

# Wie heeft het initiatief?

Een onderzoek naar de sturing van de provincie Zuid-Holland op lokale initiatieven in de duurzame energietransitie.



Universiteit Leiden

Management van de Publieke Sector

Roald van der Mark, s2304074

Begeleider: Dr. S.S. Jhagroe

10 januari 2020



Universiteit  
Leiden

Governance and Global Affairs

# Wie heeft het initiatief?

Een onderzoek naar de sturing van de provincie Zuid-Holland op lokale initiatieven in de duurzame energietransitie.



**Universiteit  
Leiden**  
Governance and Global Affairs

Auteur	Roald van der Mark
Studentnummer	s2304074
Begeleider	Dr. S.S. Jhagroe
Universiteit:	Universiteit Leiden
Faculteit:	Faculty of Governance and Global Affairs
Studie	MSc. Bestuurskunde – Management van de Publieke Sector
Track	Strategie, Advisering en Verandermanagement
Datum	10 januari 2020

In opdracht van de provincie Zuid-Holland  
Afdeling Ruimte, Wonen, Bodem  
Begeleider Catrien van Dam

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Wie heeft het initiatief?’. Deze scriptie is het resultaat van bijna drie maanden onderzoek naar de rol van de provincie Zuid-Holland bij lokale initiatieven in de duurzame energietransitie. Dit onderzoek is geschreven ter afsluiting van mijn master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Mijn onderzoek maakt deel uit van de *capstone* “Environmental politics and governance”. Voor mijn scriptieperiode waren de thema’s duurzaamheid en lokale initiatieven voor mij nog relatief onbekend terrein. Na deze korte onderzoeksperiode kan ik concluderen dat mijn interesse voor dit thema is gegroeid.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Zuid-Holland. De organisatie waar ik mijn eerste stage heb gelopen tijdens mijn Hbo-opleiding en nu mijn studieperiode heb afgesloten met het schrijven van deze masterscriptie. Allereerst wil ik dan ook collega’s Catrien van Dam, Jeroen van Vught, Lillian Wiegant en Joop Zweistra bedanken voor het meedenken en mogelijk maken van mijn onderzoeksstage bij de provincie Zuid-Holland.

Mijn dank gaat nogmaals uit naar Catrien van Dam, mijn begeleider bij de provincie Zuid-Holland. Haar begeleiding heeft mij veel geholpen. Daarnaast wil ik graag mijn respondenten bedanken voor hun tijd, openheid en medewerking. Zonder hun input had ik mijn scriptie niet kunnen schrijven. Verder wil ik Jorren Scherpenisse van de NSOB bedanken voor zijn inzichten die ik het opgedaan in ons gesprek. Ook wil ik mijn scriptiebegeleider Shivant Jhagroe van de Faculteit Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden bedanken voor zijn begeleiding.

Ten slotte wil ik Roos, mijn ouders en mijn zusje bedanken voor al hun steun. Het schrijven van deze scriptie was een hele uitdaging, maar ik kan nu zeggen dat mijn scriptie afgerond is!

Ik wens u veel leesplezier,

Roald van der Mark

Vlaardingen, 10 januari 2020

## Samenvatting

Nederland is afhankelijk van fossiele brandstoffen uit het buitenland. Dit maakt Nederland kwetsbaar. Maar liefst 90% van het energieverbruik is fossiel. Door het gebruik van fossiele brandstoffen worden broeikasgassen uitgestoten die bijdragen aan de opwarming van aarde. Een maatregel om deze urgente problemen het hoofd te bieden komt uit het Klimaatakkoord. Er wordt gestreefd naar dat 50% lokaal eigendom van alle nieuwe wind- en zonneparken door burgers en lokale bedrijven. Kortom, er wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen met welke sturingsprincipes de provincie Zuid-Holland lokale duurzaamheidsinitiatieven kan helpen om een zo'n hoog mogelijke impact en slagingskans te kunnen krijgen. Daarom is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd;

*“Hoe gaat de provincie Zuid-Holland om met lokale initiatieven in de duurzame energietransitie?”*

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is er eerst een literatuurstudie verricht en is er vervolgens een vergelijkende casestudy uitgevoerd. In dit onderzoek zijn er interviews gehouden met de initiatiefnemers van Delen Duurzame Energie, sportvereniging Donk en hun meest relevante samenwerkingspartners.

Steeds vaker zijn verschillende partijen op eigen initiatief betrokken bij publieke vraagstukken. Soms heeft de overheid het mandaat om zelf beslissingen te nemen. Andere keren nemen juist maatschappelijke partijen het initiatief. Daarom zijn overheden opzoek naar verschillende manieren om te sturen op publieke vraagstukken: van *government* naar *governance*.

Uit de studie blijkt dat overheidsorganisaties vier verschillende sturingsprincipes kunnen toepassen op publieke vraagstukken; die van de *rechtmatige* -, *presterende* -, *netwerkende* - of *responsieve* overheid. In een analytisch framework zijn aan de hand van vier indicatoren de belangrijkste inzichten van de vier sturingslogica's verzameld. Met het analytisch framework zijn de ervaringen en inzichten van de respondenten gekoppeld aan de literatuur.

Een belangrijk resultaat is de bevestiging uit het Klimaatakkoord dat de voorfinancieringskosten voor lokale initiatieven een groot obstakel zijn voor succes. Het provinciale Energiefonds is voor de lokale initiatieven door de investeringshoogte niet toereikend. Vandaar is aanbevolen om te inventariseren of het mogelijk is een gelijksoortige partij als *maatschappelijk financieren*, actief in de provincie Overijssel, ook in Zuid-Holland op te starten.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de provincie met name via de netwerkende en responsieve sturingslogica's omgaat met lokale initiatieven. Toch zijn ook kenmerken van de rechtmatige en presterende sturingslogica's zichtbaar. De verschillende logica's bestaan dus naast elkaar.



De belangrijkste bevindingen is dat de drijfveren en kenmerken van de initiatiefnemers van invloed zijn op de rol van het initiatief en van de provincie. Daarom wordt aanbevolen om lokale initiatieven goed op waarde te schatten. Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de rol die de overheid pakt in samenhang is met de rol die het initiatief pakt, én andersom. Daarom is het legitiem om de volgende vraag te stellen; Wie heeft eigenlijk het initiatief?

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
Tabellen en Figuren .....	9
1. Introductie.....	10
1.1 De Puzzel .....	10
1.2 Probleemanalyse .....	10
1.3 Doelstelling.....	14
1.4 Vraagstelling.....	14
1.5 Relevantie.....	14
1.5.1 Maatschappelijke Relevantie .....	14
1.5.2 Wetenschappelijke Relevantie .....	15
1.6 Leeswijzer .....	16
2. Literatuur Review .....	17
2.1 Bestuurskunde en het Klimaatvraagstuk.....	17
2.1.1 Het klimaatvraagstuk als bestuurskundig domein .....	17
2.1.2 Van Government naar Governance.....	18
2.1.3 Vermaatschappelijking en de netwerksamenleving .....	18
2.2 Lokale Initiatieven .....	20
2.2.1 Is samenwerking tussen overheid en burgers ‘nieuw’? .....	20
2.2.2 Drijfveren van overheid en burgers om samen te werken .....	22
2.2.3 Samenwerken voor maatschappelijk draagvlak.....	24
2.3 Sturingslogica’s.....	26
2.3.1 Botsende logica’s.....	30
2.3.2 Sturingslogica’s en vormen van financiering.....	30
2.3.3 Sturingsrelaties.....	31
3. Conceptueel Kader .....	34
3.1 Ontwerp van het Framework .....	34
3.2 Analytisch Framework.....	34
3.2.1 Aanvulling framework aan de hand van de empirie .....	35
3.3 Verwachtingen .....	36
4. Methodologisch Kader .....	37
4.1 Onderzoeksstrategie en – design .....	37
4.1.1 Onderzoeksstrategie .....	37



4.1.2	Onderzoeksdesign .....	37
4.2	Casuselectie .....	38
4.2.1	Randvoorwaarden voor geschikte initiatieven.....	38
4.2.2	Selectie van de cases .....	39
4.2.3	Onderzoekseenheden .....	40
4.3	Dataverzameling.....	41
4.4	Data-analyse .....	42
4.4.1	Het Analytisch Framework .....	42
4.4.2	Het proces van coderen.....	42
4.4.3	Coderen en het Analytisch Framework .....	43
4.5	Betrouwbaarheid en Validiteit .....	44
5.	Analyse .....	45
5.1	Documentenanalyse.....	45
5.1.1	Analyse coalitieakkoord ‘Elke dag beter’ .....	45
5.1.2	Analyse Energieagenda .....	46
5.1.3	Analyse subsidieregeling lokale initiatieven Energietransitie .....	48
5.1.4	Analyse participatievisie van de provincie Zuid-Holland.....	50
5.1.5	Waarom steunt de provincie lokale initiatieven? .....	51
5.2	Empirische analyse sportvereniging Donk .....	52
5.2.1	Casusbeschrijving sportvereniging Donk.....	52
5.2.2	Analyse Sportvereniging Donk .....	52
5.3	Empirische Analyse Delen Duurzame Energie.....	56
5.3.1	Casusbeschrijving Delen Duurzame Energie .....	56
5.3.2	Analyse Delen Duurzame Energie .....	57
5.4	Vergelijking Sportvereniging Donk en Delen Duurzame Energie .....	61
5.4.1	Rol van het Initiatief .....	61
5.4.2	Rol van de Overheid .....	63
5.4.3	De Samenwerkingsrelatie.....	65
5.4.4	Financiering .....	67
5.5	Het Analytisch Framework .....	68
6.	Conclusie, Aanbevelingen en Discussie .....	69
6.1	Toetsing Verwachtingen.....	72
6.2	Beantwoording Onderzoeksvraag.....	74
6.3	Aanbevelingen.....	75



6.4	Discussie en Reflectie .....	78
6.4.1	Discussie .....	78
6.4.2	Persoonlijke Reflectie .....	80
	Geciteerde werken .....	81
	Bijlage 1: Vragenlijst Initiatiefnemer .....	86
	Bijlage 2: Interviewvragen Samenwerkingspartners.....	91





## Tabellen en Figuren

Tabel 1: De Participatieladder en Bestuursstijlen (Pröpper en Steenbeek, 1999).....	21
Tabel 2: Kenmerken sturingsrelaties.....	33
Tabel 3: Het Analytisch Framework .....	35
Tabel 4: Overzicht van de gebruikte codes bij de data analyse .....	43
Tabel 5: Financiering in de vier vormen van overheidssturing (Scherpenisse & van der Steen, 2018) 55	
Tabel 6: Analytisch Kader Empirische analyse .....	68
Figuur 1: Vermaatschappelijking (van der Steen et al. 2015) .....	18
Figuur 2: Burgerparticipatie in ontwikkeling.....	20
Figuur 3: Drijfveren voor coproductie (van Eijk, 2017) .....	24
Figuur 4: Vier vormen van overheidssturing (van der Steen et al. 2015) .....	26
Figuur 5: De Onderzoekseenheden: SV Donk, Delen Duurzame Energie en de relevante samenwerkingspartijen.....	40
Figuur 6: Het Participatiekompas (Provincie Zuid-Holland, 2018) .....	51
Figuur 7: Behoeften van lokale initiatieven (MAEX) .....	62

# 1. Introductie

## 1.1 De Puzzel

In 2018 bestond het energieverbruik in Nederland voor 90% uit fossiele energie (CBS, 2019). Veel van de fossiele brandstoffen worden door Nederland geïmporteerd uit het buitenland. De afhankelijkheid van fossiele energie maakt Nederland kwetsbaar, concludeerde het Internationaal Energie Agentschap (International Energy Agency, 2014, p. 10). Daarnaast resulteert het gebruik van fossiele brandstoffen zoals gas, kolen en olie in een toenemende concentratie van broeikasgassen (Compendium voor de Leefomgeving, 2020). En deze broeikasgassen dragen bij aan de opwarming van de aarde.

Kortom, urgente problemen. Daar komt nog bij dat Nederland verdeeld is over het klimaatvraagstuk. In een peiling van EenVandaag in 2019 geeft 52% van de stemmers op een van de coalitiepartijen aan dat beslissingen rond het Klimaatakkoord een val van het kabinet waard is. Daarnaast blijkt uit dezelfde peiling dat het draagvlak voor het Klimaatakkoord afneemt (Lubbe, 2019).

## 1.2 Probleemanalyse

Een 'historisch' klimaatakkoord: zo noemde Mark Rutte de ondertekening van de internationale klimaatafspraken door 195 landen in Parijs op 12 december 2015 (Trouw, 2015). De belangrijkste doelstellingen uit het akkoord is de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (de Volkskrant, 2015). Om invulling te geven aan de afspraken van Parijs heeft de Nederlandse regering verschillende stappen genomen. Op landelijk schaalniveau zijn onder andere een Klimaatwet en Klimaatakkoord aangenomen (de Volkskrant, 2019).

De uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen, omgedoopt als 'de klimaatverkiezingen' door GroenLinks (NRC, 2019a), laten zien dat er in de politieke arena zeer verschillende agenda's op het gebied van het klimaatvraagstuk zijn. Daarnaast nemen de verwachtingen van de samenleving naar de overheid toe, aangezien burgers steeds beter opgeleid en mondiger zijn (SCP, 2012).

De eerdergenoemde ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de provincies in het licht van de energietransitie een toenemende mate van aandacht uit de samenleving hebben gekregen. De urgente problemen, de verdeeldheid in de politiek en de samenleving en de aandacht voor de provinciale bestuurslaag resulteren in een ingewikkeld vraagstuk voor provincies. Samenwerking met partijen uit de hele samenleving is hard nodig. Maar hoe wordt dat het beste georganiseerd?

Om de maatregelen uit het Klimaatakkoord effectief uit te voeren is gekozen om Nederland op te delen in 30 regio's (Nationaal Programma RES, 2019). Elke regio ontwikkelt een eigen *Regionale Energie Strategie* (hierna: RES). Bij de totstandkoming van de RES-en zijn veel verschillende partijen betrokken: van belangenverenigingen en netbeheer Nederland tot belangenorganisaties en overheidspartijen. De Provincie Zuid-Holland is bewust van haar rol omtrent samenwerking voor de Regionale Energie Strategieën: *“De energietransitie in Zuid-Holland krijgt vorm in zeven RES'en, waaraan gemeenten, provincie en andere stakeholders samen werken aan concretisering van het opwekken van elektriciteit en benutten van warmtebronnen. We ondersteunen de ontwikkeling van RES'en met kennis, door partijen bij elkaar te brengen en de inzet van gebiedsadviseurs.”* (Provincie Zuid-Holland, 2019a, p. 19)

Het feit dat klimaatverandering en de energietransitie problemen zijn met een lange termijn karakter (1), een veelvoud aan belanghebbenden (2), met verschillende definities van het probleem (3), ontelbaar mogelijke oplossingen heeft (4) en verweven is in de hele maatschappij (5) maken het 'wicked problems' (Dewulf & Termeer, 2015) (Pollit, 2015). Wicked problems zijn complexe en integrale problemen en komen steeds meer voor. En deze 'wicked problems' vragen om een aanpak in samenwerking met meerdere belanghebbenden (Karré, van der Steen, & van Twist, 2011). Ook het Klimaatakkoord erkent het belang van de aanpak van het klimaatvraagstuk met meerdere belanghebbenden, en betreft samenleving hierbij met de volgende maatregel: *“Participatie en acceptatie zijn van groot belang voor de ruimtelijke inpassing van energieprojecten. De omgeving en marktpartijen gaan gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Er wordt gestreefd naar 50% eigendom van energieproductie door lokale burgers en bedrijven. In het kader van participatie wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven”* (Klimaatakkoord, p. 219). Hiervoor dienen alle bestuurslagen verantwoordelijkheid te nemen. Maar wat is de rol van lokale initiatieven in relatie tot provinciaal beleid?

