde tot bottom-up werkgroepen en initiatieven die zich richten op milieu en duurzaamheid. Men experimenteerde onder andere met eigen windmolens. Echter deze energie-initiatieven kwamen nooit tot wasdom omdat men geen toegang kreeg tot stroomnet (Kooij et al., 2018; Oteman et al., 2017, p. 6).

Ondanks de ongunstige regels bouwden in de jaren '80 enkele pioniers hun eigen windmolens en richtten coöperaties op met duurzaamheid en onafhankelijkheid als doel. Deze groep werd in de jaren '90 gevolgd door een grotere groep windenergie-coöperaties die naast eerdere genoemde doelen ook financiële winsten nastreefden. In de jaren daarna was de energiemarkt in transitie naar een open markt. Dit bracht veel onzekerheid en concurrentie met zich mee en vroeg bovendien om meer professionaliteit. Het gevolg was dat er tot halverwege de jaren '00 geen energiecoöperatie meer werd opgericht. Vanaf 2006 zorgde een bewustwording van de klimaatcrisis voor een verandering in de omstandigheden voor energiecoöperaties. Subsidies en regelingen leidde tot meer energiecoöperaties die zich met andere activiteiten bezighielden dan windenergie en richten zich ook het investeren in collectieve zonnepanelen en verkoop van groene energie. In de periode van 2009-2015 raakte de groei van energiecoöperaties in een stroomversnelling. In 2015 telde Nederland 360 energiecoöperaties. Met name de decentrale overheden zorgden voor subsidies en ondersteuning van de activiteiten van en samenwerkingsverbanden met energiecoöperaties. De nationale overheid was minder goed afgestemd op de behoeften van energiecoöperaties en was meer gericht op grotere projecten de kosteneffectiviteit van maatregelen en subsidies (Kooij et al., 2018).

De opkomst en ontwikkeling van lokale initiatieven in het algemeen en op het gebied van duurzame energie is niet een exclusief Nederlands verschijnsel. Vele Europese landen hebben een dergelijke ontwikkeling doorgemaakt (Hewitt et al., 2019). In de jaren '70 begonnen energiecoöperaties als ideologisch georiënteerde tegenbeweging, en kregen in de jaren daarna te maken met concurrerende marktwerking, tot de laatste fase vanaf halverwege jaren '00 waar er meer sprake was van een inclusieve en participatieve beweging. Het thema energie is daarbij gelinkt aan andere duurzame thema's zoals afvalvermindering en circulaire economie. Wahlund & Palm (2022) beschrijven hoe sinds enkele jaren in relatie tot energiecoöperaties in de academische literatuur steeds meer aandacht uitgaat naar de begrippen energie-democratie en energieburgerschap. Beide begrippen zijn gelinkt aan een inclusieve energietransitie en gaan over lokaal eigenaarschap en meer participatieve besluitvorming. Bij energieburgerschap speelt verantwoordelijkheid en de actieve betrokkenheid van het individu een grote rol, en is er sprake van een

kritische houding ten opzichte van het rol van het individu. Bij energiedemocratie ligt de focus op de ondemocratische aard van het huidige dominante energiesysteem en gaat het over vrijwillige deelname aan energie-initiatieven.

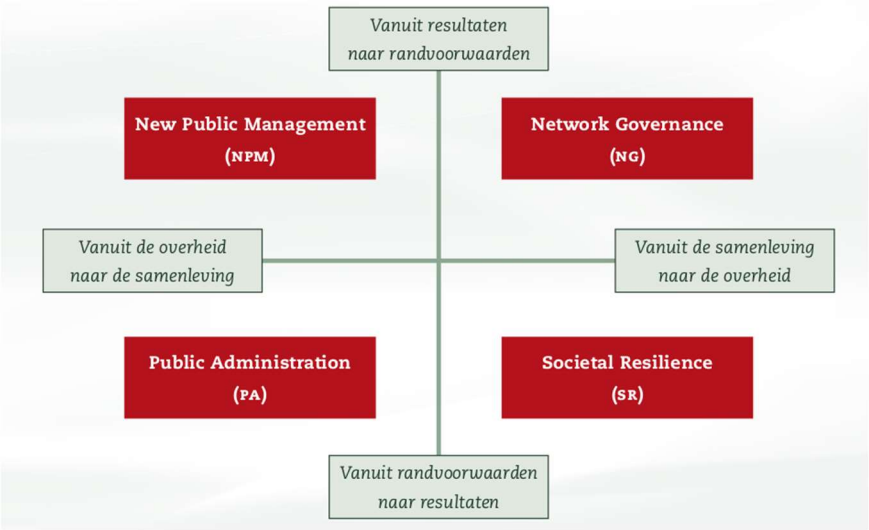
## 2.2 Responsieve overheid

### Sturingsperspectieven

De maatschappelijke vraagstukken van tegenwoordig vragen om een andere dan een klassieke overheid. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2015, pp. 15–16) constateert dat '*in de snel veranderende, complexe samenleving gezagsverhoudingen grotendeels zijn weggevallen en dat burgers onderdeel zijn van horizontale netwerken. Maatschappelijke vraagstukken houden zich al lang niet meer aan de sectorale en bureaucratische categorieën waarlangs de Staat zijn handelend vermogen heeft geordend*'.

Om te voorkomen dat burgers het vertrouwen in de overheid verliezen is een andere rol van de overheid nodig (p.15). Het ROB (2017, p. 3) signaleert dat mandaat verkregen bij verkiezingen niet voldoende is voor het nemen maatregelen, en vraagt om een responsief bestuur. Naast het traditionele sturen is omwille het draagvlak van maatregelen het ook nodig om te verbinden met de maatschappij. Er is dus een andere, een meer flexibelere houding van de overheid nodig die in verbinding staat met de maatschappij en inspeelt op en aanhaakt bij initiatieven uit de maatschappij. Een dergelijke overheid ziet veranderingen aankomen en kan daar effectief op inspelen (ROB, 2015, p. 5). Die rol en opstelling wordt omschreven met de term 'responsieve overheid'.

Het vinden van een evenwicht tussen het verbinden en sturen van de maatschappij gaat gepaard met spanningsvelden. Het vraagt om een overheid die flexibel is en maatwerk kan leveren, maar geen tekort doet aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (Schuurmans et al., 2020, pp. 18–19). Het gaat ook om het balanceren tussen controle en vertrouwen (Edelenbos & Eshuis, 2012). Van der Steen & van Buuren (2017) benaderen de spanningsvelden aan de hand van vier sturingsperspectieven hoe een overheid in relatie met de maatschappij kan komen tot maatschappelijke meerwaarde (zie figuur 2). Met de klok mee van linksonder naar rechtsonder gaat het om de volgende sturingsperspectieven: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende of responsieve overheid. Al deze vier perspectieven zijn gelijktijdig aan de orde maar het gaat er om waar de overheid de nadruk legt en als vertrekpunt kiest (Ibid., pp. 9-12).




**Figuur 2:** Sturingsperspectieven van de overheid (van der Steen & van Buuren, 2017, p. 9)

In figuur 2 staat ook de dynamiek van overheidssturing via twee assen afgebeeld. De verticale as beleid-uitvoering geeft aan waar de nadruk van de sturing ligt. Ligt de nadruk op beleid dan gaat het over welke

doelen worden nagestreefd. Het gaat dan om een verdelingsvraagstuk tussen inhoud en doelgroepen. Ligt de nadruk meer op uitvoering dan staat het halen van het doel centraal en gaat het om effectiviteit en efficiëntie. De horizontale as overheid-samenleving beeldt de relatie tussen overheid en de samenleving uit. In het linkerdeel van het schema ligt het accent bij de overheid die het beleid maakt en zorgt voor de uitvoering. Burgers, bedrijven of andere partijen zijn de ontvangers, de doelgroepen, en de subjecten van beleid, ze ontvangen het of worden er door 'beïnvloed', maar ze produceren niet mee. Opschuivend naar rechts is er meer interactie en coproductie, maar het accent blijft bij de overheid. Naarmate overheidssturing nog meer richting het midden en het rechterdeel van het schema verschuift wordt het meer nodig om aan te sluiten bij de aard, vorm en 'indeling' van de samenleving. De overheid kan dan steeds minder zijn eigen vorm opleggen aan de omgeving. In de beweging van links naar rechts worden de vorm van de vraagstukken en de samenleving leidend, in plaats van de eigen vorm en invulling van de overheidsorganisatie (van der Steen et al., 2013, p. 21).

Bij de rechtmatige overheid staan de rechtsstatelijke beginselen zoals, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid centraal. De verhouding van de overheid met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dit is net als in alle andere het uitgangspunt maar bij de rechtmatige overheid is dat hét uitgangspunt. Bij een presterende overheid gaat het met name om het bereiken van de afgesproken doelen en resultaten en de verantwoording daarvan . De overheid is resultaatsgericht en handelt zorgvuldig, juist, efficiënt en effectief. Wetten en procedures worden ingezet om de resultaten te halen (van der Steen & van Buuren, 2017, p. 10). Een netwerkende overheid wil haar beleidsdoelen in samenwerking met anderen halen. Er worden coalities en samenwerkingsverbanden gemaakt met partners dezelfde, overeenkomstige of deels overlappende belangen hebben. (Ibid., p. 10). Bij een participerende of responsieve overheid staan niet de doelen van de overheid centraal, maar sluit de overheid aan op de maatschappelijke dynamiek. In het vierde kwadrant de nadruk ligt op maatschappelijke doelen en doelgroepen. Soms kan het zijn dat een initiatief aansluit op de overheidsagenda maar dat hoeft niet zo te zijn. Vaak passen initiatieven maar gedeeltelijk binnen de kaders van de overheid (van der Steen et al., 2020, pp. 9–10; van der Steen & van Buuren, 2017, p. 11).

## 2.3 Participatie

### Context en actoren

Zoals we gezien hebben creëert niet alleen de overheid maatschappelijke meerwaarde, maar hebben markt, en gemeenschap hierin ook een belangrijke rol, en nemen coöperaties een tussenpositie in. Gemeenschap en markt zijn betrokken in elk van de vier sturingsperspectieven, maar de wijze waarop dat gebeurt verschilt. Zo is de overheid aan de linkerkant van figuur 2 bepalend hoe maatschappelijke waarde in de samenleving wordt gecreëerd. In de rechterkant van de figuur is de overheid niet de enige bepalende actor en is maatschappelijke meerwaarde een co-creatie tussen samenleving en overheid of vindt zelfs in geheel plaats op initiatief van marktpartijen en/of burgers. Deze interactie tussen gemeenschap en overheid wordt vaak geassocieerd met participatie. Participatie is een term die vraagt om duiding.

Participatie betekent letterlijk deelnemen. Volgens Jager-Vreugdenhil (2011, pp. 78–79) is participatie een eenvoudig en algemeen begrip en vraagt om nadere specificatie. Bij het gebruik van het woord participatie is het van belang welke *actor* participeert en in welke institutionele *context* de participatie plaatsvindt. Met andere woorden wie participeert waarin? Vreugdenhil onderscheidt verschillende contexten, welke zijn terug te voeren op de driedeling van markt, overheid en gemeenschap (Ibid, p. 80). Daarvan zijn twee contexten relevant voor dit onderzoek:

- Participatie in politieke en overheidsinstituties, ofwel politieke- of beleidsparticipatie. Dit kan zowel vanuit het perspectief van de burger als vanuit politici worden bezien. Burgers kunnen besluitvorming willen beïnvloeden (instrumenteel doel) of het kan gaan om het zelf meedoen om bijvoorbeeld kennis en ervaring op te doen (inhoudelijk doel). Politici zoeken willen graag politiek draagvlak voor hun

ideeën of legitimatie van hun besluitvorming. Politieke- of beleidsparticipatie valt deels samen met de term burgerparticipatie, zoals gebruikt wordt in de bestuurs- en beleidswetenschappen. Burgerparticipatie omvat onder meer deelname van burgers in politieke besluitvorming, maar omvat naast politieke beleidsbeïnvloeding ook ambtelijke beïnvloeding (Ibid, pp. 81-82).
- Participatie in formeel georganiseerde burgerverbanden, ofwel maatschappelijke participatie. Hierbij gaat het om deelname in formele burgerorganisaties (Ibid, p. 85) zoals bijvoorbeeld energiecoöperaties. Hier staat het maatschappelijk doel centraal.

Daarnaast worden nog drie andere vormen van participatie genoemd die in het kader van dit onderzoek niet van belang zijn: participatie in economische instituties, (Ibid, p. 80), in informele sociale verbanden (Ibid, p. 85) en in onderwijsinstellingen (Ibid, p. 82).

In dit onderzoek staan de maatschappelijke context en de politieke- en beleidscontext centraal. Het gaat immers om het maatschappelijke doel van de coöperatie – het winnen van duurzame energie – en hoe RWS zich hiertoe verhoudt. De politieke- en beleidscontext van participatie is van toepassing omdat beïnvloeding door energiecoöperaties gevolgen kan hebben hoe RWS zich tot hen verhoudt, en andersom. In deze studie kunnen energiecoöperaties en RWS beschouwd worden als *actoren* die 'participeren' binnen een maatschappelijke en een politieke-beleidscontext.

Bij participatie gaat het om de relatie tussen de actor en de context (de institutie). In die relatie is er sprake van wederkerigheid (reciprociteit) Die relatie kent twee kanten namelijk "bijdragen aan" en "delen in". De actor brengt toegevoegde waarde aan de institutie. Het delen in wijst op de toegevoegde waarde van de institutie voor de actor, namelijk de winsten of verworvenheden die hij of zij ontvangt vanuit die institutie (Ibid, pp.90-91). Daarbij hoeft overigens geen evenwichtige verdeling te zijn tussen bijdrage van de actor en de toegevoegde waarde van de institutie voor hem. Het kan ook gaan om voorwaardelijke uitruil, altruïsme of om samenwerking aan een gezamenlijk doel.

In dit onderzoek wordt de institutie van de maatschappelijke context vertegenwoordigd door de energiecoöperatie en wordt de institutie van de politieke-beleidscontext vertegenwoordigd door RWS. Daarmee blijven de volgende relaties over:
- In de maatschappelijke context kan RWS als actor kan bijdragen aan de maatschappelijke doelen van het instituut energiecoöperaties. Als instituut kunnen energiecoöperaties met RWS delen in verworvenheden zoals bijvoorbeeld lokale goodwill.
- Binnen de politiek-bestuurlijke context kunnen energiecoöperaties als actor bijdragen aan de politieke/overheidsdoelen van RWS, en RWS kan delen in verworvenheden zoals invloed.

Zowel RWS als energiecoöperaties kunnen dus participeren in elkaars contexten.

### Burgerparticipatie en overheidsparticipatie

Om de mate van participatie aan te geven zijn onder andere in de bestuurs- en beleidswetenschappen diverse participatieladders ontwikkeld (Jager-Vreugdenhil, 2011, pp. 79 & 87). Een van de grondleggers van de participatie is Arnstein (1969) met de *ladder of citizen participation*. Veel andere participatieladders voor burgerparticipatie zijn daarop gebaseerd. Wat deze ladders kenmerkt is dat ze veelal zijn opgesteld vanuit het perspectief van de overheid, waarin de burger als actor is betrokken in een politiek-beleidscontext. De overheid geeft aan in welke mate de burgers mogen participeren in een door de overheid bepaald proces. Een recenter voorbeeld van een burgerparticipatieladder komt van (Edelenbos et al., 2006, p. 21) die naast de wijze waarop de burger wordt betrokken, ook aangeeft met welke bestuursstijlen dit correspondeert, en welke rollen burger en bestuur daarin aannemen (zie tabel 1).

| Participatieladder Edelenbos (2000) | Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999) | Rol van burger | Rol van bestuur |
|---|---|---|---|
| Participant wordt niet betrokken | 1. gesloten autoritaire stijl | geen | voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie |
| 1. informeren | 2. open autoritaire stijl | doelgroep van onderzoek en voorlichting, levert geen input | voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie |
| 2. raadplegen | 3. consultatieve stijl | geconsulteerde | bepaalt beleid en geeft de gesprekspartner mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden |
| 3. adviseren | 4. participatieve stijl | adviseur | bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen |
| 4. coproduceren | 5. delegerende stijl | medebeslisser binnen randvoorwaarden | bestuur besluit over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden |
| | 6. samenwerkende stijl | samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid | bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen |
| 5. meebeslissen | 7. faciliterende stijl | initiatiefnemer | biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over |

**Tabel 1**: Mate van participatie en stijlen van bestuur (Edelenbos et al., 2006, p. 21).

De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2012) heeft een andere benadering gekozen. In plaats van dat de overheid bepaalt wie mee mag denken en wie mag beslissen is zij uitgegaan van de veranderende rol van de overheid. Zij gaan uit van een overheid die bereid is om benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden los te laten en over te laten aan de maatschappij. Bij overheidsparticipatie is het particuliere initiatief leidend en de overheid participeert in min of mindere mate in de maatschappelijke initiatieven. Daartoe heeft zij de overheidsparticipatietrap ontwikkeld als tegenhanger van de burgerparticipatieladder. De trap kent vijf treden die corresponderen met vijf rollen (zie tabel 2).

| Trede | Rollen | Omschrijving |
|---|---|---|
| 5 | Reguleren | Regulering door wet- en regelgeving |
| 4 | Regisseren | De overheid wil regie hebben, maar ook andere partijen hebben een rol |
| 3 | Stimuleren | De overheid heeft de wens dat het initiatief van de grond komt en zoekt naar mogelijkheden om de ander in beweging te krijgen. De realisatie wordt aan anderen overgelaten |
| 2 | Faciliteren | De overheid faciliteert een maatschappelijk initiatief van als zij belang ziet om het mogelijk te maken |
| 1 | Loslaten | De overheid heeft geen enkele bemoeienis |

**Tabel 2:** Overheidsparticipatietrap (ROB, 2012, p. 67).

Bij burgerparticipatie gaat het dus om politiek-beleidscontext en bij de overheidsparticipatietrap gaat het om de maatschappelijke context. Wat verder opvalt aan zowel de burgerparticipatieladder als aan de overheidsparticipatietrap is dat het gaat om een normatieve benadering van participatie. Zo worden zowel bij Arnstein (1969) en Edelenbos (2006) het zo hoog mogelijk betreden van de burgerparticipatieladder hoger gewaardeerd dan een lager betreden trap. Hetzelfde komt voor bij overheidsparticipatietrap. Alhoewel het ROB aangeeft dat er geen ideale rol is voor de overheid en deze situatie- en onderwerpafhankelijk is, wordt tegelijkertijd gesteld dat de overheid de participatietrap zo laag mogelijk zou moeten worden beklommen om meer ruimte te geven aan de vitaliteit in de samenleving (ROB, 2012, p. 68). De gestelde normen komen voort uit het doel waarmee de ladders of trappen zijn opgesteld, namelijk de burger meer deelname in beleidsvorming geven (Jager-Vreugdenhil, 2011, p. 89) of het initiatief uit de maatschappij de ruimte geven. Het is echter de vraag of deze normen voor iedereen gelden. In dit

onderzoek wordt er geen standpunt ingenomen of voorkeur uitgesproken, maar wordt juist onderzocht hoe de actoren RWS en energiecoöperaties zich ten opzichte van dergelijke normativiteit verhouden. In dit onderzoek zullen de participatieladder (Edelenbos et al., 2006) en de overheidsparticipatietrap (ROB, 2012, p. 67) worden gebruikt om de rolopvatting van RWS ten opzichte van energiecoöperaties te bepalen.

In aanvulling op bovenstaande auteurs constateert Mees et al. (2019) dat bij lokale overheden blijkt hoe hoger de beleidsurgentie, des te hoger de overheden klimmen op de overheidsparticipatieladder, en dus zelf meer willen sturen en minder overlaten aan de initiatieven. Wat ook blijkt is dat er vanuit de overheid meer zorgen zijn als ze lager op de ladder klimmen. Zo ontbreekt het bijvoorbeeld binnen de overheid vaak aan flexibiliteit en wil om bestaande regels te buigen voor de initiatieven. Dit spanningsveld bij lokale overheidsparticipatie biedt interessante gezichtspunten in relatie tot dit onderzoek. De vraag is of dit ook bij RWS het geval is.

### Belemmeringen en stimulansen vanuit energiecoöperaties

Voor een nadere duiding van participatie pleit Vreugdenhil om 'bijdragen aan' of 'delen in' aan te vullen met de werkwoorden *kunnen, mogen willen*. Het *kunnen* heeft betrekking op het wegnemen van belemmeringen, zoals bijvoorbeeld capaciteit, kennis, competenties. Het *willen* heeft te maken met de eigen motivatie, en het *mogen* gaat vaak over belemmeringen die er zijn.

Een soortgelijke benaderingswijze is gekozen door Lowndes et al. (2006). Zij hebben een diagnostische instrument voor burgerparticipatie gemaakt, de zogenaamde CLEAR-tool. Deze tool is opgesteld met als doel om beleid en praktijk inzicht te geven welke factoren burgers stimuleren of belemmeren om te participeren. De tool gaat er vanuit dat burgers participeren wanneer ze de middelen hebben, dus *kunnen* (Can), wanneer ze de persoonlijk gemotiveerd zijn, hetgeen overeenkomt met *willen* (Like), en daartoe in staat worden gesteld door organisaties en netwerken, dus *mogen* (Enabled). Tot slot worden daaraan nog twee elementen aan toegevoegd namelijk het *gevraagd* worden om deel te nemen (Asked) en dat de institutie waarin geparticipeerd wordt *responsief* is (Responsive). Deze CLEAR-tool is opgesteld vanuit het burgerperspectief, maar kan ook van toepassing zijn als het gaat om participatie vanuit overheidsperspectief. We hebben immers eerder geconstateerd dat de overheid ook kan participeren in initiatieven vanuit de samenleving. Daarbij is het aannemelijk dat een overheid dat moet kunnen, mogen en willen participeren, maar ook het helpt als een overheid hiervoor gevraagd wordt en als een initiatief de overheid als gehoor geeft. In dit onderzoek zal de CLEAR-tool van Lowndes gebruikt worden om de belemmeringen en stimulansen vanuit het perspectief van de energiecoöperaties te duiden.

## 2.4 Motieven, rollen en taken in relatie tot responsiviteit

Een voor de hand liggende reden voor een responsieve houding van een overheid omdat het van de overheid verwacht wordt. De responsieve overheid past immers in een trend en sluit prima aan bij het gedachtengoed van de omgevingswet (Ministerie van BZK, n.d.-b; van der Steen & van Buuren, 2017). Meer verklarend is welke achterliggende motieven er kunnen zijn voor een responsieve opstelling van de overheid. In de literatuur worden meerdere motieven genoemd. Grotenbreg (2019, pp. 21–22) noemt op basis van literatuurstudie een vijftal redenen waarom dit het geval zou kunnen zijn:

- Het verhoogt de democratische legitimiteit en dient als ondersteuning van de representatieve democratie.
- Als een reactie van de overheid op de vele initiatieven uit de maatschappij.
- De overheid kan het niet alleen en heeft middelen, kennis en netwerken vanuit de maatschappij nodig om gezamenlijk tot een oplossing van complexe maatschappelijke problemen te komen.
- Als een bezuinigingsmaatregel van de overheid.
- Het terugtreden van de overheid geeft ruimte geven aan het maatschappelijke initiatief en draagt bij aan een positief voor het imago van de overheid.

Van Buuren (2017, pp. 15–17, 2018, pp. 12–15) onderscheidt soortgelijke motieven voor de overheid om zich uitnodigend op te stellen richting initiatieven uit de samenleving:

- het inhoudelijk motief: De initiatieven vanuit de samenleving richten zich vaak op andere meer samengestelde vormen van publieke waarde dan waar een overheid zich op richt. Het meervoudige doel vormt ook vaak de meerwaarde van een initiatief.
- het bestuurlijk motief. Het initiatief vergroot het sturend vermogen van de samenleving en de kwaliteit van bestuur. Het sturend vermogen van de samenleving wordt als geheel groter als de gemeenschap meer ruimte krijgt voor eigen initiatief. Daarnaast kan het goed voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie zijn als zij wordt uitgedaagd omdat het de veerkracht van de overheid kan vergroten
- Het organisatorisch motief speelt een rol wanneer het een verandering in de eigen organisatie beoogt. Bijvoorbeeld door de eigen organisatie op te schudden, uit te dagen en te flexibiliseren.
- Het democratisch motief is belangrijk wanneer de overheid van mening is dat de burger zou zoveel mogelijk zeggenschap moeten hebben over zijn omgeving. Dit is goed voor de legitimiteit van beleid.
- Het financieel-economisch motief is van toepassing wanneer de overheid van mening is dat wat gedaan wordt door de gemeenschap de overheid niet hoeft uit te voeren. Dit kan zowel overheidsgeld uitsparen als extra toegevoegde waarde leveren aan wat de overheid al deed.
- Het maatschappelijk motief is belangrijk wanneer de overheid van mening is dat het goed is voor de cohesie en de gemeenschappelijkheid als burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van publieke goederen.

De motieven van Grotenbreg en van Van Buuren komen grotendeels met elkaar overeen. Onderscheidend zijn het imago-motief van Grotenbreg en het maatschappelijk en het organisatorisch motief van Van Buuren. Omdat het imago-motief in de praktijk vaak gerelateerd is aan bestuurlijk handelen voeg ik het imago-motief samen met bestuurlijke motief, met de kanttekening dat een goed imago van bestuur niet hoeft bij te dragen aan de kwaliteit van bestuur of het oplossen van problemen. Het in dit onderzoek te hanteren theoretisch kader voor motieven voor responsief handelen van de overheid is afgebeeld in tabel 3. Het is een samenvoeging van de omschrijvingen van Van Buuren en Grotenbreg.

| **Motief** | **Omschrijving** |
|---|---|
| Inhoudelijk motief | De overheid ondersteunt het initiatief vanuit de samenleving omdat het meerwaarde heeft. Het is een andere vorm van publieke waarde dan waar een overheid zich op richt. |
| Bestuurlijk motief | -Het initiatief vergroot het sturend vermogen van de samenleving en is goed de kwaliteit van bestuur.<br>-Het initiatief vanuit de maatschappij draagt bij aan het oplossen van een complex maatschappelijk probleem.<br>-Het initiatief is goed voor het imago van het bestuur. |
| Organisatorisch motief | Het initiatief draagt bij aan een verandering in de eigen organisatie zoals bijvoorbeeld het aannemen van een meer flexibele houding van de overheid ten opzichte van initiatieven. |
| Democratisch motief | Het initiatief versterkt de democratische legitimiteit van beleid. |
| Financieel-economisch motief | Het initiatief levert een kostenbesparing op voor de overheid en kan toegevoegde waarde leveren. |
| Maatschappelijk motief | Het initiatief draagt bij aan de cohesie en gemeenschappelijkheidzin van de burgers/initiatiefnemers. |

**Tabel 3**: motieven voor responsief handelen van de overheid.

## Rollen

Een responsieve overheid sluit aan bij de initiatieven en maatschappelijke dynamiek, en daar hoort een bepaalde rol en gedrag van een overheid bij. Om tebeschrijven welke rol past bij een responsieve opstelling van de overheid wordt aangesloten bij de in paragraaf 2.3 beschreven kaders voor overheidsparticipatie en burgerparticipatie. Het kader van overheidsparticipatie wordt aangevuld met een gedragscomponent. Mees et al. (2019) hebben het corresponderend gedrag bij de overheidsparticipatie uitgewerkt voor lokale overheden. In dit onderzoek is aangesloten bij het framework van Mees et al. met de aanname dat het beschreven type gedragingen ook goed van toepassing kunnen zijn op Rijksoverheid.

| **Trede** | **Rol** | **Praktijk** | **Mate van responsiviteit** |
|---|---|---|---|
| 5 | Reguleren | Beleidsvorming<br>Organiseren van traditionele publieksparticipatie<br>Handhaving van regelgeving<br>Sancties in geval van niet-naleving | Laag<br> <br>Hoog |
| 4 | Regisseren | Procescoördinatie,<br>Bevordering van dialoog en onderhandeling tussen stakeholders<br>Bemiddeling van belangen,<br>Conflictarbitrage en vertrouwensopbouw,<br>Het creëren van een gelijk speelveld door middel van spelregels | |
| 3 | stimuleren | Structurele (financiële) steun verstrekken | |
| 2 | faciliteren | Verbinden van ideeën, mensen en middelen<br>Procesfacilitering<br>Verstrekken van beperkte hoeveelheid middelen en relevante informatie<br>scholing en capaciteitsontwikkeling | |
| 1 | Loslaten | Geen directe rol.<br>Indirecte rol bestaat uit ambassadeurschap | |

**Tabel 4**. de rollen in overheidsparticipatietrap en praktijkgedrag (naar: Mees et al., 2019, p. 3) met mate van responsiviteit overheid.

In de laatste kolom van tabel 4 is mate van responsiviteit toegevoegd en is te zien dat de responsiviteit van de overheid toeneemt naarmate de overheid zich op een lagere trede van de overheidsparticipatietrap bevindt. Hoe lager de trede hoe responsiever de overheid -dus hoe meer er wordt aangehaakt op de behoeften van het initiatief. Voor de burgerparticipatieladder geldt het tegenovergestelde en neemt de mate van responsiviteit toe naar mate er meer treden van de participatieladder worden beklommen (zie tabel 5).

| **Trede** | **Rol van burger** | **Mate van responsiviteit** |
|---|---|---|
| 5 | Meebeslissen | Hoog<br> <br>Laag |
| 4 | Coproduceren | |
| 3 | Adviseren | |
| 2 | Raadplegen | |
| 1 | Informeren | |

**Tabel 5**: de rollen in de participatietrap (naar: Edelenbos et al., 2006, p. 21) met mate van responsiviteit overheid.

De rol van de responsieve overheid kan dus worden uitgedrukt door middel van de verschillende treden van de participatieladder en overheidsparticipatietrap en corresponderen met de mate van responsiviteit. Om de rolopvattingen in het empirische deel van het onderzoek te duiden wordt gebruik gemaakt van bovenstaande tabellen van de overheidsparticipatietrap en de participatieladder.

### Taken

Naast de rolopvattingen van een organisatie is ook de taakopvatting van een overheid van belang voor de manier waarop een overheid zich responsief kan opstellen richting initiatiefnemers. Dat blijkt uit van Van Buuren & Roovers (2015). Zij introduceren verschillende stijlen hoe een assetmanager van waterkeringen zoals waterschappen of RWS kan omgaan met het benutten van hun assets in relatie tot duurzame energiewensen van hun stakeholders met betrekking tot die assets. De assetmanager kan qua strategie gericht zijn op de buitenwereld of gericht zijn op de eigen organisatie. Van Buuren & Roovers noemen dat open (explorerend) en gesloten (exploiterend). Daarnaast is er de taakopvatting die kan smal (monofunctioneel) zijn of breed (multi-functioneel). Gecombineerd geeft dat een matrix met 4 assetmanagementstijlen (zie Tabel 6)

| **Taakopvatting** / **strategie** | **Smal (Monofunctioneel)** | **Breed (Multifunctioneel)** |
|---|---|---|
| **Gesloten (Exploiterend)** | Beherend Assetmanagement | Integrerend Assetmanagement |
| **Open (Explorerend)** | Accomoderend Assetmanagement | Ontwikkelend Assetmanagement |

**Tabel 6**: stijlen van assetmanagement (van Buuren & Roovers, 2015, p. 375).

De 4 stijlen zijn als volgt omschreven (Ibid., pp. 374–376)

- Bij beherend assetmanagement ligt de focus op de kerntaak. De taakdefinitie en de eigen taakopvatting hoe dat het beste kan zijn leidend. De asset wordt dan exclusief gebruikt waarvoor die ontworpen is. In bovenstaande studie is het voorbeeld dat de waterkering alleen gebruikt wordt voor hoogwaterbescherming;
- Bij integrerend assetmanagement is er een brede taakopvattingen waarbij de organisatie zelf functies integreert, bijvoorbeeld een vaarwegbeheerder die zelf waterkrachtturbines in zijn sluizen inbouwt. Een integrerende managementstijl kan het gevolg zijn van efficiency en bezuinigen doordat bijvoorbeeld de organisatie doelmatigheid wil bereiken door ketenintegratie. Het kan ook zijn dat de omgeving vraagt om andere functies. In dat geval integreert de organisatie zelf de functie;
- Bij accommoderend assetmanagement richt assetmanager zich op zijn kerntaak maar kunnen burgers of bedrijven andere functies toevoegen, zoals bijvoorbeeld bij de Afsluitdijk waar RWS andere partijen in de gelegenheid stelt om Afsluitdijk te gebruiken voor getijdenenergie. Bij een accommoderende stijl ervaren assetmanagers als bij integrerend assetmanagement maar kunnen door politiek-bestuurlijke en institutionele factoren daar niet zelf niet actief op inspelen, en faciliteren daarom initiatieven van anderen;
- Bij ontwikkelend assetmanagement wil een assetmanager samen met anderen maatschappelijke meerwaarde creëren met zijn assets, zonder dat de eigen taakdefinitie van te voren vaststaat. Het voorbeeld dat genoemd wordt is RWS dat bij de Brouwersdam open staat voor nieuwe functies en Initiatieven vanuit de markt met het doel om te komen tot waterkwaliteitsverbetering in combinatie met getijdenenergie en gebiedsontwikkeling.

