



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet?

Burgervisies en beleidsvisies op  
verantwoordelijkheidsverdeling  
bij lokale energieopwekking



# Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet?

Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheids-  
verdeling bij lokale energieopwekking

Yvonne de Kluzenaar  
Anja Steenbekkers  
Karlijn Muiderman  
Astrid Mangnus  
Wieke Blijleven

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2022

scp-publicatie 2022-8

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: Winand Stut voor Rijnland Energie Coöperatie

Infographic: Clarify, Amsterdam

### **Copyright**

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

Voorwoord	5
Visuele samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding, doel en vragen van het onderzoek	13
1.2 Theorie, praktijk en beleid als achtergrond	17
1.3 Methode en analyse	23
1.4 Leeswijzer	27
Noten	28
2 Bevindingen burgervisies	29
2.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet	29
2.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers	38
2.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet	46
2.4 Voorwaarden voor het zelf nemen van meer verantwoordelijkheid	54
2.5 Beschouwing	63
Noot	65
3 Bevindingen beleidsvisies	66
3.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet	66
3.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers	77
3.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet	84
3.4 Voorwaarden voor het nemen van meer verantwoordelijkheid	89
3.5 Beschouwing	95
Noten	97
4 Beleidsvisies en burgervisies aan elkaar gespiegeld	99
4.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet	99
4.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers	101
4.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet	104
4.4 Conclusies en beleidsaanbevelingen	106
Noten	113
5 Slotbeschouwing	114
5.1 Beschouwing en reflectie	115
5.2 Centrale visie en politieke afweging nodig	119
Noten	121



## Voorwoord

De verdeling van verantwoordelijkheden in de samenleving verschuift voortdurend. De laatste decennia wordt daarbij in toenemende mate een beroep gedaan op de burger om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Tegelijkertijd klinkt de roep om meer overheidsregie. Verschillen tussen overheids- en burgervisies op gewenste verantwoordelijkheidsverdeling kunnen van invloed zijn op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en het vertrouwen in de overheid. In het kader van het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ onderzoekt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) burgervisies en overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In een ander rapport analyseren we verschuivingen in visies op verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger in de afgelopen tien jaar, gezien vanuit de rijksoverheid.

In deze verdiepende studie gaan we in op visies op de verantwoordelijkheidsverdeling in de energietransitie, met het lokaal opwekken van hernieuwbare energie als casus. De urgentie van de energietransitie wordt breed gevoeld. Recente internationale spanningen dwingen tot een kritische beschouwing van geopolitieke afhankelijkheden, terwijl sterk stijgende energieprijzen de financiële zorgen vergroten van miljoenen huishoudens en ondernemingen in Nederland. We zagen eerder dat een meerderheid van de burgers de energietransitie belangrijk vindt. Het inzicht in (verschillen in) visies op de wijze waarop verantwoordelijkheden belegd moeten worden, is echter beperkt.

We hebben in focusgroepen de visies onderzocht van burgers en lokale ambtenaren op varianten van verantwoordelijkheidsverdeling. We gingen na onder welke voorwaarden zij deze varianten aanvaardbaar vinden en onder welke voorwaarden zij zelf meer verantwoordelijkheid zouden willen nemen. Deze studie geeft inzicht in de verschillen en overeenkomsten in hun visies en biedt daarmee handelingsperspectieven voor de toekomst.

De studie brengt een fundamenteel verschil van inzicht aan het licht tussen burgers en beleidsmakers over waar de verantwoordelijkheid voor lokale energieopwekking idealiter belegd zou moeten zijn. Veel argumentaties raken aan verdelingsvraagstukken, inclusie, maatschappelijke samenhang en vertrouwen. Terwijl we verschillen zien in de visies op verantwoordelijkheidsverdeling, zien we overeenkomsten in de visies op gewenste maatschappelijke uitkomsten, bijvoorbeeld een rechtvaardige verdeling van lasten en lusten, het terugvloeien van baten naar de samenleving, inclusie, behoud van sociale cohesie, voldoende inspraak voor burgers en/of het breed gedragen zijn van oplossingen. Daarmee raakt dit onderzoek over visies op verantwoordelijkheidsverdeling in de energietransitie aan bredere maatschappelijke vraagstukken rond de kwaliteit van de samenleving.

Met deze verkenning hoopt het scp bij te dragen aan de discussie over verdeling van verantwoordelijkheden in de energietransitie als een van de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd. Wij danken Kees Vringer (Planbureau voor de Leefomgeving) als extern lid van de leescommissie voor zijn constructieve commentaar.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Drs. Marjolijn Olde Monnikhof  
(plv.) Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

# Verantwoordelijkheidsverdelingen in hernieuwbare energieopwekking

Het SCP onderzocht burger- en beleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, de overheid en bedrijven in lokale duurzame energieopwekking. In focusgroepen spraken burgers en ambtenaren over drie varianten waarbij steeds een andere partij het voortouw neemt. In dit onderzoek vergelijken we hun visies.

Hoofdconclusie: Ontwikkel eerst een **visie** op gewenste maatschappelijke uitkomsten, daarna een **koers**!

## Visie

Werk vanuit een gedeelde visie op sociaal-maatschappelijke uitkomsten en vanuit publieke belangen



Inclusie



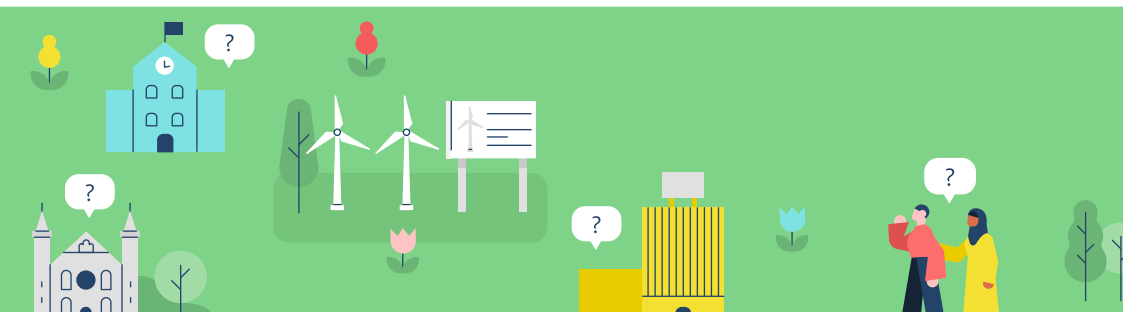
Vertrouwen



Rechtvaardige verdeling



Samenhang



## Koers

De drie verantwoordelijkheidsverdelingen bestaan naast elkaar. Burgers en lokale ambtenaren denken niet altijd hetzelfde over de wenselijkheid en haalbaarheid van die verdelingen.



Burgers



Lokale ambtenaren



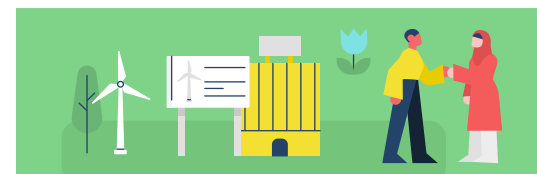
Burgers: brede toepassing onhaalbaar door gebrek aan kennis en kunde, zorgen over sociale ongelijkheid.



Wenselijk



Haalbaar



Beiden: vertrouwen in competenties, maar zorgen over disbalans publieke belangen versus winst oogmerk.



Wenselijk



Haalbaar



Beiden: overheid best in staat om algemeen belang te dienen, mits wettelijk mogelijk.



Wenselijk



Haalbaar



# Burgers aan zet

In deze verantwoordelijkheidsverdeling is het initiatief uit de samenleving leidend. Een groep omwonenden neemt het initiatief en een leidende rol in het opzetten van een lokaal zon- of windenergieproject. Hier ziet u op hoofdlijnen hoe burgers en lokale ambtenaren over deze verdeling denken.



## Denk na over...



...beleidskaders voor een gelijk spelveld voor burgers en bedrijven



...de informatievoorziening naar burgers (ook over procedures en besluitvorming)



...de ondersteuningsstructuur voor burgers



...inclusie en voorkomen van sociale spanningen

## Burger- en beleidsvisies

### Overeenkomsten



Vertrouwen in intenties, maar zorgen over competenties van burgers



Zorgen over uitsluiting en sociale spanningen



Ongelijk spelveld burgers en marktpartijen



Zeggenschap over het plan, de uitvoering en de opbrengsten

### Verschillen

#### Burgers



Zorgen over overvraging burgers, moet deze taak wel bij hen liggen?



Zorgen over afweging van belangen van wel- en niet-deelnemers

#### Ambtenaren



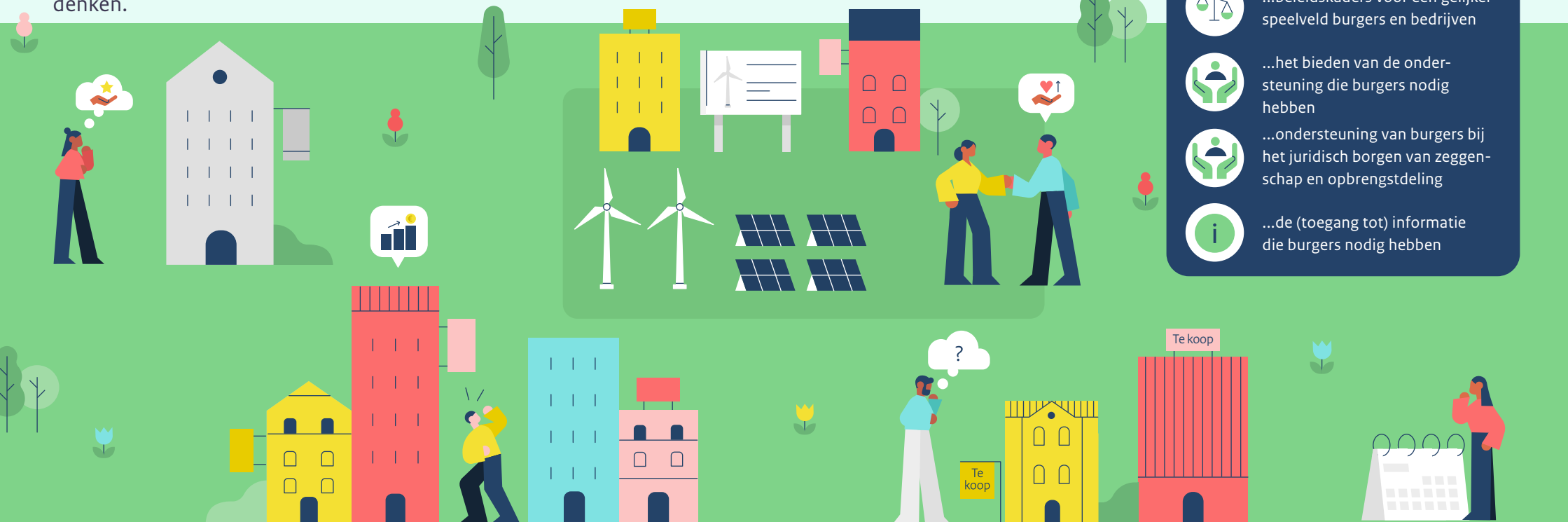
Gebrek aan probleembesef en vertrouwen in overheid bij burgers



Kwaliteit van het project wordt genoemd als sterk punt

# Samenwerking bedrijven en burgers

Commerciële bedrijven worden door decentrale overheden gestimuleerd om met omwonenden samen een zon- of windenergieproject op te zetten. In de praktijk neemt het bedrijf hierbij vaak het voortouw. Hier ziet u op hoofdlijnen hoe burgers en lokale ambtenaren over deze verdeling denken.



## Denk na over...



...beleidskaders voor een gelijk spelveld burgers en bedrijven



...het bieden van de ondersteuning die burgers nodig hebben



...ondersteuning van burgers bij het juridisch borgen van zeggenschap en opbrengstdeling



...de (toegang tot) informatie die burgers nodig hebben

## Burger- en beleidsvisies

### Overeenkomsten



Vertrouwen in competenties bedrijven waardoor hogere slaagkans verwacht



Vrees dat winstdoelen van bedrijven ten koste gaan van belangen van burgers



Ongelijk spelveld burgers en marktpartijen



Mogelijk meer acceptatie en vertrouwen in lokale gemeenschap door betrokkenheid burgers

### Verschillen

#### Burgers



Zorgen over rolverdeling en zeggenschap



Zorgen over de continuïteit die bedrijven kunnen bieden

#### Ambtenaren



Zorgen over continuïteit en slagkracht bij burgers



Zorgen over gevolgen kennisvoorsprong bedrijven voor burgerbelangen

# Gemeenten aan zet

In deze, minder vaak voorkomende, verantwoordelijkheidsverdeling neemt een gemeente het initiatief in het opzetten van lokale zon- of windenergieprojecten. Hier ziet u op hoofdlijnen hoe burgers en lokale ambtenaren over deze verdeling denken.



## Denk na over...

-  ...organiseren van deskundigheid en financiële middelen bij gemeenten
-  ...hoe baten besteed worden en wie dat bepaalt
-  ...inspraak, heldere informatie en transparantie voor burgers
-  ...of en hoe de initiatiefrol voor gemeenten wettelijk geregeld is
-  ...hoe het probleem van dubbele petten opgelost kan worden

## Burger- en beleidsvisies

### Overeenkomsten



De overheid kan het maatschappelijke belang het best borgen



Gemeenten hebben (nog) onvoldoende expertise, middelen en capaciteit



Vraag of gemeenten zulke risico's met publiek geld kunnen of moeten willen nemen



Zorg over de mate van zeggenschap van burgers

### Verschillen

#### Burgers



Zorgen: wisselingen bij gemeenten (volgens burgers) en bij rijk (ambtenaren)



Burgers verschillen in de mate van vertrouwen in competenties en intenties van gemeenten

#### Ambtenaren



Mogelijk meer weerstand bij burgers door minder burgerbetrokkenheid



Juridisch complex: conflicterende rollen voor gemeenten, onhaalbaar wegens wettelijke restricties

# Eigen rol

Hoe kijken burgers en lokale ambtenaren naar een grotere eigen rol in de lokale energieopwekking?



## Burgers

### Belemmeringen

-  Kennisdrempel: heb ik er wel genoeg verstand van?
-  Het ontbreekt mensen ook aan tijd, interesse, ervaring of geld
-  Zorgen over sociale spanningen, meningsverschil en 'gedoe'
-  Inspraak: gebrek aan vertrouwen

### Drijfveren, voordelen en kansen

-  Financiële participatie: opbrengst en mede-eigendom
-  Inspraak: kunnen bijsturen in gewenste richting
-  Zinvol bijdragen

### Voorwaarden

-  Keuze in type rol en afhankelijk van leidende actor
-  Type vraag en de benodigde inspanning
-  Betrokkenheid van anderen (met kennis en ervaring) en gezamenlijkheid
-  Ondersteuning met kennis, informatie en/of expertise



## Ambtenaren

### Gemeente in ondersteunende rol

-  Goede communicatie richting burgers
-  Betrekken van diverse groepen burgers
-  Kaders scheppen voor het eerlijk verdelen van lusten en lasten
-  Burgerinitiatieven faciliteren

### Gemeente algemeen

-  Ambitie vastleggen in gemeentelijk beleid
-  Burgers vroegtijdig betrekken bij beleidsontwikkeling (beleidsparticipatie)
-  Burgerinitiatieven ondersteunen en langs hordes leiden
-  Kansen voor gemeentelijke energieprojecten onderzoeken

### Rijk

-  Regie nemen in het uitwerken van de beleidsambitie
-  Gemeenten instrumentarium en middelen geven voor taakuitbreiding
-  Consistentie brengen in beleid en in communicatie naar burgers

# Overzicht rapport

U ziet hier een overzicht van de SCP-publicatie 'Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking'. Klik hieronder direct door naar de voor u relevante secties in het rapport.

## Verantwoordelijkheidsverdelingen



**Burgers aan zet →**

- [Burgervisies →](#)
- [Beleidsvisies →](#)
- [Vergelijking →](#)
- [Beleidsadviezen →](#)



**Samenwerking burgers en bedrijven →**

- [Burgervisies →](#)
- [Beleidsvisies →](#)
- [Vergelijking →](#)
- [Beleidsadviezen →](#)



**Gemeente aan zet →**

- [Burgervisies →](#)
- [Beleidsvisies →](#)
- [Vergelijking →](#)
- [Beleidsadviezen →](#)

## Eigen rol



[Burgervisies →](#)

[Beleidsvisies →](#)

## Conclusies

- [Beantwoording centrale onderzoeksvragen →](#)
- [Overkoepelende conclusies →](#)
- [Slotbeschouwing →](#)

# 1 Inleiding

De energietransitie is een grote maatschappelijke opgave en de overheid doet daarom steeds meer een beroep op decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers. Maar welke verantwoordelijkheid moet waar belegd zijn? En welke verantwoordelijkheid kunnen en willen burgers dragen? Welke verdeling van verantwoordelijkheden vinden zij aanvaardbaar en waar lopen de visies van burgers en beleidsvisies uiteen? Dat is belangrijk om te weten, want te grote discrepanties daartussen hebben hun weerslag op de legitimiteit van het beleid. Dit rapport is een kwalitatieve studie over visies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers en bedrijven in de energietransitie gezien door de ogen van burgers en ambtenaren.

## 1.1 Aanleiding, doel en vragen van het onderzoek

### Aanleiding en relevantie

De overgang naar een klimaatneutrale samenleving en een duurzame energievoorziening, oftewel de energietransitie, is een complexe maatschappelijke opgave waarbij de overheid in toenemende mate een beroep doet op burgers, private partijen, het maatschappelijk middenveld en lagere overheden (ROB 2012; Mees et al. 2019; Blijleven en Kooiker (te verschijnen)).

Burgerparticipatie is steeds meer centraal komen te staan in nationaal en Europees beleid. In overheidsdocumenten is het afgelopen decennium een toenemende verwachting waarneembaar van de inzet van burgers (Blijleven en Kooiker (te verschijnen)), blijkend uit termen als ‘participatiesamenleving’ (Rijksoverheid 2013), ‘energieke samenleving’ (Hajer 2011) en ‘doe-democratie’ (BZK 2013). En steeds vaker wordt de toepassing van burgerfora overwogen om burgers meer te betrekken in beleidsvorming (Djundeva en Den Ridder 2021; Commissie Brenninkmeijer 2021). Het is geen vanzelfsprekendheid dat, daar waar de overheid hoopt dat burgers verantwoordelijkheden op zich nemen, burgers dat ook willen en kunnen doen (zie bv. de verantwoordelijkheid tot woningverduurzaming: Steenbekkers et al. 2021). Niet iedereen kan even makkelijk participeren, bijvoorbeeld door verschillen in financiële situatie, vaardigheden, kennis en expertise, sociaal netwerk, beschikbare tijd en/of fysieke en mentale gezondheid (Van den Broek et al. 2016; WRR 2017; Van Noije et al. 2021). Anderen willen misschien niet participeren, bijvoorbeeld door een gebrek aan probleembesef, motivatie of handelingsperspectief, of vanwege een gevoel dat men overvraagd wordt. Of men vindt dat andere actoren (bv. de overheid of het bedrijfsleven) meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen (De Kluienaar en Flore, 2021; Vringer en Carabain 2020).

Wanneer de visies op de verantwoordelijkheidsverdeling te ver uiteen gaan lopen, kunnen knelpunten ontstaan voor de effectiviteit en legitimiteit van beleid. In het overkoepelende

project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ (zie kader 1) kijken we daarom in een reeks deelstudies naar visies van burgers en beleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren in de samenleving (burgers, overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) voor verschillende maatschappelijke opgaven.

---

#### **Kader 1 Koepelproject ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ 2021-2023**

In het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ onderzoekt het SCP de visies op de verantwoordelijkheidsverdeling voor een aantal maatschappelijke opgaven met rollen voor de volgende actoren: overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De verschillende deelstudies vullen elkaar aan en versterken elkaar:

- Studie 1 (dit rapport): Kwalitatief onderzoek naar verantwoordelijkheden bij de casus lokale opwekking van duurzame energie. In deze thematische verdieping onderzoeken we middels focusgroepen burgervisies en visies van lokale ambtenaren (decentrale overheden) op drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling in het betrekken van burgers bij de ontwikkeling en beheer van lokale energieprojecten. We kijken naar de voorwaarden voor aanvaardbaarheid van deze varianten via een beschouwing op de wenselijkheid en haalbaarheid ervan. Naast inzicht in hoe de burger- en beleidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling en sturingsfilosofieën uitpakken in deze casus, levert de studie een reeks aan beleidsaanbevelingen op.
- Studie 2: Beleidsanalyse naar overheidsvisies op verantwoordelijkheid op basis van troonredes, regeringsverklaringen, nota’s, brieven van bewindslieden aan de Tweede Kamer en moties die in de Tweede Kamer zijn aangenomen tussen 2011 en 2022. Deze studie schetst de in afgelopen decennium veranderde beleidsvisies van de overheid op de verantwoordelijkheidsverdeling, met name uitgewerkt voor overheid en burger. Vier filosofieën voor overheidssturing of beleidsparadigma’s, gebaseerd op een model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), vormen het kader voor de analyse. Verschijnt november 2022.
- Studie 3: Beleidsanalyses van de actuele beleidsvisies van de rijksoverheid op twee concrete beleidsterreinen, namelijk ‘Leven lang ontwikkelen’ en ‘Hernieuwbare energie op land’. Hier onderzoeken we, op basis van hetzelfde kader dat in deelstudie 2 is toegepast, hoe de overheidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling uitpakken voor twee concrete beleidsdossiers. Verschijnt voorjaar 2023.
- Studie 4: Middels een survey in het LISS-panel onderzoeken we de visies van burgers in Nederland op de huidige en door hen gewenste verantwoordelijkheidsverdeling voor verschillende maatschappelijke opgaven: leven lang ontwikkelen, gezond leven, bestaanszekerheid, verduurzaming van het energiesysteem en zorg verlenen. Dit kwantitatieve onderzoek beoogt enerzijds een zo representatief mogelijk beeld te bieden van burgervisies op verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds een beeld van verschillen in visies tussen groepen of segmenten in de samenleving. Verschijnt voorjaar 2023.
- De opzet is een synthese van bevindingen te publiceren in het najaar van 2023.

---

Onder legitimiteit van beleid verstaan we ‘de vrijwillige aanvaarding door burgers van machtsuitoefening, op grond van een wettelijke én morele rechtvaardiging vanuit het algemeen belang’ (Van Noije 2019). Verantwoordelijkheden zien we primair als taak, en we

kijken daarbij specifiek naar visies op de taakverdeling tussen overheid, burger, maatschappelijke organisaties en markt bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken; over wie welke taak zou moeten en mogen, maar ook kunnen en willen hebben (zie ook Van Campen en Olsthoorn 2022). We kijken niet specifiek naar de taakverdeling binnen overheden, hoewel ook hier interessante legitimiteitsvragen op te werpen zijn. Bijvoorbeeld hoe men aankijkt tegen de beslissingsmacht van RES-regio's (zie §1.2.2), die in de meeste gevallen democratisch gezien geen mandaat hebben (zie Van der Steen et al. 2021).

Als het gaat om verantwoordelijkheden van burgers, is het onderscheid relevant tussen vrijwillige taken die men mag oppakken of verplichte taken die men moet oppakken. Vrijwillig toebedeelde taken die niet als aanvaardbaar gezien worden, kunnen zorgen voor andere legitimiteitsproblemen dan verplicht toebedeelde taken. Zo zal beleid dat een vrijblijvend beroep doet op mensen, die vervolgens zelf kunnen beslissen of ze hieraan tegemoet willen en kunnen komen, waarschijnlijk minder snel onaanvaardbaar worden gevonden dan beleid dat mensen verplicht tot een actieve bijdrage. Mensen moeten ten eerste het probleem onderschrijven en het vervolgens gerechtvaardigd vinden om zelf een actieve bijdrage aan de oplossing te leveren, ook als dat niet direct in hun voordeel is (Van Noije 2019; zie ook Tyler 2003).

Deelname van burgers in de energietransitie is vooralsnog vooral vrijblijvend van aard. De overheid stimuleert vooral het 'mogen' meedoen van burgers. Grote legitimiteitsproblemen rond de rol van burgers worden daarom niet direct verwacht, zolang het energietransitiebeleid vooral deelname stimuleert maar niet afdwingt. Vrijblijvendheid kan wel zorgen voor non-participatie, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit van beleid en op termijn de legitimiteit kan ondergraven. Daarnaast kunnen mensen ook vinden dat het sturen op vrijwillig participeren van burgers in de energietransitie fundamenteel onaanvaardbaar is, bijvoorbeeld omdat ze maatregelen tegen klimaatverandering overdreven vinden, of vinden er te veel publiek geld naartoe gaat.

### Casus en beleidscontext

In deze studie gaan we voor een specifieke opgave – het lokaal opwekken van duurzame energie – na onder welke voorwaarden burgers en decentrale beleidsmakers verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen tussen de verschillende actoren (burgers, overheid en private sector<sup>1</sup>) aanvaardbaar vinden. We gaan na in hoeverre de visies van burgers en overheid op verantwoordelijkheidsverdeling overeenkomen en verschillen. We kijken specifiek naar verantwoordelijkheidsverdeling in het opwekken van duurzame energie op land. Dit kunnen bijvoorbeeld zonneparken zijn, of een windpark.

Wat deze casus interessant maakt, is dat hier een grote verschuiving in verantwoordelijkheden heeft plaatsgevonden. De energieproductie was eerder (als nutsvoorziening) primair bij de overheid belegd. In de privatiseringsgolf van de jaren tachtig en negentig van vorige eeuw verschoof deze taak naar de markt. Door de uitdagingen die de verduurzaming van



de energievoorziening meebrengt, vinden nu opnieuw verschuivingen plaats. In het Klimaatakkoord is het streven naar 50% lokaal eigendom (burgers en bedrijven) opgenomen, met het oog op een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking.<sup>2</sup> Dit streven, waarin feitelijk al een visie op verantwoordelijkheidsverdeling verscholen ligt, vormt de beleidscontext waar lokale ambtenaren mee te maken hebben. In de praktijk komen verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling naast elkaar voor: burgerinitiatieven (energiecoöperaties<sup>3</sup>), bedrijven met vormen van burgerparticipatie, gemeentelijke initiatieven, of een combinatie daarvan. Het in kaart brengen van de verschillende visies op die verschuivende verantwoordelijkheden bij energieopwekking is relevant omdat overheden steeds meer de verantwoordelijkheden met andere actoren delen, maar deze actoren moeten zulke verschuivingen in verantwoordelijkheidsverdeling ook als aanvaardbaar zien.

De beleidscontext van deze casus is het streven in het Klimaatakkoord om de lokale omgeving (burgers en bedrijven) meer verantwoordelijkheid te geven in de groene stroomproductie (50% lokaal eigendom). Onderliggend aan deze beleidsambitie is de aanname dat burgerbetrokkenheid bijdraagt aan acceptatie van de ruimtelijke inpassing en daarmee aan de uitvoerbaarheid van de energietransitie. De manier waarop de energietransitie vorm krijgt, kan zowel positief als negatief van invloed zijn op de financiële situatie van burgers (bv. via de energierekening, kosten van woningverduurzaming, of opbrengsten van zon- en windprojecten), op in- en exclusie en de verdeling van die welvaart in de samenleving (Wie kan meedoen en meeprofiteren?), de woon- en leefomgevingskwaliteit, de arbeidsmarkt (SER 2018) en op gezondheid en welbevinden (Gezondheidsraad 2020). Het is daarmee een onderwerp dat direct raakt aan de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving.

### Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag die we centraal stellen is: *Onder welke voorwaarden vinden burgers en decentrale overheden verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen aanvaardbaar?* Deze vraag spitzen we toe op de casus hernieuwbare energieopwekking in lokale energieprojecten op land.

Onder de centrale vraag vallen vier deelvragen:

- 1 Welke verwachtingen hebben burgers en lokale ambtenaren over de voor- en nadelen van verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen als deze gerealiseerd zouden worden?
- 2 Onder welke voorwaarden vinden burgers en lokale ambtenaren verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen aanvaardbaar?
- 3 Onder welke voorwaarden zouden burgers en lokale ambtenaren zelf meer verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen?
- 4 Hoe verhouden de visies van burgers en lokale ambtenaren op verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen zich tot elkaar?

Door de beantwoording van de onderzoeksvragen beogen we inzicht te krijgen in de mate van overeenkomst in visies op verantwoordelijkheidsverdeling en handvatten te bieden voor beleid.

## 1.2 Theorie, praktijk en beleid als achtergrond

### 1.2.1 Verantwoordelijkheidsverdelingen en sturingsfilosofie

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren in de samenleving is voortdurend in beweging. De tweede deelstudie van het overkoepelende project 'Verschuivende verantwoordelijkheden' zet deze verschuivingen uitgebreider uiteen en schetst daarmee de bredere politieke en beleidscontext van onderhavige studie (Blijleven en Kooiker (te verschijnen)). Die studie laat zien hoe visies van de overheid op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in de tijd zijn verschoven. Wij schetsen een korte vooruitblik naar de hoofdpunten uit dat rapport, en verwijzen naar het gehele rapport voor meer achtergrondinformatie.

De afgelopen eeuw was een verandering te zien van bestuurlijke verticalisering (rijk, provincie, gemeente) naar horizontalisering waarin publieke bestuurslagen vaker samenwerken als gelijkwaardige partners, zowel onderling als met private actoren (Schnabel 2001). Hierin zijn feitelijk twee ontwikkelingen te onderscheiden: een verschuiving in verantwoordelijkheden van het rijk naar decentrale overheden (decentralisatie) en daarnaast een verschuiving naar een meer netwerkende overheid die meer dan voorheen samenwerking zoekt met andere actoren. In de jaren tachtig en negentig vond een golf van liberalisering en privatisering plaats, een derde ontwikkeling waarbij taken van de overheid verschuiven naar de markt (Van der Steen et al. 2013). Verder zagen we een decennium geleden groeiende aandacht voor de rol van de burger, leunend op de door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zogenoemde 'energieke samenleving': een samenleving die zich zou kenmerken door mondige burgers, met een hoge reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit (Hajer 2011). Deze genoemde ontwikkelingen illustreren verschuivingen in de dominante sturingsfilosofie en daarmee samenhangende verschuivingen in verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren.

De wetenschappelijke literatuur onderscheidt een aantal prominente perspectieven op overheidssturing. Deze kenmerken zich onder meer door fundamentele verschillen in verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren in de samenleving (Van der Steen et al. 2015; Hartley 2005). De sturingsfilosofieën zijn als volgt samen te vatten:

- *(Traditional/Old) Public Administration*. Binnen dit klassieke paradigma is de overheid verantwoordelijk voor het stellen en realiseren van publieke doelen, maar ook voor proceswaarden, zoals gelijke behandeling. Ze heeft vooral een regulerende en uitvoerende rol, terwijl burgers vooral de rol hebben van kiezer en cliënt.

- *New Public Management*. In dit paradigma is de overheid verantwoordelijk voor het stellen van doelen en eindverantwoordelijk voor het resultaat. De markt wordt verantwoordelijk voor de uitvoering. Burgers hebben vooral de rol van klant.
- *Network Governance*. In dit paradigma, dat in de jaren 2000 aan populariteit won, staat samenwerking tussen verschillende actoren centraal vanuit de gedachte dat de overheid in de hedendaagse complexe maatschappelijke opgaven niet alleen aan kan pakken. Netwerken en partnerschappen zijn belangrijk. Het stellen en realiseren van publieke doelen wordt gezien als gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, markt, maatschappelijke organisaties en burger(collectieven), die zich organiseren in netwerken en met elkaar onderhandelen. De overheid neemt een netwerkende rol aan om doelen te realiseren.
- *Societal Resilience*. Dit paradigma gaat uit van een vitale samenleving waarin ‘mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal’ (ROB 2012, p. 61). De overheid neemt een responsieve houding aan en probeert initiatief vanuit de samenleving te verbinden aan de eigen ambities.

Een verschuiving van het ene naar een ander type verantwoordelijkheidsverdeling zou een fundamentele verandering in de visie van de overheid op taken en rollen van zichzelf en andere actoren kunnen reflecteren. In navolging van Van der Steen et al. (2015) laten Blijleven en Kooiker (te verschijnen) zien dat in de praktijk (elementen van) verschillende visies naast elkaar bestaan: de afgelopen tien jaar toonden een golfbeweging in de overheidsvisie(s) op de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij krijgt het ene paradigma op overheidssturing soms meer nadruk dan het andere, maar verdwijnt geen van de paradigma's ooit geheel. Die golfbeweging gaat van een wensbeeld van een kleine, compacte overheid, passend bij de crisistijd van die jaren, die samen met burgers de ‘participatiesamenleving’ vorm geeft, naar een netwerkende overheid die in economisch betere tijden samen met maatschappelijke partners de grote maatschappelijke uitdagingen aangaat. Illustratief hiervoor is het Klimaatakkoord, dat tot stand kwam door een lang onderhandelingsproces tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke middenveldorganisaties. Terwijl de participatiesamenleving, waarin een beroep werd gedaan op actief burgerschap, ondertussen vooral lokaal vorm kreeg in het sociaal domein, zagen we in het brede discours van de regering ook een meer traditionele dienstverlenende overheid die er in het (post-)coronatijdperk is voor burgers en de vertrouwensrelatie met die burgers probeert te herstellen. Met de aandacht voor maatschappelijke dialoog en burgerberaden zien we nu, tien jaar later, opnieuw aandacht voor de verantwoordelijkheid van burgers, zij het in een andere vorm.

In dit onderzoek benutten we verschillende sturingsfilosofieën en hybriden daarvan, bij het kijken naar verdeling van verantwoordelijkheden bij hernieuwbare energieopwekking in lokale energieprojecten op land. Hierbij komen verschillende verdelingen van verantwoordelijkheden voor tussen onder meer burgers, marktpartijen en lokale overheden. De uitwerking hiervan is beschreven in de paragraaf Methode en analyse (zie §1.3, tabel 1).

### 1.2.2 In de tijd verschuivende verantwoordelijkheden in de energieproductie

De verschillende paradigma's zijn naast elkaar van invloed op de beleidsvorming en -uitvoering, en daarmee op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, burgers en marktpartijen in de energietransitie. Hier lichten we dat toe voor de transitie rond elektriciteitsopwekking, maar deels vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich rondom de gasvoorziening voorgedaan.

De verantwoordelijkheidsverdeling binnen de elektriciteitsvoorziening is al lang in beweging. In de negentiende eeuw begonnen in Nederland vooral particulieren met initiatieven voor het opzetten van de klassieke elektriciteitsvoorzieningen. Eind negentiende, begin twintigste eeuw werden deze private ondernemingen overgenomen door gemeentelijke energiebedrijven. Daarna vond verdere centralisatie plaats door fusie tot regionale en provinciale energiebedrijven, die zich in 1949 verenigen in de Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven (SEP) (CBS 2015). De nutsbedrijven (o.a. elektriciteit) werden opgericht door de overheid, onder meer om dergelijke basisinfrastructuur, -voorzieningen en -diensten veilig te kunnen stellen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling sluit aan bij het eerste paradigma (*Traditional Public Administration*). Interessant is hier om de verschuiving op te merken van initiatieven vanuit de samenleving (*bottom-up*), naar de decentrale overheid, naar de centrale overheid (*top-down*). Maar hiermee stopt de verschuiving niet. In de jaren tachtig won het marktdenken terrein. De liberalisering en privatisering van die tijd werkte ook door in de elektriciteitsvoorziening. Met de Elektriciteitswet van 1998 werd de liberalisering van de elektriciteitsmarkt geregeld en werden de elektriciteitsproductie en -levering organisatorisch losgekoppeld (Tellegen et al. 1996; CBS 2015). Vanaf dat moment vond geleidelijke (her)privatisering plaats van de openbare nutsbedrijven, waarbij taken en verantwoordelijkheden verschoven van de overheid naar de markt. In die jaren lijkt dus het zwaartepunt te zijn verschoven van het (*Traditional*) *Public Administration*-paradigma naar het *New Public Management*-paradigma. Ook groepen burgers organiseerden zich en stapten als energiecoöperaties in de (markt)ruimte die ontstond, zoals tientallen voorlopergroepen dat overigens al eerder deden (HIER 2022). In verhouding tot de markt is de burgerbijdrage nog zeer beperkt en is het *Societal Resilience*-paradigma minder sterk vertegenwoordigd.

In klimaat- en energiebeleid is al enige tijd een nieuwe verschuiving zichtbaar: samenwerking tussen actoren wordt belangrijker en het paradigma van *Network Governance* lijkt terrein te winnen. In het Energieakkoord (SER 2013) en het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019a) krijgen niet alleen bedrijven een belangrijke uitvoerende rol toebedeeld, maar ook

burgers (bv. in woningverduurzaming en bij het opwekken van hernieuwbare energie). Dit wordt geïllustreerd door de volgende citaten uit het Klimaatakkoord:

*De transitie is in de eerste plaats een maatschappelijke transitie. Burgers en bedrijven staan voor een reeks beslissingen die van invloed zijn op hoe we wonen, ons verplaatsen, wat we eten, de producten die we kopen, hoe we ons geld verdienen. [...] Een bundeling van daadkracht, investeringen, kennis en kunde is nodig.*

(Klimaatberaad 2019a, p. 4)

En omdat het een maatschappelijke transitie is, krijgen alle actoren de (vrijwillige) verantwoordelijkheid bij te dragen:

*Burgers (bijvoorbeeld 'prosumenten'), wijken, overheden, publieke instellingen, (netwerk)bedrijven en maatschappelijke organisaties werken samen aan een groot web van lokale en regionale, kleine en grotere hernieuwbare bronnen van elektriciteit, goed ingepast in het netwerk, de ruimte en systemen van hernieuwbare warmte. Deze decentrale wereld doet een groot beroep op samenwerkingsbereidheid, vertrouwen, maatwerk, aanpassing en flexibiliteit van allen.*

(Klimaatberaad 2019a, p. 158)

Deze netwerksturing komt goed tot uitdrukking in het gedecentraliseerd energiebeleid, waarvoor de zogeheten Regionale Energiestrategieën (RES<sup>4</sup>) in het leven zijn geroepen:

*In de regio's worden werkstructuren gevormd waarin de decentrale overheden samen met de (regionale) netbeheerder(s), het bedrijfsleven en een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties de verantwoordelijkheid voor totstandkoming van de RES nemen.*

(Klimaatberaad 2019a, p. 223)

Klimaatverandering en de dreigende schaarste aan (fossiele) grondstoffen vragen om een snellere overstap op duurzame energiebronnen: de energietransitie. Hierbij speelt het voornemen te stoppen met de gaswinning in Groningen een rol. En door de oorlog in de Oekraïne en zorgen over de gasleveringen uit Rusland, staat momenteel de geopolitieke (on)afhankelijkheid van Nederland (en Europa) in de energievoorziening versterkt in de aandacht. Deze laatste ontwikkeling, en de daarmee samenhangende stijging van energieprijzen, vergroot de urgentie om de energietransitie te versnellen. Naarmate de energietransitie vordert, wordt het complexe karakter ervan steeds duidelijker: het is niet alleen een technisch, maar vooral ook een sociaal-maatschappelijk vraagstuk. Door de noodzaak tot energiebesparing en woningverduurzaming, problemen met betaalbaarheid, ruimtebeslag en netcongestie raakt de energietransitie het individueel welzijn en de kwaliteit van de samenleving (o.a. sociale ongelijkheid). Dit versterkt ook de urgentie van de vraag *welke* actoren in de samenleving (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers) *waarvoor* primair verantwoordelijkheid moeten nemen, om ervoor te zorgen dat de Nederlandse samenleving op duurzame energie kan draaien.

### 1.2.3 Meer verantwoordelijkheden voor burgers en andere actoren

In lijn met de sturingsfilosofie van *Network Governance* lijkt er in de loop van de tijd steeds meer ruimte te komen voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen in de energietransitie. Decennialang werden zij vooral gezien als passieve actoren in de energiemarkt (als consumenten van energie) en bestond er geen wet- of regelgeving die burgers en particuliere collectieven erkende als actieve en producerende deelnemers op de energiemarkt. Sinds 2018 biedt in Europese regelgeving de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie samen met de Richtlijn voor de Elektriciteitsmarkt afdwingbare rechten voor wie zich inzet voor burgerinitiatieven rond energieopwekking. De in het Klimaatakkoord voorgestelde afspraken over burgerparticipatie zijn uitgewerkt in allerlei gedragscodes en handreikingen voor zowel lokale overheden, projectontwikkelaars als bewonersgroepen. Met name waar het gaat om projectparticipatie, meedoen als lokale partij aan een concreet energieproject, zijn verantwoordelijkheden beschreven in lijn met het Klimaatakkoord: marktpartijen<sup>5</sup> en lokale overheden<sup>6</sup> hebben een verantwoordelijkheid om burgers deze uitvoerende rol te laten pakken.

Decentrale overheden krijgen vanuit het Rijk een verantwoordelijkheid in het realiseren van de doelen voor hernieuwbare energieopwekking op land, inclusief het streven naar lokaal eigendom. Dit wordt uitgewerkt binnen de RES-regio's, maar de gemeenten blijven eindverantwoordelijk. In het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019a) worden concrete verantwoordelijkheden voor burgers rond stroomopwekking daarin gelijkgesteld aan die van lokale bedrijven:

*Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). (Klimaatberaad 2019a, p. 164)*

Inwoners en lokale bedrijven wordt hiermee de mogelijkheid geboden financieel te participeren en initiatieven te nemen, dus een rol te hebben in de uitvoering, wat in de literatuur bekend staat als de zogeheten derde generatie burgerparticipatie (zie Van den Broek et al. 2016; Van Ostaaijen et al. 2018).

Standaard is voor burgers een rol weggelegd in het meepraten aan de voorkant, in de beleidsvormende fase, over de algemene randvoorwaarden voor het ruimtelijke beleid (bv. meepraten over bestemmingsplannen), de zogeheten eerste generatie burgerparticipatie. Beleidsparticipatie is feitelijk de procedurele betrokkenheid van burgers via inspraak, zienswijzen en beroep in het huidige ruimtelijke beleid en via zogeheten omgevingsparticipatie bij ruimtelijke aanpassingen in het kader van de (aanstaande) Omgevingswet. Het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019a) zei daarover het volgende:

*De RES is niet alleen een strategie, het is ook een manier van samenwerken en een proces om te komen tot gedragen plannen waarmee de nationale doelstelling gehaald wordt. Hiervoor*

*dient een uitnodigend proces rond de RES te worden vormgegeven waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd. Door hen aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau en de belangen die er spelen duidelijk en plek te geven in het proces van afweging en keuzes, zal dit het draagvlak vergroten.*

(Klimaatberaad 2019a, p. 222)

Intussen is deze beleidsvormende fase in RES-verband grotendeels afgerond en blijkt uit de Monitor RES 1.0 van het PBL dat er zeer verschillend is omgegaan met burgerparticipatie bij beleid: in vrijwel alle regio's vond consultatie plaats via enquêtes en dialoogsessies. Enkele regio's maakten inzichtelijk tot welke aanscherpingen en aanpassingen dit leidde (Matthijssen et al. 2021).

Om de rol van burgers in het decentrale beleid rond ruimtelijke processen te versterken, is de Ontwerpwet Versterking Participatie in het leven geroepen. Deze beoogt de betrokkenheid van inwoners te vergroten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van decentrale overheden. Daartoe zou elke gemeenteraad in de participatieverordening kaders moeten stellen voor en invulling geven aan burgerbetrokkenheid (Rijksoverheid 2020). Het wetsvoorstel is eind september 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden. Enkele gemeenten lopen volgens De Koster (2022) alsnog op deze wet vooruit met extra regels in de participatieverordening 'nieuwe stijl'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om regels voor het vooraf vaststellen welke beïnvloedingsruimte, budget en tijdsperiode voor het participatietraject wordt uitgetrokken en wat met de uitkomst ervan moet gebeuren. De veronderstelling is dat de gemeente hiermee beter haar verantwoordelijkheid kan nemen in het ondersteunen van burgers en lokale energie-initiatieven.

#### 1.2.4 Burgerperspectief op de energietransitie

Eerder SCP-onderzoek (De Kluizenaar en Flore 2021) liet zien dat een ruime meerderheid de overstap naar duurzame energie belangrijk vindt: ruim driekwart van de mensen medio 2019, en het is denkbaar dat dit percentage is gestegen door de huidige energiecrisis als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Ook vindt een ruime meerderheid het belangrijk dat er anders geleefd gaat worden om klimaatverandering tegen te gaan (circa 80% eind 2020). Een kleine meerderheid voelt zich persoonlijk verantwoordelijk om bij te dragen aan het tegengaan van klimaatverandering en vindt het aanpassen van de eigen levensstijl belangrijk. De verdeling van verantwoordelijkheden lijkt echter een belangrijk issue. Terwijl burgers vooral bedrijven en overheden in staat achten om bij te dragen aan het tegengaan van klimaatverandering, schatten zij de bereidheid van met name bedrijven laag in. Bedrijven zouden volgens burgers nog onvoldoende doen. Belangrijke issues zijn zorgen over de gevolgen van klimaatmaatregelen en de energietransitie voor de kosten van levensonderhoud, de toename van ongelijkheid en de (on)rechtvaardigheid in de verdeling van lusten en lasten (De Kluizenaar en Flore 2021). Niet alle burgers kunnen of willen bepaalde verantwoordelijkheden dragen. Bijvoorbeeld doordat hun financiële situatie dat niet toelaat, zij

daartoe de kennis en/of vaardigheden missen, het hen aan benodigde tijd ontbreekt (overvraging, stapelingseffecten), of omdat zij het gevoel hebben dat andere actoren (bv. grote bedrijven of de overheid) eerst (of ook) hun verantwoordelijkheid zouden moeten nemen in het tegengaan van klimaatverandering (Dekker en Den Ridder 2020; Mouter et al. 2021; De Kluizenaar en Flore 2021). Het is dan ook de vraag in hoeverre burgers bereid en in staat zijn om meer verantwoordelijkheden te dragen in hernieuwbare energieprojecten.

### 1.3 Methode en analyse

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste methodologische keuzes en de redenen daarvoor. In de methodologische verantwoording (zie bijlage A, te vinden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport) staan de precieze stappen uitvoeriger beschreven.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn tien focusgroepgesprekken gehouden: zes met burgers en vier met ambtenaren van decentrale overheden. We kozen voor een kwalitatieve aanpak om verdiepende vragen te kunnen adresseren ('onder welke voorwaarden?' en 'hoe?'), omdat bevindingen dan geanalyseerd kunnen worden met sensitiviteit voor de context. Doorvragen is essentieel, omdat niet altijd duidelijk is waar het onderwerp ophoudt (visies op verantwoordelijkheidsverdeling) en waar de context begint (bv. beleidsparadigma's die visies beïnvloeden. Bovendien kunnen deelnemers in de discussies directe feedback geven op de onderzoeksopzet en eerste bevindingen. Daardoor kan de gespreksaanpak tijdens de dataverzameling eventueel aangepast worden, om zo verder te verdiepen op sommige elementen of accenten te verleggen. Ook biedt het deelnemers de mogelijkheid om te reageren door tijdens de discussies directe feedback te geven op de gestelde vragen. Ten opzichte van andere kwalitatieve methoden als interviews, bieden focusgroepen de mogelijkheid om in korte tijd een complex onderwerp uit te diepen door de interactie tussen deelnemers. Een belangrijk meerwaarde van deze methode is dat ze – mits goed gemodereerd – ruimte biedt om een diversiteit aan argumenten en perspectieven voor het voetlicht te krijgen en om de interactie tussen burgers onderling en beleidsmakers onderling (in aparte groepen) maximaal uit te nutten.