De provincie Zuid-Holland neemt haar verantwoordelijkheid op het gebied van de energietransitie met de Energieagenda (Provincie Zuid-Holland, 2016a). In de Energieagenda zijn strategieën voor de ambities op het gebied van opwekking van duurzame energie, energiebesparing en vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot geformuleerd. Een van deze strategieën is *“Samen aan de slag”*: de provincie werkt samen met medeoverheden, bedrijven, verenigingen en (georganiseerde) bewoners aan de energietransitie. Er is nadrukkelijke aandacht voor lokale initiatieven; *“Lokale initiatieven zorgen ervoor dat het eigenaarschap van de energietransitie tot in de haarvaten van de samenleving doordringt. Dit biedt kansen voor een evenwichtige verdeling van baten en lasten. De rol van de provincie is het verbinden van initiatieven uit de hele provincie, ervoor zorgen dat koplopers zichtbaar*

*zijn en hun kennis overdragen aan nieuwe initiatieven*” (Provincie Zuid-Holland, 2016a, p. 26). In de energietransitie wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven. Een van de grootste obstakels voor lokale initiatieven zijn de voorfinancieringskosten (Klimaatakkoord, p. 219). Om lokale initiatieven te ondersteunen hebben de Gedeputeerde Staten onder andere besloten om de “subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland” vast te stellen.

Dat meerdere belanghebbenden, zoals bedrijven, verenigingen en burgers, betrokken zijn bij publieke vraagstukken is in Nederland niet iets nieuws. Er is echter wel een ontwikkeling te zien dat publieke waarde door de overheid wordt gerealiseerd in samenwerking met informele netwerken, bedrijven en sportverenigingen. Deze trend wordt ook wel omschreven als *vermaatschappelijking* of de opkomst van een *netwerksamenleving* (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). Omdat nagenoeg alles in ons dagelijks handelen CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt, pleit de provincie voor samenwerking met partijen in de hele samenleving.

De vraag is echter hoe de samenwerking met lokale initiatieven uit de samenleving zich verhouden tot de provincie Zuid-Holland. Met lokale initiatieven begeven burgers zich namelijk op het terrein van de provincie. De provincie werkt dan ook steeds meer op een netwerkende wijze; van buiten naar binnen, in plaats van andersom. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft in samenwerking met de Provincie Zuid-Holland het rapport ‘Sedimentatie in sturing’ geschreven (van der Steen et al. 2015). Dit rapport richt zich de vraag hoe netwerkend werken goed kan worden ingezet als één van de sturingsvormen van de provincie. Vervolgens is in het rapport ‘Gepast geregeld’ verder ingegaan op de financieringsvormen en hun plaats in verschillende vormen van overheidssturing (Scherpenisse & van der Steen, 2018).

De afgelopen jaren is er bij de provincie aandacht geweest voor *beleid* en *tools* die benodigd zijn bij netwerkend werken en de omgang met lokale initiatieven. Een aantal jaar na dato is de tijd rijp om te reflecteren hoe partners in lokale initiatieven de samenwerking met de provincie hebben ervaren, welke sturingsvormen de provincie heeft gebruikt en wat dit betekent voor de rol van de provincie, het initiatief en de samenwerkingsrelatie. Vaak is klimaatbeleid ingericht op Rijks- of op gemeentelijk niveau. Maar juist de provincies krijgen met de introductie van de Regionale Energie Strategieën een belangrijke rol in het concretiseren van maatregelen in de energietransitie, aldus de regisseur van het Klimaatakkoord Ed Nijpels (NRC, 2019c).

Veel initiatieven ontstaan uit onvrede over (het ontbreken van) overheidsbeleid (van Eijk, 2017). Welke rol kunnen en mogen provincies dan nemen omtrent initiatieven uit de samenleving? Welke rol kan Zuid-Holland spelen in het realiseren van een zo’n hoog mogelijke slagingskans en impact van



lokale duurzaamheidsinitiatieven? Hoe verhoudt het beleid van de provincie zich tot initiatieven uit de samenleving? Hoe gaat de provincie om met lokale initiatieven in de duurzaamheidsopgave? En hoe zou de provincie haar lokale initiatieven beter kunnen ondersteunen om zo'n hoog mogelijke impact en -slagingskans te realiseren?

Aan de hand van 2 cases wordt onderzoek gedaan naar hoe de provincie Zuid-Holland stuurt op lokale initiatieven en hoe een zo'n hoog mogelijk slagingskans en impact kan worden gerealiseerd met provinciale ondersteuning.

### 1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het inzicht in hoe lokale duurzaamheidsinitiatieven een zo'n hoog mogelijke impact en – slagingskans kunnen krijgen, met hulp van provinciale ondersteuning. Dit wordt onderzocht door te achterhalen welke sturingsvormen de provincies kunnen toepassen op lokale duurzaamheidsinitiatieven, welke sturingsvorm is toegepast, en welke sturingsvorm de initiatieven en samenwerkingspartners aangeven het effectiefst te vinden.

### 1.4 Vraagstelling

Om te achterhalen hoe met behulp van provinciale ondersteuning lokale duurzaamheidsinitiatieven een zo'n hoog mogelijke impact en – slagingskans kunnen krijgen, is de volgende centrale vraag geformuleerd;

*“Hoe gaat de provincie Zuid-Holland om met lokale initiatieven in de duurzame energietransitie?”*

### 1.5 Relevantie

In deze paragraaf worden de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek behandeld.

#### 1.5.1 Maatschappelijke Relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant doordat het inspeelt op grote actuele trends, zoals werken in netwerken, (burger)participatie, klimaatverandering en de energietransitie (zie o.a. van der Wal, 2017; VNG, 2015; Driessen, van Nieuwaal, Spit, & Termeer, 2009; CBS, 2018).

De afgelopen jaren is er in de provincies veel verzet geweest tegen klimaatmaatregelen. De ervaring leert dat financieel participeren en (burger)participatie het verzet verminderen en het draagvlak vergroten (NRC, 2019c) (Klimaatakkoord, p.216). In de onderzochte casuïstiek van dit onderzoek komen beide thema's terug. Bij financiële participatie kunnen burgers investeren en profiteren van de maatregelen in de energietransitie. Financiële participatie is mogelijk gemaakt in het concept van energiecoöperatie Delen Duurzame energie, waarbij een groot maatschappelijk probleem als energiearmoede wordt aangepakt (Trouw, 2019). Dit initiatief is specifiek gericht op huurders van sociale woningen.



Het aantal mensen dat de energierekening niet kan betalen dreigt te verdubbelen, schrijft Trouw (2019). Met de aanstaande energietransitie verwacht Trouw op basis van onderzoek van Ecorys (2019) dat de energierekening zal stijgen. Energiearmoede lijkt daarmee een groot maatschappelijk probleem, maar lijkt te ontbreken op de politieke agenda (Ecorys, 2019).

*Delen Duurzame Energie* maakt het mogelijk dat de bewoners van huurwoningen hoeven niet te investeren, maar wel mee kunnen delen in de baten van de zonnepanelen op hun daken. Met dit concept wordt geprobeerd energie armoede tegen te gaan.

In dit onderzoek is er ook aandacht voor de verduurzaming van sportaccommodaties. Sportaccommodaties verbruiken veel energie en staan voor een grote verduurzamingsopgave (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2019). Sportvereniging Donk is mooi voorbeeld van een lokaal initiatief, gericht op verduurzaming, in samenwerking met partijen zoals de Groene Club en de provincie Zuid-Holland. Inzichten uit deze casuïstiek kan worden meegenomen in de verdere aanpak van provincies richting lokale duurzaamheidsinitiatieven.

### 1.5.2 Wetenschappelijke Relevantie

Ten eerste draagt dit onderzoek bij aan bestuurskunde en klimaat problematiek, dat eerder een “nieuw bestuurskundig domein” genoemd (Termeer, Meijerink, & Nooteboom, 2009, p. 4). Het bestuurskundige onderzoek naar klimaat groeit namelijk sterk (Driessen, van Nieuwaal, Spit, & Termeer, 2009). Het klimaat heeft een aantal kenmerken die speciale bestuurskundige aandacht legitimeert. Zo denken steeds meer publieke en private organisaties na over hoe ze om kunnen gaan met de effecten van klimaatverandering. Daarnaast leidt klimaatverandering tot maatschappelijke kansen en bedreigingen en is het een nieuw maatschappelijk vraagstuk waar onduidelijk is wie hoofdverantwoordelijk is. In het laatste decennium zijn het klimaatvraagstuk en de bestuurskunde steeds nauwer met elkaar verweven (Pollit, 2015).

Ten tweede verkent dit onderzoek de provinciale – en regionale sturing op lokale initiatieven. Vaak is klimaatbeleid óf landelijk (bijvoorbeeld het klimaatakkoord) óf op gemeentelijk niveau (bijvoorbeeld lokale duurzaamheidsagenda's) vormgegeven. Maar juist die sturing vanuit de provinciale bestuurslaag wordt met de intrede van de RES'en steeds relevanter. In dit onderzoek wordt nader onderzocht hoe lokale initiatieven zich verhouden tot het provinciale schaalniveau en hoe dit samenhangt met het bredere beleid van de provincie.

Ook wordt gebruik gemaakt van verschillende essays van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur die in samenwerking zijn gespreven met de provincie Zuid-Holland, zoals 'Sedimentatie in sturing' (van der Steen et al. 2015) en 'Gepast geregeld, tijdig financieren in netwerken' (Scherpenisse & van der Steen, 2018).



## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is er een introductie tot dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de relevante literatuur op het gebied van bestuurskunde en het klimaatvraagstuk, lokale initiatieven en sturingslogica's die overheidsorganisaties kunnen toepassen. In het derde hoofdstuk is de literatuur geplaatst in een analytisch kader wat als framework wordt gebruikt voor de analyses. Hoofdstuk 4 bespreekt het onderzoeksdesign en methoden van onderzoek waarna in hoofdstuk 5 de analyses zijn gepresenteerd. Aan de hand van het analytisch framework is geanalyseerd welke kenmerken van de verschillende sturingslogica's te herkennen zijn in de onderzochte cases. Ten slotte wordt in het laatste hoofdstuk in de conclusie een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, worden er aanbevelingen gedaan en is er gereflecteerd op het onderzoek.



## 2. Literatuur Review

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel kader van dit onderzoek geschetst. De literatuur review geeft input voor het analytisch kader wat is gepresenteerd in hoofdstuk 3.

Het conceptueel kader is ingedeeld in drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen bestuurskunde het klimaatvraagstuk. Zo wordt er inzicht gegeven in de omslag van government naar governance. In de tweede paragraaf wordt toegelicht wat in dit onderzoek wordt verstaan onder een lokaal initiatief en welke ontwikkelingen in dit domein zichtbaar zijn. In de laatste paragraaf ingegaan op de sturingslogica's die overheden kunnen toepassen. Er worden verschillende inzichten en perspectieven gebundeld om de vormen van overheidssturing toepasbaar te maken op de cases in dit onderzoek.

### 2.1 Bestuurskunde en het Klimaatvraagstuk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen bestuurskunde en de energietransitie. Eerst wordt een korte inleiding gegeven op de (bestuurskundige) complexiteit van het klimaatvraagstuk. Vervolgens wordt ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen zoals de shift van government naar governance en de opkomst van de netwerksamenleving en vermaatschappelijking.

#### 2.1.1 Het klimaatvraagstuk als bestuurskundig domein

Een "nieuw bestuurskundig domein". Zo omschreven Termeer, Meijerink en Nooteboom in 2009 het klimaatvraagstuk vanuit het perspectief van de bestuurskunde (Termeer, Meijerink, & Nooteboom, 2009, p. 4). Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt dat er sinds 2006 in Nederland expliciete beleidsaandacht is voor het klimaat (PBL, 2012). Echter schrijft Pollit (2015) dat onderzoek naar het klimaatvraagstuk in de bestuurskunde ten opzichte van andere disciplines pas laat is gestart.

In het laatste decennium zijn het klimaatvraagstuk en de bestuurskunde steeds nauwer met elkaar verweven. Pollit (2015) stelt dat het klimaatvraagstuk kenmerken toont van 'wicked problems'. Zo zijn er veel verschillende beleidssectoren en publieke- en private actoren betrokken. Daarnaast wordt klimaatvraagstuk op verschillende manieren geframed. In Nederland is dit zichtbaar in hoe politieke partijen de klimaatverandering framen. Zo spreken GroenLinks en de Partij voor de Dieren over een 'klimaatcrisis'<sup>1</sup> en Forum voor Democratie over 'absurde klimaatzin' en dat het klimaatakkoord minstens 1000 miljard euro gaat kosten<sup>2</sup>. Kortom, omtrent het klimaatvraagstuk spelen vele uitdagingen voor publiek management (Pollit, 2015). Deze zaken verklaren de toegenomen aandacht vanuit de bestuurskunde. Het klimaatvraagstuk gaat iedereen aan. Dat betekent dat de overheid te

---

<sup>1</sup> Zie o.a. Motie van Raan en Thieme: *Kamerstukken II 2018/19, 35 200, nr. 22*

<sup>2</sup> Zie o.a. Motie van Baudet: *Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 374*

maken heeft met veel stakeholders. Dit is een groot verschil ten opzichte van een aantal jaar geleden, toen de verhouding tussen de overheid en stakeholders nog heel anders was. Deze ontwikkeling wordt ook wel omschreven als de ontwikkeling van government naar governance.

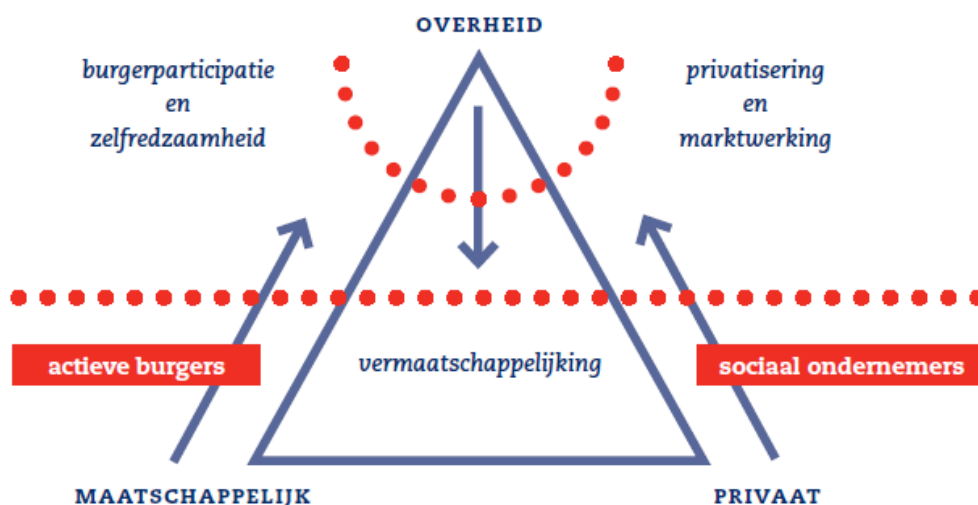
### 2.1.2 Van Government naar Governance

Steeds vaker zijn verschillende partijen op eigen initiatief betrokken bij publieke vraagstukken. Ook legt de overheid steeds meer nadruk op burgerparticipatie, zelfredzaamheid, privatisering en marktwerking (van der Steen et al. 2015). Door dit samenspel neemt de complexiteit rondom die vraagstukken toe (Scherpenisse & van der Steen, 2018). Dit heeft de omslag van *government* naar *governance* geïnitieerd. Er wordt steeds meer van buiten naar binnen gewerkt, in plaats van andersom.