In aanvulling betogen Van Buuren en Roovers (Ibid., p. 378) dat de toepassing van een bepaalde assetmanagementstijl juiste condities vraagt om effectief te kunnen zijn. Zij maken onderscheid in persoonlijke, organisatorische, institutionele en omgevingscondities. Competenties van personen en organisaties moeten passen bij de assetmanagementstijl. Ligt het accent in een organisatie op beheer en vergunningverlening dan kan dat op gespannen voet staan met een assetmanager die een integrerende of

een ontwikkelende stijl voorstaat. Ook kunnen institutionele condities zoals regelgeving beperkend werken voor multifunctioneel assetmanagement. De omgeving van de assetmanager kan ook sterk bepalend zijn voor de effectiviteit en het succes van een assetmanagementstijl. Wil een omgeving graag meekoppelen en stuurt de assetmanager op louter beherende assetmanagement dan levert dat weerstand op.

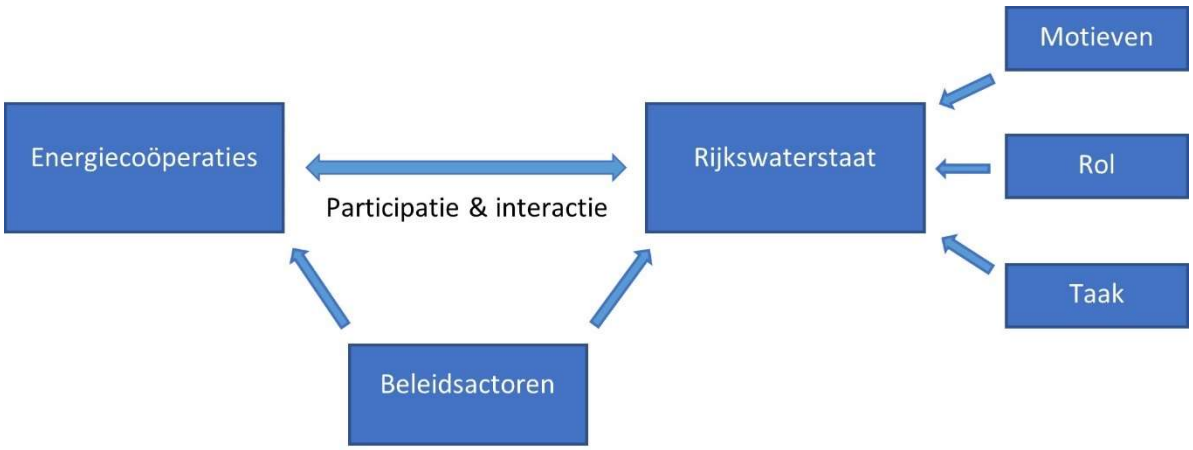
Van Buuren en Roovers (2015, p. 379) geven aan dat de stijlkeuze wordt beperkt door organisatie en traditie, en dat deze verder wordt beperkt door de bestuurlijke opdracht die de assetmanager meekrijgt. Zij constateren dat het voor een assetmanager waarvan steeds meer maatschappelijke meerwaarde wordt verwacht het steeds belangrijker wordt om stijlkeuze meer situationeel dan institutioneel afhankelijk te laten zijn.

Wanneer gekeken wordt naar de vraag welke taakopvatting een responsieve overheid met zich meebrengt dan komen de twee open (explorerende) assetmanagementstijlen naar voren. Het gaat dan om de accomoderende en integrerende assetmanagementstijl. Deze twee responsieve stijlen onderscheiden zich van elkaar door een smalle of brede taakopvatting. De vier assetmanagementstijlen uit tabel 6 zullen in het empirisch onderzoek worden toegepast als brede indicator voor taakopvatting.

## 2.5 Conceptueel model

Hierboven is geconstateerd dat de relatie tussen de overheid en energiecoöperaties gezien moet worden in de context van vermaatschappelijking. Coöperaties bezitten kenmerken van zowel gemeenschap, markt als overheid en nemen hiertussen een unieke plaats in. Alhoewel coöperaties onderling van aard verschillen, hebben ze ook overeenkomsten. Ze streven een duidelijk doel na en hebben organisatorische én economische capaciteit. In het geval van energiecoöperaties betekent dat het doel is om (lokale of regionale) duurzame energie op te wekken door en voor leden en dat men in staat is om dit te organiseren en rendabel uit te voeren. Op die manier creëren energiecoöperaties op hun eigen wijze maatschappelijke waarde.

RWS als overheidsorganisatie creëert ook maatschappelijke waarde. Dus zowel energiecoöperaties als RWS streven publieke waarden na en hebben hun eigen waardenpropositie. In deze studie gaat het om de interactie en dynamiek tussen RWS en energiecoöperaties in relatie tot hun waardenproposities. Wat betekenen de organisaties hierin voor elkaar? In welke mate is er sprake van participatie, dragen ze bij aan en wordt er gedeeld in elkaars contexten, en gedraagt RWS zich als een responsieve overheid? De dynamiek van de invloeden op en interactie tussen energiecoöperaties en RWS is schematisch afgebeeld in figuur 3.




**Figuur 3:** conceptueel model

Een centraal inzicht in het theoretisch kader is dat een responsieve overheid aansluit bij het maatschappelijke initiatief en niet haar eigen doelen centraal stelt. We hebben gezien dat de responsiviteit van een overheid beïnvloed door de motieven, rol en taakopvatting. De motieven kunnen inhoudelijk, bestuurlijk, organisatorisch, democratisch, financieel-economisch of maatschappelijk van aard zijn. In de praktijk kunnen meerdere motieven tegelijkertijd aan de orde zijn en het kan ook zijn er overwegingen zijn om zich juist niet-responsief op te stellen. Ook welke rol RWS heeft ten opzichte van energiecoöperaties kan de interactie tussen RWS energiecoöperaties beïnvloeden. Bij een regisserende rol is het voor RWS bijvoorbeeld minder belangrijk om aan te sluiten bij een initiatief van een energiecoöperatie dan als RWS een stimulerende of faciliterende rol als basishouding heeft. En tot slot kan de taakopvatting ook van invloed zijn op de interactie. In het geval dat RWS een smalle invulling heeft van haar taken en zich bijvoorbeeld focust op beheertaken dan is er minder ruimte voor energiecoöperaties dan wanneer RWS een bredere taakopvatting heeft en zich wil oriënteren op multifunctioneel gebruik van haar assets al dan niet in samenwerking met anderen.

Als aanvulling op het theoretisch kader is aan het conceptueel model de relatie tussen beleidsactoren en RWS toegevoegd. Zo heeft RWS te maken met het ministerie van IenW als opdrachtgever, het beleid van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), en het Energie- en Klimaatbeleid van het ministerie van EZK. Energiecoöperaties hebben rekening te houden met het omgevings- en participatiebeleid van gemeenten en provincies en krijgen te maken met het beleid van zoals het Ministerie van Economische zaken. De beïnvloeding van RWS en de energiecoöperaties door de beleidsactoren kan zowel positief als negatief zijn. In hoofdstuk 4 worden de actoren die van invloed zijn op RWS en energiecoöperaties aan de hand van een actorenanalyse onder de loep genomen.

# 3. Methodologie

## 3.1 Onderzoeksstrategie

### Onderzoekstraditie en -design

Het onderzoek heeft een beschrijvend karakter. Aan de hand van het theoretisch kader wordt op basis van empirische gegevens beschreven hoe RWS zich verhoudt tot energiecoöperaties. Daarbij wordt ook nagegaan of RWS zich in relatie tot initiatieven van energiecoöperaties gedraagt conform de in de literatuur beschreven trend van de responsieve overheid.

Als onderzoekstrategie is er voor gekozen om casusonderzoek te combineren met een beleidsanalyse. Een grootschalig veldonderzoek ligt niet voor hand omdat er te weinig gevallen zijn om een dergelijk onderzoek op te zetten en dit te weinig diepgang biedt. Er is gekozen voor een kwalitatief casusonderzoek omdat de focus van het onderzoek ligt op de dynamiek en interactie tussen RWS en energiecoöperaties. Individuele inzichten, ervaringen en interpretaties rondom de dynamiek en interactie komen beter tot hun recht in een kwalitatief casusonderzoek dan bij een kwantitatieve aanpak. In dit onderzoek gaat het niet alleen over aspecten tussen actoren RWS en burgercoöperaties, maar ook over hoe deze wordt gezien en ervaren vanuit verschillende perspectieven- de zogenaamde holistische benadering. Deze benadering rechtvaardigt de toepassing van kwalitatieve onderzoeksmethoden, en maken het mogelijk om complexe waarnemingen te verzamelen en te interpreteren (Thiel van, 2015, p. 46). Om de onderzoeksvraag in zijn volledigheid te kunnen beantwoorden is dus een algehele en diepgaande bestudering van de verhouding tussen RWS en energiecoöperaties nodig. Dit onderzoek sluit dan ook aan bij de empirisch-interpretatieve onderzoekstraditie. Niet zozeer het verklaren, maar het begrijpen en doorgronden van hoe RWS zich verhoudt tot initiatieven van energiecoöperaties staan centraal.

In dit onderzoek is in de basis gekozen voor een case-study onderzoeksdesign. Volgens Yin (2011, pp. 4–5) past een case-study-design goed bij een beschrijvende onderzoeksvraag, en leent zich goed voor onderwerpen die in de natuurlijke setting (*real world context*) bestudeerd worden. Door context en omstandigheden grondig te bestuderen worden de casussen doorgrond. De interviews voor de case-study's zijn aangevuld met een beleidsanalyse bestaande uit contextuele interviews en documentanalyse. De beleidsanalyse voorziet in toetsing en controle van en aanvullingen op de casussen.

### Methodologie

De dataverzameling in het onderzoek heeft plaatsgevonden via:

- Interviews
    - Casestudies-interviews met respondenten van verschillende casussen vormen de basis van het onderzoek. De casussen betreffen energiecoöperaties die RWS benaderd hebben om duurzame energie te winnen op het areaal. Direct betrokkenen bij de casussen zijn geïnterviewd, zoals medewerkers en bestuurders van de energiecoöperaties, RWS en gemeentes.
    - Contextuele interviews met respondenten zijn gehouden om de omgevings- en beleidscontext van de casussen te kunnen duiden. De interviews zijn ter aanvulling van de casestudies-interviews. Het betreft beleidsmedewerkers bij het ministerie van IenW en EZK, het RVB en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland die casusoverstijgende kennis en inzicht hebben.
- Documentanalyse. Voor een goed begrip van de beleidscontext van RWS en energiecoöperaties en betrokken actoren is relevante beleidsdocumentatie geanalyseerd.

## 3.2 Casus- en Respondentenselectie

### Casusselectie

Deze studie beoogt een uitspraak te doen over hoe RWS zich verhoudt tot energiecoöperaties. Het streven is om een zo breed mogelijke uitspraak te doen op basis van casussen. Dit vraagt om het zoveel mogelijk uitsluiten van selectiebias. Een dergelijke vertekening kan optreden door bijvoorbeeld alleen niet-gerealiseerde initiatieven te selecteren of alleen te focussen op casussen die rond dezelfde periode contact hebben gehad met RWS. Een selectiebias kan zowel optreden aan de kant van de energiecoöperaties als bij RWS. Het idee is dat dit wordt voorkomen door variatie aan te brengen in de casussen, en dat hierdoor generieke patronen in de casussen naar voren komen.

Bij de selectie van de casussen is gevarieerd met:

- Een spreiding in de tijd. Het is te bedenken dat de houding van RWS ten opzichte van energiecoöperaties niet constant is. Het casusonderzoek heeft betrekking op casussen in de periode van 2010- tot 2020.
- De mate van realisatie van een project. Het is aannemelijk dat RWS zich anders verhoudt tot een initiatief van een energiecoöperatie dat daadwerkelijk gerealiseerd ten opzichte van niet-gerealiseerde initiatieven. In deze studie worden zowel gerealiseerde als niet-gerealiseerde casussen onderzocht;
- De mate van professionaliteit. Energiecoöperaties onderscheiden zich van elkaar in de mate van professionaliteit. Professionaliteit is hier op basis van expert opinion tot stand gekomen en opgevat als de mate voor waarin een coöperatie is georganiseerd en ervaring heeft, bv is de coöperatie in oprichting of bestaat deze al langere tijd, wat is de grootte, hoeveel projecten zijn er gerealiseerd?
- Karakteristieken van RWS. RWS is in meerdere opzichten niet homogeen:
    - Zo is RWS regionaal georganiseerd en kan er verschil zitten in regionale aanpak ten opzichte van energiecoöperaties. Om regionale vertekening te voorkomen is regionale spreiding in de casussen aangebracht;
    - Ook het type areaal waarop energiecoöperaties beroep doen om duurzame energie op te wekken is niet homogeen. Soms betreft het primaire assets, maar het kan ook gaan om assets die niet direct een primaire functie hebben zoals bijvoorbeeld een stuk areaal naast de snelweg zonder een primaire functie en waar RWS enkel beheerder is. Het is goed in te denken dat RWS als beheerder anders aankijkt tegen duurzame energie opwekking op een asset met een primaire functie dan op een niet-primaire functie. In de selectie van de casussen wordt gevarieerd met deze functie;
    - Ook zou het type duurzame energie uit kunnen maken. Verhoudt RWS zich anders tot zonne-energie dan tot een coöperatie die windenergie wil opwekken op het areaal van RWS ? Om dat uit te sluiten wordt variatie aangebracht in het type energie.

Op basis van verkennende gesprekken met medewerkers van RWS van en een gesprek met de auteur van de Lokale energie Monitor (Hier Opgewekt, 2018) is een lijst met energiecoöperaties opgesteld die RWS hebben benaderd om duurzame energie op te wekken op het areaal van RWS. Na toepassing van bovenstaande criteria kwamen de volgende casussen naar voren (zie ook tabel 7):

- Windpark Krammer is het grootste duurzame energie project in Nederland van een energiecoöperatie in Nederland. Het gaat om 34 windturbines op de primaire waterkering van de Krammersluizen in Zeeland en is gerealiseerd door de coöperaties Zeewind en Deltawind. De energiecoöperaties staan bekend als de meest geprofessionaliseerde energiecoöperaties. De voorbereidingen van het project zijn in 2010 gestart.
- Zoutloods Houten. In 2016 heeft de energiecoöperatie Samen Zon Houten RWS benaderd om zonnepanelen te plaatsen op het dak van een nieuw te bouwen zoutloods nabij Houten. Het gaat om circa 1500 zonnepanelen die zijn geïntegreerd in het dak van de zoutloods waardoor het dak een dubbelfunctie heeft die energie opwekt en het zout beschermd tegen neerslag. Inmiddels is het dak gerealiseerd.

- A37 Knooppunt Holsloot. Sinds 2017 verkent RWS langs de snelweg A37 in Drenthe of het mogelijk is om grootschalig zonne-energie te laten plaatsen langs de snelweg. Het plan is om na verkenning en voorbereiding de gronden langs de A37 op de markt te brengen. Op één van de locaties langs de A37, het klaverblad Holsloot, willen omwonenden van de dorpen zelf de exploitatie doen. Ze hebben zich verenigd in de werkgroep Klavertje 4 Holsloot.
- A12 Bodegraven. In 2018 is RWS benaderd door de energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk. Deze coöperatie heeft het plan om in de middenberm van de A12 nabij Bodegraven zonne-energie op te wekken ten behoeve van haar leden. Ondanks ruime voorbereiding van de kant energiecoöperatie is dit initiatief niet gerealiseerd.

| Project | Gerealiseerd | Professionaliteit (ervarenheid) | Regio | Type Areaal | Type energie | Tijdaspect |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Windpark Krammer** | Ja | Zeer ervaren | Zeeland | Primaire waterkering | Windenergie | Vanaf 2010 |
| **Zoutloods Houten** | Ja | Variërend in de tijd: van -ervaren tot beperkt ervaren | Utrecht | Zoutloods | Zonne-energie | Vanaf 2016 |
| **A37 Knooppunt Holsloot** | Nee | Niet ervaren | Drenthe | Klaverblad | Zonne-energie | Vanaf 2017 |
| **A12 Bodegraven** | Nee | Ervaren | Zuid-Holland | Middenberm | Zonne-energie | Vanaf 2018 |

**Tabel 7:** Casussen in het onderzoek met selectie-karakteristieken

### Respondentenselectie

In dit onderzoek zijn in totaal 14 typen respondenten geselecteerd, onderverdeeld in casus-respondenten en context-respondenten:

- Voor de casus-interviews gaat het 10 respondenten. Per casus ging het om minimaal 2 respondenten afkomstig van de energiecoöperatie en RWS. De vereisten van de respondenten was dat ze gedegen kennis van de casus hebben en waren betrokken bij de interactie tussen RWS en de energiecoöperaties. In een enkel geval (casus A12 Bodegraven) is er aanvullend een wethouder geïnterviewd vanwege zijn bestuurlijke kijk op de energiecoöperatie en RWS. De respondenten van de casussen zijn geselecteerd op basis van suggesties van contactpersonen bij RWS en Hier Opgewekt. Het gaat om projectmanagers en -adviseurs en bestuursleden van coöperaties. Alvorens de contactpersonen definitief te selecteren is er een kort gesprek met de beoogde respondenten gevoerd om te verifiëren of ze voldoen aan de gestelde vereisten.
- Voor de context-interviews gaat het om 4 respondenten die afkomstig zijn uit het netwerk van de onderzoeker. Het gaat om beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en EZK, het RVB en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Met hen is van te voren een kort gesprek gevoerd of ze voldoende casusoverstijgende kennis en inzicht hebben.

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de respondenten, inclusief datum waarop de interviews zijn afgenomen. De interviews zijn in december 2019 en januari 2020 afgenomen.

## 3.3 Operationalisering

Als theoretisch richtsnoer voor de empirische deelvragen zijn het begrip vermaatschappelijking, de sturingsperspectieven van de overheid en het begrip participatie gehanteerd. Hieronder zijn de empirische vragen meetbaar gemaakt. Dit is zoveel mogelijk gebeurd aan de hand van het theoretisch kader. Daarbij is

onderscheid gemaakt tussen variabelen en de waarden en de wijze van dataverzameling. Dit is samengevat in tabel 8.

**Welke rol hebben energiecoöperaties en RWS in het Klimaat- en Energiebeleid en hoe zijn ze met elkaar verbonden?** Deze empirische deelvraag is gericht op de rol die energiecoöperaties en RWS hebben in het Klimaat- en Energiebeleid. Het gaat daarbij om hoe RWS en energiecoöperaties zijn genoemd, welke bijdrage RWS en energiecoöperaties leveren en welke verantwoordelijk ze hebben. Daarnaast is het relevant om in beeld te brengen of en hoe beide organisaties beleidsmatig met elkaar zijn verbonden. Dit inzicht kan worden verkregen door documentanalyse van diverse beleidsdocumenten en deze ter duiding aan te vullen met context-interviews bij respondenten van het Ministerie van IenW en EZK, het RVB en RVO.

**Met welke actoren hebben RWS en energiecoöperaties te maken in het Klimaat- en Energiebeleid en welke actoren zijn het meest relevant voor hun onderlinge interactie?** Deze deelvraag richt zich op de actoren in het speelveld rondom energiecoöperaties en RWS die van invloed kunnen zijn op hun interactie. In de uitwerking is gekeken welke actoren van invloed zijn en deze actoren belemmerend of stimulerend werken voor de interactie. Het antwoord op de deelvraag wordt eveneens gebaseerd op de informatie uit documentanalyse van diverse beleidsdocumenten en wordt aangevuld met context-interviews bij respondenten van het Ministerie van IenW en EZK, het RVB en RVO.

**Hoe faciliteert Rijkswaterstaat initiatieven van energiecoöperaties, wat zijn de onderliggende motieven voor RWS het wel of niet faciliteren van initiatieven van energiecoöperaties?** Hier gaat het om de variabelen *faciliteren* en *motieven*. De waarden die de variabelen kan aannemen zijn de wijzen waarop RWS initiatieven faciliteert en de verschillende motieven die RWS heeft om wel of niet te faciliteren. Hierbij gaat het conform literatuur om motieven van inhoudelijke, bestuurlijke, organisatorische, democratische, financiële of maatschappelijk aard (Grotenbreg, 2019; van Buuren, 2017, pp. 15–17, 2018, pp. 12–15). Dataverzameling voor deze deelvraag vindt plaats via de casusinterviews.

**Welke factoren belemmeren of stimuleren energiecoöperaties om energie op te wekken op Rijkswaterstaatsgronden?** Deze deelvraag richt zich op het perspectief van de energiecoöperaties. Het gaat er om of energiecoöperaties belemmerende en stimulerende factoren ervaren in hun interactie. Voor de uitwerking wordt de diagnostische CLEAR-tool (Lowndes et al., 2006) gebruikt om aan te geven of energiecoöperaties kunnen, willen, mogen participeren en of ze gevraagd worden en of RWS responsief is richting de energiecoöperaties. Antwoorden op deze deelvraag zijn gebaseerd op data die afkomstig is van de casusinterviews.

**Wat is de rol- en taakopvatting van RWS ten opzichte van initiatieven van energiecoöperaties?** Deze vraag richt zich op de rollen en taken die RWS aanneemt in haar interactie met energiecoöperaties. De rollen zijn geoperationaliseerd door de verschillende treden van de overheidsparticipatietrap (ROB, 2012, p. 67) en participatieladder (Edelenbos et al., 2006, p. 21). De taken komen overeen met de verschillende taakopvatting uit de Assetmanagementstijlen (van Buuren & Roovers, 2015, p. 375). Empirische inzichten over de rol en taakopvatting van RWS wordt op casusniveau verkregen via de interviews met RWS-ers en betrokken van de energiecoöperaties.

| Empirische deelvraag | Variabele(n) | Waarden | Dataverzameling en -analyse | In |
|---|---|---|---|---|
| Welke rol hebben energiecoöperaties en RWS in het Klimaat- en Energiebeleid en hoe zijn ze met elkaar verbonden? | Rol in beleid van RWS en energie-coöperaties | Bijdrage en verantwoordelijkheid van energie-coöperaties en RWS in Klimaat- en Energiebeleid. | Document-analyse en Data-analyse van contextuele interviews | H4.2 |
| Met welke actoren hebben RWS en energiecoöperaties te maken in het Klimaat- en Energiebeleid en welke actoren zijn het meest relevant voor hun onderlinge interactie? | Actoren | Namen van actoren | Document-analyse en Data-analyse van contextuele interviews | H4.3 |
| | Relevantie | Relevantie van actoren op interactie:<br>Belemmerende invloed / Stimulerende invloed | | |
| Hoe faciliteert RWS initiatieven van energiecoöperaties, wat zijn de onderliggende motieven voor RWS het wel of niet faciliteren van initiatieven van energiecoöperaties | Faciliteren | Wijze van faciliteren:<br>Verstrekken financiering en subsidie/ Verbinden met contacten/ Ambassadeursrol/ Beschikbaar stellen van faciliteiten/ Expertise/ondersteuning bieden/ Coördineren / Geen | Data-analyse van casus interviews | H5.1 t/m H.5.4 |
| | Motieven | Motieven<br>Inhoudelijk/ Bestuurlijk/ Organisatorisch/ Democratisch/ Financieel, Maatschappelijk. | | |
| Welke factoren belemmeren of stimuleren energiecoöperaties om energie op te wekken op Rijkswaterstaatsgronden? | Belemmerende en stimulerende factoren voor energiecoöperaties | CLEAR model:<br>*Kunnen* (Can)/ *willen* (Like)/ *mogen* (Enabled)/ *gevraagd* (Asked)/ *responsief* (Responsive). | Data-analyse van casus interviews | H5.1 t/m H.5.4 |
| Wat is de rol- en taakopvatting van RWS ten opzichte van initiatieven van energiecoöperaties? | Rolopvatting | Overheids-participatietrap:<br>Reguleren/ Regisseren/ Stimuleren/ Faciliteren/ Loslaten<br><br>Participatieladder:<br>Meebeslissen/ Coproduceren/ Adviseren/ Raadplegen/ Informeren | Data-analyse van casus interviews | H5.1 t/m H.5.4 |
| | Taakopvatting | taakopvatting (Assetmanagementstijl):<br>Beherend/ Accomoderend/ Integrerend/ Ontwikkelend | | |

**Tabel 8:** Operationalisering van de empirische deelvragen

## 3.4 Dataverzameling

### Interviews

In dit onderzoek zijn interviews bij respondenten afgenomen. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews omdat dit een flexibele manier van dataverzameling is en de mogelijkheid in zich heeft tot het stellen van aanvullende vragen voor een beter begrip van de gegeven antwoorden (Thiel van, 2015, p. 114). De casus- en context-interviews zijn gevoerd aan de hand van een *topic-list* (zie bijlage B en C voor voorbeelden). In de *topic-list* zijn voor diverse thema's hoofdvragen en hulpvragen geformuleerd die zoveel mogelijk zijn afgeleid uit het theoretisch kader. Omwille de betrouwbaarheid en repliceerbaarheid van de uitkomsten is in de interviews gestreefd naar het zoveel mogelijk aan bod laten komen van dezelfde hoofdvragen (Thiel van, 2015, p. 120). Per interview zijn de topiclisten aangepast op het type organisatie van de respondent.

De respondenten hebben ter voorbereiding van het interview een verkorte versie van de topiclist toegestuurd gekregen, en hebben voorafgaand aan het interview een toestemmingsverklaring ondertekend waarin ze akkoord gaan met de medewerking aan het onderzoek. Alle interviews zijn opgenomen met een voice-recorder en na afloop uitgeschreven ten behoeve van de data-analyse.

### Documenten

In dit onderzoek is er ook een documentanalyse uitgevoerd van bestaand materiaal (Thiel van, 2015, p. 127). Het gaat om de analyse van beleidsdocumenten, kamerbrieven, strategiedocumenten en informatiebrochures, verslagen en presentaties en enkele achtergrondartikelen. Het startpunt van de documentanalyse was het Klimaatakkkoord, en is aangevuld met documenten waar tijdens de interviews aan gerefereerd werd of aanleiding gaf om verder te onderzoeken. De documentanalyse is in combinatie met de contextuele interviews gebruikt om een deel van de empirische deelvragen te beantwoorden. In bijlage D is inzichtelijk gemaakt welke documenten zijn gebruikt voor de documentanalyse. Voor de documentanalyse is informatie meegenomen tot en met oktober 2021.

## 3.5 Data-analyse

De opgenomen interviews zijn na afloop getranscribeerd en geïmporteerd in het programma NVIVO. De eerste stap van de data-analyse was het selecteren van relevante fragmenten van het interview. Dit is gedaan op basis van de thema's uit de topic list, aangevuld met thema's die als betekenisvol overkwamen. De relevante fragmenten zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van een samenvattende notaties die het beste de fragmenten omschrijft. Dit komt overeen met *open coderen* van data (Boeije, 2016, p. 113), als eerste fase van in totaal drie coderingsfasen. In de tweede fase, het *axiaal coderen* is er ingezoomd op de eerste set met codes en zijn de codes van heringedeeld, gegroepeerd, hernoemd en zijn er codes toegevoegd. (Boeije, 2016, p. 125). Dit inzoomen is gebeurd met het oog op een samenhangend set met codes. In de derde en laatste fase, het *selectief coderen*, zijn de vaak terugkerende codes en begrippen geselecteerd, geïntegreerd, en in verband gebracht met het theoretisch kader, en vervolgens zodanig gegroepeerd en geformuleerd dat daarmee de deelvragen in het onderzoek beantwoord kunnen worden (Boeije, 2016, pp. 134–135).

De inhoudelijke documentanalyse, ter ondersteuning en achtergrond van de bevindingen uit de interviews is uitgevoerd door middel van het selecteren en interpretatie van relevante passages uit de documenten.

## 3.6 Kwaliteitscriteria: Validiteit, Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid in onderzoek wordt bepaald door nauwkeurigheid en consistentie (Thiel van, 2015, pp. 60–61). In deze studie is gekozen voor twee typen meetinstrumenten: het semi-gestructureerde interviews

en documentenanalyse. Bij het afnemen van de semi-gestructureerde interviews bij de respondenten is zoveel mogelijk consistentie en nauwkeurigheid beoogd om toevallige bevindingen te voorkomen:

- Zo is de topiclijst van de interviews is onderverdeeld in een algemeen deel en een specifiek deel. Het algemene deel bevat vragen voor elke respondent. In het specifieke deel zijn de vragen toegespitst op situatie of respondent. Door inzicht te geven in de casus- en respondent selectie zou het onderzoek herhaalbaar moeten zijn.
- Door naast de casus-interviews ook beleidsdocumenten te bestuderen en beleidsmedewerkers te interviewen wordt hetzelfde onderwerp vanuit verschillende kanten belicht. Deze triangulatie van bevindingen kan gezien worden als een vorm van kwaliteitsborging.

Daarnaast zijn voorafgaand en tijdens de uitvoering van het onderzoek de volgende maatregelen getroffen ter verbetering van de kwaliteit:

- Tijdens de voorbereiding van het onderzoek, de interviewfase en de totstandkoming van het theoretisch kader is een dagboek bijgehouden om kanttekeningen en noties bij het onderzoek te kunnen plaatsen.
- De onderzoeksopzet en de keuze van de casussen is in overleg met RWS-collega's en deskundigen van energiecoöperaties tot stand gekomen.
- Na afloop van elk interview is de respondent om feedback gevraagd over de sfeer, interviewtechniek en de inhoud van de vragen. Dit heeft met name in het begin geleid tot betere interviews.
- De opgenomen interviews zijn vrij snel na afloop getranscribeerd. Dit is gedaan om relevante informatie over de setting en gesprek, redelijk vers in het geheugen te kunnen toevoegen als extra informatie. Bijvoorbeeld als ter plekke aan de hand van een afbeelding of kaart een toelichting werd gegeven.

Met betrekking tot de validiteit van het onderzoek het volgende:

- Ten behoeve van de interne validiteit is bij operationalisering van de theorie zoveel mogelijk gebruik gemaakt van in literatuur beschreven aanpakken en concepten (Thiel van, 2015, p. 61).
- Door verschillende casussen te kiezen en in de casussen variatie aan te brengen voor tijd, geografische spreiding, mate van realisatie en professionaliteit en type duurzame energie is geprobeerd toevallige onderzoeksbevindingen te voorkomen en brede toepasbaarheid na te streven (Thiel van, 2015, p. 62). Die brede toepasbaarheid is voor RWS, maar ook voor andere overheidsorganisaties die te maken krijgen met energiecoöperaties. Door variatie aan te brengen in de casussen is geprobeerd de externe validiteit van het onderzoek zoveel mogelijk te borgen, in hoeverre dat mogelijk is op basis van een klein aantal casussen.