#### Werving en selectie van burgers

De gesprekken met burgers vonden plaats tussen 2 en 9 december 2021.<sup>7</sup> De gespreksduur was 1,5 uur. De bijeenkomsten moesten online plaatsvinden vanwege beperkingen door de coronamaatregelen. Het online voeren van focusgroepgesprekken heeft voor- en nadelen. Een mogelijk nadeel is dat niet alle gespreksdeelnemers even vertrouwd zijn met het voeren van online gesprekken en de discussie daardoor minder natuurlijk verloopt. Een voordeel is dat deelnemers mogelijk minder geneigd zijn elkaar te onderbreken of door elkaar heen te praten. Ook kan de gespreksleider er gemakkelijker op toezien dat alle deelnemers voldoende in de gelegenheid worden gesteld hun bijdrage te leveren aan de discussie. De online omgeving leek de discussies tijdens de bijeenkomsten niet te belemmeren. Deelnemers gingen de discussie aan, zowel met elkaar als in interactie met de gespreksleider.



Om ook in een online omgeving te kunnen borgen dat iedereen voldoende de gelegenheid heeft om bij te dragen, is gekozen voor een groter aantal kleinere gespreksgroepen. Voor burgers streefden we in het bijzonder zowel naar homogeniteit (in dit geval ongeveer gelijk opleidingsniveau) als diversiteit (in dit geval landelijke versus stedelijke woon-omgeving) in de groepen. Deze selectiecriteria waren vooral gericht op het creëren van een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van burgers.<sup>8</sup> De deelnemers aan de burgergroepen zijn door onderzoeksbureau Kantar uit het NIPO-base panel geworven en uitgenodigd. Aan de deelnemers werd het thema van het gesprek van tevoren niet bekendgemaakt. Er werd verteld dat het om een maatschappelijk onderwerp ging dat alle inwoners van Nederland aangaat, en dat het een onderzoek was in opdracht van een niet-commerciële instelling. Uiteindelijk hebben 35 burgers in 6 online groepen deelgenomen. De kenmerken van deze deelnemers staan in bijlage A bij dit rapport in tabel A.2. We verwijzen bij citaten naar de groepen burgers (Gr1 t/m Gr6) waarin deze uitspraak werd gedaan, zie in bijlage A tabel A.4.

### Werving en selectie van ambtenaren

We hebben ervoor gekozen om voor deze studie medewerkers van decentrale overheden uit het ambtelijke apparaat te bevragen. Zij zijn weliswaar slechts in beperkte mate betrokken bij het maken van beleid, in vergelijking met bestuurders van gemeenten, het college van B & W en de gemeenteraad. Daardoor zou de verwachting kunnen zijn dat zij in relatief beperkte mate representanten zijn van beleidsvisies. Onze verwachting is echter dat deze ambtenaren, die dicht bij de praktijk staan, vanuit hun ervaringen bij de huidige uitvoering van beleid goed zicht hebben op mogelijke kansen en belemmeringen van alternatieve modellen van verantwoordelijkheidsverdeling. Daarmee vormen ze voor deze studie de beste gesprekspartners namens de decentrale overheden. In de gesprekken bleek dat hun inzicht in de huidige praktijk ook zeer behulpzaam was bij het inschatten van de voorwaarden voor aanvaardbaarheid van de (alternatieve) varianten. De kenmerken van deze deelnemers staan in bijlage A in tabel A.3.

Voor de werving en selectie van beleidsmakers als deelnemers aan de focusgroepen hanterden we een aantal criteria. Het moest gaan om beleidsmakers van decentrale overheden die:

- 1 ervaring hebben met het ontwikkelen van beleid en verschillende verantwoordelijkheden daarbij;
- 2 direct te maken hebben met burgerparticipatie; en
- 3 zo veel mogelijk uit verschillende regio's komen, zodat ze diverse ervaringen zouden inbrengen.

We hielden rekening met drukke agenda's en hun spreiding door het land en kozen voor online bijeenkomsten van 1,5 uur in kleine groepen, zodat elke persoon voldoende inbreng kon hebben.

De werving vond getrapt plaats via een oproep aan medewerkers van het Nationaal Programma RES, om via hen gericht te werven onder ambtenaren die op lokaal niveau aan de energietransitie werken. De coördinator van het thema 'lokaal eigendom' plaatste een door ons aangeleverde tekst in de WhatsApp-groep van de regio-accounthouders van 30 RES-regio's. Zij werden verzocht dit bericht verder te verspreiden via de interne netwerken binnen de lokale overheden in deze RES-regio. In het bericht werd een oproep gedaan aan beleidsmedewerkers duurzaamheid, energietransitie, participatie of lokaal eigendom om zich aan te melden. Na meerdere oproepen hebben 18 ambtenaren zich aangemeld en werden zij door Kantar uitgenodigd voor de verschillende sessies. Het was met dit aantal aanmeldingen niet mogelijk om spreiding aan te brengen naar gemeente, regio en type ambtenaar. De gesprekken met decentrale beleidsmakers vonden plaats op 6 en 8 december 2021 en 11 januari 2022. Kort voor aanvang van de gesprekken vielen 2 deelnemers uit; uiteindelijk deden 16 ambtenaren mee in 4 focusgroepen. De deelnemers vertegenwoordigen in meerderheid kleinere gemeenten en verder eenmaal een grotere gemeente, tweemaal een samenwerkingsverband van gemeenten, eenmaal een provincie en eenmaal een waterschap. We verwijzen bij citaten naar de groepen ambtenaren (Gr7 t/m Gr10) waarin deze uitspraak werd gedaan, zie in bijlage A tabel A.4.

### Gespreksleidraad en varianten van verantwoordelijkheidsverdeling

Als hulpmiddel bij de gesprekken gebruikten we drie verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen die elk gebaseerd zijn op een andere sturingsfilosofie. We bediscussieerden met de focusgroepsdeelnemers drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij steeds een andere partij in de lead is. Dit is weergegeven in de narratieven in tabel 1. Hierin staat ook de verantwoording van de keuze voor elke variant en de link met een specifieke sturingsfilosofie. Onze veronderstelling hierbij was dat deze varianten onderling voldoende verschillen, en ook verschillen in de voorwaarden waaronder en in de mate waarin elke verantwoordelijkheidsverdeling als aanvaardbaar wordt gezien in de samenleving. De door deelnemers geuite belemmeringen, voor- en nadelen en voorwaarden geven inzicht in de ervaren haalbaarheid en wenselijkheid van verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling. Per variant maakten we in een kort narratief een situatieschets, aan de hand waarvan deelnemers in gesprek konden gaan over de nadelen, voordelen en voorwaarden die we verwachtten bij iedere variant.

Het gesprek werd gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde gespreksleidraad die de moderatoren van Kantar gebruikten. Per variant werd ongeveer een kwartier uitgetrokken. In een apart onderdeel ging het gesprek tot slot in op voorwaarden om zelf een rol te spelen in dergelijke energieprojecten. De nadruk lag bij de burgers op hun eigen rol, en bij de ambtenaren op de rol van de gemeenten bij het ondersteunen van burgers bij een verschuiving van verantwoordelijkheden naar burgers, of meer in het algemeen om de ambitie van lokaal eigendom te realiseren. De gedetailleerdere gespreksleidraad staat in bijlage B.

Tabel 1

Varianten van mogelijke verdelingen van verantwoordelijkheden bij het realiseren van hernieuwbare energie-opwekking in lokaal eigendom

Variant	Sturingsfilosofie	Narratief voorgelegd in de focusgroepen
Burgers aan zet	Deze verantwoordelijkheidsverdeling sluit het meest aan bij het paradigma van <i>Societal Resilience</i> (Van der Steen et al. 2015), of de zogenoemde energieke samenleving in de context van de energietransitie (Hajer 2011), waar het initiatief uit de samenleving leidend is. Hier neemt een groep omwonenden het initiatief en leidende rol in het opzetten van een lokaal zon- of windproject.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een groep bewoners wil graag zelf duurzame en lokale energieprojecten opzetten die ten goede komen aan omgeving.</li> <li>– De groep bewoners neemt het voortouw en gaat het project opzetten en uitvoeren. Iedereen uit de buurt mag daaraan meedoen, maar meedoen is niet verplicht.</li> <li>– Leden van de groep, maar ook andere bewoners uit de buurt, kunnen ook geld inleggen of meepraten over het project.</li> </ul>
Samenwerking bedrijven en burgers	Deze variant is op dit moment waarschijnlijk de meest voorkomende: Commerciële partijen zetten lokale energieprojecten op (zonneweides, windparken) en worden er door decentrale overheden toe gestimuleerd om lokale actoren, waaronder omwonenden, te laten participeren. Hierbij werken burgers samen met een bedrijf om een zon- of windenergieproject op te zetten. Het bedrijf neemt hierbij in de praktijk vaak het voortouw. Deze variant sluit het meest aan bij de sturingsfilosofie van <i>Network Governance</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een bedrijf en een groep bewoners (die zich verenigen in een coöperatie) gaan samen een duurzaam en lokaal energieproject opzetten.</li> <li>– Het bedrijf heeft veel kennis in huis en neemt het voortouw. Het bedrijf gaat samen met omwonenden het project opzetten en uitvoeren. Iedereen uit de buurt mag daaraan meedoen, maar meedoen is niet verplicht.</li> <li>– Leden van de bewonersgroep, maar ook andere bewoners, uit de buurt kunnen meedenken en meepraten, maar ook geld inleggen in het project.</li> <li>– De bewonersorganisatie (coöperatie) kan ook meebeslissen.</li> </ul>
Gemeente aan zet	Deze variant is op dit moment waarschijnlijk de minst voorkomende, hoewel er voorbeelden zijn. Een gemeente neemt het initiatief voor het opzetten van lokale energieprojecten (zonneweides, windparken). Overheidssturing is hier belangrijk. Deze vindt in deze variant decentraal plaats. In bepaalde opzichten sluit dit dus aan bij het beleidsparadigma van <i>Traditional Public Administration</i> , zij het niet volledig.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De gemeente ontwikkelt zelf een zon- of windenergieproject (bv. via een gemeentelijk energiebedrijf of fonds).</li> <li>– De gemeente ontzorgt zo de burgers: zij hoeven zelf geen geld in te leggen of risico te nemen. Het kost hen zo ook weinig/geen tijd (m.u.v. tijd voor inspraak in het proces).</li> <li>– Met de opbrengsten worden de kosten terugverdiend; de rest komt ten goede aan de omgeving.</li> </ul>

## Codering en analyse

Op basis van de opnamen van geluid en beeld zijn de online focusgroep gesprekken woordelijk getranscribeerd. Deze transcripten zijn vervolgens gecodeerd in Atlas.ti versie 22. Hierbij is eerst een deductieve benadering toegepast (op basis van een beperkt codeboek rond overheidsrollen en verantwoordelijkheden) en aanvullend een inductieve benadering. Ter controle op eenduidige interpretatie en het consistent toepassen van codes hebben twee codeurs in de beginfase van de analyse een transcript dubbel gecodeerd. Dit deden zij op basis van een uitgebreid codeboek met omschrijving van de codes, instructies en voorbeeldcitaten. Daarnaast vond veelvuldig overleg plaats tussen de twee codeurs tijdens het coderings- en analyseproces. Bij de voorwaardenclusters werd een thematische aanpak gehanteerd: deze zijn allereerst inhoudelijk geclusterd rond argumenten/begrippen die vaak gebruikt worden in de context van participatie van burgers (motivatie, tijd, kennis, vaardigheden, sociaal netwerk, zeggenschap, enz.). Voor ambtenaren zijn aanvullend nog codes geclusterd die passen bij de voorwaardenscheppende en faciliterende rol van lagere overheden (praktisch, organisatorisch). In de tweede stap werden op basis van rapporten voor elk codecluster per verantwoordelijkheidsverdeling alle argumenten op een rijtje gezet die als voordeel/kans, als nadeel/belemmering of als voorwaarde werden geformuleerd en gecodeerd (zie bijlage A voor meer toelichting).

### 1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 (burgervisies) en 3 (beleidsvisies) worden de bevindingen beschreven van de gesprekken met burgers en lokale ambtenaren. In deze hoofdstukken gaan we in op de eerste drie onderzoeksvragen die betrekking hebben op de gepercipieerde nadelen, voordelen en voorwaarden voor aanvaardbaarheid van verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen en op de voorwaarden voor het nemen van een grotere eigen rol. We gaan hierbij in beide hoofdstukken achtereenvolgens in op de varianten ‘Burgers aan zet’, ‘Samenwerking bedrijven en burgers’ en ‘Gemeente aan zet’. We beschrijven steeds per variant de overwegingen die in de discussie prominent naar voren komen, geïllustreerd met citaten.<sup>9</sup> Per variant vatten we afsluitend steeds de bevindingen samen, gezien vanuit de ervaren haalbaarheid en wenselijkheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling. Vervolgens geven we in de vierde paragraaf van de hoofdstukken 2 en 3 antwoord op de derde onderzoeksvraag: de voorwaarden voor een grotere eigen rol. Het perspectief van lokale ambtenaren is daarbij vertaald naar de verantwoordelijkheid van de gemeente vanuit de rol van facilitator en ondersteuner, en daarnaast naar een meer algemene verantwoordelijkheid die de gemeente zou kunnen nemen om deze opgave te realiseren.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de laatste onderzoeksvraag: Hoe verhouden de visies van burgers en beleidsmakers op de verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen zich tot elkaar? We schetsen hier de centrale bevindingen in antwoord op de centrale onderzoeksvraag en vertalen de genoemde voorwaarden naar implicaties voor beleid.

In hoofdstuk 5 reflecteren we op de relevante inzichten voor effectiviteit en legitimiteit van beleid en vertrouwen in actoren (incl. de overheid).

## Noten

- 1 We gaan hier voorbij aan maatschappelijke organisaties, omdat deze als actor in deze opgave geen uitvoerende rol heeft; in het Klimaatakkoord werden ze wel medeverantwoordelijk gehouden voor de totstandkoming van de RES-sen (zie Klimaatberaad 2019a, p.11).
- 2 Participatie van burgers (onder het motto 'iedereen kan meedoen') en acceptatie worden in het Klimaatakkoord benoemd als zijnde van groot belang voor de ruimtelijke inpassing en daarmee voor de uitvoerbaarheid (Klimaatberaad 2019a, p. 166).
- 3 Wij beschouwen energiecoöperaties als burgerinitiatieven vanuit een bottom-upbeweging; het Klimaatakkoord neemt burgerinitiatieven en commerciële initiatieven samen onder de verzamelterm 'markt' vanuit hun rol als projectontwikkelaars en energieproducenten (Klimaatberaad 2019a, p. 164).
- 4 Zie ook [www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl).
- 5 Over de rol van overheden zegt het Klimaatakkoord: 'In het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten (procesparticipatie tijdens ontwikkeling van projecten) en het Nationaal Programma RES (procesparticipatie tijdens de RES) worden handreikingen participatie opgesteld. [...] Deze handreikingen kunnen worden benut om de beoogde werkwijze voor participatie een expliciete plaats te geven in sectorale gedragscodes en ruimtelijke kaders zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en projectbesluiten.' En over participatie bij commerciële projecten: 'Het bevoegd gezag controleert dat initiatiefnemers en omgeving het gesprek daarover aangaan.' (Klimaatberaad 2019a, p. 164)
- 6 De rol van marktpartijen blijkt uit het volgende citaat uit het Klimaatakkoord: 'De initiatiefnemer doorloopt een proces om te komen tot een wenselijke en haalbare vormgeving van participatie. Het gaat hierbij om de participatiewaai; dit kan zijn procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie, een omgevingsfonds of een combinatie hiervan. [...] Afspraken met de omgeving worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. Op basis hiervan wordt er een projectplan gemaakt waarin wordt beschreven hoe binnen het project de participatie optimaal wordt ingericht.' (Klimaatberaad 2019a, p. 164)
- 7 Als context: hoewel er al spanning was tussen Rusland en Oekraïne in deze periode, was er nog geen sprake van een oorlog. De energieprijzen waren in deze tijd al wel aan het oplopen.
- 8 De selectiecriteria voor de werving van deelnemers hadden vooral als doel een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van burgers te creëren en niet om het onderscheid in opvattingen te maken naar bijvoorbeeld opleiding. Vanwege de relatief kleine groepsomvang zou ook zeer grote voorzichtigheid moeten worden betracht bij het trekken van conclusies over verschillen in opvattingen tussen groepen. Dat doen we dan ook niet in deze deelstudie. In een volgende deelstudie is het bekijken van verschillen tussen groepen beter mogelijk: hierin wordt gebruikgemaakt van grootschalig vragenlijstonderzoek.
- 9 In enkele citaten wordt verwezen naar een scenario, zoals we de varianten in de gesprekken presenterden.

## 2 Bevindingen burgervisies

In dit hoofdstuk proberen we antwoord te vinden op de vraag welke visies burgers hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling bij hernieuwbare energieproductie op land; in het volgende hoofdstuk staan de visies hierover van lokale beleidsmakers centraal.

We lichten kort de werkwijze toe die aan de basis ligt van dit hoofdstuk (burgervisies) en het volgende hoofdstuk (beleidsvisies). Deelnemers gingen in focusgroepen in discussie over drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling. Die varianten verschillen van elkaar in welke actor(en) de hoofdrol heeft of hebben (zie beschrijving in hoofdstuk 1, tabel 1). Deelnemers benoemen verschillende typen argumenten in de bespreking van de drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling:

- argumenten die betrekking hebben op de ervaren haalbaarheid (belemmeringen)
- argumenten die betrekking hebben op de ervaren wenselijkheid (nadelen of voordelen)
- expliciet benoemde voorwaarden voor aanvaardbaarheid

Dit onderscheid is niet altijd eenduidig te maken: wat de een als absolute belemmering ziet, kan een ander 'slechts' als overkomelijk nadeel van een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling zien. De haalbaarheid en wenselijkheid hangen ook nauw met elkaar samen. Hoewel het aannemelijk is dat het wegnemen van belemmeringen of nadelen (en/of het vergroten van de voordelen) als *potentiële* voorwaarden voor aanvaardbaarheid gezien kunnen worden, wordt dit in de gesprekken niet altijd *expliciet* als voorwaarde benoemd.

We geven de hoofdlijnen van die discussies weer via opvattingen, ervaringen en redeneringen van deelnemers. In de burgergroepen zien we een diversiteit aan opvattingen zowel binnen als tussen gespreksgroepen. We hebben getracht bij het beschrijven van de hoofdlijnen recht te doen aan die diversiteit. Dat doen we onder andere door het belichten van verschillende gezichtspunten, in te gaan op genoemde nadelen én voordelen en de grotere in het oog springende verschillen expliciet te benoemen.

Ter toelichting op de structuur van beide hoofdstukken: we gaan we eerst in op de veelgenoemde (negatieve en positieve) argumenten en vervolgens op expliciet benoemde voorwaarden. Dat doen we op basis van beantwoording van de vraag: onder welke voorwaarden vind je deze verantwoordelijkheidsverdeling aanvaardbaar?

### 2.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet

In de gesprekken over deze variant valt op dat hoewel er voordelen genoemd worden, belemmeringen en nadelen duidelijk de boventoon voeren in de discussies. Omdat belemmeringen en nadelen de discussie domineren, beginnen we dit hoofdstuk hiermee.

Er lijkt grote twijfel te bestaan over de haalbaarheid en wenselijkheid. De fundamentele vraag die wordt gesteld is of deze verantwoordelijkheid wel op het bord van de burgers zou moeten liggen. We lichten de belangrijkste argumenten toe.

### 2.1.1 Belemmeringen, nadelen en zorgen

---

#### Ervaren belemmeringen en nadelen op hoofdlijnen

Deelnemers staan zeker niet zonder meer positief tegenover een bewonersgroep als leidende actor, hoewel er deelnemers zijn die het idee op zichzelf aanspreekt. De genoemde belemmeringen raken vooral aan complexiteit ten opzichte van beschikbare kennis en vaardigheden: is zoiets niet veel te complex voor bewoners? Veelgenoemde nadelen zijn: verwachte inefficiëntie (Moet elke bewonersgroep moet opnieuw het wiel uitvinden?) en het ontstaan van verdeeldheid en sociale spanningen in gemeenschappen. Daarnaast zijn er zorgen over de financiële kant (Om hoeveel geld gaat zoiets? Wat levert het op? Hoelang moet je wachten voor het iets oplevert? Hoe groot is de kans dat het lukt? Hoe groot is het financieel risico? Wat gebeurt er met mijn inleg als ik verhuis?), over inclusie (Kan iedereen meedoen en meeprofiteren?) en over de verdeling van lusten en lasten (Wat zijn de consequenties als dit niet het geval is?). Verder wordt de afhankelijkheid van vrijwilligers als kwetsbaarheid benoemd (Hoe wordt blijvend commitment en continuïteit geborgd?).

---

#### [1] *Zorgen over gebrek aan kennis en ervaring en afhankelijkheid van vrijwilligers*

De complexiteit is een veelgenoemd punt van zorg: het vraagt (te) veel van burgers om zo'n project (technisch, organisatorisch, juridisch en belastingtechnisch) van de grond te trekken en de benodigde kennis en expertise op te bouwen: *'Die kennis, ik denk dat wij die kennis niet hebben als burger zijnde.'* (Gr5) Een ander stelt: *'Je kan niet zomaar een groepje bewoners, die daar noodzakelijkerwijs helemaal geen kennis van hebben, kan je niet met een kluitje in het riet sturen van kijk maar even wat je ermee doet. Dat zie ik als een risico.'* (Gr6)

Deelnemers verwachten dat het op veel plekken lastig zal zijn om mensen te vinden met de juiste kennis en ervaring die hier ook tijd voor vrij willen en kunnen maken. Zorgen over tekortschietende kennis en ervaring in bewonersgroepen in het algemeen en afhankelijkheid van de beschikbaarheid, bereidheid en blijvend commitment van (capabele) trekkers in gemeenschappen in het bijzonder, wordt gezien als risico voor de haalbaarheid, de slaagkans en de gewenste continuïteit van projecten: *'Het idee vind ik wel goed, alleen ik denk dat je heel gauw ertegenaan loopt... Sowieso moet je een aantal vrijwilligers hebben die het allemaal goed opzetten en een goed bestuur. En mijn ervaring is met besturen dat je heel moeilijk goede mensen krijgt op de goede plekken. En als die weggaan, ja ik zie het bij mijn vrijwilligerswerk dat vaak hele projecten in elkaar zakken doordat er geen goede vrijwilligers en geen goed bestuur meer is. En het zijn meestal toch de wat ouderen die vrijwilligers zijn, want de jongeren hebben het gewoon veel te druk momenteel met van alles en nog wat.'* (Gr2)

Soms wordt deze zorg gekoppeld aan zorgen over het ontstaan van een afhankelijkheid van commerciële adviesbureaus. Enkele deelnemers koppelen deze zorgen aan de vraag of een dergelijke verantwoordelijkheid wel bij burgers moet liggen: *‘Je moet toch expertise hebben om het in goede banen te leiden en goede beslissingen te nemen. Er wordt nu iets op het bordje van de bewoners neergelegd wat er eigenlijk helemaal niet thuishoort.’* (Gr5) En een ander zegt: *‘Natuurlijk, iedereen moet zo zijn verantwoording nemen en ik doe dat ook voor door ledlampjes en dat soort dingen, zuinig met energie om te gaan, maar om nou een heel zonnepark eigenaar van te moeten worden, dan denk ik van nee, laat dat de overheid dan maar doen, dat is dan toch meer de verantwoordelijkheid van de gemeente, het is de hele gemeente, de hele gemeenschap en niet alleen maar je eigen straatje en moeten we dat zelf maar uitvogelen?’* (Gr4)

### [2] Zorgen over weerstand en sociale spanningen binnen gemeenschappen

De zorgen over onenigheid gaan zowel over onenigheid binnen de groep deelnemende bewoners als tussen de deelnemende groep en de niet-deelnemende buurtbewoners. Er wordt genoemd dat onenigheid rond een project zo een splijtzwam kan vormen in een gemeenschap. *Deelnemer A: ‘De een zegt: ik wil A, en de volgende zegt: ik wil B en de derde wil C...’ Deelnemer B: ‘Krijg je allemaal weer burenruzies van.’* (Gr4) En iemand anders stelt: *‘Als je als groep bewoners het zelf gaat doen, dan verwacht ik helemaal dat het gedoemd is om te mislukken, want als er ook maar iets fout gaat, dan valt de hele gemeenschap uit elkaar en dan kunnen die windmolens verhuizen naar een andere gemeente.’* (Gr3)

Verschillende deelnemers verwachten dat meningsverschillen binnen de groep bewoners en het grote aantal kapiteins op het schip realisatie van gedegen projecten in de weg kan staan en dat er irritaties kunnen ontstaan binnen gemeenschappen: *‘Hoe dan ook ga je hiërarchiegedrag krijgen, je gaat altijd mensen krijgen die denken: ik sta aan de top, waardoor je uiteindelijk alsnog eindigt met wat we nu hebben, alleen dan... Nu zit er een gezicht aan vast waar je naar kunt luisteren en dat is fucking Jeannette die om de hoek woont, die irritant een monopoly probeert te doen.’* (Gr2) Ook wordt genoemd dat de bewonersgroep te maken zal krijgen met tegenstanders en daar mee om zal moeten gaan.

### [3] Zorgen over in- en exclusie

Deelnemers spreken zorgen uit over inclusie: kan en wil iedereen wel meedoen? Daaraan gekoppeld is de verdeling van lusten en lasten. Profiteert iedereen wel mee als bewonersgroepen verantwoordelijk worden voor dergelijke initiatieven? *‘Ja, je gaat alleen maar krijgen dat mensen met weinig geld nog steeds niks kunnen en iedereen die het geld wel heeft, daar lekker volop in gaat en er nog meer geld uit kan halen.’* (Gr2)

Verschillen in participatie – zowel tussen arme en rijke burgers onderling, als tussen buurten met bewoners in sterkere en minder sterke sociaal-economische positie – brengen een risico op sociale verschillen en (de toename van) financiële ongelijkheid met zich mee, wanneer vooral mensen die het al goed hebben de vruchten plukken, terwijl anderen in een minder goede positie er juist verder op achteruit gaan.<sup>1</sup> *‘Ik vind het ook lastig, ik vraag me*



*ook af of het wel uitvoerbaar is en je krijgt ook verschillen waarschijnlijk, bijvoorbeeld in arme wijken of in rijke wijken. Ik ben ook niet heel erg positief.’ (Gr4)*

Zorgen over in- en exclusie hebben overigens zeker niet alleen te maken met de financiële positie. Er worden meerdere redenen genoemd waardoor niet iedereen kan of wil meedoen. Bijvoorbeeld beschikbare tijd, kennis, vaardigheden en ervaring, wel/niet durven meedoen vanwege gepercipieerde complexiteit of kunnen/willen dragen van bijkomende financiële en andere risico's. *‘Je gaat alleen de ouderen misschien van de community meekrijgen en de mensen die er echt de tijd voor hebben.’ (Gr2)* Sociale inclusie is door bewonersgroepen moeilijk te organiseren of af te dwingen. Deelnemers wijzen ook op de complexiteit van het bepalen van de waarde van bijdragen als deze ongelijksoortig zijn. Zo besteedt de een tijd aan de organisatorische kant, een ander aan de praktische uitvoering en weer een ander legt financieel in: hoe wordt nu de opbrengst eerlijk verdeeld?

*[4] Zorgen over eerlijke afweging van belangen*

Bewonersgroepen zullen de belangen van deelnemers en niet-deelnemers moeten afwegen. Deelnemers spreken zorgen uit over de mate waarin omwonenden die wel deel uit (kunnen) maken van een dergelijk initiatief, rekening zullen houden met andere omwonenden die dat niet kunnen (of willen). Wie garandeert dat zij daarbij zichzelf niet zullen bevoordelen en anderen zullen benadelen? *‘Die mensen die gaan een locatie uitkiezen waar ze dan die duurzame energie gaan opwekken. De kans is groot dat dat op een plek komt waar ze er zelf zo min mogelijk last van hebben. Dat zal waarschijnlijk weer overlast gaan veroorzaken bij een andere groep mensen die op een andere plek wonen, die mogelijk wel zo'n project willen gaan opzetten. Dus daar zal ergens iets gecoördineerd moeten worden. Want anders dan krijg je hetzelfde verhaal als met de windmolens, we zetten dat gewoon lekker allemaal op de grens, dan hebben we er zelf zo min mogelijk last van en degenen die aan de andere kant van de grens wonen, ja, die wel.’ (Gr3)* Dit alles zou ook, samen met de hiervoor genoemde zorgen over inclusie en over het risico van ontstaan van meningsverschil en conflict, tot sociale spanningen kunnen leiden in lokale gemeenschappen.

*[5] Overige zorgen: benodigde investering, inefficiëntie, continuïteit en ongelijk speelveld*

Er wordt betwijfeld of bewoners überhaupt de benodigde financiële middelen bijeen kunnen brengen om de hoge investeringskosten te dekken. Ook wordt het aspect van inefficiëntie benoemd: elke bewonersgroep moet zich steeds opnieuw erin verdiepen en doet feitelijk dubbel werk. *‘Moeten ze dan ook allemaal opnieuw het wiel uit gaan vinden?’ (Gr3)* Dat kan veel tijd en geld kosten en leiden tot een wildgroei aan initiatieven. Er zijn zorgen over problemen die veroorzaakt kunnen worden door verhuizingen. *‘Er gaat misschien iemand verhuizen, komt er een ander iemand en die wil dan weer wat anders, volgens mij wordt het een aardig zootje.’ (Gr4)* Ook zouden commerciële adviesbureaus hier een slaatje uit kunnen slaan. Dat elke nieuwe bewonersgroep opnieuw de kennis en ervaring op moet bouwen is niet alleen inefficiënt, maar vraagt ook (te) veel van burgers en brengt de gedegenheid, kwaliteit en continuïteit in gevaar. Burgers zouden ook moeilijk kunnen opboksen tegen professionele

partijen (bijvoorbeeld energiebedrijven). *'Als jij inderdaad alle kennis dan nog moet gaan vergaren eer dat jij iets wil gaan opzetten, ja als je naar bedrijven kijkt, die hebben meestal alle kennis en alles al in huis. En ja, om dan nog zelf alles eerst te gaan uitpluizen kost ook weer een hele hoop tijd, een hele hoop geld en energie.'* (Gr1)

### Verantwoordelijkheidsverdeling ter discussie

Enkele deelnemers stellen deze vorm van verantwoordelijkheidsverdeling hardop ter discussie. Sommigen stellen een andere verantwoordelijkheidsverdeling voor, waarbij vooral de overheid een rol krijgt toegedicht, vanuit verschillende gedachten waaronder: de overheid kan de kennis bijeenbrengen, de benodigde organisatiegraad bieden, het groter aanpakken en zorgen dat iedereen meeprofiteert. Overigens verschillen de meningen over de overheid als leidende actor sterk tussen deelnemers, zoals we later zullen zien in de gesprekken over de variant met de gemeente aan zet. *'Ik denk dat dat heel moeilijk wordt, ik zie dat liever geregeld door de overheid. [...] Dan kan het groter worden aangepakt en dan profiteert iedereen ervan.'* (Gr4) Een ander zegt: *'De overheid moet hier de stappen in nemen. Voor de losse mensen in de samenleving is het allemaal veel te lastig en veel te... Dan moeten zij zich weer organiseren terwijl de overheid georganiseerd is. Dan denk ik van: overheid, regel dat.'* (Gr3)

### 2.1.2 Voordelen

---

#### Ervaren voordelen op hoofdlijnen

Deelnemers noemen niet alleen nadelen, ook voordelen wanneer ze praten over deze eerste variant van verantwoordelijkheidsverdeling, al hebben deze niet de overhand. Enkele deelnemers staan sympathiek tegenover het idee of het spreekt hen wel aan, hoewel de verwachte nadelen zwaarwegender lijken dan de verwachte voordelen. Twee prominent genoemde voordelen zijn het lokaal eigenaarschap en de opbrengstmaximalisatie voor omwonenden.

---

#### [1] Eigenaarschap als voordeel

Eigenaarschap zou autonomie en zeggenschap met zich mee kunnen brengen. Als omwonenden de opzet van een energieproject in eigen hand houden, kunnen zij er immers samen voor zorgen dat het goed aansluit bij de wensen van omwonenden. Bewoners hebben zo meer regie over de uitvoering van een project. Ook hebben zij zeggenschap over de besteding van de opbrengsten. Deze kunnen zij lokaal benutten: individueel of als gemeenschap. Ook zelfvoorzienendheid is genoemd als voordeel: *'Dat het gewoon in de eigen buurt blijft en dat misschien ook wel met het geld wat je ermee kan verdienen of verdient, maakt niet uit wat, dat je dat ook weer kan stoppen in de, ja hoe noem je dat ook alweer, in het dorpje zelf of in de stad zelf, dat je weer dingen aan het dorp teruggeeft, de buurthuizen, dat soort dingen. Dat je er gewoon lokaal geld mee blijft behouden.'* (Gr1)

[2] *Opbrengstmaximalisatie als voordeel*

Het kunnen delen van kosten wordt gezien als voordeel. Dat drukt de kosten. Ook de verwachte opbrengsten zijn hoger, omdat er geen andere partij is die winst afroemt: *'Het is wel heel verleidelijk. Je krijgt duurzame energie voor, er zit geen tussenhandel tussen, dus alle winst gaat regelrecht naar degenen die inleggen.'* (Gr4)

[3] *Betrokkenheid en participatie als voordeel*

Een bewonersinitiatief zou volgens deelnemers kunnen bijdragen aan een grotere betrokkenheid en participatie. Dat zou wellicht ook de acceptatie kunnen vergroten, of in elk geval onder degenen die ervan profiteren. *'Ik denk dat je de participatie dan veel hoger krijgt, lokaal eigendom, lokaal genot ervan. De bezwaren smelten denk ik redelijk weg als je zegt van: nou ik zet een windmolen hier neer en die energie is voor jullie allemaal en met elkaar heb je dat. En dat is anders dan dat via een grote energieleverancier laten lopen die daar ook een beetje winst van moet maken.'* (Gr2) Ook zou een bewonersinitiatief kunnen bijdragen aan verbondenheid met elkaar, hoewel de zorgen over sociale spanningen lijken te overheersen (zie §2.1.1). *'Ik zie nog wel een voordeel, een stukje saamhorigheid in de buurt, ik denk dat dat ook wel een groot voordeel is.'* (Gr2)

In de gesprekken werd ook nog een aantal andere voordelen benoemd. Bijvoorbeeld dat bewonersinitiatieven mensen de mogelijkheid bieden in duurzame energie te investeren, ook als ze niet de beschikking hebben over een eigen of geschikt dak. Het lokaal organiseren door burgers onder elkaar kan de toegankelijkheid vergroten, bijvoorbeeld door kortere lijnen en (bekende) aanspreekpunten in de gemeenschap. Dit zou de inclusie en sociale samenhang kunnen vergroten, al moet hierbij worden opgemerkt dat de zorgen over exclusie overheersen, zoals besproken in paragraaf 2.1.1. Als burgers zich organiseren staan ze samen sterker, zijn ze goedkoper uit en kunnen ze onderdeel uitmaken van de energiesector.

### 2.1.3 Voorwaarden

Het voorgaande laat zien dat deelnemers sterke twijfels hebben bij de haalbaarheid en wenselijkheid van de verantwoordelijkheidsverdelingsvariant waarin burgergroepen energieprojecten opzetten. Maar *als* dit in de praktijk dan toch gebeurt, dan stellen zij daar voorwaarden aan. In de expliciet genoemde voorwaarden voor aanvaardbaarheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling komt zoals verwacht een aantal van de hiervoor beschreven factoren terug (bv. het wegnemen van bepaalde belemmeringen of nadelen). Deels zijn ze ook aanvullend hierop.

---

### Voorwaarden op hoofdlijnen

De meest prominent genoemde voorwaarden hebben betrekking op kennis en vaardigheden, organisatie en afspraken, inspraak en belangenafweging, informatie, duidelijkheid en zekerheid, naast voorwaarden rond inclusie en financiële overwegingen (kosten/baten, risico en verdeling). Ook wordt een aantal randvoorwaarden genoemd: er is veel geld nodig voor investeringen en de leveringszekerheid van energie mag niet in gevaar komen.

---

#### [1] Deskundigheid en professionaliteit

Vertrouwen in de groep bewoners die het project trekt wordt als belangrijke voorwaarde genoemd. Het gaat dan zowel om vertrouwen in de bewonersgroep in brede zin, als om het vertrouwen dat zij de juiste kennis en vaardigheden hebben: *‘Dan eis ik wel een mate van professionaliteit, niet een groepje mensen die maar wat doet of zo.’* (Gr4) In de gesprekken worden een aantal zaken genoemd die kunnen bijdragen aan dit vertrouwen, zoals:

- een duidelijk en gedegen plan om het project te kunnen doen slagen: *‘Als ik een beetje een professioneel plan overlegd krijg, met een beetje uitgedacht en concreet, ja, dan vind ik dat prima aanvaardbaar.’* (Gr4);
- een helder kostenplaatje: *‘Het kostenplaatje moet heel duidelijk zijn vanaf het begin af aan.’* (Gr5);
- betrokkenheid van een aantal deskundige sleutelpersonen;
- betrokkenheid van een onafhankelijke deskundige partij of tussenpersoon.

Als voorbeeld van externen die met hun betrokkenheid de expertise van de bewonersgroep zouden kunnen (of moeten) ondersteunen worden genoemd: een deskundige coach of begeleider, een ervaren projectmanager, de gemeente, en/of een onderhoudspartij. *‘Misschien professionele begeleiding, dus in de vorm van een coach of iemand die dat in het kader van wellicht pro bono-werk of zo, geen idee, maar iemand die daar betrokken bij kan zijn. Misschien een ervaren projectmanager of iets dergelijks die de boel een beetje kan stroomlijnen, in het gareel kan blijven houden, dus ik denk dat dat wel een belangrijke voorwaarde is om mensen die wel willen, maar niet weten hoe, ook een podium te geven en in hun kracht zetten.’* (Gr6) Voorbeelden van expertise waarover de bewonersgroep zou moeten beschikken zijn: juridische kennis, ervaring met aanvragen van vergunningen, belastingen, financiën en accountancy.

#### [2] Goede organisatie en heldere, goed vastgelegde afspraken

Deelnemers benadrukken het belang van goed vastgelegde afspraken. Deze moeten zekerheid bieden en helpen ‘gedoe’ te voorkomen. Het moet allemaal goed geregeld zijn, ook organisatorisch. Hierbij worden zaken genoemd als een goed bestuur, duidelijke regels, niet alleen leunend op vrijblijvendheid. *‘Ja inderdaad, er moeten gewoon hele duidelijke en goede lijnen zijn en hele duidelijke afspraken van nou die doet dit, die doet dat.’* (Gr1)

Goed vastgelegde afspraken en een bewezen gedegen organisatie kunnen bijdragen aan het vertrouwen dat nodig is voor andere bewoners om in te durven stappen. Het moet

juridisch helder zijn en belastingtechnisch op orde. *'Ik denk dat juridisch ook alles dichtgetimmerd moet zijn.'* (Gr2) Ook continuïteitsborging wordt genoemd als voorwaarde voor aanvaardbaarheid: de bewonersgroep moet het project kunnen en willen continueren, ook in de exploitatiefase. En men heeft daarbij graag garanties die enige zekerheid bieden, ook in financieel opzicht, in verband met ervaren risico's.

[3] *Inspraak, belangenafweging en ruimtelijke inpassing*

Deelnemers noemen inspraak en een eerlijke afweging van belangen expliciet als voorwaarde. Het mag niet zo zijn dat het deel van de omwonenden dat niet meedoet (of niet mee kan doen) aan het kortste eind trekt waar het gaat om hun belangen. Zo mag de locatiekeuze geen hinder meebrengen voor anderen. *Deelnemer A: 'Het zal ook op een plek moeten dat het geen overlast veroorzaakt.'* *Deelnemer B: 'Wat ik ook belangrijk vind is het aanzicht, dat het niet een of andere lelijke toestand gaat worden, dus het moet toch wel een beetje in je omgeving passen.'* (Gr4) Deelnemers verschillen van mening in hoeverre de mate van inspraak gekoppeld mag zijn aan de financiële investering en inzet. Dit lijkt een dilemma: is het wel of juist niet eerlijk als burgers die meer investeren evenveel inspraak krijgen als degenen die niets of weinig inleggen, of niets doen? Hierbij wordt ook de wens genoemd van een onafhankelijke partij die toeziet op een goede afweging van belangen, zoals de gemeente: *'De gemeente die gaat [over] het bestemmingsplan, die gaan over de grondindeling, die hebben daar ten eerste voor gestudeerd, ten tweede hebben ze daar ervaring mee. Je zult de gemeente erin moeten betrekken om te bepalen wat dan geschikte locaties zijn voor zo'n groep mensen om daar die windmolen neer te zetten...'* (Gr3)

[4] *Informatie en duidelijkheid (liefst vooraf) over de implicaties, voor en nadelen*

Goede, heldere informatie is een belangrijke voorwaarde voor aanvaardbaarheid: *'Iets van informatieavonden of zo doen. Maar ja, of dat voldoende is dat weet ik ook niet.'* (Gr3) Deelnemers hechten er belang aan dat de initiatiefnemers informatie en duidelijkheid verschaffen en zekerheid kunnen bieden over de kosten, baten, doorlooptijd, over de inspanning die van deelnemers verwacht wordt en over implicaties voor de toekomst.

[5] *Overige voorwaarden*

Onder de overige voorwaarden die worden genoemd vallen zaken zoals dat de bewonersgroep niet 'bij nul' hoeft te beginnen; en subsidie gedurende langere tijd, dus ook voorbij de aanloopfase. Er wordt geopperd dat een soort helder draaiboek of stappenplan daarin behulpzaam kan zijn. *'Het moet wel iets duidelijker zijn, bijvoorbeeld stel een lokaal windpark maken bijvoorbeeld in de wijk, wat heb je daar dan echt voor nodig, een klein palet aan stappenplan zodat je dat kan verdelen.'* (Gr6) Daarnaast lijkt een aantal deelnemers er belang aan te hechten dat mensen kunnen meedoen op een manier die bij hun situatie past. De een heeft veel kennis en expertise, de ander veel tijd, weer een ander heeft de beschikking over financiële middelen. Verder wordt als voorwaarde genoemd dat iedereen mee moet kunnen doen en profiteren. Deze voorwaarde heeft betrekking op inclusie en de rechtvaardige verdeling

van baten: *‘Dat iedereen mee kan doen in zo’n buurt... Ongeacht of je dan veel geld hebt of niet, dat iedereen wel de kans heeft om mee te doen. Of ervan te profiteren, laat ik het zo zeggen.’* (Gr4)

#### 2.1.4 Samenvattend

Deelnemers zijn zeer terughoudend over deze vorm van verantwoordelijkheidsverdeling waarin burgers (bewonersgroepen) aan zet zijn in hernieuwbare energieprojecten op land (zon of wind).

##### Haalbaarheid

De deelnemers lijken vooral sterk te twijfelen aan de haalbaarheid: hoe realistisch is deze variant? Er wordt sterk getwijfeld aan de uitvoerbaarheid en slaagkans van initiatieven. De deelnemers zien een moeilijk overbrugbare kloof tussen de complexiteit van deze projecten en de in de meeste lokale gemeenschappen beschikbare kennis, ervaring en bereidheid van capabele vrijwilligers. Het wegvallen van sleutelfiguren vormt bovendien een groot afbreukrisico. Het bijeenbrengen van de benodigde financiële middelen en het ongelijke speelveld ten opzichte van bedrijven wordt ook als obstakel genoemd. Aantoonbare deskundigheid bij de bewonersgroep, beschikbaarheid van capabele sleutelfiguren en een gedegen plan met helder kostenplaatje worden dan ook als voorwaarde genoemd. Andere voorwaarden die de haalbaarheid kunnen vergroten, zijn financiële middelen en betrokkenheid van een extern deskundige.

##### Wenselijkheid

Deelnemers twijfelen ook sterk aan de wenselijkheid. Waar deze variant van de grond komt is een grote inspanning van burgers nodig om kennis en expertise op te bouwen. Onenigheid binnen de gemeenschap kan leiden tot sociale spanningen. Er is twijfel of bewonersgroepen belangen van zichzelf (deelnemers) eerlijk af zullen wegen met die van anderen (niet-deelnemers), waarbij de zorg bestaat dat het recht van de sterkste zal gelden. Er wordt ook getwijfeld aan de efficiëntie en veelvormigheid als elke bewonersgroep zelf het wiel moet gaan uitvinden. Als voorwaarde wordt dan ook genoemd dat de leidende bewonersgroep een eerlijke belangenafweging moet maken en voldoende inspraak moet garanderen, ook voor de niet-deelnemers. Er wordt genoemd dat betrokkenheid van een onafhankelijke ‘scheidsrechter’, bijvoorbeeld van de gemeente, daarbij kan helpen. De gespreksdeelnemers hechten er belang aan dat bewonersinitiatieven zorgdragen voor een goede informatievoorziening en duidelijkheid, zowel in de vorm van een gedegen projectplan als over mogelijke rollen en dat ze dat het liefst vooraf doen. Verder geven deelnemers aan dat er heldere afspraken nodig zijn, die goed moeten worden vastgelegd. Dat zou onenigheid moeten voorkomen en zekerheid bieden. De bewonersgroep die het initiatief neemt, zou daarnaast ook de inclusiviteit van de gehele lokale gemeenschap moeten borgen. Al met al geen eenvoudige opgave voor bewonersgroepen.

## 2.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers

In de gesprekken over de tweede verantwoordelijkheidsvariant valt op dat deelnemers optimistischer lijken over de haalbaarheid maar kritisch zijn over de wenselijkheid. Ze zien deze variant als realistischer, omdat een aantal belangrijke belemmeringen wegvalt: bedrijven hebben de benodigde kennis en ervaring al in huis en beschikken over de benodigde mensen en middelen. Het vertrouwen in de slaagkans van projecten lijkt daarom groter wanneer een professioneel bedrijf betrokken is. Tegelijkertijd worden er veel nadelen genoemd. Wat betreft de bedenkingen bij de wenselijkheid schort het vooral aan vertrouwen in de intenties van commerciële partijen: zijn zij slechts uit op winst? Gebruiken ze samenwerking met bewoners als verkapt verkooppraatje? Houden zij zich wel aan hun afspraken en toezeggingen? En handelen zij, als het erop aankomt, wel in het belang van omwonenden? Ook andere nadelen worden genoemd, zoals machtsongelijkheid tussen bedrijven en bewoners en een lagere opbrengst voor burgers. Verder zijn er vragen rond inspraak voor omwonenden en net als bij de eerste verantwoordelijkheidsvariant worden zorgen geuit rond inclusiviteit: kan iedereen meedoen?

### 2.2.1 Belemmeringen, nadelen en zorgen

---

#### Ervaren belemmeringen en nadelen op hoofdlijnen

Deelnemers staan niet zonder meer positief tegen een bedrijf als leidende actor, hoewel veel deelnemers het een prettige gedachte vinden een professioneel bedrijf achter zich te hebben. Deelnemers verwachten dat bedrijven beschikken over de benodigde expertise, deskundigen en financiële middelen. Bewoners hoeven zelf daardoor minder het wiel uit te vinden. Dat scheelt tijd, inspanning en geld en kan de haalbaarheid ten goede komen, lijkt de gedachte. Een deel van de ervaren belemmeringen en nadelen van de eerste variant valt daarmee weg. Toch komt één zorg in de gesprekken steeds terug: het gebrek aan vertrouwen in intenties van commerciële partijen. Dit wantrouwen bestrijkt een verscheidenheid aan thema's, variërend van motieven van bedrijven om met burgers in zee te gaan, tot het nakomen van afspraken over bijvoorbeeld de kosten, het verdelen van baten, het nakomen van gemaakte afspraken op langere termijn en de borging van de continuïteit.