Deze omslag bracht het besef mee dat een door een centrale overheid geregisseerde samenleving niet meer van deze tijd is. Er wordt regelmatig geopperd om deze governance principes bij het klimaatvraagstuk achterwege te laten omdat het vraagstuk zo urgent is. Termeer en Meijerink (2009) stellen hier hun vraagtekens bij. Zij stellen dat een strak geregisseerde centrale sturing niet effectief is bij onderwerpen waar veel onzekerheid in is, zoals in dit geval het klimaatvraagstuk.

### 2.1.3 Vermaatschappelijking en de netwerksamenleving

Van der Steen et al. (2015) stellen dat publieke waarde via drie partijen gerealiseerd kunnen worden: via de overheid, via de markt en via de maatschappij. Zij concluderen dat publieke waarde steeds meer in samenwerking tussen deze partijen tot stand komt, en omschrijven dit fenomeen met 'vermaatschappelijking'. Dit komt overeen met de zienswijze van Stoker (2006), die stelt dat publieke waarde steeds meer wordt gecreëerd door samenwerking in netwerken. Hoe publieke organisaties hier sturing aan kunnen geven, wordt besproken in het theoretisch framework.



Figuur 1: Vermaatschappelijking (van der Steen et al. 2015)

Door ontwikkelingen zoals *vermaatschappelijking* zijn er verschillende georganiseerde en organiseerde partijen die zich inzetten om publieke waarde te realiseren. Er wordt steeds meer samengewerkt in verschillende netwerken (Stoker, 2006) en er speelt er steeds een andere dynamiek. Deze ontwikkeling wordt ook wel omschreven met de opkomst van de netwerksamenleving; *“een samenleving waarin verschillende (georganiseerde en ongeorganiseerde) partijen met maatschappelijke thema’s bezig zijn, in wisselende samenstellingen die niet hiërarchisch maar horizontaal tot stand komen”* (Scherpenisse & van der Steen, 2018, p. 4).

Dat betekent dat de overheid soms zelf het mandaat heeft om beslissingen te nemen. Andere keren nemen juist maatschappelijke partijen het initiatief. Daarom wordt de samenwerking in een netwerksamenleving omschreven als horizontaal en niet hiërarchisch. Deze ontwikkelingen zorgen dat lokale initiatieven een steeds relevanter fenomeen worden.

## 2.2 Lokale Initiatieven

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de 50% van alle nieuwe wind- en zonneparken eigendom wordt van de lokale omgeving. Dit krijgt vaak vorm via lokale initiatieven, waarbij burgers en bedrijven zich verenigen in energie coöperaties. Het aantal initiatieven op het gebied van duurzaamheid groeit. Wat is een lokaal initiatief? Is die betrokkenheid van burgers, bedrijven en verenigingen bij publieke vraagstukken iets nieuws, of is het iets van alle tijden? In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de literatuur geprobeerd antwoord te geven op deze vragen.

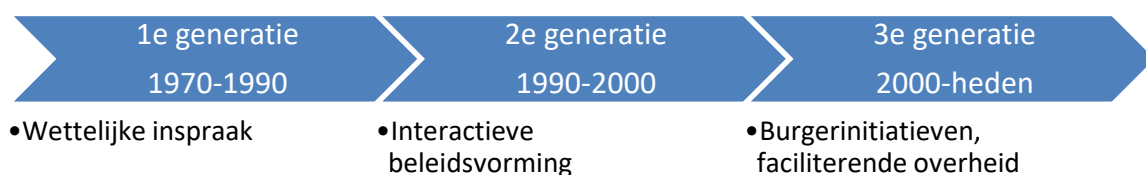
### 2.2.1 Is samenwerking tussen overheid en burgers ‘nieuw’?

Van der Meer (2012a) stelt dat interactie tussen overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke partijen kenmerkend is voor de geschiedenis van het Nederlands openbaar bestuur. Toch worstelt het openbaar bestuur al tientallen jaren met de vraag hoe burgers te betrekken bij de productie of dienstverlening in het publieke domein (van Eijk, Steen, & Torenvlied, 2019).

Dat meerdere belanghebbenden, zoals bedrijven, verenigingen en burgers, betrokken zijn bij publieke vraagstukken is in Nederland niet iets nieuws. Echter is er wel een ontwikkeling te zien dat publieke waarde door de overheid wordt gerealiseerd in samenwerking met informele netwerken, bedrijven en sportverenigingen. Deze trend wordt ook wel omschreven als *vermaatschappelijking* of de opkomst van een *netwerksamenleving* (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). Voor bepaalde problemen erkent de overheid niet zelf alle oplossingen in pacht te hebben. Bijvoorbeeld omtrent de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Omdat nagenoeg alles in ons dagelijks handelen CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt, is samenwerking met partijen in de hele samenleving om de klimaatdoelstellingen te halen.

#### *Burgerparticipatie*

Er is geen eenduidige definitie van een “burgerinitiatief” of “burgerparticipatie”. In de literatuur zijn verschillende definities terug te vinden, maar ze zijn vaak niet concreet, leggen verschillende nadrukken of zijn zelfs tegenstrijdig (van der Heijden, van der Mark, Meiresonne, & van Zuylen, 2007). Burgerparticipatie en de definitie daarvan zijn in ontwikkeling. Van der Heijden (2007) stelt dat de ontwikkeling van burgerparticipatie op te delen is in drie generaties.



**Figuur 2: Burgerparticipatie in ontwikkeling**

Samenwerking tussen de overheid en burgers is een kenmerk van de derde generatie van burgerparticipatie. Lokale initiatieven zijn in deze generatie een van de belangrijkste kenmerken, en zijn opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving (van der Heijden et al. 2007). Burgerparticipatie brengt enkele voordelen met zich mee. Zo zou burgerparticipatie de steun van burgers en de sociale cohesie kunnen verbeteren (Verhoeven & Tonkens, 2013). Daarnaast wordt verondersteld dat participatie leidt tot meer draagvlak (Edelenbos, 2000). Ook wordt verondersteld dat lokale burgerinitiatieven op een gebied vaak ook doorwerken in andere gebieden. Zo kunnen duurzaamheidsinitiatieven ook effect hebben op de sociale cohesie in de wijk (VNG, 2015).

### *Lokale Initiatieven*

Lokale initiatieven zijn een vorm van participatie, waarbij het initiëren van een project buiten de overheid ligt. In de participatieladder van Edelenbos (2000) wordt deze vorm van participatie geschaard onder “meebeslissen”. Vaak worden deze initiatieven gestart door een (groep) burger(s); een burgerinitiatief.

Waar Edelenbos (2000) zijn onderzoek zich met name richtte op de samenleving en typen participatie, hebben Pröpper en Steenbeek (1999) in hun onderzoek gepoogd een verbinding te leggen met sturingsstijlen van overheidsorganisaties. Dit hebben zij gedaan door verschillende bestuursstijlen te koppelen aan de vormen van participatie in de participatieladder van Edelenbos (2000). Dit model is gepresenteerd in tabel 1 en geldt als input voor het analytisch framework in hoofdstuk 3.

**Tabel 1: De Participatieladder en Bestuursstijlen (Pröpper en Steenbeek, 1999)**

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)
Participant niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl
Informereren	Open autoritaire stijl
Raadplegen	Consultatieve stijl
Adviseren	Participatieve stijl
Coproduceren	Delegerende stijl Samenwerkende stijl
Meebeslissen	Faciliterende stijl

De bestuursstijlen hebben in het analytisch framework een plaats onder de indicator “rol van de overheid”.

In samenwerking met onder andere de Universiteit Leiden en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (hierna: NSOB) heeft de provincie Zuid-Holland de tool ‘financieren in netwerken’ opgezet. In deze tool wordt een burgerinitiatief als volgt omschreven:

*“Wanneer burgers zich inzetten voor een taak of doelstelling waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen wordt dit een burgerinitiatief genoemd”* - (Provincie Zuid-Holland, 2019b)

### 2.2.2 Drijfveren van overheid en burgers om samen te werken

Zoals is beschreven in hoofdstuk 2.1 is er een ontwikkeling te zien dat publieke waarde door de overheid wordt gerealiseerd in samenwerking met informele netwerken, bedrijven en sportverenigingen. Deze trend wordt ook wel omschreven als *vermaatschappelijking* of de opkomst van een *netwerksamenleving* (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). De noodzaak om samen te werken is dus duidelijk. Van Eijk (2017) stelt dat het ‘moeten’ samen werken met verschillende partijen wat anders dan echte betrokken zijn. Maar juist die betrokkenheid is volgens het proefschrift van van Eijk een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking.

*“Deelname aan coproductie is niet hetzelfde als het daadwerkelijk betrokken voelen bij coproductie”* - (van Eijk, 2017, p. 253)

In haar proefschrift stelt van Eijk (2017) namelijk dat betrokkenheid een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle coproductie. Wat zijn de drijfveren waardoor men wil bijdragen aan de samenwerking tussen de overheid en de maatschappij?

#### *Drijfveren van Initiatiefnemers*

Uit van Eijk (2017) haar onderzoek blijkt dat er drie redenen zijn waarom burgers zich betrokken voelen bij coproductie. De eerste drijfveer is gericht om *impact te hebben op het gevoerde beleid*. Zij ervaren dat hun inspanningen een positief verschil maken op hun omgeving. Daarnaast staan mensen die worden gedreven door een *ideologisch beeld*. Zij participeren graag in processen met de overheid door hun overtuiging na te streven. Zo kan men een lokaal initiatief opstarten om zonnepanelen op daken van bedrijven te plaatsen, omdat zij graag bijdragen aan de verduurzaming van de aarde.

Een derde drijfveer is die van *gemeenschapszin*; de motivatie om je op de gemeenschap te richten in plaats van jezelf. Dit is een opvallende drijfveer: *“de coproductieliteratuur veronderstelt vaak dat coproducenten gedreven worden door materiele prikkels en intrinsieke beloningen. Daarom is de motivatie om je op de gemeenschap te richten, opmerkelijk”*. (van Eijk, 2017, p. 250).

### *Drijfveren van de overheid*

Waarom kiezen overheidsinstanties om met burgers om samen te werken? Er wordt wel eens gesteld dat de overheid inzet op *de participatiesamenleving* omdat men zoveel moet bezuinigen (Trouw, 2017). Er is een toenemende roep om een terughoudende rol van politici en publieke organisaties (Lane, 2013). Daarnaast roept de opkomst van ‘wicked problems’ om het probleemoplossend vermogen van een breed spectrum aan belanghebbenden. Daar vallen ook burgers onder. Er wordt ook gesteld dat door de verzorgingsstaat burgers hun creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen hebben verloren (Verhoeven & Tonkens, 2011). Daarom zou de overheid ervoor moeten zorgen dat burgers worden gefaciliteerd om hen in staat te stellen initiatief te nemen. Daarin is volgens Verhoeven en Tonkens (2011) de opstelling van *publieke professionals* essentieel (BZK, 2011). Maar wat doet de overheid om die betrokkenheid te stimuleren? En wat zijn de drijfveren van publieke professionals om mee te werken aan initiatieven?

### *Drijfveren publieke professionals*

Voordat we spreken over de drijfveren van publieke professionals is het eerst belangrijk om te bespreken wat publieke professionals zijn. Van Eijk (2017) omschrijft een publieke professional als “*een persoon die werkt voor een publieke of semipublieke organisatie en verantwoordelijkheid is voor activiteiten in het leveren van publieke diensten*” (van Eijk, 2017, p. 128).

Publieke professionals hebben vaak geen tot weinig keuzevrijheid om te participeren in coproductie. Vaak is dit onderdeel van het werk of een beslissing van bovenhand. Toch is betrokkenheid van publieke professionals een sleutelfactoren voor een succesvolle samenwerking met lokale initiatieven (Verhoeven & Tonkens, 2011).

Uit het onderzoek van van Eijk (2017) zijn een aantal empirische inzichten naar voren gekomen. Zo stelt van Eijk dat er drie dimensies van betrokkenheid van publieke professionals zijn. Zo stelt zij dat de perceptie op het belang en de impact van coproductie belangrijke drijfveren zijn. Ook is er een drijfveer om persoonlijk betrokken te zijn. Deze dimensies zijn ingegeven vanuit karakter en persoonlijke overtuigingen. Volgens onderzoek van van Eijk (2017) hebben ook organisatiekenmerken invloed op de betrokkenheid van professionals.

### *Organisatiekenmerken*

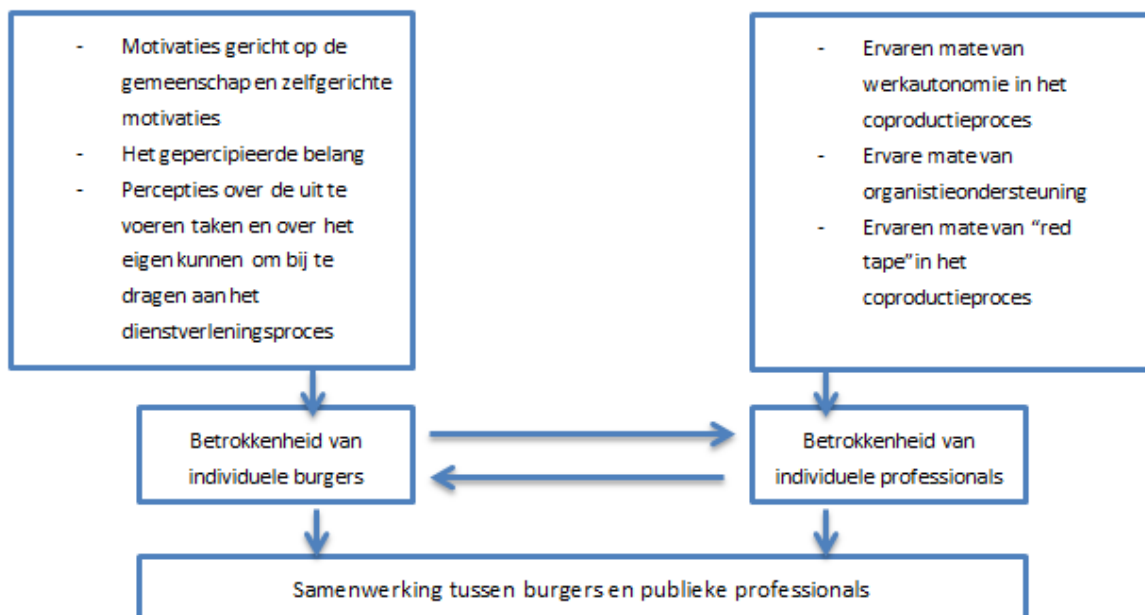
Zoals eerder is gesteld, is de houding van publieke professionals essentieel bij succesvolle coproducties. Naast hun karakter heeft ook de organisatie invloed op de betrokkenheid van publieke professionals. In het onderzoek van van Eijk (2017) zijn de volgende drie kenmerken onderzocht;

1. Ervaren werkautonomie
2. Ervaren ondersteuning vanuit de organisatie
3. Ervaren regeldruk

Uit het onderzoek blijkt dat de ervaren werkautonomie en ondersteuning vanuit de organisatie een *positief* effect hebben op de betrokkenheid van publieke professionals bij coproductie. Voor de regeldruk en *red tape* geldt het tegenovergestelde.