# 4. Beleidscontext en actoren

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe energiecoöperaties en RWS zich beleidsmatig tot elkaar verhouden. In paragraaf 4.1 wordt de algemene context van het Klimaat- en Energiebeleid toegelicht. Daarna wordt in paragraaf 4.2 ingezoomd op de empirische deelvraag over de rol van energiecoöperaties en RWS in het Klimaatakkoord. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 geschetst hoe de organisaties door het Klimaatakkoord met elkaar zijn verbonden en wordt aan de hand documentanalyse en interviews geanalyseerd met welke actoren RWS en energiecoöperaties te maken hebben en welke het meest relevant zijn. Daarbij wordt in beeld gebracht welk beleid en belangen spelen en welke invloed dat heeft op de interactie tussen RWS en de energiecoöperaties. De paragrafen worden afgesloten met een samenvatting.

## 4.1 Klimaat- en Energiebeleid

Het opwekken van duurzame energie valt binnen de context van het Klimaat- en Energiebeleid. Deze paragraaf schetst de algemene beleidscontext van Klimaat en Energie.

### Europees beleid

De Europese Unie heeft als doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn en volgt een lange termijn strategie om een economie te zijn die netto geen broeikasgassen meer uitstoot. Hiermee sluit de Europese Unie zich aan bij de Overeenkomst van Parijs om de wereldwijde temperatuurstijging ruim onder de 2°C te houden en te streven naar een stijging van maximaal 1,5°C (Europese Commissie, n.d.-b). In december 2020 zijn de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie overeengekomen dat het aanvankelijk gestelde collectieve tussendoel voor 2030 van 40% reductie van broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 1990 aangescherpt en verhoogd wordt naar 55% (Europese Raad, 2020). De klimaatneutraliteit van Europa in 2050 en de 55% emissiereductie van broeikasgassen is inmiddels vastgelegd in een Europese Klimaatwet (PBL, 2021, p. 18). De doelstelling wil men bereiken door het opwekken van hernieuwbare energie en door energie te besparen en efficiënter te benutten. De oorspronkelijke tussendoelen van 32% hernieuwbare energie en 32,5% energiebesparing in 2030 zijn door de Europese Commissie in juni 2021 herzien (Europese Commissie, n.d.-a; Ministerie van EZK, 2021, p. 10). Het nieuwe voorstel van de Europese Commissie is om voor 2030 het aandeel hernieuwbare energie te verhogen naar 40% en ook het maximale energieverbruiksniveau voor Europa in zijn geheel aan te scherpen (PBL, 2021, p. 6).

De energiesector neemt een belangrijke plaats in het Europese Klimaat- en Energiebeleid. Ruim 80% van alle broeikasgassen in Europa wordt uitgestoten door de energiesector als gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen (Europees Parlement, 2018). Het Europese Energiebeleid wordt in grote mate bepaald door het brede geïntegreerde klimaat- en energiebeleid, dat er op gericht is om de energievoorziening voor Europese huishoudens en bedrijven zeker, duurzaam, competitief en betaalbaar te maken. In 2015 zette de Europese Commissie het traject in om te komen tot een Europese Energie Unie die gebaseerd is op energiezekerheid, een geïntegreerde interne energiemarkt, energie-efficiëntie, het koolstofarm maken van de economie, en onderzoek en innovatie (Europese Commissie, 2020). Medio 2019 werd dit traject afgerond met de publicatie van het Clean Energy Package (CEP) bestaande uit een pakket van acht richtlijnen en verordeningen rondom verschillende energiethema's (Europa decentraal, n.d.) die doorwerking hebben voor de lidstaten.

### Nationaal beleid

Het nationale Klimaat- en Energiebeleid is verankerd in het regeerakkoord van kabinet-Rutte III, de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en het SER Energieakkoord (Ministerie van EZK, 2019a, p. 12). In het Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" heeft het kabinet Rutte III in 2017 de politieke uitgangspunten geformuleerd van het Klimaat- en Energiebeleid (Regering, 2017). Het regeerakkoord bevestigt dat Nederland zich committeert aan de afspraken van de Overeenkomst van Parijs. De nationale maatregelen gaan uit van een broeikasgasreductie van 49% in 2030. Op Europees niveau stelde Nederland

zich ambitieuzer op en pleitte voor een emissiereductie van minimaal 55%, terwijl er in Europees verband sprake was van een reductiedoelstelling van minimaal 40% (Regering, 2017). Inmiddels zijn de Europese doelstellingen aangescherpt naar 55% (Europese Raad, 2020). De verhoogde Europese doelstelling heeft tot gevolg dat er voor Nederland aanvullende emissiereducties nodig zijn om aan de voorstellen van het Europese *fit for 55-pakket* te voldoen (PBL, 2021, p. 4). Nederland treft momenteel voorbereidingen voor deze aanvullende opgave (Ministerie van EZK, 2021, p. 5).

In het regeerakkoord is ook afgesproken dat er een Klimaatakkoord komt en dat de hoofdlijnen van de klimaat- en energieafspraken worden vastgelegd in een Klimaatwet (Regering, 2017). Op 28 mei 2019 heeft de Eerste Kamer hiermee ingestemd. In de Klimaatwet zijn de doelstellingen van het klimaatbeleid voor 2030 en 2050 wettelijk verankerd (Ministerie van EZK, 2019a, p. 12). Het hoofddoel van de Klimaatwet is uitstoot van broeikasgassen van Nederland in 2050 met 95% te verlagen ten opzichte van 1990. Om dat te bereiken zijn er twee streefdoelen vastgelegd. Naast het tussentijdse streefdoel voor 2030 van 49% emissiereductie, wil men voor 2050 de volledige elektriciteitsproductie CO2 neutraal hebben (Rijksoverheid, 2019a). De wijziging van de streefdoelen als het gevolg van veranderende Europese wetgeving zal ook in de Klimaatwet moeten worden opgenomen (Ministerie van EZK, 2021, pp. 25–27).

Verder staat in de wet dat er iedere vijf jaar een Klimaatplan wordt vastgesteld met daarin de hoofdlijnen van het nationale Klimaat- en Energiebeleid voor de komende 10 jaar (Rijksoverheid, 2019a). Conform de wet is in 2020 het eerste klimaatplan voor de periode 2021-2030 vastgesteld (Ministerie van EZK, 2020b). Ook is in de Klimaatwet geregeld dat er jaarlijks een klimaat- en energieverkenning (KEV) en een klimaatnota wordt uitgebracht. De KEV is een wetenschappelijk rapport waarin de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid van het afgelopen jaar zijn beschreven. De KEV geeft inzicht in de emissies van broeikasgassen per sector en beschrijft welke ontwikkelingen en maatregelen invloed hierop gehad hebben. De klimaatnota rapporteert over de realisatie en voortgang van het klimaatbeleid zoals opgenomen in het klimaatplan. De nota geeft inzicht in de gevolgen voor de departementale begrotingen en beschrijft de financiële gevolgen voor huishoudens, ondernemingen en overheden bij afwijkingen van het klimaatplan. Daarnaast geeft de klimaatnota aan op welke wijze de KEV wordt betrokken in de herziening of evaluatie van het klimaatplan (Rijksoverheid, 2019a). Op basis van de KEV en de klimaatnota legt de regering verantwoording af aan beide Kamers over de uitvoering van het klimaatbeleid.

Op 28 juni 2019 heeft het kabinet een voorstel voor het Klimaatakkoord aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie van EZK, 2019b). Het akkoord vloeit voort uit het regeerakkoord en is een uitwerking van de internationale en Europese klimaatafspraken waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, en geeft invulling aan de afspraken die het kabinet heeft gemaakt om de nationale CO2-emissiereductie-doelstelling van 49% in 2030 te halen (Regering, 2017). Het Klimaatakkoord is tot stand gekomen met een breed maatschappelijk draagvlak en bevat een pakket aan maatregelen en afspraken waarmee de reductiedoelstelling gehaald kan worden. Het gaat niet alleen om maatregelen die het kabinet zelf zal nemen of faciliteren, maar bevat ook onderlinge afspraken tussen partijen waar de partijen zelf verantwoordelijk voor zijn (Ministerie van EZK, 2019b). Voor de reductieopgave onderscheidt het Klimaatakkoord de sectoren Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, Industrie, Elektriciteit, en Landbouw en Landgebruik. Elk van de sectoren heeft maatregelen voorgesteld die bijdragen aan het halen van de reductiedoelstelling. Voor de uitvoering van deze sectormaatregelen zijn verschillende departementen verantwoordelijk. De grootste bijdrage van de toekomstige CO2-reductie wordt toegerekend aan de sectoren Elektriciteit en Industrie, waarvoor het ministerie van EZK verantwoordelijk is. De ministeries IenW, BZK en LNV zijn verantwoordelijk voor respectievelijk Mobiliteit, Gebouwde Omgeving, en Landbouw en Landgebruik. Het ministerie van EZK is het eindverantwoordelijke departement voor de uitvoering van het Klimaatakkoord (Klimaatakkoord, n.d.). Daarnaast is er in het Klimaatakkoord sprake van cross-sectorale thema's. Hierbij gaat het over thema's die in een aantal of in alle sectoren tegelijk

spelen, zoals bevordering van het draagvlak, ruimte, regionale energiestrategie en de voorbeeldrol van het Rijk.

Het Klimaatakkoord (2019) geeft voor de Sector Elektriciteit aan hoe Nederland kan overgaan van een op fossiele bronnen gebaseerd systeem naar een systeem dat gebaseerd is op hernieuwbare bronnen p. 157). Het schetst hoeveel duurzame energie er in Nederland moet worden opgewekt om te voldoen aan de CO2 reductiedoelstelling, geeft een indicatie waar de opwekking ruimtelijk zou moeten plaatsvinden, welke opwekmethodes daarvoor in aanmerking komen en op welke wijze de productie moet plaatsvinden. Tot 2030 wordt ingezet op windenergie op de Noordzee en op zonne- en windenergie op land (pp. 157–158). Het perspectief richting 2050 is vergelijkbaar. Enerzijds wordt ingezet op grootschalig centraal gestuurde opwekking van hernieuwbare energie door windenergie op de Noordzee, anderzijds wordt een decentrale grootschalige opwekking van hernieuwbare energie op land voorzien bestaande uit een web van lokale, regionale, kleine en grotere bronnen van elektriciteit (pp. 158–159).

### Provinciaal en gemeentelijk beleid

In het Klimaatakkoord ligt de nadruk op een regionale aanpak van de energietransitie. De contouren voor de regionale aanpak zijn geschetst in het Interbestuurlijk Programma (IBP) (IBP, 2018), waar in aansluiting op het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is afgesproken om bij de aanpak van grote en urgente maatschappelijke opgaven interbestuurlijk en interdepartementaal samen te werken (p. 5). Voor de klimaatopgave, als één van de grote maatschappelijke opgaven, is door het Rijk en decentrale overheden een gezamenlijke ambitie overeengekomen om de doelstelling van 49% CO2-reductie na te komen (p. 34). De energie- en klimaatopgave wordt gezien als een gezamenlijke opgave tussen Rijk, decentrale overheden en maatschappelijke partners. Omdat de uitvoering van de klimaatambitie concreet wordt in het ruimtebeslag, en de democratische verantwoordelijkheid hiervoor met name ligt bij decentrale overheden, is gekozen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak waar Rijk en decentrale overheden elkaar versterken. In het IBP is vooruitlopend op het Klimaatakkoord uitgegaan van een meerjarige programmatische nationale aanpak van integrale Regionale Energie Strategieën (RES). Besluitvorming over de ruimtelijke keuzes die tot 2030 in de RES worden gemaakt vindt plaats via het omgevingsbeleid van gemeenten, provincies en Rijk (pp. 11–12). Het IBP legt daarmee de basis voor de koppeling tussen klimaatbeleid en ruimtelijk beleid.

De rol van de decentrale overheden heeft verder vorm gekregen in het Klimaatakkoord (2019). Via het proces van de RES zijn nationale afspraken van het Klimaatakkoord praktisch vertaald naar 30 regionale strategieën waarin een belangrijke rol toegekend aan de decentrale overheden. De RES voorziet in een regionale aanpak om de doelstellingen voor hernieuwbare elektriciteitsopwekking voor 2030 te realiseren. In de RES beschrijft de regio welke energiedoelstellingen er moeten worden gehaald op welke termijn. Daarnaast beoogt de RES een zorgvuldige regionale ruimtelijke inpassing van duurzame energie met maatschappelijk draagvlak en zorgt de RES voor dat regionale partijen op het gebied van duurzame energie langjarige samenwerking aangaan (p. 222). Definitieve RES-sen worden bestuurlijk vastgesteld door de regionale bevoegde gezagen (gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen) en zijn bestuurlijk bindend voor de organisaties zelf. De RES-sen zijn daarmee een beleidsdocument dat de ruimtelijke basis vormt voor borging in het omgevingsbeleid op provinciaal en gemeentelijk niveau (p. 163). Provincies en gemeenten zijn doorgaans bevoegd gezag voor de ruimtelijke inpassing van wind- en zonneparken.

De energietransitie wordt in het Klimaatakkoord gezien als een gezamenlijke opgave voor burgers, bedrijven en overheden en maatschappelijke organisaties (p. 157). Via het proces van de RES hebben gemeenten en provincies ook een verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak voor de ruimtelijke maatregelen uit het Klimaatakkoord. Participatie en acceptatie zijn hierbij belangrijke randvoorwaarden om de gestelde doelen te halen (p. 164).

**Samenvattend**

- Nederland geeft via het Klimaatakkoord invulling aan internationale en Europese klimaatafspraken. Dit is een gezamenlijke opgave tussen Rijk, decentrale overheden en maatschappelijke partners
- Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor de sector Elektriciteit waarvan de grootste CO2 reductie moet komen. Zo zal in 2030 het grootste deel van de benodigde elektriciteit duurzaam worden opgewekt
- Omdat het opwekken van duurzame energie veel ruimtebeslag vraagt, en de democratische verantwoordelijkheid daarvoor bij de decentrale overheden ligt, vindt besluitvorming hierover plaats via het omgevingsbeleid van gemeenten en provincies.
- Daaraan gekoppeld hebben gemeenten en provincies ook een verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak voor de ruimtelijke maatregelen uit het Klimaatakkoord. Participatie en acceptatie spelen hierin een belangrijke rol

## 4.2 Rol van energiecoöperaties en RWS in het Klimaatakkoord

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol die energiecoöperaties en RWS hebben in het Klimaatakkoord.

### Rol energiecoöperaties in Klimaatakkoord

Voor het halen van de klimaatdoelen wordt in het Klimaatakkoord (2019) ingezet op grootschalige decentrale opwekking van zonne- en windenergie op land. Participatie en acceptatie zijn belangrijke randvoorwaarden om de gestelde doelen te halen (p. 164). Hierbij wordt veel waarde toegekend lokale initiatieven. Alhoewel lokale initiatieven ook ontwikkeld kunnen worden door projectontwikkelaars is in het Klimaatakkoord speciale rol weggelegd voor de energiecoöperaties omdat ze vaak lokaal georiënteerd zijn en omwonenden via lidmaatschap financieel en maatschappelijk worden betrokken, hetgeen bijdraagt aan draagvlak en acceptatie. Zo moet het voor omwonenden makkelijker worden om te kunnen participeren in projecten (pp. 177–178). Ook is het de bedoeling dat energiecoöperaties de mogelijkheid krijgen hun onderzoeken en projectondersteuning ten behoeve van hun vergunningaanvraag voor te financieren, en zullen lokale initiatieven worden gestimuleerd om gebruik te maken van beschikbare kennis en expertise (p. 165).

In het kader van het Klimaatakkoord wordt bij participatie vaak een onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie en financiële participatie (Tolsma & Blekkenhorst, 2020). In de participatiewaaier (NVDE et al., 2019) is procesparticipatie omschreven als ‘het inhoudelijk betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van beleid, strategie, visie of een project’ (p. 11). Bij procesparticipatie in een energieproject gaat het erom dat de initiatiefnemer samen met zijn omgeving een proces doorloopt om te komen tot wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Uit dat proces volgen afspraken over het ontwerp, de ruimtelijke inpassing en/of over financiële participatie en opbrengsten voor de omgeving (p. 6). Procesparticipatie is daarmee gericht op het besluitvormingsproces en de randvoorwaarden. Bij financiële participatie en opbrengsten voor de omgeving gaat het erom dat deelnemers of de omgeving investeren en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief (p. 11). Veel voorkomende varianten van financiële participatie in het project zijn mede-eigenaarschap of financiële deelname via aandelen of obligaties. Afdracht aan een omgevingsfonds of deelname aan een omwonendenregeling behoort ook tot de mogelijkheden (p. 6), maar dan gaat het niet om lokaal eigendom maar eerder om een bijdrage aan een fonds of een regeling waar omwonenden profijt van hebben (Bregman & Karens, 2020, p. 768). Financiële participatie kan dus onderdeel uitmaken van een breder opgezette procesparticipatie.

Zo wordt in het Klimaatakkoord (2019) gestreefd naar een evenwichtige eigendomsverdeling tussen burgers en bedrijven (p. 219). Dit is een vorm van financiële participatie via lokaal eigendom.

*.. in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking gaan omgeving en marktpartijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).*(pp. 164 & 219).

Bij acceptatie in het Klimaatakkoord gaat het erom de opgave voor iedereen haalbaar en betaalbaar is. Betaalbaar houdt in dat de transitie voor zowel de maatschappij in zijn geheel, als voor individuen financieel gedragen moet kunnen worden, maar ook dat de opgave én de rekening eerlijk verdeeld zijn. Haalbaar betekent dat iedereen mee moet kunnen doen en dat er genoeg draagvlak is voor de transitie. Daarvoor moeten de lusten en de lasten eerlijk verdeeld zijn. Het gaat daarbij niet alleen om financiële, maar ook om ruimtelijke en sociale aspecten.

### Rol van RWS in het Klimaatakkoord

RWS heeft vanuit verschillende rollen te maken met het thema Klimaat en Energie. Als uitvoeringsorganisatie van IenW heeft RWS een verantwoordelijkheid bij klimaatadaptatie en -mitigatie. Zo is RWS zowel betrokken bij het klimaatbestendig inrichten van wegen, vaarwegen en het watersysteem (Ministerie IenW, 2022) als bij de concretisering van de CO2-reductie rondom het thema Mobiliteit uit het Klimaatakkoord (Klimaatakkoord, 2019, pp. 67–68).

In het kader van deze onderzoek is het relevant dat in het Klimaatakkoord de Rijksoverheid een voorbeeldrol zal vervullen door haar gronden voor de klimaatopgave beschikbaar te stellen om hernieuwbare energie op te wekken (Klimaatakkoord, 2019, pp. 224 & 236). Dit heeft onder andere betrekking op de gronden die worden beheerd door RWS. Daarmee is RWS als materieel beheerder van Rijksgronden indirect betrokken bij het Klimaatakkoord.

### Samenvattend

- In het Klimaatakkoord wordt bij het opwekken van hernieuwbare energie op land gestreefd naar 50% lokaal eigendom van de energieproductie. Daarin wordt een belangrijke rol aan energiecoöperaties toegekend door het realiseren van lokaal en regionaal draagvlak voor de energietransitie via financiële participatie.
- RWS is als materieel beheerder betrokken bij het Klimaatakkoord vanwege de voorbeeldrol van het Rijk om Rijksgronden ter beschikking te stellen voor het opwekken van hernieuwbare energie.

## 4.3 Actorenanalyse

In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd dat in het Klimaatakkoord niet alleen een belangrijke rol is toebedeeld aan energiecoöperaties, maar dat ook RWS als materieel beheerder een rol heeft via het beschikbaar stellen van Rijksgronden.

Aangezien energiecoöperaties voor de realisatie van hun duurzame energieprojecten grond nodig hebben, wordt RWS door de inzet van Rijksgronden een relevante actor voor energiecoöperaties. Energiecoöperaties hebben echter niet alleen te maken met RWS, maar ook met andere overheidsonderdelen die een rol hebben in de gronduitgifte. Vice versa zijn energiecoöperaties als actor relevant voor RWS, omdat in het Klimaatakkoord genoemde streven naar 50% lokaal eigendom van invloed kan zijn op de manier waarop RWS en andere overheidsonderdelen omgaan met gronduitgifte. Via het Klimaatakkoord worden RWS en energiecoöperaties dus beleidsmatig met elkaar verbonden.

In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt met welke actoren RWS en energiecoöperaties te maken hebben. Aan de hand van documentanalyse en interviews wordt geanalyseerd welke belangen de actoren

hebben en welk beleid van toepassing is, en op welke manier ze van invloed zijn op de interactie tussen energiecoöperaties en RWS.

### Rijkswaterstaat

RWS is als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van rijkswaterstaatswerken. Volgens het instellingsbesluit van RWS (Ministerie IenW, 2018) voert RWS hieraan gerelateerd onderzoek uit en bevordert deze, adviseert daarover, adviseert en toetst de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving, verleent vergunningen en handhaaft wet- en regelgeving en toetst de uitvoerbaarheid van plannen, regelingen en projecten van andere bestuursorganen. Daarnaast kan RWS in opdracht van het ministerie van IenW beleid uitvoeren dat betrekking heeft op milieu, leefomgeving en mobiliteit, voor zover anderen daar niet voor verantwoordelijk zijn. RWS kan ook opdrachten uitvoeren voor anderen dan het ministerie.

Als beheerder van Rijksgronden wordt er via het Klimaatakkoord indirect een beroep gedaan op RWS voor het door het beschikbaar stellen van Rijksgronden voor het opwekken van duurzame energie. In die hoedanigheid heeft RWS niet alleen te maken met het beleid van IenW als moederdepartement en andere ministeries, maar ook met het uitvoeringsbeleid en werkwijzen van de eigen organisatie.

Beleid rondom activiteiten van derden

Als RWS als bevoegd gezag te maken heeft met energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken in het beheergebied van RWS dan treedt RWS op in zijn publiekrechtelijke rol als vergunningverlener. RWS verleent vergunningen en ontheffingen aan particulieren, bedrijven of andere overheden en instanties voor activiteiten bij/op het water of activiteiten op en om de drie hoofdnetwerken. Een vergunning kan worden afgegeven op grond van de Waterwet of Wet beheer Rijkswaterstaatwerken. Daarnaast treedt RWS op als materieel beheerder en gaat na of een initiatief leidt tot belemmeringen voor de taken die RWS uitvoert in het kader van de primaire functies van de netwerken, of niet samengaat met bestaande afspraken. De veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid bij de aanleg, het beheer en het onderhoud moet worden aangetoond voor nu en in de toekomst (Rijkswaterstaat, 2021a, p. 5).

Naast een publiekrechtelijke vergunning en de toestemming van de beheerder heeft een energiecoöperatie ook een privaatrechtelijk recht nodig om energie op te wekken op de grond van RWS. Dit betreft een zakelijk recht om zich op de grond te mogen vestigen, zoals erfpacht of een recht van opstal (Rijkswaterstaat, 2018a). In de privaatrechtelijke overeenkomst is RWS geen partij. Deze wordt afgesloten tussen het RVB en de initiatiefnemer. RWS hanteert als uitgangspunt dat er in eigen beheergebied géén eigendom wordt overgedragen en daar géén zakelijke rechten worden gevestigd. Hierop is een uitzondering gemaakt voor zakelijke rechten met betrekking tot duurzame energieopwekkingsprojecten zoals windturbines en zonnepanelen (Rijkswaterstaat, 2018b, p. 16). RWS kan gronden binnen beheergebied onder voorwaarden in gebruik geven voor duurzame energieopwekkingsprojecten. Het in gebruik geven moet dan geen belemmering opleveren voor het functioneren van het netwerk. Dit betekent dat er in principe dus zakelijke rechten kunnen worden verleend voor energieprojecten van coöperaties. Het vestigen van het zakelijke recht vindt in afstemming plaats met het RVB en gebeurt volgens de beginselen openbaar, transparant en tegen marktconforme condities.

Rol en houding bij ruimtelijke maatschappelijke opgaven

In oktober 2021 heeft het bestuur van RWS zich uitgesproken over de houding die RWS als uitvoeringsorganisatie inneemt ten opzichte van omgevingspartijen (Rijkswaterstaat, 2021c). Het bestuur is drie houdingen voorgelegd: reactief opstellen, actief meedenken en proactief handelen. Het bestuur heeft besloten dat RWS voorlopig een reactieve houding aanneemt totdat de pro-actieve houding verder is uitgewerkt. Het bestuur staat positief ten opzichte van het idee om bij meervoudig ruimtegebruik een meer actief meewerkende basishouding en pro-actieve houding aan te nemen. Voordat er in de praktijk kan

worden overgegaan tot een pro-actieve houding is er naast een positieve uitvoerbaarheidstoets ook een opdracht van IenW of een andere opdrachtgever nodig. De reactieve houding kan belemmerend werken in de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties door lange doorlooptijden bij aanvragen vanwege beschikbare capaciteit.

### Ministerie van IenW

Areaalstrategie

Regelmatig worden het ministerie van IenW en RWS door omgevingspartijen, zoals andere departementen, gemeenten, provincies, samenwerkingsverbanden, bedrijven of particulieren gevraagd om hun areaal in te zetten voor maatschappelijke opgaven zoals hernieuwbare energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en natuur, recreatie en landbouw. Het gaat dan vaak om medegebruik van rijksareaal waarbij de omgeving gebruiksmogelijkheden ziet voor gebouwen, wateren en gronden die in beheer zijn bij RWS. (Rijkswaterstaat, 2020, p. 3).

Een brief van het ministerie van EZK om 80 locaties in te gaan zetten voor energietransitie, waaronder ook RWS locaties, was voor IenW en RWS de aanleiding om een vastgoedstrategie uit te gaan werken (R09). RWS wil graag sturing wil houden op het vastgoed

> *Er is geen sturing en de DG RWS roept terecht "ik wil wel de regie op het vastgoed houden en eigenlijk wil ik ook regisseren welke locaties ik in de aanbieding doe". En dat betekent dat er een veel pro-actievere areaalstrategie moet komen. Waarin wij bepalen wat wij in de markt zetten richting RESsen."*(R09, beleidsmedewerker IenW)

IenW voelt zich vanwege de in het Klimaatakkoord genoemde voorbeeldrol van het Rijk om gronden voor de klimaatopgave in te zetten verantwoordelijk om beleid te maken hoe om te gaan met het Rijksvastgoed (R09). Het is dan de vraag in welke mate IenW voor niet-kerntaken met haar areaal met meervoudig ruimtegebruik een bijdrage wil en kan leveren aan belangrijke maatschappelijke transities. Maar ook voor de kerntaken van het ministerie van IenW zoals aanleg, beheer en onderhoud van de netwerken, natuurcompensatie is een afweging nodig welk areaal nodig is voor nu en in de toekomst. Dit vraagstuk wordt door IenW in samenwerking met RWS uitgewerkt in de zogenaamde Areaalstrategie. Het is de bedoeling dat de Areaalstrategie een handelingsperspectief biedt voor uniform meervoudig gebruik van Rijkswaterstaatareaal. (Rijkswaterstaat, 2021b).

Het ligt in de verwachting dat het uitwerken van de areaalstrategie zal leiden tot een verzoek van RWS aan IenW voor extra capaciteit en middelen voor nader onderzoek waarna IenW zal moeten beslissen over een aanvullende opdracht voor RWS (R09).

Medio juni 2020 heeft de Bestuursraad van IenW in het kader van de Areaalstrategie aangegeven een actieve rol van IenW past bij maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, energie en biodiversiteit. Voor woningbouw en landbouw wordt een faciliterende rol als passend gezien (Rijkswaterstaat, 2021b). In oktober 2021 heeft het bestuur van RWS besloten dat RWS voorlopig een reactieve houding aanneemt totdat de pro-actieve houding verder is uitgewerkt. Daarvoor is een positieve uitvoerbaarheidstoets én een opdracht van IenW of een andere opdrachtgever nodig is.

Indien er een opdracht wordt verleend aan RWS voor een pro-actieve houding kan dit bevorderend werken voor de samenwerking tussen RWS en energiecoöperatie. Mocht de opdrachtverlening niet tot stand komen dan zet RWS zijn reactieve houding voort hetgeen belemmerend zal werken voor de samenwerking van tussen RWS en energiecoöperaties.

### Ministerie van Binnenlandse Zaken

Rijksvastgoedbeleid

Als vastgoedhoudende dienst van het Rijk heeft RWS te maken met het vastgoedbeleid op Rijksniveau (RVR, n.d.). Als onderdeel van het ministerie van BZK sluit het RVB als vertegenwoordiger van de Staat en als eigenaar van Rijksgrond privaatrechtelijke overeenkomsten. Het kan bijvoorbeeld gaan om een huurovereenkomst, een erfpachtovereenkomst of een recht van opstal. Het RVB doet dit via een openbare inschrijving langs de lijn van de beginselen van openbaarheid, transparantie en marktconformiteit. (Rijkswaterstaat, 2018a).

In de Regeling Beheer Onroerende Zaken staat beschreven hoe het Rijk omgaat met vastgoed, materieel beheer en privaatrechtelijk beheer van onroerende zaken van het Rijk. In de regeling schrijft onder andere voor dat er voorafgaand aan het verlenen van een erf- of opstalrecht er een openbare procedure moet worden doorlopen (Ministerie van BZK, 2018). Het beschikbare aanbod van onroerende zaken wordt via internet onder de aandacht gebracht (Ministerie van BZK, n.d.-a). Het RVB sluit een overeenkomst met de partij die als winnaar uit de openbare inschrijving komt. Het is niet bij voorbaat bekend of dit de oorspronkelijke initiatiefnemer is of een andere partij met interesse in deze locatie (Ministerie van BZK, 2018). Het RVB treedt op als grondeigenaar in het privaatrechtelijk rechtsverkeer. Als onderdeel van de overheid is het RVB bij het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid dient publiekrechtelijke zorgvuldigheidsnormen in acht te nemen, dus bijvoorbeeld belangenafweging en gelijke behandeling (Eversheds, 2016).

Het RVB maakt geen onderscheid tussen initiatiefnemers en er is geen apart beleid voor energiecoöperaties (R05). Tot 2018 kon het RVB een private overeenkomst sluiten met een marktpartij of een energiecoöperatie zonder daar een openbare procedure voor te doorlopen:

> *"als Rijkswaterstaat een vergunning kon verlenen en wij kregen opdracht van Rijkswaterstaat om daar een private overeenkomst voor te sluiten, dan deed ik dat. En als het geen Rijkswaterstaatgrond was dan deden we dat dan ook heel vaak, want we hoefden ook niet openbaar" (R05, projectmanager RVB).*

Vanaf 2018 trad de Regeling Beheer Onroerende Zaken in werking en het RVB stelde voorafgaande aan iedere ingebruikgeving een openbare procedure verplicht (Ministerie van BZK, 2018). Dit betekent dat voor de huur of pacht van Rijksgrond of het verkrijgen van een opstalrecht een openbare procedure moet worden doorlopen.