---

#### [1] Gebrek aan vertrouwen in bedrijven

Bedrijven zijn geen charitatieve instellingen maar winstgerichte ondernemingen. Dat leidt tot wantrouwen onder deelnemers: *'Het bedrijf die gaat het uitvoeren, dus een bedrijf is natuurlijk geen filantropische instelling, dus die willen daar geld aan verdienen. Dat betekent uiteindelijk dat het bedrijf naar jouw buurt toekomt en zegt van: nou wij gaan hier zonnepanelen neerleggen, die leggen wij neer, jij krijgt een klein beetje energie, maar voor de rest trekken wij alle winst eruit.'* (Gr3) Deelnemers uiten tevens de zorg dat bedrijven de samenwerking met bewoners mogelijk als verkapt verkooppraatje zullen gebruiken. Ook aan de intenties van bedrijven ten aanzien van andere maatschappelijke doelen wordt getwijfeld: doen bedrijven zich niet duurzamer voor dan ze zijn uit commercieel belang? Gebruiken zij groene energieprojecten en

samenwerking met burgers niet slechts om hun imago te verbeteren en zo meer geld te kunnen verdienen (*green washing*)? *'Ik merk dat tegenwoordig met energiemaatschappijen, iedereen zegt dat hij groene energie heeft, er zijn er vijf die zeggen dat zij het niet hebben, maar als je vervolgens kijkt wat voor energie het daadwerkelijk is, is het bij negen van de tien helemaal niet zo groen als ze zeggen.'* (Gr2) Ook is er wantrouwen of bedrijven zich zullen houden aan afspraken en toezeggingen, bijvoorbeeld over de verdeling van de winst. Er wordt gewezen op eerdere verschuivingen in verantwoordelijkheden naar de markt (privatisering, vercommercialisering) die niet goed zou hebben uitgepakt voor burgers. Als voorbeeld wordt de zorg genoemd: *'De zorg en weet ik wat we allemaal aan het privatiseren zijn, dat is toch allemaal niet zo goed uitgepakt. We lopen toch tegen allerlei randverschijnselen aan waar we ontzettend veel last van hebben. Dus ja, we kunnen alles wel privatiseren en vercommercialiseren, maar je speelt toch met grotere partijen die geld willen verdienen en die macht uitoefenen. En wat [deelnemer A] ook zei: een bedrijf moet geld verdienen, dus zo simpel ligt dat dan natuurlijk.'* (Gr5)

#### [2] Een financieel offer

Deelnemers verwachten dat betrokkenheid van bedrijven een financieel offer van bewoners zal vergen. *'Alleen, ik vraag me wel af: krijgen de bewoners dan ook even goed rendement of trekt het grote bedrijf echt alle winst naar zichzelf toe? Dan schiet het nog niet op.'* (Gr2) De inschatting is dat het burgers minder tijd en inspanning zal vergen, omdat een bedrijf de benodigde kennis en expertise, mensen en middelen inbrengt in de samenwerking. Omwonenden houden er waarschijnlijk wel minder aan over, omdat een aanzienlijk deel van de opbrengst naar het bedrijf zal gaan, dat er ook aan wil verdienen. *'Het geld blijft nu weer hangen natuurlijk bij dat energiebedrijf, die gaat er ook aan verdienen.'* (Gr4)

#### [3] Minder inspraak

De mate van inspraak is een veelgenoemde zorg. Deelnemers vragen zich af hoeveel invloed omwonenden dan nog hebben: *'Hoe het met je medezeggenschap zit dan, of je überhaupt echt nog wel wat te zeggen hebt.'* (Gr4) Er worden vragen gesteld over (mede)zeggenschap. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de verhouding in zeggenschap tussen burgers en het bedrijf en een eventueel vetorecht voor bewoners. *'Hoe komt de machtsverhouding te liggen, hè? Wie heeft de doorslaggevende stem in beslissingen? Dat lijkt me een hele moeilijke situatie, ik zie er geen heil in.'* (Gr5) Een ander nadeel dat wordt genoemd is de verwachting van langere lijnen naar een aanspreekpunt. Deelnemers zijn scherp op het inclusieve karakter van de samenwerking, dat in het geding kan komen als deze een commercieel karakter heeft.

#### [4] Afbreukrisico

Betrokkenheid van een bedrijf lijkt bij te dragen aan de haalbaarheidsverwachting, maar toch zien deelnemers hierbij ook afbreukrisico's. Zo wordt genoemd dat bedrijven failliet kunnen gaan, kunnen gaan concurreren met andere bedrijven, of er de stekker uit kunnen trekken als het hen niet genoeg oplevert. *'Een bedrijf kan ook weer kapot gaan en dat is een nadeel, want dat is toch een risico natuurlijk.'* (Gr1) Deelnemers refereren daarbij ook aan eerdere ervaringen: *Deelnemer A: 'En als het bedrijf failliet gaat...' Deelnemer B: 'Ben je je geld kwijt.'*



*Deelnemer A: 'Hoe is het dan geregeld? Dat hebben we natuurlijk wel recent gezien met de energieleveranciers die... waar er eentje van omviel.'* (Gr2) Een bedrijf als partij van buitenaf zou minder verbonden zijn met de regio en heeft dus – in tegenstelling tot lokale actoren – geen lokaal belang. De vraag wordt gesteld of bedrijven zich wel voor langere tijd zullen committeren, ook wanneer de winstgevendheid tegenvalt en er geen commercieel belang meer is.

[5] *Haalbaarheid van bewonersbetrokkenheid bezien vanuit bedrijfsbelang*

Er is daarnaast nog een ander punt van twijfel met betrekking tot de haalbaarheid: zullen bedrijven wel op grote schaal willen en kunnen samenwerken met bewonersgroepen? Er wordt betwijfeld of het voor bedrijven wel doenlijk is om steeds opnieuw met nieuwe bewonersgroepen in gesprek te moeten gaan: *'Ik kan me niet voorstellen dat [energiebedrijf X] er zin in heeft om straks met 100-200 verschillende gemeenschappen gedeelde eigenaarschappen te hebben. Dan kan je compleet een nieuwe afdeling optuigen om alle communicatie met al die verschillende personen van al die verschillende eigenaren van die 200 stukken grond met zonnepaneeltjes en weet ik wat allemaal. Dat is niet haalbaar. Dat gaat [energiebedrijf X], lijkt mij, niet doen.'* (Gr3)

[6] *Overige nadelen*

Tot slot wordt een aantal nadelen genoemd die ook al eerder bij de eerste variant ter sprake zijn gekomen. Hierbij gaat het om nadelen als het risico op exclusie (niet iedereen kan meedoen), meningsverschil en onenigheid (zowel binnen de bewonersgroep en tussen bewonersgroep en het bedrijf), vragen over de gevolgen van verhuizing voor de inleg van burgers en het risico op wildgroei aan kleinere initiatieven. Daarnaast worden vragen gesteld over de rolverdeling tussen bewoners en het bedrijf. Er is met name onduidelijkheid over de toegevoegde waarde van burgerbetrokkenheid voor een commerciële partij: waar heeft zo'n professioneel bedrijf, dat alle expertise al in huis heeft, burgers nog bij nodig?

## 2.2.2 Voordelen

---

### **Ervaren voordelen en kansen op hoofdlijnen**

Deelnemers zien verschillende voordelen aan het samenwerken met een bedrijf. Vooral de verwachte inbreng van kennis en ervaring, mensen en middelen lijkt als voordeel te worden gezien. Deelnemers verwachten dat burgers dan mee kunnen liften op de expertise van het bedrijf. Dat geeft meer vertrouwen in de haalbaarheid. Zeker als het een gevestigd bedrijf is met een goede reputatie, wekt dat vertrouwen. Doordat een bedrijf een groot deel van de benodigde investering kan dragen, kunnen burgers mogelijk met een kleiner bedrag instappen. Deelnemers verwachten dat daardoor de drempel voor burgers om mee te doen lager kan zijn. Dit kan mogelijk burgers aantrekken die misschien niet in eerste instantie in een burgerinitiatief zouden stappen.

---

### [1] Samenwerking met een deskundige partij als voordeel

Deelnemers lijken veel vertrouwen te hebben in de inhoudelijke, logistieke en financiële inbreng die een bedrijf kan bieden. Het bedrijf heeft de nodige kennis en kunde in huis. De leercurve voor burgers is hiermee kleiner: zij hoeven immers niet zelf alle kennis en ervaring op te bouwen. *'Als een groot bedrijf dat zou doen dan kan je je geld inleggen. Want dan is het een bedrijf wat de knowhow heeft, die weet waar ze over praten. Dus ja, ik denk dat dat betrouwbaarder is dan dat je het met een stelletje burens gaat doen.'* (Gr1) Een bedrijf kan ook deskundigen inzetten, zoals ervaren juristen. Dat neemt bewoners veel inspanning uit handen en kan de drempel tot deelname verlagen. *'Dit lijkt mij dan veel beter, omdat je dan de expertise al hebt van het bedrijf, die weet al hoe het moet en hoe het werkt en dan kun je eigenlijk een beetje meeliften zeg maar met hun kennis.'* (Gr4) Het ervaren risico is over het algemeen lager bij de samenwerking met een bedrijf. Deelnemers zien een kleiner afbreukrisico en hebben een groter vertrouwen dat het project gedegen wordt uitgevoerd. Er is onder een deel van de deelnemers ook meer vertrouwen in de opbrengstzekerheid. Het project kan daarmee een aantrekkelijker investering worden, ook al is de verwachte opbrengst voor bewoners lager: deze moet in deze variant immers worden gedeeld met het bedrijf. *'Misschien schept dat ook juist wel vertrouwen bij buurtbewoners die misschien nog twijfelen. Zo van: er is een bedrijf die weet ervan, die heeft er kennis van. Ik kan me ook voorstellen dat dat vertrouwen oplevert.'* (Gr3) Dit scenario wordt dan ook door deelnemers als realistischer ervaren: *'Ik denk dat het haalbaarder is dan het andere. Tuurlijk het is ook moeilijk, want het is afhankelijk van het bedrijf, want als het bedrijf heel erg strak is en vooral zijn ding wil doen en heel leuk luistert maar vervolgens denkt: ja ammehoela. Kijk daar zit natuurlijk het verschil in, maar ervan uitgaande dat het een bedrijf is die het echt met de bewoners wil doen, lijkt het me veel aantrekkelijker omdat... wat ik straks ook al zei, je zit met heel veel juridische dingen, met heel veel technische dingen, ja weet ik veel en zo'n bedrijf neemt dat gedeelte van je over, ga ik dan van uit. Dus ik denk dat dat veel realistischer is.'* (Gr2)

### [2] Toegankelijkheid

Sommige deelnemers verwachten dat de steun van een bedrijf kan leiden tot meer toegankelijkheid en daarmee grotere inclusiviteit. *'Het voordeel is denk ik ook dat je nog iets laagdrempeliger kan instappen doordat je wat grotere jongens achter je hebt staan.'* (Gr2) Bij de eerste variant uitten deelnemers zorgen over de opstartkosten en benodigde investering voor het realiseren van een energie-initiatief. In deze tweede variant kan de financiële toegankelijkheid worden vergroot doordat het bedrijf de opstartkosten kan dragen en een renderend lidmaatschaps- of aandelenmodel kan opzetten en aanbieden. Een lidmaatschapsmodel is onderdeel van een ander belangrijk voordeel: de kleinere hoeveelheid tijd en inspanning die van de burgers wordt gevraagd. *'Ik denk ook wel dat het voor meer mensen dan wel toegankelijker is, waarschijnlijk zou je dat misschien met een kleinere bijdrage of iets dergelijks per maand met zo'n bedrijf kunnen fiksen in plaats van dat jezelf een paar duizend euro bij wijze van spreken van tevoren zou moeten inleggen, en dat is natuurlijk niet voor iedereen toegankelijk.'* (Gr6) In de gesprekken wordt benoemd dat bepaalde groepen (bv. studerende jongeren of jonge ouders) wel de wil kunnen hebben om mee te doen, maar vaak niet de tijd. Door betrokkenheid van een

bedrijf kan een project ook qua gevraagde tijdsinvestering laagdrempeliger en daarmee inclusiever worden.

### [3] Overige voordelen

Tot slot wordt een aantal voordelen genoemd dat betrekking heeft op het verschil tussen een situatie met een volledig commercieel initiatief versus een situatie waarin wordt samengewerkt met betrokken bewoners. Zo kunnen de bewoners meebeslissen als ze mede-eigenaar zijn, kan betrokkenheid van bewoners de projectacceptatie en het vertrouwen vergroten. Ook wordt genoemd dat het de betrokkenheid van een externe partij bij de lokale gemeenschap kan vergroten. *'Je brengt een commercieel bedrijf, die gaat lokaal investeren, dat maakt het aantrekkelijk voor de werkgelegenheid, ook om daar te blijven en dat je een commitment maakt voor de langere termijn en voelt zich waarschijnlijk meer betrokken bij de buurt, dus ik denk dat het op die manier ook positief kan zijn.'* (Gr6)

### 2.2.3 Voorwaarden

Het voorgaande laat zien dat deelnemers meer vertrouwen lijken te hebben in de haalbaarheid, maar kritisch zijn over de wenselijkheid van deze tweede variant waarin bedrijven samen met burgergroepen energieprojecten opzetten. Als deze variant zich in de praktijk voordoet, stellen zij daar voorwaarden aan.

---

#### Voorwaarden op hoofdlijnen

De prominent genoemde voorwaarden voor aanvaardbaarheid van de variant waarin een groot bedrijf samenwerkt met bewoners houden veelal verband met de eerder genoemde voor- en nadelen. De voorwaarden gaan onder meer over betrouwbaarheid en het belang van heldere juridisch vastgelegde afspraken, kosten en baten (incl. de verdeling), informatievoorziening, inspraak of eigendom en de rolverdeling tussen de twee partijen. De samenwerking moet beide actoren iets opleveren. Het commerciële karakter mag niet overheersen en iedereen moet mee kunnen doen, ongeacht de financiële situatie.

---

### [1] Betrouwbaarheid: vertrouwen in bedrijven waarmee burgers in projecten stappen

Met de voorwaarde van inhoudelijke kennis en vaardigheden zit het volgens veel deelnemers wel goed bij bedrijven. Deelname van bedrijven boezemt om die reden vertrouwen in en kan voor burgers de drempel verlagen om mee te doen. Het bedrijf moet daarentegen wel vertrouwen winnen op andere vlakken, waaronder het nakomen van afspraken en beloften, eerlijkheid over kosten en baten en zuiverheid van motieven om aan de samenwerking met burgers deel te nemen. *'Je moet het heel duidelijk kunnen maken wat de voordelen zijn dat het echt geen verkapte verkoopactie is.'* (Gr3) De commercie mag in die samenwerking niet overheersen. Niet alleen het bedrijf, maar ook bewoners moeten er beter van worden. Goed vastgelegde, bindende afspraken kunnen bijdragen aan het benodigde vertrouwen. *'Je moet natuurlijk wel allemaal een contract hebben, door beide kanten getekend. Juridisch moet het helemaal goed in elkaar zitten en afspraken op papier gezet worden. Want als er wat is, ja dan heb je*

*alles op papier staan en daar kan je dan op terugkomen. Maar ik neem aan dat zo'n groot bedrijf dat ook wel weet.'* (Gr1) Ook een bekende (bedrijfs)naam en Nederlandse herkomst van het bedrijf kan daaraan bijdragen: *'Een Nederlands bedrijf, sowieso niet een bedrijf uit Verwegistan.'* (Gr2) Verder wordt in de gesprekken het belang genoemd van continuïteit en commitment van de actoren. Dat geldt voor zowel het bedrijf als voor de bewoners zelf. Het vertrouwen kan verder nog worden vergroot door te voldoen aan de hierna volgende voorwaarden.

[2] *Kosten en baten en een eerlijke verdeling daarvan*

Op het financieel gebied is, naast aanvaardbare kosten en baten, inclusie een belangrijke vereiste. Deelnemers vinden het belangrijk dat er een plan is voor deelname van mensen met een kleinere portemonnee. Het mag van hen geen handjeklap worden tussen handige, vermogende burgers en een commercieel bedrijf. *'Ik vind dat het een bedrijf bereikbaar moet zijn voor iedereen en niet alleen maar voor mensen met geld. Als iedereen er inderdaad aan mee kan doen en dat het inkomensafhankelijk wordt, zodat het voor iedereen toegankelijk is.'* (Gr4) Om de samenwerking van burgers en bedrijf breder toegankelijk te maken, wordt gesuggereerd om verschillende 'niveaus van win-win' in te bouwen door verschillende niveaus van investering en commitment waar mensen zelf uit kunnen kiezen: *'Dat je bijvoorbeeld ook verschillende pakketten kan aanbieden, dat je alleen kennis inhuurt en dan je daar uiteraard voor betaalt. Of dat je zegt: we gaan met elkaar een langere termijn samenwerking aan, dat kan in verschillende vormen, maar dan krijg je automatisch ook zeggenschap.'* (Gr6) Wel is er onder de deelnemers discussie hoeveel zeggenschap met een investering gepaard mag gaan. Het is voor deelnemers belangrijk dat het bedrijf niet alle winst opstrijkt. Het bedrijf mag in de ogen van deelnemers best wat terug verlangen voor de inbreng, mits het burgers ontzorgt en er sprake is van een duidelijke win-winsituatie, waarbij het ook omwonenden voldoende oplevert. *'Het bedrijf zal er beter van moeten worden, de bewoners zullen er ook beter op moeten worden.'* (Gr3) Dat het maatschappelijk belang voldoende meeweegt en baten terugvloeien naar de omgeving wordt dan ook als voorwaarde genoemd. *'Dat het bedrijf misschien een deel van zijn opbrengst investeert in de wijk of in de stad of iets dergelijks, dat zou ik ook wel een voorwaarde vinden, dus dat het niet alleen maar puur een... dat het ook als het ware een goed doel is, mvo, maatschappelijk verantwoord ondernemer, dat zou ik heel belangrijk vinden.'* (Gr6)

[3] *Het bedrijf informeert de burgers eerlijk, transparant en grondig*

Een derde manier om het vertrouwen bij burgers te vergroten is het verstrekken van goede en duidelijke en eerlijke informatie. Wantrouwen in betrouwbaarheid van informatie verstrekt door bedrijven staat acceptatie in de weg. Daarbij leven de eerdergenoemde zorgen, bijvoorbeeld of het bedrijf wel zuiver is in zijn motieven en of de beloften wel worden nagekomen, op zowel de korte als lange termijn. *'Het voordeel van degenen die gaan meedoen moet duidelijk zijn. [...] Ze kunnen zeggen van: als je meedoet krijg je de energie 10% goedkoper, dus heel concreet. En dat vastleggen in afspraken en contracten en wat nog meer allemaal.'* (Gr3) Deelnemers hechten er belang aan dat het bedrijf transparant is en inzage biedt in relevante stukken: *'Heel transparant, ze moeten heel transparant zijn.'* (Gr2) Zij verwachten dat bedrijven ervaring meebrengen op het vlak van accountancy en administratie. Tegelijkertijd is het

voor deelnemers belangrijk om scherp te zijn op inhoudelijke en organisatorische toegankelijkheid: het bedrijf heeft deze kennis, maar moet deze dan ook goed ontsluiten voor de burgers.

Op het gebied van informatievoorziening is het verder belangrijk dat het bedrijf dit doet met integriteit. Het risico om misleid te worden geeft onzekerheid: krijgen we betrouwbare informatie aangereikt, of een verkapt verkooppraatje van een commerciële partij? Het bedrijf moet aantonen dat het niet alleen meedoet om commerciële redenen, maar ook de maatschappelijke belangen meeneemt. *‘Zo gaat het nu al heel vaak, je krijgt van die reclamefolders in de bus: in uw gemeente is een initiatief om zonnepanelen te leggen. Maar het is gewoon een reclamepraatje, dus het is gewoon een bedrijf dat wil dat je bij hun zonnepanelen afneemt. Dus het zou heel duidelijk gemaakt moeten worden dat het werk waar we het nu over hebben, eigenlijk iets heel anders is.’* (Gr3) De zorg bestaat ook dat marktwerking deze zaken in gevaar kan brengen. Daarom is het een voorwaarde dat onderbouwd wordt hoe in de samenwerking ook de belangen van burgers, leefomgevingskwaliteit en duurzaamheid in brede zin worden meegenomen. *‘Tegenwoordig heb je ook heel veel, in elke sector wil iedereen alles groener doen. [...] Dat kan nooit duurzaam zijn, maar toch doen ze zich zo voor. Dus ik zou wel voor een bedrijf gaan die ook daadwerkelijk integer daarover is.’* (Gr2)

[4] *Burgers hebben betekenisvolle, goed vastgelegde inspraak in het proces*

Betekenisvolle inspraak bij burgers zou het vertrouwen kunnen vergroten en een aantal zorgen kunnen wegnemen. *‘De bewonersgroep, die zet het op met het grote bedrijf, dus je moet wel ook inspraak hebben, je moet mee kunnen discussiëren erover.’* (Gr1) Er is echter niet meteen vertrouwen dat dit in balans zal zijn in deze variant. *‘Dat je gelijkwaardig bent dan, dus niet het grote bedrijf die bepaalt het en wij moeten maar oké, oké. Maar als je dan samen eigenaar bent dan ben je ook gelijk daarin, dat lijkt me wel goed.’* (Gr4) Ook is er onder de deelnemers geen eenduidige mening over de ideale mate van inspraak: sommigen geven aan het fijn te vinden als het bedrijf alles op zich neemt en zij kunnen instappen als investeerders, terwijl anderen graag willen kunnen meekijken en meebeslissen in het proces. Ondanks deze verschillen is inspraak voor deelnemers een belangrijke voorwaarde om in zee te gaan met bedrijven: het moet duidelijk vastgelegd en goed geregeld zijn. Een bemiddelaar kan tenslotte ervoor zorgen dat beide actoren voldoende inspraak hebben in het proces. Een lastig punt is dat burgers verschillen in de mate waarin ze zeggenschap willen: sommigen willen graag meer zeggenschap dan het bedrijf om het heft in eigen hand te houden, anderen willen juist weer minder omdat zij het een prettig idee vinden om een deel van de besluiten uit te besteden aan professionals. Over eigenaarschap lopen de meningen van de deelnemers ook uiteen. Er wordt geopperd om de samenwerking een coöperatiestructuur te geven, zodat beide partijen het best tot hun recht komen. *‘Ja, het eigenaarschap zou je wellicht wel in een soort coöperatieve vorm kunnen gieten. [...] Dus als het bedrijf een stuk investeert of kennis investeert en de omgeving investeert in het bezit zeg maar, dat kan natuurlijk ook en op die manier moet het denk ik best wel een kans hebben.’* (Gr2)

[5] *Er is een duidelijke rolverdeling tussen de twee partijen*

Onder de deelnemers leeft de verwachting dat de inhoudelijke en juridische kennis bij bedrijven een degelijk project op zal leveren. Zowel burgers als bedrijven hebben in deze variant belang bij het slagen van het project, en dus om het zo gedegen mogelijk op te zetten. Het is voor de deelnemers alleen nog niet altijd duidelijk wie in deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wat gaat doen, en waarom actoren daartoe bereid zouden zijn.

*‘Want wat gaan de burgers toevoegen, behalve geld aan ze geven? Wat gaan wij doen, moeten wij ook met een schroevendraaier komen?’ (Gr2)*

Een heldere rolverdeling wordt dan ook genoemd als voorwaarde: *‘Ik denk inderdaad dat je gewoon heel duidelijk moet afbakenen de rol van het bedrijf en de rol van de bewoners, wie staat waar?’ (Gr6)*

Burgers willen hun eigen rol dus duidelijk voor ogen hebben. De kern van de informatievoorziening moet goed zijn, bijvoorbeeld over de organisatie, implicaties en de rollen van de actoren. Dan kunnen beide partijen deels hun eigen expertise hebben, waarvan de ander niet compleet op de hoogte hoeft te zijn.

### Verantwoordelijkheidsverdeling ter discussie

Opnieuw stellen enkele deelnemers deze verantwoordelijkheidsverdeling ter discussie. Zij stellen als oplossing voor de genoemde problemen een andere verdeling voor. Deze deelnemers lijken hierbij een rol te zien voor de centrale overheid, die verder strekt dan een coördinerende rol. Zo spreekt een deelnemer uit graag te willen dat de overheid het doet, voor het belang van iedereen: *‘Ik vind inderdaad: het moet ook wel voor iedereen zijn en daarom is het misschien nog wel het best als de overheid dat doet, want de overheid is voor iedereen. En zo’n bedrijf, die wil natuurlijk geld zien, dus die gaat alleen maar kijken van wie heeft er geld om in te leggen of wie gaat er meedoen. En je kan alleen maar meedoen als je een bedrag inlegt of wat dan ook.’ (Gr4)*

Tegelijkertijd is er bij sommige deelnemers ook gebrek aan vertrouwen in de overheid. Daarbij verwijzen deelnemers naar ervaringen uit het verleden, bijvoorbeeld veranderende regelgeving die zorgt voor onzekerheid bij burgers en daarmee ook voor verminderd vertrouwen in de overheid: *‘We zijn ook elke keer in de aap gelogerd met de regelgeving van de overheid natuurlijk, zoals met het terugleveren van de energie, dan hebben we zonnepanelen en dan mag je het weer niet terugleveren. [...] De overheid heeft niet zo’n vooruitziende blik, dus het wantrouwen wat je hier proeft bij zes mensen, ja dat komt natuurlijk vanuit de actualiteit. Je krijgt gewoon af en toe iets op zijn zachtst gezegd door je strot geduwd.’ (Gr5)*

Tegelijkertijd is er bij sommige deelnemers ook gebrek aan vertrouwen in de overheid.

Daarbij verwijzen deelnemers naar ervaringen uit het verleden, bijvoorbeeld veranderende regelgeving die zorgt voor onzekerheid bij burgers en daarmee ook voor verminderd vertrouwen in de overheid: *‘We zijn ook elke keer in de aap gelogerd met de regelgeving van de overheid natuurlijk, zoals met het terugleveren van de energie, dan hebben we zonnepanelen en dan mag je het weer niet terugleveren. [...] De overheid heeft niet zo’n vooruitziende blik, dus het wantrouwen wat je hier proeft bij zes mensen, ja dat komt natuurlijk vanuit de actualiteit. Je krijgt gewoon af en toe iets op zijn zachtst gezegd door je strot geduwd.’ (Gr5)*

### 2.2.4 Samenvattend

Deelnemers hebben dubbele gevoelens bij de variant van een samenwerking tussen bedrijven en burgers. De haalbaarheid wordt hoger ingeschat, maar men is kritisch over de wenselijkheid. Beide hebben te maken met vertrouwen: er is vertrouwen in de competentie van bedrijven, maar het schort aan vertrouwen in de intenties en integriteit van commerciële partijen.

### Haalbaarheid

Deelnemers lijken deze variant realistischer te vinden. Ze verwachten dat deze veel minder inspanning vraagt van burgers (bv. qua opbouw van kennis en expertise, bijeenbrengen

van middelen en organisatorische projectopzet), waarmee de grootste belemmeringen van de eerste variant wegvallen. Bedrijven zouden beter zijn toegerust om de complexiteit van projecten aan te gaan en beter in staat zijn een project te doen slagen, temeer daar zij daar een (commercieel) belang bij hebben. Toch zijn er enkele factoren genoemd die de haalbaarheid in de weg kunnen staan. Zijn bedrijven wel bereid en toegerust om op grote schaal samenwerking met lokale bewonersgroepen aan te gaan? Dat vraagt immers veel van bedrijven. Zullen ze bereid en in staat zijn de continuïteit te borgen, bijvoorbeeld als de winstgevendheid tegenvalt of bij faillissement? Als voorwaarde wordt dan ook genoemd dat het bedrijf en de bewoners continuïteit moeten borgen: er moet sprake zijn van een langdurig commitment.

### Wenselijkheid

Deelnemers staan tweeledig tegenover de wenselijkheid, zo blijkt uit de genoemde voor- en nadelen. Dat burgers mee kunnen liften op de expertise van bedrijven en/of kunnen deelnemen met een kleinere bijdrage kan de toegankelijkheid vergroten. De betrokkenheid van omwonenden kan zowel de acceptatie onder burgers als de betrokkenheid van bedrijven bij de lokale gemeenschap vergroten. Toch domineren nadelen de discussie. Er is gebrek aan vertrouwen in de intenties en integriteit van bedrijven. De zorg bestaat dat de betrokkenheid van een commercieel bedrijf ten koste zal gaan van maatschappelijke doelen en een financieel offer vraagt van bewoners. Deelnemers vragen zich af hoeveel inspraak ze zullen hebben en maken zich zorgen over ongelijke zeggenschap. Ook bestaat onduidelijkheid over de rolverdeling: waar heeft zo'n bedrijf burgers nog voor nodig? Wat wordt hun rol? Deelnemers noemen aantoonbare betrouwbaarheid, goed vastgelegde afspraken, transparantie en eerlijke informatievoorziening dan ook als voorwaarden. De commercie mag in de samenwerking niet overheersen en maatschappelijke belangen moeten duidelijk worden gediend. Het bedrijf moet integer handelen en zuiver zijn in motieven. Beide partijen moeten er beter van worden. Deelnemers geven daarom de voorkeur aan een bedrijf met een gevestigde naam en goede reputatie. Verder wordt als voorwaarde genoemd dat niet alleen het bedrijf, maar ook bewoners betekenisvolle inspraak moeten hebben, waar een onafhankelijke derde partij op toe zou kunnen zien. Ook stellen deelnemers een duidelijke rolverdeling als voorwaarde. Verder moet deelname volgens hen toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor mensen met weinig geld.

### 2.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet

In de gesprekken over deze derde variant lijken de meningen verdeeld over de haalbaarheid en wenselijkheid. Sommige deelnemers zien dit als de beste optie, terwijl anderen hier absoluut geen heil in zien. Dit lijkt te maken te hebben met verschillen tussen deelnemers in vertrouwen in de (decentrale) overheid. We lichten dit beeld toe aan de hand van de in de gesprekken genoemde belemmeringen en nadelen, voordelen en voorwaarden. Hoewel de benoemde belemmeringen en nadelen domineren in de discussie, valt op dat

hier vergeleken met de voorgaande varianten ook relatief veel voordelen worden benoemd.

### 2.3.1 Belemmeringen, nadelen en zorgen

---

#### **Ervaren belemmeringen en nadelen op hoofdlijnen**

Er is twijfel over de haalbaarheid door vraagtekens bij de financiële slagkracht, het takenpakket (overvraging van gemeenten), benodigde kennis en expertise en gewenste continuïteit bij gemeenten. Onder sommige deelnemers bestaat ook twijfel over de wenselijkheid, gezien de genoemde nadelen op het vlak van financiën (resultaat, risico, opbrengstbesteding), inspraak en belangenafweging, burgerbetrokkenheid, het ontstaan van verschillen tussen gemeenten en mogelijke inefficiëntie.

---

#### *[1] Slagkracht: mensen, middelen, expertise*

Veel gemeenten hebben te weinig capaciteit, financiële middelen en expertise ter beschikking, verwachten deelnemers: *'Ik denk dat het niet werkt. [...] Dus ze zijn praktisch failliet deze gemeente, dus ze zijn al aan het kijken of ze kunnen samengaan. [...] Dat is ook een gemeente, die is ook praktisch failliet, ja die gaat het niet doen hoor. En zo zullen er nog wel meer gemeentes zijn, die hebben niet zoveel geld en het geld dat ze hebben zullen ze... Ze kunnen het niet investeren, ze kunnen al niet in de basisdingen... Daar struggelen ze al mee.'* (Gr2) Ze verwijzen daarbij ook naar andere beleids-terreinen: *'Als ik al zie van zo met het jeugdbeleid, het Wmo-beleid, nou noem al het beleid maar op, het gaat gewoon allemaal niet goed. En dan denk ik... Dan zouden ze dit ook nog uit moeten voeren? Ik zie het eigenlijk niet zitten.'* (Gr2) Verder wordt verwezen naar het in hun ogen overvolle takenpakket van gemeenten als gevolg van decentralisatie: *Deelnemer A: 'Hoeveel taken liggen er inmiddels bij de gemeente, want we hebben het elke keer over decentraliseren, is dat zo handig? Ik bedoel, de jeugdzorg is gedecentraliseerd, het Wmo-verhaal, weet ik veel wat allemaal meer, daar komen heel veel dingen vanuit de landelijke overheid naar beneden bij de gemeentes terecht. Maar heeft de gemeente dan maar overal verstand van dan? Volgens mij, ja, ik heb daar niet zo'n hoge pet van op.'* *Deelnemer B: 'Ja, en ook de financiën, want hoe vaak, want jij noemt bijvoorbeeld met de zorg, dan is die pot leeg, uit welke pot gaan ze het dan weer wegtrekken, want ja, het moet wel betaald worden.'* (Gr5) Ook beschikken niet alle gemeenten over evenveel fysieke ruimte voor dergelijke projecten. De zorg wordt uitgesproken dat verschillen tussen gemeenten in mogelijkheden zullen resulteren in verschillen tussen inwoners van verschillende gemeenten.

#### *[2] Continuïteit en commitment*

De vierjaarlijkse bestuurlijke wisselingen en personeelwisselingen in het gemeentelijke ambtenarenbestand worden genoemd als een risico voor de continuïteit: *'In [gemeente] gaat het hem ook niet worden, de ambtenaren zijn sneller weg dan ze hier aangesteld worden, dus dan kun je iedere keer met een nieuw plan beginnen en een nieuwe groep mensen. Dat is hier met alle dingen die hier geregeld moeten worden.'* (Gr2) Dit zou de benodigde kennisopbouw in de weg staan en afbreukrisico met zich mee kunnen brengen: *'Nou, ik denk dat het decentraal aansturen daarvan,*



*daar ga je een heel groot gebrek aan kennis hebben, zeker bij de kleinere plaatsen. Vanuit een overheid kan ik het prima begrijpen, dan zou je het of provinciaal of landelijk op die manier moeten insteken. En dat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk is daarvoor, dat kan, alleen het kennisniveau in veel gemeentes is te laag door vierjaarlijkse wisselingen.’ (Gr2)*

### [3] Resultaat, risico en verdeling van kosten en opbrengsten

De vrees wordt uitgesproken dat burgers zullen opdraaien voor de kosten als deze hoger uitvallen dan verwacht, of in geval van mislukking. Een deelnemer stelt: *‘Ik zie alleen maar nadelen, dat onze belastingen omhoog gaan. [...] Wat je ziet van gemeentes op televisie ook, ze maken er altijd een potje van. Het kost de gemeenschap een heleboel geld en het zijn projecten die heel vaak ja niet werken zoals ze het willen dus en daar draaien de bewoners weer voor op.’ (Gr1)* Negatieve ervaringen uit het verleden lijken een rol te spelen in dit wantrouwen. Er worden voorbeelden genoemd van eerdere grote gemeentelijke projecten (vaak niet-energiegerelateerd) die duurder uitpakten dan vooraf begroot, of uitmondde in een mislukking. Onder sommige deelnemers bestaat ook de indruk dat de lusten vooral bij de gemeente zelf komen te liggen. Als de opbrengst naar de gemeentekas vloeit ervaren niet alle deelnemers dit als winst voor de gemeenschap. Er wordt dus betwijfeld of de opbrengst wel ten goede zal komen aan burgers.

### [4] Inspraak en belangenafweging

Terwijl er onder een deel van de gespreksdeelnemers vertrouwen is dat gemeenten inspraak voor burgers zullen borgen, heerst bij anderen juist wantrouwen op dit punt: *‘Ja gemeentes beslissen altijd alles zelf. Ook al zou je wel inspraak hebben, de gemeentes zorgen er altijd voor dat ook al heb je inspraak, de inspraak die je hebt niet er is. Ze doen toch wel hun eigen zin.’ (Gr1)* Bij die deelnemers speelt de vraag of burgers wel inspraak zullen hebben, en of er rekening gehouden zal worden met hun belangen. Dit betekent overigens niet automatisch dat iedereen ook graag actief betrokken wil zijn: *‘Dat vind ik toch wel een klein beetje een nadeel. Dan heb je dus, als zij alles beslissen, dan heb jij dus niks meer te zeggen erover. Dus ja, je wilt ergens wel een vinger in de pap, maar eigenlijk wil je er ook weer niet al te veel mee te maken hebben. Het is een beetje een dubbel gevoel.’ (Gr5)*

### [5] Gebrek aan vertrouwen

Vertrouwen is dus geen vanzelfsprekendheid, hoewel de deelnemers hier verschillend in staan. Enerzijds heerst er bij sommigen wantrouwen: *‘Ik heb niet zoveel vertrouwen in gemeentes dus.’ (Gr1)* Aan de andere kant hebben anderen juist vertrouwen in de gemeente: *‘Ik zie weinig nadelen, ik zie eigenlijk alleen maar voordelen. Ik vertrouw ze.’ (Gr4)* Het wantrouwen heeft, zoals we hiervoor zagen betrekking op de kennis en deskundigheid, organisatorische en financiële capaciteiten van gemeenten, blijvend commitment, verdeling van kosten en baten, inspraak en belangenafweging. *‘De ervaring leert dat projecten van gemeentes vaak nogal dramatisch aflopen, veel vertrouwen heb ik daar niet in moet ik zeggen. Ze denken dat ze alles kunnen, maar dat is niet altijd zo.’ (Gr6)* Ook bestaat de zorg dat de gemeente geen volledige openheid van zaken zal geven richting burgers, of plannen kan wijzigen in het nadeel van burgers, als

het erop aankomt. *'Ik vraag me af of in hoeverre ze heel transparant zullen zijn over of ze dat nou inderdaad wel of niet doen, welk deel van de opbrengst ze nou inderdaad zullen stoppen in iets goeds voor de lokale gemeente.'* (Gr3)

Een ander nadeel dat wordt genoemd is mogelijke inefficiëntie, bijvoorbeeld door tijd-rovende bezwaarprocedures. Ook de kosten kunnen een nadeel zijn: door eventueel benodigde inhuur van expertise en capaciteitskosten wordt het mogelijk duurder dan in de eerder besproken varianten. Verder worden opnieuw vragen gesteld bij de inclusiviteit: kan iedereen meedoen? En hoe zit het met de verdeling van de opbrengst: profiteert iedereen mee?

### Verantwoordelijkheidsverdeling ter discussie

Deze variant van verantwoordelijkheidsverdeling wordt eveneens ter discussie gesteld: *'Het wordt je ook door de strot geduwd eigenlijk, want dat gaan we doen. Als we dan kijken naar die verbrokkeling, want we gaan het op lokaal niveau doen, per gemeente, dan denk ik van: jongens laten we dan teruggaan naar voordat die hele energiemaatschappijen geprivatiseerd werden, toen werd dat door de staat geregeld. Ik weet niet of jullie allemaal een centje pijn gevoeld hebben van die tijd, ik weet niks, ik betaalde gewoon een energierekening, doe ik nou trouwens nog hoor, dus...'* (Gr5) Aan de andere kant zien sommige deelnemers deze variant juist als de beste optie: *'Eigenlijk is dit de meeste vorm voor mijn smaak en de meest logische en voor de hand liggende manier om deze zaken te regelen, want we hebben Nederland zo ingericht dat de keuzes voor ons gemaakt worden door de politiek, die mogen we eens in de vier jaar kiezen. Regel het dan ook, in plaats van dat je weer een nieuw clubje bij elkaar gaat zetten, het was scenario 2 of scenario 1, om dat te regelen. Nee, die club hebben we, die heet gemeente of die heet overheid, ja, naar mijn smaak.'* (Gr3)

### 2.3.2 Voordelen

Sommige deelnemers blijken dus sceptisch te zijn over deze verantwoordelijkheidsvariant. Anderen spreken juist vertrouwen uit in de gemeente als leidende actor. Zij zien gemeenten bij uitstek in staat het belang van inwoners te dienen.

---

#### Ervaren voordelen op hoofdlijnen

De gemeente wordt door een deel van de deelnemers gezien als de actor die dit organisatorisch en risicoteknisch beter kan dragen dan bewonersgroepen. Ze kan er bij uitstek voor zorgen dat het belang van de lokale gemeenschap wordt gediend en dat lusten en lasten eerlijk worden verdeeld: iedereen profiteert mee en iedereen draagt naar draagkracht bij. De gemeente is verbonden met de lokale gemeenschap en weet dus wat er lokaal speelt, heeft de netwerken en kent de weg.

---

#### [1] Lokale verbondenheid

De gemeente is van iedereen en voor iedereen: ze is verbonden met de lokale gemeenschap, komt niet 'van buiten' en handelt in het algemeen belang. *'En het is geen particuliere*

*eigenaar, de gemeente is van iedereen.’ (Gr4) Gemeenten weten wat er lokaal speelt. Ze kennen de weg en hebben de benodigde netwerken. ‘Er zijn waarschijnlijk minder haken en ogen dan wanneer de gemeente het regelt, omdat die de weg al kennen en gebruik kunnen maken van de netwerken die ze hebben, dan wanneer je bewoners dat zelf laat uitzoeken.’ (Gr6)*

#### [2] Lager risico voor burgers

Een gemeente valt niet zomaar om en blijft bestaan. Ze verdwijnt niet als ‘de buit binnen is’. Het risico voor burgers is lager, omdat de gemeente deze risico’s beter kan dragen dan individuele burgers. *‘Ik vind dat ook de beste van alle drie. Dan heb je ook inderdaad de gemeente, je hebt wel meer dingen van de gemeente die je gewend bent, ik denk dat dat ook vertrouwd is. Ja, en er stond ook bij, als het gaat over risico, als je dat zelf allemaal zou gaan doen, dan loop je ook wel risico’s en die heb je nu niet, dat je de verantwoording niet hoeft te dragen.’ (Gr4)*

#### [3] Verdeling van lusten en lasten

De gemeente heeft het publieke belang voor ogen, niet het commerciële of eigen belang. Ze kan ervoor zorgen dat de opbrengst terugvloeit naar de lokale gemeenschap en daarbij ook de belangen van minder vermogende inwoners behartigen. Een gemeente kan er eveneens voor zorgen dat iedereen naar draagkracht bijdraagt en dat iedereen mee kan doen, of mee kan profiteren. *‘De gemeente kan ook inzichtelijk krijgen voor mensen met een laag inkomen, die bijvoorbeeld niet aan zo’n project mee kunnen doen, dan kan een gemeente bijvoorbeeld voor die mensen toch met een subsidie ervoor zorgen dat ze ook mee kunnen doen. [...] Dat het toegankelijk is voor iedereen.’ (Gr4)* Een gemeente kan zorg dragen voor een gemeenschappelijk voordeel in plaats van een individueel voordeel voor slechts een gedeelte van de inwoners. Daarom verwacht een deel van de deelnemers dat de kans groter is dat iedereen in de gemeente er profijt van heeft wanneer een gemeente de kar trekt: *‘Zo heeft iedereen er profijt van, ook de mensen met de kleine beurs.’ (Gr4)*

#### [4] Organisatie en zeggenschap

Gemeenten zijn al georganiseerd, in tegenstelling tot nieuwe bewonersgroepen. Zo kunnen ze de burgers ontzorgen. *Interviewer: ‘Wat vinden jullie van dat idee dat de gemeente zo’n project oppakt?’ Deelnemer A: ‘Dat is het beste plan.’ Deelnemer B: ‘Ja.’ Deelnemer C: ‘Ik denk het ook.’ Deelnemer B: ‘Ik vind het ook echt een gemeentelijk iets, het is iets van de gemeente eigenlijk, die hebben ook de kennis in huis. Het ontzorgt de burgers, misschien ook wel lekker, want die hebben het toch allemaal al druk genoeg.’ (Gr4)* Ook de controle op het handelen van de initiatiefnemer is in gemeenten al georganiseerd, met de gemeenteraad als controlerend orgaan. Ook spreekt een deel van de deelnemers uit dat burgers in deze variant per definitie al democratische zeggenschap hebben via het gemeentebestuur. *‘Ja, maar dat heb je sowieso al, dat zei [deelnemer] ook, je hebt gemeenteraadsverkiezingen.’ (Gr3)* Burgers kunnen zo altijd de inspanning van de gemeente controleren. Dit is minder het geval in de varianten waarin andere actoren de leiding nemen. Verder wordt verwezen naar vergelijkbare complexe taken, die gemeenten wel goed zouden uitvoeren: *‘Ik denk ook dat het een prima idee kan zijn, de gemeentes*

*zijn ook verantwoordelijk voor wegen en dergelijke en daar hebben we denk ik in Nederland helemaal niks over te klagen, dus gemeentes kunnen echt heel veel dingen heel goed regelen.’ (Gr2)*

#### *[5] Maatschappelijk belang*

Een gemeente kan rendementen inzetten voor maatschappelijke doelen, zoals de voedselbank of een buurthuis. Ook noemen deelnemers de kans van herinvestering van de opbrengst in nieuwe duurzame energieprojecten. Zo kan meer worden bereikt met dezelfde investering: *‘Ik vind dat positief, dat is goed voor het milieu, ze verdienen dat over een aantal jaren terug en wat ze daarna nog verdienen, dat kunnen ze inzetten voor andere projecten in de gemeente, voor andere inwoners. [...] Aan andere projecten of andere sociale initiatieven, want er is een bepaalde begroting, maar ze hebben altijd de poort open voor sociale initiatieven en voor de voedselbank en noem maar op.’ (Gr3)*

### 2.3.3 Voorwaarden

Deelnemers verschillen in mening over de haalbaarheid en wenselijkheid van deze variant van verantwoordelijkheidsverdeling. In het geval dat deze variant zich in de praktijk zou voordoen, stellen ze daar voorwaarden aan. Allereerst bespreken we de voorwaarden die belangrijk zijn voor de haalbaarheid: deskundigheid en financiële middelen. Dit wordt gevolgd door voorwaarden die van belang zijn in relatie tot de ervaren wenselijkheid: algemeen en burgerbelang, inspraak, communicatie en continuïteitsborging.