Voor een succesvolle coproductie is betrokkenheid en motivatie van alle partners in de samenwerking vereist. Uit onderzoek van van Eijk (2017) blijkt dat betrokkenheid wordt gestimuleerd door het tonen van waardering en betrokkenheid. Daarnaast moeten alle actoren in het samenwerkingsverband toegevoegde waarde van de samenwerking zien. In onderstaand model zijn alle inzichten gepresenteerd.

Daarnaast pleit van Eijk (2017) voor het uiten van waarderingen over en weer. Uit haar onderzoek blijkt dat publieke professionals en burgers minder geïnspireerd zijn om werk te verzetten als deze niet (expliciet) gewaardeerd worden door de ander. Voor publieke professionals kan dit ook gelden voor waardering vanuit de organisatie. Ook hoogleraar Evelien Tonkens (2019) pleit voor waardering voor van de overheid naar lokale initiatieven en andersom.



Figuur 3: Drijfveren voor coproductie (van Eijk, 2017)

### 2.2.3 Samenwerken voor maatschappelijk draagvlak

Draagvlak is een concept dat regelmatig in de kranten voorbijkomt, bijvoorbeeld als het gaat over de energietransitie. Een kleine greep uit krantenkoppen uit het NRC en Trouw: “*Geen windmolen meer in de provincie zonder draagvlak*” (NRC, 2019c), en “*Inzetten op klimaatadaptatie kan meer draagvlak opleveren dan CO<sub>2</sub>-uitstootbeperkende maatregelen*” (Trouw, 2019). Binnen de bestuurskunde heerst de opvatting dat participatie in beleidsprocessen kunnen leiden tot meer draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004) (Edelenbos, 2000). Hondeghem et al. (2013) stellen dat “bij elke hervorming



draagvlak bij de diverse actoren een ‘belangrijke succesfactor’ is” (Hondegheem, van Dooren, de Rynck, Verschuere, & Op de Beeck, 2013, p. 156). In deze sub paragraaf wordt daarom het concept “maatschappelijk draagvlak” nader bekeken.

Draagvlak heeft net als veel andere concepten verschillende definities afhankelijk van de context (Goldenbeld & Vis, 2001). Een veelgebruikte en algemene definitie is die van Bartels et al. (1998). Hij omschrijft draagvlak als volgt: *“Draagvlak is een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt.”* - (Bartels, Nelissen, & Ruelle, 1998, p. 405).

Boedeltje en de Graaf (2004) onderscheiden twee verschillende typen draagvlak. Zij maken onderscheid tussen *inhoudelijk-* en *procesdraagvlak*. Inhoudelijk draagvlak betreft de acceptatie van inhoudelijk overheidsbeleid. Draagvlak kan ook ontstaan door het proces waardoor beleid tot stand is gekomen, bijvoorbeeld door het faciliteren van participatie: *procesdraagvlak*.

Procesdraagvlak heeft wel invloed op inhoudelijk draagvlak, maar andersom geldt dit niet. Tops (1999) stelt dat procesdraagvlak noodzakelijk is voor inhoudelijk draagvlak, maar niet voldoende. Daarmee zou je procesdraagvlak ook wel een *hygiëne factor* kunnen noemen; indien het niet voldoende is zorgt het voor ontevredenheid en weerstand; als het wel aanwezig is maakt het niet extra tevreden. De praktijk schetst echter een genuanceerder beeld. Zo blijkt uit onderzoek van Pröpper en Steenbeek (1998) dat in 75% van de situaties een verbetering in procesdraagvlak leidt tot meer inhoudelijk draagvlak. Er is dus sprake van samenhang tussen proces- en inhoudelijk draagvlak.

In dit onderzoek zijn de definities van Bartels et. al. (1998) en Boedeltje en de Graaf (2004) samengevoegd. In het licht van het onderwerp gericht op burgerinitiatieven van dit onderzoek is daarom gekozen om procesdraagvlak mee te nemen in de definitie.

In dit onderzoek wordt maatschappelijk draagvlak als volgt gedefinieerd:

*“Maatschappelijk Draagvlak is het positief of neutraal ontvangen van beleid door belanghebbende burgers, waarbij het ontvangen zowel invloed heeft op de inhoud als op het proces van het beleid”*

## 2.3 Sturingslogica's

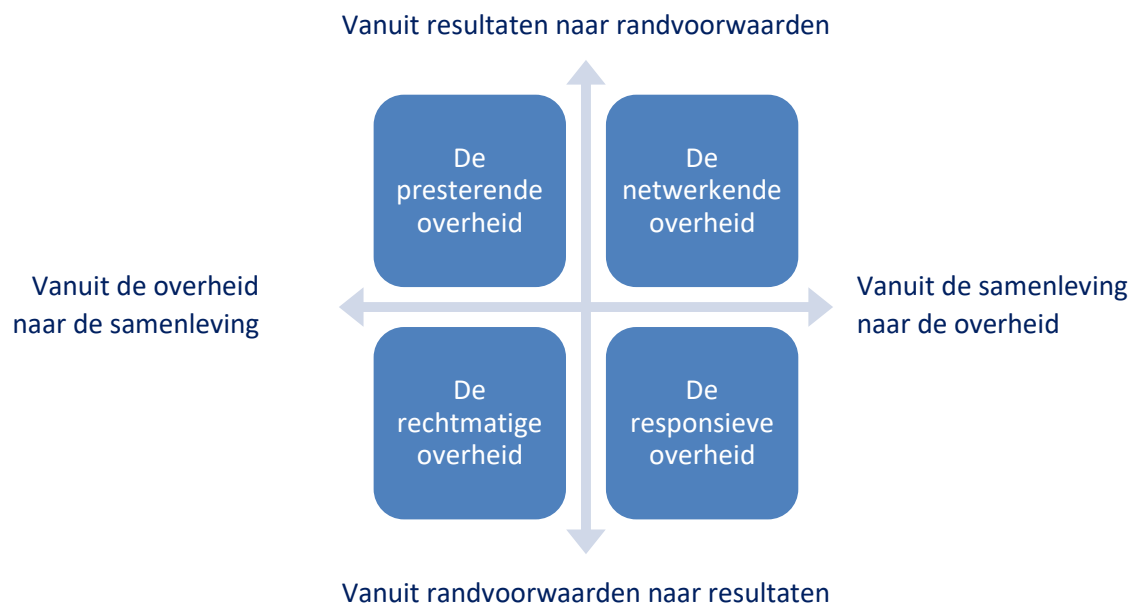
In deze paragraaf wordt in lijn met het rapport “Sedimentatie in Sturing” van de NSOB (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015) de ontwikkeling van government naar governance beschreven aan de hand van de vier vormen van overheidssturing. Dit essay is geschreven bij de provincie Zuid-Holland en combineert zodoende de wetenschap en empirie.

De vier vormen van overheidssturing zijn ten behoeve van het onderzoek uiteengezet en aangevuld met de rol die lokale initiatieven innemen in de sturingsprincipes. Vervolgens is er nader ingegaan op de relatie tussen partijen die de verschillende sturingsprincipes met zich meebrengen, gespiegeld aan de klassieke principaal-agent theorie en de stewardshiptheorie.

Van der Steen et al. (2015) bespreken vier vormen van overheidssturing en manieren om publieke waarde te realiseren. In de volgende sub paragrafen worden de vier sturingsvormen besproken. Daarbij wordt ingegaan op welke waarden centraal staan (1), hoe publieke waarde wordt gerealiseerd (2), wie de deelnemers zijn in de sturing (3) en in welke situatie de sturing kan worden toegepast (4).

Deze subparagraaf is input voor het analytisch kader in hoofdstuk 3. Daar wordt onderscheid gemaakt naar vier indicatoren.

1. de rol van de overheid,
2. rol van het initiatief,
3. de sturingsrelatie
4. rol van financiering



**Figuur 4: Vier vormen van overheidssturing (van der Steen et al. 2015)**

In dit kwadrant maken twee variabelen onderscheid tussen de vier vormen. Enerzijds stelt dit kwadrant de vraag waar de nadruk in ligt op de sturing: het realiseren van concrete resultaten (boven) of het scheppen van randvoorwaarden (beneden)? Anderzijds maakt het onderscheid in wie leidend is in de sturing: de samenleving (rechts) of de overheid (links)?

### *De rechtmatige overheid*

De eerste vorm van overheidssturing is de “public administration” benadering, waarbij de nadruk ligt de *waarden* legitimiteit, rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid. Er is sprake van een strikte scheiding tussen politiek en de ambtenarij en een sterk ontwikkelde bureaucratie. Er is veel aandacht voor regels maar weinig aandacht voor de uitvoering van beleid: de uitvoering wordt namelijk ‘als vanzelfsprekend ervaren’.

In deze sturingsvorm wordt *publieke waarde* gerealiseerd door zorgvuldig de letter van de wet uit te voeren. Het is belangrijk dat er rechtmatig wordt omgegaan met beleidsregels, waarbij weinig tot geen ruimte is voor uitzonderingen. Uitzonderingen kunnen willekeurig en daarmee rechtsongelijkheid in de hand werken. De opgaven van de provincie moeten vanuit deze sturingsvorm rechtmatig en zorgvuldig worden uitgevoerd.

*“Bij public administration is de verhouding met de samenleving gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren”* - (van der Steen, Faber, Frankowski, & Norbuis, 2018, p. 24)

De sturingslogica van de rechtmatige overheid is gebaseerd op de inzichten van Max Weber (Rainey, 2014). Vanuit historisch perspectief was er ten tijde van Weber (1864-1920) nog geen sprake van een eerste generatie van burgerparticipatie. Er is daarom in deze sturingslogica in de literatuur geen rol beschreven voor lokale initiatieven.

Deze sturingsvorm leent zich met name bij situaties waar weinig draagvlak voor is en die maatschappelijk zeer omstreden zijn, zoals de plaatsing van een asielzoekerscentra. Ook de plaatsing van een windmolenpark op een locatie waar weerstand tegen is, kan vallen onder deze sturingslogica.

### *De presterende overheid*

New Public Management (*hierna: NPM*) is een verzameling van ideeën hoe de publieke sector beter kon aansluiten op ontwikkelingen in de samenleving (Hood, 1991). Ten tijde van het ontstaan van de NPM-stroming was er veel aan de hand: er waren sociale en financiële crisissen eind jaren '70, toenemende globalisering en er was een grote bureaucratische overheid. Dit zorgden voor kritiek op de effectiviteit en flexibiliteit van de overheid (Kettl, 2005).

*In this present crisis, the government is not the solution to our problem, government is the problem.” – Ronald Reagan bij zijn inaugurele rede (1981)*

Volgens Denhardt (2015) bestond de kritiek op de overheid uit drie dimensies: overheidsinstanties moesten productiever werken, ambtenaren dienen meer verantwoordelijkheid te dragen voor resultaten en er moet meer voordeel halen uit competitie op de markt, bijvoorbeeld via outsourcing (Denhardt, 2015, p. 155).

In de logica van de presterende overheid staan de *waarden* rechtmatigheid, doelmatigheid en prestatiegerichtheid centraal. In deze sturingsvorm genereert de overheid *publieke waarde* door vooraf overeengekomen prestaties (zelf) te realiseren.

NPM is ontwikkeld in de jaren '70 en zo'n 20 jaar later geïntroduceerd in publieke organisaties (Pollit & Bouckaert, 2011). De burgerparticipatie bevond zich toen in de 1<sup>ste</sup> generatie. Burgers hadden wettelijke inspraak. In deze sturingsvorm is de overheid zelfverantwoordelijk voor het realiseren van haar taken, en wordt geen noemenswaardige bijdrage van de samenleving verwacht. De nadruk verschuift van politieke doelen naar het realiseren van afgesproken prestaties.

Deze sturingslogica leent zich met name bij situaties waarbij specialistische kennis nodig is of er duidelijke prestaties vooraf overeengekomen zijn. De overheid kan dan besluiten de taak zelf uit te voeren of door controle te houden door het uit te besteden aan een private partij.

### *De netwerkende overheid*

Ten derde kan de overheid sturen op samenwerking: dit wordt ook wel omschreven als de netwerkende overheid. In deze sturingslogica staan de *waarden* samenwerking en gemeenschappelijkheid centraal. Kenis en Provan (2008) omschrijven 'network governance' als volgt:

*"Network Governance is het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen een bepaalde outcome te bewerkstelligen."* -

(Kenis & Provan, 2008, p. 296)

Met deze sturingsvorm wordt *publieke waarde* gerealiseerd door samen te werken en door het vervlechten van doelen. Deze manier van sturen benodigt dat de overheid zoekt naar (maatschappelijke) partijen die een gezamenlijk doel willen bereiken. De veronderstelling is dat individuele organisaties niet het resultaat kunnen behalen, maar samenwerking nodig is. Bij deze sturingsvorm dient de overheid te kunnen onderhandelen, verbinding tussen verschillende partijen te leggen en de gedeelde doelen te formaliseren in (meetbare) afspraken om naleving te bewaken (van der Steen et al. 2015).

In deze sturingslogica wordt er met name samengewerkt met 'gevestigde formele partijen' met een rechtsvorm (van der Steen, Schulz, Schram, Frissen, & van Twist, 2019). Dit kan uiteenlopen van gemeenten, bedrijven en Ngo's tot sport- en bewonersverenigingen. Dit is een belangrijke voorwaarde

omdat de samenwerking vaak wordt geformaliseerd met een akkoord of overeenkomst. Met individuele burgers of ad hoc netwerken wordt in deze sturingslogica geen samenwerking aangegaan.

### *De responsieve overheid*

Met dit sturingsprincipe neemt de overheid een responsieve rol en in wordt het geconfronteerd met maatschappelijke veerkracht en energie uit de samenleving (van der Steen et al. 2015). Die beweging van buiten komt niet vanuit organisaties, maar vanuit initiatieven uit de samenleving. Burgers leveren namelijk steeds vaker een bijdrage aan de dienstverlening van het openbaar bestuur (van der Meer, 2012a). In deze sturingsvorm staan de *waarden* participatie, samenwerking en burgerschap centraal.