> *"de regeling waaraan we ons als Rijk aan te houden hebben is dat er gewoon een openbare procedure doorlopen moet worden en dat iedereen gelijke kansen moet hebben. Dat betekent ook dat je niet een bepaalde partij kunt voortrekken. De positie van een coöperatie is nu nog gelijk aan de positie van de gewone marktpartijen" (R05, projectmanager RVB)*

Het Rijk mag sindsdien geen één op één gunning meer toestaan aan initiatiefnemers zoals energiecoöperaties. Het RVB geeft daarmee aan dat iedere partij gelijke kansen moet hebben en stelt de positie van een coöperatie daarmee gelijk aan de positie van marktpartijen. Het RVB mag de energiecoöperaties geen status aparte geven. Dit beleid is in het licht van het Klimaatakkoord waar gestreefd wordt naar 50% lokaal eigendom soms moeilijk te begrijpen voor energiecoöperaties. In de beleving van energiecoöperaties is dit niet in lijn met Klimaatakkoord

> *"De openbaarheid wordt niet altijd begrepen door energiecoöperaties, zij kunnen toch zorgen voor draagvlak en participatie? Ondanks de passage in Klimaatakkoord is de coöperatie gelijk aan andere partijen" (R05, projectmanager RVB)*

Omwille de duidelijkheid voor energiecoöperaties geeft het RVB aan dat aanvullend beleid nodig is om energiecoöperaties een positie te geven op Rijksgronden (R05). Het RVB geeft aan indirect te kunnen

sturen op participatie via een anterieure overeenkomst. Als grondeigenaar kan het RVB van een initiatiefnemer die mee wil doen aan de openbare procedure verplichten tot het tekenen van een overeenkomst met de gemeente als onderdeel van de grondovereenkomst. In de overeenkomst met de gemeente zouden afspraken met betrekking tot financiële en procesparticipatie kunnen worden gemaakt, conform gemeentelijk participatiebeleid. Ook zouden er via een maatschappelijke tender kwalitatieve gunningscriteria toegevoegd kunnen worden die leiden tot 50% lokale eigendom (R05). Met zowel de anterieure overeenkomst als de maatschappelijke tender is er nog steeds sprake van een openbare gronduitgifte waaraan zowel marktpartijen en energiecoöperaties mee kunnen doen.

Dat er geen specifiek beleid is voor energiecoöperaties zou gezien kunnen worden als belemmerend voor de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties. De mogelijk anterieure overeenkomst en de maatschappelijke tender kunnen gezien worden als manieren die de kansen voor gunning aan energiecoöperaties kunnen doen toenemen, en kunnen dus beoordeeld worden als een bevorderend instrument.

### Ministerie van EZK

Stimuleringsbeleid voor energiecoöperaties

Voor energiecoöperaties is het ministerie van EZK een belangrijke speler. Het ministerie van EZK ziet een belangrijke rol weggelegd voor energiecoöperaties bij het bereiken van de door het Kabinet gestelde klimaatambitie en -doelen. Participatie van burgers in lokale duurzame energieprojecten zorgt voor meer betrokkenheid van burgers en een groter draagvlak voor de energietransitie. (Ministerie van EZK, 2018).

> *"Wij stimuleren van harte dat energiecoöperaties – dat zijn de lokale initiatieven van burgers en lokale bedrijven -zelf actief willen ondernemen in de energiemarkt of in de energiewereld, omdat dat de energietransitie versterkt en ondersteunt, gelet op het draagvlak wat je nodig hebt."(R14, beleidsmedewerker ministerie van EZK)*

Daarnaast sluit lokale energieopwekking door coöperaties aan op het toekomstperspectief van decentrale grootschalige opwek van hernieuwbare energie op land (Klimaatakkoord, 2019, pp. 158–159) en kan kansen bieden voor de lokale economie (R14).

Het ministerie vindt dat het voor initiatiefnemers aantrekkelijk moet zijn om duurzame energieprojecten op te zetten, en hecht daarbij belang aan participatie van de lokale omgeving via energiecoöperaties. Via de inzet van diverse instrumenten moet het voor energiecoöperaties aantrekkelijker worden om actief deel te kunnen nemen (Klimaatakkoord, 2019, pp. 162 & 165 & 178). Ook wil het ministerie van EZK dat energiecoöperaties zich meer gaan professionaliseren (R14). Het ministerie voert een stimuleringsbeleid voor energiecoöperaties en lokale hernieuwbare elektriciteitsproductie en stelt hiervoor diverse subsidies en fondsen beschikbaar, zoals de Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking (SCE) (RVO, 2021c), de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) (RVO, 2021b), en het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties. Dit laatste fonds heeft het ministerie van EZK samen met Energie Samen, InvestNL en het Groenfonds het Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties opgezet (Nationaal Groeifonds, 2021). Hiermee kunnen coöperaties de aanloopkosten van duurzame energieprojecten voorfinancieren en kan personele ondersteuning worden verkregen. Dit helpt energiecoöperaties sneller te investeren en de sector te professionaliseren (Ministerie van EZK, 2019d). Daarnaast bevordert het ministerie diverse organisaties en instanties die bijdragen aan kennisontwikkeling over en -ondersteuning van participatie. Zo financiert het ministerie van EZK de stichting Hier Opgewekt (Respondent EZK, 2020) en ondersteunt samen met het ministerie van BZK de participatiecoalitie (Participatiecoalitie, 2021; R13). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseert op verzoek van het ministerie van EZK lokale overheden en coöperaties te adviseren en ondersteunen bij participatie (R13). Het ministerie van EZK is mede-ondertekenaar van de Green Deal Participatie (Ministerie van EZK et al., n.d.; RVO, 2021a).

De inzet van Rijksgronden voor de energietransitie

In het Klimaatakkoord staat dat de Rijksoverheid een voorbeeldrol zal vervullen door haar gronden voor de klimaatopgave beschikbaar te stellen om hernieuwbare energie op te wekken en koolstof vast te leggen (Klimaatakkoord, 2019, pp. 224 & 236). Dit heeft onder andere betrekking op de gronden die worden beheerd door RWS.

In relatie tot energiecoöperaties en de inzet van Rijksvastgoed benadrukt het ministerie van EZK haar eigen rol en verantwoordelijkheid door in beleid en uitvoering daar gericht aandacht aan te besteden. Het idee is om Rijksgronden in te zetten voor de energietransitie omdat de Rijksoverheid meer dan 10% van het areaal van Nederland bezit (R14).

Eind 2018 is het ministerie van EZK het Pilotprogramma hernieuwbare Energie op rijksgronden gestart. In opdracht van het ministerie voeren RWS,RVB en RVO het programma uit. Het programma verkent en bereidt tien locaties langs Rijksinfrastructuur voor ten behoeve van de winning van duurzame energie, om deze vervolgens aan de markt aan te bieden (Rijkswaterstaat, 2019). Doordat de locaties onderdeel uitmaken van de infrastructuur is er sprake van meervoudig landgebruik. De leerervaringen uit het programma dragen bij aan verdere ter beschikkingstelling Rijksvastgoed voor de opwekking van hernieuwbare energie (Ministerie van EZK, 2020b; Rijkswaterstaat, 2019).

Eind 2019 kondigde het kabinet aan om meer duurzame energie op Rijksgronden te initiëren. Het gaat om de verkenning en voorbereiding van circa 80 locaties op rijksgronden -en gebouwen (Ministerie van EZK, 2019c). In opdracht van het ministerie van EZK wordt het Programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER) uitgevoerd. Het programma OER zal locaties van vijf Rijksvastgoedhoudende diensten (ProRrail, RWS, RVB, Staatsbosbeheer en het ministerie van Defensie) onderzoeken op geschiktheid. Er wordt gekeken of de potentiële locaties kunnen worden gekoppeld aan zoekgebieden in de RES. Om te komen tot een daadwerkelijk project wordt van bestuurders van het lokale bevoegde gezag actief medewerking aan de voorbereiding van de projecten verwacht, bijvoorbeeld door ruimtelijke inpassing en/of de afgifte van de benodigde vergunningen. Ook zal er in de projecten op Rijksgrond worden gestreefd naar 50% lokaal eigendom, conform de principes uit het Klimaatakkoord (Ministerie van EZK, 2020a).

Voor wat betreft het streven naar 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord geeft het ministerie van EZK aan dat dit niet gezien moet worden als een stelregel, maar dat het streven naar 50% lokaal eigendom bekeken moet worden in de lokale context (R14). De invulling van het begrip lokaal eigendom moet zo veel mogelijk aansluiten bij het beleid van de gemeente, omdat de gemeente de partij is die een overeenkomst sluit met de energiecoöperaties

Uit bovenstaande valt af te leiden dat het ministerie van EZK een belangrijke actor is voor energiecoöperaties vanwege haar stimulerende rol. Ook speelt het ministerie een bevorderende rol voor het beschikbaar stellen van Rijkgronden voor de energietransitie. Maar voor wat betreft de interactie tussen RWS en energiecoöperaties, en tussen gemeenten en energiecoöperaties speelt het ministerie van EZK nauwelijks een rol. Zo verbindt het ministerie geen aanvullende voorwaarden voor het streven naar 50% lokaal eigendom in haar programma's voor het beschikbaar stellen van Rijksgronden, en laat de verantwoordelijkheid bij de gemeenten liggen om het streven naar 50% lokaal eigendom in de praktijk vorm te geven. Potentieel zou het ministerie een stimulerende rol kunnen spelen door in programma's voor het beschikbaar stellen van rijksgronden en richting gemeenten meer te sturen op het streven naar 50% lokaal eigendom.

### Gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies zijn belangrijke actoren voor initiatiefnemers van duurzame energie zoals bedrijven en energiecoöperaties. Het ruimtelijke ordeningsbeleid en participatiebeleid van een gemeente of

provincie bepaalt de kaders waarbinnen een initiatiefnemer zijn plannen kan verwezenlijken Ook kan er op gemeentelijk en provinciaal niveau sprake zijn van subsidies en regelingen die van toepassing zijn op coöperaties.

Ruimtelijke ordening

Gemeenten en provincies zijn bevoegde gezagen voor de ruimtelijke ordening. In het kader van de RES wijzen gemeenten en provincies locaties aan voor duurzame energie, die vervolgens door de gemeenteraden en provinciale staten worden vastgesteld-(Klimaatakkoord, 2019, p. 163). De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het omgevingsbeleid. Ze verbinden voorwaarden aan planologische medewerking, stellen bestemmingsplannen op en verlenen omgevingsvergunningen aan initiatiefnemers die installaties voor duurzame energie willen plaatsen. De gemeente is veelal bevoegd gezag voor zonneparken en de provincie is dat voor windparken. Als bevoegd gezag beoordelen gemeenten en provincies op basis van goede ruimtelijke ordening of een beoogde installatie goed inpasbaar is op de locatie en of er geen belemmeringen zijn-(Infomil, n.d.).

Voor de meeste energieprojecten geldt dat de ruimtelijke verantwoordelijkheid ligt op gemeentelijk of op provinciaal niveau. Als het gaat om grotere energieprojecten van nationaal belang dan heeft het Rijk ook een ruimtelijke bevoegdheid via de Rijkscoördinatieregeling (RVO, 2020).

Participatie

Gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol in de participatie van inwoners en belanghebbenden bij de inpassing van duurzame energie en zijn daarmee van invloed op energiecoöperaties als initiatiefnemers van duurzame energie. De verantwoordelijkheid bij participatie ligt zowel bij overheden als bij initiatiefnemers.

- In het Klimaatakkoord staat dat initiatiefnemers van duurzame energie verantwoordelijk zijn voor het proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie met de omgeving (Klimaatakkoord, 2019, p. 164). Hierbij gaat het om zowel procesparticipatie als financiële participatie. De afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. In een projectplan beschrijft de initiatiefnemer hoe participatie in een project vorm zal krijgen. Voor financiële participatie geldt hierbij als richtsnoer een evenwichtige eigendomsverdeling met een streven naar 50% lokaal eigendom.
- Gemeenten en provincies bepalen via hun beleid de spelregels en kaders voor participatie. In een RES kunnen doelstellingen en uitgangspunten met betrekking tot participatie worden vastgelegd. De decentrale overheden die onderdeel zijn van de RES vertalen dit vervolgens naar hun ruimtelijk- en participatiebeleid en bepalen op welke wijze de initiatiefnemer invulling moet geven aan participatie en aan welke voorwaarden moet worden voldaan (Energie Samen, 2020, p. 8; Tolsma & Blekkenhorst, 2020, p. 5) en zijn bevoegd gezag voor het naleven van de participatieafspraken en -regels (Klimaatakkoord, 2019, p. 164). De grondslag voor de participatierol van gemeenten en provincies ligt in de volgende wet- en regelgeving:
    - Alle gemeenten hebben op grond van de Gemeentewet en Algemene wet Bestuursrecht een inspraakverordening (Rijksoverheid, 2021). De inspraakverordening regelt hoe inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Aanvullend hebben gemeenten nu al de mogelijkheid om kaders te stellen voor participatie. Veel gemeenten hebben een visie opgesteld voor participatie, welke al dan niet in beleid is vastgelegd (Eerste Kamer, 2020, p. 15).
    - Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht participatiebeleid op te stellen. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden en geeft ruimte voor lokaal maatwerk. De gemeente legt in haar participatiebeleid vast hoe participatie moet worden vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Het participatiebeleid is van toepassing op een omgevingsvisie, programma of een omgevingsplan. Bij een omgevingsvergunning geldt geen

verplichte participatie. Buitenplanse omgevingsvergunningen kunnen door de raad wel als participatieplichtig worden aangewezen (van Tilburg, 2020).

- Ter verbetering van de participatie is het Wetsvoorstel voor versterking van participatie op decentraal niveau in voorbereiding. Het wetsvoorstel heeft als doel de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden bij de verschillende fases van beleidsontwikkeling vergroten. Met het wetsvoorstel wordt de huidige verplichte inspraakverordening verbreed naar een verplichte participatieverordening. In de participatieverordening regelen gemeenten, provincies en waterschappen de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. De wet biedt ook de mogelijkheid om regels op te nemen met betrekking tot het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht is een specifieke vorm van participatie waarbij inwoners hun gemeente kunnen vragen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren (Informatiepunt Leefomgeving, n.d.; Rijksoverheid, 2020). Daarmee krijgen burgerparticipatie en bewonersinitiatieven meer kans om actief deel te nemen aan de energietransitie(Kennisnetwerk Uitdaagrecht, 2020, pp. 9–11).

Gemeenten en provincies kunnen dus via hun ruimtelijk ordenings- en participatiebeleid procesmatig sturen op vormen van participatie. Deze sturingsmogelijkheid geldt als een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer en mag niet als resultaatsverplichting worden gesteld. Zo mag een bepaalde mate van lokaal eigendom en/of financiële participatie niet als voorwaarde worden gesteld aan planologische medewerking van de gemeente (Tolsma & Blekkenhorst, 2020, p. 3).

> *"…het ruimtelijke beleid en de vergunningen mag je niet als een kerstboom optuigen. je mag geen eisen stellen die niet relevant zijn voor het doelbereik [red. goede ruimtelijke ordening]" (R13, beleidsadviseur RVO).*

Er kunnen wel vrijwillig afspraken worden gemaakt. De vrijwillige afspraken tussen de initiatiefnemer en de omgeving worden dan vastgelegd in een omgevingsovereenkomst hetgeen geldt als een inspanningsverplichting om draagvlak te creëren (Tolsma & Blekkenhorst, 2020, pp. 7–8). In de praktijk komt het voor dat gemeenten eisen stellen die specifiek gericht zijn op energiecoöperaties. Alhoewel gemeenten officieel niet dwingend mogen sturen op financiële participatie, gebeurt het in de praktijk wel. (Tolsma & Blekkenhorst, 2020, p. 12).

<u>Subsidies en regelingen</u>

In veel provincies en gemeenten zijn verschillende faciliteiten beschikbaar ter ondersteuning van energiecoöperaties (Hier Opgewekt, 2020). Hierbij gaat om financiële, inhoudelijke of procesmatige ondersteuning, zoals het beschikbaar stellen van subsidies voor het opstarten van een coöperatie of het uitvoeren van een project, of het faciliteren van kennisdeling of begeleiding van een initiatief.

Gemeenten en provincies kunnen dus met hun ruimtelijke ordenings- en participatiebeleid procesmatig sturen op vormen van participatie. Dat betekent dat gemeentelijk en provinciaal beleid bevorderend kan werken voor initiatiefnemers zoals energiecoöperaties. Met de komst van de Omgevingswet en de Wet voor versterking van participatie op decentraal niveau worden participatiebeleid en participatieverordening verplicht gesteld. Daarmee krijgen de gemeenten en provincies meer instrumenten in handen die bevorderend kunnen werken voor energiecoöperaties.

## Samenvattend

Hieronder volgt een samenvatting met welke actoren met RWS en energiecoöperaties te maken hebben.

Rijkswaterstaat

- Een energiecoöperatie die duurzame energie wil winnen op Rijkswaterstaatsgrond krijgt te maken met beleid van RWS als materieel beheerder en vergunningverlener :
- Een vergunning kan worden afgegeven als aangetoond wordt dat het initiatief niet belemmerend werkt voor de taken die RWS uitvoert in het kader van de primaire functies.
- Als materieel beheerder kan RWS toestemming geven aan het RVB voor het starten van een procedure voor openbare gronduitgifte onder voorwaarde dat het geen belemmering is voor het functioneren van het netwerk en bestaande afspraken niet in weg staat. Zakelijke rechten kunnen alleen worden verleend door het RVB indien RWS daarmee instemt.
- RWS neemt voorlopig een reactieve houding aan ten opzichte van verzoeken van omgevingspartijen om areaal in te zetten voor maatschappelijke opgaven zoals hernieuwbare energie. Voor een (pro-) actievere houding is een positieve uitvoeringstoets én opdracht van het ministerie van IenW of een andere opdrachtgever nodig.
- De reactieve houding van RWS kan gezien worden als een belemmering voor de samenwerking met energiecoöperaties.

Ministerie van IenW

- IenW is als moederdepartement bepalend voor RWS. IenW heeft zich uitgesproken voor een actieve rol van het ministerie voor het in medegebruik van gronden voor maatschappelijke opgaven rondom klimaat en energie. RWS heeft echter geen verzoek of opdrachtverlening van IenW of een ander opdrachtgever ontvangen voor een actieve rol.
- Een verzoek of opdrachtverlening van IenW zal bevorderend werken voor de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties. Het uitblijven van een verzoek of opdrachtverlening zal daarentegen belemmeren.

Ministerie van BZK

- Bij de uitgifte van gronden aan energiecoöperaties heeft RWS te maken met het RVB. Het Rijksvastgoedbeleid is bepalend voor de gronduitgifte voor de winning van duurzame energie en omvat geen specifiek beleid dat gericht is op energiecoöperaties en geeft aan dat alle partijen gelijk worden behandeld. Voorafgaand aan een ingebruikgeving is een openbare procedure verplicht.
- De openbare procedure is een belemmering voor de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties. Een anterieure overeenkomst met een gemeente en de maatschappelijke tender kunnen potentieel bevorderend werken voor gunning aan energiecoöperaties.

Ministerie van EZK

- EZK een belangrijke speler voor energiecoöperaties vanwege de subsidie- en financieringsregelingen en kennisprogramma's voor de ontwikkeling van energiecoöperaties.
- EZK is de opdrachtgever van RWS voor twee programma's waarin locaties langs de rijksinfrastructuur worden verkend en voorbereid ten behoeve van de winning van duurzame energie om deze vervolgens aan de markt aan te bieden. In beide programma's werkt RWS nauw samen met andere departementen en decentrale overheden.
- Voor de interactie tussen RWS en energiecoöperaties, en tussen gemeenten en energiecoöperaties speelt het ministerie van EZK nauwelijks een rol. Het ministerie zou een meer stimulerende rol kunnen spelen door in programma's voor het beschikbaar stellen van Rijksgronden en richting gemeenten meer te sturen op lokaal eigendom conform streven uit het Klimaatakkoord.

Gemeenten en provincies

- Gemeenten en provincies zijn de meest relevante actoren voor energiecoöperaties vanwege omgevings- en participatiebeleid en de ondersteuning die ze kunnen bieden aan energiecoöperaties.
- Gemeenten zijn veelal bevoegd gezag voor zonneparken en provincies zijn dat voor windparken. Ze stellen bestemmingsplannen en inpassingsplannen en verlenen omgevingsvergunningen.
- Gemeenten en provincies spelen met hun participatiebeleid een belangrijke rol in de participatie van inwoners en belanghebbenden bij de inpassing van duurzame energie en zijn daarmee van invloed op energiecoöperaties als initiatiefnemers van duurzame energie. De sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn echter beperkt, omdat er enkel procesmatig gestuurd mag worden op inspanning en niet op resultaat.
- Gemeenten en provincies bieden regelmatig financiële, inhoudelijke of procesmatige ondersteuning voor lokale en regionale coöperaties
- Gemeenten en provincies kunnen via het ruimtelijke ordenings- en participatiebeleid procesmatig sturen op participatie en kunnen daarmee de interactie tussen energiecoöperaties en RWS te bevorderen.

In de actorenanalyse is speciale aandacht uitgegaan naar de invloed van beleid van de verschillende actoren op de interactie tussen RWS en energiecoöperaties. In tabel 9 is een samenvatting opgenomen van de (potentieel) belemmerende en bevorderende invloed van het beleid op de interactie tussen RWS en energiecoöperaties.

| **Actor** | **(Element van) beleid** | **Invloed op interactie tussen RWS en energiecoöperaties** |
|---|---|---|
| RWS | Reactieve houding tav verzoeken omgevingspartijen<br>Primaire taken | Belemmerend<br>Neutraal |
| IenW | Opdracht aan RWS | Bevorderend (potentieel) |
| BZK (RVB) | Openbare procedure<br>Anterieure overeenkomst en Gunningscriteria | Belemmerend<br>Bevorderend (potentieel) |
| EZK | Stimuleringsbeleid voor energiecoöperaties<br>Opdracht OER en pilotprogramma | Neutraal (niet relevant)<br>Bevorderend (potentieel) |
| Gemeenten en Provincies | RO- en Participatiebeleid<br>Stimuleringsbeleid voor coöperaties | Bevorderend (potentieel)<br>Neutraal (niet relevant) |

**Tabel 9:** Effect van het beleid van actoren op de interactie tussen RWS en energiecoöperaties.

# 5. Casestudy's

Dit hoofdstuk gaat in op de op de individuele casussen in het onderzoek. De bevindingen in het hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op interviews met de respondenten en geven antwoord op empirische deelvragen van het onderzoek. Per casus wordt na een algemene beschrijving ingegaan op de wijze waarop RWS het initiatief van de energiecoöperatie faciliteert en welke motieven daaraan ten grondslag liggen. Vervolgens worden de belemmeringen en stimulansen weergegeven die de energiecoöperaties ervaren in de samenwerking met RWS. Daarna volgt de beschouwing over welke rol- en taakopvatting RWS heeft ten opzichte van het initiatief van de energiecoöperatie. Tot slot wordt elke casus afgesloten met een deelconclusie.

In paragraaf 5.1 wordt de casus Krammer behandeld. In 2010 hebben twee energiecoöperaties RWS benaderd om te verkennen of een windpark op de harde waterkering bij de Krammersluizen haalbaar is. Na jarenlange ontwikkeling en samenwerking met RWS is het windpark in 2019 officieel geopend. Paragraaf 5.2 gaat in op de casus Holsloot. Een initiatiefgroep bestaande uit inwoners van de gemeente Coevorden wil op de klaverbladen van knooppunt Holsloot van de A37 in coöperatief verband energie opwekken. Paragraaf 5.3 gaat in op casus Houten waar er sprake is van een samenwerking tussen RWS en een energiecoöperatie die eigenaar en beheerder is van het dak van een RWS-steunpunt bestaande uit zonnepanelen. Casus Bodegraven-Reeuwijk wordt in paragraaf 5.4 uiteengezet. Deze casus gaat in op het verzoek van de energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk om gronden langs de A12 te gebruiken voor duurzame energieopwekking. Paragraaf 5.5 bevat een samenvatting van de bevindingen van de casussen.

## 5.1 Casus Krammer

### Inleiding

In 2010 hebben de Coöperatieve Windenergie Vereniging Zeeuwind en Coöperatie Deltawind (hierna Zeeuwind en Deltawind) RWS benaderd om te verkennen of een windpark op de harde waterkering bij de Krammersluizen haalbaar is (R08; R12) In 2019 is het windpark na jarenlange ontwikkeling en samenwerking met RWS officieel geopend. Hiermee is het grootste coöperatieve burgerinitiatief in Nederland op het gebied van duurzame energiewinning ontstaan. De 34 windturbines hebben het vermogen om 100.000 huishoudens van elektriciteit te voorzien (RVO, 2019). Het windpark is gebouwd op en rondom de primaire waterkering van het Krammersluizencomplex in Zeeland, waar de Grevelingendam, de Philipsdam het Grevelingenmeer, het Krammer-Volkerak en de Oosterschelde van elkaar scheiden. De dammen en de Krammersluizen maken onderdeel uit van de Deltawerken en worden beheerd door RWS (Rijksoverheid, 2015, pp. 15 & 24).

Tot ongeveer 2010 was de Krammer een onhaalbare locatie voor windenergie omdat plaatsing van turbines op de waterkering als financieel onrendabel werd gezien en beleidsmatig niet mogelijk was. Het bouwen van windturbines op de waterkering en de aansluiting op het hoogspanningsnet brachten te hoge kosten met zich mee en vigerend beleid stond de bouw van windturbines bij waterkeringen niet toe. Met de nieuwere generaties windturbines werd een dergelijk project financieel haalbaar (Rijksoverheid, 2015, p. 7). Uit een vooronderzoek bleek dat er geen ruimtelijke belemmeringen waren. De provincie Zeeland was voorstander gezien de provinciale doelstelling en opgave voor windenergie, en ook omliggende gemeenten zagen het als een kansrijke locatie omdat het windpark redelijk ver van de bebouwde omgeving zou komen te liggen (R08; R12).

In 2010 hebben Zeeuwind en Deltawind RWS benaderd om mee te denken en mee te werken met een pilotstudie om te verkennen of een windpark op de harde waterkering bij de Krammersluizen haalbaar is (R08; R12). RWS toonde zich constructief en Zeeuwind en Deltawind kregen groen licht (R08; R12) en werden in de gelegenheid gesteld te onderzoeken wat de gevolgen zijn van plaatsing van windturbines in de kern- of beschermingszone van de waterkering (Windpark Krammer, 2011, p. 18). De pilotstudie werd

onderdeel van een bredere evaluatie van de beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (R12; Windpark Krammer, 2011, p. 18). Het werd al snel duidelijk dat er geen onoverkomelijke belemmeringen waren te verwachten voor het initiatief (Windpark Krammer, 2011, p. 18). De pilotstudie heeft geleid tot verandering van de beleidsregel. Sindsdien zijn windturbines op harde waterkeringen toegestaan als de initiatiefnemer voldoende kan aantonen dat deze geen negatieve gevolgen hebben voor de waterkerende functie van de waterkering (Minister van V&W, 2015).

Het initiatief werd door Zeeuwind en Deltawind aangemeld bij het ministerie van EZK als een Rijkscoördinatieregeling (RVO, 2019) omdat het vanwege de omvang van meer dan 100 MW vermogen gezien als een project van nationaal belang voor de energie-infrastructuur (RVO, 2020). Voor het windpark houdt het in dat het ministerie van EZK de ruimtelijke ordeningsprocedure- het inpassingsplan-coördineert (Windpark Krammer, 2011, pp. 4–5), maar de initiatiefnemer verantwoordelijk blijft voor de projectvoorbereiding en het aanvragen van alle benodigde vergunningen en ontheffingen (RVO, 2020). Het inpassingsplan en de MER lagen in het najaar van 2014 ter inzage en de vergunningen werden in het voorjaar van 2015 verleend, Na een beroep bij de Raad van State werden de vergunningen in maart 2016 onherroepelijk (Zeeuwind, 2020), waarna de realisatie van het windpark van start is gegaan. Op 15 mei 2019 is het Windpark Krammer officieel geopend (Omroep Zeeland, 2019).

### Facilitering

Uit de interviews met de respondenten blijkt dat de RWS als beheerder een positieve houding had ten opzichte van het initiatief van de Zeeuwind. Alhoewel binnen RWS niet iedereen voorstander was van het initiatief, werd er constructief meegedacht om te kijken onder welke voorwaarden het initiatief van een windpark op de waterkering mogelijk zou kunnen zijn. Dat vroeg om een andere opstelling van RWS.

> *"dat 'nee' moet je toch proberen te veranderen in "nee, tenzij". Dus we waren daar positief in gaan zitten. Er werd van RWS gevraagd om daar met een flexibele houding in te zitten."*
> *(R08, adviseur RWS)*

Inhoudelijk gezien speelden vanuit RWS als beheerder met name de belangen rondom waterveiligheid en scheepvaart een rol. Gedurende enkele jaren werkte RWS op die thema's op regelmatige basis samen met de initiatiefnemers. Zo was tijdens de projectvoorbereiding RWS actief betrokken bij het onderzoek en stelde de onderzoekspecificaties op, was tijdens het onderzoek sparringpartner, en toetste achteraf als inhoudelijk deskundige de rapporten. Daarnaast was RWS in de rol van vergunningverlener verantwoordelijk voor het opstellen van de voorwaarden van de dijkveiligheid en scheepvaartveiligheid en het afgeven van de watervergunning.

De samenwerking wordt door zowel de respondent van RWS als die van de energiecoöperatie omschreven als constructief en succesvol. Als voorbeeld geeft de energiecoöperatie aan dat ze tijdens het onderzoek een ander onderzoeksbureau gecontracteerd nadat RWS niet tevreden was over de kwaliteit van het eerdere onderzoek (R12). Er was een wederzijdse bereidheid om er een succes van te maken.

Ook trad RWS op als inhoudelijk deskundige voor andere overheden (R08). RWS heeft bijgedragen aan het opstellen van een beleidsregel van het Ministerie van I&M die windturbines op een waterkering mogelijk maakt, en meegewerkt aan het inpassingsplan in het kader van de Rijkscoördinatieregeling dat door het Ministerie van EZK samen met I&M samen werd voorbereid. Daarnaast heeft RWS ook inhoudelijk de ministeries ondersteunt bij de Raad van State procedure tegen de besluiten van het inpassingsplan en de MER.

Ook andere actoren speelden een rol in de facilitering van het initiatief. Zo werd de pilotstudie van de coöperatie mede-gefinancierd door het toenmalige ministerie van I&M en RVO en Zeeuwind moest zelf

wel de kosten voor de verdere voorbereiding en ontwikkeling van de locatie financieren (R12). Ook zegde het RVB op voorhand haar medewerking toe aan het initiatief, op voorwaarde dat RWS de watervergunning zou verstrekken (R08; R12). Normaliter kan een opstalovereenkomst pas worden afgesloten nadat een watervergunning is verstrekt. Vanwege de langjarige onderzoeken zou het risico bestaan dat de locatie eerder door een andere partij in gebruik zou worden genomen. Zeeuwind wilde daarom op voorhand zekerheid van het RVB hebben dat na het verkrijgen van de watervergunning gebruik gemaakt kon worden van de gronden.

### Motieven voor facilitering

RWS geeft aan dat de toenmalige DG van RWS zich positief had uitgesproken over het meewerken van RWS aan de mogelijkheid van windenergie op waterkeringen, mede gezien de duurzaamheidsdoelstellingen van het kabinet. De opstelling van de DG gaf ruimte aan de samenwerking tussen RWS en de energiecoöperaties om te onderzoeken of een windpark op het Krammersluizencompex mogelijk is:

> *"Het kabinet heeft de doelstelling, Rijkswaterstaat heeft veel gronden, veel geschikte locaties waar weinig mensen wonen, waar veel wind is. De combinatie heb je gewoon mee. Laten we eens kijken of we wat meer kunnen betekenen daarin. Dus toen hebben we gezegd: we hebben een locatie waar waarschijnlijk best wel wat kan, maar dat vraagt ook wel wat beweging van ons om daar wat flexibel in te gaan zitten zonder op voorhand te zeggen dat zien we niet zitten en daar hebben we alleen maar last van. Dus we hadden politiek of ten minste bestuurlijk gezien bij ons bij RWS wel de wind mee. (R08, adviseur RWS)"*

RWS geeft ook andere redenen voor de meewerkende opstelling. Als organisatie wilde RWS laten zien dat ze bereid en in staat is om mee te denken met initiatieven van anderen die het areaal van RWS op een andere manier willen benutten. Daarnaast voelde RWS als organisatie zich ook technisch uitgedaagd om te weten wat er qua windenergie mogelijk is op de waterkeringen, mede gezien het perspectief voor windenergie op andere waterkeringen. Meewerken aan het initiatief werd gezien als onderdeel van het reguliere werk. De inzet van personeelscapaciteit was geen motief om niet mee te werken.