#### *[1] De gemeente moet de kennis en ervaring hebben*

De gemeente moet de kennis hebben voor het project. *‘Ik denk dat de kennis misschien een ding is, maar het plan staat me wel heel erg aan. Alleen, dat is wel een voorwaarde die je daarbij moet hebben.’ (Gr2)* De gemeente moet het wel goed aan kunnen pakken. Dat moet voorkomen dat ze het schip ingaan, met financiële tegenvallers tot gevolg. *‘Dat ze kennis van zaken hebben, dus dat het niet zo gaat zoals met de Betuwelijn, dat het dan toch tig keer duurder wordt, want vaak gaat het zo met grote projecten, dus dat moeten ze voor zijn. Ze moeten goed weten waar ze aan beginnen, kennis van zaken hebben en niet elke keer een nieuwe rekening gepresenteerd krijgen in meerprijs en extra kosten.’ (Gr5)*

#### *[2] De gemeente moet de kosten kunnen dragen*

Er wordt genoemd dat gemeenten er wel het geld voor moeten hebben, terwijl dat bij veel gemeenten niet het geval is: *‘De gemeente moet ook geld ervoor hebben en op het moment heeft geen een gemeente geloof ik geld, dus het is iets wat nog ver in de toekomst ligt denk ik.’ (Gr1)* De gemeente moet financieel gezond zijn en blijven. Het geheel moet minimaal kostendekkend zijn. *Deelnemer A: ‘Ze hoeven geen winst te maken over het hele project, kostendekkend is goed.’ Deelnemer B: ‘Dat kunnen ze investeren in hun eigen samenleving. Ik vind ook dat de gemeente prima winsten mag maken.’ (Gr3)*

[3] *De gemeente moet het financiële belang van (alle) burgers dienen*

Lokale belastingen moeten niet omhoog gaan doordat de gemeente te veel financieel risico neemt en grote financiële tegenvallers op burgers afwentelt, zo stellen de deelnemers als voorwaarde. *‘Als de belastingen van de gemeenschap niet omhoog gaan en als ze het eenmaal neergezet hebben en het werkt, dat wij daar profijt van hebben, dat het omlaag gaat. [...] Dat wil ik dan zwart op wit hebben.’* (Gr1) Enkele deelnemers lijkt het wel een goed idee als alle bewoners een klein beetje bijdragen via de gemeentelijke belastingen, maar nóg beter is het als deze kosten omlaag gaan, bijvoorbeeld via het rendement van energieprojecten. Er worden verschillende manieren genoemd waarop burgers zouden moeten meeprofiteren: een lagere energierekening voor iedereen, herinvestering van de opbrengst in nieuwe groene projecten, of investeringen in voorzieningen in de gemeenschap in algemeen belang. Er zijn deelnemers die als voorwaarde stellen dat de opbrengst wel echt naar iedereen moet gaan in de gemeente: iedereen moet er profijt van hebben, dus ook mensen met weinig geld. Daarbij is ook aandacht voor verschillen tussen gemeenten: het plezier dat je er als burger van kan hebben, mag niet afhankelijk worden van in welke gemeente je toevallig woont (aangezien niet alle gemeenten ruimte hebben voor hernieuwbare energieopwekking). Verder wordt geopperd dat het zwart-op-wit zou moeten komen dat bewoners er wijzer van worden en dat het geld ‘geormerkt’ moet zijn. Sommige deelnemers willen graag meer zekerheid dat de baten terugvloeien naar de gemeenschap, anderen nemen die zekerheid als vanzelfsprekend aan: zij vertrouwen erop dat een gemeente zal handelen in het algemeen belang. *‘Kijk, dat geld komt uiteindelijk weer bij de gemeenschap terug en ik vind ook dat je niet van de gemeente kan eisen dat zij die winst delen onder de bewoners. Laat dat gewoon lekker bij de gemeente, de gemeente heeft de lasten, dus heeft de gemeente ook de lusten ervan. De gemeente kan zelf wel invullen hoe zij dat geld gaan terugbrengen naar de inwoners.’* (Gr3)

[4] *Er moet voldoende inspraak zijn van burgers*

Burgers moeten voldoende inspraak hebben, zeker over locatiekeuze en het type energiebron. Ze moeten ook bezwaar kunnen maken: *‘Dan moeten we goed geïnformeerd worden en betrokken en er moet een mogelijkheid zijn om bezwaar in te dienen. Als de meerderheid tegen is, of ook de minderheid een goede reden ervoor heeft, dan moet de overheid er gehoor aan geven.’* (Gr3) Het instemmingsrecht moet goed geregeld zijn, al verschillen deelnemers van mening over hoe die inspraak plaatsvindt, bijvoorbeeld op projectniveau of indirect via representatie op gemeenteniveau: de vierjaarlijkse verkiezingen. Daarbij moeten ruimtelijke belangen goed worden afgewogen, bijvoorbeeld het belang van een zonneweide versus lokale sportvoorziening. *Deelnemer A: ‘Ik wil wel iets van inspraak hebben, omdat er altijd wel weer beslist wordt dat er weer andere dingen voor sneuvelen zeg maar.’ Deelnemer B: ‘Nou daar heeft ie gelijk in, vind ik.’ Deelnemer C: ‘Ik vind alleen dat niet, ik vind als de gemeente betaalt dan heb ik ook geen inspraak. Dan moeten ze zelf weten wat ze ermee doen.’ Deelnemer A: ‘Ja maar het gaat vrijwel altijd ten koste van iets, als bijvoorbeeld een gemeente zegt we willen daar zonnepanelen of een zonnepark of wat dan ook. Stel nou dat er bijvoorbeeld op die plek ouderenhuisen hadden gekomen, maar de gemeente verdient met zo’n park meer geld dan weet je al wat er gaat gebeuren eigenlijk.’* (Gr1)

[5] *Goede communicatie, transparantie in informatievoorziening*

Transparantie wordt ook als voorwaarde genoemd: de gemeente zal voldoende inzicht moeten geven in haar plannen. *Deelnemer A: 'Goede voorlichting van wat gaat er precies allemaal gebeuren.'* *Deelnemer B: 'Dat je precies weet wat de voor- en de nadelen zijn van iets is.'* *Deelnemer C: 'Transparantie.'* (Gr4) De gemeente moet laten zien dat ze doet wat ze heeft beloofd. Er wordt daarbij waarde gehecht aan informatievoorziening: goede en voor iedereen duidelijke, begrijpelijke communicatie. *Deelnemer A: 'Transparantie.'* *Deelnemer B: 'Duidelijkheid, alles moet nou gewoon duidelijk, simpel, voor iedereen begrijpelijk, dat is ook nogal een kunst.'* (Gr5) En voorlichting wordt eveneens belangrijk gevonden: over wat er gaat gebeuren, over voor- en nadelen, over de kosten en over de opbrengst en de besteding daarvan. *'En als ze die zonnepanelen dan gelegd hebben dat ze dan ook transparant zijn over wat er met die opbrengsten gebeurt.'* (Gr3)

Tot slot moet volgens de deelnemers de continuïteit geborgd worden voor de lange termijn, over de periode van de vierjaarlijkse verkiezingen heen, en niet voortijdig afgeblazen worden. Ook moet de gemeente zich betrouwbaar tonen in haar afspraken: ze moet afspraken niet tussentijds wijzigen, of terugkomen op gedane toezeggingen.

#### 2.3.4 Samenvattend

De gesprekken over deze variant met de gemeente aan zet laten een tweeledig beeld zien. Sommige deelnemers zien dit als de beste optie; zij hebben veel vertrouwen in de gemeentelijke overheid. Anderen hebben weinig tot geen vertrouwen in de gemeente of overheid in brede zin. Een vergelijkbaar contrast zien we terug waar het gaat om de verwachte haalbaarheid en ervaren wenselijkheid van deze variant.

#### Haalbaarheid

Sommige deelnemers betwijfelen de haalbaarheid, zo blijkt uit de genoemde belemmeringen. Er wordt aangegeven dat veel gemeenten met financiële tekorten kampen, een overvol takenpakket hebben en de benodigde kennis en expertise zouden missen. Deelnemers vragen zich af of een gemeente wel continuïteit kan bieden doordat er vierjaarlijkse bestuurswisselingen zijn. Sommigen zijn juist positief over deze variant, bijvoorbeeld omdat ze verwachten dat gemeenten beter zijn toegerust dan burgers om dergelijke complexe projecten op te zetten. Gemeenten zijn al goed georganiseerd en er is controle, bijvoorbeeld via de gemeenteraad. De meningen over de capaciteiten van gemeenten laten een groot contrast zien. Ze variëren van 'ze kunnen binnen een half jaar nog geen lantaarnpaal fiksen' (dus waarom dit wel?) tot 'ze zijn ook goed in staat tot het onderhoud van wegen' (dus waarom dit niet?). Een aantal van deze aspecten wordt dan ook expliciet als voorwaarde voor aanvaardbaarheid genoemd, mocht deze variant zich voordoen: beschikbaarheid van kennis, vaardigheden (deskundigheid), mensen en middelen.

## Wenselijkheid

Rond de ervaren wenselijkheid zien we eenzelfde contrast: sommigen zien dit als de meest wenselijke variant, anderen juist als onwenselijk. Een deel vreest financiële tegenvallers of mislukking en afwenteling van de kosten op inwoners. Anderen zien voordelen: gemeenten kunnen niet failliet gaan en hebben het algemeen belang voor ogen. Zij kunnen er bij uitstek voor zorgen dat de lusten en lasten eerlijk worden verdeeld en het algemeen belang wordt gediend, bijvoorbeeld via publieke voorzieningen en herinvestering in duurzame projecten. Ook kunnen gemeenten ervoor zorgen dat alle inwoners meeprofiteren, bijvoorbeeld via lagere gemeentelijke belastingen of een lagere energierekening. Het kunnen dienen van maatschappelijke doelen wordt dus door sommigen als groot voordeel gezien.

Ook waar het gaat om inspraak zien we dit contrast. Sommige deelnemers vrezen dat zij in deze variant geen inspraak hebben en er geen rekening wordt gehouden met hun belangen, terwijl anderen juist verwachten dat het met inspraak en belangenafweging wel goed zit bij gemeenten. Sommigen spreken letterlijk wantrouwen uit in de gemeenten of overheid, anderen juist vertrouwen. Expliciet genoemde voorwaarden voor het geval dat deze variant zich in de praktijk voordoet sluiten hierbij aan: het algemeen belang (publieke voorzieningen, maatschappelijke doelen) en inwonerbelang (lagere belastingen of energierekening) moet worden gediend. Verder moet er aandacht zijn voor inclusiviteit (iedereen moet meeprofiteren), voldoende inspraak, een goede belangenafweging, gedegen en begrijpelijke communicatie en transparantie.

## 2.4 Voorwaarden voor het zelf nemen van meer verantwoordelijkheid

In deze paragraaf gaan we in op de tweede onderzoeksvraag: onder welke voorwaarden zouden burgers meer verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen? We gaan na wat de belangrijkste overwegingen zijn om geen of juist wel een rol te willen spelen. Een positieve balans tussen drijfveren (of ervaren voordelen) en belemmeringen (of ervaren nadelen) kan een *latente* voorwaarde vormen voor een grotere eigen rol. Immers, als in de beleving van mensen het geheel aan drijfveren en gepercipieerde voordelen van meedoen niet opweegt tegen de ervaren belemmeringen of nadelen, gaan zij waarschijnlijk niet over tot handelen. Omgekeerd neemt de kans dat mensen overgaan tot actie toe, wanneer die verhouding ten positieve verandert. Soms worden condities ook echt expliciet als voorwaarde benoemd. Het blijft onzeker of mensen inderdaad tot actie zullen overgaan, zelfs wanneer alle door deelnemers genoemde belemmeringen zijn weggenomen of aan alle genoemde voorwaarden is voldaan. Daarom moet enige terughoudendheid worden betracht bij het trekken van conclusies over verwacht gedrag.

Voor we ingaan op voorwaarden voor een grotere eigen rol, is allereerst de vraag relevant of deelnemers überhaupt een rol voor zichzelf zien. Het kan daarbij gaan om verschillende type rollen, zoals meedenken, meepraten, meebeslissen, mee-organiseren of financieel participeren. Deelnemers zien zeker niet altijd een rol voor zichzelf, hoewel er ook

deelnemers zijn die zich wel kunnen voorstellen dat ze zelf een bijdrage kunnen of willen leveren aan een lokaal zon- of windproject. De belangrijkste overwegingen bespreken we hierna. We beginnen daarbij met de argumenten die deelnemers noemen, los van de variant van verantwoordelijkheidsverdeling. Vervolgens gaan we na of de visie op de eigen rol verschilt tussen de drie varianten.

### 2.4.1 Belemmeringen, nadelen en zorgen

---

#### Ervaren belemmeringen en nadelen op hoofdlijnen

In de focusgroepen komt onzekerheid over het eigen kunnen vaak terug: heb ik daar wel genoeg kennis voor? Daarnaast ervaart een deel van de deelnemers een gebrek aan vertrouwen (in de overheid of in andere actoren), tijd of interesse. Ook wordt het opzien tegen discussies en meningsverschil in bijeenkomsten genoemd. Een enkeling geeft als reden om geen rol te willen spelen een andere visie te hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling, namelijk de overtuiging dat de overheid dit gewoon goed moet regelen.

---

[1] *Kennis als drempel: Veel mensen hebben het gevoel er niet genoeg verstand van te hebben*  
Een deel van de gespreksdeelnemers veronderstelt dat vakkennis nodig is om op een zinvolle manier mee te kunnen praten of op een andere manier mee te kunnen doen. Zij verwachten zelf daarvoor over onvoldoende kennis te beschikken. Dat kan samengaan met een gevoel van schroom: wie ben ik om daarin mee te praten? *'Ik zou het heel mooi vinden, denk ik, maar ik heb gewoon de kennis niet en ja dat zou me echt wel tegenstaan, want dan zit ik daar, dan zou ik me heel erg raar voelen. [...] Want dat gaat ook over miljoenen, dat zijn echt enorme bedragen, dus wie ben ik om me daarmee te bemoeien? Leuk dat ik mag participeren, maar ik heb er geen verstand van.'* (Gr5) Ook kan een gevoeld gebrek aan kennis samengaan met de voorkeur het liever over te laten aan iemand die er (wel) verstand van heeft: *'Nee, ik zou het niet willen doen en ik bedoel ik heb er geen ideeën voor, geen meningen over, geen verstand eigenlijk van zulke dingen, dus dan ga ik daar sowieso niet aan meedoen.'* (Gr4) Dat blijkt ook uit de volgende uitspraak: *'Dat zou ik denk ik maar overlaten aan degene die er meer verstand van hebben dan ik.'* (Gr4) De complexiteit van dergelijke projecten lijkt door verschillende deelnemers als grote drempel te worden ervaren.

[2] *Het ontbreekt mensen aan tijd*

Verscheidene deelnemers geven aan hier geen tijd voor te hebben naast hun andere verplichtingen en bezigheden. Extra taken die aan burgers worden toebedeeld, komen bovenop de vele taken en rollen die zij in het leven al hebben, bijvoorbeeld als werknemer, ouder, mantelzorger, student enzovoort. Dat illustreren de volgende twee citaten mooi: *'Omdat ik het heel druk heb op mijn werk en ook een druk gezin, dus ik heb geen tijd om nu op dit moment mee te denken en mee te praten. Dus ik zou wel een stukje willen investeren en meedelen in die winst, waar mogelijk. Tot zover en meer ook niet.'* (Gr2) En: *'De komende vier, vijf jaar zit ik nog op*



*school, ik ben alleen bezig met studie en voor de rest chill ik met vrienden. Dus nee, daar zit niet echt tijd tussen waar ik denk over een windmolen.’ (Gr2)*

[3] *Weinig interesse*

Verschillende deelnemers geven aan geen interesse te hebben om zelf een rol te spelen. In de redenering van deelnemers hangt dat soms samen met een gebrek aan tijd door andere bezigheden, de zorg over tekortschietende kennis of informatiebeschikbaarheid. *‘Nee, het heeft ook niet mijn interesse, de energietransitie wel maar dan niet zo diepgaand, dat ik daar in zou duiken, nee.’ (Gr5)*

[4] *Zorgen over sociale spanningen, meningsverschil en ‘gedoe’*

Voor sommige deelnemers heeft het niet willen participeren te maken met het opzien tegen discussie en onenigheid, en de energie die het kost om daarmee om te gaan: *‘Zo’n vergadering, dat hoeft voor mij niet en al dat gedoe, absoluut niet.’ (Gr4)* Dat blijkt ook uit het volgende citaat: *‘Ik vind het een heel leuk idee om mee te praten, maar ik houd zelf niet zo van al het gedoe eromheen, dat iedereen zijn eigen mening heeft en dat het allemaal best veel is. Dus dat kan ik zelf heel slecht hebben. Dus ik vind het idee heel leuk, ik zou alleen gek worden, dus ik zou dat daarom niet willen nee, omdat iemand zo heel erg zijn eigen ding heeft.’ (Gr2)*

[5] *Inspraak: Gebrek aan vertrouwen*

Sommige deelnemers zijn terughoudend, omdat zij er niet voldoende op vertrouwen dat er iets met hun inbreng gedaan zal worden: *‘Ja, weet je, ik ben ook sceptisch, net als wat [deelnemer] zegt, het lijkt dan alsof je mag participeren, alsof je inspraak hebt. Maar komt puntje bij paaltje, dan word je toch een worst voorgehouden en komt er toch een instantie die iets bepaalt of die ervoor zorgt dat het net iets anders gaat als wat je had gehoopt, dus daar ben ik ook wel een beetje sceptisch over.’ (Gr5)* Dat heeft soms te maken met negatieve ervaringen uit het verleden, van deelnemers zelf of van bekenden.

Veranderend overheidsbeleid (ook op heel andere beleidsterreinen) kan het vertrouwen verlagen, zoals de volgende uitwisseling tussen drie deelnemers goed illustreert: *Deelnemer A: ‘Dan zeggen ze van: ja, je kunt ook teruggeven, terugleveren, dan krijg je geld.’ Deelnemer B: ‘Ja, terugleveren.’ Deelnemer A: ‘Maar nou hoor ik al een paar mensen zeggen van: nee, dat kan al niet meer.’ Deelnemer C: ‘Nee binnenkort gaat dat gebeuren, ja.’ [...] Deelnemer B: ‘Het wordt afgebouwd, vanaf 2030 of zo, dan is het helemaal klaar, maar goed, dat is ook zo iets raars.’ Deelnemer A: ‘Ja, maar bij de voorlichting was het toch van dat je je geld terugkreeg?’ Deelnemer B: ‘Ja.’ Deelnemer A: ‘Want het was op die voorwaarde, denk ik, hebben jullie ook gekozen dan, jongens, zo gaan we het doen en dan blijkt dat nu, van wat ik jullie hoor zeggen, ik weet het niet hoor, dat ze zeggen van: ja, terugleveren kan niet meer.’ [...] Deelnemer B: ‘Zo gaat het met alles, zo gaat natuurlijk dat met ons pensioen, zo gaat het met de hypotheekrenteaftrek, er zijn afspraken gemaakt in het verleden en op een gegeven moment worden die afspraken aangepast. [...] Dat zijn allemaal voorbeelden, waarin wij, tenminste als ik dat zo proef, dat wij het wantrouwen hebben van: ja, ze kunnen wel hele mooie ideeën zeggen en we willen*

*allemaal, we worden allemaal gevraagd om mee te doen, maar het vertrouwen dat, als we meedoen, dat er daar ook inderdaad iets mee gebeurt, dat zie ik niet.'* (Gr5)

#### 2.4.2 Voordelen en drijfveren

Belemmeringen en gepercipieerde nadelen lijken te overheersen in vergelijking met de drijfveren en voordelen. Hoewel enkele positieve argumenten worden genoemd, zijn gespreksdeelnemers over het algemeen zeer terughoudend. In de gedachtewisseling over mogelijke rollen passeren verschillende type taken de revue. In de focusgroepen met hogeropgeleide deelnemers lijken voordelen van een eigen rol vaker benoemd te worden dan in de groepen met lageropgeleide deelnemers.

##### [1] Financiële participatie: opbrengst en mede-eigendom

Het idee van mede-eigendom spreekt sommige deelnemers aan: *'Als er een stukje van jou bij zit, je een klein beetje ook ingelegd hebt, dan is het ook een klein beetje van jou dan'* (Gr1) Sommige deelnemers die het (bv. door tijdgebrek) niet zien zitten om mee te denken of mee te praten, geven wel aan financieel te willen participeren en zo mee te kunnen delen in de opbrengst: *'Dus ik heb geen tijd om nu op dit moment mee te denken en mee te praten, dus ik zou wel een stukje willen investeren en meedelen in die winst, waar mogelijk.'* (Gr2)

##### [2] Inspraak: kunnen bijsturen in gewenste richting

Het kunnen bijsturen in een (meer) wenselijke richting (bv. bij locatiekeuze of type energiebron) wordt als voordeel genoemd van meedenken, meepraten of meebeslissen. *'Ik zou daar wel in meedenken, maar dan vooral inderdaad om aan te geven: jongens ga nou gewoon eens kijken naar goede alternatieven, want er ligt hier wel zo'n lelijk zonnepark, om vooral te voorkomen dat er niet nog zo'n lelijk ding bijkomt.'* (Gr3) Dat blijkt ook uit het volgende antwoord op de vraag waarover deelnemers zouden willen meedenken en praten: *'Nou met name het acceptabel maken, vinden van zaken dichtbij en wel in mijn backyard zeg maar.'* (Gr2)

##### [3] Zinvol bijdragen

Een enkeling geeft aan het wel voor zich te zien om actief mee te helpen in lokale energieprojecten, bijvoorbeeld omdat er door pensionering tijd vrijkomt voor een nieuwe invulling: *'Ik verwacht over een paar jaar met pensioen te gaan en ik zou dan best wel één dag in de week als vrijwilliger willen meewerken aan deze gemeentelijke projecten, daar ben ik best toe bereid. [...] Maakt niet uit, extra hulp, handjes bieden of wat dan ook, of folders in de bus gooien bij wijze van, of bij zo'n bijeenkomst de mensen koffie inschenken, maakt me niet uit.'* (Gr6)

#### 2.4.3 Voorwaarden

Deelnemers benoemen een aantal voorwaarden expliciet voor het vervullen van een grotere eigen rol. Daaronder vallen voorwaarden als de beschikbare participatiemogelijkheden (Welk type rol kan ik vervullen?), het type vraag dat wordt voorgelegd (Waar mag ik over meepraten, heb ik voldoende kennis om daar over mee te praten en hoeveel invloed heb ik dan?), de benodigde tijdsinvestering, de leidende actor (Wie heeft het voortouw?),

betrokkenheid van anderen en beschikbaarheid van goede informatie. Soms spreken deelnemers daarbij expliciet over zichzelf, soms meer in het algemeen over mensen zoals zij. Uiteindelijk is voor veel deelnemers een bewezen goed lopend project de beste informatievoorziening. Voor hen geldt: eerst zien, dan geloven – en pas dan wellicht instappen.

#### [1] Keuze in type rol

Voor een aantal deelnemers is een voorwaarde voor een grotere eigen rol om mee te kunnen doen op een manier die bij hen past. De een heeft veel tijd, de ander geld, de een wil graag mee-organiseren en een ander wil liever praktisch bijdragen, bijvoorbeeld door flyers uit te delen of zonnepanelen te plaatsen. *‘Wat ik hier mis, is ook bijvoorbeeld dat stukje vrijwilligerswerk of wellicht daar lokaal bij wijze van ook actief meedoen zeg maar. Dat zou ik nog als een extra stap zien voor mezelf, omdat ik dan sneller zou meedoen bij wijze van, beginnend bijvoorbeeld met een iets kleinere bijdrage door bijvoorbeeld mee te helpen. Als ik dan denk bij mezelf: ik heb het vertrouwen in het project, dat ik dan wellicht bereid ben om mee te investeren en wellicht dan ook zelfs nog een stukje medezeggenschap daarin zou willen pakken en dan ook vervolgens willen meebeslissen. Ik zie daar een soort gradatie in. [...] Zeker en waarvan ik er eentje mis en dat is gewoon ook het handjes bieden, in plaats van per definitie centjes of alleen erover praten. [...] Stel, ik zou het geld bijvoorbeeld niet hebben, dan zou ik bijvoorbeeld dat willen gaan doen, want dan kan ik ook op mijn manier wel bijdragen. Dat kost me dan tijd, maar die tijd kan ik wellicht beter missen dan wellicht het geld.’ (Gr6)*

De vorm waarin mensen kunnen meedenken en meepraten kan een voorwaarde zijn. Meepraten in bijeenkomsten wordt door sommigen bijvoorbeeld als een hogere drempel ervaren dan het invullen van een enquête. *‘Het ligt eraan wat het inhoudt. Als ik iedere week een avond naar de gemeente moet om te gaan praten, daar heb ik ook niet zoveel zin in. Maar als ze aan het begin van zo’n project met een enquête komen of zo’n rondgang maken onder de burgers die zich daarvoor opgeven of zo, dan zou ik dat best wel willen doen.’ (Gr4)* Anderen hebben weinig tijd om mee te praten of actief mee te doen, maar zouden wel financieel willen participeren.

#### [2] Het type vraag dat wordt voorgelegd

Een andere voorwaarde heeft vooral betrekking op het willen en kunnen meepraten. Hierbij gaat het om het type vraag dat aan burgers wordt voorgelegd. Voor sommige deelnemers lijkt daarin mee te wegen in hoeverre zij het gevoel hebben hierover mee te kunnen praten: is de vraag voldoende eenvoudig, duidelijk of praktisch? *‘Ik kan ook wel meepraten over een beslissing van: nou daar op dat voetbalveld of dit of dat, want dat is dus nou eenvoudig.’ (Gr1)* Voor anderen lijkt de nadruk meer te liggen op de invloed die zij verwachten te kunnen uitoefenen, met name in de mogelijkheid tot bijsturing van de praktische uitvoering, bijvoorbeeld rond de locatiekeuze en het type energiebron. *‘Ja vooral meedenken over de locatiekeuze ja, dan heb je nog wat te zeggen waar het moet komen en welke type soort energie, wat minder vervuילend.’ (Gr1)* Daarbij kan ook meewegen hoe groot de verwachte nadelen zijn van niet meepraten.

[3] *(Duidelijkheid over) de benodigde inspanning*

In de gesprekken wordt door sommigen het belang van duidelijkheid over implicaties benadrukt: wat wordt er van mij verwacht en hoeveel tijd kost mij dat? *‘Misschien vooraf een duidelijke tijdsbesteding, als iets twee keer per jaar een ochtend kost, of komt het iedere twee weken een hele dag voor? Dat denk ik dat dat veel uitmaakt bij mensen.’* (Gr2) Dat blijkt ook uit het volgende citaat: *‘Ik denk ook wel een soort palet met wat je dus van mij dan in dat geval, of van de eerstvolgende, zou verwachten. Dat je met een soort concreet voorstel komt als je meedoet, dan help je ook een beetje de verwachtingen managen van als je meedoet: het levert je dit op, maar we verwachten ook wel wat van je, dat is dit. En dat zou ook wel helpen denk ik, om mensen over de streep te krijgen.’* (Gr6) Het stadium waarin een project zich bevindt kan daarbij bepalend zijn. *‘Als het er staat, dan zou ik er op een gegeven moment wel in willen investeren, want dan is dat hele gedoe vooraf, is al geweest.’* (Gr2) Als het project staat en werkt, zijn veel van de benodigde initiële inspanningen al geleverd, is er meer duidelijkheid over wat van mensen gevraagd wordt en wat het oplevert, en is er meer zekerheid.

[4] *De leidende actor*

Voor sommige deelnemers weegt mee welke actor de kar trekt bij de vraag of zij dan ook zelf een rol willen spelen. Zo zijn er deelnemers die wel mee zouden willen doen met een lokaal initiatief van een bewonersgroep: *Deelnemer A: ‘Mijn voorkeur gaat denk ik toch het meeste uit naar een coöperatie, ik denk als je het met elkaar doet dan... Ik weet niet, dat gevoel, voor mij zou dat het meeste geven om daar goed energie in te steken.’* [Interviewer: een coöperatie met burgers?] *Deelnemer A: ‘Van burgers, ja, gewoon met de meeste opbrengst voor de mensen zelf.’* (Gr6) Anderen zouden juist graag meedoen wanneer een bedrijf het voortouw neemt. Op de vraag in hoeverre men zelf geld zou willen inleggen voor zo’n idee komt deze respons: *‘Ik denk dat ik sneller geneigd zou zijn dan bij scenario 1. [...] Ik zou hier meer vertrouwen in hebben, omdat bij een groter bedrijf horen uiteindelijk ook betere afspraken’* (Gr6) Dat blijkt ook uit het volgende citaat: *‘Omdat er iemand is, een bedrijf die alles weet ervan en de kennis heeft, dus en juridisch het allemaal netjes in elkaar zet. Dus de bewoners hoeven dat allemaal niet te doen, dus dat scheelt ontzettend veel kosten aan die kant.’* (Gr1) Er zijn echter ook deelnemers die juist niet, of niet zonder meer, zouden willen meedoen als een bedrijf de kar trekt: *‘Ja, ik zou wel mee willen praten, maar als er een bedrijf even in het spel is dan zou ik toch een behoorlijke dosis wantrouwen hebben.’* (Gr3) Ook zijn er deelnemers die graag bijdragen wanneer de gemeente het initiatief neemt: *‘Ja de gemeente weet wat er speelt lokaal, dus ja ik heb wel zoiets, waar ik woon zou ik sneller instappen als de gemeente mee zou doen.’* (Gr2) En zoals een andere deelnemer stelt: *‘Ik vind het met name van de gemeentelijke optie belangrijk om jezelf ook te laten zien en te laten horen en daarom ook die keuze van meepraten met name.’* (Gr2)

[5] *Betrokkenheid van anderen (met kennis en ervaring) en gezamenlijkheid*

Betrokkenheid van – bij voorkeur capabele – anderen kan een voorwaarde zijn voor het innemen van een grotere eigen rol. Het geeft een gevoel van zekerheid als je op anderen terug kunt vallen en dit vergroot het vertrouwen in de slaagkans van het project. *‘Kijk, als jij samen bent, oké dan kun je het inderdaad aan elkaar weer vragen, maar zo alleen erin stappen dat, ja*

*weet ik niet.*' (Gr1) Voor sommigen wekt het vertrouwen als er bekenden betrokken zijn: *'Als je al meerdere bekenden hebt, het werkt zo, dan dat die dan ook een keer uitleggen van zo en zo werkt het inderdaad goed. Dan ben je toch iets meer geneigd en meer vertrouwd van: het kan allemaal wel.'* (Gr1) Ook het gezamenlijke karakter kan mensen aanspreken: *'Ik denk dat als je het gezamenlijk karakter gaat benadrukken, dat dat ook wel mensen over de streep trekt en dat je met elkaar dat doet. En dan hoeft het niet per se op basis van investering in geld te zijn, maar investering in tijd. Dan zijn er denk ik behoorlijk wat mensen die genegen zijn om daar toch over mee te praten en mee te beslissen of daar wat voor te doen.'* (Gr2)

[6] *Beschikbaarheid van kennis, informatie en/of expertise*

Een andere belangrijke voorwaarde is de beschikbaarheid van duidelijke en toegankelijke kennis en informatie: *'Ik denk dat goede voorlichting ook een aantal mensen over de streep helpt. Als je goede informatiebijeenkomsten houdt in een dorp, goede voorlichting geeft, ik denk dat dat veel mensen over de streep gaat helpen. Maar gewoon goede, duidelijke Jip-en-Janneketaal in de voorlichting.'* (Gr2) Uit de inbreng van sommige deelnemers spreekt de behoefte aan duidelijkheid (over hoe het werkt) en zekerheid (dat het werkt). *'Ik denk dat er al wat moet zijn, dus inderdaad een soort kleiner groepje collectief trekkers en een duidelijk beeld van wat beoog je te doen. Dus wellicht al wat documentatie daaromheen, dit is wat we willen gaan doen.'* (Gr6) Dat blijkt ook uit het volgende citaat: *'Ik denk dat het gewoon van een stukje kennis en weten hoe zoiets moet gaan werken, dat het daarvan afhangt. Gewoon echt voldoende informatie en voldoende ja ik zou zeggen bijna bewijs krijgt van: als het op die manier gaat, dan werkt het zo.'* (Gr1)

Verder wordt door een enkeling de volgende voorwaarden genoemd voor financiële participatie: de beschikbaarheid van geld (als ik genoeg geld heb), de benodigde inleg (het hangt af van hoeveel het kost), voldoende opbrengst (als het mij voldoende oplevert) en duidelijkheid of zekerheid over de kosten en opbrengst. Een enkeling benoemt ook het zien van de noodzaak als een voorwaarde voor het vervullen van een eigen rol, net als het in de gelegenheid gesteld worden (worden uitgenodigd), of dat het een verplichtend karakter heeft.

#### 2.4.4 Accentverschillen voorwaarden eigen rol in de varianten

Naast de gedachtewisseling over de voorwaarden voor een grotere eigen rol in het algemeen (los van wie het voortouw heeft), sloten we elk gespreksblok over de drie varianten af met de vraag onder welke voorwaarden de deelnemers *binnen deze variant* zelf een rol zouden willen vervullen. In grote lijnen komen ook daar de hiervoor genoemde argumenten naar voren. Daarbij zien we wel een aantal interessante accentverschillen.

[1] *Voorwaarden voor grotere eigen rol binnen variant 1*

In de variant waarbij de burgers aan zet zijn, ligt de nadruk sterk op voorwaarden rond de volgende aandachtspunten:

- Organisatorische kwaliteit: *'Dan zou het heel goed geregeld moeten zijn en alles netjes op papier. [...] Ja dat je duidelijk ziet en weet waar je aan toe bent.'* (Gr1) *'Als ik een beetje een*

*professioneel plan overlegd krijg, een beetje uitgedacht en concreet, ja, dan vind ik dat prima aanvaardbaar, dan zou ik daar ook wel aan mee doen denk ik, als dat ook financieel kan.’ (Gr4) Deze voorwaarde is gekoppeld aan de volgende:*

- *Projectstatus en professionaliteit: ‘Stel, ze zouden bij mij aan de deur staan en aan mij vragen van: zou je hieraan mee willen doen? Dan zou mijn eerste vraag zijn: waar staan we dan op dit moment? Stel, er zou al iets zijn en ik zou daar bij in moeten stappen, dan zou het fijn zijn als ik in ieder geval een volwassen clubgevoel krijg, in plaats van dat ik denk: dit is de buurman en die zit samen met de buurvrouw ernaast van alles te bekostoven, bij wijze van. Daar zou ik een ander gevoel bij hebben dan dat er iemand heel professioneel zegt van: wij maken verslagen, we gaan met de buurt overleggen bij wijze van, wat vinden jullie? Een stukje bijna een soort OR-achterbanraad-pleging-idee, dus dat zou mij over de streep trekken persoonlijk.’ (Gr6)*
- *Financieel voordeel en zekerheid: ‘Het is natuurlijk een bepaald financieel risico waar je toch echt wel heel erg goed moet weten wat uiteindelijk dan... Krijg je je inleg volledig terug in je voordeel van de opbrengst?’ (Gr1) ‘Wanneer merk je je voordeel ervan, als je geld inlegt? En hoelang moet je dan wachten wil je dat voordeel merken? Dat je ze goed zwart-op-wit zetten wat kan het opleveren.’ (Gr4) ‘Ik zou er zeker wel aan mee willen doen, maar ik zou wel zekerheid willen hebben van... dat het geen geld is wat je in een bodemloze put gooit.’ (Gr2)*
- *Benodigde inspanning: ‘Ik zou er wel in mee willen. Ik wil er wel in mee participeren, alleen geen activiteiten erin hebben. [...] Dus heel, heel passief, ja.’ (Gr5) ‘Dan gaat het mij puur om het rendement en voor de rest hoef ik er niet zoveel bij betrokken te zijn.’ (Gr3)*
- *Benodigde en beschikbare financiële middelen: ‘Zeg maar net als ik: alleenstaande moeder en geen werk, dan is het moeilijk om gelijk te zeggen van: ja, ik doe wel mee. Want als jij geen voordeel ermee hebt, als jij er niks mee hebt, dan ga je niet zo snel meedoen, dan ga je niet zeggen van: o ja, laat mij ook maar een steentje bijdragen. Dat doe je niet zo gauw, tenzij jij er voordeel aan hebt. Als jij er wat aan hebt dan heb je het wel ervoor over, dan ga je wel moeite doen om iets, een kleine bijdrage te leveren. Maar als jij er niks mee hebt of je verdient er niks mee of je hebt er niks mee, dan zeg je gauw genoeg van: nee, ik heb het niet, ik doe het niet, ik doe niet mee.’ (Gr4) ‘Het scheelt wel welk bedrag.’ (Gr2)*

Daarnaast noemt een enkele deelnemer ook voorwaarden rond representatie (niet met te veel mensen tot besluiten moeten komen) en continuïteit (garantie dat het van bewoners blijft). Hierbij gaat het dus om voorwaarden die nauw samenhangen met de algemene zorgen van burgers over de haalbaarheid en wenselijkheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling.

#### [2] Voorwaarden voor grotere eigen rol binnen variant 2

In de tweede variant werken bedrijven met burgers samen en daarbij ligt de nadruk veel minder op organisatorische kwaliteit. Dit komt doordat deelnemers er meer van uitgaan dat dit in deze variant wel in orde is. Er ligt ook minder nadruk op benodigde inspanning; deelnemers verwachten immers dat het bedrijf de bewoners hierbij veel werk uit handen zal nemen. De nadruk ligt dan ook meer op de zekerheid dat het burgers iets zal opleveren (geld of energie). *‘Ik zou eerst zeker willen weten of het ook daadwerkelijk wat oplevert, want anders*

*zou ik niet meedoen. [...] Ook voor jezelf natuurlijk, anders ga je geen geld inleggen.'* (Gr1) Dat stelt ook de volgende deelnemer: *'Uiteindelijk gaat het er natuurlijk om dat je goedkope energie krijgt, dat het in geld iets oplevert natuurlijk.'* (Gr4) Daarnaast lijkt vertrouwen in het bedrijf van belang voor deelnemers: *'Maar het is wel sterk afhankelijk welk bedrijf het zou zijn. Maar in de basis zou ik wel geïnteresseerd zijn.'* (Gr2)

[3] Voorwaarden voor grotere eigen rol binnen variant 3

Bij variant 3 is de gemeente aan zet, en hierbij lijken de minste voorwaarden te worden genoemd voor een grotere eigen rol van burgers. Die voorwaarden gaan ook niet zo sterk in een bepaalde richting als in de andere twee varianten. Dit wordt mogelijk deels verklaard doordat deelnemers in deze variant überhaupt een kleinere rol voor zichzelf zien. De gemeente kan er immers op toezien dat de opbrengsten naar de gemeenschap terugvloeien. Een enkeling noemt een voorwaarde, bijvoorbeeld: *'Dan moet het wel heel goed op poten staan eer ik erin zou gaan stappen.'* (Gr2) Als het gaat om de vraag wat het je zou moeten opleveren, wordt opgemerkt: *'Ja, ik vind dat daar wel een deel wellicht voor het milieu, gewoon als toevoeging aan de planeet, en een deel echte winst voor mezelf of bijdrage.'* (Gr6)

#### 2.4.5 Samenvattend

Veel deelnemers zijn terughoudend te participeren in een zaak die zij als zeer complex ervaren, zoals een energieproject. Hierbij staat het gevoel in de weg er niet genoeg verstand van te hebben of een gebrek aan tijd of geld te hebben. Dat geldt zowel voor meedenken, meepraten en meebeslissen, financiële participatie en actieve betrokkenheid bij opzetten ervan. Het schrikt mensen af dat deelname (te) grote inspanning vraagt om kennis op te bouwen, en bovendien veel 'gedoe' met zich meebrengt, bijvoorbeeld door meningsverschillen en conflict. Het is niet vanzelfsprekend dat er vertrouwen bestaat dat het leveren van inspraak zinvol is: wordt daar wel iets mee gedaan? Er worden dan ook meer nadelen dan voordelen genoemd van participatie, hoewel enkele deelnemers voordelen noemen van financiële participatie (rendement: geld of energie) en van meedenken, meepraten of meebeslissen (bv. de locatiekeuze kunnen bijsturen).

Er zijn diverse belangrijke voorwaarden voor een grotere eigen rol. Hierbij gaat het onder andere om het verlagen van ervaren drempels. Dat kan bijvoorbeeld worden gedaan door het aanbieden van een keuzepalet aan rollen, inclusief rollen die laagdrempelig zijn in benodigde tijd, geld, vaardigheden. Ook is duidelijkheid en zekerheid over de verwachtingen van belang: wat wordt er van me verwacht? Daarnaast zijn de voordelen van participatie belangrijk: wat levert me dat op? Het type vraag speelt eveneens een rol: is deze helder en concreet genoeg en hebben mensen er een belang bij (bv. in de locatiekeuze)? Ook de beschikbaarheid van kennis, vaardigheden en goede informatie wordt genoemd als voorwaarde. Verder kan het een voorwaarde zijn wie het voortouw neemt. De een is meer geneigd mee te doen wanneer een bewonersgroep of gemeente de kar trekt; anderen juist wanneer een bedrijf dit doet. Ook betrokkenheid van anderen kan als voorwaarde worden

gesteld, bijvoorbeeld vanwege waardering van het gezamenlijk karakter of het gevoel er niet alleen voor te staan: samen sterker.

Er zijn accentverschillen in voorwaarden voor een grotere eigen rol tussen de drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling. De meeste (aanvullende) voorwaarden stellen deelnemers bij de eerste variant (burgers aan zet). Die voorwaarden hangen samen met zorgen over haalbaarheid en wenselijkheid en een gebrek aan vertrouwen in competenties van bewonersgroepen. De nadruk ligt op organisatorische kwaliteit, financiële voorwaarden en benodigde inspanning. In de tweede variant (samenwerking bedrijven en burgers) ligt duidelijk minder nadruk op organisatorische kwaliteit en benodigde inspanning. Dit wordt mogelijk verklaard door vertrouwen in de competentie van bedrijven. De nadruk ligt hier meer op voorwaarden die het gebrek aan vertrouwen in intenties van bedrijven moeten compenseren: de zekerheid dat het burgers wel iets op zal leveren, en om welk bedrijf het gaat. Bij de derde variant (gemeente aan zet) worden de minste (aanvullende) voorwaarden voor een grotere eigen rol genoemd. Het is daardoor niet goed mogelijk daar een algemeen beeld uit te destilleren over waar daar de nadruk op ligt qua voorwaarden, hoewel voor enkele deelnemers de zekerheid dat het project 'staat en werkt' een rol lijkt te spelen.

## 2.5 Beschouwing

In de inleiding hebben we de verschillende sturingsfilosofieën uiteengezet. De voorgelegde voorbeeldvarianten van verantwoordelijkheidsverdeling sluiten aan bij die sturingsfilosofieën of beleidsparadigma's:

- Burgers aan zet – Deze variant sluit het meest aan bij het paradigma *Societal Resilience* of 'energieke samenleving';
- Samenwerking bedrijven en burgers – Deze variant sluit het meest aan bij het beleidsparadigma *Network Governance*;
- Gemeente aan zet – Deze variant sluit deels aan bij het paradigma *Traditional Public Administration*, waarbij de verantwoordelijkheid primair is belegd bij de overheid. De verantwoordelijkheid is echter niet centraal belegd; er is immers sprake van decentralisatie.

Hoewel uit deze studie naar voren komt dat deelnemers in het algemeen het eerste model het minst zien zitten, zijn zij minder eensgezind over het beste alternatief. In beide gevallen heeft dat te maken met (gebrek aan) vertrouwen.

Deelnemers plaatsten grote vraagtekens bij de haalbaarheid en wenselijkheid van brede implementatie van de eerste variant. Er is weinig vertrouwen in de competenties van bewonersgroepen. De verwachting is dat er slechts weinigen zijn die over de benodigde competenties beschikken. De vraag wordt gesteld of de verantwoordelijkheid voor dergelijke complexe projecten wel bij burgers moet liggen, die daar niet voor zijn toegerust. Er kunnen verschillen zijn in uitgangspositie tussen burgers, burgergroepen, buurten,



wijken en/of gemeenten, bijvoorbeeld wat betreft kennispositie, vaardigheden, financiële situatie of beschikbare menskracht. Deze verschillen kunnen ongelijkheid in de hand werken of vergroten en dat wordt als onwenselijk gezien. Ook lijkt vertrouwen in de goede intenties van burgers geen vanzelfsprekendheid. Zo wordt er betwijfeld of deelnemers de belangen van niet-deelnemers wel voldoende zullen meenemen. De genoemde voorwaarden hebben dan ook zowel betrekking op competentie (o.a. deskundigheid, mensen, middelen) als intenties (o.a. goed vastgelegde afspraken, inclusiviteit).

De tweede variant wordt door deelnemers over het algemeen als realistischer ingeschat, hoewel ze serieuze kanttekeningen plaatsen bij de wenselijkheid. Er is vertrouwen in de competenties van bedrijven, maar gebrek aan vertrouwen in de intenties: de zorg bestaat of commerciële actoren het algemeen belang en het belang van burgers wel voldoende zullen dienen. De voorwaarden die deelnemers stellen voor aanvaardbaarheid van dit model hebben dan ook voornamelijk betrekking op (het afwenden van) die zorgen. Hoe moet worden geborgd dat maatschappelijke doelen en het belang van burgers voldoende worden gediend?

Waar deelnemers bij de variant 'Burgers aan zet' de haalbaarheid en wenselijkheid in twijfel trekken, en zij bij de variant 'Samenwerking bedrijven en burgers' de wenselijkheid ter discussie stellen, ziet een deel van de deelnemers de variant 'Gemeente aan zet' als uitkomst. Zij zien in deze variant het beste uit twee werelden samenkomen: deze is volgens hen haalbaar, onder andere omdat de overheid al georganiseerd is en omdat ze het financiële risico beter kan dragen dan burgers. Ook ziet een deel van de deelnemers deze variant als wenselijk, onder andere omdat de overheid bij uitstek het algemeen belang kan dienen en ervoor kan zorgen dat opbrengsten ten goede komen aan de samenleving. Ook kan de overheid belangen afwegen en ervoor zorgen dat iedereen naar draagkracht bijdraagt en meeprofiteert, niet alleen burgers met geld, tijd of vaardigheden. Deze deelnemers hebben relatief veel vertrouwen in de competenties en intenties van de (gemeentelijke) overheid. Een ander deel van de deelnemers is echter een tegengestelde mening toegedaan. Zij trekken de haalbaarheid en wenselijkheid van deze variant in twijfel. Het grootste obstakel lijkt voor hen een gebrek aan vertrouwen in de competentie en intentie van de (gemeentelijke) overheid te zijn. De overheid zal hun vertrouwen eerst moeten (terug)winnen.

Een andere observatie is dat *energy justice*-elementen veelvuldig terugkomen in de argumentatie: distributieve rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid en erkenning (*recognition justice*) (Heffron en McCauley 2017; Jenkins et al. 2016). Veel argumenten in de discussie zijn terug te leiden naar distributieve rechtvaardigheid: een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, kosten en baten. Daarbij wordt er belang aan gehecht dat iedereen mee kan doen en mee kan profiteren en verschillen in uitgangspositie (tussen individuele burgers, buurten, wijken of gemeenten) niet leiden tot een toenemende ongelijkheid. Elementen die raken aan procedurele rechtvaardigheid die veelvuldig terugkomen in de gesprekken zijn het mogelijk maken of borgen van betekenisvolle inspraak van

burgers, voldoende rekening houden met de belangen van omwonenden (en het voorkomen van ongelijkheid daarin tussen individuele burgers, of tussen deelnemers en niet-deelnemers), behoefte aan transparantie en het goed informeren van belanghebbenden met eerlijke, begrijpelijke informatie. Deze componenten raken deels ook aan de derde component van *energy justice*, te weten *recognition justice*. Is er voldoende erkenning van de zorgen, wensen en behoeften en belangen van burgers (deelnemer en niet-deelnemers)? Argumenten langs deze drie assen van *energy justice* werken door in de voorkeur voor of afwijzing van bepaalde verantwoordelijkheidsverdelingsmodellen.

Een derde observatie is de analogie met de veelgebruikte innovatie-adoptietheorie van Rogers (1995), die vijf groepen onderscheidt: de *innovators*, *early adopters*, *early majority*, *late majority* en *laggards*. De *early majority* en *late majority* vormen in deze theorie de grootste groepen. Ook in de focusgroepen zien we hier een parallel: een enkeling ziet zichzelf wel pionieren of bewonersgroep trekker zijn. Een grotere groep wil wel meedoen als het project staat en bewezen werkt en ze laagdrempeliger in kan stappen (bv. financieel en/of inspanning). Een kleinere groep staat sterk afwijzend tegenover een eigen rol: zij willen hier geen enkele rol in spelen.

We zien in de gesprekken met deelnemers op hoofdlijnen meerdere algemene behoeften naar voren komen die ook als voorwaarde gezien kunnen worden, zoals de behoefte aan duidelijkheid en zekerheid, erkenning, rechtvaardigheid, inclusie en vertrouwen.

#### Noot

- 1 Dit wordt in de literatuur ook wel het 'Mattheuseffect' genoemd (Merton 1968; Straver et al. 2017).

## 3 Bevindingen beleidsvisies

In dit hoofdstuk proberen we antwoorden te vinden op de vraag welke visies ambtenaren van decentrale overheden hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling bij hernieuwbare energieproductie op land. We bediscussieerden met de deelnemers aan de focusgroepen drie varianten van verantwoordelijkheidsverdeling waarbij steeds een andere partij in de lead is. De uitkomsten beschrijven we in dit hoofdstuk.