In deze sturingsvorm wordt *publieke waarde* gerealiseerd door zowel de overheid als de maatschappij, eenieder op eigen manier met eigen doelen. Onderzoekers betogen namelijk dat de traditionele sturingsystemen Public Administration en New Public Management met de opkomst van *wicked problems* vaak niet leiden tot de gewenste maatschappelijke resultaten (Longstaff, 2005) (Meijs, 2004). Wicked problems zijn complexe en integrale problemen die vragen om een aanpak in samenwerking met meerdere belanghebbenden (Karré et al. 2011) en zijn vaak *glocal* van aard – *global* omdat de problemen niet gebonden zijn tot 1 samenleving, en *local* omdat de gevolgen wel lokaal zichtbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is klimaatverandering.

In deze sturingsvorm wordt samengewerkt met informele adhoc netwerken. Een rechtsvorm is niet nodig. De overheid komt namelijk in aanraking met dynamiek vanuit de samenleving. Bij dit sturingsprincipe is de rol van de overheid om initiatieven uit de samenleving te verbinden met eigen doelen en ambities. Anderszijds kan de overheid ook een doel formuleren die initiatieven van buiten aantrekt – zoals de Right to Challenge (VNG, 2019).

### *Sedimentatie in Sturing*

In het NSOB-rapport 'sedimentatie in sturing' worden de vier vormen van overheidssturing beschreven met het beeld van *sedimentatie*. Van der Steen et al. (2015) omschrijven namelijk dat een effectieve overheid alle vormen van overheidssturing moet beheersen. Wanneer een netwerkende aanpak wordt gebruikt, blijven prestatiebesturing en rechtmatigheid belangrijke thema's. Kortom, ze zijn *tegelijk* aan de orde en bestaan naast elkaar. De NSOB omschrijft dit als *meervoudig organiseren*.

Voor de publieke professionals betekent dit dat men verschillende manieren werken moet beheersen. In elke sturingsvorm de nadruk ligt op andere waarden en is er daarom sprake van verschillende logica's. Door die verscheidenheid kunnen die logica's soms botsen.

### 2.3.1 Botsende logica's

Uit diverse wetenschappelijke publicaties blijkt dat de professionaliteit van publieke professionals in Nederland onder druk staat (Tonkens, 2013). Vaak worden administratieve rompslomp en bureaucratie als redenen hiervoor aangevoerd. Van der Steen (2015) en Tonkens (2013) stellen dat verschillende logica's kunnen botsen.

Twee logica's die botsen zijn die van de interne en externe logica. Overheden werken steeds meer van buiten naar binnen. Echter gebeurt "het werken *buiten* volgens de systemen, protocollen, kaders en gebruiken die op de logica van *binnen* zijn gebaseerd"- (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015, p. 32). Als het gaat over de interne logica spreekt men vaak over verantwoording en rechtmatigheid, die benadrukt zijn in eerste twee vormen van overheidssturing. Bij de externe logica spreekt men vaak over werken in netwerken en met lokale initiatieven; deze zijn benadrukt in de laatste twee vormen van overheidssturing. In dit geval betekent dat *niet* dat het werken buiten, onmogelijk wordt gemaakt door de interne logica. Verantwoording is namelijk altijd een belangrijk element in overheidshandelen. Wel kan er zo een spanning kan ontstaan tussen de interne regels van de organisatie en wensen van initiatieven uit de maatschappij.

Tonkens (2013) schrijft over de botsing tussen twee logica's; de bureaucratische logica en de participatieve logica. De bureaucratische logica heeft een juridische grondslag en legt de nadruk op rechtsgelijkheid en rechtmatigheid. Deze logica is een aanhangsel van de sturingsvorm public administration, de rechtmatige overheid. De participatieve logica gaat meer uit van maatwerk, informele netwerken en spontaniteit (Tonkens, 2019). Deze logica's kunnen conflicten geven tussen initiatieven en de ambtenaren.

### 2.3.2 Sturingslogica's en vormen van financiering

Financiering kan worden ingezet als sturingsmiddel door de overheid. Financiering is niet gerelateerd aan een van de vier sturingsvormen. In elke sturingsvorm is er namelijk een plaats voor financiering. In deze sub paragraaf wordt financiering geplaatst in de vier vormen van overheidssturing, in lijn met de essay "Gepast Geregeld – tijdig financieren in netwerken" (Scherpenisse & van der Steen, 2018).

#### *Financieren in de Rechtmatige overheid – Transparante en zorgvuldige financiering*

De rol van financiering ligt bij de rechtmatige overheid in overeenstemming met de belangrijkste waarden; rechtmatigheid, transparantie en rechtsgelijkheid. Dit betekent dat het subsidieproces wordt ingericht vanuit strenge procedures en in lijn met de interne planning & control cyclus. Vanuit de politiek worden kaders geformuleerd waar anderen invulling geven. Het proces is

belangrijker dan het de doelrealisatie. Kortom, financiering vindt plaats van buiten naar binnen en vanuit randvoorwaarden.

#### *Financieren in de Presterende overheid – financiering met nadruk op prestatiemeting*

Bij de presterende overheid wordt financiering ingezet om te sturen op doelrealisatie. Net als bij het rechtmatige sturingsprincipe bepaald de overheid waar andere partijen invulling aan kunnen geven. In deze sturingsvorm bepaald de politiek concrete doelen die met de inzet van middelen door andere partijen worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de publiek – private samenwerking waar Rijkswaterstaat veel gebruik van maakt. Kortom, financiering vindt plaats van binnen naar buiten en vanuit concrete doelen.

#### *Financieren in de Netwerkende overheid – financiering als inbreng in alliantie*

De rol van financiering in een netwerkende overheid komt overeen met het uitgangspunt waarom een overheid netwerkend werkt. Namelijk, dat bepaalde doelen niet alleen door de organisatie zelf behaald kunnen worden. Bij deze sturingsvorm brengt de overheid geld in een samenwerkingsverband met meerdere partijen om zo een gezamenlijk doel te bereiken. Net als bij de presterende overheid staat de doelrealisatie bij de financiering voorop. Echter zijn in deze sturingsvorm de doelen gezamenlijk overeengekomen. Kortom, financiering vindt plaats van plaats van buiten naar binnen, vanuit overeengekomen concrete doelen.

#### *Financieren in de Responsieve overheid – financiering als vehikel voor dynamiek*

Bij de responsieve overheid wordt financiering ingezet om dynamiek in een netwerk te realiseren. Net als bij de rechtmatige overheid is een goed proces het uitgangspunt, en niet doelrealisatie. Dit komt omdat andere partijen ‘in the lead’ zijn voor de uitvoer van bepaalde taken. Dat betekent dat de provincie niet vooraf weet welk precieze resultaat wordt behaald. Het doel van de financiering is namelijk om initiatieven te faciliteren en ondersteunen. Kortom, financiering vindt plaats van buiten naar binnen, vanuit randvoorwaarden.

### 2.3.3 Sturingsrelaties

Bij het onderzoeken naar de sturing van de provincie op lokale initiatieven is de relatie een belangrijk thema. Daarom wordent in deze paragraaf de sturingsrelaties tussen de provincie en de lokale initiatieven uiteengezet aan de hand van de principaal-agent theorie en de stewardshiptheorie.

#### *De Principaal-agent theorie*

De principaal-agent theorie gaat uit van een relatie tussen twee partijen: de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer). De principaal betaalt de agent om handelingen uit te voeren die hij zelf niet kan uitvoeren omdat hij niet over dezelfde kennis of informatie beschikt. De

agent wordt betaald in de waarde van zijn of haar output. Beide partijen streven zoveel mogelijk 'winst' na tegen zo weinig mogelijk inspanning (Moe, 1984).

Deze theorie heeft een belangrijke aanname: er is sprake van *asymmetrische informatie* tussen de twee partijen. Dit resulteert volgens Lane (2013) in twee grote problemen die hij beschrijft als volgt: *moral hazard* en *adverse selection*. Moral hazard gaat uit van conflicterende doelen tussen beide partijen. Adverse selection gaat uit van het feit dat de agent meer kennis heeft dan de principaal.

Vanuit lokaal initiatief perspectief gezien geeft de overheid (principaal) instructies aan andere partijen (agents) om activiteiten uit te voeren die aansluiten bij hun doelen. Controle is een belangrijke factor in dit model (Eisenhardt, 1989).

Schillemans (2010) stelt dat de principaal-agent theorie in veel casussen toepasbaar is, al stelt hij tegelijk de toepasbaarheid ook ter discussie. Zo veronderstelt hij dat de principaal-agent theorie mogelijk niet goed bruikbaar is voor analyses in de publieke sector. Reden hiervoor is dat het model lastig toepasbaar is bij moeilijk meetbare diensten, waar vaak sprake van is in de publieke sector (de Bruijn, 2006), en uitgaat van economische veronderstellingen. Wel draagt het principaal-agent model bij aan het verminderen van complexiteit. Daarmee is het model nuttig om te gebruiken (Eisenhardt, 1989).

### *De Stewardshiptheorie*

Davis, Schoorman & Donaldson (1997) hebben eind vorige eeuw een de 'Stewardshiptheorie' ontwikkeld. Deze theorie is ontwikkeld vanuit de psychologie en sociologie (Corbey, 2010) en springt in op een tekortkoming van de principaal-agent theorie, namelijk dat deze uitsluitend economisch gestuurd zou zijn (Schillemans, 2010). Ondanks dat naar dit model nog niet veel empirisch onderzoek is gedaan biedt het nieuwe inzichten. Corbey (2010) schrijft dat het grote verschil tussen de stewardshiptheorie en principaal-agent theorie zit in het mensbeeld.

*"De stewardshiptheorie gaat ervan uit dat collectieve doeleinden een hoger nut hebben voor de persoon dan zijn eigen belang."* - (Corbey, 2010, p. 489)

De stewardshiptheorie gaat uit van gelijke belangen tussen principaal en steward. De doelen van de principaal en van de steward komen dus overeen. Er is sprake van onderling vertrouwen waardoor controles niet nodig zijn. Ook veronderstelt dit model dat er geen sprake is van asymmetrische informatie tussen beide partijen (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). Hierdoor is er niet net zoals bij het principaal-agent model sprake van *moral hazard* en *adverse selection*.





In tabel 2 zijn de verschillende sturingsrelaties aan de hand van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie naast elkaar gepresenteerd.

Tabel 2: Kenmerken sturingsrelaties

Principaal-agent theorie	Stewardshiptheorie
Tegengestelde belangen en doelen	Gemeenschappelijke belangen en doelen
Informatie asymmetrie	Informatie symmetrie
Sturing op basis van controle	Sturing op basis van vertrouwen

## 3. Conceptueel Kader

In dit hoofdstuk is aan de hand van de literatuur review uit hoofdstuk 2 een conceptueel kader ontwikkeld. In de eerste paragraaf is er beschreven hoe het analytisch framework is ontwikkeld vanuit de bespreking van de relevante literatuur. Vervolgens is het analytisch kader gepresenteerd in een analytisch framework in paragraaf 3.2. Er wordt afgesloten met enkele verwachtingen die zijn getrokken aan de hand van het analytisch framework.

### 3.1 Ontwerp van het Framework

De onderzoeksvraag richt zich op de vraag hoe de provincie Zuid-Holland omgaat met lokale initiatieven. Om een overzichtelijk beeld te geven van de omgang is gekozen om een analytisch framework te ontwikkelen. In dit framework staan de vier sturingslogica's die zijn besproken in de literatuur review centraal. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is er gekozen om te werken met vier indicatoren die van belang zijn bij het in kaart brengen van de omgang van de provincie Zuid-Holland met lokale initiatieven. Deze indicatoren zijn beschreven vanuit het perspectief van de vier sturingslogica's, met de essays van de NSOB als leidraad (zie o.a. van der Steen et al. 2015). Drie van de vier indicatoren zijn gebaseerd op basis van de eerste theoretische verkenningen; de rol van de overheid, de rol van initiatieven en de sturingsrelatie. Deze indicatoren nemen in de theorie een belangrijke rol in het analyseren van de samenwerking tussen verschillende partijen. De vierde indicator is later toegevoegd naar aanleiding van de eerste twee interviews. Financiële steun van de provincie was namelijk een veelbesproken onderwerp in de interviews. Om de rol van financiering in de vier sturingslogica's te beschrijven is het essay van Scherpenisse en van der Steen (2018) als leidraad gebruikt.

Door gebruik van het analytisch framework kunnen de ervaringen en inzichten van de respondenten worden gekoppeld aan de literatuur. In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van empirisch materiaal geanalyseerd welke sturingslogica's herkenbaar zijn in de samenwerking tussen provincie en lokaal initiatief.

### 3.2 Analytisch Framework

In deze paragraaf is het analytisch framework gepresenteerd. Vanuit de vier sturingslogica's en literatuur zijn aan de hand van de indicatoren de rol van de overheid, rol van het initiatief, de sturingsrelatie en de rol van financiering beschreven. Dit framework wordt bij de analyses gebruikt om structuur te brengen. Zo wordt bijvoorbeeld de opgehaalde empirische data over de rol van de overheid gecategoriseerd in een van de kenmerken van de vier sturingslogica's zoals beschreven in het analytisch framework. Ditzelfde geldt voor de overige indicatoren.

### 3.2.1 Aanvulling framework aan de hand van de empirie

Uit de literatuur van van Eijk (2017) blijkt dat de drijfveren van initiatiefnemers belangrijke factoren zijn voor de betrokkenheid van burgers bij de samenwerking met de overheid. En naar verwachting zijn de drijfveren van de initiatiefnemers van invloed op de sturing van de provincie op het initiatief. Vanuit de literatuur zijn daar geen verwachtingen over te trekken. Daarom wordt, indien uit het onderzoek bevindingen naar voren komen, het framework aangevuld met kenmerken van de initiatiefnemers.

Tabel 3: Het Analytisch Framework

Sturingsvorm → Indicatoren ↓	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Responsieve overheid
Rol overheid  (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015)	Een centrale gezaghebbende rol gericht op het uitvoeren van de letter van de wet	Een op resultaat- gerichte overheid, met nadruk op het zo efficiënt mogelijk realiseren van prestaties	Een samenwerkende overheid die actief zoekt naar partijen die een gezamenlijk doel willen bereiken	Een responsieve overheid die in aanraking komt met initiatieven uit de samenleving.
Rol van initiatieven  (o.a. van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015)	Niet tot nauwelijks betrokken bij overheidsbeleid	Alleen betrokken als initiatieven kunnen bijdragen aan efficiënt uitvoeren van prestaties	Gevestigde formele partijen met gelijke doelen als de overheid worden benaderd om samen te werken	Maatschappelijke initiatieven worden opgestart en krijgen ondersteuning van de overheid
Sturingsrelatie	Een ongelijke samenwerkingsrelatie – alleen de overheid borgt de rechten en plichten van de samenleving	Een ongelijke samenwerkings- relatie – de overheid is zelf eindverantwoordelijk voor het realiseren van prestaties	Gelijkwaardige samenwerkingsrelatie – de overheid streeft naar doelvlechting	Gelijkwaardige samenwerkings- relatie – de overheid verbindt haar eigen doelen aan die van initiatieven uit de samenleving
Financiële steun van de overheid  (Scherpenisse & van der Steen, 2018)	Transparante en procedureel zorgvuldige financiering	Financiering dat anderen in beweging brengt, met nadruk op prestatiemeting	Financiering als inbreng in alliantie met meerdere partijen. Met contracten en meetbare prestaties als basis	Financiering als vehikel voor interventie in dynamiek in netwerk

### 3.3 Verwachtingen

Op basis van de literatuur review en het analytisch framework zijn een aantal verwachtingen geformuleerd. Aangezien dit onderzoek een vergelijkende casestudy betreft zijn de initiatieven als uitgangspunt genomen in de verwachtingen. De initiatiefnemer van Delen Duurzame Energie wordt als professionele initiatiefnemer aangemerkt aangezien hij als ondernemer werkzaam is in de woningcorporatie branche. De initiatiefnemer van sportvereniging Donk wordt aangemerkt als vrijwillige initiatiefnemer, aangezien het initiatief is opgestart vanuit een vrijwillige functie als (oud) bestuurslid.