Aan de hand van de motieven voor een uitnodigende overheid zijn uit bovenstaande reactie achtereenvolgens de volgende motieven voor RWS af te leiden om het initiatief van Zeeuwind te faciliteren:

- Bestuurlijk motief: De DG van RWS is voorstander van het ruimte beschikbaar stellen voor duurzame energie op waterkeringen. Hij wil daarmee bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen voor duurzame energie.
- Organisatorisch motief: Als organisatie wil RWS laten zien dat ze bereid en in staat is om mee te werken en mee te bewegen met initiatieven van anderen.
- Inhoudelijk motief: Als organisatie voelde RWS zich technisch uitgedaagd om met inachtneming van belangen voor waterveiligheid en scheepvaart te onderzoeken wat er qua windenergie technisch mogelijk is op een waterkering, mede met het oog op de potentiële toepasbaarheid bij andere waterkeringen.

Alhoewel het meewerken met de energiecoöperatie inzet van personeelscapaciteit zou vragen speelde financieel-economische motieven geen rol in de overweging van RWS om wel of niet mee te werken met het initiatief.

### Belemmeringen en stimulansen

Uit het interview met Zeeuwind komen enkele stimulansen naar voren die hebben bijgedragen aan het succes van het initiatief. Bij de aanvang van het initiatief speelde een constructieve grondhouding van RWS ten aanzien van de medewerking aan de pilotstudie een belangrijke rol (i). Daarnaast is het tijdens het onderzoekstraject voor de waterveiligheid en scheepvaart is het belangrijk geweest dat er bereidheid ontstond om elkaars standpunten te begrijpen (ii).

*"Er werd naar ons geluisterd, ook op de inhoud, het waarom. Het uitleggen waarom willen wij bepaalde dingen nu weten, of waarom zien we dat als risico. En dat hebben we andersom ook gedaan. Dus we hebben ons ook echt geprobeerd te verplaatsen in de mensen van Rijkswaterstaat. Dat is iets dat heeft zich opgebouwd. Dat is heel goed gegaan" (R12, omgevingsmanager Zeeuwind.)*

Ook is de meewerkende houding van het RVB een belangrijke stimulans geweest voor het initiatief (iii). Doordat het RVB onder voorwaarde van de watervergunning haar medewerking toezegde voor het verkrijgen een opstalovereenkomst werd er een groot risico weggenomen voor de energiecoöperatie. Zeeuwind zegt hierover:

*"Wij wilden natuurlijk wel weten dat als wij dan konden aantonen dat het kon en we zouden daar de vergunning van Rijkswaterstaat voor krijgen, dat niet het vastgoedbedrijf zou zeggen 'ja bedankt nu gaan we het op de markt zetten en dan kan iedereen er op inschrijven'. Dan hebben wij al dat risico genomen, en onze leden achter ons zeg maar. We hebben toen nog de afspraak kunnen maken van 'als, dan'. Dus als de vergunning zou komen dan zou ook het grondcontract of de opstal overeenkomst volgen" (R12, omgevingsmanager Zeeuwind.)*

Zeeuwind noemt geen belemmeringen voor participatie. Wel had de energiecoöperatie bij vergunningaanvraag meer ruimtelijke vrijheid gewild voor de locaties van de windturbines.

In termen van CLEAR is er in deze casus sprake van 4 stimulansen voor participatie:
Er zou gesteld kunnen worden dat de energie coöperatie naast het kunnen (*Can*) en willen (*Like*) participeren, door RWS en RVB in staat worden gesteld om te mogen participeren (*Enabled*) en te maken en zich naar de energiecoöperatie responsief opstelt. (*Responsive*) Er zijn in deze casus geen belemmerende factoren voor participatie naar voren gekomen.

### Rol- en taakopvatting

In deze casus heeft RWS een faciliterende grondhouding ten opzichte van het initiatief van Zeeuwind om windturbines op de harde waterkering te plaatsen. RWS stelde de energiecoöperatie capaciteit, kennis en kunde ter beschikking om het initiatief mogelijk te maken. Volgens de Overheidsparticipatietrap komt dit overeen met de faciliterende rol van de overheid. De participatieladder is in deze casus minder van toepassing omdat het een initiatief van de coöperatie betreft. De energiecoöperatie wordt namelijk niet politiek-bestuurlijk betrokken in een beleidsproces, maar is zelf initiatiefnemer. Om toch dit te plotten op de participatieladder zou het overeen komen met de meebeslissende burger met een bijpassende faciliterende bestuursstijl.

In deze casus hanteert RWS duidelijk een ontwikkelende assetmanagementstijl. RWS heeft van te voren, gestimuleerd door de DG van RWS, het standpunt ingenomen om verder te kijken dan de kerntaken en een open houding aan te nemen ten opzichte van het initiatief om samen met de energiecoöperatie creatief te zoeken naar multifunctioneel gebruik van de asset. In de zoektocht naar de functiecombinaties van waterkering én duurzame energieopwekking, krijgt de energiecoöperaties veel ruimte en is er een intensieve samenwerking tussen RWS en de energiecoöperatie mogelijk. De condities voor een ontwikkelende assetmanagementstijl zijn gunstig. Er is sprake passende persoonlijke en organisatorische condities. De experts van RWS werkt constructief samen met de energiecoöperatie en de DG van RWS stimuleert de samenwerking. Ook wordt de samenwerking met het RVB niet institutioneel belemmerd door regelgeving.

### Deelconclusie

- Ten opzichte van het initiatief van Zeeuwind stelde RWS zich op als een faciliterende overheid.

- RWS hanteert een ontwikkelende assetmanagementstijl. RWS kijkt verder dan zijn kerntaken en zoekt samen met Zeeuwind naar de combinatie van waterkeringsfunctie én duurzame energieopwekking. RWS biedt veel ruimte voor eigen invulling aan de energiecoöperatie en werkt intensief met de energiecoöperatie samen om de functiecombinatie mogelijk te maken.
- RWS had een positieve en flexibele grondhouding en werkte in verschillende rollen mee aan het initiatief en stelde capaciteit, kennis en kunde beschikbaar:
    - In de projectvoorbereiding werkten RWS en de energiecoöperatie samen in het onderzoek naar dijkveiligheid en scheepvaartveiligheid.
    - Als vergunningverlener stelde RWS de voorwaarden op voor een windpark op de waterkering.
    - Als inhoudelijk deskundige ondersteunde RWS andere overheden bij de totstandkoming van het initiatief.
- De faciliterende houding van RWS heeft zijn grondslag in de volgende motieven
    - Bestuurlijk motief: de DG van RWS toonde zich voorstander van onderzoek naar duurzame energie op waterkeringen vanwege kabinetsdoelstellingen voor duurzame energie.
    - Organisatorisch motief: RWS als organisatie is bereid en in staat om in samenwerking met anderen initiatieven van derden op RWS areaal mogelijk te maken.
    - Inhoudelijk motief: RWS voelde zich uitgedaagd om de technische mogelijkheden te onderzoeken voor windenergie op een waterkering, mede gezien de potentie bij andere waterkeringen.
- Voor Zeeuwind waren de constructieve houding van RWS en de bereidheid om naar elkaars standpunten te luisteren stimulerende factoren die hebben bijgedragen aan het succes van het initiatief. Daarnaast is het een belangrijke stimulans geweest dat het RVB onder voorwaarde van de watervergunning haar medewerking toezegde voor het verkrijgen een opstalovereenkomst.

## 5.2 Casus A37 Holsloot

### Inleiding

In het kader van het Pilotprogramma hernieuwbare Energie op Rijksgrond wil RWS de gronden langs de snelweg A37 via een openbare procedure op de markt te zetten om duurzame energie te laten opwekken. Een groep inwoners van de gemeente Coevorden heeft zich verenigd in initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot en is voornemens om een energiecoöperatie op te richten die op de klaverbladen van het Knooppunt Holsloot zonne-energie gaat opwekken (R11). Knooppunt Holsloot verbindt de A37 met de N34 via een klaverbladconstructie.

In 2016 heeft RWS in een ruimtelijke voorverkenning het idee uitgewerkt om langs de A37 zonne-energie op te wekken. In het vervolg daarop hebben de gemeentes Coevorden, Emmen, Hoogeveen, netwerkbedrijf Enexis Groep en netbeheerder Rendo, de provincie Drenthe en RWS op de Klimaattop van Noord-Nederland van 2017 een intentieverklaring getekend om een verkenning uit te voeren hoe er in nauwe samenwerking met de omgeving van de A37 een zogenaamde Zonneroute gemaakt kan worden (Rijkswaterstaat, 2017). Voor de verkenning is een stuurgroep en een projectteam opgericht waarin de samenwerkingspartners deelnemen. De provincie is voorzitter van de stuurgroep. Sinds oktober 2018 maakt het project Zonneroute A37 onderdeel uit van het Pilotprogramma Hernieuwbare Energie op Rijksgronden. Het Pilotprogramma verkent en bereid meerdere locaties langs de Rijksinfrastructuur voor ten behoeve van de winning van duurzame energie, om deze vervolgens via een openbare procedure naar de markt te brengen. RWS, het RVB en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland voeren het Pilotprogramma uit in opdracht van het ministerie van EZK (Rijkswaterstaat, 2019).

Begin 2019 zijn de bewoners van de omliggende gemeenten van de Zonneroute via informatieavonden betrokken bij de verkenning en heeft RWS kennis genomen van het voornemen van de initiatiefgroep

Klavertje4 Holsloot (R01). In de initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot zitten afgevaardigden van de bewonersverenigingen van de vier omliggende dorpskernen Dalen, Holsloot-Den Hool, Erm en Wachtum. De initiatiefgroep ziet zichzelf als een energiecoöperatie in oprichting en heeft de ambitie om het knooppunt Holsloot langs de A37 te ontwikkelen en te exploiteren en wil de opbrengsten van het zonnepark ten gunste laten komen van de vier dorpsbelangen.
Sinds de informatieavonden heeft de initiatiefgroep contact met RWS via de werkgroep Holsloot (R01; R11.) De werkgroep Holsloot is door de provincie opgericht om met name de mogelijkheden voor participatie rondom het knooppunt Holsloot te onderzoeken (R11). In het kader van de provinciale ambitie om de verbreding van de N34 energieneutraal te laten plaatsvinden heeft de provincie de velden rondom Knooppunt Holsloot op het oog voor duurzame energieopwekking. De werkgroep Holsloot is ontstaan naar aanleiding van het verzoek van omwonenden (de initiatiefgroep) aan de provincie die interesse hebben in exploitatie van de velden rondom het Knooppunt. RWS neemt als vertegenwoordiger van de Zonneroute deel aan de werkgroep (R02).

### Facilitering

Uit de interviews met RWS en de initiatiefgroep blijkt dat de initiatiefgroep niet door RWS wordt gefaciliteerd. RWS stelt geen middelen, capaciteit of kennis ter beschikking, noch is er directe samenwerking tussen de initiatiefgroep en RWS. Wel mag de initiatiefgroep als gast de vergaderingen bijwonen van de werkgroep Holsloot waarin RWS, de provincie Drenthe en de gemeente Coevorden de mogelijkheden voor participatie rondom knooppunt Holsloot bespreken

De initiatiefgroep ervaart steun vanuit de provincie en vindt hun houding in de Stuurgroep van de Zonneroute constructief. De provincie heeft op aangeven van de initiatiefgroep de werkgroep Holsloot opgericht en het contact met de provincie is laagdrempelig. De initiatiefgroep wordt financieel niet door de provincie ondersteund.

Volgens de initiatiefgroep staan in de stuurgroep van de Zonneroute A37 de wethouders van de gemeente Coevorden achter het voornemen van de initiatiefgroep. Ondanks de bestuurlijke steun ervaart de initiatiefgroep geen praktische steun van de gemeente in de vorm van capaciteit, geld of expertise. Zo is er geen ambtelijk contactpersoon van de gemeente toegewezen aan de initiatiefgroep, noch is er sprake van financiële ondersteuning of actief participatiebeleid waarmee de initiatiefgroep gefaciliteerd wordt.

### Motieven voor facilitering

De houding van RWS om de initiatiefgroep niet te faciliteren of een directe samenwerking aan te gaan lijkt gebaseerd te zijn op het idee dat de initiatiefgroep wordt gezien als potentiële partij die meedoet met de openbare procedure voor de gronduitgifte, waarbij iedere partij evenveel kans zou moeten maken. Het hebben van voorkennis kan leiden tot uitsluiting van de procedure. RWS zegt hierover:

> *"Wat ook een belangrijke belemmering is dat wanneer je met elkaar blijft praten, dat zij [de initiatiefgroep] op een gegeven moment best wel wat kennis -voorkennis- krijgen over het project, en daarmee als inschrijver- als exploitant- gaan handelen, dan schrijven ze in op de grondpositie als je het openbaar uitgeeft. Echter als je als partij heel veel voorkennis hebt dan mag je niet meer meedoen aan de inschrijving."(R02, projectadviseur RWS)*

Tegelijkertijd maakt RWS onderdeel uit van een breder bestuurlijk samenwerkingsverband met onder andere gemeenten en provincies waarin RWS rekening heeft te houden met de belangen van de partners en stakeholders. Voor de gemeenten en provincie als samenwerkingspartners zijn participatie en lokaal draagvlak van de bewoners belangrijk. In die setting is de initiatiefgroep voor RWS een stakeholder die ook participatie nastreeft. In die hoedanigheid neemt de initiatiefgroep als gast deel aan de werkgroep Holsloot.

*"..al onze stakeholders zijn ons even lief zeg ik altijd. Wij hebben op zich geen voorkeur. Stel dat je een voorkeur hebt dan kun je die nooit uitspreken. En aan de andere kant moet je wel kijken dat je het wel zo optimaal met de wens van je omgeving -de stakeholders - probeert je rekening te houden, want kan dan wél en wat kan dan niet?"(R01, projectmanager RWS)*

De volgende motieven zijn te herkennen voor het wel en niet faciliteren van de initiatiefgroep:

- Voor RWS geldt gelijke behandeling als motief[1] om niet samen te werken met de initiatiefgroep. Samenwerking zou kunnen leiden tot voorkennis bij de initiatiefgroep bij een openbare procedure voor gronduitgifte. RWS is van mening is dat bij een openbare procedure potentiële inschrijvers gelijk behandeld moeten worden. Voorkennis kan leiden tot uitsluiting. Gelijke behandeling kan gezien worden als *een* democratisch motief, maar wijkt af van de omschrijving van Democratisch motief uit het theoretisch kader hetgeen omschreven is als "*ter versterking van democratische legitimiteit*"
- Daarnaast geldt het bestuurlijk motief voor RWS om in contact te staan met de initiatiefgroep via de werkgroep Holsloot. De gemeente Coevorden en de provincie Drenthe als samenwerkingspartners van RWS vinden participatie en lokaal draagvlak voor het project belangrijk, en hebben hiertoe werkgroep Holsloot opgericht waaraan de initiatiefgroep als gast deelneemt.

In de interactie tussen RWS en de initiatiefgroep blijkt gelijke behandeling als motief dan het bestuurlijk motief.

### Belemmeringen en stimulansen

De grootste belemmering voor een samenwerking met RWS komt voort uit de opstelling van RWS en het uitgangspunt van een openbare procedure. (R11)

De initiatiefgroep ziet in de werkgroep Holsloot weinig echte samenwerking met RWS en voelt zich als groep burgers en niet-professionals slecht gehoord. De initiatiefgroep heeft het gevoel dat er niets met de inbreng van de initiatiefgroep wordt gedaan. RWS heeft in de werkgroep vaak een dominant bepalende houding en laat weinig ruimte aan andere deelnemers. Men had een andere opstelling van RWS verwacht met meer medewerking, samenwerking, hulp en advies, bijvoorbeeld dat RWS meer gebruik van de initiatiefgroep zou maken om draagvlak voor het project te creëren en om weerstand te voorkomen.

*"Om dat te voorkomen hier langs de A37 dan denk ik dan moet je je opener opstellen (…) Hier ligt een unieke kans, want je hebt hier vier dorpsbelangen die zijn vertegenwoordigd, en daar kun je alles mee doen en vragen wat je wilt. Wij hebben laatst ook voorgesteld geef ons nu een beetje ruimte zodat wij kunnen uitdragen naar de omgeving, en hoeveel draagvlak is er (…) maar die ruimte wordt ons niet gegeven." (R11, voorzitter initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot)*

De initiatiefgroep geeft aan dat RWS niet gewend is aan de steeds mondig wordende burger en vindt dat ze meer out-of-the-box moet denken en zich flexibeler moet opstellen. RWS staat volgens de initiatiefgroep te weinig open voor oplossingen en benaderingen die vanuit de burgers komen en blijft te veel bij haar eigen plan. Zo vraagt de initiatiefgroep zich af waarom de hele A37 in plaats van een openbare tendering niet samen met andere bewonersgroepen kan worden ontwikkeld.

*"Waarom moet je altijd gaan aanbesteden?. ...er is een initiatiefgroep voor Holsloot, er wordt aangegeven van ja maar er zijn nog meer groepen. Dan zeg je toch we gaan die hele zonneroute eerst eens ontwikkelen met de omgeving. Dat is nooit in beeld geweest, en ik zou*

[1] Gelijke behandeling kan gezien worden als *een* democratisch motief, maar wijkt af van de omschrijving van Democratisch motief uit het theoretisch kader hetgeen omschreven is als "*ter versterking van democratische legitimiteit.* Gelijke behandeling komt dus naar voren als motief die niet beschreven is in het theoretisch kader.

*niet weten waarom je dat niet zou kunnen doen" (R11, voorzitter initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot)*

In werkgroep houdt RWS vast aan het uitgangspunt van een openbare procedure. Dit uitgangspunt blijkt bepalend voor de omgang met de initiatiefgroep. Tijdens de overleggen van de werkgroep wordt de initiatiefgroep informatie onthouden, omdat het de initiatiefgroep van voorkennis zou voorzien bij een openbare tenderprocedure (R11) RWS bevestigt dit en ziet het hebben van voorkennis als problematisch omdat dit bij bezwaar kan leiden tot uitsluiting bij een openbare tender (R01) en vindt dat de initiatiefgroep niet duidelijk is in wat ze wil bereiken, of de initiatiefgroep wil participeren of ook eigenaar en exploitant van het zonnepark wil zijn.

*"Als je een exploitant wordt van zon dan gaan we niet meer met je praten en ben je pas weer in beeld op het moment dat de aanbesteding opgestart gaat worden." (R01, projectmanager RWS)*

Een andere belemmering is volgens de initiatiefgroep het ontbreken van gemeentelijk participatiebeleid en Rijksbeleid voor energiecoöperaties die energie willen opwekken op publieke gronden. De initiatiefgroep vindt dat aanvullend gemeentelijk participatiebeleid nodig is gezien de weerstand van de bevolking tegen zonneparken (Dagblad van het Noorden, 2018; R11). Hierbij wordt gewezen op de buurgemeente Emmen die actief participatiebeleid voert:

*"Als je bij de gemeente Emmen komt, als een initiatiefgroep bijvoorbeeld wij, in de gemeente Emmen komt met een plan dat soortgelijk is, dan zit daar een projectbureau die gaat over duurzaamheid. Die worden daar warm onthaald. Nou kom binnen, wat is je plan ? Kortom die worden begeleid in het traject. ... In Coevorden is dat niet zo." (R11, voorzitter initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot)*

De initiatiefgroep vindt het streven naar 50 % lokaal eigendom te weinig en is van mening dat er sprake moet zijn van volledig lokaal eigendom. RWS heeft zich volgens de initiatiefgroep aan het Rijksbeleid te houden en zou een actievere rol kunnen spelen kunnen in de participatie van bewoners, door bijvoorbeeld door de bewoners van de dorpen of gemeenten langs de Zonneroute te enthousiasmeren en door initiatiefgroepen te maken waarmee draagvlak kan worden verkregen. De initiatiefgroep zegt over de huidige wijze van participatie door RWS in het project het volgende:

*"Er wordt heel veel over participatie geroepen. Alleen dan is het een informatiebijeenkomst om een uitleg te geven. Dat wordt gezien als participatie, maar dat is het niet." (R11, voorzitter initiatiefgroep Klavertje4 Holsloot)*

De opstelling van de provincie Drenthe wordt ervaren als een stimulans. De initiatiefgroep voelt zich ondersteund door het oprichten van de werkgroep Holsloot en waar de initiatiefgroep als gast aan mag deelnemen, en is positief over het laagdrempelige contact met de provincie.

Als bovenstaande belemmeringen en stimulans worden geanalyseerd aan de hand van CLEAR blijkt in deze casus dat de initiatiefgroep niet in staat wordt gesteld om echt te mogen participeren (*Enabled*). Alleen via de gastenstatus in de werkgroep kan de initiatiefgroep inbreng hebben. De openbare procedure van de gronduitgifte en de kans op het verkrijgen voorkennis en de houding van RWS staan het mogen participeren van de initiatiefgroep in de weg. Het gevraagd worden om te participeren (*Asked*) is beperkt van toepassing. Alhoewel de initiatiefgroep is gevraagd om deel te nemen in de werkgroep Holsloot door de provincie Drenthe, is er sprake van een belemmering omdat de initiatiefgroep als gast niet volwaardig deelneemt. De responsiviteit (*Responsive*) van RWS wordt door de initiatiefgroep eveneens als een

belemmering ervaren. De initiatiefgroep wordt in de werkgroep Holsloot slecht gehoord en merkt dat er niets met de inbreng van de initiatiefgroep wordt gedaan.

### Rol- en taakopvatting

Op basis van de participatieladder kan de mate van burgerparticipatie van RWS met de initiatiefgroep worden geclassificeerd als het informeren en raadplegen van een stakeholder. Een adviserende rol van de initiatiefgroep is niet van toepassing, omdat RWS niet open staat voor de ideeën en oplossingen van de initiatiefgroep.

Vanuit het perspectief van overheidsparticipatie  kenmerkt de handelingswijze van RWS zich richting de initiatiefgroep als een regulerende en een regisserende overheid. RWS reguleert het initiatief van de initiatiefgroep door de regels van openbare gronduitgifte in de werkgroep centraal te stellen. Een samenwerking met de initiatiefgroep is uitgesloten omdat dit kan leiden tot voorkennis bij de initiatiefgroep en zou tegen het principe ingaan tegen gelijke kansen bij een openbare procedure Naast regulering is er sprake van een regisserend optreden van RWS samen met andere overheden. Doordat er een keuze is gemaakt voor een openbare gronduitgifte van de Rijksgronden zal het project Zonneroute A37 na voorbereiding aan de markt worden aangeboden, waarna marktspelers de zonneparken kunnen ontwikkelen en exploiteren. De gekozen werkwijze biedt geen plaats voor een stimulerende of faciliterende houding ten opzichte van de initiatiefgroep, zonder het risico dat de initiatiefgroep zichzelf uitsluit van de openbare procedure. De regulerende en regisserende opstelling van RWS bepaalt daarmee dat de initiatiefgroep in een vroegtijdig stadium niet in staat wordt gesteld om te kunnen meedenken en meebeslissen in de Zonneroute. Met die opstelling beperkt RWS de invloed die het burgerinitiatief heeft om het eigen initiatief vorm te geven.

In deze casus hanteert RWS een accomoderende assetmanagementstijl. RWS wil zelf geen energiewinnen langs de A37 maar stelt haar gronden via een openbare gronduitgifte ter beschikking aan derden. Alhoewel RWS in deze casus verder kijkt dan de kerntaken, ze heeft immers samen met RVB en RVO van EZK de opdracht gekregen om gronden op markt te zetten, voegt ze geen taken toe aan haar kerntaken en wordt de gronduitgifte met inachtneming van de kerntaken bekeken. RWS stelt namelijk assets ter beschikking voor duurzame energiewinning op voorwaarde dat de primaire taken niet in het geding komen. RWS heeft daarmee een relatief smalle taakopvatting.

### Deelconclusie

- In deze casus stelt RWS zich ten opzichte van de initiatiefgroep Klavertje4Holsloot op als een regulerende en een regisserende overheid.
- RWS hanteert een accomoderende assetmanagementstijl met een smalle taakopvatting. RWS wil zelf geen energiewinnen langs de A37 maar stelt haar gronden via een openbare gronduitgifte ter beschikking aan derden. De gronduitgifte wordt in samenwerking met de omliggende gemeenten en de provincie Drenthe voorbereid. Na gunning kunnen marktspelers de zonneparken ontwikkelen en exploiteren op voorwaarde dat de primaire taken niet in het geding komen.
- De initiatiefgroep wordt niet door RWS gefaciliteerd
    - RWS stelt geen middelen, capaciteit of kennis ter beschikking.
    - Er is geen directe samenwerking tussen de initiatiefgroep en RWS.
    - De initiatiefgroep mag wel als gast de vergaderingen bijwonen van de werkgroep Holsloot waarin RWS, de provincie Drenthe en de gemeente Coevorden de mogelijkheden voor participatie rondom knooppunt Holsloot bespreken.
- Voor de opstelling van RWS zijn de volgende motieven van toepassing
    - Het motief van gelijke behandeling: omdat RWS bij een openbare procedure potentiële inschrijvers gelijk wil behandelen stelt RWS zich niet-faciliterend en niet-samenwerkend op

richting de initiatiefgroep. Faciliteren en samenwerken zou kunnen leiden tot voorkennis bij de initiatiefgroep bij een openbare procedure voor gronduitgifte.
    - het bestuurlijk motief: RWS staat met de initiatiefgroep in contact via de werkgroep Holsloot vanwege het belang dat gemeente Coevorden en de provincie Drenthe als samenwerkingspartners van RWS hechten aan participatie en lokaal draagvlak.
- De initiatiefgroep vindt dat de grootste belemmering voor een samenwerking met RWS dat ze vanwege de procedures niet in staat worden gesteld om te participeren *(Enable*) en dat RWS niet responsief (*Responsive*) is.
    - RWS houdt teveel vast aan zijn eigen plan voor openbare tendering en staat te weinig open voor oplossingen en benaderingen die vanuit de burgers komen.
    - De initiatiefgroep voelt zich in de werkgroep Holsloot slecht gehoord en heeft het gevoel dat er niets met de inbreng van de initiatiefgroep wordt gedaan.
    - Daarnaast ziet de initiatiefgroep het als een belemmering dat er geen gemeentelijk participatiebeleid en Rijksbeleid is voor energiecoöperaties die energie willen opwekken op publieke gronden.

## 5.3 Casus Steunpunt Houten

### Inleiding

Bij de nieuwbouw van het steunpunt Houten is RWS een samenwerking aangegaan met energiecoöperatie OnzeZon Houten. De energiecoöperatie is eigenaar en beheerder van het dak van het steunpunt dat bestaat uit zonnepanelen en waarmee duurzame energie wordt opgewekt voor haar leden.

RWS is verantwoordelijk voor het verkeersmanagement op de snelwegen en streeft naar vlotte en veilige doorstroming van het verkeer. Voor de gladheidsbestrijding als één van de taken van verkeersmanagement beheert RWS 57 steunpunten met materieel om ingezet te worden bij gladheid, zoals een zoutloods, sneeuwschuivers en strooiers. Binnen RWS is het landelijke organisatieonderdeel Verkeer- en Watermanagement (VWM) verantwoordelijk voor de gladheidbestrijding. Zij is intern opdrachtgever voor de Corporate Dienst (CD) van RWS die onder andere de taak heeft om huisvesting van de steunpunten te regelen. De CD is verantwoordelijk voor de aanbesteding van de bouw van de nieuwe steunpunten en het beheer ervan na oplevering In het landelijke renovatie-programma voor de steunpunten is een duurzaamheidsambitie geformuleerd en is de locatie in Houten langs de A27 als pilot gekozen. Bij de nieuwbouw van dit steunpunt is het dak gemaakt van ongeveer 1600 zonnepanelen, waardoor dakmateriaal wordt uitgespaard én er duurzame energie wordt opgewekt. Een klein deel van het zonnedak is gebruikt om het steunpunt energieneutraal te maken. De overige ruim 1500 panelen zijn in eigendom van een lokale energiecoöperatie, die daarmee duurzame energie opwekt voor haar leden.

### Facilitering

In deze casus gaat het niet om een initiatief van een energiecoöperatie die RWS benadert, maar gaat RWS een overeenkomst aan met een bedrijf dat een energiecoöperatie opricht om eigenaar van het dak van het steunpunt te worden en om deze te exploiteren.

Uit het interview met RWS blijkt dat tijdens de voorbereidings- en realisatiefase RWS geen direct contact had met de energiecoöperatie. De facilitering van de energiecoöperatie over het project verliep via Green Energy Facilities en het RVB die opstalrecht heeft verleend aan de energiecoöperaties. Een directe facilitering van de energiecoöperatie door RWS was niet aan de orde. Indirect was er echter wel sprake van een facilitering omdat de energiecoöperatie via het bedrijf gebruik heeft kunnen maken van de ruimte die RWS aanbiedt om zonnepanelen te installeren en duurzame energie op te wekken.

Pas in de exploitatiefase was er interactie tussen de energiecoöperatie en RWS. Nadat de installatie in productie is genomen is er tweemaal stormschade geweest met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van

de energiecoöperatie en haar relatie met RWS (R10). De losgewaaide panelen hebben schade veroorzaakt aan de panelen van RWS en aan de het onderliggende gebouw. RWS stelde de energiecoöperatie aansprakelijk voor de schade. Uiteindelijk wordt dit een ingewikkelde verzekeringszaak met als gevolg dat uitsluitsel over de aansprakelijkheid en schuld uitblijft en de energiecoöperatie de schade niet kan verhelpen, de installatie stil ligt en er zijn geen inkomsten. Zonder de schuld- en aansprakelijkheidsvraag te beantwoorden is er een tussenoplossing gekomen en is een deel van de schade hersteld, waarna de installatie deels weer in gebruik is genomen. Sinds de eerste storm is de relatie met RWS *"sub-optimaal"* is omdat *"Rijkswaterstaat ondertussen blijft duwen op die 40.000 euro"* (R10).

In juni 2019 ontstaat er een tweede stormschade. Als gevolg van een losgekomen spant van het onderliggende gebouw is de installatie opgeduwd en zijn er panelen afgewaaid. Voor de energiecoöperatie is het overduidelijk dat RWS verantwoordelijk is voor de schade omdat het spant onderdeel is van het onderliggende gebouw dat eigendom is van RWS. Ze had verwacht dat RWS verantwoordelijkheid zou nemen en snel tot reparatie zou overgaan. Dit bleek niet het geval, sindsdien verloopt het contact moeizaam met RWS. RWS houdt het contact af omdat ze in afwachting is van het rapport van de schade-expert.

### Motieven voor facilitering

In de voorbereiding van het project was een grote mate van wederkerigheid voorzien omdat de organisaties optimaal zouden bijdragen aan elkaars doelen. Zo streeft RWS duurzame bouw en gebruik van het steunpunt na, en het zonnedak draagt hieraan bij doordat bouwmateriaal uitgespaard wordt en er duurzame energie wordt opgewekt. RWS had zelf maar een klein deel van het dakoppervlak nodig is om het eigen stroomverbruik te compenseren. Het grootste deel van het dak is bedacht als eigendom van een energiecoöperatie die daarmee duurzame energie opwekt voor haar leden. Voor de financiering wordt via een bedrijf een energiecoöperatie opgericht met leden uit Houten en Utrecht die eigenaar zijn van de zonnepanelen op het dak. Als tegenprestatie stelt RWS de ruimte beschikbaar voor de installatie. Dit wordt geïllustreerd door de adviseur van RWS

> *"…dat is win win win, want we zijn goedkoper uit, en we hebben zonnedak, en we hebben onze buren blij gemaakt" (R04, projectadviseur RWS)*

Het plan van RWS werd gesteund door de wethouder van de gemeente Houten die zich positief toonde over het betrekken van de inwoners van Houten bij het project (DuurzaamNieuws, 2016; R04). Het betrekken van burgers werd door RWS gezien als een kans om de duurzame ambitie mogelijk te maken, maar vormde geen voorwaarde. Nadat EO.N zich terugtrok uit het project, overwoog RWS om een gewoon dak te plaatsen, maar vanwege de bestuurlijke verwachtingen van de gemeente Houten voelde RWS zich gecommitteerd aan het project en heeft besloten om het project voort te zetten. RWS zegt hierover

> *"Wij wilden er eigenlijk van af, want dit had al veel tijd gekost ….maar inmiddels hadden wij ook op bestuurlijk niveau contacten gelegd met de wethouder van de gemeente Houten. We hadden er ook al allerlei plannen mee, we gaan lintjes doorknippen en dergelijke." (R04, projectadviseur RWS)*

Afgezet tegen de motieven van een responsieve overheid  is tijdens de voorbereidings- en realisatiefase sprake van:

- Inhoudelijk motief. Door de samenwerking met de energiecoöperatie wordt de duurzame ambitie van RWS waargemaakt.
- Financieel-economisch motief. Door de samenwerking met de energiecoöperatie wordt het financieel haalbaar om een volledig zonnedak op het steunpunt te kunnen verwezenlijken.