Opgemerkt moet worden dat de deelnemers, ongeacht de besproken variant, het over vrijwel de hele linie met elkaar eens leken te zijn. Ze gingen niet vaak met elkaar in discussie, en veel opmerkingen werden beaamd door anderen. Waar ze wél verschillende ideeën hadden, wordt dit expliciet in de tekst vermeld.

### 3.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet

In deze verantwoordelijkheidsverdeling neemt een burgergroep het initiatief in het opzetten van een energieproject. In de ogen van veel ambtenaren is dit de meest wenselijke variant, uitgaande van de beleidsambitie om meer energieopwekking in lokaal eigendom te realiseren. Omdat dit momenteel een leidend beleidsparadigma is, bediscussieerden veel ambtenaren deze verantwoordelijkheidsverdeling vanuit hun ervaringen in het huidige beleidsproces.

#### 3.1.1 Nadelen, belemmeringen en zorgen

In de gesprekken werd een flink aantal factoren besproken dat als belemmering gezien wordt voor het realiseren van deze verantwoordelijkheidsverdeling. De geuite belemmeringen lijken dominant te zijn ten opzichte van de nadelen en zorgen die aan de orde werden gesteld.

##### [1] *Gebrek aan motivatie en urgentie onder burgers*

In de gesprekken klinkt de indruk van deelnemende ambtenaren door dat een groot deel van de burgers niet staat te springen om deze verantwoordelijkheid te nemen. Zo missen veel burgers in hun ogen een gevoel van urgentie om een rol te pakken in het opwekken van de energie (Gr7), bijvoorbeeld met het argument dat het zo normaal is dat er altijd stroom uit het stopcontact komt (Gr7). In hun ogen zullen in deze vorm van verantwoordelijkheidsdeling maar weinig burgers zich geroepen voelen taken op zich nemen: *‘Een nadeel kan zijn: als je maar wacht tot het van onderop van de grond komt, dan kan het zo zijn dat er niemand komt, dat er uiteindelijk helemaal geen lokaal eigendom komt.’* (Gr8) Bovendien is meer in het algemeen het beeld onder de gespreksdeelnemers, los van de besproken variant, dat de meeste burgers ontzorgd willen worden, niet de behoefte voelen om hierbij betrokken te zijn, en het voldoende vinden om eens in de vier jaar hun stem te laten horen (Gr7). Dit werkt belemmerend om mensen te betrekken bij (het initiëren van) energieprojecten.

### [2] Gebrek aan kennis en deskundigheid

Deelnemers denken dat een gebrek aan deskundigheid bij burgers het hen bemoeilijkt om een rol te spelen in een bewonersinitiatief. Allereerst noemen zij het grote verschil in informatie- en kennisniveau bij burgers, vergeleken met professionele ontwikkelaars (Gr7). Een burgerinitiatief is per definitie afhankelijk van vrijwilligers en hun toevallige deskundigheid, wat het initiatief kwetsbaar maakt, zo stellen zij (Gr10). Ambtenaren zien ook dat het nogal wat vraagt van burgers om een lokale coöperatie<sup>1</sup> te trekken: *‘Er komt best wel een hoop bij kijken op het moment dat je in het bestuur stapt van een coöperatie, want je wordt ook ineens geconfronteerd met verzekeringen, liquide middelen...’* (Gr8) Niet alleen de aanwezige kennis, maar ook de toegang tot relevante kennis en netwerken is beperkt. Een uitspraak die hieraan raakt is bijvoorbeeld dat een startend burgercollectief nog een beperkt sociaal netwerk heeft om de juiste expertise te vinden (Gr10). Hoewel deelnemers stellen dat burgerinitiatieven daarom wat meer tijd moeten krijgen voor het ontwikkelen en aantrekken van deskundigheid, vinden zij wel dat ook vrijwillige initiatiefnemers uiteindelijk als deskundigen aanspreekbaar moeten zijn. Dit roept de vraag op in hoeverre dit beeld van professionele vrijwilligers realistisch is, aangezien het ook nog eens om complexe projecten gaat. Deelnemers stellen dat een geslaagd project geen garantie geeft voor volgende successen. Aan de andere kant bewijzen de bijna 700 energiecoöperaties in Nederland (HIER 2022) dat ze ondanks deze belemmering in staat zijn projecten te realiseren.

### [3] Gebrek aan slagkracht

Een andere belemmering voor deze verantwoordelijkheidsverdeling is in de ogen van deelnemers dat een energieproject een flinke inzet vergt van lokale initiatiefnemers: *‘Als ik zie hoe ontzettend veel energie en tijd mensen erin steken en hoeveel dingen vastlopen op ruimtelijke procedures, op zaken waar zij eigenlijk geen grip op hebben.’* (Gr9) Bovendien gaat het veelal om langdurige procedures en vraagt het van initiatiefnemers een lange adem, met als gevolg dat hierdoor initiatieven lang niet altijd tot realisatie komen: *‘Wat je dan ziet is dat heel veel lokale initiatieven op een bepaald moment ook gewoon doodbloeden, omdat mensen niet de lange adem hebben om dit helemaal in te gaan. Dan is het ook van: op een bepaald moment houdt het gewoon op.’* (Gr8) Deelnemers realiseren zich maar al te goed dat deze verantwoordelijkheid bij burgers bovenop andere maatschappelijke taken van hen komt: *‘We vragen voor de Omgevingswet: doe een enquête, vragen voor wijk en dorp initiatieven, we vragen voor speeltuintjes... Die inwoner wordt echt overvraagd en die heeft ook een beperkte vrije tijd, net zoals wij allemaal.’* (Gr7) Daarmee volgt een beperkte slagkracht uit de paradoxale combinatie van een zeer stevige taak bovenop de vele taken waarmee burgers al belast zijn, met bovendien belemmerende en langdurige procedures en de vrijwillige basis waarop burgers geacht worden deze verantwoordelijkheid te nemen.

### [4] Minder kansen en grotere risico's

Een belangrijke belemmering die door ambtenaren wordt genoemd is het ongelijke speelveld waar burgergroepen mee te maken krijgen in een marktomgeving. Dat zij minder kans krijgen om hetzelfde ‘spel’ te spelen, blijkt bijvoorbeeld uit de constatering dat veel lokale

grond al is opgekocht door commerciële projectontwikkelaars, waardoor het lastiger wordt voor burgers om een energieproject op te zetten: *'In het spel kun je natuurlijk ook, ook al heb je een deskundige organisatie die je nieuw opricht, energiecoöperatie, dan kom je nog achteraan in de rij zeg maar, omdat er al bepaalde contracten liggen.'* (Gr7) Hier hebben zij actieve steun van de gemeente of het waterschap als grondbezitter hard nodig. Daarnaast zien deelnemers een aantal risico's bij een burgerinitiatief. Met name de eerste 10 à 20% van de investeringen is zeer risicovol (Gr7). Vooral bij een kleine achterban van een burgerinitiatief kan het financiële risico te groot worden voor burgers om te dragen, wordt gesteld uit ervaring: *'Er is wel een energiecoöperatie geweest, maar die had eigenlijk te weinig slagkracht om zeg maar een lokaal eigendom op zich te nemen en daar risico in te willen nemen.'* (Gr8) En ook vergunningaanvragen gaan gepaard met procedurele risico's (Gr7). Deze afbreukrisico's kunnen zo groot zijn dat een bottom-upinitiatief niet van de grond komt (Gr8, Gr10). Deze belemmeringen kunnen dus de haalbaarheid van deze verantwoordelijkheidsvariant serieus in de weg staan. Een bijkomend risico dat een deelnemer ziet voor de gemeente is dat, wanneer een succesvol burgerinitiatief eenmaal geld genereert voor een omgevingsfonds, dit zou kunnen leiden tot minder financiële ondersteuning vanuit het rijk voor de regio: *'Er komt minder geld in de overheidspotjes: het wordt gewoon in de gemeente, in de regio, bij de bewoners, coöperaties zelf verdeeld. Dat vind ik op zich goed. Maar ik denk dat daar wel een nadeel aan zit dat ook overheden misschien dan ook afhaken naar die regio's toe: je hebt geld zat, dus je regelt het zelf maar eventjes.'* (Gr8)

#### [5] Risico van sociale conflicten en polarisatie

Deelnemers beseffen dat niet iedereen financieel kan participeren in lokale energie-initiatieven (Gr10). Ze brengen naar voren dat de kleine groep die gemotiveerd is en wel in staat is om mee te doen aan een lokaal energieproject, kan worden ondergesneeuwd door de weerstand die een grote groep tegenstanders kan oproepen, wat vervolgens het initiatief frustreert (Gr8). Tegenstanders zien een project liever niet in de 'achtertuin' (Gr10), maar in een andere regio (Gr8). Ook kunnen belangentegenstellingen tussen voor- en tegenstanders voor sociale conflicten zorgen, denken deelnemers: *'We zijn 'n hele kleine gemeenschap en ik ben op zo'n avond geweest, waar een paar dappere boeren dus gingen vertellen wat ze gingen doen. En ik sprak er later nog 'n paar en die worden niet meer uitgenodigd bij de buurtbarbecue en bij... Nee, dus het kan ook echt wel een splijtzwam zijn.'* (Gr10) Onenigheid tussen mensen die wel en niet mee kunnen doen kan polarisatie in de lokale gemeenschap teweegbrengen, aldus deelnemers. *'Soms leidt het ook wel een beetje tot een soort polarisatie van mensen die het gevoel hebben dat zij vooral de lasten hebben, terwijl anderen vooral de lusten hebben, een soort gevoel van oneerlijkheid binnen... dat dat ook leidt tot scheve ogen en minder samenhang.'* (Gr8) Met name in kleine gemeenschappen kan de sociale cohesie onder druk komen te staan. Deze factoren kunnen de wens om een rol te spelen in een bewonersinitiatief belemmeren. Dit speelt volgens deelnemers vooral in de lokale cultuur van plattelandsgemeenten en gemeenten met een meer landelijk karakter (zie ook §3.4.2).

[6] *Wantrouwen in de overheid en coöperaties*

Deelnemers verwachten dat wantrouwen in de overheid, en soms in coöperaties, de grote groep burgers ervan kan weerhouden in actie te komen. Ze voelen daarom de druk om de projectopzet als gemeente in een keer goed te regelen: *'Je hebt altijd maar één ontwikkelkans, dus je moet het van begin af aan goed sturen, want anders is het voor een hele lange termijn stuk.'* (Gr7) Een deelnemer constateerde bijvoorbeeld wantrouwen bij burgers toen een project dat eerst veel lokale tegenstand ondervond, vervolgens door de gemeente in een nieuw jasje van 'lokaal eigenaarschap' werd gestoken (Gr7). Dit lijkt erop te duiden dat, wanneer burgers de coöperatie mogelijk zien als verlengstuk van de gemeente (of een bedrijf), ze wantrouwend kunnen zijn over wie de touwtjes in handen heeft bij een dergelijk initiatief, en dus over eventuele achterliggende belangen. Eenzelfde geluid klinkt door bij de deelnemende ambtenaren door de ervaring dat de positie van een coöperatie niet altijd transparant is; deze zou mogelijk een verlengstuk van een commerciële partij kunnen zijn: *'Dat is wel trouwens nog een tricky one: we hebben ook een energiecoöperatie die heeft met bedrijf X een hele warme band. Dan is het de vraag: is het nou een energiecoöperatie van lokale mensen of is het bedrijf X verkleed in een jasje van de lokale energiecoöperatie?'* (Gr7) Dit suggereert dat gebrek aan inzicht in de intenties van een coöperatie argwaan van ambtenaren kan oproepen. Overigens trekken enkele deelnemers de beleidsambitie, gerelateerd aan deze vertrouwensvraag, sowieso in twijfel. *Deelnemer A: 'Het komt bij mij soms ook weleens over, die gedachte weleens van of lokaal eigendom niet als een soort afkoop wordt gebracht hè [Deelnemer B knikt instemmend], voor medewerking aan het realiseren van zonneparken of windparken. Want waarom hebben we deze discussie wel over zonneparken bijvoorbeeld hè, maar niet over bedrijfshallen op industrieterreinen bijvoorbeeld [Deelnemers B en C knikken instemmend], die ook ruimte innemen en ook landbouwgrond kosten en zo?'* *Deelnemer C: 'En er ook heel lelijk uitzien.'* *Deelnemer D: 'Ja, ja. Waarom moet het dan, ja, waarom wel die discussie en daar ook inhoud aan willen geven als het dan gaat over duurzame energie?'* (Gr10)

[7] *Beperkte zeggenschap over verdeling lusten*

Het is opmerkelijk dat de betaalbaarheid voor burgers eigenlijk alleen zijdelings aan de orde wordt gesteld door deelnemers,<sup>2</sup> terwijl wind- en zonneparken om grote investeringen vragen. De deelnemers denken niet zozeer dat burgers de investering niet zouden kunnen opbrengen, maar eerder dat zij dat niet zouden willen. En dit heeft in hun ogen het gevolg dat je geen zeggenschap krijgt en dus ook niet kan meepraten over de verdeling van de opbrengsten: *'Maar je merkt vaak in de praktijk dat er een groep is die lasten niet wil dragen en als je blijft roepen dat je de lasten niet wilt dragen, dan komt de vraag over wie de lusten krijgt ook helemaal niet aan de orde.'* (Gr8) Een kanttekening hierbij is dat deelnemers er overheen lijken te stappen dat financiële participatie voor een groot deel van de bevolking niet haalbaar is: het gaat bij dergelijke projecten immers meestal om zeer grote investeringen. De vraag is of zij dit voldoende op het netvlies hebben staan, of dat zij vooral redeneren dat iedereen kan meedoen bij het delen van de winst (mits dat goed geregeld is).<sup>3</sup>

### 3.1.1 Voordelen en kansen

#### [1] *Betere en meer gedragen oplossingen*

De deelnemers zien als belangrijk voordeel bij het betrekken van de lokale bevolking dat hiermee tot betere oplossingen kan worden gekomen bij de planning van projecten: *'Ze weten zelf het beste wat er leeft en speelt in hun regio, dus ze kunnen ook het beste zorgen voor de gebiedsaanwijzing, et cetera, et cetera.'* (Gr7) En bij de uitvoering kunnen burgers ook beter meedenken over landschappelijke inpassing (Gr9). *'Zij willen ook dat het er mooi uitziet of dat het juist uit het zicht wordt genomen, of dat er meer aan de biodiversiteit wordt gedaan. Die hebben allemaal voorwaarden die een ontwikkelaar niet per definitie bovenaan heeft staan.'* (Gr7) Verder denken de deelnemers dat deze variant zorgt voor lokale netwerken en bijdraagt aan meer gedragen oplossingen: *'Als het echt een groep is die ook om het gebied heen woont, die kennen het gebied, die kennen de mensen en die weten wat er in zo'n gebied wel en niet kan, en die zullen ook met andere belangen rekening houden.'* (Gr10) In het rekening houden met belangen van anderen klinkt ook door dat deze variant mogelijk het draagvlak bevordert. De relatie met lokale betrokkenheid wordt ook direct gezien: *'Wat ik zei is dat ik het idee van lokaal eigendom heel positief vind, omdat het ook het meeste draagvlak creëert voor projecten.'* (Gr8)

#### [2] *Intrinsieke motivatie en vertrouwen*

De gespreksdeelnemers lijken deze verantwoordelijkheidsverdeling als de meest ideale vorm te zien, los van de eerder besproken nadelen. Allereerst omdat deze variant gestoeld kan zijn op de intrinsieke motivatie van burgers om zelf initiatief te nemen: *'Ik vind dit eigenlijk misschien wel het beste scenario als je kijkt naar intrinsieke motivatie waarom mensen iets zelf willen doen, dus ik ben heel blij met de legio coöperaties die we al in Nederland hebben en waar dit al in gebeurt.'* (Gr8) In hun ogen kan een burgerinitiatief ook voor meer duurzaamheidsbewustzijn zorgen bij een grote groep mensen via de leden die de coöperatie aantrekt (Gr8). Ze verwachten ook dat burgers meer vertrouwen hebben in de intenties van een coöperatie dan in die van een marktpartij: *'100% lokaal eigendom, als je dat nastreeft dan is de argwaan tegen die energievoöperatie in elk geval minder.'* (Gr7) Maar ook vertrouwen in de competenties van een coöperatie speelt een rol, aangezien dit burgerinitiatief zich bewezen heeft en geformaliseerd is. Deelnemers stellen namelijk dat als het opzetten van initiatief gelukt is, zij er als ambtenaar vertrouwen in hebben dat ook het vervolg – exploitatie van het energiepark – goed zal gaan (Gr9).

#### [3] *Meer verantwoordelijkheid en zeggenschap over planvorming*

De coöperatie is bij deze variant het gremium waar volgens deelnemers door burgers wordt geleerd om gaandeweg steeds meer zelf verantwoordelijkheid te nemen voor energieopwekking (Gr9). Ze stellen ook dat deze variant bij uitstek de lokale gemeenschap zeggenschap geeft over geplande energieprojecten in haar omgeving: *'Dat is natuurlijk het grote voordeel van, vind ik, echt lokaal eigendom: dat mensen niet alleen maar de voordelen financieel hebben, maar zeggenschap hebben over de inrichting van dat zonnepark of dat windpark.'* (Gr10)

Die zeggenschap is volgens hen ook belangrijk omdat zij de lokale situatie het best kennen en rekening kunnen houden met andere lokale belangen (Gr10).

[4] *Meer inkomsten en zeggenschap over besteding*

Een belangrijk voordeel van deze variant heeft betrekking op het financiële aspect. Deelnemers verwachten dat burgers voordeel kunnen halen uit de inkomsten, omdat een dergelijk initiatief naast hernieuwbare energie ook inkomsten oplevert uit de verkoop van energie (Gr7) en zelfs de mogelijkheid tot handel biedt: *'Als er straks mensen energie op gaan slaan, ja het kan dadelijk ook een bepaalde handel dan worden.'* (Gr7) Ambtenaren beargumenteren dat de leden van de coöperatie financiële voordelen krijgen via het project, zoals lidmaatschap, korting op opgewekte elektriciteit, aandelen of obligaties (Gr10). Deelnemers beseffen overigens wel dat het een selecte groep is die financieel kan participeren in een coöperatie, en de voordelen daarvan heeft. Men benoemt ook een voordeel aan de investeringskant, want de lokale partij hoeft volgens hen alleen de eerste risicovolle 10 tot 20% van het investeringsbedrag bijeen te brengen. Verder zijn deelnemers stellig dat een burgerinitiatief voor de resterende investering, net als professionele partijen, gebruik kan maken van SDE-subsidie<sup>4</sup> en bancaire leningen. Een vraag die hierbij gesteld kan worden is of burgers even eenvoudig toegang krijgen tot deze voorzieningen, met het oog op vereisten aan minimale projectomvang en onderpand. Volgens deelnemers kunnen significante bedragen worden verdiend met duurzame energieprojecten (Gr8). De winst of opbrengst uit een energiepark blijft in deze variant lokaal in plaats van dat het naar Den Haag of naar het buitenland gaat (Gr10). Bovendien zien zij voor zich dat de coöperatie een stukje winst in een lokaal fonds voor algemene doelen kan storten, zoals dat momenteel ook door commerciële bedrijven wordt gedaan. Dat kan vervolgens weer gebruikt worden voor andere lokale projecten of initiatieven. Daartoe komen er jaarlijks mooie budgetten beschikbaar, is hun ervaring. *'En dat zijn best, dat kunnen best forse bedragen zijn hoor, dat is zo 50.000 euro of meer per jaar.'* (Gr9) Volgens deelnemers bewijst het succes van een aantal bestaande burgercollectieven dat bottom-upinitiatieven werken en een vliegwiel kunnen zijn voor meer maatschappelijke initiatieven binnen dezelfde of andere lokale coöperaties (Gr8). Tegelijkertijd waarschuwt een andere deelnemer voor te veel optimisme: een geslaagd project is geen garantie dat het de volgende keer weer lukt (Gr10).

[5] *Meer sociale cohesie*

Samenwerken en kennisopbouw kan vooral in kleinere gemeenschappen voor meer cohesie zorgen en weer nieuwe initiatieven voortbrengen, zo verwachten deelnemers (Gr8). Succesvolle projecten voeden in hun ogen het lokale zelfvertrouwen en draagvlak voor nieuwe initiatieven: *'De kennis die je opbouwt samen, het gezamenlijk zien dat je die doelen kunt bereiken, dat is ook gewoon een voordeel.'* (Gr8) De meeste initiatiefgroepen zijn echter klein van omvang en vormen per definitie geen afspiegeling van de lokale gemeenschap. Daardoor zegt dit weinig over het democratische gehalte van zo'n initiatief. Het is daarom opvallend dat een deelnemer bottom-upinitiatieven ziet als een vorm van democratische burgerparticipatie. In diens ogen is breder draagvlak en representatieve



vertegenwoordiging hiervoor geen noodzaak: *‘Wat mij betreft zijn dit soort projecten vormen van actieve democratie waarbij er geen democratische vertegenwoordiging zou hoeven te zijn, en je als gemeente al ontzettend blij mag zijn dat er groepen burgers zijn die samen iets willen doen.’* (Gr9) Een dergelijke visie reflecteert mogelijk de opvatting dat realisatie van initiatieven tegen klimaatverandering zodanig belangrijk is, dat dit desnoods ten koste mag gaan van de representativiteit. Mogelijk speelt hierbij ook een rol dat – vooral bij nieuwe projecten – een omgevingsfonds of omwonendenregeling steeds meer de norm wordt (Schwencke et al. 2021).<sup>5</sup> Hiermee worden lokale belangen gediend en krijgt de lokale gemeenschap een stem in het meedelen van de winst.

### 3.1.2 Voorwaarden

#### [1] Goede communicatie van overheid naar burger

Als voorwaarde voor de aanvaardbaarheid van de verantwoordelijkheidsverdeling in deze variant noemen deelnemers allereerst dat burgers goed geïnformeerd moeten worden, zodat zij überhaupt op de hoogte zijn van de gemeentelijke planvorming. Daar ligt namelijk de kans om mee te praten en verantwoordelijkheid te nemen. Hier is een communicatietask voor de gemeente weggelegd, of, zoals een ambtenaar het verwoordt: *‘Alleen maar communiceren, communiceren en proberen zo vroeg mogelijk duidelijkheid te scheppen over wat, waar en hoe.’* (Gr7) Dit zou bij voorkeur persoonlijk moeten, dus in gesprek gaan met burgers in plaats van boodschappen te zenden (Gr8). Ook vroegtijdig communiceren wordt extra benadrukt, in een stadium dat zaken nog niet volledig zijn uitgewerkt (Gr10). Deze voorwaarden sluiten aan op de zorgen over onvoldoende kennis bij burgers over het moment en de manier waarop zij betrokkenheid bij concrete energieprojecten kunnen realiseren. Maar communicatie kan ook helpen om het gebrek aan vertrouwen in de gemeente om te buigen door meer transparantie over gemeentelijke procedures en besluitvorming. Met het oog op het geconstateerde tekortschieten van kennis over (de uitvoering van) het energiebeleid bij burgers, zou het rijk volgens de ambtenaren, beter dan nu gebeurt, toegankelijke informatie moeten regelen om burgers te ondersteunen: *‘Dat verschil aan kennisinformatie, ja, dat had de bv Nederland, denk ik, aan de voorkant anders op moeten lossen of anders in moeten vullen.’* (Gr7)

#### [2] Gevoel van urgentie en probleembesef bij burgers voeden

Met het oog op tekortschietende motivatie zouden burgers volgens deelnemers meer gemotiveerd moeten worden om bij deze variant een taak op zich te nemen. Daartoe moet het gevoel van urgentie versterkt worden om draagvlak voor lokale energieprojecten te vergroten: *‘De windmolens, die we nu cultureel erfgoed noemen... Toen die er voor het eerst kwamen, toen was er ook weerstand tegen; maar toen hadden de mensen een probleem, ze kregen natte voeten, toen hadden ze die windmolens nodig om dat water weg te pompen en toen was de acceptatie er vrij snel.’* (Gr7) In hun ogen moet het probleembesef worden gevoed, wat niet lukt met een technisch verhaal vanuit de gemeente: *‘Ik denk voor een deel onwetendheid, dat we praten vanuit de omgevingsdienst en de gemeentes waar ik voor werk, dat het toch ook niet lukt om het altijd goed*

*over te brengen, dat het vaak al snel een beetje een technisch verhaal wordt.'* (Gr8) Deelnemers denken dat burgers behoefte hebben aan een consistent verhaal en stellen dat de verantwoordelijkheid bij alle overheden ligt om daarin samen te werken: *'Ik denk dat dat wel echt alle overheden samen zijn, want ik denk dat ook nationaal zeg maar, de berichtgeving over überhaupt energietransitie, over klimaat, over... dat we consequent allemaal met één mond moeten spreken.'* (Gr9) Die consistentie vergt een langetermijnvisie over de energietransitie, want ambtenaren constateren dat politieke kortetermijnambities het langetermijnbeleid in de weg staan (Gr8).

### [3] Professionaliteit vergroten

Met het oog op het geconstateerde gebrek aan slagkracht en expertise bij burgers, zien deelnemende ambtenaren als voorwaarde dat een burgerinitiatief professioneel te werk moet gaan: *'Ze moeten natuurlijk wel professioneel gewoon de juiste kennis in huis hebben om technisch maar ook financieel zo'n project te kunnen dragen en continuïteit te kunnen bieden.'* (Gr9) De deskundigheid hoeft volgens hen niet op voorhand helemaal te zijn dichtgeregeld (Gr7), omdat een burgerinitiatief even de tijd moet krijgen om die deskundigheid op te bouwen (Gr8). Andere partijen kunnen professionele ondersteuning bieden waar die nog niet aanwezig is (Gr7). Deelnemers stellen dat een coöperatie uiteindelijk wel de verantwoordelijkheid heeft expertise te ontwikkelen om serieus te worden genomen als een formele partij (Gr9), met een capabel bestuur en veel coöperatieleden (Gr10). Het wordt als belangrijk gezien dat een burgerinitiatief het project technisch en financieel kan dragen en continuïteit kan bieden (Gr9). Tegelijkertijd stellen gemeenten volgens deelnemers tot op heden bij de opzet van een dergelijk initiatief nog geen harde voorwaarden: *'We gaan met ze in gesprek, niet direct van: wij vinden dat er een bepaalde lijst moet zijn van deskundigheid, ervaring, geld of andere partijen die daarachter zitten.'* (Gr7) Hoewel deelnemers hameren op een professionaliseringsslag, realiseren ze zich dat er wel heel veel van vrijwilligers wordt gevraagd en voelen ze zich verantwoordelijk om initiatiefgroepen stevig te ondersteunen.

### [4] Als gemeente burgergroepen faciliteren en daartoe zelf deskundigheid opbouwen

De voorwaarde dat de gemeente een belangrijke ondersteunende rol zal moeten vervullen, heeft te maken met de geconstateerde kennisachterstand en beperkte slagkracht van burgerinitiatieven. Daardoor zijn burgers in sterke mate afhankelijk van ondersteuning op deze punten. Deelnemers vinden dat overheden hier een verantwoordelijkheid hebben: *'Als wij daar verder mee willen, breder, dan moeten wij als gemeente en als provincie ook faciliteren dat die coöperaties professionele ondersteuningsorganisaties hebben om dat van de grond te krijgen.'* (Gr7) Zij zien eenvoudige toegang tot beschikbare kennisnetwerken en ondersteuningsstructuren als oplossing. Een concreet voorbeeld is dat de gemeente een professionele projectleider aanlevert. Overigens zijn gemeenten zelf ook op zoek naar relevante kennis en deskundigheid voor het goed kunnen vervullen van deze ondersteunende rol. Daarvoor achten deelnemers de opbouw van een professioneel netwerk van ambtenaren belangrijk (Gr7). Enerzijds zal men relevante ambtelijke kennis kunnen vinden binnen voorlopergemeenten, want tijdens de gesprekken blijkt dat men geïnteresseerd is in lessen uit andere

gemeenten. Vanuit de behoefte aan meer technische kennis stelt men dat anderzijds een netwerk van specialisten nodig is.<sup>6</sup> Daarnaast doen deelnemers een beroep op het rijk om de middelen te geven voor deze taakuitbreiding voor gemeenten.

[5] *Beleidskaders, regie en consistentie in beleid*

Met het oog op procedurele transparantie en het bieden van reële kansen aan een lokaal burgerinitiatief, spreken deelnemers de behoefte uit aan houvast vanuit de hogere overheden over rechten en plichten door heldere beleidskaders te maken. Dit moet ertoe bijdragen dat burgerinitiatieven niet achter het net vissen, omdat de spelregels hen niet bekend waren. Deelnemers kijken naar het rijk om de ambitie 'lokaal eigendom' op te nemen in het ruimtelijk beleid, met alle bijbehorende definities en kaders. Dit zou gemeenten helpen om burgerinitiatieven in stelling te brengen bij de vergunningverlening rond energieprojecten. Een kanttekening hierbij is wel dat burgers niet verplicht kunnen worden te investeren in dergelijke projecten. Daarom is het onduidelijk of een gemeentelijke verplichting rond lokaal eigendom haalbaar is. Maar daarvan uitgaande stellen deelnemers dat, zolang het rijk lokaal eigendom niet als verplichting vastlegt en strakker omschrijft, elke gemeente dit zelf zal moeten doen. Wanneer gemeenten lokaal eigendom verplicht stellen, moeten zij deze beleidsambitie verder concreet uitwerken (Gr10). Zo zou volgens deelnemers in het gemeentelijk beleidskader duidelijker moeten worden gemaakt wat onder lokaal eigendom wordt verstaan, wie er verantwoordelijk voor is<sup>7</sup> en op welke manier zeggenschap van de burgerpartij kan worden nagestreefd. Ook zouden ze daarin graag opnemen welke eisen kunnen worden gesteld aan een coöperatieve organisatie, bijvoorbeeld qua doelen, capaciteit, kennis, netwerk met andere partijen, plannen voor het samenstellen van een bestuur, gedragscodes, plannen voor het betrekken van de omgeving en het laten meedelen in de opbrengsten (Gr7, Gr10): *'Wij hebben nog niet echt voorwaarden aan de voorkant van: daar moet een energiecoöperatie aan voldoen om eventueel een taak op het gebied van lokale energie goed te kunnen vervullen. Dat zou wel handig zijn als daar een checklistje voor komt.'* (Gr7) Een belangrijke vraag is nog wel of de gemeente überhaupt eisen kan stellen aan coöperaties. Deelnemers geven aan dat de gemeente pas een goede ondersteunende rol kan vervullen wanneer de coöperatie transparant is over hoe deze is samengesteld, over hun doelen en handelen, bijvoorbeeld door formele stukken te delen (Gr7). Vooral de onafhankelijkheid van de coöperatie ten opzichte van bedrijven moet duidelijk zijn (Gr10).

Bij veel van de genoemde punten vragen deelnemers om meer centrale regie, handvatten en hulpmiddelen van de centrale overheid (zie verder §3.4.1). Regie door de centrale overheid zou volgens deelnemers meteen ook het voordeel met zich meebrengen van standaardisatie van de beleidskaders tussen gemeenten. Ook vragen deelnemers aan het rijk om met een consistentere rijksbeleid te zorgen voor meer gelijkwaardigheid in het speelveld voor burgerpartijen.<sup>8</sup> Dit sluit ook aan bij de genoemde voorwaarde dat lokale initiatiefgroepen moeten kunnen meedoen in maatschappelijke tenders (Gr10). In de huidige beleidskaders is daar nog onvoldoende oog voor, stellen de deelnemers: *'Waar wij op dit*

*moment mee bezig zijn is toch de maatschappelijke tender, dus dat je als overheid aan de voorkant van bepaalde gebieden de eisen gaat formuleren. En dan heeft 'n bewonersgroep een gelijke kans ten opzichte van een financiële partij en dan stellen wij die criteria. [...] En dan krijg je dus een gelijk speelveld voor alle partijen.'* (Gr10)

#### [7] Inclusief karakter borgen

Hoewel deelnemers zich niet expliciet uitlaten over het niet mee kunnen doen bij energieprojecten door sommige groepen in de bevolking, worden er toch voorwaarden genoemd die gaan over het sociale en inclusieve karakter van het initiatief. Zo wordt het belangrijk gevonden bij een initiatiefgroep *'dat lidmaatschap open en vrijwillig is voor alle inwoners van de gemeente'*. (Gr10) Iedereen moet mee kunnen doen: *'Ook de kleine portemonnee, inclusiviteit dus.'* (Gr8) Deelnemers stellen dat het organiseren van een bijeenkomst met de omgeving een minimale vereiste zou moeten zijn (Gr10). Bovendien vindt men dat de rechtsvorm een democratisch karakter moet hebben waarin de leden van de coöperatie zeggenschap hebben, bijvoorbeeld in een algemene ledenvergadering. (Gr10). Ook vinden deelnemers dat de inkomsten moeten terugvloeien naar de lokale gemeenschap. Ze verschillen van mening waaraan deze inkomsten dan besteed zouden moeten worden. De een is stellig dat het voor burgers beter werkt als deze ook weer in de energietransitie worden geïnvesteerd (Gr7). Een andere deelnemer, betrokken bij een lokale coöperatie, vindt dat de lokale opbrengsten van het energiepark gebruikt moeten kunnen worden voor nieuwe projecten die ook andere doelen dan duurzaamheid dienen: *'In de statuten hebben we vastgelegd, bijvoorbeeld dat bepaalde inkomsten terug moeten vloeien naar de maatschappij. Daar kunnen projecten voor ingediend worden anders dan zonnepanelenprojecten, maar moeten een bijdrage leveren aan het verbeteren van de leefomgeving. Daardoor ontstaan er echt wel grote betrokkenheid.'* (Gr8) De deelnemers zien een representatieve vertegenwoordiging van de omwonenden niet als strikte voorwaarde, want dat wordt ook niet gevraagd van marktpartijen die een ruimtelijke ingreep doen (Gr9). Anders ligt dat in hun ogen bij het meepraten over beleidskaders zoals in de RES over zoekgebieden.<sup>9</sup> In dat geval vinden deelnemers een representatieve vertegenwoordiging van de regio wel een belangrijke voorwaarde (Gr9), alhoewel men ervaren heeft dat dit lastig is (Gr7). Zo hebben ze gemerkt dat het bijvoorbeeld ingewikkeld is om jongeren te betrekken (Gr7), maar ook de grote, minder uitgesproken middengroep die tussen het groepje voorlopers en de groep achterblijvers in zit (Gr10).

#### 3.1.4 Samenvattend

Deelnemers vinden het over het algemeen een goed idee als burgers meer verantwoordelijkheden krijgen in lokale hernieuwbare energieprojecten. Zij zien dit over het algemeen als wenselijk, omdat dit hen meer zeggenschap geeft, gaandeweg de gemiddelde burger meer betreft bij en bewust maakt over de energietransitie en de inkomsten ervan lokaal blijven. Deze variant sluit hierbij aan bij beleidsambities uit het Klimaatakkoord: dat omwonenden kunnen meepraten en meedoen en, als compensatie voor de lasten, kunnen delen in de lusten. Tegelijkertijd zien deelnemers wel een flink aantal belemmeringen en nadelen, waarmee ze indirect vraagtekens zetten bij de haalbaarheid van deze variant. Aan de

andere kant benoemen ze diverse voordelen, waarmee ze de wenselijkheid van deze variant onderstrepen. Uit de genoemde randvoorwaarden blijkt dat ze zich als lagere overheid kennelijk sterk verantwoordelijk voelen om de beleidsambitie 50% lokaal eigendom haalbaar te maken door een stevig motiverende en faciliterende rol te pakken.

### Haalbaarheid

Het wegnemen van de genoemde drempels en bezwaren zou in de ogen van ambtenaren de aanvaardbaarheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling kunnen vergroten, maar dat is niet altijd zo expliciet benoemd in de gesprekken. Het is ook niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld vanwege de situatie van een ongelijk speelveld: de jarenlange voorsprong van marktpartijen is niet eenvoudig terug te draaien. Een initiatiefgroep van burgers zou zich, in de ogen van de deelnemers, moeten professionaliseren en transparant moeten zijn in hun doelen, samenstelling en werkwijze. Ook zouden ze moeten proberen de omgeving te betrekken bij het initiatief en inclusiviteit moeten nastreven. Daarnaast zijn er voorwaarden voor aanvaardbaarheid genoemd door de deelnemers vanuit hun eigen gemeentelijke rol en zijn er ook voorwaarden aan de rijksoverheid gesteld. De gemeente moet zo mogelijk rechtstreeks met burgers communiceren om ze te betrekken en op weg te helpen; het rijk moet zorgen voor een consistent verhaal dat de burger motiveert om mee te doen. Zeer belangrijk is de voorwaarde dat de gemeente burgerinitiatieven goed moet kunnen faciliteren. De (landelijke) overheid zou daartoe de gemeente moeten toerusten qua capaciteitsuitbreiding, en ze zou initiatiefgroepen eenvoudig toegang moeten bieden tot kennis en professionele ondersteuningsorganisaties. De rijksoverheid moet verder de informatievoorziening toegankelijker maken, zodat lokale groepen initiatieven kunnen en willen nemen. Verder zou het rijk in de ogen van de deelnemers enerzijds meer regie moeten nemen bij het ontwikkelen van (handvatten voor) goede beleidskaders en toetsingscriteria; anderzijds zou het rijk het speelveld gelijkwaardiger moeten maken voor burgers en consistent rijksbeleid moeten voeren. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan zou het haalbaar zijn voor (enigszins deskundige) burgers om het initiatief te nemen tot het ontwikkelen van een energieproject.

### Wenselijkheid

Over het algemeen lijken de deelnemende ambtenaren positief over deze verantwoordelijkheidsverdeling waarin burgers aan zet zijn, en zien ze deze variant als wenselijk (wat ook raakt aan hun realiteit waarin meer lokaal eigendom een doelstelling is). Ze zijn positief gestemd over de intrinsieke motivatie van een klein deel van de burgers om deel te nemen aan lokale hernieuwbare energieopwekking. De deelnemers veronderstellen daarbij impliciet dat deze kleine voorhoede de kartrekker kan zijn van lokale initiatieven. Ze verwachten ook dat er meer vertrouwen zal zijn in een coöperatie als kartrekker, dan wanneer een marktpartij deze rol heeft. De meningen zijn verdeeld over de voorwaarde of er per definitie sprake moet zijn van representatie van de omgeving in het initiatief. Wel denken ze dat samenwerking en gezamenlijke kennisopbouw positief uitwerkt voor de sociale cohesie. Ook zijn ze van mening ze dat lokaal eigendom kan bijdragen aan beter passende en meer

gedragen energieprojecten. Verder zijn ze positief gestemd over het uitgangspunt dat burgers bij deze variant de meeste zeggenschap hebben over de planvorming en verdeling van de opbrengsten. Een belangrijk pluspunt is dat alle winst terugvloeit naar de lokale gemeenschap en in collectieve doelen kan worden gestoken. Op deze manier kunnen collectieve burgerinitiatieven in de ogen van deelnemers bijdragen aan een vliegwieleffect.

Deelnemers hopen dus dat burgers met professionele ondersteuning de verantwoordelijkheid vrijwillig zullen oppakken. Tegelijkertijd betwijfelen ze of het probleembesef en het urgentiegevoel van burgers wel toereikend is om die verantwoordelijkheid te willen pakken; ze zien hierbij als voorwaarde een consistent verhaal op basis van een langetermijnvisie van de overheden.

### 3.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers

Van de drie varianten sluit deze variant met samenwerking tussen bedrijven en burgers bij benadering het meest aan op de huidige dominante praktijk: marktpartijen zetten groot-schalige energieprojecten op (windparken en zonneweides) en worden gestimuleerd om de lokale omgeving, zowel omwonenden als bedrijven, daarin te laten participeren. De deelnemende ambtenaren spreken bij deze variant daardoor het meest vanuit hun eigen ervaringen. Ze zien hierbij maar weinig voordelen, en spreken vooral in termen van nadelen.

#### 3.2.1 Nadelen, zorgen, belemmeringen

##### [1] Gebrek aan transparantie over winstverdeling

Deelnemers zien deze vorm van verantwoordelijkheidsverdeling als onwenselijk, vanwege het gebrek aan transparantie over hoe bedrijven de burgerpartij en de lokale omgeving meenemen in afspraken over de verdeling van de winst: *'Ik denk dat het niet voor ons zou gaan werken. Omdat het gewoon te vaag is en te onduidelijk waar dan precies de opbrengsten van zo'n park belanden. Dat valt niet te controleren volgens mij, of lastig.'* (Gr10) Hierin klinkt door dat de deelnemers zorgen hebben dat de maatschappelijke belangen van de burgerpartij ondergeschikt worden gemaakt aan de winstdoelstelling van de marktpartij (Gr7).

##### [2] Verschil in deskundigheid

Een ander belangrijk nadeel is in de ogen van de deelnemers dat de burgerpartij een achterstand heeft ten opzichte van een marktpartij in de beschikbaarheid van informatie en het kennisniveau. Het leunen op de *knowhow* van een projectontwikkelaar vinden zij, naast behulpzaam, toch vooral een risicofactor voor de coöperatie: *'Volgens mij is het voordeel van de knowhow van een ontwikkelaar is ook direct weer het risico voor de lokale partij.'* (Gr10) Doordat de marktpartij beschikt over informatie en expertise intern en in het netwerk, kan zij de burgerpartij te slim af zijn. Deelnemers zien het risico dat een coöperatie wordt *'gemarginaliseerd of stiekem met allerlei handige financiële en procesmatige trucjes ergens op een zijspoor gezet of*

in een marge gewerkt' (Gr9). Ze stellen bovendien dat burgers dit risico ook zien en daardoor argwanend staan tegenover bedrijven (Gr7).

### [3] Verschil in slagkracht

Meer in het algemeen vinden deelnemers het van belang dat de coöperatie op eigen benen staat naast de marktpartij, en zelf ook dingen voor elkaar krijgt. Daarbij kan worden gedacht aan het opbouwen van kennis, het maken van goede afspraken in contracten met de marktpartij, het organiseren van financiering en het vinden van een achterban. Deelnemers zien dat coöperaties intrinsiek ontzettend gemotiveerd zijn, enorm veel inzet geven, maar desondanks vaak onvoldoende voor elkaar weten te krijgen: *'Die mensen zijn allemaal van goede wil, maar die hebben net niet voldoende slagkracht om iets te doen.'* (Gr7) Dat komt onder andere doordat ze als vrijwilligers in het tempo van de marktpartij mee moeten in het project. Zo is het in de ogen van deelnemers niet altijd realistisch dat marktpartijen verwachten dat een burgerinitiatief snel 'even' de communicatie met de omgeving en de financiering regelt (Gr9). Deelnemers beseffen dat initiatiefgroepen nog lerende zijn en hun organisatie en samenwerking aan het opbouwen zijn. *'Werken met burgergroepen die deels ook nog moeten leren hoe precies die technologie allemaal werkt en hoe het krachtenspel en het financiële model precies werkt, dat kost gewoon iets meer tijd. Dus het kost ook gewoon meer doorlooptijd om samen met een energiecoöperatie en eventueel een professionele partij erbij samen door één deur te komen.'* (Gr9) Bovendien moeten burgers een dergelijk project naast hun andere maatschappelijke taken doen waardoor taken stapelen (Gr10), zoals ook genoemd bij de eerste variant (zie §3.1.1).

### [4] Minder zeggenschap voor burgers

Een misschien nog wel belangrijker nadeel in de ogen van deelnemers is dat zeggenschap voor de burgergroep in samenwerkingsprojecten in de praktijk lang niet altijd wordt nagestreefd. Dat komt volgens hen niet alleen door de kennisachterstand bij de burgerpartij, maar ook door het feit dat tot op heden samenwerking met een lokale partij voor een bedrijf slechts een inspanningsverplichting is. Een bedrijf kan zelfs op papier een samenwerking aangaan zonder echte samenwerkingsintenties: *'We hebben die coöperatie nodig want dat moet volgens het beleid, het is gewoon een afvinkdingetje. De projectvoorstellen die we binnenkrijgen zijn van de ontwikkelaar, het is niet zo dat dat met de coöperatie gezamenlijk wordt... Weet je, het logo staat er geeneens op, dus het is heel duidelijk dat het van de ontwikkelaar is en die moeten aan die 50% regel voldoen.'* (Gr7) En soms zitten lokale partijen ook niet op zeggenschap te wachten, maar willen ze vooral meedelen in de winst (Gr10).

In feite wordt de mate van zeggenschap juridisch bepaald door de financiële positie in het project. De eigendomsverdeling (zie verder §3.5) tussen beide partijen is daardoor cruciaal voor de zeggenschap in het project, en moet dus erg goed geregeld zijn. Deelnemers zijn van mening dat coöperaties hierbij dan ook ondersteund moeten worden (Gr7). Onder financiële participatie wordt soms ook wel verstaan dat de lokale omgeving meedeelt in de baten van een energieproject. Vaak wordt dat georganiseerd door een deel van de winst in een omgevingsfonds of gebiedsfonds onder te brengen, waar dan lokale doelen mee

gediend kunnen worden. Maar ook hierin is zeggenschap van de lokale bewoners geen automatisch gegeven aldus de deelnemers, en kan soms een select gezelschap bepalen aan welke doelen het geld wordt besteed: *'Het omgevingsfonds wordt door een stichting beheerd, waar de gemeente volgens mij geen zitting in heeft. Dus dat stichtingsbestuur dat bepaalt zelf hoe ze de koek verdelen, ja. En daar zitten wel weer notabelen in, dat is natuurlijk niet een doorsnee van onze bevolking.'* (Gr10)

Bovendien vinden deelnemers zeggenschap van de lokale omgeving te beperkt als dit alleen gaat over de bestedingen van de winst. In hun ogen zouden omwonenden juist ook zeggenschap moeten hebben in het ontwikkelplan en het beheer van het energiepark: *'Ik bedoel, wat ik net zei hè, de financiële baten die terugvloeien is leuk, maar ook iets te zeggen hebben over dat park en in de aansturing is ook belangrijk.'* (Gr9) Ze vinden het belangrijk dat bewoners in de fase van beleidsontwikkeling meepraten over de randvoorwaarden van zo'n park qua vormgeving en inrichting, om te voorkomen dat er na realisatie van het park hinder ontstaat door bijvoorbeeld geluid of slagschaduw. Veel weerstand en conflicten in lokale gemeenschappen gaan hierover (Mensink 2021). Overigens constateren de deelnemers dat dergelijke sociale conflicten evengoed optreden wanneer een coöperatie is betrokken bij een energieproject (Gr10).

#### [5] Winst boven algemeen belang

Een ander nadeel dat gespreksdeelnemers zien in de samenwerkingsconstructie tussen een bedrijf en burgers, is dat het bedrijf in zo'n project een winstdoel boven het algemeen belang plaatst. Het algemeen belang zou bijvoorbeeld gediend zijn met minder draaiuren of kleinere/stillere modellen windmolens (en dus minder hinder) of beplanting rondom een zonnepark in plaats van een hekwerk (en dus minder landschapsvervuiling). In ruil voor een betere oplossing voor de omgeving zal een bedrijf een compensatieregeling voor schade willen vastleggen: *'Die rekenen heel simpel: het is geen probleem om hem [een windmolen] naar drie uur te zetten, alleen kost dat zoveel opbrengst en we weten niet wat de prijzen in de toekomst doen, dus voorlopig betekent dat zoveel schade. Als dat uit het fonds gefinancierd kan worden, dan valt erover te praten met ons.'* (Gr7) Dan gaan kwalitatief goede oplossingen uiteindelijk ten koste van de opbrengsten voor de gemeenschap. Dus ondanks juridische gelijkwaardigheid in zeggenschap, weet het bedrijf in zo'n geval vanuit een machtspositie toch eigen belangen door te drukken. Een oplossing voor meer lokaal zeggenschap zou kunnen zijn dat een burgerinitiatief een meerderheidsbelang krijgt. Maar deelnemers zien dat marktpartijen dan hun interesse verliezen in samenwerking met een burgerpartij: *'Dan praat je eigenlijk zowel financieel mogelijk maar vooral ook juridisch, over 51% he? [...] Dan haken bedrijven wel af hoor, dat merk je ook al wel.'* (Gr8) Deelnemers zien dat zo'n samenwerking wringt voor marktpartijen, gezien de opdracht te streven naar maximale winst (Gr7). Overigens stelt een deelnemer dat niet alleen schadecompensatie voor de marktpartij, maar ook investering in bijvoorbeeld beplanting als tegemoetkoming aan omwonenden ten koste gaat van de financiële ruimte om af te dragen aan een omgevingsfonds (Gr10).