Vanuit de literatuur is gebleken dat de kenmerken van de initiatiefnemers van invloed zijn op de betrokkenheid van burgers. Dit is weer van invloed is op de samenwerking met de overheid (van Eijk, 2017). Daarom nemen de kenmerken van de initiatiefnemers een belangrijke rol in.

V1: Bij een professionele initiatiefnemer is er sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen provincie en het initiatief.

V2: In een gelijkwaardige samenwerking stuurt de provincie van buiten naar binnen, volgens de principes van de *netwerkende* – of *responsieve* overheid

V3: Wanneer de initiatiefnemer een vrijwilliger is, is er sprake van een ongelijkwaardige samenwerking tussen de provincie en het initiatief.

V4: In een ongelijkwaardige samenwerking stuurt de provincie van binnen naar buiten, volgens de principes van de *rechtmatige* – of *presterende* overheid.

## 4. Methodologisch Kader

In dit hoofdstuk worden de methodes van onderzoek gepresenteerd. De methoden zijn beschreven aan de hand van een vierdelig onderzoeksframework, waarbij de volgende vragen worden behandeld (Punch, 2016):

1. Wat zijn de onderzoeksstrategie en het onderzoeksdesign?
2. Waar wordt empirische data opgehaald?
3. Hoe wordt de data verzameld?
4. Hoe wordt de data geanalyseerd?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op bovenstaande vier vragen. Daarnaast worden de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek besproken.

### 4.1 Onderzoeksstrategie en – design

In deze paragraaf is eerst kort de onderzoeksstrategie besproken. Vervolgens is deze strategie geformaliseerd in een onderzoeksdesign.

#### 4.1.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek richt zich op de sturing van de provincie Zuid-Holland op lokale duurzaamheidsinitiatieven. Hoe kan de provincie Zuid-Holland initiatieven ondersteunen om een zo'n hoog mogelijke impact en slagingskans te realiseren? Eerst is er een literatuurstudie uitgevoerd om scherp te stellen waar dit onderzoek over gaat: wat zijn lokale duurzaamheidsinitiatieven? Hoe kan de provincie Zuid-Holland hierop sturen? Vervolgens is er gesproken met initiatieven om te reflecteren op de samenwerking met de Provincie en daaruit lessen te trekken voor de toekomst.

#### 4.1.2 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek is opgezet aan de hand van een vergelijkende *casestudy*. Punch (2016) stelt dat bij een *casestudy* de onderzoeksstrategie zich richt op de diepgaande, holistische en contextuele studie van een of meer cases. Daarbij worden vaak meerdere invalshoeken als bron gebruikt, in de vorm van *triangulatie*.

Triangulatie betekent letterlijk driehoeksmeting. Dit betekent dat de onderzoeksvraag vanuit drie verschillende perspectieven wordt onderzocht. In dit geval gaat het om de volgende perspectieven;

1. Het perspectief van de initiatiefnemers
2. Het perspectief van de samenwerkingspartners van de initiatiefnemers
3. Het perspectief van de provincie Zuid-Holland

Dit onderzoek betreft een *kwalitatief onderzoek*. Bepaalde fenomenen worden verklaard door het bestuderen van motivaties, beweegredenen en ervaringen. Hierdoor is het mogelijk twee cases uit te

diepen en daarmee te vergelijken en onderzoeken welke sturingsvorm het meest effectief is op de betreffende cases. Dit onderzoek kent een deductieve benadering. Dat betekent dat de literatuurstudie het startpunt is voor dit onderzoek.

### *Literatuuronderzoek*

Om een op wetenschap gebaseerde antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag is er een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd. Dit was ook het startpunt voor dit onderzoek. Ten eerste zijn de vier vormen van overheidssturing uiteengezet (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015) (van der Steen, Faber, Frankowski, & Norbuis, 2018) (van der Steen, Scherpenisse, Hajer, van Gerwen, & Kruitwagen, 2014). Ook is de plaats van financiële steun in de vier sturingslogica's toegelicht (Scherpenisse & van der Steen, 2018). Daarnaast zijn wetenschappelijke inzichten op het gebied van maatschappelijk draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004) (Bartels, Nelissen, & Ruelle, 1998) en participatie (Edelenbos, 2000) (Pröpper & Steenbeek, 1999) behandeld. Uit de literatuur review is een analytisch framework ontwikkeld.

### *Het analytisch framework*

Door het combineren van de vier vormen van overheidssturing van van der Steen et al. (2015), de stewardshiptheorie en principaal-agent theorie en de theorie over financiële steun in de vier sturingslogica's (Scherpenisse en van der Steen, 2018) is een analytisch framework ontwikkeld. Dit framework wordt gebruikt om over de empirische data te plaatsen en zo ervaringen en inzichten van de respondenten te koppelen aan de literatuur.

## **4.2 Casusselectie**

De tweede vraag in het onderzoeksframework richt zich bij welke cases de empirische data wordt opgehaald. Zoals beschreven in de vorige paragraaf is dit onderzoek opgezet aan de hand van een vergelijkende *casestudy*. Bij een *casestudy* wordt met een kleine 'N' gewerkt. Er wordt gericht op een of twee cases die door middel van interviews worden uitgediept. Zo kunnen beweegredenen, motivaties en ervaringen inzichtelijk worden gemaakt. In de volgende sub-paragraaf zijn kort de randvoorwaarden die aanwezig moesten zijn voor geschikte casussen beschreven.

### **4.2.1 Randvoorwaarden voor geschikte initiatieven**

Aangezien er sprake is van een vergelijkende *casestudy* is er op zoek gegaan naar twee cases waarbij de provincie Zuid-Holland en een lokaal initiatief samen hebben gewerkt. Om dit te toetsen zijn er bij het zoeken naar geschikte casussen alleen gebruik gemaakt van initiatieven die gebruik hebben gemaakt van de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland. In 2019 gaat dat om 122 verschillende initiatieven.

Om een volledig beeld te krijgen van de samenwerking tussen de provincie Zuid-Holland en het lokale initiatief is gekozen om een triangulaire onderzoeksmethode toe te passen. Concreet betekent dit dat naast de initiatiefnemers ook hun relevante samenwerkingspartners worden geïnterviewd. Een randvoorwaarde was dus dat er minimaal drie partijen betrokken moesten zijn.

Een andere randvoorwaarde is dat de twee cases verschillend zijn van aard. Aangezien het een vergelijkende casestudy heeft het geen zin om cases uit te kiezen die naar verwachting dezelfde bevindingen opleveren. In dit onderzoek is daarom gekozen om een lokaal initiatief te benaderen voor het onderzoek die is gestart door vrijwilligers en een door een professional. Vanuit de literatuur is namelijk gebleken dat de betrokkenheid van burgers van invloed is op de samenwerking met de overheid (van Eijk, 2017). Zo zijn naar verwachting de perceptie over het eigen kunnen om bij te dragen aan de samenwerking verschillend bij een vrijwillige initiatiefnemer en een expert. En dit gegeven is naar verwachting weer van invloed op de sturing van de provincie Zuid-Holland.

Een laatste randvoorwaarde is dat de casus geen lopend initiatief moest zijn, maar al afgerond is. Een lopend initiatief kan namelijk te maken krijgen met vertragingen, waardoor het buiten de onderzoeksperiode van twee en een halve maand kan gaan vallen.

#### 4.2.2 Selectie van de cases

Bij een vergelijkende casestudy dienen er naar verwachting verschillende bevindingen naar voren te komen die met elkaar vergeleken kunnen worden. Wel dient er enige overeenkomst te zijn voor een zinvolle vergelijking. Er is daarom gekozen om alleen te kijken naar lokale initiatieven wat betreft *zon op dak*. Deze initiatieven komen meer voor dan initiatieven gericht op windenergie. Dit maakt het onderzoek relevant om lessen uit te trekken.

Na het toepassen van deze randvoorwaarden bleven acht initiatieven over; vier zonne-initiatieven en vier postcoderoosregelingen<sup>3</sup> (*hierna: PCR*). Er is gekozen voor zonne-initiatieven. In het Klimaatakkoord (p. 178) is namelijk het streven uitgesproken dat de PCR per 2021 gaat stoppen en in een andere vorm terugkeert (Klimaatakkoord, p. 178). Dat maakt de aanbevelingen uit deze cases minder bruikbaar voor de provincie dan initiatieven met een lange termijn toekomst.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven is ervoor gekozen om een initiatief te benaderen die is gestart door vrijwilligers en een die is gestart door een professional. Er wordt namelijk verwacht dat de verhouding en daarmee de sturing van de provincie op deze initiatieven verschilt.

---

<sup>3</sup> Een PCR is een regeling in een door een postcode afgebakend gebied waarbij een lokale energie coöperatie waarbij collectief zonne-energie kan worden opgewekt, zonder dat zonnepanelen op een eigen dak hoeven te liggen.

Uit de vier initiatieven die daarmee overbleven waren er twee sportverenigingen, een initiatief van een VvE en een breed initiatief van een ondernemer gericht op het verduurzamen van sociale huurwoningen. Kortom, twee initiatieven gestart uit een vrijwillige functie en twee door professionals. Er is gekozen om een initiatief van een sportvereniging te benaderen voor het onderzoek omdat deze een grote verduurzamingsopgave hebben. Naar verwachting krijgen provincies daarom nog veel te maken met sportverenigingen. Dat maakt dit onderzoek relevant en praktisch toepasbaar.

Uit de twee sportverenigingen is het initiatief gekozen waarbij de meeste partijen waren aangesloten, *sportvereniging Donk*. Daarnaast is gekozen voor het initiatief *Delen Duurzame Energie* omdat de initiatiefnemer een ondernemer is met expertise op het gebied van woning- en energiecoöperaties en daarom naar verwachting een professional is. Deze casus is maatschappelijk erg relevant. DDE heeft als doel om sociale huurwoningen te verduurzamen. Zo wordt met dit initiatief gepoogd de groeiende energiearmoede (Ecorys, 2019) (Trouw, 2019) tegen te gaan. DDE helpt bij het oprichten van energiecoöperaties. Aangezien het aantal van deze coöperaties groeiende is in Nederland groeiende (Stichting HIER opgewekt, 2019) maakt ook dit gegeven deze casus relevant. Bevindingen uit deze case kunnen daarom zeer goed bruikbaar zijn.

### 4.2.3 Onderzoekseenheden

In de vergelijkende casestudy staan het initiatief Delen Duurzame Energie en sportvereniging Donk centraal. De initiatieven en hun meest relevante samenwerkingspartners zijn te vinden in figuur 5. Zij zijn de onderzoekseenheden in de vergelijkende casestudy. Ook de Rabobank is een relevante samenwerkingspartner van sportvereniging Donk. De Rabobank stond echter niet open voor een interview.



**Figuur 5: De Onderzoekseenheden: SV Donk, Delen Duurzame Energie en de relevante samenwerkingspartijen**



### 4.3 Dataverzameling

In deze paragraaf is beschreven hoe de empirische data wordt verzameld. Kortom, welke instrumenten worden gebruikt in het verzamelen van data, en waarom is voor deze vorm gekozen?

Daarnaast wordt in deze paragraaf de operationalisering van de centrale concepten gepresenteerd. Aan de hand van de operationalisering zijn namelijk interviewvragen geformuleerd, die gebruikt worden voor het verzamelen van data.

In dit onderzoek wordt kwalitatieve data opgehaald; vaak is dit informatie in de vorm van woorden, opgehaald door interviews, observaties of het lezen van beleid stukken (Punch, 2016). Zoals beschreven in het onderzoek ontwerp, wordt er gebruik gemaakt van *triangulatie*. Dit betekent dat er op drie verschillende manieren data wordt verzameld. Deze instrumenten worden hieronder gepresenteerd.

#### *Documenten analyse*

Om een overzicht te krijgen van hoe de provincie Zuid-Holland volgens haar beleid wil sturen op lokale initiatieven is er een documenten analyse uitgevoerd. De bronnen bestaan uit provinciale beleidsdocumenten. Als kaders zijn het Klimaatakkoord, de notitie opgavegericht werken (Provincie Zuid-Holland, 2016b) en het coalitieakkoord (Provincie Zuid-Holland, 2019a) geanalyseerd. Om inzichten te krijgen op de voornemens van de provincie gericht op lokale duurzaamheidsinitiatieven zijn er ook verschillende bronnen onderzocht. Zo zijn de Energieagenda (Provincie Zuid-Holland, 2016a), de participatievisie (Provincie Zuid-Holland, 2018) en de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie (Provincie Zuid-Holland, 2017) geanalyseerd.

#### *Diepte-interviews met initiatiefnemers en samenwerkingspartners*

Om data te verzamelen bij de initiatieven zijn er diepte-interviews gehouden. De interviews kennen twee versies; een versie voor de initiatiefnemer en een versie voor de samenwerkingspartners. De laatste versie is ook aangehouden bij interviews met medewerkers van de provincie Zuid-Holland. De vragenlijsten zijn te vinden in bijlage 1 en 2.

De interviews zijn semigestructureerd van aard. Dat betekent dat er een topiclijst is opgesteld aan de hand van de centrale concepten uit het onderzoek. Er zijn een beperkt aantal open vragen geformuleerd die voor verschillende interviews van toepassing zijn. Wel zijn de vragen afgestemd op de specifieke respondent. Dat betekent dat er in de vragen een andere nadruk lag bij de initiatiefnemers dan bij de respondenten van de samenwerkingspartners. Door het beperkt aantal interviewvragen is er de mogelijkheid om door te vragen op interessante antwoorden en thema's die verwonderen. Dit geeft de mogelijkheid tot het ophalen van beweegredenen en ervaringen die met vaste vragen mogelijk niet op tafel komen. De semigestructureerde werkwijze heeft ervoor gezorgd

dat thema's die eerder niet als relevant werden beschouwd toch ter sprake zijn gekomen. Bijvoorbeeld het belang van de drijfveren van de initiatiefnemers. Kortom, deze werkwijze bracht nieuwe inzichten in het onderzoek en kan daarom als succesvol beschouwd worden.

De interviews hebben plaats gevonden op de locatie waar de respondent werkzaam is. Dat betekent dat de respondent in een veilige en bekende omgeving is. Daarnaast is met de respondent afgesproken dat de interviews anoniem worden verwerkt. Deze gegevens dragen bij aan de openheid in het interview. Om de interviews uit te werken is bij de uitnodiging gevraagd of het gesprek opgenomen mag worden. Ook vooraf aan het interview wordt dit nogmaals gevraagd. Deze opnames zijn gebruikt om de interviews te transcriberen. De uitgewerkte transcripten zijn ter bevestiging voorgelegd aan de respondenten. Dit voorkomt dat de onderzoeker de inzichten van de respondenten verkeerd heeft geïnterpreteerd. Er is afgesproken dat de transcripten niet zijn opgenomen in de bijlage van het onderzoek. De transcripten zijn in het bezit van de onderzoeker en zijn alleen inzichtelijk indien de respondent daar toestemming voor geeft. Na de definitieve beoordeling van de scriptie worden de transcripten verwijderd.