- Bestuurlijk-maatschappelijk motief. Het initiatief van RWS om een energiecoöperatie op te richten en omwonenden te betrekken bij de verduurzaming van het steunpunt werd gesteund door de wethouder van de gemeente Houten. In latere instantie is het bestuurlijke commitment doorslaggevend om het project door te starten

Met de overdracht van het zonnedak aan de energiecoöperatie veranderden ook de motieven voor de interactie tussen RWS (R04). In de exploitatiefase RWS stelt zich meer op als beheerder van het steunpunt dan als initiatiefnemer. Alhoewel RWS zijn duurzaamheidsdoel nog nastreeft, lukt het niet om dat in samenwerking met de energiecoöperatie te doen. Motieven om niet samen te werken met de energiecoöperatie lijken de overhand te nemen. Beheerdersbelangen van RWS worden steeds belangrijker gevonden.
Naast het financiële en juridische aansprakelijkheidsvraagstuk van de stormschade, speelden andere belangen een rol. Nadat E.ON zich had teruggetrokken waren er bij RWS meerdere zorgen. Zo had het materiaal een jaar niet onder een afdak hadden gestaan, en speelde het thema veiligheid. Zo vreesde RWS tijdens de stormen voor negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid en waren er zorgen over de veiligheid van de werkomgeving.

> *"we waren bang dat het ook op de snelweg zou terechtkomen, maar dat was niet het geval. De panelen waren op het terrein gebleven." (R04, projectadviseur RWS)*

> *"Er waren mensen van Rijkswaterstaat ter plekke aanwezig en die zaten- naar horen zeggen- met angst en beven in het koffiekamertje te wachten - of ze niet wisten of het hele dak naar beneden zou komen. … Vervolgens schatte Rijkswaterstaat de risico's hoog. Die wil niet dat de installatie daar ligt.. Dus sinds juni ligt het weer stil."(R10, secretaris Energiecoöperatie OnzeZon Houten)*

RWS geeft aan dat ze het beheerrisico te groot vindt en juridisch te ingewikkeld en wil voor toekomstige steunpunten niet meer met energiecoöperaties samenwerken. Voor de toekomstige zonnedaken op nieuwbouwlocaties is bij het ministerie van IenW aanvullende financiering gevonden. De elektriciteitsproductie van nieuwe zonnedaken zal door RWS zelf worden gebruikt, waarbij de investering op termijn zal worden terugverdiend.

Naar de motieven voor een responsieve overheid komt dit in de exploitatiefase voor RWS neer op de volgende redenen om niet te faciliteren of samen te werken:
- Financieel -economisch motief : De stormschades hebben het besef bij RWS doen ontstaan dat de samenwerking met de energiecoöperatie teveel beheerdersrisico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld als het gaat om juridische aansprakelijkheid of potentiële blootstelling van het materieel.
- Inhoudelijk motief. Hierbij gaat het om verkeersveiligheid en de veiligheid van de werkomgeving

### Belemmeringen en stimulansen

Tijdens de voorbereidings- en realisatiefase zijn er geen stimulansen of belemmeringen door de energiecoöperatie genoemd. Er lijkt in die fase echter wel aan alle factoren voor burgerparticipatie van CLEAR te worden voldaan, omdat de energiecoöperatie op verzoek van RWS door een bedrijf is opgericht en de energiecoöperatie is afgestemd op het doel. Naast dat de energiecoöperatie de middelen heeft (*Can*) en intrinsiek gemotiveerd is (*Like*), is de energiecoöperatie gevraagd (*Asked*), in staat gesteld om te participeren (*Enable*) en is RWS responsief (*Responsive*).

Tijdens de exploitatiefase heeft de energiecoöperatie meerdere belemmeringen ervaren in de samenwerking met RWS. De belemmeringen zijn allemaal terug te voeren op de veranderende houding van RWS na de twee stormschades. Zo vond de energiecoöperatie het contact met RWS slecht en de

afhandeling van de schade te langzaam gaan. De respondent van de energiecoöperatie had van RWS een meer verantwoordelijke en begripvolle houding verwacht:

> *"Ik denk dat zij meer de lead hadden kunnen nemen, tenminste luisteren naar onze argumenten en daar iets mee doen, maar daar is allemaal tot nu toe nog geen sprake van geweest" (R10, secretaris Energiecoöperatie OnzeZon Houten).*

RWS reageert niet op de signalen van de energiecoöperatie en toont geen begrip voor de situatie. Daarmee is de opstelling van RWS niet-responsief (Responsive) en doordat de schadeafhandeling niet wordt opgelost wordt de energiecoöperatie door RWS belemmerd om te participeren (Enabled)

### Rol- en taakopvatting

In de voorbereidings- en realisatiefase lijkt de samenwerking van RWS met E.ON en Green Energy Facilities vergelijkbaar. In beide gevallen wil RWS dat het initiatief van de grond komt en zoekt hiervoor naar mogelijkheden, eerst door aan E.ON en daarna aan Green Energy Facilities te vragen om een samenwerking met een energiecoöperatie en RWS vorm te geven. Volgens de overheidsparticipatietrap zou dit neerkomen op een stimulerende rol van de overheid.

Met de participatieladder is daar meer nuance in aan te brengen. Bij E.ON speelt de eerdere expertise en ervaring met de opzet van een energiecoöperatie een belangrijke rol. Ook van belang in de keuze voor het bedrijf is E.ON als grote marktpartij met het project verbonden zou blijven leden van de energiecoöperatie hun stroom moeten afnemen via een contract bij E.ON. Verder was E.ON een interessante partner om mee samen te werken vanwege het eventuele risico dat ze als grote marktpartij zouden kunnen dragen. Volgens de participatieladder zou de mate van participatie tussen RWS en E.ON gezien kunnen worden als een coproductie met een samenwerkende bestuursstijl.

Bij Green Energy Facilities is er de samenwerking met de energiecoöperatie echter meer vanuit RWS gestuurd dan het geval was met E.ON. De voorwaarden en condities waren al tot stand gekomen uit de eerdere samenwerking met E.ON. Afgezet tegen de participatieladder kan de participatie tussen RWS en Green Energy Facilities eveneens worden geclassificeerd als een coproductie. De stijl is echter meer delegerend dan samenwerkend. Een groot verschil hierbij is dat Green Energy Facilities na overdracht van de energiecoöperatie aan een nieuw bestuur niet meer verbonden is met de energiecoöperatie. Bij E.ON was dat wel het geval aangezien de leden van de energiecoöperatie al klant waren bij E.ON.

In deze fase van de casus hanteert RWS een ontwikkelende assetmanagementstijl. RWS kijkt verder dan haar kerntaken en RWS wil graag samen met de energiecoöperatie een extra functie aan haar assets toevoegen. De brede taakopvatting van RWS in combinatie met een samenwerking met de energiecoöperatie levert voor beide organisaties een meerwaarde op. Een ontwikkelende assetmanagementstijl past bij de condities van deze fase. Persoonlijke en organisatorische condities waren gunstig en ook bestonden er geen institutionele belemmeringen zoals regelgeving. Ook waren de omgevingscondities gunstig. De wethouder gaf aan voorstander zijn te zijn van het initiatief met de coöperatie.

In de exploitatiefase veranderde ook de rollen van RWS en de energiecoöperatie. Bij de overdracht van Green Energy Facilities naar de energiecoöperatie was RWS niet meer de initiatiefnemer van het project maar alleen beheerder van de onderliggende constructie, en de energiecoöperatie was eigenaar, exploitant en beheerder van het zonnedak. Er was steeds meer sprake van een zakelijke relatie en steeds minder van een coproductie. Het aansprakelijkheidsconflict dat ontstond als gevolg van stormschades heeft daarna de zakelijke relatie verstoord omdat het gezamenlijke belang op de achtergrond verdween. Het gevolg was dat RWS en de energiecoöperaties tegenover elkaar stonden. Het hoge risicoprofiel heeft er zelfs toe geleid dat RWS voor toekomstige steunpunten niet meer wil samenwerken met energiecoöperaties. Afgezet op

de participatieladder zou dat neerkomen op de laagste vorm van participatie namelijk het niet betrekken van participanten. In termen van de overheidsparticipatietrap gaat het om reguleren, wat gelijk is het in de toekomst niet meer mogelijk maken.

Qua assetmanagementstijl komt dit neer op integrerend assetmanagement. RWS kijkt breder dan haar kerntaken en heeft nog steeds de ambitie om het dak van het steunpunt te willen combineren met duurzame energieopwekking, maar wil dit in eigen beheer doen én niet samen met een energiecoöperatie. Doordat RWS het beheeraspect en veiligheid zwaarder liet wegen veranderde de organisatorische condities ten nadele van het initiatief.

### Deelconclusies

- In de voorbereidings- en realisatiefase van deze casus treedt RWS op als initiator. RWS heeft een stimulerende rol om eerst door E.ON en daarna door Green Energy Facilities een coproductie tussen RWS en een energiecoöperatie vorm te laten geven voor de exploitatie en beheer van het zonnedak.
- Er is sprake van een ontwikkelende assetmanagementstijl. RWS zoekt creatief naar functiecombinaties voor het dak van het steunpunt en biedt ruimte aan een energiecoöperatie om het zonnedak te beheren, om zo voor zowel RWS als de energiecoöperatie een meerwaarde te creëren
- RWS maakt het voor energiecoöperatie Onze Zon Houten via Green Facilities mogelijk om eigenaar en beheerder te worden van het zonnedak.
- De samenwerking met Onze Zon Houten lag voor RWS in de volgende motieven:
    - Inhoudelijk motief. Samenwerking met de energiecoöperatie maakte de duurzame ambitie van RWS mogelijk.
    - Financieel-economisch motief. Door de samenwerking met de energiecoöperatie wordt het mogelijk om het zonnedak te financieren.
    - Bestuurlijk-maatschappelijk motief. De wethouder van de gemeente Houten steunde de oprichting van een energiecoöperatie om omwonenden te betrekken bij de verduurzaming van het steunpunt. In latere instantie was het bestuurlijke commitment doorslaggevend om het project door te starten.

- In de exploitatiefase was RWS beheerder van de onderliggende constructie, en de coöperatie was eigenaar, exploitant en beheerder van het zonnedak. Door het aansprakelijkheidsconflict dat ontstond als gevolg van stormschades was er steeds minder sprake van een coproductie en verdween het gezamenlijke belang op de achtergrond. RWS nam een regulerende rol aan en beperkte het contact met de energiecoöperatie Onze Zon Houten.
- Er is in deze fase sprake van een integrerende assetmanagementstijl. Nog steeds wil RWS het dak van een steunpunt combineren met het opwekken van duurzame energie, maar niet in samenwerking met een energiecoöperatie. Voor nieuwe steunpunten zal RWS de geproduceerde elektriciteit zelf gebruiken.
- Door het aansprakelijkheidsconflict is er geen sprake meer van facilitering van de energiecoöperatie Onze Zon Houten. En ook bij toekomstige steunpunten zal er geen samenwerking met energiecoöperaties plaatsvinden.
- Na de stormschades namen voor RWS de motieven om niet samen te werken met de energiecoöperatie de overhand. RWS ziet risico's voor de beheerdersbelangen:
    - Financieel -economisch motief : de samenwerking met de energiecoöperatie brengen teveel beheerdersrisico's met zich mee, bijvoorbeeld als het gaat om juridische aansprakelijkheid of potentiële blootstelling van het materieel.
    - Inhoudelijk motief. RWS ziet risico's voor verkeersveiligheid en de veiligheid van de werkomgeving
- Voor de energiecoöperatie was het een grote belemmering dat na de stormschade het contact met RWS slecht was en de schadeafhandeling te langzaam ging. De energiecoöperatie had van RWS meer verantwoordelijkheid en begrip verwacht om de situatie op te lossen.

## 5.4 Casus A12 Bodegraven

### Inleiding

In april 2018 is RWS benaderd door energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk met de vraag of het mogelijk is om gronden van RWS te gebruiken voor duurzame energieopwekking (R06). Naar aanleiding daarvan zijn er vanuit RWS West Nederland Zuid –als verantwoordelijke regiobeheerder – meerdere contactmomenten geweest met de energiecoöperatie.

Begin 2018 heeft de gemeente Bodegraven-Reeuwijk meerdere bewonersavonden georganiseerd om geschikte locaties te identificeren voor het opwekken van duurzame energie (de Windvogel, 2019; OMDH, 2018). De bijeenkomsten hebben geresulteerd in kaarten met zoeklocaties voor duurzame energie. Hieruit komt naar voren dat landbouwgronden en gronden met landschappelijke – of natuurwaarde worden ontzien, en dat de voorkeur uitgaat naar duurzame energiewinning op daken, industrieterreinen en langs infrastructuur (R07). Naar aanleiding van de uitkomsten van de bewonersavonden heeft de energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk RWS benaderd met de vraag of het mogelijk is om gronden langs de infrastructuur te gebruiken voor duurzame energieopwekking (R03).

### Facilitering

Naar aanleiding van het verzoek van de energiecoöperatie heeft RWS twee gesprekken gevoerd met de energiecoöperatie (R06). Tijdens het eerste gesprek is er door RWS meegedacht over de locaties en kwam de middenberm van de A12 naar voren als mogelijke locatie voor zonne-energie. Het signaal dat RWS gaf was echter terughoudend. De prioriteiten van RWS liggen op grotere ontwikkellocaties elders. Het advies aan de energiecoöperatie was om eerst op andere locaties te gaan kijken. In het tweede gesprek gaf RWS aan dat de middenberm van de A12 alleen in gebruik kan worden gegeven als er vanuit beheerdersoogpunt geen belemmeringen zijn, en dat het RVB beleid voor openbare gronduitgifte van toepassing is, hetgeen betekent dat een één-op-één gunning aan de energiecoöperatie niet aan de orde is. Uiteindelijk vond de beheerder het niet wenselijk om op de middenberm duurzame energie te ontwikkelen, omdat het in verwachting ligt dat deze na 2030 gebruikt zal worden voor wegverbreding. Ook met betrekking tot een eventueel tijdelijk gebruik van de locatie toonde RWS zich afhoudend. RWS wil alleen moeite in de locatie steken als er garantie is dat deze ook ontwikkeld gaat worden.

Facilitering vindt plaats door de gemeente Bodegraven-Reeuwijk en de provincie Zuid-Holland. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft een convenant afgesloten met de energiecoöperatie en werkt op regelmatige basis samen. Zo ondersteunt de energiecoöperatie de gemeente met beleidsadvies en de gemeente faciliteert de energiecoöperatie met de mogelijkheid om via de BNG een lening af te sluiten waarvoor de gemeente garant staat (R03; R07).. Daarnaast wordt de energiecoöperatie gefinancierd door provincie Zuid-Holland (R03)

### Motieven voor facilitering

Het verzoek van de energiecoöperatie om gebruik te mogen van de gronden in de middenberm van de A12 voor duurzame energieopwekking en om samen te werken met RWS is om meerdere redenen niet door RWS gehonoreerd (R06). Afgezet tegen de motieven voor een responsieve overheid zou dit neerkomen op de volgende motieven:

- Het financieel-economisch motief. Het verzoek van de energiecoöperatie past niet in de landelijke aanpak en prioriteiten van RWS om op grotere locaties duurzame energie te ontwikkelen. Er is beperkte capaciteit voor onderzoek naar nieuwe en kleinere locaties. De respondent van RWS blikt op de volgende manier terug op het gesprek met de energiecoöperatie

*"Als je snel iets wilt gaan realiseren doe dat niet op Rijkswaterstaatsgronden maar doe dat eerst op andere gronden. Omdat wij op dat moment, zeker in onze regio, vooral wilden meewerken aan grootschalige initiatieven om te kijken hoe dat werkt en minder met kleinschalige initiatieven. Dus op basis van die schaalgrootte heb ik hem geadviseerd om eerst naar andere locaties te gaan kijken" (R06, adviseur RWS.)*

- Inhoudelijk motief. Het verzoek van de energiecoöperatie is slecht te verenigen met het beheerdoel van RWS. In verband met de mogelijke verbreding van de A12 na 2030 is de ontwikkeling van zonne-energie op de middenberm niet wenselijk. Ook een tijdelijk gebruik van de locatie is niet aan de orde. RWS wil alleen moeite in de locatie steken met de garantie dat deze ontwikkeld zal worden (R06).
- Het motief van gelijke behandeling. Daarnaast past het verzoek van de energiecoöperatie niet in de werkwijze van het Rijk (R06) Voor het gebruik van rijksgronden voor de ontwikkeling van duurzame energie geldt het Rijksvastgoedbeleid dat uitgaat van openbare, transparante en marktconforme procedures voor de gronduitgifte. Een preferente positie en samenwerking met de energiecoöperatie is niet aan de orde. Het uitgangspunt is dat elke geïnteresseerde partij gelijke kansen moet hebben. Respondent gaf hierover aan dat als de beheerder toch mocht instemmen met de locatie deze niet één op één aan de energiecoöperatie gegund kan worden:

*"Als we dit wel geschikt achten dan moet dat marktconform openbaar en transparant en dat betekent dat ook als wij dit geschikt vinden wij geen garantie kunnen geven dat jullie dit kunnen gaan exploiteren." (R06, adviseur RWS.)*

Er waren voor RWS geen inhoudelijke, bestuurlijke, democratische, en maatschappelijke motieven om een samenwerking aan te gaan met de energiecoöperatie. De niet-responsieve opstelling is terug te voeren op het centraal stellen van de eigen doelen en procedures.

### Belemmeringen en stimulansen

De energiecoöperatie geeft aan dat het huidige gronduitgiftebeleid van het Rijk werkt als een belemmering en wil principiële zekerheid krijgen dat energiecoöperaties op gronden van het Rijk duurzame energie mogen opwekken. De energiecoöperatie pleit hiervoor om twee redenen. Ten eerste vindt de ze dat duurzame energie langs de snelweg in coöperatief verband ontwikkeld zou moeten worden om lokaal voldoende draagvlak te hebben voor de energietransitie, en niet door een commerciële partij en wordt hierin gesteund wethouder van de gemeente (R07). De respondent van de energiecoöperatie verwoord dat als volgt:

*"..de middenberm van de A12, dan kun je zeggen van dat zou een prachtige plek zijn maar als die plek niet binnen een bereik van een coöperatie ligt en alleen maar binnen het bereik van grote commerciële partijen ligt, ja dan gaan die misschien daar zon op ontwikkelen, maar dat is niet in het belang van deze gemeente, dat is in het belang van de ontwikkelaar "*

Ten tweede is er ook een financieel aspect. Alhoewel de energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk bereid is mee te tenderen in een openbare procedure en dat ook financieel mogelijk is vanwege gemeentelijke bankgarantie, geeft ze aan dat voor de meeste energiecoöperaties niet het geval is (R03). Vanwege het lokale draagvlak voor de energietransitie en financiële concurrentiepositie ten opzichte van commerciële partijen pleit de energiecoöperatie voor het exclusief voor energiecoöperaties beschikbaar komen van Rijksgronden. Ze wenst daarvoor een speciale werkrelatie aan te gaan met het RVB en RWS zodat zij als geprefereerde partij met het Rijk kunnen samenwerken.

*"We willen eigenlijk niet in de sfeer van omgevingsmanagement zitten maar juist nog meer principieel, we zouden graag willen samenwerken met RWS en RVB als het gaat om hoe*

*kunnen we gronden van het Rijk ontwikkelen" (R03, voorzitter Energiecoöperatie Bodegraven Reeuwijk)*

De energiecoöperatie pleit voor flexibiliteit in het gronduitgiftebeleid van het Rijk en dat zou op ministerieel geregeld moeten worden. De energiecoöperatie zou graag zien dat RWS en RVB een opdracht krijgen van het ministerie IenW en BZK te onderzoeken onder welke condities coöperaties op gronden van de staat duurzame energie morgen opwekken. De energiecoöperatie wil dat RWS dit onderwerp met het ministerie te bespreekt en is van mening dat dit in het belang is van RWS omdat het bijdraagt aan de invulling van de verplichtingen uit het klimaatakkoord en bijdraagt aan de realisatie van de eigen duurzame doelen.

Vanuit de gemeente Bodegraven wordt de wens geuit dat de landelijke overheid voor het streven naar 50% lokaal eigendom zich meer committeert, en ervoor zorgt dat dit via de energiecoöperaties kan gaan plaatsvinden. De wethouder is gebaat bij deze duidelijkheid omdat hij dat dan beter aan de inwoners kan uitleggen (R07).

Op basis van bovenstaande kan aan de hand van CLEAR gesteld worden dat de energiecoöperatie de gronduitgifte procedures als belemmerend ervaart waardoor ze niet in staat wordt gesteld om te participeren (*Enable*). Een andere belemmerende CLEAR factor is dat de energiecoöperatie niet gevraagd is om te participeren (*Asked*). Wel is RWS in gesprek gegaan naar aanleiding van het verzoek van de energiecoöperatie. Weliswaar heeft dit niet geleid tot een voor de energiecoöperatie gewenste uitkomst, maar RWS heeft de energiecoöperaties wel van een duidelijke reactie voorzien en is daarmee in responsieve zin niet belemmerend.

### Rol- en taakopvatting

In deze casus stuurt RWS sterk op haar eigen belangen en ziet weinig reden om mee te bewegen met het verzoek van de energiecoöperatie. Het vastgoedbeleid biedt volgens RWS niet de ruimte om een exclusieve samenwerking met de energiecoöperatie aan te gaan en bovendien gaat de prioriteit voor capaciteitsbesteding uit naar grotere ontwikkellocaties. Ook was RWS als beheerder terughoudend omdat er na 2030 een wegverbreding verwacht wordt. Het stimuleren en het faciliteren van dit initiatief wordt niet als kerntaak gezien. RWS wil in deze casus geen bevoegdheden of verantwoordelijkheden overlaten aan het maatschappelijke initiatief van de energiecoöperatie. Als dat al zou gebeuren dan wil ze dat alleen doen onder strikte voorwaarden. Afgezet tegen de overheidsparticipatietrap neemt RWS een regulerende rol aan. Alhoewel beperkt van toepassing op deze casus omdat het een initiatief is van de energiecoöperatie , zou deze casus op de participatieladder neerkomen op het informeren en raadplegen van de energiecoöperatie. RWS voert zelfstandig beleid en informeert de energiecoöperatie en gaat ook met de energiecoöperatie het gesprek aan, maar verbindt daaraan geen consequenties.

De energiecoöperatie wil juist graag als geprefereerde partij een gelijkwaardige samenwerking met RWS en RVB aangaan om Rijksgronden te ontwikkelen. RWS zou volgens de energiecoöperatie het initiatief moeten nemen om een opdracht van het Ministerie IenW en BZK te verkrijgen De energiecoöperatie ziet dit ook als een belang van RWS omdat er dan invulling wordt gegeven aan de verplichtingen uit het klimaatakkoord en haar eigen duurzame doelen kan realiseren. In termen van de participatieladder zou het dan gaan om een coproductie. Vanuit de overheidsparticipatietrap wil de energiecoöperatie dat RWS zich opstelt als een faciliterende-stimulerende overheid vanwege het gedeelde belang.

In deze casus hanteert RWS een beherende assetmanagementstijl. RWS wil zelf geen energiewinnen langs de A12, en kan ook niet meegaan in het verzoek van de energiecoöperaties. RWS legt de focus op haar kerntaken. De beherende assetmanagementstijl lijkt vooral ingegeven te zijn door de organisatorisch en institutionele condities. Organisatorisch gezien heeft RWS in deze casus niet voldoende capaciteit en zijn er

andere prioriteiten. Institutioneel gezien is RWS gebonden aan de openbare procedure van het RVB en kan geen exclusieve samenwerking met de energiecoöperatie aangaan.

### Deelconclusie

- Ten opzichte van het initiatief van de energiecoöperatie neemt RWS een regulerende rol aan.
- In deze casus is er sprake van beherend asset management. RWS stuurt sterk op eigen kerntaken en belangen, is afhoudend en beweegt niet mee met het verzoek van de energiecoöperatie.
- De energiecoöperatie wordt niet door RWS gefaciliteerd. Het verzoek van de energiecoöperatie om de gronden in de middenberm van de A12 te mogen gebruiken voor duurzame energieopwekking en om samen te werken met RWS is om meerdere redenen niet door RWS gehonoreerd.
- RWS heeft de volgende motieven om de energiecoöperatie niet te faciliteren:
    - Het financieel-economisch motief. Er is beperkte capaciteit voor onderzoek naar nieuwe en kleinere locaties zoals Bodegraven. De prioriteit van RWS ligt bij de ontwikkeling van grotere locaties.
    - Inhoudelijk motief. Het verzoek van de energiecoöperatie is niet verenigbaar met de kerntaken van RWS. De ontwikkeling van zonne-energie staat een mogelijke toekomstige verbreding van de A12 in de weg.
    - Het motief van gelijke behandeling. Het verzoek van de energiecoöperatie past niet in de werkwijze van het Rijk. Voor het gebruik van rijksgronden geldt een openbare procedure voor gronduitgifte. Een voorkeurspositie is niet aan de orde omdat potentiële partijen gelijke kansen moeten hebben bij de inschrijving.
- De energiecoöperatie ziet het huidige gronduitgiftebeleid van het Rijk als een algemene belemmering voor energiecoöperaties om duurzame energie op te wekken langs Rijkswegen. Bij het huidige gronduitgiftebeleid bestaat het risico dat gegund wordt aan een ontwikkelaar met onvoldoende draagvlak. Daarnaast is het voor energiecoöperaties niet altijd financieel haalbaar om mee te doen aan een openbare gronduitgifte.

## Samenvattend

In dit hoofdstuk is aan de hand van vier praktijkcasussen onderzocht hoe RWS zich in de praktijk verhoudt tot energiecoöperaties. Zo is onderzocht op welke wijze en waarom RWS wel of niet energiecoöperaties faciliteert en met hen samenwerkt. Ook is vanuit het perspectief van de energiecoöperaties bekeken welke belemmeringen en stimulansen worden ervaren in de samenwerking met RWS. Tot slot is van elke casus beschouwd welke rol- en taakopvatting RWS inneemt ten opzichte van de energiecoöperaties. De bevindingen van de individuele casussen zijn in tabel 10 samengevat.

| thema<br><br>casus | Wijze van facilitering door RWS | Motieven voor facilitering* | Belemmeringen (-) en Stimulansen (+) | Rol en taakopvatting | Rol en taakopvatting |
|---|---|---|---|---|---|
| **Krammer** | -Samenwerking in onderzoek<br>-Opstellen voorwaarden vergunningverlening<br>-Inhoudelijke ondersteuning andere overheden | Bestuurlijk motief (+)<br>Organisatorisch motief (+)<br>Inhoudelijk motief (+) | +bereidheid tot luisteren<br>+constructieve houding van RWS | Faciliterende overheid | Ontwikkelende Assetmanagent-stijl (AM stijl) |
| **Holsloot** | Geen facilitering | motief van gelijke behandeling (-)<br>Bestuurlijk motief (+) | -openbare tendering (-)<br>-Gesloten houding RWS/niet luisteren (-)<br>-ontbreken gemeentelijk en rijkbeleid (-) | Regulerende/ regisserende overheid | Accomoderende AM stijl |
| **Houten**<br>Voorbereiding/ realisatiefase | Via bedrijf | Inhoudelijk motief (+)<br>Financieel economisch motief (+)<br>Bestuurlijk maatschappelijk motief (+) | het mogelijk maken van initiatief(+) | Stimulerende overheid (coproduktie) | Ontwikkelende AM stijl |
| **Houten**<br>Exploitatiefase | Geen facilitering | Inhoudelijk motief (-)<br>Financieel economisch motief (-) | -slecht contact met RWS (-)<br>-RWS neemt te weinig verantwoordelijkheid (-) | Regulerende overheid | Integrerende AM stijl |
| **Bodegraven** | Geen facilitering | Inhoudelijk motief (-)<br>Financieel-economisch motief (-)<br>motief van gelijke behandeling (-) | gronduitgifteb eleid (-) | Regulerende overheid | Beherende AM stijl |

* + motief om wél te faciliteren, - motief om niet te faciliteren

**Tabel 10:** Overzicht van de casusbevindingen op verschillende thema's

# 6. Conclusies en discussie

Dit onderzoek is gestart met de verwachting dat energiecoöperaties vaker een beroep zullen doen op RWS om gronden langs de infrastructuur te mogen gebruiken voor de opwekking van duurzame energie. Met die verwachting is het voor RWS relevant wat de positionering en het handelingsperspectief is ten opzichte van initiatieven van energiecoöperaties. Dit onderzoek had daarom als hoofdvraag: *Hoe verhoudt Rijkswaterstaat zich tot initiatieven van energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op gronden en assets die worden beheerd door Rijkswaterstaat ?'*

In paragraaf 6.1 komen de conclusies van het onderzoek aan bod en zal ingegaan worden de verschillende deelaspecten van het onderzoek. Eerst wordt toegelicht wat de rol is van energiecoöperaties en RWS in het Klimaat- en Energiebeleid, hoe ze met elkaar zijn verbonden en welke actoren relevant zijn voor hun interactie. Daarna worden de bevindingen van de vier onderzochte casussen toegelicht en wordt geconcludeerd op welke wijze en waarom RWS energiecoöperaties al dan niet faciliteert, en welke belemmeringen en stimulansen ze daarbij ervaren. Tot slot wordt er ingegaan op de rol -en taakopvatting van RWS ten opzichte van energiecoöperaties. In paragraaf 6.2 volgt de discussie van het onderzoek en wordt gereflecteerd op de onderzoeksaanpak en worden enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

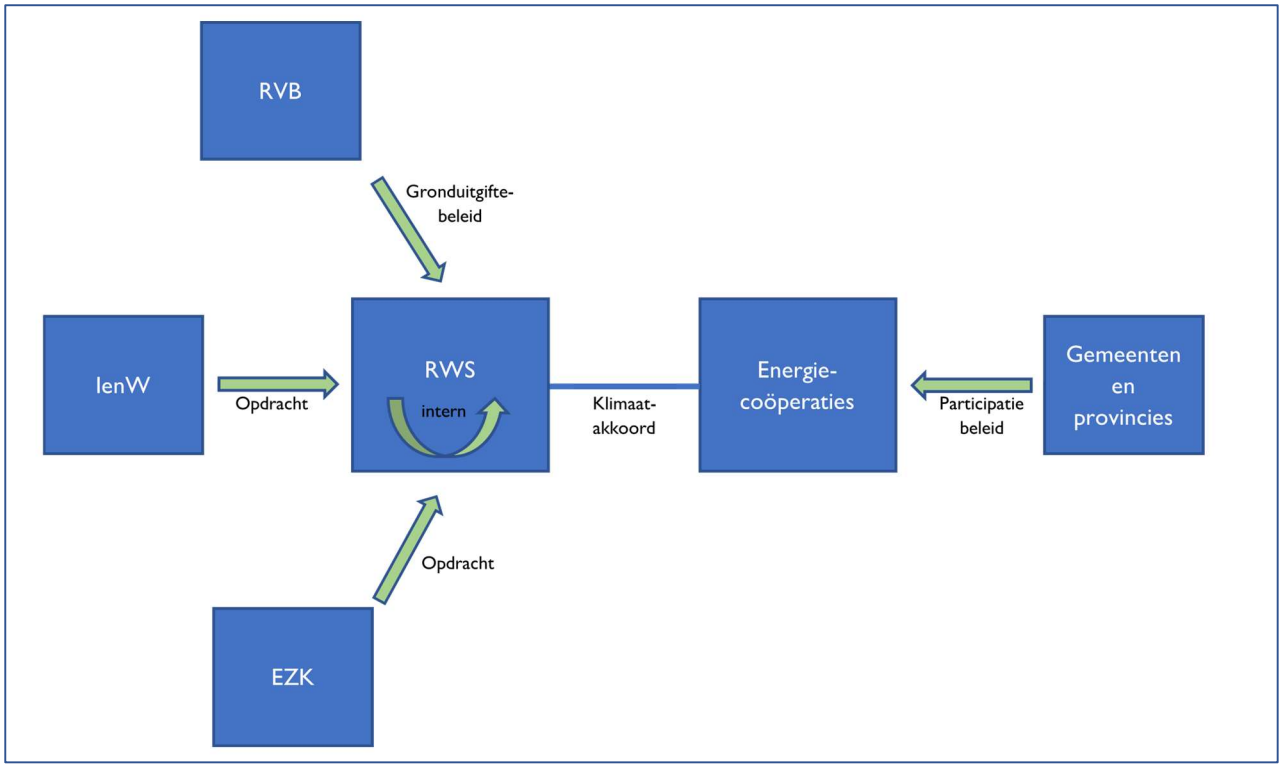
## 6.1 Conclusies

### Energiecoöperaties en RWS in het Klimaatakkoord

Uit dit onderzoek komt naar voren dat RWS en energiecoöperaties door het Energie- en Klimaatbeleid met elkaar zijn verbonden. Energiecoöperaties hebben een belangrijke rol in het Klimaatakkoord vanwege het verkrijgen van lokaal en regionaal draagvlak voor de energietransitie en het streven naar 50% lokaal eigendom. Het Rijk heeft in het Klimaatakkoord een voorbeeldrol door Rijksgronden beschikbaar te stellen voor het opwekken van hernieuwbare energie. Omdat energiecoöperaties voor de realisatie van hun duurzame energieprojecten behoefte aan grond hebben, en RWS een rol heeft in het beschikbaar stellen van Rijksgronden, zijn de organisaties voor elkaar van belang. RWS en energiecoöperaties worden ook beïnvloed door actoren uit het eigen netwerk. Voor energiecoöperaties betekent dat beleid en regelgeving voor RWS relevante actoren ook betekenis krijgt voor energiecoöperaties, en vice versa krijgt beleid en regelgeving dat van toepassing is op energiecoöperaties ook betekenis voor RWS**.**

### Relevante actoren voor Energiecoöperaties en RWS

Uit de actorenanalyse komt naar voren dat RWS en energiecoöperaties onderdeel zijn van een complex speelveld van diverse beleidsactoren en belangen. Naast het eigen beleid is het gronduitgiftebeleid van het RVB het meest relevant voor de interactie met energiecoöperaties. Voor energiecoöperaties zijn gemeenten met hun participatiebeleid het meest direct van invloed. Daarnaast zijn er ook andere actoren van belang vanwege hun mogelijkheid om de interactie tussen RWS en energiecoöperaties te beïnvloeden. De interactie en de mogelijkheid tot beïnvloeding zijn weergegeven in figuur 4 en in de tekst daaronder toegelicht.