### [6] Wantrouwen in marktpartij

Een aantal genoemde nadelen heeft te maken met een gebrek aan vertrouwen. Dit kan bijvoorbeeld zitten in de juridische macht van een bedrijf: *'De grote bedrijven, die kennen wij ook. Die hebben tien juristen in dienst en die weten het precies zo op te schrijven dat die energiecoöperatie, als er iets fout gaat, achter het net vist en met problemen blijft zitten. Zo werken ze nou eenmaal, die voorbeelden hebben we allemaal.'* (Gr8) Daarnaast leeft bij deelnemers het wantrouwen dat een bedrijf de samenwerking met een lokale coöperatie gebruikt voor het oppoetsen van zijn imago: *'Kijk, het moet niet als een soort greenwashing zijn, weet je wel. Dat een bedrijf X zich dan profileert met bewoners, dat ze zeggen: kijk, we doen dit samen met de wijk, met de bewoners, terwijl het in feite eigenlijk gewoon een bedrijf X-project is.'* (Gr9) Een ambtenaar deelt zijn cynisme over bedrijven en collectieve belangen: *'Een wethouder heeft ooit gezegd: daar heb je weer zo'n bedrijf die laat even zijn konijntje zien, die trekt het dorp leeg qua financiën en gaat weer naar huis.'* (Gr8) Eén deelnemer benoemt daarentegen juist dat sommige bedrijven wél goede intenties laten zien, bijvoorbeeld bij het oplossen van klachten nadat een specifiek park gerealiseerd was; dit ging echter zeker niet automatisch en kostte jaren onderhandelen. Een andere deelnemer lijkt alleen te staan in het vertrouwen dat bij gelijke eigendomsverdeling door reciprociteit een goede samenwerking gerealiseerd kan worden: *'De een steekt er de deskundigheid erin, dat zal uiteindelijk betaald moeten worden, maar die krijgt ook misschien een stukje draagvlak terug door, zeg maar, die andere partij erin mee te nemen.'* (Gr8) Dit vertrouwen in reciprociteit zien we niet terug bij gespreksdeelnemers die ervaring hebben opgedaan met een samenwerking tussen bedrijven en burgercoöperaties.

### 3.2.2 Voordelen en kansen

#### [1] Meer expertise en ervaring

Een belangrijk voordeel van de samenwerkingsrelatie is in de ogen van deelnemers dat er minder afbreukrisico is, doordat een professionele partij bij het project betrokken is met expertise en ervaring. Zij stellen dat publieke middelen beschikbaar zijn ter ondersteuning van de burgerpartij, zodat deze deskundigheid kan inhuren. Het grote belang hiervan is dat de burgerpartij hiermee zelf *in charge* is en daardoor niet afhankelijk is van de expertise van de marktpartij: *'De energiecoöperatie neemt het voortouw en die huurt de deskundigheid wel in.'* (Gr8) Voor bedrijven is het handig dat een burgerpartij kansen in de omgeving weet te vinden: *'Die weten dondersgoed waar leuk laaghangend fruit is om het eerste project tot ontwikkeling te brengen.'* (Gr8) In tegenstelling tot een marktpartij zal een burgerpartij volgens deelnemers geneigd zijn meer tijd en geld te investeren om de best passende oplossing te implementeren voor een specifiek probleem: *'Dat vind ik wel heel typerend voor een coöperatie wat echt van onderaf gaat, dan kiezen ze dus altijd voor het belang van de inwoners boven snelheid, tijd is geld...'* (Gr7)

#### [2] Startpunt voor lokale samenwerking

Deelnemers zien als voordeel van de gelijkwaardigheid van partijen dat een energieproject vanuit de waarden van bewoners kan worden ontwikkeld (Gr8). Ook noemen deelnemers

dat een initiatief van een commerciële partij ervoor kan zorgen dat omwonenden elkaar vinden in hun gemeenschappelijke belangen: *‘Een gezamenlijke vijand is ook wel prettig. Ik heb ook wel voorbeelden gezien waarbij ik denk van: ja, mensen organiseren zich wel, vinden mekaar, zoeken mekaar op.’* (Gr10) Deelnemers spreken hierbij vrijwel als vanzelfsprekend over de organisatie van burgers in de vorm van burgercoöperaties als instrument voor lokaal overleg (Gr10). Ook professionele ontwikkelaars en de gemeente hebben bij een coöperatie een aanspreekpunt voor gesprek en samenwerking: *‘Stel, er komt ‘n commerciële partij en stel dat wij het beleid zouden hebben 50% lokaal eigendom, zouden we tegen die commerciële partij zeggen: ga eerst even praten met coöperatie X of Y om te kijken of die samen met jou dat traject willen doen.’* (Gr10) Ook zien deelnemers dat, wanneer een marktpartij blijkt geeft van goede wil en lokaal eigendom daadwerkelijk realiseert, een dergelijke goede ervaring het vertrouwen in marktpartijen kan voeden (Gr10). Ze geven daarnaast aan dat je als gemeente prima afspraken kunt maken met marktpartijen over maatschappelijke doelen. Zo kan een dergelijk samenwerkingsmodel een aanjaagmotor zijn om lokaal iets voor elkaar te krijgen, mits er duidelijke afspraken worden gemaakt (Gr7).

### 3.2.3 Voorwaarden

#### [1] Organisatie en opbouw deskundigheid

Allereerst stellen deelnemers als voorwaarde dat een groep betrokken burgers zich moet organiseren om door een bedrijf benaderd te kunnen worden: *‘Dan is het makkelijker dat al ‘n bestaande coöperatie zich aansluit bij een ontwikkeling.’* (Gr10) Daarnaast verwachten deelnemers in het algemeen dat de lokale partij op dezelfde manier opereert als een bedrijf: *‘Op het moment dat een coöperatie instapt, stel je toch min of meer dezelfde eisen aan die coöperatie als aan de commerciële partijen.’* (Gr10) Een voorwaarde is bijvoorbeeld dat de lokale partij zelf moet zorgen voor deskundigheid om zo onafhankelijk te zijn en tegenwicht te kunnen bieden aan de marktpartij. De vraag die deelnemers zichzelf stellen is hoe realistisch het is dit van burgergroepen te verwachten; daarom pleiten zij voor een eigendomsverdeling die zeggenschap meebrengt (zie voorwaarde 3). Zoals ook bij de eerste variant zien deelnemers hier een rol weggelegd voor de gemeente (bv. door een projectleider te leveren) of het rijk (bv. door professionele ondersteuningsorganisaties te organiseren).

#### [2] Betrekken van de omgeving

Een tweede punt waarop de lokale partij in de ogen van deelnemers gelijk moeten worden gesteld aan een commerciële partij, is in de vereiste om de omgeving te betrekken door bijvoorbeeld een bijeenkomst te organiseren (Gr10). De meningen verschillen over de voorwaarden hierbij. Sommige deelnemers vinden dat de gemeente expliciet voorwaarden moet stellen aan het moment van en de wijze van communicatie door commerciële bedrijven met de lokale omgeving (Gr7). Ook stellen zij dat de gemeente daarop ook toezicht moet houden: *‘Ik denk dat het onoverkomelijk is dat je als gemeente je bemoeit met de communicatie met de buurt. Dus je kunt wel zeggen... de verantwoordelijkheid voor die communicatie ligt bij de ontwikkelende partijen, maar ja het zijn toch wel jouw burgers waar die mensen mee communiceren. En je*

wil niet dat die energietransitie in jouw stad een slechte naam krijgt doordat daar gewoon rare dingen gebeuren.’ (Gr9) Anderen laten dat liever open, omdat zelfs zeer gedetailleerde voorschriften niet voor alle casussen toereikend zullen zijn.

### [3] Zo veel mogelijk lokaal zeggenschap

Er worden ook voorwaarden genoemd voor de zeggenschap van partijen in dit samenwerkingsmodel: *‘Uiteindelijk zal er wel sprake moeten zijn niet alleen maar van financiële participatie, maar ook van zeggenschap. Dus als dit voorbeeld het zo is dat het grote bedrijf het nog steeds voor het zeggen heeft, dan vind ik het geen lokaal eigendom.’* (Gr10) De eigendomsverdeling is namelijk bepalend voor juridische zeggenschap, dus de voorwaarde is minstens gelijkwaardigheid in eigendom. De beleidsambitie van 50% lokaal eigendom bij energieopwekking streeft perfecte gelijkwaardigheid in eigendom na, maar gaat daarbij eraan voorbij dat in de situatie van tegengestelde belangen de stemmen zouden kunnen staken (Gr7). Gespreksdeelnemers waarschuwen dat door de ongelijke knowhow en machtspositie deze 50%-regel in de praktijk niet in het belang van de lokale omgeving uitpakt: *‘Ik vind eigenlijk dat die 50%-regel, dan wordt het een beetje pleisters plakken. We bedoelen het allemaal heel erg goed maar in de praktijk, ja... werkt het niet helemaal.’* (Gr7) Daarom stellen ze voor dat de eigendomsverdeling in het voordeel van de burgerpartij zou moeten zijn, zodat zij een doorslaggevende stem hebben om lokale belangen boven winstdoelen te verkiezen: *Deelnemer A: ‘Ik zou logischerwijs dan kiezen om 51% lokaal eigendom na te jagen [Deelnemers B en C knikken instemmend], omdat je dan wel wat van dat commerciële belang naar de achtergrond drukt.’* (Gr7) Ze stellen zelfs dat de beste oplossing volledig eigendom en zeggenschap van de burgerpartij zou zijn: *‘Ik denk dat je misschien beter voor 100% lokaal eigendom eis kunt gaan dan.’* (Gr7) Een gerelateerde voorwaarde is dat de samenwerkende partijen hun samenwerking juridisch goed moeten regelen, met name op het punt dat de winst uit het project ook een maatschappelijke doel moet dienen (Gr7).

### [4] Beleidskaders ontwikkelen

Gespreksdeelnemers geven aan dat bij de gemeente bij deze verantwoordelijkheidsvariant niet kan sturen op lokaal zeggenschap, omdat de eigendomsverdeling (zonder verdere afspraken) bepalend is. Ze verwachten daarom dat zolang over de eigendomsverhouding niets in beleidskaders is opgenomen, er ook geen zeggenschap wordt gerealiseerd (Gr7). Ze constateren verder dat de huidige regels onvoldoende in projectplannen worden meegenomen (Gr7). De gemeente kan wel voorwaarden stellen in algemene beleidskaders. Ze vinden dat op zijn minst de rijksambitie van 50% lokaal eigendom in het lokale beleid zou moeten worden vastgelegd en in alle randvoorwaarden daaromheen (Gr9). Ook zou in algemene kaders moeten worden vastgelegd dat in samenwerkingsprojecten gestreefd moet worden naar gelijkwaardige zeggenschap voor de lokale omgeving en het behoud hiervan bij wisseling van eigenaren (Gr10). In dit soort beleidskaders moet ook worden vastgelegd dat de lokale omgeving deelt in de winsten van energieprojecten. Een omgevingsfonds is daarbij een veelgenoemde vorm: *‘We hebben wel als beleidskader meegegeven dat bijvoorbeeld financiële participatie in de vorm van een fonds moet zijn als er een zonnepark wordt*

*ontwikkeld, omdat we maar op hele beperkte plekken zonneparken toestaan en we wel willen dat alle inwoners daar van kunnen profiteren.'* (Gr8) Ook gebiedscertificaten en gebiedsgebonden bijdragen passeren de revue als opties. Er worden geen uitspraken gedaan over wat redelijke opbrengsten voor de omgeving zouden zijn, mogelijk vanwege het bestaan van een richtlijn in de windbranche.

De deelnemers geven aan dat goede juridische afspraken tussen de samenwerkende partijen een belangrijke randvoorwaarde zijn en dat ze daarbij de burgerpartij aan de voorkant zouden willen ondersteunen. Als de eis van transparantie over afspraken in samenwerkingscontracten tussen commerciële en burgerpartijen in beleidskaders is opgenomen, kan achteraf hierop gecontroleerd worden: *'Dan zit je als overheid wel te denken: o jee, wordt die energiecoöperatie niet volledig zeg maar gemarginaliseerd of stiekem met allerlei handige financiële en procesmatige trucjes ergens op een zijspoor gezet of in een marge gewerkt? En eh... dat is wel, dat was wel elke keer mijn zorg en dat checkte ik ook altijd wel.'* (Gr9) De deelnemers kijken voor handvatten naar het rijk, zoals ook bij de eerste variant. De gemeente kan volgens hen ook aansturen op een intentieverklaring, voorafgaand aan de formele juridische afspraken. Daarnaast kunnen gemeenten bij de vergunningverlening voor een project bijvoorbeeld specifieke voorwaarden stellen in een anterieure overeenkomst. Deelnemers denken bijvoorbeeld aan transparantie over de totstandkoming van de investering, de taakverdeling en de verdeling van de lusten en lasten (Gr9, Gr10): *'Ik denk dat je heel veel in een vergunningverlening, heel veel in een anterieure overeenkomst kunt regelen, voor zover je dat gelijkwaardig kunt doen.'* (Gr9)

### 3.2.4 Samenvattend

In de ogen van de gespreksdeelnemers is de samenwerking tussen bedrijven en burgercollectief realistisch: deze ligt immers dicht bij de huidige praktijk. Toch zetten zij vraagtekens bij de wenselijkheid van deze variant. Ze zien gelijkwaardigheid in deze samenwerking veelal als ideaalbeeld, maar stellen dat zeggenschap van de burgerpartij niet gegarandeerd is, zelfs niet in het geval dat 50% lokaal eigendom wordt gerealiseerd.

#### Haalbaarheid

Door de expertise, netwerken en ervaring van bedrijven verwachten deelnemers een grote slagkracht en realisatiekans, wat het een realistisch en een effectief model maakt in termen van energieproductie. Ten opzichte van de eerste variant ligt hier dus de kracht. Maar de deelnemers zien in deze kennisvoorsprong tegelijkertijd een risico voor de samenwerking. Want men wantrouwt de intenties van de commerciële partijen. De disbalans in de machtsverhoudingen tussen beide partijen brengt vervolgens het risico met zich mee dat maatschappelijke belangen het onderspit delven ten opzichte van winstmaximalisatie. Daarmee is het verantwoordelijkheidsmodel dus wel haalbaar, maar niet het collectieve belang dat nagestreefd wordt in de beleidsambitie lokaal eigendom. Daarom is een strikte voorwaarde bij deze variant volgens de deelnemers dat de omgeving meedeelt in de lusten en dus de winst wordt afgeroomd en gedeeld met de omgeving.

## Wenselijkheid

De deelnemers noemen vooral nadelen ten aanzien van deze variant, dus de wenselijkheid ervan is beperkt. Het enige voordeel dat men ziet is dat de marktpartij kennis meebrengt en tevens mobilisatie van de lokale omgeving teweegbrengt. In de beleidskaders kunnen volgens de deelnemers diverse zaken worden geregeld die in theorie de aanvaardbaarheid doen vergroten en de nadelen ondervangen. Dit is echter niet altijd expliciet in termen van voorwaarden uitgedrukt bij de bespreking van deze variant. Een aantal voorwaarden dat aan de eerste variant werd gekoppeld geldt ook hier. Zo zou helderder moeten worden hoe burgers meer inspraak kunnen hebben bij beleidsontwikkeling. Ook moeten er heldere beleidskaders worden geschapen voor de ambitie om in lokaal eigendom groene stroom op te wekken. Deze kaders moeten bijdragen aan de transparantie in de samenwerkingsafspraken tussen bedrijven en burgers, en de lokale zeggenschap over de projecten en de winstdeling bevorderen. De initiatiefgroep moet daartoe, net zoals van commerciële partijen wordt verlangd, de omgeving betrekken. Een voorwaarde is verder dat de initiatiefgroep investeert in expertiseontwikkeling, met steun van de gemeente of een professionele ondersteuningsorganisatie.

### 3.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet

In deze variant van verantwoordelijkheidsverdeling is de opzet dat de gemeente het energiepark initieert en ontwikkelt. Na deze risicovolle fase gaat een lokale groep het plan realiseren en het energiepark beheren en exploiteren. De deelnemers aan de gesprekken zien wettelijke belemmeringen als een gemeente een initiërende rol zou pakken. Daarom achten ze deze variant niet haalbaar, hoewel ze het vanuit lokale belangen als een wenselijk model zien.

#### 3.3.1 Nadelen, belemmeringen en zorgen

##### [1] Juridische complexiteit

De deelnemende ambtenaren beschouwen deze variant als het minst haalbaar. Ze kennen het ook nauwelijks uit de huidige werkpraktijk. *'Ik denk dat met de twee voorgaande scenario's we al een heel eind zijn, dat dit een soort uiterste scenario is als inderdaad de markt faalt.'* (Gr8) Deelnemers redeneren hierbij dus met name vanuit het huidige beleidskader, waarbij de vraag speelt of de gemeente überhaupt energieproducent kan zijn volgens de wet (Gr7). Concreet wordt de Wet Markt en Overheid genoemd als reden waarom deze verantwoordelijkheidsverdeling op dit moment niet mogelijk zou zijn (Gr10). In deze wet staat namelijk de bepaling dat de overheid alleen op de markt mag figureren in het geval van marktfalen. Een andere belemmering die gespreksdeelnemers aandragen is dat de gemeente als marktpartij conflicterende rollen zou aannemen, wat juridische onduidelijkheid met zich meebrengt (Gr10). *'Je moet dan echt kijken welke vorm je gaat kiezen en welke pet je op hebt als gemeente. En dan kom je ook in een mogelijk tegenstrijdig belang dat je qua bestemmingsplan bijvoorbeeld iets aan moet passen, dat de linkerhand de rechterhand bedient.'* (Gr7) Een vraag hierbij is dan wel hoe dat bij

huidige overheidsbedrijven geregeld is, waar dit kennelijk geen probleem is. Daarnaast noemen deelnemers dat veel gemeenten geen grondeigendom hebben en in deze verantwoordelijkheidsverdeling dus afhankelijk worden van de samenwerking met andere grondbezitters: *'Dus je moet altijd met andere eigenaren in conclaaf.'* (Gr8) Vanwege de netcongestie moeten er ook afspraken worden gemaakt met netwerkbedrijven. Dit heeft in sommige situaties als nadeel volgens de deelnemers, dat naarmate er meer typen 'eigenaren' betrokken zijn, het complexer wordt om duidelijke afspraken te maken over wie macht en zeggenschap heeft. Dit speelt bijvoorbeeld tussen de eigenaren van het park en van de stroom, en hun onderlinge afhankelijkheidsrelatie (Gr8).

[2] *De gemeente is niet ingespeeld op de initiatiefrol*

Naast de besproken externe belemmeringen zien deelnemende ambtenaren ook interne. Ze benoemen dat gemeenten niet de noodzakelijke expertise hebben om de rol van katrekkers te vervullen (Gr7). Deze uitspraak is op zijn zachtst gezegd opmerkelijk te noemen, omdat deelnemers bij de eerste variant veronderstellen dat burgers dat wel hebben en kunnen. Hetzelfde geldt voor de uitspraak van deelnemers dat hoe meer regie de gemeente neemt, hoe meer financieel risico zij draagt (Gr8). Vanuit de huidige beleidspraktijk redenerend verwachten deelnemers dat het gemeentebestuur hier niet gemakkelijk in mee zal gaan. Verder ziet men dat gemeenten in RES-verband gezamenlijk een plan hebben voorgesteld, maar dat individuele gemeenten risicodragende investeringen willen mijden. Dit leidt tot een vrij afwachtende houding bij gemeenten: *'Ik merk ook wel in de regio's gemeenten naar mekaar kijken: als jij het niet doet, ga ik het ook niet doen.'* (Gr8)

[3] *Minder betrokkenheid van burgers*

De deelnemers verwachten dat bewoners weinig betrokken zullen zijn in deze variant, en daardoor een passieve houding zullen aannemen als de gemeente het voortouw neemt: *Deelnemer A: 'Ik zie nog steeds het nadeel dat dus de inwoners minder betrokken zijn bij hun leefomgeving. Dat kan op velerlei gebieden spelen, dus ook op het gebied van duurzame energie. Dan krijg je dus wederom die verhouding van: daar heb je de gemeente weer en die willen iets graag, dan krijg je dus die botsing.'* *Deelnemer B: 'Of nog erger... De gemeente lost het uiteindelijk wel voor ons op.'* *Deelnemer A: 'Precies, we gaan achterover leunen, we hoeven niets te doen.'* (Gr8) Ook verwachten deelnemers dat een gemeentelijk initiatief weerstand kan oproepen. Vooral als burgers het gevoel hebben niet mee te kunnen praten, ligt volgens deelnemers lokale weerstand op de loer: *'Als je dan als overheid de keuze maakt voor de locatie en het dan ook nog eens zelf gaan ontwikkelen, dan kan ik me voorstellen dat daar dan een opvatting omheen komt van: ja het wordt ons door de strot geduwd en we hebben geen mogelijkheid om daar invloed op uit te oefenen.'* (Gr9)

[4] *Minder zeggenschap voor burgers*

Een ander nadeel zien deelnemers in het gegeven dat burgers lastiger verantwoordelijkheid kunnen nemen bij deze variant. Deelnemers geven aan dat er niet natuurlijkerwijs directe zeggenschap van bewoners is (Gr10), al zou de gemeente dat volgens hen wel kunnen regelen. Doordat burgers minder verantwoordelijkheid krijgen in vergelijking met de

andere varianten, is het leereffect minder en resulteert dit ook niet in meer betrokkenheid en draagvlak: *'Je zou kunnen zeggen omdat het bewoners het wel heel erg makkelijk wordt gemaakt en ze eigenlijk niet echt hun eigen verantwoordelijkheid hoeven te dragen, leren ze ook niet die eigen verantwoordelijkheid te dragen voor het lokaal opwekken.'* (Gr9) In de ogen van de deelnemende ambtenaren versterkt het niet kunnen en willen dragen van verantwoordelijkheden door burgers elkaar dus.

### 3.3.2 Voordelen en kansen

#### [1] Meer zeggenschap voor en expertiseopbouw door de gemeente

De deelnemers zien als voordeel in deze variant dat gemeenten meer zeggenschap hebben: *'Als je zelf aan het stuur zit, dan heb je het helemaal in eigen... [hand].'* (Gr9) Sommige deelnemers zien daarmee een kansrijke trendbreuk: *'Vroeger waren de energiebedrijven ook in gemeentelijk eigendom en de overheid heeft de afgelopen twintig jaar een terugtrekkende beweging gemaakt, alles aan de markt overgelaten. Maar ik vind de gedachte interessant om daar weer een beweging in te creëren met elkaar.'* (Gr10) Zo'n gemeentelijk energiebedrijf zou een oplossing kunnen bieden, maar vraagt wel een risicovolle investering uit publieke middelen (Gr9). Deze keerzijde illustreren deelnemers met het faillissement van het Rotterdamse warmtebedrijf. Als voordeel zien zij verder dat, als de gemeente de kartrekker is, dit ook de urgentie aanwakkert om deskundigheid op te bouwen: *'Als je dat goed wilt runnen, dan moet je dus ook die kennis hebben om dat goed te kunnen doen. En daar ontbreekt het nu nog weleens aan binnen gemeentes.'* (Gr9)

#### [2] Primair nastreven van publieke doelen

Met de gemeente aan het roer kunnen publieke doelen beter nagestreefd worden, verwachten deelnemers. Zij denken dat de gemeente erop kan aansturen dat zuiverder afwegingen gemaakt worden (Gr7), inkomsten maximaal ten goede komen aan de inwoners (Gr7) en kwaliteit wordt verkozen boven winstmaximalisatie (Gr9). Tegelijkertijd kan een gemeentelijk energiebedrijf voor de gemeente gunstig zijn als nieuwe inkomstenbron: *'Kijk, we hebben heel veel gemeentelijke voorzieningen betaald uit de opbrengsten van het grondbedrijf en dat houdt onderhand een beetje op. [...] Dus het zou 'n stukje vervanging kunnen zijn voor de bovenlokale voorzieningen die een gemeente moet treffen bij het wegvallen van inkomsten vanuit het grondbedrijf.'* (Gr10) Daarnaast kan het dankzij de extra publieke inkomsten gemakkelijk worden om dergelijke energieprojecten inclusiever te maken. Het wordt volgens de deelnemers namelijk voor burgers in principe gemakkelijker om deel te nemen: *'Een groot voordeel wat mij betreft is dat er inderdaad een soort buffer wordt gecreëerd van waaruit bewoners wel en niet kunnen instappen. Dus het wordt eigenlijk veel makkelijker voor burgers om mee te gaan doen.'* (Gr9) Ook zouden deze publieke middelen kunnen worden aangewend om groepen verder te helpen die achter dreigen te blijven in de bredere energietransitie. Burgers kunnen bijvoorbeeld profiteren van financiële steun bij woningverduurzaming en bij de bestrijding van energiearmoede (Gr7). Deelnemers verwachten ook dat burgers, omdat de gemeente publieke belangen

dient, minder wantrouwend zullen zijn over de intenties van de gemeente zoals ze dat bij commerciële partijen (en soms coöperaties) wel zijn (Gr9).

### 3.3.3 Voorwaarden

#### [1] Aanpassen wettelijk kader

Zoals eerder besproken biedt de huidige wetgeving in principe geen ruimte aan gemeenten. Bij deze variant, en vooral bij het ontbreken van eigen grond, fungeert de gemeente namelijk in de rol van ontwikkelaar eigenlijk als een marktpartij. Bovendien brengt dit de complicatie van dubbele petten van de gemeente mee. Volgens deelnemers kan deze variant daarom alleen gerealiseerd worden onder voorwaarde dat het rijk de regelgeving over marktfaalen en winstmaximalisatie opheft. Een deelnemer verwoordt het als volgt: *'Zo hebben we het in de bv Nederland niet afgesproken met elkaar. Dus volgens mij als je daarvoor gaat kiezen, zul je inderdaad eerst in Den Haag iets moeten gaan veranderen en misschien weer terug naar de oude energiebedrijven.'* (Gr7)

#### [2] Eigen grondbezit van decentrale overheden

Uit de eerste voorwaarde volgt de volgende voorwaarde die genoemd wordt bij deze variant: eigen grondbezit van een gemeente. Er wordt gesteld dat de gemeente gemakkelijker initiatief kan nemen als ze eigen grondbezit heeft (Gr8, Gr9): *'In ieder geval is het belangrijk dat je een grondpositie hebt, dan wordt het in ieder geval een stuk eenvoudiger. Als je die niet hebt wordt het heel lastig om, zeg maar, iets voor elkaar te krijgen.'* (Gr8) Een gemeente kan eventueel een samenwerking aangaan met het waterschap, omdat deze wel eigen grond bezit en bovendien een eigen taakstelling heeft voor energieopwekking.

#### [3] Investeren door gemeente in geld en expertise

Een andere voorwaarde die genoemd wordt is dat de gemeente expertise moet opbouwen, om daarmee ook het vertrouwen bij het gemeentebestuur te vergroten dat de gemeente daadwerkelijk het voortouw kan nemen (Gr9). De gemeente moet immers qua deskundigheid aan dezelfde voorwaarden kunnen voldoen als een commerciële partij: *'Je zou van de gemeenten niet anders moeten verwachten dan je van een ontwikkelaar of een commercieel bedrijf gaat verwachten.'* (Gr7) Daarnaast is een voorwaarde dat een gemeente wel publiek geld moet willen investeren in de risicovolle ontwikkelfase (Gr7).

#### [4] Na realisatie overdracht aan betrouwbare burgerpartij

Een laatste voorwaarde heeft te maken met het gegeven dat het uitgangspunt in het narratief van deze variant is dat de gemeente na het opzetten van een energieproject dit overdraagt aan de burgers (zie tabel 1 in §1.3). Een voorwaarde die deelnemers daaraan stellen is dat voor deze overdracht een vertrouwenwekkende partij gekozen moet worden (Gr8). Wanneer dat een burgergroep is moet deze zich, in de ogen van de deelnemende ambtenaren, organiseren op dezelfde manier als gesteld bij de tweede variant (zie §3.2).



### 3.3.4 Samenvattend

#### Meer verantwoordelijkheid voor de gemeente is misschien wenselijk maar niet haalbaar

In deze derde verantwoordelijkheidsvariant zien deelnemende ambtenaren vooral de juridische beperkingen waardoor zij deze variant als niet haalbaar beschouwen. Toch worden er wel enkele voorbeelden genoemd waar de gemeente de kar trekt. Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat in deze variant de publieke doelen het best behaald kunnen worden. De bezwaren zijn met name juridisch van aard. Principieel beschouwen deelnemers deze verantwoordelijkheidsverdeling, al uitzoemend, dus als het meest in lijn met een overheid die zorg draagt voor haar burgers. Omdat de variant als politiek onrealistisch wordt gezien, wordt ze door de deelnemers niet als beste vorm beschouwd. De discussie over deze nadelen gaat dan ook over de juridische kaders, maar het aanpassen hiervan is meer in enge zin besproken (gemeenten moeten eigen grond hebben) dan in ruime zin (aanpassen of revalueren van de juridische kaders om deze doelstelling mogelijk te maken). Ook ontbreekt in de discussie een reflectie over de voorwaarden waaronder gemeenten meer verantwoordelijkheden op zich zouden willen nemen, specifiek in relatie tot een initiërende rol. Wat niet echt pleit voor een meer proactieve rol van gemeenten is de constatering van deelnemers dat gemeenten in RES-verband vaak een afwachtende houding aannemen en naar elkaar kijken.

#### Haalbaarheid

Deze verantwoordelijkheidsverdeling zien deelnemers als het minst haalbaar vanwege belemmeringen in de huidige wetgeving. Ze herkennen deze variant ook amper uit de praktijk. Ze benoemen een verandering van het wettelijke kader wel als voorwaarde, maar achten dit kennelijk (politiek) weinig realistisch. Daardoor wordt de discussie over deze variant grotendeels in termen van onhaalbaarheid gevoerd. Voor gemeenten met eigen grondbezit zou deze variant wel iets gemakkelijker te realiseren zijn. In het gesprek domineren de verwachte nadelen. Zo vindt men dat de gemeente onvoldoende toegerust is op deze taak. Andere nadelen zijn de beperkte betrokkenheid en minder zeggenschap voor burgers, wat beide weerstand met zich mee zou kunnen brengen.

#### Wenselijkheid

Interessant genoeg stellen deelnemende ambtenaren dat deze verantwoordelijkheidsverdeling wenselijk is, omdat het publieke belang het best gewaarborgd kan worden en de gemeente hierover ook zelf zeggenschap heeft. Bovendien geeft deze variant de kans om als gemeente expertise op te bouwen, en kan ook burgerinspraak het best geregeld worden in hun ogen. De enkele keer dat voorbij de huidige beleidskaders wordt gedacht, noemen deelnemers als voorwaarden dat de gemeente risicodragend moet willen investeren, en dat bij projectoverdracht het eigendom naar een betrouwbare burgerpartij moet overgaan. Om deze taak op te kunnen pakken doen deelnemers een beroep op het rijk om meer budget te geven. Zo kunnen gemeenten investeren in capaciteit en deskundigheid.

### 3.4 Voorwaarden voor het nemen van meer verantwoordelijkheid

In deze paragraaf proberen we antwoord te geven op de onderzoeksvraag onder welke voorwaarden gemeenten in deze opgave meer verantwoordelijkheid zouden willen en kunnen nemen. We bespreken hier de visies van deelnemende ambtenaren aangaande over de rollen die gemeenten zouden kunnen aannemen, waardoor burgers meer verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen, als de verantwoordelijkheden die gemeenten zelf zouden moeten nemen. We beginnen met de zaken die het rijk daartoe volgens lokale ambtenaren zou moeten regelen.

#### 3.4.1 Het rijk moet regie nemen en meer consistentie in overheidsbeleid en -communicatie

De gespreksdeelnemers benoemen meerdere voorwaarden waaraan het rijk moet voldoen, waardoor gemeenten de juiste condities kunnen creëren voor burgerparticipatie in deze opgave.

##### [1] Regie nemen in het uitwerken van de beleidsambitie

In de energietransitie zijn gaandeweg steeds meer taken naar de lagere overheden doorgeschoven. De ambitie van 50% lokaal eigendom is tot op heden een landelijke ambitie, die niet aan gemeenten is opgelegd. Deelnemers kijken naar het rijk om handen en voeten te geven aan deze ambitie en ervoor te zorgen dat ander nationaal beleid daarmee in overeenstemming is: *'Het zou mooi zijn als het rijk dus nu eens beleid ging maken om te zorgen dat hun eigen doelstelling van 50% lokaal eigenaarschap, dat ze daar zelf nou ook in hun beleid rekening mee houden en dat dat dus echt een beleidsuitgangspunt wordt.'* (Gr9) Ook kijken deelnemers naar het rijk om gemeenten handvatten te geven voor hun gemeentelijke beleidskaders bij deze opgave (zie verder §3.4.2).

##### [2] Gemeenten instrumentarium en middelen geven voor taakuitbreiding

De deelnemers constateren dat de beleidsdecentralisatie bij de energietransitie vaak zonder enig instrumentarium is gebeurd, waardoor iedere RES-regio en iedere gemeente het wiel opnieuw aan het uitvinden is (Gr7). Men ervaart ook dat gemeenten door dit experimenteren op lokaal niveau zonder enig instrumentarium een hoop gedoe over zich heen krijgen (Gr10). Meerdere ambtenaren stellen dat de rijksoverheid niet wil sturen en het aan de praktijk overlaat, in de hoop *'dat dan de sterkste dingen boven komen en dat we dan later kunnen zeggen: die kunnen we het beste gebruiken'* (Gr7).

Door het tijdrovende karakter van het experimenteren, leren en bijstellen tijdens de uitvoering van beleid, en tegelijkertijd de toegenomen druk op ondersteuning en facilitering vanwege belerende ruimtelijke opgaven (bv. wijkaanpakken) en aangescherpte beleidsdoelen, is er behoefte aan handreikingen van het rijk om de uitvoering en beleidsvorming wat beter te stroomlijnen en regie te voeren tussen de verschillende betrokken actoren. In feite hebben gemeenten volgens hen op dit moment namelijk niet de capaciteit, kennis en netwerken voor een goede ondersteunende rol (Gr9). Dit geeft aanleiding tot de voor-

waarde dat er extra capaciteit komt om expertise aan te trekken en om de vele taken te bolwerken. Gemeenten hebben hiervoor extra middelen nodig en kijken naar het rijk.

### [3] Consistentie brengen in beleid en in communicatie

Ambtenaren stellen daarnaast als belangrijke voorwaarde dat er meer consistentie in het beleid moet komen. Die zou zich primair moeten uiten in de koers en visie van de rijks-overheid. *'Ik denk dat je een heel consistent verhaal moet hebben. Dat is iets waar we door zwalkend rijksbeleid afgelopen jaren wel door gehandicapt geraakt zijn.'* (Gr8) Gemeenten voelen een sterke behoefte aan het afstemmen van hun communicatie met die van de andere overheden. Hierin wordt in een adem ook gerefereerd aan het kortetermijndenken en -doen in de vierjaarlijks wisselende regeercoalities: *'Maar ook de politieke werkelijkheid, want we krijgen in maart weer verkiezingen en als je nu bijvoorbeeld een coalitie hebt van VVD en CDA en het wordt een coalitie van D66 en GroenLinks, dan is er weer een compleet andere insteek. Die verwijt dan weer hoe de anderen het gedaan hebben. Het is maar de vraag, zeg maar, of dat nou bijdraagt aan de consistentie.'* (Gr8) Zeer uitdrukkelijk verwijzen de lokale ambtenaren dus naar de verantwoordelijkheid van het kabinet dan wel de opeenvolgende kabinetten om een langetermijnvisie en -koers vast te houden en voorrang te geven boven de waan van de dag. Die consistentie zou ook moeten blijken uit het continueren van ingeslagen richtingen en het nakomen van bijbehorende afspraken met lagere overheden. *'[Deelnemer A] heeft het al gezegd: consistent rijksbeleid. Een jaar geleden hebben we geld gekregen en dat staat nu volledig stil. Het is een strategie, dat snap ik ook, van gemeenten pakken het lekker op zodat ze als rijk niet hoeven te betalen, terwijl dat wel is afgesproken.'* (Gr8) Als voorbeeld van een onbetrouwbare rijksoverheid wordt een casus rond een datacenter aangehaald: *'Open en eerlijk overleg. [Deelnemer B] heeft er al iets over gezegd over gemeente X. Dat is niet helemaal open en eerlijk gegaan, dat is een doodsteek voor de toekomst.'* (Gr8) Om invulling te geven aan consistentie van beleid verwachten de ambtenaren dat het rijk handen en voeten geeft aan de beleidsambitie in relevante nationale beleidsregels (Gr9) en ook regelgeving afstemt en procedures vereenvoudigt. Deelnemers constateren namelijk nogal eens ruis in wat van gemeenten verwacht wordt in relatie tot wat het rijk aan beleidsregels hanteert of juist ontbeert. Hierbij worden twee voorbeelden genoemd. Een geeft als voorbeeld dat het Rijksvastgoedbedrijf geen verantwoordelijkheid neemt voor het realiseren van lokaal eigendom bij de tendering van zonneparken op zijn grondeigendom, aangezien het in de eigen beleidskaders daarover niets heeft opgenomen (Gr8).<sup>10</sup> Wanneer deze rijksgronden door een gemeente wordt gepacht die wel de ambitie van 50% lokaal eigendom heeft opgenomen in de anterieure overeenkomsten, is onduidelijk wie dan verantwoordelijk is om de tenderende partij hieraan te houden. *'En bij wie ligt die verantwoordelijkheid nou? Ligt die nu bij de grondeigenaar, het rvb in dit geval, of ligt die bij de gemeentelijke overheid?'* (Gr9) Zonder dergelijke nationale kaders mag een lokale partij zelfs niet bevoordeeld worden tegenover andere ontwikkelaars, zo blijkt uit jurisprudentie (Duinmayer 2022). Zolang deze kaders niet geregeld zijn, staan lokale partijen op achterstand ten opzichte van commerciële partijen. Het tweede voorbeeld laat precies dit laatste zien. Doordat rijksregels voor kostbare investeringen een internationale aanbesteding voorschrijven, komen kleine initiatieven niet in aanmerking om mee te dingen, aldus

deelnemers. Dit leidt tot frustratie bij gemeenten die vanuit diezelfde overheid de opdracht krijgt om lokaal eigendom te stimuleren. *‘Vanuit het Klimaatakkoord staat: lokaal eigendom probeer je als gemeente dan ook echt in te vullen, op een goede manier met participatie, met energiecoöperaties te ondersteunen, zorgen dat ze het weten en dat het van de grond komt enzovoort. Alleen word je dan voor een duurzame energie wat toevallig bij het rijk hoort, word je linksom ingehaald, want dat moet aanbesteed worden. Ik zeg altijd heel gekscherend: daar mag een Chinees op inschrijven, ja... Dan ben je weer verder van huis, dan probeer je in de kleine regio goed te doen met alle mitsen en maren en vallen en opstaan, want het is nog niet uitgekristalliseerd alles, dan word je daar ingehaald in dat hele proces, omdat dat een grootschalig opwek is dat via rijksregels moet en dan word je linksom ingehaald.’* (Gr8)

### 3.4.2 Verantwoordelijkheden voor de faciliterende en ondersteunende gemeente

We gaan nu eerst in op zaken die de gemeente zou kunnen of moeten regelen om burgers beter te faciliteren en ondersteunen bij hun rol bij hernieuwbare energieopwekking. In de volgende paragraaf beschrijven we meer algemene zaken die de gemeente volgens deelnemers beter zou kunnen doen rond deze opgave.

#### [1] Goede communicatie richting burgers

Deelnemende ambtenaren verwachten dat burgers meer gemotiveerd zullen zijn om in actie te komen wanneer er een duidelijker verhaal wordt gecreëerd (Gr8). Zoals besproken zou de rijksoverheid de lead moeten nemen in het delen van een consistent verhaal met de samenleving, zodat alle decentrale overheden daarop kunnen terugvallen in hun communicatie met burgers. Wel noemen deelnemers expliciet dat RES-regio's verantwoordelijk zijn om te zorgen dat omwonenden meer betrokken raken (Gr7),<sup>11</sup> maar dat zij de communicatie met burgers eigenlijk pas goed kunnen inzetten als het rijk een eenduidig en motiverend verhaal heeft. Ook is communicatie nodig over de rol die burgers kunnen spelen. De ambtenaren doelen dan op meer transparantie over de mogelijkheden tot het meedoen aan energieprojecten (projectparticipatie). Democratische invloed op projectniveau is echter ook relevant, bijvoorbeeld via formele inspraakmogelijkheden bij vergunningverlening. Het is voor de gemeente lastig burgers hierbij te betrekken, omdat voor hen abstract is wat de gemeente doet. *‘Wat wij als gemeenten doen, het voorwaardenscheppende, is abstract voor de gemiddelde inwoner, volgens mij. Daar wringt het, daar schuurt het om die inwoner betrokken te krijgen.’* (Gr7) Ook is het volgens de deelnemers belangrijk dat er met het oog op beleidsparticipatie meer transparantie komt over de algemene beleidsambities van de gemeente en de regels en procedures met betrekking tot bestemmingsplannen (zie §3.4.3). Tegelijkertijd geven de deelnemers aan dat ze aan deze belangrijke voorwaarde van goede communicatie al op alle mogelijke manieren proberen te voldoen. Dat daarbij zeer weinig burgers en bovendien een selectie groep wordt bereikt, is een volgend probleem.

#### [2] Betrekken van diverse groepen burgers

In de ogen van de deelnemers zijn een groter probleembesef, bewustwording en motivatie van burgers belangrijke voorwaarden voor het willen nemen van meer

verantwoordelijkheid door de burger. Maar met name jongeren en mensen in de gezinsfase zijn lastig te betrekken. Daarnaast kan de lokale cultuur een belemmerende rol spelen volgens deelnemers, met name in plattelandsgemeenten: *'Er zijn wel een aantal jongeren die zeggen: ik vind het wel ontzettend belangrijk. [...] Maar het nadeel is dat wij wel voornamelijk een plattelandsgemeente zijn, waarbij de meerderheid ook werkt en denkt in de landbouw, en ja, wat minder betrokken is bij het grotere energievraagstuk.'* (Gr7) Daarmee is het motiveren van mensen een uitdaging, zeker als een representatieve vertegenwoordiging wordt nagestreefd. Ook kan wantrouwen enigszins in de weg zitten: *'Het is het ook wel zo dat bij ons soms lokaal eigenaarschap wordt gezien, zeg maar, als het afkopen van draagvlak van: ja maar, ik laat met niet omkopen. Die bewustwording moet je dan nog voor elkaar zien te krijgen dat het dát niet is, dat valt niet altijd mee.'* (Gr8)

### [3] Kadern scheppen voor het eerlijk verdelen van lasten en lusten

Deelnemers geven aan te verwachten dat de acceptatie van energieprojecten mogelijk kan worden bevorderd door een meer rechtvaardige verdeling van lasten en lusten. Dat zou betekenen dat de lusten niet alleen bij leden van de coöperatie terecht komen, maar ook bij de omwonenden die de lasten dragen. Een gebiedsfonds kan een goed middel zijn om de lusten eerlijker te verdelen onder omwonenden van een energiepark (omwonendenregeling), en zo mogelijk onder alle inwoners van de gemeente waarin dat park staat (omgevingsfonds): *'Zo'n lokaal fonds oprichten die je vult met de opbrengsten, en waar je bewoners in een bepaald proces medeverantwoordelijkheid en inspraak geeft in waar het geld dan aan besteed wordt.'* (Gr9) Gemeenten kunnen de taak op zich nemen om regels op te stellen over een omgevingsfonds in de algemene beleidskaders voor energieprojecten, zodat burgers niet afhankelijk hoeven te zijn van toezeggingen of afspraken die (commerciële) initiatiefnemers daarover zelf op papier moeten zetten. Een afspraak zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat burgers zeggenschap krijgen over de besteding van middelen uit het fonds voor algemeen belang (Gr9). Een ambtenaar stelt daarbij de extra voorwaarde dat het rijk de juridische standaard moet vastleggen, of in elk geval handvatten voor zo'n fondsverdeling moet bieden: *'Ik zou het wel fijn vinden als het op nationaal niveau gewoon een soort standaard handvat voor gaat komen, bij wijze van spreken, een soort basistekst die gemeenten en ook energiecoöperaties zelf in de hand kunnen nemen om te zorgen dat ze op een juridisch verantwoorde manier beschreven hebben hoe ze die gelden samen met de omgeving kunnen besteden.'* (Gr9) Overigens vinden deelnemers dat het rijk hierin eigenlijk de regie had moeten nemen, alleen verwoorden ze het niet als voorwaarde. Op de vraag of ze vinden dat de gemeente verantwoordelijk is voor het regelen van dit soort zaken, stellen ze het volgende: *Deelnemer A: 'Ik vind, als er niets anders is dan wel. Maar het was makkelijker geweest als het een niveautje hoger had gelegen.' Deelnemer B: 'Of twee niveautjes. Ik denk gewoon dat het rijk veel meer de regie had moeten nemen in dat hele proces. Inderdaad, we zitten nu met hoeveel gemeenten of dertig regio's, laten we het klein houden, in feite hetzelfde uit te vinden, dat is ergens jammer.'* (Gr7)

#### [4] Burgerinitiatieven faciliteren

Het registreren van bottom-upinitiatieven kan via inspirerende voorbeelden: *Je kunt wel hier en daar gewoon in die gemeenschappen wat prikken, kun je wat voorbeelden laten zien, ook uit de rest van Nederland.* (Gr8) Gemeenten kunnen bijvoorbeeld mogelijkheden voor ontmoeting en kennisopbouw creëren, zodat lokaal of regionaal een broedplaats ontstaat voor samenwerking tussen burgers onderling en ook tussen bestaande coöperaties (Gr9). Zodra een initiatiefgroep eenmaal is opgestaan, kan de gemeente of provincie deze op verschillende manieren faciliteren. Een algemeen instrument daarvoor is een subsidieregeling. Voor de professionaliseringsslag is, naast het aanbieden van kennis en informatie, ook het netwerken belangrijk. *Deelnemer A: 'Je kunt die energiecoöperatie zelf faciliteren, je kunt hun activiteiten gaan faciliteren.'* *Deelnemer B: 'We hebben een Community of Practice van alle Zuid-Hollandse energiecoöperaties, zodat ze ook weer van elkaar kunnen leren.'* (Gr9)

#### 3.4.3 Meer verantwoordelijkheid door de gemeente zelf

We bespreken hier een aantal voorwaarden die zijn genoemd door deelnemers, die losstaan van de drie bediscussieerde varianten. Het gaat hier dus eigenlijk om verantwoordelijkheden van de gemeente rond deze opgave, die breder zijn dan de faciliterende en ondersteunende rol. We gaan hier niet opnieuw in op de in paragraaf 3.1 tot en met 3.3 genoemde voorstellen ter aanscherping van gemeentelijke beleidskaders om projectparticipatie te bevorderen.