## 4.4 Data-analyse

In deze paragraaf wordt besproken hoe de data die is verzameld wordt geanalyseerd. Welke stappen worden doorlopen? En hoe wordt de data geanalyseerd om de onderzoeksvraag te beantwoorden?

### 4.4.1 Het Analytisch Framework

De data uit de literatuur review is geanalyseerd aan de hand van het analytisch framework. In dit framework zijn uit de literatuur vier belangrijke indicatoren gekozen die bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Deze indicatoren zijn uitgewerkt aan de hand van de vier sturingslogica's. Dat betekent dat er voor de indicator "rol van de overheid" is uitgewerkt wat deze rol betekent in de vier sturingslogica's. Deze gegevens zijn gebruikt om de data te coderen.

### 4.4.2 Het proces van coderen

De documentenanalyse en empirische analyse krijgen vorm door coderen. Het coderen vindt plaats aan de hand van het conceptueel kader. De sturingslogica's en de bijbehorende indicatoren zijn als uitgangspunt genomen, zoals gepresenteerd in tabel 4.

In grote lijnen heeft het coderen plaatsgevonden in drie stappen; het open coderen, axiaal coderen en het selectief coderen. Voordat er kon worden gecodeerd, is eerst de data geordend door het transcriberen van de interviews. Vervolgens is de data getoetst op relevantie. Dit is gebeurd aan de

hand van de centrale concepten en de vier indicatoren uit het analytisch framework. Ook zijn de drijfveren van de initiatiefnemers als relevant bestempeld, zoals beschreven in paragraaf 3.2.1.

Na het beoordelen van de data is er begonnen met het coderen. Eerst is er open gecodeerd. Dat betekent dat de data is samengevat in labels. Deze labels zijn vaak letterlijke woorden uit de interviews, zoals ‘de doelen van ons initiatief en die van de provincie zijn gelijk’.

Vervolgens zijn deze labels door axiaal te coderen samengebracht in categorieën. Deze categorieën komen overeen met de indicatoren uit het analytisch framework. Eigenlijk worden de eerste labels zo naar een hoger abstractieniveau getild. Om het vorige voorbeeld te gebruiken, heeft die zin het label ‘sturingsrelatie’ gekregen. De sturingsrelatie verteld namelijk wat over het feit of er sprake is van gelijke of conflicterende doelen tussen de provincie en het initiatief.

Als laatste stap is er selectief gecodeerd. In deze stap zijn de categorieën gehangen aan de vier sturingslogica’s. Kortom, de labels en categorieën zijn geclusterd naar een nog hoger abstractieniveau.

Tabel 4: Overzicht van de gebruikte codes bij de data analyse

Sturingsvorm → Indicatoren ↓	Rechtmatige overheid (code 100)	Presterende overheid (code 200)	Netwerkende overheid (code 300)	Responsieve overheid (code 400)
Rol overheid	Code 110	Code 210	Code 310	Code 410
Rol van initiatieven	Code 120	Code 220	Code 320	Code 420
Sturingsrelatie	Code 130	Code 230	Code 330	Code 430
Financiële steun van de overheid	Code 140	Code 240	Code 340	Code 440

#### 4.4.3 Coderen en het Analytisch Framework

Na het analyseren van de data komen de codes overeen met het analytisch framework. Het framework wordt gebruikt om de inzichten uit de literatuur te plaatsen op de empirische data. Dit zorgt voor structuur en een sterke theoretische basis voor de analyse.

## 4.5 Betrouwbaarheid en Validiteit

Validiteit en betrouwbaarheid zijn belangrijke factoren in onderzoek. Baarda (2014) omschrijft betrouwbaarheid als de mate waarin een meting onafhankelijk is van toeval. Concreet betekent dit dat indien hetzelfde onderzoek nogmaals wordt uitgevoerd, de resultaten in het tweede geval in grote lijnen overeenkomt met de resultaten uit het oorspronkelijke onderzoek. In kwalitatieve onderzoeken is dit een lastige factor. De empirische data bestaat namelijk uit de inzichten en opvattingen van de respondenten. De data is interpretatief. Dat betekent dat verschillende onderzoekers de data verschillend kunnen interpreteren. Om het risico op een verkeerde interpretatie van de inzichten uit de empirische data te minimaliseren zijn de uitgewerkte transcripten gedeeld met de respondenten. Zo kregen de respondenten de mogelijkheid het transcript in te zien en af te wegen of de onderzoeker zaken verkeerd had geïnterpreteerd. De transcripten zijn op aanvraag, met toestemming van de respondenten, beschikbaar. Daarnaast is door het uitgebreid beschrijven van de methoden van onderzoek de herhaalbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Ook het analytisch framework draagt hier aan bij door het helder presenteren van de belangrijkste inzichten uit de literatuur en interviews.

Met deze interventies is gepoogd de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Volgens Baarda (2014) is betrouwbaarheid een voorwaarde voor de validiteit van het onderzoek (Baarda, 2014, p. 91)

Punch (2016) omschrijft validiteit als *“the truth status of a research report”* (Punch, 2016, p. 177). Er zijn twee vormen van validiteit te onderscheiden. Ten eerste is er de *interne* validiteit. Concreet betekent dit of dat je onderzoekt wat je ook daadwerkelijk beoogd te onderzoeken. In een vergelijkende casestudy kan de interne validiteit hoog zijn. In dit onderzoek zijn namelijk verschillende vormen van data verzameld, zoals besproken in paragraaf 4.1.2. Door deze triangulatie-aanpak is de interne validiteit van het onderzoek verhoogd.

De externe validiteit verwijst naar de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Bij een casestudy is de generaliseerbaarheid vaak beperkt. Dit komt omdat er een beperkt aantal onderzoekseenheden zijn. Dit maakt de externe validiteit van dit onderzoek laag.

## 5. Analyse

In dit hoofdstuk is de analyse gepresenteerd. De analyse is, zoals beschreven in het methodologisch kader, vormgegeven aan de hand van het analytisch framework uit hoofdstuk 3. De analyse is opgebouwd aan de hand van de vier indicatoren uit het framework.

In dit hoofdstuk wordt als eerste de documentenanalyse gepresenteerd. Vervolgens is de empirische analyse aan de hand van de opgehaalde kennis uit de interviews geordend en geanalyseerd met behulp van het analytisch framework.

### 5.1 Documentenanalyse

Ten behoeve van de documentenanalyse zijn er drie relevante en actuele beleidsstukken van de provincie Zuid-Holland geanalyseerd; het coalitieakkoord, de Energieagenda, en de subsidieregeling lokale initiatieven Energietransitie.

#### 5.1.1 Analyse coalitieakkoord ‘Elke dag beter’

Het is 20 augustus 2019 wanneer de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hun coalitieakkoord presenteren (NRC, 2019b). Vijf maanden eerder werden de Provinciale Statenverkiezingen gehouden. De grote winnaar van de verkiezingen, Forum voor Democratie, neemt geen plaats in de coalitie. Het coalitieakkoord ‘Elke Dag Beter’ is gevormd door de VVD, CDA, GroenLinks, PvdA en de ChristenUnie/SGP.

Klimaat, energie en participatie lopen als een rode draad door de verschillende beleidsterreinen in het coalitieakkoord. Zo worden mobiliteit en economie integraal benaderd, met inachtneming van energieambities en klimaatmaatdoelen (Provincie Zuid-Holland, 2019a).

Op het gebied van duurzame energie heeft de provincie verschillende maatregelen geformuleerd. Zo stimuleert de provincie innovaties die bijdragen aan CO<sub>2</sub> vrije elektriciteit en het opwekken van energie via zonnepanelen op daken van bedrijven en corporaties. De provincie wil actieve participatie stimuleren door zich open en met vertrouwen op te stellen om lokale initiatieven te ondersteunen. Zo staat in het coalitieakkoord dat de Provincie haar inwoners vroegtijdig wil betrekken bij besluitvorming.

*“De maatschappelijke dynamiek vraagt van ons een alerte en lerende houding die de energie en het oplossend vermogen uit de samenleving weet te benutten. Een aanpak met louter standaardoplossingen en vaste procedures werkt niet. We stellen ons open en met vertrouwen op voor initiatieven vanuit de samenleving. We maken ruimte voor verschil, experimenten en maatwerk”- (Provincie Zuid-Holland, 2019a, p. 9)*

Om de benaderingswijze voor participatie van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij verschillende opgaven vast te stellen, heeft de Provincie een participatievisie en –kompas ontwikkeld.

In het coalitieakkoord van de provincie Zuid-Holland is expliciete aandacht voor schone energie en participatie. In het akkoord is beschreven dat actoren in Zuid-Holland (vroegtijdig) worden betrokken bij besluitvorming en actieve participatie wordt gestimuleerd. Er wordt enerzijds de indruk gewekt dat er alle ruimte is voor lokale (duurzaamheids-) initiatieven.

*“De provincie maakt gebruik van de energie en het oplossend vermogen uit de samenleving.”*

Echter geeft het akkoord ook beperkingen. Zo mogen er bijvoorbeeld geen windmolens op bepaalde plekken, zoals Midden-Delfland, worden geplaatst. Ook voor het plaatsen van zonnepanelen geldt dat men terughoudend is bij nog onbebouwde plekken. De vraag is welke mechanismen gaan spelen wanneer initiatieven tegen de afspraken uit het coalitieakkoord ingaan. Wat voor politieke spanningen levert dit op? (van der Wal, 2018)

Het coalitieakkoord toont veel kenmerken van de *netwerkende overheid*. Het coalitieakkoord is beschreven vanuit het perspectief van de provincie die actief zoekt naar partijen om samen Zuid-Holland een betere provincie te maken. Het besef is er namelijk, dat de provincie als organisatie dat niet alleen kan.

### 5.1.2 Analyse Energieagenda

De WATT – Energieagenda is opgesteld in 2016 en is een uitwerking van eerder gevormd duurzaamheidsbeleid van de provincie. In de agenda zijn vijf strategieën voor de energietransitie opgenomen. Een van deze strategieën richt zich op de samenleving; “Samen aan de slag!”

In deze strategie zijn duidelijke kenmerken van de *netwerkende overheid* terug te vinden. Zo zet de provincie in op samenwerking met andere partijen in de samenleving en verbinden ze initiatieven en wordt een duidelijk rol voor de provincie geformuleerd;

*“De rol van de provincie is het verbinden van initiatieven uit de hele provincie, ervoor zorgen dat de koplopers zichtbaar zijn en hun kennis overdragen aan nieuwe initiatieven”*

Deze rol raakt de kern van een netwerkende overheid; het verbinden en delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen een bepaalde outcome te bewerkstelligen (Kenis & Provan, 2008, p. 296). Alleen kunnen namelijk niet de gewenste resultaten worden behaald. Daarvoor is samenwerking met andere partijen nodig.

Daarnaast wordt met het streven naar samenwerking met lokale initiatieven gepoogd het draagvlak voor de energietransitie te vergroten. Zo wordt gesteld dat het zelf initiëren of meewerken

aan energiematregelen zorgt voor maatschappelijk draagvlak. Zeker wanneer burgers zelf kunnen meeprofiteren van maatregelen gericht op de energietransitie.

In de Energieagenda concretiseert de provincie enkele onderwerpen die lokale initiatieven moet kunnen ondersteunen. Zo is de intentie uitgesproken om een *lerend netwerk* op te richten. In dit netwerk heeft de provincie een *responsieve rol* en zijn de initiatiefnemers in the lead. De initiatiefnemers zijn leidend in het agenderen van onderwerpen.

In de Energieagenda zijn vijf strategieën om uitvoering te geven aan de energietransitie geformuleerd.

### Strategieën voor de energietransitie – WATT Energieagenda

1. Innovatie
2. Werken aan Warmte
3. Voorbeeldig Investeren
4. Ruimte geven aan de transitie
5. Samen aan de slag

De strategieën “voorbeeldig investeren” en “ruimte geven aan de transitie” zijn met name gericht op wat de provincie *zelf* kan doen. Door als provincie zijnde de aanbestedingen duurzaam in te richten en bij de inkoop te streven naar circulariteit geeft de provincie het goede voorbeeld op het gebied van duurzaamheid.

Voor de eerste twee strategieën stimuleert de provincie samenwerking met onder andere het MKB, kennisinstituten en ondernemers. Hiervoor heeft provincie dan ook fondsen opgericht (zie tekst vak provinciale financieringsfondsen, red).

*“Om de transitie naar een CO<sub>2</sub>-arme economie mogelijk te maken stellen we via het innovatiefonds middelen beschikbaar aan MKB en industrie”*

Een opvallende koers in de Energieagenda is dat er geen middelen beschikbaar zijn voor de *voorfinanciering* van de samenwerkingspartners in de vijfde strategie; lokale initiatieven. Zij kunnen geen aanspraak maken op de energiefondsen die door de provincie zijn opgericht. Lokale initiatieven kunnen wel gebruik maken van subsidieregelingen, maar er is geen beleid dat de provincie ondersteuning geeft bij de voorfinanciering van projecten. Maar juist die voorfinanciering is in het Klimaatakkoord opgenomen als een van de knelpunten voor lokale initiatieven (Klimaatakkoord, p.

### Provinciale Financieringsfondsen

In de Energieagenda is veel aandacht voor de provinciale financieringsfondsen. Anno 2019 zijn er een *warmtefonds* en een *energie-innovatiefonds* actief. Zo kent het energie-innovatiefonds ENERGIQ een investeringshoogte van minimaal €200,000.

Ondanks dat het belang van lokale initiatieven wordt onderkend, is in de Energieagenda en het coalitieakkoord geen expliciet aandacht voor het financieringsvraagstuk van lokale initiatieven. Zo is er voor initiatieven geen fonds beschikbaar.

219). Er is wel provinciaal beleid wat betreft de voorfinanciering van lokale duurzaamheidsinitiatieven. Een uitwerking van dat beleid is te vinden in de *subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland 2017*. Deze subsidie heeft lokale energie-initiatieven als doelgroep en is gericht op de reductie van CO<sub>2</sub>. Het is dan ook een uitwerking van de strategie “samen aan de slag” uit het Energieakkoord.

### 5.1.3 Analyse subsidieregeling lokale initiatieven Energietransitie

De subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland is Februari 2017 vastgesteld. Met deze regeling kan men subsidie aanvragen voor ondersteuning, versnelling en facilitering van maatschappelijke initiatieven. Deze subsidieregeling is vastgesteld om handen en voeten te geven aan de ambities geformuleerd in de Energieagenda 2016-2020-2050 (Provincie Zuid-Holland, 2016a).