**Figuur 4:** Beleids- en beïnvloedingsrelaties van actoren irt interactie tussen RWS en energiecoöperaties.

Uit de actorenanalyse blijkt dat zowel het interne beleid van RWS en als het beleid van het RVB het meest invloedrijk is op de interactie tussen RWS en energiecoöperaties. RWS hanteert een reactief beleid ten opzichte van omgevingspartijen die initiatieven willen ontwikkelen. Daarmee duurt het lang voordat een energiecoöperatie zekerheid heeft of op een bepaalde locatie een zakelijk recht voor de winning van duurzame energie gevestigd mag worden. Pas nadat is aangetoond is dat de kerntaken niet belemmerd worden kan RWS als vergunningverlener en materieel beheerder akkoord geven aan het RVB om de gronduitgifte starten.

Het Rijksvastgoedbeleid is bepalend voor de gronduitgifte voor de winning van duurzame energie en omvat geen specifiek beleid dat gericht is op energiecoöperaties en geeft aan dat alle partijen gelijk worden behandeld. Voorafgaand aan een ingebruikgeving is een openbare procedure verplicht. De openbare procedure is een belemmering voor de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties. Omdat het RVB voor de gronduitgifte een beleid hanteert waarin een openbare procedure geldt, mogen naast de energiecoöperatie ook andere geïnteresseerden zich inschrijven. Sinds de inwerkingtreding van de Regeling Beheer Onroerende Zaken in 2018 is een één op één gunning niet meer toegestaan. Dit betekent voor de energiecoöperatie een onzekerheid of daadwerkelijk het zakelijk recht zal worden toegekend.

De opstelling van IenW naar RWS met betrekking tot omgevingspartijen die initiatieven willen ontwikkelen is bepalend voor de uitvoeringspraktijk van RWS. RWS stelt een positieve uitvoeringstoets en een opdracht van het ministerie van IenW (of andere opdrachtgever) als voorwaarde voor het aannemen van een (pro-)actievere houding. Van een dergelijk verzoek aan RWS is nog geen sprake.

Het ministerie van EZK is voor RWS is opdrachtgever voor het Pilotprogramma hernieuwbare energie op Rijksgrond en het Programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed. RWS voert in de programma's op projectlocaties pro-actief beleid door gronden voor te bereiden en via het RVB op de markt te zetten. EZK kan als opdrachtgever van RWS van de programma's invloed hebben op de relatie tussen RWS

energiecoöperaties, mede het oog op het streven naar 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord, maar maakt daar geen gebruik van.

Gemeenten en provincies zijn de meest relevant actoren voor energiecoöperaties omdat ze via hun ruimtelijk ordenings- en participatiebeleid procesmatig kunnen sturen op vormen van participatie. Daarmee bepalen ze op welke wijze een initiatiefnemer invulling moet geven aan participatie en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om kaders te stellen voor participatie. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht participatiebeleid op te stellen. Daarnaast wordt via het Wetsvoorstel voor versterking van participatie op decentraal niveau toegewerkt naar een verplichte participatieverordening, waarmee betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld.

### Motieven van RWS om te faciliteren

De uitkomsten van dit onderzoek stemmen overeen met de verwachting dat RWS meerdere motieven heeft om zich responsief te gedragen. Uit het casusonderzoek blijkt dat energiecoöperaties door RWS worden gefaciliteerd door nauw met hen samen te werken en door capaciteit, kennis en kunde beschikbaar te stellen. Dat gebeurde niet bij alle casussen. Het faciliteren vond alleen plaats bij casussen waar er sprake was van een bestuurlijk motief, zoals bestuurlijke afspraken of een hogere politieke ambitie, of waar er een duidelijk inhoudelijk, financieel of organisatorisch belang voor RWS speelde.

Ook bleek uit het onderzoek dat er bij enkele casussen juist doorslaggevende motieven zijn om niet te faciliteren en een niet-responsieve houding aan te nemen. De belangrijkste reden hiervoor is het motief van gelijke behandeling. RWS stelt zich niet-faciliterend op omdat ze bij een openbare procedure van het RVB potentiële inschrijvers gelijk wil behandelen. Vooraf faciliteren en samenwerken zou kunnen leiden tot voorkennis bij de energiecoöperaties met als gevolg een ongelijk speelveld. Ook speelt er voor RWS een inhoudelijk motief omdat een verzoek van de coöperatie niet verenigbaar kan zijn met de kerntaken, en een financieel-economische motief omdat er beperkte capaciteit bij RWS beschikbaar is om te kunnen faciliteren.

### Ervaren belemmeringen en stimulansen door energiecoöperaties

Uit het casusonderzoek volgt dat energiecoöperaties de wijze van gronduitgifte en de houding van RWS als zowel belemmerende als bevorderende beschouwen in de samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties.

In de casussen waar RWS niet faciliteerde werd de wijze van gronduitgifte als grootste belemmering ervaren door de energiecoöperaties. Ook de houding van RWS, met name het vermogen om te luisteren en open te staan voor inbreng van de coöperatie, werd gezien als een belemmering. Het ontbreken van gemeentelijke beleid en landelijk beleid voor energiewinning op publieke gronden werd eveneens gezien als een belemmering.

In de casus waar RWS faciliteerde werd de medewerking van het RVB in het proces van de gronduitgifte en de constructieve houding van RWS en de bereidheid om naar elkaars argumenten te luisteren genoemd als stimulans.

### Rol- en taakopvatting van RWS

Uit de literatuur komt naar voren dat er sprake is van een trend van een overheid die qua houding aansluit bij maatschappelijke initiatief, oftewel de responsieve overheid. Om te voorkomen dat burgers vertrouwen verliezen in de overheid en om te kunnen omgaan met maatschappelijke veranderingen lijkt een responsieve houding van de overheid wenselijker dan een andere houding. Uit de theorie blijkt echter ook dat in de praktijk bij overheidsorganisaties verschillende sturingsperspectieven vaak gelijktijdig aan de orde zijn en er geen voorkeursvariant is. Het gaat er om op welk perspectief een overheid de nadruk legt en als

vertrekpunt kiest. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat bij RWS, ondanks de maatschappelijke trend van een responsieve overheid, zich niet gedraagt volgens een responsieve overheid en er gelijktijdig meerdere sturingsperspectieven aan de orde zijn.

De uitkomsten van dit onderzoek stemmen overeen met de verwachting dat er gelijktijdig meerdere sturingsperspectieven spelen. Uit het casusonderzoek blijkt dat RWS zich niet eenduidig verhoudt tot initiatieven van energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op gronden en assets van RWS. Het wisselende beeld is te verwachten gezien de verschillen tussen de aard van de verzoeken van de coöperaties en de timing daarvan. De rol- en taakopvatting van RWS ten opzichte van energiecoöperaties is niet duidelijk onder te brengen in een enkele rol- of taakopvatting.

Met betrekking tot de rolopvatting komt een wisselend beeld naar voren variërend van een faciliterende overheid tot een regulerende overheid. Een verklaring van de diversiteit in rolopvatting is te vinden in de motieven. Waar het motief van gelijke behandeling sterk aanwezig is vanwege de openbare procedure, lijkt dit te leiden tot een regisserende of regulerende overheid. Waar een bestuurlijk motief of/en een inhoudelijk, financieel of organisatorisch belang voor RWS speelde, en geen motief van gelijke behandeling was, was een openbare procedure niet aan de orde. In die gevallen kan de overheid de rol van een faciliterende of stimulerende overheid aannemen. Daarmee kan de conclusie getrokken worden dat het motief van gelijke behandeling, dus de aanwezigheid van een openbare procedure de bepalende factor is voor een regisserende of regulerende opstelling van RWS ten opzichte van energiecoöperaties.

Voor wat betreft de taakopvatting (assetmanagementstijl) neemt RWS in de praktijk in de relatie met energiecoöperaties meerdere vormen aan. Uit het casusonderzoek blijkt dat er meer interactie (facilitering en samenwerking) is tussen RWS en energiecoöperaties als RWS een brede taakopvatting heeft. Het lijkt er op dat gunstige institutionele en organisatorische condities met meer ruimte in regels en mandaat een bredere taakopvatting mogelijk maakt. Als RWS verder wil kijken dan haar kerntaken en publieke meerwaarde wil toevoegen zal zij dat in samenwerking met de omgeving moet doen, tenzij RWS extra functies in eigen beheer wil toevoegen. In de gevallen van een smalle taakopvatting blijkt dat er ook interactie is met energiecoöperaties als omgevingspartij, maar de rol van de omgeving is beperkter vanwege de grotere invloed van interne RWS regels en belangen.

## 6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op de gekozen onderzoeksaanpak en wordt bekeken wat dit onderzoek heeft bijgedragen aan de wetenschap en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. Met betrekking tot de aanpak wordt ingegaan op de respondenten- en casusselectie, de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en worden enkele beperkingen van het onderzoek aangestipt. Ook wordt geschetst met welke bruikbare inzichten uit de praktijk de theorie kan worden aangevuld Bij de suggesties voor vervolgonderzoek wordt de nadruk gelegd op enkele relevante bevindingen uit het onderzoek die nog aanvullend onderzocht en onderbouwd moeten worden om in de praktijk toegepast te kunnen worden.

### Onderzoeksaanpak

Respondentenselectie

In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen respondenten voor de casussen en respondenten voor de algemene context van het onderzoek.

- Voor de casusinterviews is gesproken met respondenten van RWS en van energiecoöperaties die direct betrokken zijn bij de casussen. In een enkel geval betrof het ook een respondent van de gemeente. Uit onderzoek blijkt dat het RVB een bepalende actor is voor het Rijksvastgoedbeleid en de gemeenten belangrijke actoren zijn voor het participatiebeleid. Met die kennis zou het van toegevoegde waarde zijn geweest om voor alle casussen ook respondenten te interviewen van het RVB en

gemeenten. Meningen en praktijkervaringen vanuit gemeenten en RVB kunnen aanvullende bevindingen opleveren. Met name voor de gemeenten is dit relevant omdat in de periode van het onderzoek de gemeenten met hun participatiebeleid in de Regionale Energiestrategie een grotere rol zijn gaan spelen. Voor het RVB lijkt dit inhoudelijk minder relevant omdat het algemene standpunt van het RVB ook aan bod is gekomen in de contextuele interviews, maar meer inzichten kunnen opleveren die meer recht doen het perspectief van het RVB. Het directe perspectief van RVB is nu gebaseerd op een enkel interview. Ten behoeven van de kwaliteitsborging zou dit meer mogelijkheden hebben opgeleverd voor triangulatie.

- Voor de contextuele interviews is gesproken met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW, EZK, RVB en RVO, maar niet met beleidsmedewerkers van RWS. Omdat uit het onderzoek is gebleken dat het beleid van RWS hoe tegen omgevingspartijen aangekeken wordt zich gedurende dit onderzoek heeft ontwikkeld, had achteraf gezien omwille de duiding van het beleid en kwaliteitsborging (triangulatie) zou het toevoegen van een beleidsmedewerker van RWS als respondent van toegvoegde waarde zijn geweest.

Casusselectie: Bij de selectie van de vier casussen is er vanuit gegaan dat het ging om casussen waarbij een energiecoöperatie RWS benaderde. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat bij casus Houten RWS initiatiefnemer is en de energiecoöperaties heeft benaderd om samen te werken, in plaats van andersom. Casus Houten is daarmee in de scope van het onderzoek een minder toepasselijke casus. Desalniettemin was de casus wel van toegevoegde waarde. De casus heeft namelijk wel duidelijk gemaakt dat RWS in de interactie tussen RWS en energiecoöperatie ook de rol van initiatiefnemer kan aannemen en daarin een brede taakopvatting had. Bovendien is gebleken dat de beheerdersbelangen van RWS ook tijdens het samenwerkingsproces van doorslaggevend belang kunnen zijn en dat er voorafgaand aan de samenwerking goede afspraken moeten worden gemaakt tussen energiecoöperaties en RWS. Dit is ongeacht of RWS of energiecoöperaties initiatiefnemer is.

Betrouwbaarheid en validiteit : Dit onderzoek is gebaseerd op een documentanalyse en semi-gestructureerde interviews. Voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek is zoveel mogelijk consistentie nagestreefd. Bij het afnemen van de interviews is uitgegaan van een zelfde topiclijst met basisvragen en was er ruimte voor specifieke vragen. Naast de interviews heeft er ook een documentanalyse plaatsgevonden, waarmee de bevindingen uit de interviews aangevuld, verduidelijkt en gecontroleerd. Deze triangulatie van data kan gezien worden als een (extra) kwaliteitsborging in het onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd met een kleine selectie respondenten en casussen en zal zich daarom minder goed lenen voor generaliseringen voor alle gevallen waar RWS een interactie heeft met energiecoöperaties Dat neemt niet weg dat er bruikbare uitspraken kunnen worden gedaan op basis van de onderzochte casussen. Zo brengt het onderzoek het belangenspeelveld in kaart brengt en brengt een aantal structurele belemmeringen aan het licht brengt die een rol spelen tussen de interactie tussen RWS en energiecoöperaties. De bevindingen uit dit onderzoek hebben ook een externe validiteit en zijn bijvoorbeeld ook relevant voor RWS in relatie tot andere initiatiefnemers dan energiecoöperaties. Andere initiatiefnemers die duurzame energie willen opwekken op de gronden van RWS, zoals bijvoorbeeld ondernemers eveneens te maken met hetzelfde beleid en regels van RWS en zijn gekoppeld aan dezelfde actoren. In bredere zin zijn de bevindingen uit dit onderzoek ook toepasbaar op andere vastgoedhoudende diensten van de Rijksoverheid, zoals het ministerie van Defensie en het RVB omdat ze ook te maken hebben met energiecoöperaties en andere initiatiefnemers die hen benaderen voor de winning van duurzame energie.

Onderzoeksperiode: De interviews en de documentanalyse in dit onderzoek zijn niet gelijktijdig uitgevoerd, waardoor er een inconsistentie tussen de bevindingen kan zijn ontstaan. De eerste interviews van het onderzoek zijn gehouden in de periode december 2019 - januari 2020 en voor de documentanalyse is

informatie meegenomen tot en met oktober 2021. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de interviews en documentanalyse ongeveer gelijktijdig zouden plaatsvinden, maar door vertraging in het onderzoek is de documentanalyse pas later uitgevoerd, waardoor er van de gelegenheid gebruik is gemaakt om meer recente en relevante informatie aan het onderzoek toe te voegen. Zo leverde de later uitgevoerde documentanalyse informatie over de beleidsontwikkeling bij RWS over de houding ze inneemt ten opzichte van omgevingspartijen. Het oorspronkelijke idee was dat de interviews diepgang en duiding zouden geven aan de documentanalyse, maar nu bevestigt de documentanalyse de bevindingen uit de onderzochte casussen.

### Wetenschappelijke relevantie

Aan de hand van de 4 casussen zijn er empirische gegevens en inzichten uit de praktijk verzameld. De gegevens geven niet alleen inzicht in de motieven van RWS om energiecoöperaties te faciliteren, maar geven ook inzicht in waarom RWS dat juist niet wil doen. Een van de grootste inzichten dat de openbare procedure van het RVB als een soort van dodemansknop werkt voor de relatie tussen RWS en energiecoöperaties. De dialoog en potentiële samenwerking valt daardoor compleet stil. Dat hebben we gezien bij de casussen A37 Holsloot en Bodegraven. Daarnaast moet ook niet onderschat worden dat de organisatie van RWS qua capaciteit en mogelijkheden niet altijd in staat is om een samenwerking aan te gaan en er verstandig aan doet om niet te enthousiast in de responsiviteitsfuik te zwemmen, want terugzwemmen is niet zonder risico. Dat hebben we gezien bij de casus Houten. Een tegenovergesteld inzicht is ook te geven, namelijk dat het ook mogelijk is om onder gunstige condities een zeer krachtige samenwerking tussen RWS en energiecoöperaties tot stand te brengen. Dat hebben we gezien bij de casus Krammer.

Hoe RWS zich verhoudt tot energiecoöperaties is dus zeer contextafhankelijk. Door niet alleen van te voren, maar ook tijdens een proces te blijven kijken naar motieven, rol-en taakopvatting, kunnen relaties weloverwogen al dan niet worden aangegaan. Het model dat in deze casus is toegepast kan daarbij een nuttig instrument zijn voor vervolgonderzoek. Door dit model toe te passen kan er ook onderlinge vergelijking van casussen plaatsvinden.

### Suggesties voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is onderzocht hoe RWS zich verhoudt tot energiecoöperaties. Het onderzoek is opgezet om te kijken of RWS zich al dan niet gedraagt volgens responsieve overheid. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de onderliggende motieven waarom RWS zich al dan niet responsief gedraagt. Het onderzoek draagt bij aan de bewustwording dat de verhouding tussen RWS en energiecoöperaties wordt ingegeven door de omstandigheden van het geval en ook als zodanig behandeld moeten worden. Desalniettemin lijkt sprake te zijn van beweging die minder ruimte geeft aan de interactie tussen energiecoöperaties, als gevolg van institutionele en organisatorische belemmeringen Als de belemmeringen opgelost worden is er meer ruimte om mogelijke samenwerkingen aan te gaan.

Voor vervolgonderzoek stel ik een ontwerpend onderzoek voor. In het vervolgonderzoek zou moeten gaan over hoe RWS zich als organisatie zou willen verhouden tot energiecoöperaties (en andere initiatiefnemers) en welke taken en rollen daarbij horen. De focus zou moeten liggen op het creëren van ruimte die afhankelijk van de omstandigheden gebruikt zou kunnen worden om mogelijke samenwerkingen te kunnen aangaan. Vanwege het complexe speelveld en verwevenheid van belangen is het ook belangrijk hoe RWS zich volgens anderen (aan RWS gerelateerde actoren, maar ook energiecoöperaties) zou moeten verhouden. Qua onderzoeksmethode valt te denken aan interviews, vragenlijsten of focusgroepen waar experts vanuit verschillende actoren worden betrokken om zo gezamenlijk oplossingsrichtingen te bedenken. De uitkomst van het vervolgonderzoek zou dan ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van werkwijzen en organisatievorm.

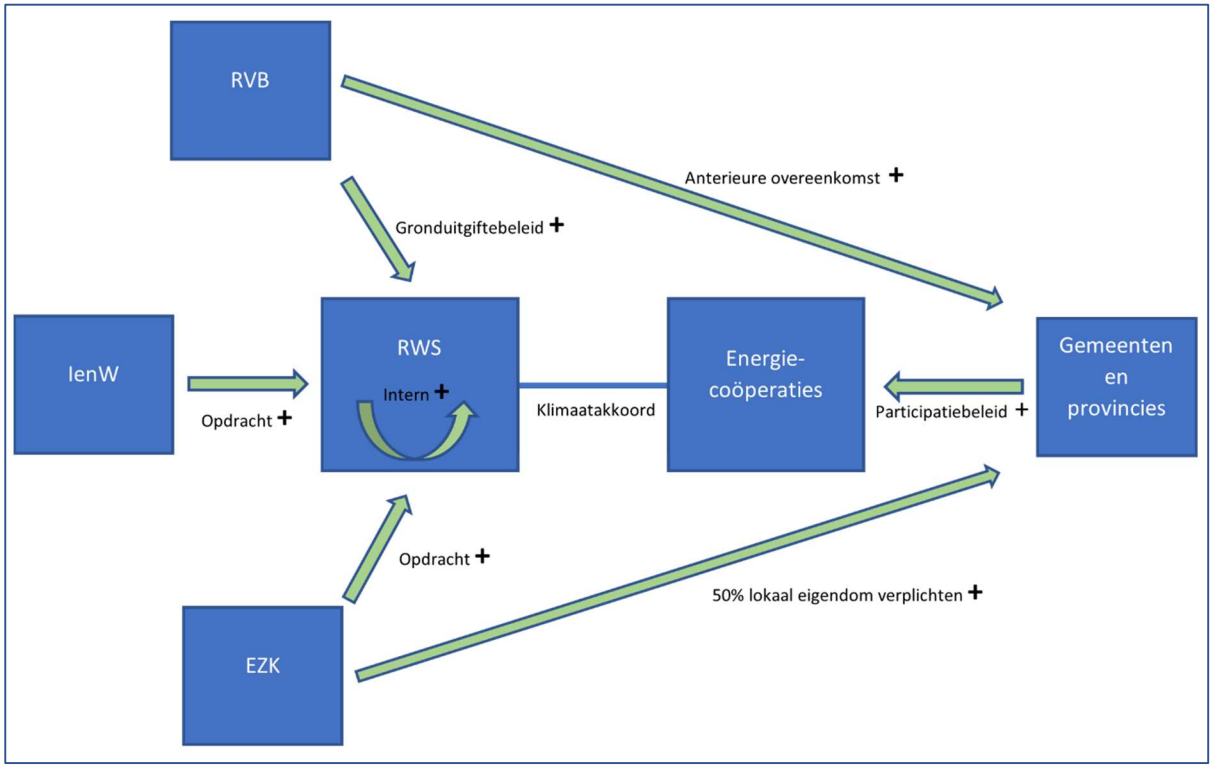
# 7. Aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat RWS en energiecoöperaties onderdeel uitmaken van een complex speelveld van diverse beleidsactoren en beleidsbelangen. Met name het beleid van RWS en het vastgoedbeleid van het RVB blijken belemmerend te zijn voor de interactie tussen RWS en energiecoöperaties. Niet alleen RWS en het RVB kunnen de interactie beïnvloeden, maar ook andere actoren zoals gemeenten en provincies, de ministeries van IenW en EZK en energiecoöperaties kunnen van invloed zijn op de interactie. Paragraaf 7.1 richt zich op aanbevelingen voor de individuele actoren in het speelveld van RWS en dragen bij aan het wegnemen van de belemmeringen tussen RWS en energiecoöperaties.

Het gaat er echter niet alleen om wat de afzonderlijke actoren kunnen bijdragen aan de interactie tussen RWS en energiecoöperaties, maar het is ook van belang dat gezamenlijke bijdragen van de actoren leiden tot resultaat. Dit onderzoek toont de verwevenheid en afhankelijkheid van het beleid van RWS aan met beleid van andere organisaties. Een responsief en effectief RWS vraagt niet alleen om een responsief beleid van de eigen organisatie, maar ook om een responsief beleid van de aan RWS gerelateerde actoren. In paragraaf 7.2 volgen daarom aanbevelingen die gaan over samenwerking tussen de actoren en de coördinatie daarvan.

## 7.1 Aanbevelingen per actor

In figuur 5 is schematisch weergegeven hoe de verschillende actoren kunnen bijdragen aan het wegnemen van de belemmeringen en ruimte kunnen creëren die de toolbox voor contextuele benadering van casussen. De “plussen” in de figuur staan voor mogelijke maatregelen van de actoren om de interactie tussen RWS en Energiecoöperaties te verbeteren conform onderstaande aanbevelingen.




**Figuur 5:** Aanbevolen maatregelen ter verbetering van de interactie tussen RWS en energiecoöperaties

### Rijkswaterstaat

Allereerst speelt een principiële oriëntatie op de rol- en taakopvatting. Wil RWS zich beperken tot haar kerntaken en daarbuiten ruimte laten voor anderen, of wil RWS initiatieven van anderen mogelijk maken met het uitgangspunt dat haar taakdefinitie niet perse vaststaat ? Een bredere taakopvatting vraagt om meer interactie met de omgeving en kan niet los gezien worden van de rolopvatting van RWS.

De aanbeveling is dat RWS duidelijk maakt welke rol- en taakopvattingen ze heeft ten opzichte van energiecoöperaties en welke motieven daaraan ten grondslag liggen. Het is raadzaam dat RWS zich strategisch oriënteert op het interne beleid. Mijn aanbeveling is om vooral ruimte te maken om een contextuele benadering mogelijk te maken. Een dergelijke benadering kan leiden tot een pallet aan mogelijkheden, van niet-samenwerking tot in gezamenlijkheid een project oppakken. De context is daarbij altijd leidend.

### Rijksvastgoedbedrijf

De aanbeveling is dat het RVB met inachtneming van de bestaande openbare procedure belemmeringen voor energiecoöperaties zoveel mogelijk verminderd Dit kan op twee manieren:

- Als grondeigenaar kan het RVB afspraken maken met gemeenten over het sluiten van anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers. In de anterieure overeenkomsten zouden afspraken met betrekking tot financiële en procesparticipatie kunnen worden gemaakt, conform gemeentelijk participatiebeleid.
- In het geval dat de gemeente of provincie nog geen participatiebeleid heeft ontwikkeld is de aanbeveling dat het RVB in het kader van haar gronduitgiftebeleid een maatschappelijke tendersystematiek ontwikkelt met kwalitatieve gunningscriteria voor financiële participatie en lokaal eigendom. Daarmee maken initiatiefnemers zoals energiecoöperaties meer kans om een zakelijk recht te verwerven. Ontwikkeling van een dergelijke systematiek zou dan in samenspraak met RWS als beheerder en ministerie van EZK als verantwoordelijke voor het Klimaatakkoord tot stand moeten komen
-

### Ministerie van IenW

Aan het ministerie van IenW is de aanbeveling om een opdracht aan RWS te verstrekken om meer ruimte te zoeken en te creëren om te kunnen samenwerken ten opzichte van energiecoöperaties. Een dergelijke verzoek van IenW zou bevorderend kunnen werken in de benodigde vooronderzoeken en de huidige bestaande belemmering van het reactieve beleid van RWS kunnen wegnemen.

### Ministerie van EZK

Als opdrachtgever van RWS en RVB voor de Programma's hernieuwbare Energie op Rijksgronden en Opwek Energie op Rijksgronden is het de aanbeveling dat het ministerie van EZK de opdracht voor beide organisaties uitbreidt om in de projecten van de programma's expliciet en aantoonbaar rekening te houden met het streven van 50% lokaal eigendom.

### Gemeenten en provincies

- Het is de aanbeveling dat gemeenten en provincies bij het op te stellen participatiebeleid voor duurzame energiewinning sturen op het (financieel) betrekken van lokale omgeving. Ten behoeve van het creëren van draagvlak kunnen gemeenten en provincies inspanningsverplichtingen stellen en kunnen ze het afsluiten van omgevingsovereenkomsten tussen initiatiefnemer en de omgeving stimuleren.
- Het advies aan gemeenten en provincies is om te anticiperen op het Wetsvoorstel voor Versterking van Participatie op decentraal niveau. Via een participatieverordening kan dan worden aangegeven hoe inwoners worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarnaast kan via de participatieverordening het uitdaagrecht nader worden vormgegeven, opdat energiecoöperaties de gemeenten kunnen uitdagen.

### Energiecoöperaties

Indien de gemeente de mogelijkheden biedt in de participatieverordening kunnen energiecoöperaties hun gemeenten uitdagen om participatiebeleid meer vorm te geven (*right to challenge*) en bijvoorbeeld meer rekening houden met lokale belangen als het gaat om het winnen van duurzame energie.

## 7.2 Overkoepelende aanbeveling

Het is belangrijk dat maatregelen van verschillende actoren worden genomen op elkaar zijn afgestemd en worden gecoördineerd. Een enkelzijdige actie van één van de actoren kan mogelijk effect hebben op interactie tussen RWS en energiecoöperaties, maar het biedt geen garantie of dat ook in de praktijk effectief is. Het is effectiever om in samenspraak met de actoren te komen tot overeenstemming in maatregelen en acties die de interactie tussen RWS en Energiecoöperaties in het geheel positief beïnvloedt.

Het advies is om een coördinerende actor te benoemen die als taak heeft om bovengenoemde actoren bij elkaar te brengen en ervoor zorgt dat de acties en maatregelen van de individuele actoren op elkaar zijn afgestemd. Het gaat daarbij om een actor te kiezen die er belang bij heeft dat RWS en energiecoöperaties zich uniformer en beter tot elkaar verhouden. Gezien de overall verantwoordelijkheid voor het Klimaatakkoord lijkt het ministerie van EZK een voor de hand liggende partij om de actoren rond RWS en Energiecoöperaties met elkaar te verbinden.

# Literatuurlijst


Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, *35*(4), 216–224. http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225

Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen ? *Bestuurskunde*, *23*(3), 47–55.

Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen* (Tweede dru). Boom uitgevers Amsterdam.

Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J., & Vrielink, M. O. (2015). Burgercoöperaties . Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid , markt en samenleving. *Bestuurskunde*, *24*(2), 3–16. https://doi.org/10.5553/Bk/092733872015024002001

Bovens, M. A. ., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van, Berg, C. F. van den, Steen, M. A. van der, & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer.