#### [1] Ambitie vastleggen in gemeentelijk beleid

Gemeenten zouden zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen door lokaal eigendom in gemeentelijk beleid op te nemen: *'De belangrijkste invloed die we hebben op uitvoering is gewoon vastleggen in het beleid. Dus dat windbeleid, dat staat gewoon: er komt geen nieuw energiepark, anders dan op initiatief van een burgercoöperatie.'* (Gr9) De beleidskaders zouden verplichtende randvoorwaarden moeten schetsen waar nieuwe energieprojecten bij vergunningverlening aan getoetst kunnen worden. Deelnemers stellen hierbij wel als eis dat in het beleid goed omschreven wordt wat gemeenten onder de verplichtende randvoorwaarden verstaan (Gr10) en dat deze dan ook door gemeenten gehandhaafd moeten worden: *Deelnemer A: 'Goed in de gaten houden dat voorwaarden voor een lokaal eigendom die je stelt, dat die ook gehandhaafd worden. En dat het inderdaad niet is van: het grote bedrijf, om aan het vinkje te voldoen, gaat eventjes zorgen dat er een lokale coöperatie is zodat het lijkt alsof er lokaal eigendom is. Daar heb je denk ik, een hele strakke rol in...'* [Deelnemer B knikt instemmend] (Gr8)

#### [2] Burgers vroegtijdig betrekken bij beleidsontwikkeling (beleidsparticipatie)

Er is een kennisachterstand bij veel burgers als het gaat om deze specifieke beleidsambitie op lokaal niveau. Daarom zou de gemeente in elk geval haar doelen breder kenbaar moeten maken. *'De vraag was: wie is er verantwoordelijk voor om te zorgen dat het er komt? Dan denk ik dat de gemeente daar wel 'n belangrijke rol in heeft om ja, vanaf het begin af aan gewoon duidelijk te maken: dit is wat wij in onze gemeente willen.'* (Gr10) Ook zou de gemeente volgens deelnemers beter kenbaar moeten maken welke mogelijkheden van beleidsparticipatie burgers

hebben. Zij weten veelal niet hoe en wanneer ze inspraak kunnen hebben over veranderingen in hun omgeving. De deelnemers constateren dat het voor burgers onduidelijk is dat randvoorwaarden waarover zij graag inspraak zouden willen hebben, zoals de locatie van energieparken, al in een vroegtijdig stadium worden vastgesteld. In de fase van de beleidsplannen kan inspraak dus heel belangrijk zijn, terwijl een gebrek aan concreetheid van deze plannen in die fase het juist lastig maakt om mensen te interesseren in meepraten. Wat burgers vaak ook niet weten, is dat de ruimte voor burgerinspraak in de projectfase een stuk beperkter is, terwijl juist dan de plannen en de gevolgen ervan voor de leefomgeving concreter worden. In dat kader is het een belangrijke verantwoordelijkheid voor de gemeente om participatiebeleid uit te werken: *'Iedereen moet een participatievisie of een participatienota opstellen waarin je kijkt van hoe ga je participatie inzetten: welke treden van de participatieladder ga je dan inzetten?'* (Gr10) Hierbij kunnen gemeenten terugvallen op de ontwerp-Omgevingswet (Gr10). De mogelijkheden tot beleidsparticipatie rond grootschalige energieopwekking op land zijn er vooral voor zonprojecten; windprojecten zijn al veel meer ingekaderd. Mogelijke locaties van windparken werden enkele jaren geleden al vastgelegd in het kader van RES1.0,<sup>12</sup> naar aanleiding van eerder ingekaderde zoekgebieden. Veelal gaat het in RES-verband om bestuurlijke samenwerkingsafspraken; de langlopende ruimtelijke procedures komen daarachteraan (Gr10). De doorontwikkeling of herijking hiervan in RES2.0 loopt nog tot medio 2023 (VNG 2022). Gedurende deze tijd is het betrekken van burgers nog steeds opportuun, vooral in gemeenten waar een herijking van RES1.0-plannen speelt. Een deelnemer ziet hierin een proactieve rol van de samenwerkende gemeenten om burgers te betrekken bij beleidsvorming: *'Toen hebben we dat hele traject opgezet en in die beleidsvorming hebben we dus heel veel met mensen gesproken. We hebben misschien 300 mensen gesproken aan verschillende tafels.'* (Gr7) Daarnaast is er de klassieke mogelijkheid via betrokkenheid bij bestemmingsplannen, maar deelnemers merken dat ook dit veelal ver van burgers afstaat. *'Dat maakt ook dat inwoners te laat aangehaakt zijn, want vergelijk het maar eens met een bestemmingsplan: als er een bestemmingsplan komt dan is er geen inwoner die zich daar druk over maakt.'* (Gr7) De gemeente zou daarom volgens de deelnemers richting de burgers duidelijker moeten maken wanneer en hoe zij in deze procedures daadwerkelijk invloed kunnen hebben op randvoorwaarden rond energieprojecten (ruimtebeslag, functiemenging, milieu- en natuurwaarden) (Gr7).

### [3] Energiecoöperaties klaarstomen en langs hordes leiden

Deelnemers stellen dat het behulpzaam kan zijn wanneer er coöperatieve groepen 'klaarstaan' om in een nieuw of vrijkomend energieproject te stappen: *'Ik zou het liever hebben dat je aan de voorkant werkt aan het ontstaan van zeg maar een gezond coöperatieklimaat in jouw gemeente, zodat er twee of drie coöperaties zijn, die dan vervolgens als er een commerciële partij komt, dat ineens een coöperatie of twee naar voren stapt en zeggen van: wij gaan samen dat doen.'* (Gr10) Een mogelijkheid is om in het uitvoeringsprogramma van het klimaatbeleidsplan een beleidsmaatregel te formuleren rond het stimuleren van samenwerkingsverbanden (Gr8).

Wanneer energiecoöperaties een energieproject proberen te realiseren, hebben gemeenten (en andere overheden) een verantwoordelijkheid om niet alleen hulp bij professionalisering te bieden, maar ook procedurele en juridische hordes te slechten (Gr9). Deze hordes vormen namelijk een extra belasting. Deelnemers zien nog te vaak dat coöperaties struikelen over zaken waarop ze geen invloed hebben. Daarvoor achten deelnemers het belangrijk continu in gesprek te blijven met coöperaties en ze als vaste gesprekspartner te betrekken bij de RES en het omgevingsbeleid (Gr9).

#### [4] Kansen voor gemeentelijke energieprojecten onderzoeken

Er zijn nog twee voorwaarden geformuleerd voor het geval de gemeente zelf aan zet is om energieproductie te initiëren. In de huidige beleidscontext, onder de Wet Markt en Overheid,<sup>13</sup> mag de gemeente geen initiator zijn zolang marktpartijen een bepaalde taak kunnen en willen oppakken. In gebieden waar sprake is van marktfalen zouden gemeenten kunnen onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de initiatiefrol te pakken. Volgens deelnemers gebeurt dat in enkele gevallen momenteel experimenteel. Een enkeling geeft aan de gedachte van een gemeentelijk energiebedrijf interessant te vinden en het onderzoeken waard (Gr8). Een optie die een gemeente met eigen grondbezit heeft, is om een ontwikkelingsmaatschappij te betrekken voor het risicodragende deel van de investering: *'We hebben bijvoorbeeld in Brabant de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij die dus ook risicodragend willen investeren als het lokaal eigendom niet van de grond komt.'* (Gr8)

### 3.5 Beschouwing

De bespreking van drie varianten van verantwoordelijkheidsverdelingen heeft belangrijke inzichten opgeleverd in de voorwaarden waaronder ambtenaren in de focusgroepen elke variant aanvaardbaar zouden vinden, en ook hoe ze kijken naar de haalbaarheid en wenselijkheid ervan.

In hun uitlatingen zijn deelnemers het meest positief over de eerste variant met bewonersgroepen aan het roer, ondanks dat ze hierbij ook serieuze belemmeringen noemen. Deze variant zou, in hun ogen, burgerbetrokkenheid het best kunnen realiseren en lokale belangen het best kunnen dienen. Hierin schuilt iets paradoxaals, omdat ambtenaren juist in de vrijwilligerstaak in combinatie met tekortschietende expertise en slagkracht een groot afbreukrisico zien bij deze variant.

Deelnemers achten de derde variant met de gemeente aan zet niet haalbaar, omdat zij die variant niet realistisch achten vanwege wettelijke obstakels. Maar zonder deze belemmering zou dit wel de meest wenselijke variant zijn voor de deelnemers, vanwege de prioritering van het algemeen belang, meer zeggenschap van gemeenten en het gemakkelijker kunnen realiseren van inspraak door burgers. Wel ziet men enig nadeel in minder betrokkenheid en directe zeggenschap van burgers.



De deelnemende ambtenaren zijn ronduit kritisch over de tweede variant van verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij bedrijven het voortouw nemen. Ondanks het voordeel dat deze beschikken over veel ervaring, expertise en netwerken, weegt het nadeel zwaarder: commerciële bedrijven zijn, volgens de deelnemers, vaak niet betrouwbaar in hun intenties om lokale belangen te dienen. Daarmee is in de ogen van de deelnemers deze samenwerkingsvariant het minst wenselijk, terwijl ze deze wel het meest haalbaar achten vanwege het kleinste afbreukrisico.

De deelnemers hebben meer vertrouwen in een zuiver burgerinitiatief dan in een gedeeld commercieel initiatief. Dit heeft alles te maken met de overtuiging dat de burgervariant het meest recht doet aan de algemene belangen van de lokale gemeenschap. Dit is terug te voeren op het vertrouwen van deelnemers in de intenties van de (meeste) burgerinitiatieven, terwijl dat ontbreekt ten aanzien van de commerciële partijen. Maar deelnemers zien ook het risico van polarisatie tussen groepen burgers die wel en niet (financieel) mee kunnen doen. Deelnemers vertrouwen erop dat burgerinitiatieven met de nodige ondersteuning de benodigde kennis en slagkracht kunnen ontwikkelen, de intentie hebben om algemene belangen te dienen en inclusiviteit te realiseren. De coöperatieve vorm past in hun ogen perfect bij de beleidsambities van gezamenlijke zeggenschap en winstdeling, mits het meedelen van de omgeving goed geregeld is en initiatieven de tijd krijgen voor de opbouw van expertise.

Het tekortschieten van expertise en slagkracht bij burgergroepen komt volgens ambtenaren vooral bij de eerste en tweede variant naar voren, maar speelt waarschijnlijk ook bij de derde variant. Tegelijkertijd blijkt uit de bewoordingen van de ambtenaren dat burgercoöperaties door de gemeente uiteindelijk langs dezelfde lat gelegd zullen worden als marktpartijen, namelijk dat ze binnen redelijke termijn net zo professioneel en deskundig moeten zijn. Dit getuigt van iets paradoxaals in het leggen van verantwoordelijkheid bij burgergroepen. Want de voorwaarden van professionalisering en gelijkschakeling aan marktpartijen wringt met het vrijwillige karakter van deze burgerinitiatieven.

Opmerkelijk is ook dat ambtenaren de kartrekkersrol meer bij burgers zien dan bij de gemeente. Dit komt wellicht voort uit de ervaring dat bij een deel van de projecten de nadelen van burgerinitiatieven overkomelijk zijn, met ondersteuning van de gemeente, het (kennis)netwerk van coöperaties en de belangenbehartigende koepelorganisatie Energie Samen. Dat deelnemers het gebrek aan deskundigheid en capaciteit kennelijk meer problematisch vinden voor de gemeente dan voor burgergroepen, heeft er wellicht mee te maken dat zij er weinig vertrouwen in hebben dat expertise- en capaciteitsversterking voor gemeentelijke initiatieven gerealiseerd zal worden.

Wat verder opvalt is dat de juridische kaders die in de derde variant de gemeentelijke initiatiefrol tegenhouden (en in de tweede variant juist marktpartijen *in the lead* zetten) weinig fundamenteel bekritiseerd worden; al wordt wel opgemerkt dat de Wet Markt en Overheid

bij de derde variant in de weg zit. Deelnemers gaan in hun kritische reflecties op beleidskaders vooral in op het gebrek aan sturing door het rijk en op praktische belemmeringen die het nemen van meer verantwoordelijkheid door gemeenten inperken. Door de opvatting dat deze variant niet haalbaar zou zijn, is een reflectie op voorwaarden bij de realisatie van een gemeentelijk energie-initiatief niet goed uit de verf gekomen.

## Noten

- 1 In het algemeen spreken deelnemende ambtenaren, wanneer ze praten over een burgerpartij, burgergroep of burgerinitiatief, al snel over een coöperatie. Dit heeft er mee te maken dat in de praktijk een informeel opgestarte initiatiefgroep zich moet formaliseren zodra zich juridische zaken aandienen zoals financiering en contracten, zeker met het oog op het indekken van risico's en onzekerheden in de ontwikkelfase.
- 2 Wel werd betaalbaarheid specifiek ter sprake gebracht door een ambtenaar in het kader van de warmtetransitie-opgave. Volgens deze ambtenaar zou het zo kunnen zijn dat door veel kleine bottom-up-initiatieven naast elkaar (stereotypisch door bewoners met geld en expertise) collectieve oplossingen voor de rest van de wijk minder betaalbaar worden (Gr9). Overigens noemde geen enkele deelnemer de opzet door het kabinet van een zogenoemde 'ontwikkefaciliteit voor coöperaties' voor de financiering van ontwikkelkosten (EZK 2020), wat verschil kan maken voor de inleg in projecten.
- 3 Het Klimaatakkoord (Klimaatberaad 2019b, p. 165) verwijst hierbij naar de vernieuwde Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land (NWEA 2020) en de Gedragscode Zon op Land (Holland Solar 2019). In de Participatiewaaier is voorgesteld om voor windprojecten een richtbedrag per opgewerkt MWh/jaar te hanteren en de besteding van dat bedrag in overleg met de omgeving vast te stellen.
- 4 Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie. Onderzoek laat echter zien dat de SDE++-regeling niet is toegesneden op energiecoöperaties, maar op commerciële bedrijven. Deze hoeven namelijk geen rekening te houden met kwalitatieve aspecten zoals draagvlak en lokale samenhangende oplossingen, wat coöperaties wel moeten doen (zie Brander 2021).
- 5 In 2020 had 84% van de windprojecten een omgevingsfonds en 63% een omwonendenregeling getroffen. Bij grootschalige zonprojecten is een duidelijke toename te zien van omgevingsfondsen; een veelvoorkomende omwonendenregeling bestaat uit een aanbod van stroom aan bewoners en bedrijven in de lokale omgeving.
- 6 Met bijvoorbeeld specifieke deskundigheid over grondeigendom, gezien voorrangsposities van bedrijven in bestaande grondcontracten (Gr7).
- 7 Bijvoorbeeld de grondeigenaar, de initiatiefnemer of de gemeentelijke overheid.
- 8 Het Rijksvastgoedbedrijf neemt lokaal eigendom bijvoorbeeld niet standaard mee als voorwaarde in tenders rond energieprojecten.
- 9 In de eerste fase van de Regionale Energiestrategieën (RES 1.0, tot medio 2021) werden per regio globaal zogeheten zoekgebieden vastgesteld om te onderzoeken hoe en waar er mogelijk (grootschalige) zon- of windparken zouden kunnen worden gepland om de regionaal benodigde groene energie op te wekken. In deze eerste RES-fase werd de technische haalbaarheid bestudeerd, maar ook de inpassing in het landschap en het maatschappelijke en politieke draagvlak.
- 10 Het Rijksvastgoedbedrijf beheert ruim 82.000 hectare grond in Nederland (RVB z.d.) en verpacht deze onder meer aan gemeenten en waterschappen; in de provincie Flevoland gaat het bijvoorbeeld over de helft van de gronden.
- 11 Communicatie was met name van belang in de eerste fase van RES 1.0, die tot juli 2021 liep en die is vastgesteld door Provinciale Staten, gemeenteraden en algemeen besturen van de waterschappen. Ook bij de doorontwikkeling of herijking hiervan in RES 2.0 is het betrekken van burgers opportuun.

- 12 De RES 1.0 is in juli 2021 vastgesteld door Provinciale Staten, gemeenteraden en algemeen besturen van de waterschappen.
- 13 Deze wet gaat over het voorkomen van oneerlijke concurrentie met de markt door overheidspartijen en het verstrengelen van interne belangen bij een overheidsorgaan.

## 4 Beleidsvisies en burgervisies aan elkaar gespiegeld

In dit hoofdstuk plaatsen we de in vorige hoofdstukken beschreven visies van de burgers en lokale ambtenaren in vergelijkend perspectief. We gaan na waar visies op varianten van verantwoordelijkheidsverdeling overeenkomen en waar zij sterk van elkaar verschillen. Deze inzichten zijn van belang, omdat te sterke verschillen hun weerslag kunnen hebben op de effectiviteit en legitimiteit van beleid en op het vertrouwen van burgers in de overheid.

### 4.1 Verantwoordelijkheidsvariant 1: Burgers aan zet

Veel burgers zien brede toepassing van de verdeling van verantwoordelijkheden waarbij burgers (bewonersgroepen) het voortouw nemen als niet haalbaar. Ook zijn ze kritisch over de wenselijkheid. Het roept bij een aantal de vraag op of de verantwoordelijkheid voor hernieuwbare energieprojecten niet primair bij de overheid moet liggen, bijvoorbeeld vanuit de verwachting dat die daarvoor beter toegerust is dan burgers, het groter kan aanpakken en ervoor kan zorgen dat iedereen meeprofiteert. Veel ambtenaren in de gespreksgroepen zijn optimistischer over de haalbaarheid en lijken de voorkeur te geven aan deze verdeling. Ze verwachten dat burgers in deze variant meer zeggenschap en inspraak krijgen in het opzetten, uitvoeren en verdelen van de baten van energieprojecten.

#### 4.1.1 Nadelen

##### Overeenkomsten

Burgers en ambtenaren delen de zorg dat afhankelijkheid van vrijwilligers en een gebrek aan kennis, ervaring, deskundigheid, tijd en benodigde financiële middelen de haalbaarheid nadelig kunnen beïnvloeden. Ze zien dat dit burgers op achterstand zet van commerciële partijen. Het ongelijke speelveld en machtsongelijkheid tussen burgers en bedrijven wordt door beiden als aandachtspunt genoemd. Burgers uiten twijfels over de efficiëntie als elk groepje bewoners opnieuw het wiel moet uitvinden. Ook ambtenaren zien dat dit een flinke inzet vraagt van burgers en uiten zorgen over een gebrek aan slagkracht. Burgers en ambtenaren delen zorgen rond sociale cohesie, bijvoorbeeld omdat weerstand en meningsverschillen (binnen de deelnemersgroep en tussen deelnemers en niet-deelnemers) kunnen leiden tot conflicten in lokale gemeenschappen.

##### Verschillen

De meeste burgers zijn overtuigd van het belang van duurzame energie, maar zien bezwaren als burgers een verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld, die in hun ogen (te) veel vraagt en slechts voor weinigen is weggelegd. Bij burgers speelt daarmee een fundamentele vraag: wordt de verantwoordelijkheid niet op de verkeerde plek gelegd als burgers voor hernieuwbare energieprojecten (mede)verantwoordelijk worden gemaakt?

Ambtenaren benoemen daarentegen een verondersteld gebrek aan urgentiegevoel bij burgers als problematisch. Zij denken bovendien dat een gebrek aan vertrouwen in de overheid (en soms ook in coöperaties) participatie in de weg kan staan. Hoewel ambtenaren wel erkennen dat de complexiteit van deze trajecten grote inspanning vraagt van (vrijwillige) kartrekkers en zij ook een informatie- (en netwerk)achterstand bij burgers signaleren, benoemen zij die achterstand vooral als probleem in de context van een ongelijk speelveld met de markt. Zij stellen deze variant op andere punten minder ter discussie. Ambtenaren zien dat burgerinitiatieven ook minder mogelijkheden hebben om projecten op te zetten dan commerciële partijen (bv. omdat de grond al is opgekocht door bedrijven) en vaak vastlopen in belemmerende en langdurige procedures. Ze signaleren in hun werkpraktijk dat het vaak een selecte groep bewoners is die meedoet. Toch lijken ambtenaren zich minder zorgen te maken dan burgers over de negatieve gevolgen daarvan voor de belangenafweging en de lusten- en lastenverdeling tussen burgers en gemeenschappen. Zij redeneren dat het te regelen is dat coöperaties winsten met de omgeving delen en de gemeenschap zo kan meeprofiten. Ze willen dit in beleidskaders vastleggen en toezien op de naleving daarvan.

#### 4.1.2 Voordelen

##### Overeenkomsten

Eigenaarschap, zeggenschap (over de uitvoering en opbrengstbesteding), opbrengstmaximalisatie voor omwonenden, betrokkenheid en het vergroten van acceptatie worden door ambtenaren genoemd als voordelen. Enkele burgers brengen deze voordelen ook naar voren, zij het minder nadrukkelijk dan de ambtenaren. De ambtenaren en een deel van de burgers hebben meer vertrouwen in de intenties van burgerinitiatieven dan van commerciële partijen, maar tegelijkertijd ook minder vertrouwen in de competenties (expertise en professionaliteit), en daarmee in de slaagkans en continuïteit van burgerinitiatieven.

##### Verschillen

In de ambtenarengroepen wordt de kwaliteit van energieprojecten uit burgerinitiatieven genoemd als een sterk punt. Daarentegen uiten burgers daarover juist zorgen: wordt het geen zootje als ieder bewonersgroepje zelf het wiel uit moet uitvinden? Ontstaat er een wildgroei aan initiatieven? Hoewel beide groepen zeggenschap als voordeel noemen, ziet een deel van de burgers daar juist ook een nadeel in waar het gaat om belangenafweging: zullen initiatiefnemers eigen belangen laten prevaleren boven die van anderen?

#### 4.1.3 Voorwaarden

##### Overeenkomsten

Burgers en ambtenaren benoemen beiden het hebben of opbouwen van expertise en professionaliteit enerzijds en goede informatievoorziening en duidelijkheid anderzijds als voorwaarden dat een bewonersinitiatief deze verantwoordelijkheid *wil en kan* nemen.

Beide groepen deelnemers benoemen ook een inclusief en democratisch karakter als voorwaarde.

### Verschillen

Burgers zien fundamentele bezwaren in het neerleggen van deze verantwoordelijkheid bij burgers. Dit bezwaar wordt echter in de ambtenarengroep niet zo sterk gezien. Ambtenaren noemen het vergroten van het urgentiegevoel bij burgers als voorwaarde. Burgers benadrukken het belang van goed vastgelegde afspraken, eerlijke belangenafweging en goede ruimtelijke inpassing als voorwaarden. Zij leggen daarnaast veel nadruk op de beschikbaarheid van benodigde kennis en op het belang van expertise en professionaliteit. Hoewel lokale ambtenaren ook naar voren brengen dat burgerinitiatieven expertise op moeten bouwen en professioneel te werk moeten gaan, vinden zij dat een initiatief daarvoor de tijd moet krijgen: de deskundigheid hoeft in hun ogen niet op voorhand dichtgeregeld te zijn. Zij voelen daarbij ook de (eigen) verantwoordelijkheid initiatiefgroepen te ondersteunen.

Ambtenaren benadrukken het belang van goede communicatie vanuit de *overheid*. Zo noemen zij dat het rijk, beter dan nu gebeurt, toegankelijke informatie zou moeten organiseren om burgers te ondersteunen. Ook onderstrepen zij het belang van vroegtijdige communicatie vanuit de gemeentelijke overheid (o.a. over gemeentelijke procedures, besluitvorming en mogelijkheden voor betrokkenheid bij energieprojecten). Burgers hechten ook belang aan informatie en duidelijkheid, bijvoorbeeld over de kosten, baten, doorlooptijd en gevraagde inspanning. Die lijken zij echter vooral van het *burgerinitiatief* te verwachten, hoewel in de gesprekken ook geopperd wordt dat een soort generiek draaiboek of stappenplan voor nieuwe burgerinitiatieven kan helpen. Lokale ambtenaren zien ook hun eigen verantwoordelijkheid in de ondersteuning van burgerinitiatieven, zodat die kunnen voldoen aan de verwachtingen rond de ontwikkeling van expertise, professionalisering en communicatie, en het borgen van een democratisch en inclusief karakter. Om een ondersteuningsstructuur op te kunnen bouwen kijken zij voor financiering naar het rijk. Ambtenaren spreken ook een behoefte uit aan heldere beleidskaders vanuit het rijk: enerzijds om reële kansen te kunnen bieden in het ongelijke speelveld en anderzijds om ook eisen te kunnen stellen aan burgerinitiatieven. De overheid zou burgers met een langetermijnvisie een consistent verhaal moeten bieden. Het rijk zou ook het beleid eenvoudiger en consistenter moeten maken.

#### 4.2 Verantwoordelijkheidsvariant 2: Samenwerking bedrijven en burgers

Over de tweede variant van verantwoordelijkheidsverdeling bestaat de meeste overeenstemming tussen burgers en ambtenaren. Deze variant, waarin een marktpartij samenwerkt met een bewonersgroep, benadert de huidige praktijk van lokale energieprojecten het meest. Beide deelnemersgroepen schatten de haalbaarheid hoog in, vanuit vertrouwen in de competentie van bedrijven. De wenselijkheid stellen beide groepen echter ter

discussie. Er is een substantiële ongelijkheid in uitgangspositie; daardoor spelen marktpartijen een hoofdrol, terwijl burgers vooralsnog meestal een bijrol hebben of – zo wordt door beide groepen gevreesd – voor de vorm worden betrokken. Ook zien zowel burgers als ambtenaren inherent conflicterende doelen: bewonersgroepen gaan voor individueel en maatschappelijk belang, commerciële partijen stellen meestal het winstdoel boven het burger- en algemeen belang. De onderliggende vraag is of het belang van burgers en het maatschappelijk belang wel voldoende zal worden gediend door een combinatie van conflicterende doelen enerzijds, en ongelijkheid in uitgangspositie anderzijds.

#### 4.2.1 Nadelen

##### Overeenkomsten

In gesprekken met zowel burgers als ambtenaren ziet men meer de nadelen dan de voordelen van deze variant. Burgers hebben de verwachting, en ambtenaren de ervaring, dat marktpartijen hun voorsprong op burgers benutten om hun winstdoelen te behalen ten koste van de belangen van burgers en het algemeen belang. Zullen marktpartijen burgers financieel benadelen? Zullen zij transparant zijn over hoe zij de winst verdelen? En krijgen burgers wel voldoende zeggenschap in deze constructie? Ambtenaren weten uit ervaring dat (financiële) participatie niet automatisch tot zeggenschap leidt: het eigendomsaandeel is juridisch bepalend. Hoewel beide groepen vertrouwen hebben in de competenties van bedrijven, staan zij dus wantrouwend tegenover hun intenties. Zowel burgers als ambtenaren noemen verder ook de zorg dat niet iedereen kan meedoen en het risico op meningsverschillen en sociale conflicten binnen gemeenschappen, aspecten die ook naar voren kwamen in gesprekken over de eerste variant.

##### Verschillen

Burgers vragen zich af of bedrijven wel langdurig gecommitteerd blijven: trekken zij de stekker eruit als het hen niet genoeg oplevert? Ambtenaren vragen zich juist af of bewonersgroepen wel voor voldoende slagkracht en continuïteit kunnen zorgen. Burgers zien vooral veel onduidelijkheden en stellen vragen over bijvoorbeeld de rolverdeling, mate van inspraak en gevolgen van verhuizing voor de inleg van burgers. Zij vragen zich af of het voor bedrijven wel haalbaar is om met al die verschillende lokale bewonersgroepen samenwerkingen aan te gaan. Verder noemen zij ook het risico voor burgers van faillissement of overname van het bedrijf en het nadeel van (langere) communicatielijnen. Enkele burgers stellen fundamentele onderliggende vragen: waarom moeten ‘nieuwe clubjes’ het wiel uitvinden? En waarom hebben commerciële partijen zo’n grote rol en doet de overheid het niet?

#### 4.2.2 Voordelen

##### Overeenkomsten

Twee voordelen van deze verantwoordelijkheidsverdeling worden zowel in de gesprekken met burgers als met ambtenaren genoemd. Ten eerste kan het bedrijf expertise, mensen en middelen inbrengen en neemt het daarmee burgers veel complexiteit uit handen. Beide groepen verwachten daardoor een kleiner afbreukrisico met bedrijven aan het roer. Ten tweede kan betrokkenheid van burgers ook zorgen voor meer vertrouwen in het initiatief en acceptatie in de gemeenschap.

##### Verschillen

Burgers zien het als voordeel dat bewoners mee kunnen liften op de kennis, ervaring, financiële middelen en menskracht van het bedrijf. Ook zien ze een kans: het kan laagdrempeliger, en daarmee inclusiever, worden voor burgers als zij met minder inspanning en/of een kleinere inleg mee kunnen doen. Ambtenaren zien juist een risico, namelijk dat bedrijven hun voorsprong kunnen gebruiken om burgers zeggenschap te onthouden en de samenwerking in hun voordeel te regelen. Terwijl burgers zich afvragen waar bedrijven nog burgers voor nodig hebben en wat hun rol dan is, stellen ambtenaren dat burgers waardevolle complementaire kennis inbrengen in de samenwerking: zij weten wat er lokaal speelt. Enkele burgers noemen dat de samenwerking tussen een bedrijf en bewoners de betrokkenheid van het bedrijf bij de lokale gemeenschap zou kunnen vergroten. Ambtenaren verwachten juist dat zo'n samenwerking de gemeenschapszin tussen burgers onderling kan vergroten.

#### 4.2.3 Voorwaarden

##### Overeenkomsten

Vanwege het lage vertrouwen in de intenties van bedrijven, hechten zowel burgers als ambtenaren eraan dat zaken goed geregeld en juridisch vastgelegd zijn. Beide groepen zien transparantie (bv. over de investering, taakverdeling en verdeling van de lusten en lasten) als belangrijke voorwaarde. Dit kan bijdragen aan het benodigde vertrouwen dat het bedrijf niet alleen commerciële belangen, maar ook de maatschappelijke belangen voldoende mee zal nemen en zich aan de gemaakte afspraken zal houden. De discussie gaat daarbij over eigendomsverdeling en zeggenschap, de rolverdeling, mate van inspraak en de verdeling van de lusten en lasten. Door beide groepen wordt als voorwaarde genoemd dat burgers voldoende zeggenschap en inspraak moeten hebben in deze constructie. Ook stellen zowel burgers als ambtenaren dat de lokale omgeving moet meedelen in de opbrengst. Ambtenaren specificeren dit door naar voren te brengen dat het eigendom voor minstens 51% bij de lokale gemeenschap moet liggen, omdat bij gelijkwaardig eigendom het risico bestaat dat de belangen van het bedrijf domineren vanwege de ongelijke kennis- en machtspositie.



## Verschillen

Burgers stellen inclusie, eerlijke verdeling van lusten en lasten en het maatschappelijk belang op de voorgrond: de commercie mag niet overheersen. Verschillende deelnemers vinden het belangrijk dat iedereen mee kan doen, ook mensen met weinig geld. Zij noemen verder als voorwaarde dat het bedrijf integer moet zijn en integer moet handelen. Zij willen erop kunnen vertrouwen dat het bedrijf niet alleen het commerciële belang, maar ook het belang van burgers en het maatschappelijke belang voldoende meeweegt en dat zij voldoende inspraak hebben en de rolverdeling helder is.

Ambtenaren vertalen die voorwaarden in beleidskaders: daarin zou iets opgenomen moeten worden over de eigendomsverhouding, zeggenschap, deling van de opbrengst met de lokale omgeving en over transparantie over afspraken in samenwerkingscontracten. Voor handvatten kijken zij naar het rijk. Gemeenten kunnen aansturen op een intentieverklaring voorafgaand aan juridische afspraken en voorwaarden stellen in de vergunningverlening. Ambtenaren noemen ook dat de rijksambitie van 50% lokaal eigendom in lokaal beleid moet worden vastgelegd, inclusief randvoorwaarden. Zij stellen, anders dan burgers, ook voorwaarden aan de bewonersgroep: die moet zich organiseren, deskundig en onafhankelijk zijn, tegenwicht kunnen bieden aan een bedrijf, communiceren en de omgeving erbij betrekken. In de ondersteuning daarvan zien zij een rol voor gemeenten.

### 4.3 Verantwoordelijkheidsvariant 3: Gemeente aan zet

De discussie over deze verantwoordelijkheidsverdeling laat grote verschillen in visies zien tussen burgers en ambtenaren en tussen burgers onderling. Een deel van de burgers ziet de gemeente aan zet als de meest logische en wenselijke verantwoordelijkheidsverdeling om het maatschappelijk belang te dienen. Daarentegen zien ambtenaren deze vorm als onhaalbaar, mede door juridische complexiteit en wettelijke restricties van een overheidsrol van de overheid op de markt. Het contrast in visies tussen burgers onderling lijkt samen te hangen met de mate van vertrouwen, of wantrouwen, in de competenties en intenties van de overheid.

#### 4.3.1 Nadelen

##### Overeenkomsten

Zowel burgers als ambtenaren benoemen dat veel gemeenten over te weinig expertise, financiële middelen en capaciteit beschikken om deze rol op zich te nemen. Beide groepen vragen zich ook af of de gemeente de risico's die horen bij het opzetten van energieprojecten met publiek geld kan (of zou moeten willen) dragen. Burgers zien vooral als nadeel dat financiële tegenvallers op inwoners zullen worden afgewenteld en deze variant duur en inefficiënt kan uitpakken (ten opzichte van bedrijven *in the lead*). Ze benadrukken dat veel gemeenten nu al financiële tekorten hebben. Ambtenaren en een deel van de burgers spreken zorgen uit over de mate waarin burgers inspraak krijgen in deze variant.

## Verschillen

Ambtenaren benadrukken dat de huidige wetgeving deze variant onmogelijk maakt, zoals de Wet Markt en Overheid met de bepaling dat de overheid alleen bij marktfalen op de markt mag figureren. Er zou dus een wetswijziging nodig zijn om dit mogelijk te maken. Ambtenaren noemen verder de juridische complexiteit wanneer een gemeente conflicterende rollen moet aannemen: zij zou dan tegelijkertijd zowel initiatiefnemer als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver zijn. Zij stellen ook dat veel gemeenten geen grondeigendom hebben en dus afhankelijk worden van samenwerkingen met grondbezitters. Burgers vragen zich af of een gemeente wel continuïteit kan bieden vanwege de vierjaarlijkse bestuurswisselingen; zij zien dit als afbreukrisico. Een deel van de burgers heeft weinig vertrouwen in de competentie en intentie van gemeenten. Ambtenaren verwachten dat burgerbetrokkenheid lager zal zijn in deze variant, waardoor mogelijk weerstand kan ontstaan.

### 4.3.2 Voordelen

#### Overeenkomsten

Ondanks de genoemde nadelen zien ambtenaren en in elk geval een deel van de burgers toch grote voordelen in deze verantwoordelijkheidsverdeling, vooral waar het gaat om het borgen van het maatschappelijk belang. In de burgergroepen wordt genoemd dat de gemeente van iedereen en voor iedereen is. Gemeenten handelen in het algemeen belang, kunnen ervoor zorgen dat de opbrengst terugvloeit naar de lokale gemeenschap, kunnen zorgen voor een eerlijke verdeling van lusten en lasten en kunnen daarbij ook de belangen van minder welgestelde burgers dienen. Daarmee kunnen gemeenten ervoor zorgen dat iedereen meeprofiteert. Dit voordeel van het kunnen dienen van publieke belangen door gemeenten wordt ook door ambtenaren onderstreept. Burgers en ambtenaren noemen ook het kunnen borgen van burgerinspraak, hoewel een deel van de burgers hierover echter juist kritisch is.

#### Verschillen

Een deel van de burgers verwacht dat gemeenten beter zijn georganiseerd dan burgers om dergelijke complexe projecten op te zetten. Gemeenten hebben de netwerken, kunnen niet failliet gaan en kunnen de risico's beter dragen dan burgers. Een aantal burgers is duidelijk enthousiaster over deze variant dan over de eerste twee. In de gesprekken met burgers vormen argumenten rond maatschappelijke doelen, een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten en het voorkomen van toename in ongelijkheid een rode draad. Hoewel ambtenaren ook veel (maatschappelijke) voordelen noemen, is een deel ook wat terughoudend. Dat komt mogelijk mede doordat zij deze variant al als onhaalbaar hebben afgeschreven. Sommige ambtenaren noemen als mogelijk voordeel dat de gemeente meer zeggenschap krijgt over de besteding van de middelen en dat de gemeente meer deskundigheid opbouwt.

### 4.3.3 Voorwaarden

#### Overeenkomsten

Burgers noemen als voorwaarde dat de gemeente kennis van zaken moet hebben. Ook in de ambtenarengroepen wordt het opbouwen van expertise als voorwaarde genoemd. Terwijl burgers noemen dat de gemeente de kosten moet *kunnen* dragen, geven ambtenaren vooral aan dat een gemeente publiek geld moet *willen* investeren in de risicovolle ontwikkelingsfase. Dat sluit deels aan bij een voorwaarde die burgers noemen: dat de gemeente moet voorkomen dat inwoners de dupe worden van financiële tegenvallers. Zowel in de gespreksgroepen met burgers als met ambtenaren wordt soms de behoefte geuit van meer verantwoordelijkheid bij de centrale overheid om zaken centraal te regelen, zodat niet iedereen opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Daarnaast vinden beide partijen het belangrijk dat de gemeente voldoende en begrijpelijk communiceert en transparant is (bv. over de uitgaven, besluitvorming en mogelijkheden voor burgerinspraak).

#### Verschillen

Burgers stellen dat de gemeente ervoor moet zorgen dat de baten terugvloeien naar de gemeenschap en dat iedereen daarbij meeprofiteert: ook mensen met weinig geld. Zij noemen ook als voorwaarde dat er voldoende inspraak moet zijn voor burgers. In de ambtenarengroepen wordt hiervoor concreet een mogelijkheid genoemd, namelijk een omgevingsfonds waarin burgerinspraak geregeld kan worden. Burgers spreken daarentegen meer fundamenteel over gelijke kansen en instemmingsrecht. In de gesprekken met burgers komt daarbij ook naar voren dat zij niet willen dat tegenstanders van een project (bv. vanwege locatiekeuze) buitenspel worden gezet.

Enkele ambtenaren denken voorbij de huidige wettelijke kaders. Zij geven aan dat aanpassing van het wettelijk kader nodig is om deze verantwoordelijkheidsverdeling haalbaar te maken. Er wordt geopperd dat gemeenten mogelijk kunnen samenwerken met waterschappen, omdat zij wel eigen grond bezitten. Enkele burgers vragen zich nadrukkelijk af waarom de overheid geen sturende rol pakt, terwijl de lokale ambtenaren zich geconfronteerd voelen met een extra opdracht. Zij worstelen ook zonder deze initiatieftaak al met deze opgave, omdat het hen vaak aan instrumenten ontbreekt.

### 4.4 Conclusies en beleidsaanbevelingen

We vatten hier de belangrijkste bevindingen rond de centrale onderzoeksvraag kort samen: *Onder welke voorwaarden vinden burgers en decentrale overheden verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen aanvaardbaar?* We gaan eerst in op de verschillen en overeenkomsten in visies op verantwoordelijkheidsverdeling. Dat doen we via de geuite voorkeuren voor varianten, beschouwd vanuit de ervaren haalbaarheid en wenselijkheid. Vervolgens vertalen we de voorwaarden voor aanvaardbaarheid van deze varianten naar implicaties voor beleid.

#### 4.4.1 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Ons antwoord op de centrale onderzoeksvraag is drieledig.

##### 1 *Overeenkomst in visie op rol van bedrijven, verschillen in visie op rol burgers en overheid*

Burgers en ambtenaren denken hetzelfde over de in de praktijk meest voorkomende verdeling van verantwoordelijkheden, namelijk die met *bedrijven* als trekker van energieprojecten in samenwerking met burgerpartijen. Er is bezorgdheid over de gevolgen van ongelijke machtsverhoudingen voor de zeggenschap en opbrengstdeling en over het risico dat lokale maatschappelijke doelstellingen het afleggen tegen winstbejag. Vanuit dergelijke maatschappelijke belangen geredeneerd, vindt men het niet wenselijk wanneer die verantwoordelijkheid bij de markt ligt. Tegelijkertijd verwachten burgers en ambtenaren een kleiner afbreukrisico wanneer marktpartijen het voortouw nemen, onder andere vanwege de inbreng van kennis en ervaring, capaciteit en middelen. Al met al is men dus kritisch over de verantwoordelijkheid bij bedrijven, in vergelijking met burgercoöperaties of overheid. Ook bevindingen van Ek en Persson (2014) wijzen in die richting. Zij zagen dat burgers negatief oordelen over eigenaarschap en dus over verantwoordelijkheid van windparken bij private partijen, en dat ze de voorkeur geven aan gemeenten of burgercoöperaties in deze rol. Over de aanvaardbaarheid van alternatieve situaties, met burgergroepen of gemeenten als verantwoordelijke, zijn burgers en ambtenaren minder eenduidig door verschillen in visies.

Deelnemende burgers uiten kritische reacties op varianten waarin *burgergroepen* een belangrijke verantwoordelijkheid toebedeeld krijgen in het opzetten van lokale hernieuwbare energieprojecten, en uiten hun grote zorgen over de haalbaarheid en wenselijkheid hiervan. Dit suggereert dat zij die aan burgers toebedeelde (vrijwillige) verantwoordelijkheid niet aanvaardbaar vinden. Ambtenaren verwachten daarentegen dat veel van de ervaren belemmeringen kunnen worden opgeheven onder voorwaarde van bevorderende en toetsende beleidskaders, professionele ondersteuning en gemeentelijke facilitering. Zij vinden het meer realistisch dat burgers deze verantwoordelijkheid toebedeeld krijgen en zien voordelen op het vlak van zeggenschap over de uitvoering en winstdeling. Dit beeld wordt gevoed door de praktijk, waarin een groeiend aantal energiecoöperaties erin slaagt lokale energie-initiatieven op te zetten. Dit draagt bij aan de overtuiging bij ambtenaren van de aanvaardbaarheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling.

Een gedeelte van de deelnemende burgers ziet het liefst de (*gemeentelijke*) *overheid* als primair verantwoordelijke. Deze burgers beredeneren hun voorkeur vanuit het (lokale) maatschappelijke belang: iedereen kan meeprofiteren en baten vloeien terug naar de gemeenschap. Dit lijkt in lijn te liggen met de bevinding van Martens et al. (2022), dat burgers gemeentelijk eigendom van energieparken meer legitiem vinden dan eigendom van burgers zelf. Hoewel deze argumenten in de gesprekken met ambtenaren ook naar voren komen, geven zij de voorkeur aan de verantwoordelijkheid met burgerinitiatieven, vanwege wettelijke belemmeringen die zij zien bij de gemeentelijke variant.

Als we de bovenstaande visies aan sturingsfilosofieën koppelen, dan blijkt dat de visie van een deel van de burgers wat meer neigt naar het paradigma *Public Administration*,<sup>1</sup> in lijn met

bevindingen van Martens et al. (2022). Ambtenaren lijken, gezien hun voorkeur voor de variant ‘burgers aan zet’, meer te neigen<sup>2</sup> naar het paradigma *Societal Resilience*, in lijn met de bevinding van Blijleven en Kooiker (te verschijnen). Hier lijkt op het eerste gezicht dus een levensgroot contrast zichtbaar te zijn in de visies over de aanvaardbaarheid van verantwoordelijkheden.

<sup>2</sup> *Overeenstemming over sociaal-maatschappelijke doelen, verschil in visie over de weg daarnaartoe*  
Er wordt dus verschillend gedacht over de rol van de overheid en burgers. Wanneer we inzoomen op de onderliggende argumentaties zien we echter een genuanceerder beeld. Op een fundamenteeler niveau zien we namelijk juist overeenkomsten in visies. Burger- en beleidsvisies komen in grote lijnen overeen op elementen van publieke waarde die men verbindt aan de duurzame energieproductie, waaronder gewenste sociale uitkomsten zoals inclusiviteit, rechtvaardigheid en te dienen maatschappelijke doelen.

Hoe komt het dat een deel van de burgers voorkeur geeft aan de gemeentelijke (of landelijke) overheid als primair verantwoordelijke, terwijl de meeste lokale ambtenaren deze variant niet zien zitten? Dit lijkt vooral te komen doordat ambtenaren deze gemeentevariant als *onhaalbaar* zien, onder andere door wettelijke belemmeringen en een risico op conflicterende rollen van de gemeente. Als we echter meer specifiek kijken naar de visie van ambtenaren op de *wenselijkheid* van deze variant, dan vallen wel degelijk argumenten op die de voorkeur onderbouwen voor de variant met de gemeente aan zet: ambtenaren zien de voordelen om als gemeente het algemene belang in dit vraagstuk beter te kunnen dienen, zowel door lokaal gedragen energieprojecten als door een inclusieve, lokale besteding van de winsten. Dit draagt volgens hen bij aan een bredere acceptatie van energieprojecten op land. Vanuit die onderliggende waarden bezien lijkt het daarom ook voor hen wenselijk dat de gemeente verantwoordelijk is. Op het punt van onderliggende waarden en het belang van een verantwoordelijkheid bij de overheid daarin komen de visies van burgers en ambtenaren dus grotendeels overeen, hoewel daarbij moet worden opgemerkt dat er een duidelijke tweedeling is tussen burgers in hun vertrouwen in de overheid als leidende actor. In grote lijnen lijkt er overeenstemming te zijn over sociaal-maatschappelijke einddoelen, maar onenigheid over de weg daarnaartoe. Dit vraagt om een gezamenlijk gesprek over de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om de geïdentificeerde barrières en zorgen weg te nemen. In de volgende paragraaf doen we alvast een aanzet hiervoor, gebaseerd op onze bevindingen.

<sup>3</sup> *Bij burgers spelen niet alleen praktische, maar ook fundamentele bezwaren*

Het is belangrijk te beseffen dat er in de gesprekken een roep vanuit burgers komt die fundamenteeler is dan de vraag naar voorwaarden voor aanvaardbaarheid van verantwoordelijkheidsverdelingen. Burgers stellen vanuit publieke waarden namelijk de verantwoordelijkheidsverdeling zelf ter discussie. Ze vragen zich hardop af of deze belangrijke taak wel op het bord van burgers hoort te liggen. De participatiebereidheid kan afnemen door het gevoel dat andere actoren meer verantwoordelijkheid zouden kunnen en

moeten nemen, in combinatie met de perceptie van overvraging van burgers en zorgen over de risico's van onenigheid in lokale gemeenschappen. Dit kan de effectiviteit en legitimiteit van beleid ondermijnen. We reflecteren breder op deze bevinding in de beschouwing (hoofdstuk 5).

Hoe kijken de deelnemende ambtenaren naar de verantwoordelijkheid van burgers in deze opgave? Zij lijken vooral te redeneren vanuit de beleidsambitie 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord, die impliciet verantwoordelijkheden bij burgers neerlegt. Toch uiten ook enkele ambtenaren zich kritisch over deze ambitie, met het argument dat rond andere typen ruimtelijke projecten lokaal eigendom geen streven is. Die ambtenaren aanvaarden dus niet automatisch deze beleidsambitie en stellen dit ook meer fundamenteel ter discussie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert in de Monitor RES1.0 dat het lokaal eigendomsstreven een bijzonderheid is bij ruimtelijke projecten (bv. de aanleg van bedrijventerreinen):

*Bij welke andere voorziening vraagt (dan wel eist) de overheid van een commerciële ontwikkelaar publiek mede-eigenaarschap? Het is opvallend dat over deze vraag ogenschijnlijk makkelijk heen wordt gestapt.*

*(Matthijssen et al. 2021, p. 77-78)*

Er worden dus breder vraagtekens gezet bij de toegekende verantwoordelijkheid van burgers op dit terrein. Voor legitimiteit van beleid is belangrijk dat burgers zich in de inhoudelijke uitgangspunten herkennen (Van Noije 2019, zie ook Pitkin 1967; Hakhverdian en Schakel 2017). Dit vraagt om een meer fundamentele discussie over de verantwoordelijkheid van burgers in deze beleidsambitie, specifiek ook in relatie tot ander ruimtelijk beleid.

#### 4.4.2 Implicaties voor beleid

Uit de bevindingen komen een aantal aandachtspunten naar voren voor beleid, die we hierna zullen belichten. We richten ons specifiek op beleidsaanbevelingen die betrekking hebben op het energietransitiebeleid. In hoofdstuk 5 reflecteren we breder op onze bevindingen.

#### **A Centrale visie en politieke afweging nodig**

Onder de kritische reflecties van burgers en ambtenaren op vragen over (de randvoorwaarden rond) de verdeling van verantwoordelijkheden, ligt een meer fundamentele vraag: welke verantwoordelijkheidsverdeling kan in deze opgave het publieke belang het best dienen? Dit is feitelijk een normatieve vraag over onderliggende waarden en over de sociaal-maatschappelijke doelen die een duurzaam energiesysteem zou kunnen en moeten dienen, rekening houdend met grondrechten van burgers. Antwoorden op deze vraag zijn bouwstenen voor een langetermijnvisie, die kan bijdragen aan de legitimiteit van beleidskeuzes. Een centrale visie en consistentie van beleid is ook waar lokale ambtenaren behoefte aan hebben. We gaan hier in de beschouwing dieper op in (zie §5.2).

## **B Beleidsaanbevelingen per variant van verantwoordelijkheidsverdeling**

Het is duidelijk is dat de in deze studie besproken varianten hoe dan ook in de praktijk naast elkaar (blijven) voorkomen. Als bijvoorbeeld besloten zou worden dat de centrale overheid ook een grotere rol gaat spelen, dan blijven daarnaast initiatieven vanuit bedrijven en bewonersgroepen bestaan. Daarom is het relevant om eveneens na te gaan welke aanknopingspunten deze studie biedt voor de optimalisering van de gepercipieerde haalbaarheid en wenselijkheid (draagvlak) daarvan in de praktijk. We doen dat daarom voor de besproken varianten.

### **1 Beleidsaanbevelingen bij variant Burgers aan zet**

De belemmeringen, nadelen, voordelen en voorwaarden die in de gesprekken zijn genoemd bij dit model zijn niet nieuw. Sommige aspecten krijgen al volop aandacht (bv. het belang van een stevige ondersteuningsstructuur), andere zijn gewoonweg niet eenvoudig te realiseren. We pretenderen dan ook niet een overzicht te geven van aanbevelingen die allemaal kunnen of moeten worden opgevolgd. De aanbevelingen die voortvloeien uit de gesprekken kunnen echter mogelijk waardevolle inspiratie bieden en zo als hulpmiddel dienen in de gedachtenvorming over effectiever beleid. Een groot deel van de hierna volgende punten duiden op een behoefte van deelnemers aan meer centrale regie, handvatten en hulpmiddelen vanuit de centrale overheid. Een vergelijkbare oproep tot meer regie door de nationale overheid werd eerder ook gedaan door het PBL (2020). Overigens gelden een groot deel van de hier genoemde punten ook voor de variant waarbij burgers betrokken zijn in de samenwerking met een bedrijf.

#### *Oplossingsrichtingen voor ongelijk speelveld burgers vs. marktpartijen*

Het probleem van een ongelijk speelveld tussen burgers en marktpartijen is veelvuldig genoemd in de gesprekken. Hoe kunnen bewonersinitiatieven meer de wind in de zeilen krijgen en in een meer gelijk speelveld komen? Dat is een belangrijke beleidsvraag als het de keuze is meer in te zetten op dit model van verantwoordelijkheidsverdeling. In de ambtenarengroepen wordt daarbij genoemd dat beleidskaders nodig zijn die helderheid bieden over de spelregels. Op rijksniveau zou lokaal eigendom kunnen worden opgenomen in ruimtelijk beleid, inclusief definities en kaders. Zo kunnen burgerinitiatieven beter in stelling worden gebracht bij maatschappelijke tenders en vergunningverlening.

#### *Ondersteuning in complexe trajecten*

De ervaren kloof tussen de complexiteit van het opzetten van energieprojecten enerzijds en de in gemeenschappen beschikbare kennis en ervaring, menskracht en middelen anderzijds, dwingt tot maatregelen om deze kloof te dichten. Een aantal aanknopingspunten passeert de revue in de gesprekken met lokale ambtenaren:

- een zeer goede, liefst persoonlijke, informatievoorziening vanuit de overheid richting burgers, zodat zij goed op de hoogte zijn welke plannen er in de gemeente zijn en op welke manier zij daar een rol in kunnen spelen;

- transparantie over gemeentelijke procedures en besluitvorming, met het oog op het vroegtijdig betrekken van burgers bij inspraak op ruimtelijke beslissingen;
- een stevige ondersteuningsstructuur voor burgerinitiatieven, die voorkomt dat elke groep burgers opnieuw het wiel moet uitvinden en die de nodige professionaliteit inbrengt. Aandachtspunten daarbij zijn:
  - a brede disciplinaire deskundigheid (technisch, organisatorisch, juridisch, fiscaal, procedureel, verzekeringstechnisch en boekhoudkundig);
  - b een helder stappenplan of draaiboek (te verdelen rollen, taken, inschatting van benodigde inspanning, kosten, baten, doorlooptijden);
  - c bemensing (bv. een externe projectleider of onafhankelijke begeleider, deskundige sleutelfiguren);
  - d toegang tot een heldere informatievoorziening, een laagdrempelig aanspreekpunt in de gemeente en relevante netwerken;
  - e continuïteitsborging.
- ondersteuning bij risicovolle financiële investeringen en toegang vinden tot ontwikkel-fondsen, subsidieregelingen en bancaire leningen;<sup>3</sup>
- actieve steun bij grondverwerving van de gemeente of waterschappen met grondbezit.

Ambtenaren stellen dat voor deze extra taak van intensieve facilitering en ondersteuning van burgergroepen door gemeenten en RES-regio's extra middelen vanuit het rijk nodig zijn voor de opbouw van kennis, deskundigheid en capaciteit. Ruimte voor kennisuitwisseling tussen een netwerk van specialisten en een netwerk van deskundige ambtenaren kan daarbij behulpzaam zijn. Ook contacten met (voorloper)gemeenten onderling is relevant, omdat het beeld bestaat dat succesvolle praktijkvoorbeelden enthousiasmerend werken en voor een vliegwieleffect kunnen zorgen.

#### *Voorkomen van sociale spanningen en vergroten van de inclusie*

Om sociale spanningen in lokale gemeenschappen te voorkomen, worden meerdere zaken aangedragen die mogelijk helpen:

- voldoende inspraak (ook inclusie van niet-deelnemers);
- goede afspraken over het betrekken van de omgeving en hun representatie;
- goede ruimtelijke inpassing, met inachtneming van milieuregels (t.a.v. visuele hinder, overlast);
- heldere afspraken (o.a. over de rolverdeling) en transparantie daarover;
- toezicht op een eerlijke belangenafweging door private partijen ('onafhankelijke scheidsrechter');
- de verplichting dat een bepaald deel van de opbrengst terugvloeit naar de (lokale) samenleving.

Wat betreft de eisen die sommige ambtenaren willen stellen aan coöperaties (bv. onafhankelijkheid van commerciële partijen, transparantie, gedragscodes, plannen voor het betrekken van de omgeving en opbrengstdeling), is het de vraag of gemeenten dat wel



kunnen regelen. Als dezelfde eisen niet ook aan commerciële partijen gesteld worden, is een aandachtspunt dat dit het bestaande ongelijke speelveld niet verder mag vergroten.

Met het oog op inclusie is aandacht nodig voor de toegankelijkheid van burgerinitiatieven voor burgers met weinig geld (of tijd, expertise, vaardigheden). Burgers suggereerden een keuzepalet met verschillende typen rollen, waaronder laagdrempelige. Hierbij klinkt de wens door dat iedereen de vruchten plukt van energieopwekking, ook bij de variant met een bedrijf *in the lead*. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd met een omgevingsfonds of omwonendenregeling. Deze manieren lijken bij nieuwe grotere energieprojecten steeds meer de norm te worden (Schwencke et al. 2021). Daarnaast verdient het aanbeveling na te gaan op welke manieren alle burgers mee kunnen profiteren van de duurzame energieproductie in Nederland, ongeacht de buurt, wijk of gemeente waar zij wonen.

## 2 Beleidsaanbevelingen bij variant Samenwerking bedrijven en burgers

Bewoners zullen zich moeten organiseren om in de samenwerking met bedrijven een rol van betekenis te kunnen spelen. De lokale ambtenaren dragen aan dat dit in de regel plaatsvindt in de vorm van een energiecoöperatie. Bij deze constructie geldt het overgrote deel van de hiervoor genoemde aandachtspunten. Het ongelijke speelveld tussen burgers en bedrijven vormt daarbij een extra aandachtspunt. De hiervoor besproken ondersteuningsstructuur kan bewonersgroepen hierin bijstaan. Een extra aandachtspunt is hierbij te voorkomen dat burgers aan het kortste eind zullen trekken waar het gaat om zeggenschap en verdeling van de opbrengsten. Ambtenaren geven aan dat van belang is dat bewonersgroepen daarbij juridisch goed worden bijgestaan, maar dat de eigendomsstructuur (bij voorkeur minimaal 51% eigendom) uiteindelijk bepalend is voor de zeggenschap. Daarnaast wordt door ambtenaren het belang benadrukt van goede beleidskaders, bijvoorbeeld over eigendomsverhouding, zeggenschap, inspraak, winstdeling met de lokale omgeving en transparantie over afspraken in samenwerkingscontracten. Als manieren om winstdeling vorm te geven noemen zij onder meer een omgevingsfonds, gebiedscertificaten en gebiedsgebonden bijdragen. Ambtenaren kijken voor handvatten naar het rijk.

## 3 Beleidsaanbevelingen bij variant Gemeente aan zet

In de gesprekken met burgers komen voorwaarden naar voren die betrekking hebben op het beschikken over de benodigde deskundigheid en financiële middelen bij gemeenten. Burgers vinden het belangrijk dat het belang van alle burgers wordt gediend met de opbrengsten, bijvoorbeeld via lagere gemeentelijke belastingen, een lagere energierekening of publieke voorzieningen. Te grote financiële risico's waarvan de kosten op burgers worden afgewenteld, moeten daarbij voorkomen worden. Er moet voldoende inspraak zijn van burgers. Burgers noemen daarbij ook het belang van goede communicatie en transparantie in de informatievoorziening. De gemeente zal het vertrouwen moeten winnen van burgers door aantoonbare competenties (een goed lopend energieproject is daarvan het beste bewijs) en een blijk van goede intenties.

Lokale ambtenaren zien dat aanpassing van het huidige wettelijk kader nodig is om bredere toepassing van dit model van verantwoordelijkheidsverdeling mogelijk te maken, onder andere wat betreft de regelgeving bij marktfalen en winstmaximalisatie. Er zijn generieke oplossingen nodig om de complexiteit van het probleem met de ‘dubbele petten’ op te lossen, zodat de gemeente niet zowel initiatiefnemer als vergunningverlener, toezichhouder en handhaver is. Gemeenten kijken naar het rijk voor de benodigde middelen voor het opbouwen van kennis en expertise. Zij zullen samenwerking moeten zoeken met grondeigenaren (mogelijk waterschappen) om projecten te kunnen ontwikkelen. In de gesprekken met ambtenaren wordt ook geopperd dat wellicht het ‘oude’ model van vóór de privatisering uitkomst biedt, waarbij niet gemeenten maar de centrale overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor energiebedrijven.

## Noten

- 1 Met de uitdrukkelijke kanttekening dat hier een duidelijke tweedeling zichtbaar is tussen burgers, die mede wordt verklaard door hun (gebrek aan) vertrouwen in de overheid als leidende actor.
- 2 Ambtenaren sluiten met hun voorkeur voor variant ‘burgers aan zet’ aan bij de beleidsvisie zoals verwoord in het Klimaatakkoord, die het belang van burgerparticipatie in lokale energieprojecten uitdraagt, en bij de opdracht hierin aan decentrale overheden.
- 3 Bij dit laatste kan de kanttekening geplaatst worden dat energieopwekking in lokaal eigendom nog steeds voorbehouden lijkt aan de meer vermogenden, aan burgers die in staat zijn de benodigde competenties en netwerken op te bouwen en aan ondernemers die er winst mee willen maken. Hoewel energieopwekking inclusief maken het streven is, zitten er grenzen aan wat mensen kunnen doen en bijdragen. Dit brengt risico’s met zich mee op het vergroten van de ongelijkheid.

## 5 Slotbeschouwing

Binnen het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ kijken Blijleven en Kooiker (te verschijnen) naar de verandering in rijksvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling in de tijd. Zij zien daar in beleidsdocumenten in de afgelopen tien jaar een golfbeweging in de overheidsvisie(s) op de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij bestaan verschillende paradigma’s op overheidssturing naast elkaar, maar verandert wel in de tijd de nadruk die op paradigma’s ligt. Het afgelopen decennium is hernieuwde aandacht voor de actieve rol van burgers ontstaan, waarbij burgers meer een plek lijken te krijgen in het model van *Network Governance*. Hierin neemt de overheid een netwerkende rol aan om publieke doelen te realiseren en zoekt deze de samenwerking met andere actoren.

De onderhavige studie gaat verdiepend én verbredend in op de visies van burgers en ambtenaren van decentrale overheden op de verantwoordelijkheidsverdeling in het lokaal opwekken van hernieuwbare energie. Met deze studie wilden we inzicht krijgen in de mate van overeenkomst en verschil in de visies van burgers en ambtenaren van lokale overheden op verschillende manieren van verantwoordelijkheidsverdeling, met het lokaal opwekken van hernieuwbare energie op land als casus. Burgervisies en overheidsvisies zijn nog niet eerder in vergelijkend perspectief onderzocht.

In focusgroepgesprekken wisselden groepen burgers en groepen lokale ambtenaren met elkaar van gedachten over voorwaarden voor aanvaardbaarheid van verschillende varianten van verantwoordelijkheidsverdeling.<sup>1</sup> Het uitgangspunt in de gesprekken werd gevormd door drie voorbeeldvarianten, waarin de primaire verantwoordelijkheid steeds bij een andere actor lag. Deze varianten van verantwoordelijkheidsverdeling sluiten aan bij dominante sturingsfilosofieën:

- 1 Burgers aan zet: dit sluit aan bij het paradigma *Societal Resilience* of ‘energieke samenleving’;
- 2 Samenwerking bedrijven en burgers: dit sluit aan bij het paradigma *Network Governance*;
- 3 Gemeente aan zet: dit sluit aan bij het paradigma *Traditional Public Administration*, met als verschil dat de verantwoordelijkheid niet centraal maar decentraal is belegd.

Per variant vroegen we aan burgers en ambtenaren wat in hun ogen de nadelen, voordelen en voorwaarden zijn voor aanvaardbaarheid van deze variant en onder welke voorwaarden zij zelf een grotere rol zouden willen spelen. De analyse van deze argumentaties geeft inzicht in hoe burgers en lokale ambtenaren kijken naar de haalbaarheid en wenselijkheid van de varianten en naar voorwaarden voor de aanvaardbaarheid van verantwoordelijkheidsverdelingen. Deze studie brengt interessante raakvlakken met welvaart- en verdeelvraagstukken, in- en exclusie, maatschappelijke samenhang en legitimiteit aan het licht, zoals we in de voorgaande hoofdstukken lieten zien.

In dit hoofdstuk verbreden we en beschouwen we de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken in het licht van de eerder geschetste aanleiding van het onderzoek.<sup>2</sup> We reflecteren

op de bevindingen vanuit de lenzen van legitimiteit, vertrouwen, rechtvaardigheid en mensbeeld en in de context van de huidige beleidsambitie van meer burgerparticipatie bij hernieuwbare energieproductie op land. We kijken hierbij ook naar de bredere lessen die we hieruit kunnen leren. We verwijzen naar de hoofdstukken 2 (burgervisies), 3 (beleidsvisies) en 4 (vergelijking van visies) voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en voor implicaties voor beleid op het terrein van de energietransitie die daaruit voortvloeien (5.4.2).

## 5.1 Beschouwing en reflectie

### 5.1.1 Verschuiving van verantwoordelijkheden naar burgers en legitimiteit

Inzicht in discrepanties in burgervisies en beleidsvisies is cruciaal, omdat er door grote verschillen knelpunten kunnen ontstaan voor de effectiviteit en legitimiteit van beleid. Zo is het belangrijk voor de legitimiteit van beleid waarin verantwoordelijkheden bij burgers worden neergelegd, dat burgers het probleem onderschrijven en het vervolgens aanvaardbaar vinden zelf een actieve bijdrage te leveren aan de oplossing. Ons onderzoek laat zien dat burgers de urgentie en het belang van de energietransitie zien, wellicht meer dan de ambtenaren in de gespreksgroepen verwachtten. Tegelijkertijd zien zij de verantwoordelijkheidsverdeling in lokale hernieuwbare energieprojecten, met een toegekende grote rol voor de lokale gemeenschap, niet zonder meer als realistisch en in bepaalde opzichten ook niet als wenselijk. Dit zou erop kunnen duiden dat, wanneer beleid blijft aansturen op burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen bij deze grote opgave terwijl burgers zich machteloos voelen, dit op den duur kan leiden tot een legitimiteitsprobleem.

Uit de ambitie van het Klimaatakkoord van 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare energieproductie en de verwachting van verschillende vormen van participatie, spreekt dat de overheid verwacht dat burgers verschillende rollen en bijbehorende taken vrijwillig op zich nemen. Ambtenaren schatten in dat burgers de urgentie onvoldoende zien. Het gevaar hierbij is dat de overheid nog meer gaat trekken, met het risico van overvraging van burgers tot gevolg. Dit kan mogelijk het gevoel van erkenning bij burgers doen afnemen: worden mijn wensen en zorgen gezien, serieus genomen en wordt hier voldoende rekening mee gehouden? Dit kan mogelijk van invloed zijn op het vertrouwen in de overheid en op de acceptatie van beleid.

### 5.1.2 Vertrouwen in actoren van invloed op voorkeur voor verantwoordelijkheidsverdeling

Vertrouwen in de competentie en intentie van actoren werkt door in de voorkeur voor een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling. Burgers en ambtenaren verschillen in hun vertrouwen in (de competenties en intenties van) actoren. Terwijl ambtenaren vertrouwen hebben in de intenties van bewonersgroepen (mits hun onafhankelijkheid van bedrijven geborgd is) en in het kunnen opbouwen van benodigde competenties, is dat bij burgers niet (of veel minder) het geval. Ambtenaren verwachten dat bewonersgroepen expertise kunnen opbouwen en op termijn als professionele partij kunnen opereren. Zij vertrouwen

er in het algemeen op dat burgerparticipatie kan bijdragen aan betrokkenheid, grotere acceptatie en inclusievere energieprojecten.

Burgers zien daarentegen een moeilijk overbrugbare kloof tussen de complexiteit en de in veel gemeenschappen ontbrekende kennis, deskundigheid en menskracht en middelen. Ze maken zich ook zorgen over het ontstaan van sociale spanningen (bv. door meningsverschil, conflict en/of tweedeling), over inclusie (kan iedereen wel meedoen en mee profiteren?) en over de belangenafweging (wegen deelnemers de belangen van niet-deelnemers voldoende mee?). Dat deze zorgen niet geheel onterecht zijn, zagen we in eerder SCP-onderzoek. Controverse rond lokale duurzaamheidsinitiatieven kan leiden tot conflicten en spanningen in de lokale gemeenschap die nog lang hun sporen nalaten. Hoewel een formeel participatietraject bleek te kunnen bijdragen aan een acceptabelere uitkomst voor betrokkenen, vormt dit daarvoor zeker geen garantie (Mensink 2021). De verantwoordelijkheidsvariant met bedrijven aan het roer lijkt uitkomst te bieden voor het vertrouwen in competenties. Daarbij staat echter een gebrek aan vertrouwen in de intenties van bedrijven in de weg, vanuit de zorg dat commerciële partijen winstmaximalisatie vóór publiek belang zullen zetten.

In de variant waarin gemeenten aan zet zijn, hebben ambtenaren een initiërende rol. Zij tonen grote bereidheid de schouders eronder te zetten, maar hebben veelal weinig vertrouwen in de competenties en capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie. Er zijn parallellen te trekken met eerder SCP-onderzoek naar de verwachtingen en resultaten van decentraal beleid in het sociaal domein, dat liet zien dat gemeenten vaak moeite hebben om de (te) hooggespannen verwachtingen van decentralisatie waar te maken (Kromhout et al. 2020). De burgergroep is sterk verdeeld waar het gaat om vertrouwen in de gemeente als initiatiefnemer. Terwijl een deel van de burgers met vertrouwen spreekt over de overheid en deze bij uitstek als de meest capabele en integere partij ziet om hernieuwbare energieproductie te leiden, vinden anderen de gemeente nog niet capabel genoeg 'om een lantaarnpaal te fiks en' en betwijfelen ze ook de integriteit, zoals blijkt uit zorgen over (on)voldoende inspraak en het meenemen van belangen van burgers in de belangenafweging. Ook dit wantrouwen bij bepaalde groepen burgers kan wijzen op (het ontstaan van) een legitimitetsprobleem.<sup>3</sup>

Eerder onderzoek laat zien dat het vertrouwen in politiek en overheid bij een deel van de bevolking al langere tijd onder druk staat (Engbersen et al. 2021; Den Ridder et al. 2022). Een overheid die zich betrouwbaar toont en daarmee vertrouwen geeft, is dus van belang om ook voor dat deel van de bevolking een grotere rol voor de overheid aanvaardbaar te maken. Een realistisch mensbeeld en de in een eerdere publicatie, reflecterend op de rol van de burger in de Omgevingswet, genoemde randvoorwaarden (goede communicatie, goede antenne voor de wensen van burgers, het bewustzijn dat burgers ook overvraagd kunnen raken) lijken ook hier een belangrijk aandachtspunt (Van den Broek et al. 2016). Meer onderzoek naar verschillen in visies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers onderling is nodig en onderweg. Binnen het project 'Verschuivende verantwoordelijkheden' wordt ook vragenlijstonderzoek uitgevoerd. Dit gaat straks meer inzicht geven in de verschillen in visies tussen groepen in de samenleving.

### 5.1.3 Ervaren rechtvaardigheid blijkt een kernthema

Elementen van energierechtvaardigheid (*energy justice*) komen veelvuldig terug in de discussies en raken sterk aan legitimiteit. In de literatuur worden drie dimensies onderscheiden: distributieve rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid en erkenning (*recognition justice*). Deze dimensies bieden handvatten voor de identificatie van waarden die een rol spelen in het energiesysteem en voor evaluatieve en normatieve uitgangspunten in onderzoek en beleid (Sovacool en Dworkin 2015; Jenkins et al. 2016).

Veel argumentaties van zowel burgers als ambtenaren zijn terug te leiden tot distributieve rechtvaardigheid (een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, kosten en baten). Daarbij wordt er belang aan gehecht dat iedereen mee kan doen en mee kan profiteren, ongeacht verschillen in uitgangspositie (op individueel, buurt- of wijkniveau) of woongemeente. Eerder onderzoek liet zien dat investeren niet voor iedereen is weggelegd (Lienhoop 2018). Een andere studie toont aan dat burgers winstdeling met alle inwoners in de gemeente als meer rechtvaardig beschouwen dan met alleen de investerende groep (Martens et al. 2022). Een aantal burgers brengt naar voren dat het graag ziet dat de overheid meer sturing geeft om het belang van *alle* burgers te dienen; ambtenaren vragen op dit punt ook meer regie van het rijk. Dit impliceert dat een beroep wordt gedaan op de overheid om een actieve rol te spelen in het eerlijk verdelen van de lusten en lasten – en dat niet aan burgergroepen of bedrijven over te laten. Dit duidt erop dat in de ogen van deze burgers juist de overheid meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen in het, vanuit solidariteitsbeginsel, dienen van een belangrijk collectief belang zoals de duurzame energieproductie.<sup>4</sup> Aspecten die raken aan procedurele rechtvaardigheid en die terugkomen in de gesprekken zijn: het meepraten over beleidsontwikkeling en -kaders, het mogelijk maken of borgen van betekenisvolle inspraak van burgers, zeggenschap bieden aan omwonenden bij concrete energieparken, voldoende rekening houden met de belangen van omwonenden (en het voorkomen van ongelijkheid daarin tussen individuele burgers, of tussen deelnemers en niet-deelnemers), behoefte aan transparantie en het goed informeren van alle belanghebbenden met eerlijke, begrijpelijke informatie. Deze aspecten raken deels ook aan de derde component van *energy justice*, namelijk *recognition justice*. Is er voldoende erkenning voor de zorgen, wensen en behoeften en belangen van burgers (deelnemers en niet-deelnemers)? Argumenten langs de drie assen van *energy justice* werken door in de voorkeur voor (of afwijzing van) bepaalde verantwoordelijkheidsmodellen en dus in de toegekende legitimiteit. En daarmee werkt dit tevens door in de acceptatie van beleidsoplossingen, zoals energieprojecten op land.

### 5.1.4 Gaat achter de beleidsvisie een realistisch mensbeeld schuil?

In de gesprekken klinkt door dat een actieve trekkersrol bij grootschalige energieprojecten voor weinigen is weggelegd. Zowel burgers als lokale ambtenaren benoemen dat praktische zaken – zoals gebrek aan deskundigheid, tijd, menskracht en middelen – het *kunnen* aanvaarden van meer verantwoordelijkheid door burgers moeilijk maakt. Ambtenaren realiseren zich dat binnen gemeenschappen slechts een klein deel van de burgers via hun werk specifieke deskundigheid heeft om een dergelijke kartrekkersrol te kunnen oppakken.

Hoewel ze zien dat het in sommige initiatieven ook fout gaat, lijken ze er, veel meer dan burgers, van overtuigd dat problemen bij burgerinitiatieven overkomelijk zijn: deskundigheid kan worden opgebouwd, tijd kan worden vrijgemaakt (als de urgentie voldoende wordt gevoeld), financiële risico's kunnen worden afgedekt, externe financiering geworven en een stevige ondersteuningsstructuur kan burgers bijstaan in hun rol. Dit reflecteert een mensbeeld van de kundige, vaardige, ondernemende, financieel krachtige burger die de tijd en motivatie heeft om als vrijwilliger extra inspanningen op zich te nemen. Burgers vrezen echter dat dit voor veel burgers buiten bereik ligt. Zij spreken de zorg uit dat bestaande sociale ongelijkheid verder versterkt wordt wanneer het recht van de sterkste geldt en vooral degenen die aan dit beeld voldoen kunnen meedoen en meeprofiteren. Dergelijke zorgen raken aan de uitgangspunten van rechtvaardigheid en inclusiviteit. Burgers noemen verschillende redenen om geen (grotere) rol te *willen* spelen, waaronder onzekerheid over het eigen kunnen (Daar heb ik toch geen verstand van? Wie ben ik om hierover mee te praten of hieraan mee te doen?), ervaren drukte, andere interesses, zorgen over sociale spanningen, meningsverschillen en daarmee samenhangend 'gedoe', gebrek aan vertrouwen dat met de inbreng iets gedaan zal worden, onzekerheid over de benodigde inspanning, benodigde inleg, opbrengst en slaagkans. Tegelijkertijd klinken in de gesprekken met lokale ambtenaren hoge eisen aan bewonersinitiatieven door: die zouden zich moeten organiseren, professionaliseren, transparant zijn in hun doelstellingen en werkwijzen, de omgeving betrekken, goed communiceren, inclusie nastreven, een democratisch karakter hebben en bijdragen aan publieke doelen. Het is duidelijk dat het veel van (vrijwillige) burgers vraagt om aan die verwachtingen te voldoen. Hier lijkt een mensbeeld achter schuil te gaan van een netwerkende, professionele, communicatieve, bemiddelende, belangen afwegende burger die *kan* en *wil* dragen aan de energietransitie en andere maatschappelijke doelen. In eerder onderzoek naar gedrag en gedragsintenties met betrekking tot woningverduurzaming, zagen we op dit punt grote verschillen binnen de populatie, met daarbinnen slechts een kleine groep voorlopers en daarnaast groepen die dreigen achter te blijven. Deze verschillen bleken samen te hangen met verschillen in beschikbaarheid van hulpbronnen, zoals de financiële situatie en opleiding (Steenbekkers et al. 2021; Scholte et al. 2020).

Uit de reflecties en de zorgen van burgers komt naar voren dat het beeld dat burgers van zichzelf hebben over een rol (kunnen en willen) spelen bij deze opgave, afwijkt van het type burger dat beleidsmakers in gedachte lijken te hebben als verantwoordelijke katrekkers of participanten. Er schuilt een afbreukrisico van het beleid rondom lokaal eigendom, en daarmee de legitimiteit, in het onderschatten van het feit dat voor het overgrote deel van de burgers een actieve, bijna professionele rol nauwelijks is weggelegd, en dat dit allerlei zorgen meebrengt. In een parallel onderzoekstraject van het SCP staat centraal welke mensbeelden beleidsmakers hebben en welke rol dat speelt in beleid. Daaruit komt een meer algemeen en tijdloos patroon naar voren dat beleidsmakers onbewust neigen de burgers in hun beleidsontwerp in te delen in mensen die wel willen en/of kunnen en mensen die niet willen en/of kunnen. Zij overschatten daarbij de omvang van de groep die zal willen én kunnen, zoals we ook in dit onderzoek zien, en onderschatten de omvang van de

groep die dat niet wil of kan. Een mogelijke verklaring daarvoor ligt in verschillende *biases* in hun waarneming, en in de onuitgesproken bevestiging van hun zienswijze in de sociale en organisatorische omgeving waarin zij werken (Gebhardt en Feijten 2022). De overschatting van burgers als stereotypische ‘beleidsbrave meewerkers’ blijft daardoor in stand, ondanks de beschikbaarheid van kennis dat het in werkelijkheid anders is. Er zijn diverse zogeheten *de-biasing* technieken beschikbaar (zoals het uitdenken van ‘geen interesse’-scenario en het actief uitnodigen van ‘tegenvisies’ van buiten), waarmee men stereotypen in beleid kan tegengaan. Daarvoor moet dan wel doelbewust tijd en ruimte vrijgemaakt worden in het hele beleidsproces.

## 5.2 Centrale visie en politieke afweging nodig

Verantwoordelijkheid elders neerleggen is een bekend mechanisme. In de literatuur wordt gesproken over verschillende typen argumentatie (*climate delay discourses*) waarmee verschillende groepen tegenstanders het actief aanpakken van klimaatverandering bewust of onbewust proberen te vertragen. Het elders neerleggen van verantwoordelijkheden is een van die vormen (Lamb et al. 2020). We lijken dit mechanisme terug te zien, zowel in de gesprekken met burgers als met ambtenaren, waarbij beide actoren naar elkaar kijken voor een oplossing en daarmee in zekere zin de verantwoordelijkheid (deels) buiten zichzelf leggen. Daarmee is het verleidelijk te concluderen dat dit mechanisme ook hier een rol speelt.

Er lijkt echter iets anders aan de hand te zijn. Onderliggend in alle gesprekken, zowel met burgers als ambtenaren, klinkt het verlangen naar een systeem dat werkt voor de samenleving en niemand achterlaat. Men wil voorkomen dat het systeem zo wordt ingericht dat het onbedoeld een toename van ongelijkheid in de hand werkt en daarmee bestaande scheidslijnen verder verdiept. Dat blijkt uit de sterke roep om het meewegen van publieke belangen. Burgers en decentrale beleidsmakers vinden elkaar in de maatschappelijke uitkomsten die een energietransitie zou moeten hebben. Kernelementen daarbij zijn een dussdanige inrichting van het energiesysteem – met daarvoor toegesneden verantwoordelijkheidsverdeling – dat rendementen terugvloeiën naar de samenleving en waarbij de mate van voordeel niet afhankelijk is van waar je toevallig woont (bv. in een rijkere of armere gemeente, in een buurt mét of zónder voorlopers) of van wat je *kunt* of *bezit* waardoor het recht van de sterkste geldt, maar waarbij juist iedereen meeprofiteert.

Hoewel we in deze studie inzoomden op visies op verantwoordelijkheidsverdeling in één maatschappelijke opgave, hebben de bevindingen bredere zeggingskracht. In de focusgroepen werd terugkerend aandacht gevraagd voor maatschappelijke kwesties, zoals ongelijkheid, inclusie, sociale cohesie en vertrouwen in de overheid. Waar het paradigma van *New Public Management* de afgelopen decennia terrein won, gepaard gaand met hervormingen in de publieke sector, een golf van privatisering en het idee van ‘de burger als klant’, komt uit deze studie naar voren dat burgers en beleidsmakers vanuit maatschappelijke uitkomsten kritische kanttekeningen plaatsen bij dat sturingsmodel. Het vertrouwen is



wankel dat bedrijven en investeerders het maatschappelijk belang zullen laten prevaleren. Een deel van de burgers kijkt daarom naar de overheid, die moet handelen in het algemeen belang, rekening houdend met de belangen van verschillende groepen in de samenleving (bv. degenen in een minder sterke sociaal-economische positie).

Dat betekent concreet dat het essentieel is het maatschappelijk perspectief een centrale plek toe te kennen in de visievorming en in het afwegingskader van de te maken beleidskeuzes over het energiesysteem van de toekomst.<sup>5</sup> Zo kan beleid op dit beleidsdomein verbonden worden aan structurele maatregelen, waarbij huidige maatschappelijke opgaven worden geadresseerd vanuit een langeretermijnvisie op de samenleving. Dit kan bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid.

### Tot slot

De fundamentele vraag die onder de kritische reflecties van burgers en ambtenaren ligt, lijkt de normatieve vraag te zijn welke verantwoordelijkheidsverdeling het publieke belang het best kan dienen. Daarbij spelen politieke vragen een rol, zoals welke verantwoordelijkheidsverdeling het meest geschikt is om ervoor te zorgen dat:

- niet het recht van de sterkste geldt, maar dat *alle* burgers meeprofiteren, ook op langere termijn, onafhankelijk van hun huidige financiële situatie, kennis en vaardigheden, beschikbare vrije tijd, sociale netwerk of woonplaats;
- een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten plaatsvindt (incl. gedragen belangenafweging);
- de maatschappelijke samenhang niet onder druk komt te staan;
- de verduurzaming van de energievoorziening effectief en met kwaliteit (o.a. ruimtelijke inpassing) tot stand komt;
- er voldoende steun is voor gekozen oplossingen.

Om die afweging goed te kunnen maken, is het allereerst nodig om scherp te hebben welke sociaal-maatschappelijke doelen het duurzame energiesysteem van Nederland kunnen dienen (voorbij de energieproductiecapaciteit) en welke doelen we er als samenleving mee willen dienen. Vervolgens is duidelijkheid nodig over de sociaal-maatschappelijke randvoorwaarden die we daaraan als samenleving willen stellen. Verder is inzicht vereist op welke manier (en met welke verdeling van verantwoordelijkheden) die maatschappelijke doelen het best kunnen worden gediend. Vervolgens is het een politieke keuze welke afruilen men daarin bereid is te nemen. Bijvoorbeeld in hoeverre besparing (in kosten en/of tijd) op de korte termijn op mag wegen tegen verlies van maatschappelijk rendement op de langere termijn. Pas als hier uitsluitsel over is, kan men het hebben over de verdeling van de verantwoordelijkheden in de uitvoering. Kortom: een visie over de maatschappelijke doelen die je zou willen dienen en hoe die het meest optimaal bereikt kunnen worden, gaat vooraf aan visievorming over wie er aan zet is om dat te bereiken. Wanneer duidelijk wordt óf en op welk punt precies juist burgers een rol zouden moeten spelen, is het tevens

van belang dat zij ook een duidelijk handelingsperspectief hebben, dit voor zich zien en dat ze die verantwoordelijkheden ook redelijkerwijs kunnen dragen.

De uitkomst van die eerste stap kan zijn dat een bepaalde verschuiving in verantwoordelijkheidsverdeling moet worden nagestreefd (bv. verantwoordelijkheid voor hernieuwbare energieproductie primair bij de centrale overheid, of belegd via andere samenwerkingsvormen tussen bv. decentrale overheid, burgers en bedrijfsleven). We kunnen op basis van deze studie geen uitspraken doen over de ervaren haalbaarheid en wenselijkheid van alternatieve modellen. De keuze voor de wijze van verantwoordelijkheidsverdeling is een politieke, maar ongeacht die keuze kunnen voorstaande punten gezien worden als relevante randvoorwaarden. Daarom is het goed om deze stappen eerst expliciet te doorlopen en daarin ook het burgerperspectief nadrukkelijk mee te nemen, alvorens te besluiten of/hoe burgers een rol hebben of maatregelen in te zetten om burgers te activeren. De centrale aanbeveling uit deze studie is daarom om in toekomstige beleidsontwikkeling en uitvoering naast financieel-economische ook sociaal-maatschappelijke waarden mee te laten wegen en het publieke belang scherp te krijgen voorafgaand aan het bepalen van de koers.

## Noten

- 1 Gemakshalve noemen we de deelnemers die als beleidsambtenaren werkzaam zijn bij decentrale overheden 'lokale ambtenaren', aangezien zij merendeels gemeenten vertegenwoordigen.
- 2 We kijken in dit hoofdstuk langs verschillende lijnen naar onze bevindingen in vorige hoofdstukken. Daarbij zullen we kortweg spreken over 'visies van burgers en ambtenaren' of 'burger- en beleidsvisies', zonder dat we daarbij de suggestie willen wekken dat de uitspraken van 35 burgers en 16 ambtenaren in de focusgroepen zouden staan voor de hele populatie burgers en lokale ambtenaren. In alle gevallen hebben de bevindingen alleen geldigheid voor de visies van deelnemers aan de gespreksbijeenkomsten, alhoewel deze waarschijnlijk tot op zekere hoogte de visies van een grotere groep gelijkgestemden zullen vertegenwoordigen.
- 3 Zie ook Van Noije (2019): In de literatuur worden drie fases onderscheiden waaraan de beoordeling van beleidslegitimiteit verschillende eisen stelt:
  - 1 *Input*: deze fase gaat onder andere over de vraag of mensen zich inhoudelijk vertegenwoordigd voelen. Vinden zij hun gezaghebbers bevoegd?
  - 2 *Proces*: deze fase gaat onder andere over de vraag of mensen vinden dat de overheid volgens de juiste procedures, zorgvuldig en rechtvaardig te werk gaat. Dit raakt aan procedurele rechtvaardigheid.
  - 3 *Output*: deze fase gaat onder andere over de vraag of mensen vinden dat sprake is van eerlijke verdeling van de lusten en lasten. Vinden zij dat de overheid meerwaarde creëert voor het algemeen belang? Dit raakt aan distributieve rechtvaardigheid.
- 4 Nog te verschijnen SCP-onderzoek naar Europese solidariteitsvraagstukken laat zien dat het eveneens belangrijk is om te kijken naar de verdeling van lusten en lasten van een collectief goed als duurzame energieproductie. Ongeacht of de verantwoordelijkheidsverdeling gebaseerd is op vrijwillige taken die men mag oppakken of verplichte taken die men moet doen, is het bij de verdeling van lusten en lasten van belang om de vraag te stellen: wie is of zou volgens burgers de ontvangende partij van de lusten zou moeten zijn? Zijn dit alleen de burgers die als omwonenden de hinder hebben? Zijn dit bijvoorbeeld mensen die als participant of als ingezetene van een gemeente betrokkenheid (kunnen) hebben bij een

lokaal initiatief? Of vinden burgers dat ook anderen zouden moeten profiteren, bijvoorbeeld alle burgers in Nederland? En op welke manier dan?

- 5 De minister van Klimaat en Energie, Rob Jetten, heeft een Expertteam Energiesysteem 2050 ingesteld. De opdracht van dit expertteam is te schetsen hoe het klimaatneutrale energiesysteem van Nederland er in 2050 uit moet zien. De minister zal deze schets gebruiken voor de totstandkoming van een Nationaal Plan Energiesysteem 2050 (zie ook [etes2050.nl](http://etes2050.nl)).

## Literatuurlijst

- Blijleven, W. en S. Kooiker (nog te verschijnen). *Overheidsvisies op verantwoordelijkheid 2012-2021: van 'loslaten' naar regeren met akkoorden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brander, A., met medewerking van B. Warbroek (2021). *Energie in handen van de gemeenschap: kansen en belemmeringen*. Leeuwarden: Fries Sociaal Planbureau.
- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen en K. Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- BZK (2013). *De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving. Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen* (essay). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2015). *Elektriciteit in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie-Brenninkmeijer (2021). *Betrokken bij klimaat – Burgerfora aanbevolen. Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020*1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Djundjeva, M. en J. den Ridder (2021). *Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duinmayer, D. (2022). *Raad van State tikt gemeente op de vingers wegens voortrekken burgerzonnepark*. Geraadpleegd 16 februari 2022 via [energiea.nl/energiea-artikel/40100867/raad-van-state-tikt-gemeente-op-de-vingers-wegens-voortrekken-burgerzonnepark](https://energiea.nl/energiea-artikel/40100867/raad-van-state-tikt-gemeente-op-de-vingers-wegens-voortrekken-burgerzonnepark).
- Ek, K. en L. Persson (2014). Wind farms — Where and how to place them? A choice experiment approach to measure consumer preferences for characteristics of wind farm establishments in Sweden. In: *Ecological Economics*, nr. 105, p. 193-203.
- Engbersen, G., M. van Bochove, J. de Boom, J. Bussemaker, B. el Farisi, A. Krouwel, J. van Lindert, K. Rusinovic, E. Snel, L. Van Heck, H. van der Veen en P. van Wensveen (2021). *De laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van covid-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*. Vijfde meting. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- EZK (2020). *Klimaatplan 2021-2030*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030).
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gezondheidsraad (2020). *Gezonde energietransitie in de gebouwde omgeving* (nr. 2020/13). Den Haag: Gezondheidsraad.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving – Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hakhverdian, A. en W. Schakel (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. In: *Public Money & Management*, jg. 25, nr. 1, p. 27-34.
- Heffron, R. en D. McCauley (2017). The concept of energy justice across the disciplines. In: *Energy Policy*, jg. 105, nr. juni, p. 658-667.
- HIER (2022). *Lokale Energie Monitor 2021*. Den Haag: Stichting HIER en RVO.
- Holland Solar (2019). *Gedragscode Zon op land*. Geraadpleegd 6 september 2022 via [hollandsolar.nl/gedragscodes/gedragscode-zon-op-land](https://hollandsolar.nl/gedragscodes/gedragscode-zon-op-land).

- Jenkins, K., D. McCauley, R. Heffron, H. Stephan en R. Rehner (2016). Energy justice: A conceptual review. In: *Energy Research & Social Science*, nr. 11, p. 174-182.
- Klimaatberaad (2019a). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd 1 oktober 2020 via [www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord](http://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord).
- Klimaatberaad (2019b). *Handreiking participatie duurzame energie*. Geraadpleegd 1 oktober 2020 via [www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/projectparticipatie](http://www.klimaatakkoord.nl/participatie/handreiking-participatie-duurzame-energie/projectparticipatie).
- Kluizenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koster, Y. de (2022). Goede spelregels nodig bij inspraak bewoners. In: *Binnenlands Bestuur*, nr. 5-22.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lamb, W.F., G. Maioli, S. Levi, J. Timmons Roberts, S. Capstick, F. Creutzig, J.C. Minx, F. Müller-Hansen, T. Culhane en J.K. Steinberger (2020). Discourses of climate delay. In: *Global Sustainability*, jg. 3, nr. 17, p. 1-5.
- Lienhoop, N. (2018). Acceptance of wind energy and the role of financial and procedural participation: An investigation with focus groups and choice experiments. In: *Energy policy*, nr. 118, p. 97-105.
- Martens, A., K. Vringer en J. Porsius (2022). *Assessment of perceived legitimacy in policy evaluation applied to Dutch Regional Energy Strategies* (conference paper). Hyères: ECEEE summer studies.
- Matthijsen, J., A. Chranioti, M. Uytterlinde, J. Latino Tavares, M. van Schie, N. Sorel, H. Eerens en A. van Hoorn (2021). *Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energiestrategieën 1.0*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mees, H., C. Uittenbroek, D. Hegger en P. Driessen (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. In: *Environmental Policy and Governance*, jg. 29, nr. 3, p. 198-208.
- Mensink, W. (2021). *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Merton, R. (1968). The Matthew Effect in Science. The reward and communication systems of science are considered. In: *Science*, jg. 159, nr. 3810, p. 56-63.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid*. Delft: Technische Universiteit.
- Noije, L. van. (2019). *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning* (working paper). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (2021). *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NWEA (2020). *Gedragscode acceptatie en participatie windenergie op land*. Geraadpleegd 1 oktober 2021 via [www.nwea.nl/gedragscode-wind-op-land](http://www.nwea.nl/gedragscode-wind-op-land).
- Ostaaijen, J. van, C. Wagenaar en L. Kloos (2018). *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*. Tilburg: Tilburg University.
- PBL (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. New York: Atherton Press.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven. Bericht 1 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid (2020). *Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau voor advies naar Raad van State*. Nieuwsbericht 5 juni 2020. Geraadpleegd 29 juni 2022 via [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau-voor-advies-naar-raad-van-state).

- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rogers, E. (1995). *Diffusion of innovations* (4th edition) (eerste druk 1971). New York: The Free Press.
- rVB (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd 22 augustus 2022 via [www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over](http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over).
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schwencke, A., R. van Rijn, R. Hoenkamp en L. Schreurs (2020). *Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten nulmeting*. Geraadpleegd via [www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vldhuia8k5yd](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vldhuia8k5yd).
- Schwencke, A., R. van Rijn, R. Hoenkamp en L. Schreurs (2021). *Participatiemonitor 2021: Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten tot en met 2020*. Geraadpleegd 18 november 2021 via [www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/28/participatie-monitor-2021-hernieuwbare-energie-op-land-resultaten-tm-2020](http://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/28/participatie-monitor-2021-hernieuwbare-energie-op-land-resultaten-tm-2020).
- Schwencke, A., L. Kik en L. Derikx (2022). *Participatiemonitor 2021: Monitor participatie hernieuwbare energie op land; Resultaten tot en met 2021*. Geraadpleegd 6 september 2022 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/08/04/participatiemonitor-2021-monitor-participatie-hernieuwbare-energie-op-land](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/08/04/participatiemonitor-2021-monitor-participatie-hernieuwbare-energie-op-land).
- SER (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Rapport. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018). *Energietransitie en werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst (18/03)*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sovacool, B. en M. Dworkin (2015). Energy justice: conceptual insights and practical applications. In: *Applied Energy*, nr. 142, p. 435-444.
- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, G. Boogaard, P. Jansen, J. Westerweel en B. Koopmans (2021). *Legitimiteit gezocht. Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces*. Den Haag: NSOB.
- Steenbekkers, A., R. Fransman en W. Mensink (2021). Meedoen aan woningverduurzaming. In: L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (red.), *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* (p. 253-332). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Straver, K., R. Kooger, M. Hulshof, B. Wesselink, S. Fijn van Draat, S. van Polen (2017). *De winnaars en verliezers van de energietransitie. Verkenning van problemen, visies en oplossingen*. Petten: ECN i.s.m. Tertium en Milieu-defensie.
- Tellegen E., P.T. de Jong, M.P. Slingerland, S. Wijmer en M. Wolsink (1996). Nutsbedrijven en de beperking van het huishoudelijk milieugebruik in Nederland. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 23, nr. 1, p. 218-241.
- Rijksoverheid (2013). *Troonrede 2013*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst. Geraadpleegd via [www.koninklijk-huis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013](http://www.koninklijk-huis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013).
- Tyler, T. (2003). Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: *Crime and Justice*, jg. 30, p. 283-357.
- Vringer, K en C. Carabain (2020). *Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands*. In: *Energy Policy*, jg. 138, nr. maart, art. 111229.
- VNG (2022). *Op weg naar de RES 2.0 en verder*. Geraadpleegd 22 augustus 2022 via <https://vng.nl/artikelen/op-weg-naar-de-res-20-en-verder>.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.