Bregman, A. ., & Karens, J. . (2020). Financiële participatie en omgevingsbijdragen bij zonneparken- van bestuurlijke wens tot afdwingbare eis. *Tijdschrift Voor Bouwrecht*, *118*(9), 767–778.

Dagblad van het Noorden. (2018, December 29). *Breed verzet tegen meer zonneparken bij Steenwijksmoer; ook in Sleen protest*. https://www.dvhn.nl/drenthe/Breed-verzet-tegen-meer-zonneparken-bij-Steenwijksmoer-ook-in-Sleen-protest-24001725.html

de Windvogel. (2019). *Wind in het Groene Hart*. https://windvogel.nl/wind-in-het-groene-hart/

DuurzaamNieuws. (2016). *Collectief investeren in zonne-energie in Houten*. https://www.duurzaamnieuws.nl/collectief-investeren-zonne-energie-houten/

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.-J., & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*.

Edelenbos, J., & Eshuis, J. (2012). The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. *Administration & Society*, *44*(6), 647–674.

Edelenbos, J., van Meerkerk, I., & Schenk, T. (2018). The Evolution of Community Self-Organization in Interaction With Government Institutions: Cross-Case Insights From Three Countries. *American Review of Public Administration*, *48*(1), 52–66. https://doi.org/10.1177/0275074016651142

Eerste Kamer. (2020). *33118 BF vergaderjaar 2019–2020. Omgevingsrecht, verslag van een schriftelijk overleg 24 juni 2020*. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200624/verslag_van_een_schriftelijk/f=y.pdf

Elzenga, H., & Schwencke, A. M. (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten*. https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Energiecooperaties-ambities-handelingsperspectief-interactie_1371.pdf

Energie Samen. (2020). *Lokaal eigendom in beleid- Gemeentelijke beleidskaders voor lokaal eigendom, participatie en ruimtelijke inpassing bij zonne- en windprojecten*. https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/handreiking-lokaal-eigendom-in-beleid

Europa decentraal. (n.d.). *Energie*. Retrieved May 17, 2020, from https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-energie/klimaat-en-energie-2/

Europees Parlement. (2018). *Uitstoot van broeikasgassen per land en per sector (infografiek)*. https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20180301STO98928/uitstoot-van-broeikasgassen-per-land-en-per-sector-infografiek

Europese Commissie. (n.d.-a). *2030 climate & energy framework*. Retrieved April 3, 2021, from https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_nl

Europese Commissie. (n.d.-b). *Langetermijnstrategie voor 2050*. Retrieved June 6, 2020, from https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_nl

Europese Commissie. (2020). *Energy Union*. https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/energy-union_en?redir=1

Europese Raad. (2020). *Vergadering Europese Raad, 10-11 december 2020*. https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2020/12/10-11/

Eversheds. (2016). *Locaties voor energiecoöperaties*.

Folkerts, W., Sark, W. van, Keizer, C. de, Hooff, W. van, & Donker, M. van de. (2017). *ROADMAP NL -PV Systemen en Toepassingen*.

Grotenbreg, S. (2019). *Government Facilitation: Dilemmas of the Enabling State*. [Erasmus University Rotterdam]. http://hdl.handle.net/1765/116722

Harleman, E. (2017). *Omgevingswet uitgelicht: uitnodigingsplanologie*. https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-uitgelicht-uitnodigingsplanologie

Hewitt, R. J., Bradley, N., Compagnucci, A. B., Barlagne, C., Ceglarz, A., Cremades, R., McKeen, M., Otto, I. M., & Slee, B. (2019). Social Innovation in Community Energy in Europe: A Review of the Evidence. *Frontiers in Energy Research*, *5 april*. https://doi.org/10.3389/fenrg.2019.00031

Hier Opgewekt. (2020). *Ondersteuning energiecoöperaties per provincie*. https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/ondersteuning-energiecooperaties-per-provincie

Hier Opgewekt. (2021). *Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking*. https://www.hieropgewekt.nl/SCE

Hoog, J. De, Steen, M. Van Der, Twist, M. Van, & Oorschot, K. Van. (2014). *De herontdekking van de coöperatie*.

IBP. (2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP)*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp

ICA. (n.d.). *Cooperative identity, values & principles*. Retrieved August 3, 2019, from https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity#cooperative-principles

Infomil. (n.d.). *Zonneweide*. Retrieved May 15, 2021, from https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/functies/zonneweide/

Informatiepunt Leefomgeving. (n.d.). *Aan de slag met participatiebeleid*. Retrieved May 15, 2021, from https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatiebeleid/

Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, *20*(1), 76–99.

Kennisnetwerk Uitdaagrecht. (2020). *Verslag van leeratelier "Uitdaagrecht en energietransitie."* https://uitdaagrecht.nl/images/pdf/Uitdaagrecht_en_de_energietransitie_-def-bev.pdf

Klimaatakkoord. (n.d.). *Wat is het doel van het Klimaatakkoord*. Retrieved June 28, 2020, from https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-doel-van-het-klimaatakkoord

Klimaatakkoord. (2019). *Klimaatakkoord*. https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord

Kooij, H.-J., Oteman, M., Veenman, S., Sperling, K., Magnusson, D., Palm, J., & Hvelplund, F. (2018). Between grassroots and treetops: Community power and institutional dependence in the renewable energy sector in Denmark, Sweden and the Netherlands. *Energy Research & Social Science*, *37*, 52–64. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.019

Lowndes, V., Pratchet, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes : The CLEAR Framework. *Social Policy & Society*, *2*(5), 281–291. https://doi.org/10.1017/S1474746405002988

Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., & Driessen, P. P. J. (2019). From citizen participation to government participation : An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, *Early view*, 1–11. https://doi.org/10.1002/eet.1847

Minister van V&W. (2015). *beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0013685/2015-11-21

Ministerie IenW. (2018). *Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0026953/2018-02-09

Ministerie IenW. (2022). *Kamerbrief bij Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie Rijkswaterstaat*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/29/uitvoeringsagenda-klimaatadaptatie-rijkswaterstaat

Ministerie van BZK. (n.d.-a). *Biedboek.nl*. Retrieved September 30, 2021, from www.biedboek.nl

Ministerie van BZK. (n.d.-b). *De Responsieve Overheid / Passend Contact met de Overheid*.

https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/
Ministerie van BZK. (2018). *Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0040452/2018-01-01%0D
Ministerie van BZK. (2019). *Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie*. https://ontwerpnovi.nl/richting+geven+op+prioriteiten/ruimte+voor+klimaatadaptatie+en+energietransitie/default.aspx
Ministerie van EZK. (2018). *Kamerbrief over stimuleringsbeleid lokale hernieuwbare elektricitetisproductie*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-over-stimuleringsbeleid-lokale-hernieuwbare-elektricitetisproductie
Ministerie van EZK. (2019a). *Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/01/integraal-nationaal-energie-en-klimaatplan
Ministerie van EZK. (2019b). *Kamerbrief klimaatakkoord*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/28/kamerbrief-voorstel-voor-een-klimaatakkoord
Ministerie van EZK. (2019c). *Kamerbrief over Kabinetsreactie op het IBO Grondvergoeding Energievoorziening*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/15/kamerbrief-over-kabinetsreactie-op-het-ibo-grondvergoeding-energievoorziening
Ministerie van EZK. (2019d). *Kamerbrief Verkenning toekomstpotentieel burger-energiebeweging 2030*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/20/kamerbrief-over-de-verkenning-toekomstpotentieel-burger-energiebeweging-2030
Ministerie van EZK. (2020a). *Kamerbrief over programma's voor de opwek van duurzame energie op Rijksareaal*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/30/kamerbrief-over-programmas-voor-de-opwek-van-duurzame-energie-op-rijksareaal
Ministerie van EZK. (2020b). *Klimaatplan 2021-2030*. Klimaatplan 2021-2030
Ministerie van EZK. (2021). *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/29/bestemming-parijs-wegwijzer-voor-klimaatkeuzes-2030-2050
Ministerie van EZK, Ministerie IenW, & Ministerie van BZK. (n.d.). *Green Deal 221-Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten*. Retrieved October 6, 2021, from https://www.greendeals.nl/green-deals/participatie-van-de-omgeving-bij-duurzame-energieprojecten
Nationaal Groeifonds. (2021). *Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties*. https://nationaalgroenfonds.nl/actueel/ontwikkelfonds-voor-energiecooperaties
NP RES. (n.d.). *Participatie*. Retrieved June 28, 2022, from https://regionale-energiestrategie.nl/participatie/default.aspx
NVDE, Energie Samen, NMF, Hier Opgewekt, Holland Solar, NWEA, Energie Nederland, VNG, IPO, UvW, RVO, & Ministerie van EZK. (2019). *Participatiewaaier*. https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/participatiewaaier
OMDH. (2018). *Storymap Bewonersavonden Bodegraven-Reeuwijk*. Omgevingsdienst Midden Holland. https://odmh.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=b5b36f803e1e4b4f81c6f455468be68c
Omroep Zeeland. (2019, May 15). *Koning opent Windpark Krammer*. https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/112921/Koning-opent-Windpark-Krammer
Oorschot, K. van, Hoog, J. de, Steen, M. van der, & Twist, M. Van. (2013). The three pillars of the co-operative. *Journal of Co-Operative Organization and Management*, *1*(2), 64–69. https://doi.org/10.1016/j.jcom.2013.10.002
Oteman, M., Kooij, H.-J., & Wiering, M. A. (2017). Pioneering Renewable Energy in an Economic Energy Policy System: The History and Development of Dutch Grassroots Initiatives. *Sustainability*, *9*(4), 550.
Participatiecoalitie. (2021). *Persbericht | Samenwerking tussen Participatiecoalitie en Rijksoverheid wordt voortgezet*. https://departicipatiecoalitie.nl/nieuws/samenwerking-tussen-participatiecoalitie-en-rijksoverheid-wordt-voortgezet/

PBL. (2021). *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid.*
provincie Groningen. (2016). *Omgevingsvisie provincie Groningen, 2016-2020*. https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Omgevingsvisie/Omgevingsvisie_GS_PS_160714.pdf
Provincie Utrecht. (2021). *Omgevingsvisie Provincie Utrecht*. https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/media/340
Provincie Zuid-Holland. (2019). *Omgevingsvisie Zuid-Holland*. https://staten.zuid-holland.nl/SIS/Hoorzitting_Omgevingsbeleid/Omgevingsvisie_Zuid_Holland
Regering. (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf
Respondent EZK. (2020). *Interview EZK*.
Rijksoverheid. (2015). *Inpassingsplan Windpark Krammer*. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2015/03/83246_RVO_Inpassingsplan_Windpark_Kramer_P3.pdf
Rijksoverheid. (2019a). *Klimaatwet*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01
Rijksoverheid. (2019b). *Nationale Omgevingsvisie: 1 visie voor het omgevingsbeleid van Nederland*. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationale-omgevingsvisie
Rijksoverheid. (2020). *Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar Raad van State*. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state
Rijksoverheid. (2021). *Gemeentewet artikel 150*. https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-01-01
Rijksoverheid. (2022). *Kabinet besluit tot nieuwe invoeringsdatum Omgevingswet 1 januari 2023*. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2022/02/24/kabinet-besluit-tot-nieuwe-invoeringsdatum-omgevingswet-1-januari-2023
Rijkswaterstaat. (2017). *Start verkenning Drentse Zonneroute A37*. https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2017/11/start-verkenning-drentse-zonneroute-a37.aspx
Rijkswaterstaat. (2018a). *Handreiking Energie-initiatieven van derden (intern document)*.
Rijkswaterstaat. (2018b). *Vastgoedportefeuillestrategie Rijkswaterstaat 2018-2020 (intern document)* (p. 29).
Rijkswaterstaat. (2019). *Facstheet 'Hernieuwbare Energie op (Rijkswaterstaats)gronden'-versie juli 2019*. volgt
Rijkswaterstaat. (2020). *Factsheet Ontwikkeling Areaalstrategie -stand van zaken (intern document)* (p. 6).
Rijkswaterstaat. (2021a). *Aan de slag met duurzaam meervoudig ruimtegebruik. Areaalstrategie Rijkswaterstaat. Bijlage bij bespreking van areaalstrategie door Bestuur RWS, 8 oktober 2021) (intern document)*. http://corporate.intranet.rws.nl/Organisatie/Bestuur_Rijkswaterstaat/Verslagen_en_documenten/Stukken_2021/
Rijkswaterstaat. (2021b). *Presentatie Areaalstrategie: aanpak 2021 -tbv stuurgroep Areaalstrategie, 23 maart 2021 (intern document)*.
Rijkswaterstaat. (2021c). *Verslag Bestuur Rijkswaterstaat 8 oktober 2021 (intern document)*. http://corporate.intranet.rws.nl/Organisatie/Bestuur_Rijkswaterstaat/Verslagen_en_documenten/Stukken_2021/
ROB. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2012/11/22/loslaten-in-vertrouwen/Loslaten_in_vertrouwen_Adviesrapport_201212.pdf
ROB. (2015). *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2015/10/01/sturen-en-verbinden/Sturen_en_verbinden_Adviesrapport_201509.pdf
ROB. (2017). *Signalement. Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid.* https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2017/01/22/het-regeerakkoord-als-startdocument/Het_regeerakkoord_als_startdocument_Signalement_201701.pdf

Royal Haskoning DHV. (2013). *Windpark Krammer te Bruinisse. Toest primaire waterkering*. https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p25/p2584/2584-071mer_bijl07.pdf
RVO. (2019). *Windpark Krammer het grootste-coöperatieve burgerinitiatief van nederland*. https://www.rvo.nl/initiatieven/coöperatieve-energieprojecten/windpark-krammer-het-grootste-coöperatieve-burgerinitiatief-van-nederland
RVO. (2020). *Rijkscoordinatieregeling*. https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/rijkscoordinatieregeling
RVO. (2021a). *Online magazine Green Deal participatie*. https://www.rvomagazines.nl/rvopublicaties/2021/01/index
RVO. (2021b). *Stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDE++)*. Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sde
RVO. (2021c). *Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE)*. Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sce
RVR. (n.d.). *RVR Diensten*. Retrieved September 30, 2021, from https://www.vastgoedvanhetrijk.nl/organisatie/rvr-diensten/
Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2018). *Gepast geregeld*.
Schuurmans, Y. E., Leijten, A. E. M., & Esser, J. E. (2020). *Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK)*.
Thiel van, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* (3e ed.). Uitgeverij Coutinho.
Tolsma, H., & Blekkenhorst, G. (2020). *Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie*. https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/participatie+volksvertegenwoordigers/b+participatie/1786652.aspx
van Buuren, A. (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur. Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde. Oratie*. https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/2017-tekst-oratie-A-van-Buuren.pdf
van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend besturen-het organiseren van ruimte voor initiatief*.
van Buuren, A., & Roovers, G. (2015). Het creëren van meerwaarde bij publieke werken. *Rooilijn*, *48*(5), 372–379.
van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O.-J. van, & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*.
van der Steen, M., & van Buuren, A. (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*.
van der Steen, M., van Delden, M., & van Schaik, E. (2020). *De opgave aan Tafel*.
van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fit, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*.
van Tilburg, J. van. (2020). *Participatie onder de Omgevingswet*. OpenRecht. https://www.openrecht.nl?jcdi=JCDI:ALT541:1
Verbong, G., & Geels, F. (2007). The ongoing energy transition: Lessons from a socio-technical, multi-level analysis of the Dutch electricity system (1960–2004). *Energy Policy*, *35*(2), 1025–1037. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.02.010
Wahlund, M., & Palm, J. (2022). The role of energy democracy and energy citizenship for participatory energy transitions: A comprehensive review. *Energy Research & Social Science*, *87*(May, 102482). https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102482
Windpark Krammer. (2011). *Concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau - Milieueffectrapportage Windpark Krammer*.
Yin, R. K. (2011). A very brief refresher on the case study method. In *Applications of the case study research* (3rd ed., p. 264). Sage Publications Inc.
Zeeuwind. (2020). *Procedure Windpark Krammer*.

# Bijlagen

## Bijlage A. Overzicht van geselecteerde respondenten

| Respon-dent | Organisatie | Functie | Casus | datum interview |
|---|---|---|---|---|
| R01 | Rijkswaterstaat | Projectmanager | Knooppunt Holsloot | 04-12-19 |
| R02 | Rijkswaterstaat | Projectadviseur | Knooppunt Holsloot | 04-12-19 |
| R03 | Energiecoöperatie Bodegraven-Reeuwijk | Voorzitter | A12 Bodegraven | 10-12-19 |
| R04 | Rijkswaterstaat | Projectadviseur | Zoutloods Houten | 12-12-19 |
| R05 | Rijksvastgoedbedrijf | Projectmanager | Context | 17-12-19 |
| R06 | Rijkswaterstaat | Adviseur | A12 Bodegraven | 18-12-19 |
| R07 | gemeente Bodegraven-Reeuwijk | Wethouder | A12 Bodegraven | 18-12-19 |
| R08 | Rijkswaterstaat | Adviseur | Windpark Krammer | 18-12-19 |
| R09 | Ministerie van I&W | Beleidsmedewerker | Context | 19-12-19 |
| R10 | Energiecoöperatie Zon op Houten | Secretaris | Zoutloods Houten | 23-12-19 |
| R11 | Initiatiefgroep Klavertje 4 Holsloot | Voorzitter? | Knooppunt Holsloot | 03-01-20 |
| R12 | Energiecoöperatie Zeeuwind | Omgevingsmanager | Windpark Krammer | 06-01-20 |
| R13 | RVO | Beleidsadviseur | Algemeen | 07-01-20 |
| R14 | Ministerie van EZK | Beleidsmedewerker | Algemeen | 09-01-20 |

## Bijlage B Topiclist contextueel interview

**Introductie**

- doel van het onderzoek uitleggen
- achtergrond van het onderzoek schetsen
- een korte achtergrond van mezelf als onderzoeker geven
- toelichting geven op hoe ik het interview wil gaan houden
  - respondent kan aangeven als hij iets niet begrijpt
  - respondent kan aangeven als hij ergens geen antwoord wil of kan geven
- omgang met informatie
  - respondent blijft anoniem (ik zal hem/haar niet met naam vermelden in het verslag)
  - ik maak een verslag van het interview
- opname
  - vragen of respondent toestemming geeft voor opname van het gesprek
- ondertekening Informed consent

| Hoofdvragen | Hulpvragen |
|---|---|
| **Over de respondent** | |
| Diverse vragen over achtergrond, functie, portefeuille en werkzaamheden | Kunt u wat over uw achtergrond vertellen ?<br>Wat is uw huidige functie en wat zijn uw werkzaamheden in uw functie ?<br>Sinds wanneer doet u dit werk? |
| **Over de organisatie/afdeling** | |
| Diverse vragen over uw organisatie en afdeling | Waar binnen de organisatie bent u werkzaam ?<br>Kunt u een omschrijving geven van het directoraat/project/<br>afdeling/onderdeel waar u werkzaam bent? |
| **Over beleid en organisatie** | |
| Welke ambitie heeft uw organisatie met betrekking tot duurzame energie ? | En wat is de rol van uw directoraat daarin?<br>Wat is het belang van het ministerie van I&W in het duurzame energiedossier?<br>Wat zijn de doelen |
| Wat is het beleid van uw organisatie irt duurzame energie ? | Wat zijn de uitgangspunten?<br>Wat zijn de instrumentaria? |
| Welke rollen en taken heeft uw departement/directoraat op het gebied van duurzame energie irt andere departementen/directoraten ? | Hoe ziet u de verantwoordelijkheid op het duurzame energie dossier van uw Departement/DG |
| Heeft uw organisatie beleid ten aanzien van de maatschappelijke inzet van gronden tbv duurzame energie? | |
| Heeft uw organsiatie beleid voor het omgaan met Energiecoöperaties ? | Hoe gaat uw organisatie om met energiecooperaties die energie willen opwekken op het areaal van uw organisatie?<br>Welke randvoorwaarden?<br>Welke uitgangspunten hanteert uw organisatie?<br>Welke resultaten wil uw organisatie bereiken irt ,maatschappelijke inzet/energiecoöperaties<br>Is er een doelstelling irt energiecoöperaties |

| | |
|---|---|
| Hoe ziet u 50% lokale participatie uit het Klimaatakkoord in relatie tot het beleid van uw organisataie? | Heeft dit invloed op de praktijk van uw organisatie?<br>Denkt u dat het invloed zal gaan hebben?<br>Zo ja in welke zin? Hoe denkt u dat dat invloed zal hebben?<br>Zo nee waarom niet ?<br>In relatie tot uw taak/rol ?<br>In relatie tot uw werkpraktijk |
| Hoe ziet u de Omgevingswet in relatie tot de maatschappelijke inzet van gronden voor energiecoöperaties ? | Specifiek voor uw departement |
| Is er aanvullend beleid nodig voor energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op publieke gronden? | Is het nieuwe beleid nodig voor het RWS ?<br>Van wie zou dat moeten komen<br>Hoe wordt hiermee omgegaan?<br>Zou het RVB rekening moeten houden met Cooperatuies? Zo ja waarom wel en zo ja waarom niet |
| Welke opdracht heeft Rijkswaterstaat van het ministerie van IenW in relatie tot duurzame energie? | Welke rollen en taken heeft RWS in relatie tot de maatschappelijke inzet van gronden?<br>Welke capaciteit en gelden zijn daar mee gemoeid? |
| **Over de interactie en handelen** | |
| Hoe ziet u Energiecoöperaties in de driehoek gemeenschap-markt -overheid | Zou RWS energiecoöperaties anders moeten behandelen dan marktpartijen<br>Waarom?<br>In welke zin? |
| Welke rol(len) ziet uw organisatie in de interactie met de energiecoöperaties | Dit gaat over overheidsparticipatie:Reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten, participatieladder: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen, informeren<br>Hoe vindt u van de rol die RWS heeft in de interactie tussen RWS en de coöperatie<br>Welke kwalificatie zou je geven aan de relatie en de interactie? Bv Tevreden of ziet liever een andere rol<br>Welke rol heeft RWS in de relatie met de energiecoöperatie tussen aangenomen<br>Welke kwalificatie zou je geven aan de relatie en de interactie? Bv Tevreden of ziet liever een andere rol |
| Zijn er belemmeringen voor uw organisatie in de interactie met de energiecoöperatie? En zo ja welke zijn dat | Bv organisatorisch, technisch, juridisch, relationaal<br>Wat vind je van deze belemmeringen? |
| **RWS in relatie tot andere stakeholders** | |
| Welke andere stakeholders spelen een rol maatschappelijke inzet van gronden ? | Bijvoorbeeld<br>-Rijksoverheid bv RVB<br>-EZK opdrachtgever<br>-andere overheden, zoals gemeenten, provincie<br>-Organisaties |
| Welke rol speelt IenW in de RES? | |

**Afsluiting:** Wat vond u van het interview? Heeft u nog vragen gemist? Heeft u nog tips voor mij?

## Bijlage C. Topiclist casus interview

**Introductie**

- doel van het onderzoek uitleggen
- achtergrond van het onderzoek schetsen
- een korte achtergrond van mezelf als onderzoeker geven
- toelichting geven op hoe ik het onderzoek wil gaan houden
  - respondent kan aangeven als hij iets niet begrijpt
  - respondent kan aangeven als hij ergens geen antwoord wil of kan geven
- omgang met informatie
  - respondent blijft anoniem (ik zal hem/haar niet met naam vermelden in het verslag)
  - ik maak een verslag van het interview
- opname
  - vragen of respondent toestemming geeft voor opname van het gesprek

| Hoofdvragen | Hulpvragen |
|---|---|
| **Vragen over de respondent** | |
| Kunt u wat over uw achtergrond vertellen ? | |
| Wat is uw huidige functie en wat zijn uw werkzaamheden in uw functie ? | Zou u een omschrijving kunnen geven van uw werkzaamheden voor de coöperatie?<br>Hoe ziet een werkdag van u eruit ? |
| Sinds wanneer doet u dit werk? | |
| **Vragen over de coöperatie** | op de website heb ik informatie gelezen over de coöperatie. Graag stel ik een aantal aanvullende vragen ter verduidelijking of ter achtergrond. |
| Hoe zijn de plannen voor een coöperatie ontstaan? | Wanneer ontstonden de plannen ?<br>Wat was de aanleiding om een coöperatie te starten ? |
| Wanneer is de coöperatie officieel opgericht? | |
| Wat zijn de doelen van de coöperatie? | Wat streeft de coöperatie na?<br>Wat zijn de ambities van de coöperatie? |
| Hoeveel leden heeft uw coöperatie momenteel? | Is het aantal van 175 leden op de website nog actueel ? |
| Wie mogen er lid worden ? | Voor wie is de coöperatie. (lokaal, regionaal, nationaal: nodig voor typering) |
| Hoe is uw coöperatie georganiseerd? | Heeft de coöperatie mensen in dienst? Maakt u gebruik van vrijwilligers ? |
| Welke projecten heeft de coöperatie? | Hoeveel in bedrijf ?<br>Hoeveel in ontwikkeling ?<br>Hoeveel in onderzoek ?<br>Hoeveel MW ?<br>Voor hoeveel huishoudens ? |
| Hoe zorgt de coöperatie ervoor dat ze rendabel is? | Wat gebeurt er met de winsten |
| **Vragen over interactie met RWS** | |
| Hoe is uw coöperatie in contact gekomen met RWS? | Wie heeft het contact geinitieerd?<br>Wanneer was dat ? |

| | |
|---|---|
| Met welk onderdeel en op welk niveau heeft de coöperatie contact met RWS ? | Welke afdeling en onderdeel van RWS?<br>Op welk niveau heeft u contact met RWS |
| Wat is de reden waarom uw coöperatie contact met RWS heeft (gehad) ? | Waarom is er contact opgenomen met RWS ?<br>Wat was het doel van het contact met RWS ?<br>Wat was de vraag vd coöperatie aan RWS?<br>Wat wil de coöperatie van RWS?<br>Hield uw contact verband met een plan of project heeft u interactie met RWS ?<br>Waarom specifiek op RWS areaal ? |
| Wat was uw rol in het contact? | |
| Hoe omschrijft u de interactie tussen uw coöperatie en RWS ? | Hoe verliep het contact ? |
| Wat was de uitkomst van de interactie? | Welke acties heeft RWS ondernomen ?<br>In welke mate heeft RWS uw coöperatie gefaciliteerd (bv financieel, organisatorisch, beleidsmatig)<br>Heeft RWS randvoorwaarden /spelregels zijn er gegeven<br>Welke invloed heeft de interactie met RWS gehad op uw initiatief? |
| Hoe kijkt u terug op de interactie met RWS? | Hoe heeft RWS zich opgesteld ten opzichte van uw initiatief/coöperatie?<br>Heeft u ruimte ervaren vanuit RWS<br>Heeft u hulp ervaren met betrekking tot uw vraag/voornemen/plan?<br>Had u meer van RWS verwacht?<br>Had de coöperatie meer kunnen doen? |
| Welke belemmeringen/stimulansen heeft u ervaren vanuit RWS mbt uw coöperatie ? | Heeft u belemmeringen vanuit RWS ervaren met betrekking tot uw vraag, voornemen, plan? Zo ja welke ?<br>Zijn de belemmeringen opgelost, zo ja hoe?<br>Zijn er kansen geboden Had RWS meer kunnen doen? |
| **Vragen over rol- en taakopvatting van RWS** | |
| Hoe omschrijft u de rol- en taakopvatting van RWS richting uw coöperatie ? | |
| Welke rol zou RWS volgens u in moeten aannemen richting energiecoöperaties in het algemeen en uw energiecoöperatie in het bijzonder? | Bv meer initierend of meer ondersteunend? Sturen? |
| **Vragen over beleid** | |
| Zou er specifiek beleid moeten komen voor energiecoöperaties die duurzame energie willen opwekken op publieke gronden? | Waarom wel, waarom niet?<br>Waar zou dat beleid uit moeten bestaan ?<br>Wat zou de rol van RWS/Rijk daarin kunnen zijn?<br>En die van de gemeente? Of provincie?<br>Waar zoeken jullie als coöperatie dan naar ?<br>Wat voegt dat toe ?<br>Zou uw coöperatie meedoen aan een openbare inschrijving van Rijksgronden in uw gemeente?<br>Moet de nadruk liggen op het beleid (dus vanuit randvwd naar resultaten) of op de uitvoering (vanuit resultaten naar randvoorwaarden) ? |

| | |
|---|---|
| **Vragen over coöperatie irt gemeente** | |
| Wat is de relatie tussen de energiecoöperatie en de gemeente? | Werkt u samen met de gemeente, zo ja op welke wijze?<br>Wordt u coöperatie door de gemeente gefacilieerd, ondersteund? Zo ja op welke wijze<br><br>IS er sprake van dat de gemeente uw coöperatie faciliteert?<br>Hoe verhoudt u izch tot de gemeente |
| Wat is het beleid van de gemeente irt duurzame energie ? | |
| Is er lokaal draagvlak voor het gemeentelijk beleid? | |
| Hoe verhoudt de coöperatie zich tot het gemeentelijke beleid voor duurzame energie? | Wat is de relatie tussen uw coöperatie en de gemeente ? |
| Wordt het thema duurzame energie op bestuurlijk niveau tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Bodegraven besproken? | Zo ja welke gremia<br>Wat is er dan besproken?<br>Met wie besproken (wethouder, HID oid |
| Is de coöperatie betrokken bij de RES in uw regio? | |
| Welke positie hebben coöperaties in de RES in uw regio? | |
| **Relatie met andere stakeholders** | |
| Provincie | |
| Koepelorganisaties**,** | REScoop |
| Andere coöperaties | Zon op Reeuwijk, en de Windvogel |
| RVO | |
| Omgevingsdienst Midden Holland (ODMH) | |
| | |

**Afsluiting**
Wat vond u van het interview?
Heeft u nog vragen gemist
Heeft u nog tips voor mij?

## Bijlage D. Gebruikte documentatie voor de documentanalyse

| Titel | Omschrijving | Auteur (jaartal) |
|---|---|---|
| Klimaatakkoord | Akkoord | Klimaatakkoord (2019) |
| Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. | Regeling | Ministerie van BZK (2018) |
| Kamerbrief over stimuleringsbeleid lokale hernieuwbare elektriciteitsproductie. | Kamerbrief | Ministerie van EZK (2018) |
| Kamerbrief over Kabinetsreactie op het IBO Grondvergoeding Energievoorziening. | Kamerbrief | Ministerie van EZK (2019c) |
| Kamerbrief Verkenning toekomstpotentieel burger-energiebeweging 2030. | Kamerbrief | Ministerie van EZK (2019d) |
| Kamerbrief over programma's voor de opwek van duurzame energie op Rijksareaal | Kamerbrief | Ministerie van EZK (2020a) |
| Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat 2013 | Instellingsbesluit | Ministerie IenW (2018) |
| Kamerbrief bij Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie Rijkswaterstaat | Kamerbrief | Ministerie IenW (2022) |
| Handreiking Energie-initiatieven van derden | Handreiking | Rijkswaterstaat (2018a) |
| Vastgoedportefeuillestrategie Rijkswaterstaat 2018-2020 | Strategie | Rijkswaterstaat (2018b) |
| Facstheet 'Hernieuwbare Energie op (Rijkswaterstaats)gronden | Factsheet | Rijkswaterstaat (2019) |
| Factsheet Ontwikkeling Areaalstrategie -stand van zaken | Factsheet | Rijkswaterstaat (2020) |
| Aan de slag met duurzaam meervoudig ruimtegebruik. Areaalstrategie RWS | Strategie | Rijkswaterstaat (2021a) |
| Presentatie Areaalstrategie: aanpak 2021 -tbv stuurgroep Areaalstrategie, 23 maart 2021 | Presentatie | Rijkswaterstaat (2021b) |
| Verslag Bestuur RWS 8 oktober 2021 | Verslag | Rijkswaterstaat (2021c) |