De subsidieregeling maakt ondersteuning van de provincie voor lokale maatschappelijke initiatieven op het vlak van energietransitie mogelijk. In de regeling wordt onder energietransitie het volgende verstaan: “*Het streven om klimaatverandering tegen te gaan door terugdringing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en het overschakelen naar duurzame energie, in het licht van de bindende nationale en internationale afspraken en voor de provincie nader uitgewerkt in de Energieagenda 2016-2020-2050.*” (Provincie Zuid-Holland, 2017). Er zijn enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat subsidie kan worden verleend, zoals;

- Er is sprake van een project waarin naast aanvrager ten minste twee andere partijen participeren met inzet van eigen tijd of middelen;
- De activiteiten dragen bij aan het verwezenlijken van de provinciale doelstellingen van de Energietransitie;
- Partijen binnen de provincie actief samenwerken en inwoners adequaat worden betrokken;
- Betrokken inwoners mede profijt kunnen hebben van de opbrengsten die door realisatie van het project

Aan lokale energie-initiatieven wordt géén subsidie gegeven aan *publiekrechtelijke rechtspersonen*, zoals gemeenten, en *natuurlijke rechtspersonen*, individuele mensen. Kortom, er moet dus sprake zijn van *privaatrechtelijk rechtspersoon*, zoals een vereniging, stichting of coöperatie. Om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten zijn een notaris en inschrijving bij de Kamer van Koophandel nodig. Met de subsidieregeling beoogd de provincie om draagvlak en de slagingskans van lokale energie-initiatieven te verhogen. Ook hoopt de provincie bij te dragen aan de professionaliteit van de organisatie achter de initiatieven.

De onderzochte casuïstiek in dit onderzoek heeft steun van de provincie gekregen met behulp van deze subsidieregeling.



De subsidieregeling maakt het onder andere mogelijk voor initiatieven om in de voorbereidingsfase steun te ontvangen van de provincie. Juist in die voorbereidingsfase zijn initiatieven kwetsbaar. Zo kan er een tekort zijn in kennis of middelen en behoefte zijn aan financiering van projectondersteuning (Klimaatakkoord, p. 219). De subsidieregeling speelt op deze obstakels in. In de regeling zijn er verschillende doelgroepen; lokale initiatieven, woningbouwcorporaties, verenigingen en huishoudens.

*“Om een initiatief te starten voor zonnepanelen op dak is vaak een externe adviseur nodig om te controleren of het dak wel geschikt is. Ik zie dat er al veel stappen moeten worden genomen voordat een initiatief echt kan starten. Daarom is zo’n subsidie van de provincie Zuid-Holland erg nuttig.” – respondent Greenchoice*

Het sturingsrepertoire van de overheid, is naast de rechtmatige en presterende vormen van sturing, uitgebreid met de rollen van netwerkende of responsieve overheid (Scherpenisse & van der Steen, 2018, p. 172) (van der Steen et al. 2015). Met deze nieuwe rollen zijn ook nieuwe vormen van financiering nodig. Dit thema is onderzocht door de provincie Zuid-Holland in samenwerking met de Universiteit Leiden en de NSOB; welke financieringsvormen passen bij netwerkend werken? In dit onderzoek (zie Scherpenisse et al. 2018) is onder andere geconcludeerd dat subsidies niet uitsluitend een financieringsvorm is van de traditionele rechtmatige- en presterende sturingsvormen. Ondanks dat het aanvragen van subsidies vaak gebonden is aan een bepaalde periode kunnen subsidies ook goed passen bij de *netwerkende of responsieve* overheid.

### Doelgroep subsidie lokaal initiatieven Energietransitie

Artikel 4 van de subsidieregeling geeft aan dat geen subsidie wordt verstrekt aan publiekrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een *formele partij* met een rechtsvorm, een uitgangspunt in het netwerkend werken. Dit is belangrijk omdat de samenwerking vaak wordt geformaliseerd met een akkoord of overeenkomst (van der Steen et al. 2019).

Bij de *responsieve overheid* wordt ook samengewerkt met informele adhoc netwerken. Voor deze netwerken is de subsidie niet bereikbaar. Deze netwerken zullen eerst geformaliseerd moeten worden voordat gebruik kan worden gemaakt van de subsidieregeling.

Wat betreft de subsidie lokale initiatieven energietransitie toont de regeling kenmerken van een *netwerkende overheid*. Zo mogen initiatiefnemers zich inschrijven die op een of andere manier bijdragen aan de CO<sub>2</sub>-reductie in Zuid-Holland; een vorm van doelvervlochten. Daarnaast dient het initiatief een samenwerking te zijn van drie of meerdere partijen; ook een kenmerk van de netwerkende overheid (Kenis & Provan, 2008). Wel moeten aanvragers een beschrijven hoe het project bijdraagt aan het belang van de provincie en de realisatie van provinciale doelstellingen van de Energietransitie. Er wordt dan ook vanuit doelen afgewogen of een initiatief in aanmerking komt voor

subsidies. Daarmee neemt de subsidieregeling met name een plaats in binnende bovenste twee kwadranten van de sturingsvormen: de *presterende* en *netwerkende* overheid.

Een opvallend gegeven is dat adhoc netwerken die niet geformaliseerd zijn, niet in aanmerking komen voor de subsidieregeling. Dit gegeven is een obstakel om ook de laatste sturingsvorm uit het kwadrant, de *responsieve* overheid, toe te passen op de subsidieregeling. Bij een *netwerkende* sturing wordt namelijk samengewerkt met formele partijen. Bij een *responsieve* sturing kan er ook worden samengewerkt met informele adhoc netwerken.

#### 5.1.4 Analyse participatievisie van de provincie Zuid-Holland

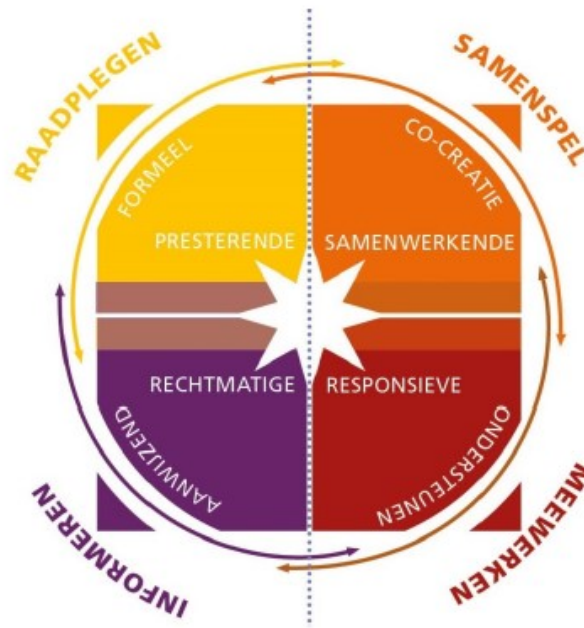
De provincie hecht waarde aan initiatieven uit de samenleving en nodigt hiertoe uit, aldus de participatievisie van de provincie Zuid-Holland. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een hoger opleidingsniveau de opkomst van de netwerk samenleving, worden steeds meer initiatieven opgestart. Om die initiatieven te ontplooiën is soms steun van de overheid nodig.

De Provincie Zuid-Holland kent verschillende benaderingswijzen voor het betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij opgaven. Dit varieert van het informeren tot het werken in een gelijkwaardig samenwerkingsverband. Voordat dieper wordt ingegaan op de verschillende benaderingswijzen voor participatie, wordt eerst besproken wat de Provincie verstaat onder participatie.

Onder het begrip “participatie” verstaat de Provincie de volgende interventies (Provincie Zuid-Holland, 2018):

- *Informeren en raadplegen*: Het hele scala van betrokkenheid van inwoners, bedrijven en organisaties bij overheidsbeleid.
- *Samenspel*: De samenwerkingen die de Provincie aangaat en vormgeeft.
- *Meewerken*: De betrokkenheid van de Provincie bij het ondersteunen van ideeën en plannen van initiatiefnemers

Deze vier participatievormen heeft de provincie geplaatst in een *participatiekompas*, gekoppeld aan de vier vormen van overheidssturing (van der Steen, Scherpenisse, & van Twist, 2015). Afhankelijk van de opgave die speelt kan met het kompas een keuze worden gemaakt welke vorm van participatie effectief is.



Figuur 6: Het Participatiekompas (Provincie Zuid-Holland, 2018)

### 5.1.5 Waarom steunt de provincie lokale initiatieven?

De provincie Zuid-Holland steunt lokale initiatieven om verschillende redenen. Zo hoopt men draagvlak voor de energietransitie te vergroten door samen te werken met lokale initiatieven (Provincie Zuid-Holland, 2016a). Ook wil de provincie gebruik maken van de kennis en energie uit de samenleving in de uitdagingen die spelen in Zuid-Holland. De dynamiek in de samenleving vraagt om een provincie die de kennis uit de samenleving gebruikt om opgaven zoals het klimaat vraagstuk het hoofd te bieden.

Bij de provincie is wel het besef dat lokale initiatieven het niet alleen kunnen. Om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord is samenwerking met de gehele maatschappij nodig; het Rijk, het bedrijfsleven, gemeenten, waterschappen, kennisinstututen en (georganiseerde) burgers.

*“De energietransitie kan niet zonder lokale initiatieven, maar zij gaan het ook niet alleen kunnen realiseren.”* - respondent provincie Zuid-Holland

## 5.2 Empirische analyse sportvereniging Donk

In deze paragraaf is eerst de casus van sportvereniging Donk omschreven. Vervolgens is aan de hand van vier paragrafen, die gelijk zijn aan de indicatoren uit het analytisch framework en gebruikt in het coderen, de analyse vormgegeven.

### 5.2.1 Casusbeschrijving sportvereniging Donk

Sportaccommodaties verbruiken veel energie en staan voor een grote verduurzamingsopgave (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2019). Zo ook voetbalvereniging Donk uit Gouda. 10 jaar geleden heeft de vereniging een nieuw clubhuis gekregen. April 2019 heeft de vereniging een aanvraag ingediend voor de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland. De vereniging had het voornemen om zonnepanelen te plaatsen op de daken van het clubhuis en de kleedkamers. Door het opwekken van groene energie hoopt men de kosten van de energierekening te reduceren en bij te dragen aan het milieu. Het project is 27 september 2019 afgerond. Met behulp van de provincie Zuid-Holland zijn er 260 zonnepanelen geïnstalleerd.

Naast de provincie heeft de sportvereniging hulp gehad van de Groene Club en de plaatselijke Rabobank. De Groene Club is een initiatief van de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB), Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB) en de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond (KNLTB).

De Groene Club heeft als doel sportaccommodaties te verduurzamen. De Groene Club ontzorgd de sportvereniging in het proces van plan van aanpak tot realisatie. Daarnaast geeft men ook subsidie. Het resultaat is dat de gemiddelde sportvereniging €7.000 op jaarbasis bespaard. De Groene Club is bekostigd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De plaatselijke Rabobank heeft ook een bijdrage geleverd aan de realisatie van zonnepanelen op de daken van sportvereniging Donk. Via het Regiofonds wordt een gedeelte van de winst van de bank, teruggekeerd aan de lokale samenleving in de vorm van coöperatief dividend. Zo ondersteund de Rabobank lokale projecten die mensen bij elkaar brengen, de economie versterken of een bijdrage leveren aan 'groen en natuur'.

In deze casus heeft de provincie bijna € 8.000, -- subsidie gegeven.

### 5.2.2 Analyse Sportvereniging Donk

De verduurzaming van sportvereniging Gouda is gestart op initiatief van de KNVB. De KNVB heeft samen met andere sportbonden een pilot gedraaid waaruit de Groene Club is gestart. Met dit initiatief hoopt de KNVB kostenreductie op de energierekening van haar verenigingen te realiseren. Een bijkomend voordeel is dat de verenigingspanden worden verduurzaamd. En zo is de samenwerking tussen de provincie, de Groene Club en diverse sportverenigingen gestart.

Daarnaast is het belangrijk dat het initiatief haar belangrijkste behoeften deelt met de samenwerkingspartners. In het geval van Donk lag er met name een behoefte naar geld en expertise.

### *Rol van initiatief*

In dit geval bestaat de initiatiefnemer, sportvereniging Donk, uit vrijwilligers die in het bestuur van de vereniging zitten. Bij de Groene Club herkennen ze in grote lijnen twee typen bestuursleden van sportverenigingen; jonge ondernemende bestuurders die weinig tijd hebben (1) en pensionado's die wel de tijd hebben, maar niet altijd (meer) over alle expertise beschikken (2). Dit gegeven betekent wat voor de sturingsvorm vanuit de overheid. Een initiatief tot verduurzaming komt vaak *niet* van de sportclubs zelfs, maar heeft vaak aansturing van een andere partij nodig. Dit kan de Groene Club zijn, maar dit kan ook een gemeente of provincie zijn. Mogelijk heeft dit te maken met de drijfveren van de initiatiefnemers.

*“Ik zie dat de sportverenigingen het meeste hulp nodig hebben bij het ontwikkelen en uitvoeren van een initiatief” – Respondent Gemeente Gouda*

In het geval van sportvereniging Donk is er geen sprake van een sterke ideologische drijfveer om het initiatief op te starten. Dit gegeven is grotendeels te generaliseren naar andere sportverenigingen, aldus de respondent Groene Club. De belangrijkste drijfveer voor de clubs én de Groene Club is kostenreductie op de energierekening. Dat daarmee CO<sub>2</sub>-reductie gepaard gaat, is een mooie bijkomstigheid. En in die bijkomstigheid hebben de provincie en de Groene Club elkaar gevonden. Een mooi voorbeeld van *doelvervlochtening* wat een belangrijk kenmerk is van de *netwerkende overheid*.

### *Rol van overheid*

Het is dan ook geen verrassing dat vanuit Donk een grote rol werd toegedicht aan de partijen in hun netwerk; de Groene Club, gemeente Gouda en de provincie Zuid-Holland. Ondanks dat Donk kan worden aangemerkt als initiatiefnemer, werden zij benaderd door de Groene Club om aan de slag te gaan. Ook de gemeente Gouda organiseerde informatieavonden voor sportclubs om te verduurzamen, met het doel om initiatieven aan te wakkeren. De overheid zocht actief naar sportverenigingen die een gezamenlijk doel, verduurzaming, wilden bereiken. Een kenmerk van de netwerkende overheid (van der Steen et al. 2015).

De provincie erkent dat zij niet alleen de verduurzaming bij sportclubs kunnen realiseren. Hiervoor is samenwerking met andere partijen, zoals de Groene Club, nodig. De Groene Club heeft namelijk via de KNVB een directe ingang bij de sportverenigingen. En via de Groene Club vragen de sportverenigingen subsidie bij de provincie aan voor de verduurzaming van hun panden. In dit geval werken drie organisaties samen om verduurzaming bij sportpanden, door het delen van middelen en

competenties (Kenis & Provan, 2008, p. 296). In deze casus geval heeft de provincie Zuid-Holland dan ook een netwerkende sturing toegepast.

### *Sturingsrelatie*

Bij sportvereniging Donk was er behoefte aan geld, organisatiekracht en expertise. Bij Donk wordt de Groene Club met name gezien als partij die expertise inbrengt door middel van het aanbieden van energiescans en aanvragen van subsidies. De provincie en de gemeente hebben in dit geval met name een rol gehad in het mogelijk maken van de financiering van het verduurzamingstraject. De samenwerking met de provincie kwam pas later in het traject tot stand was met name gericht op de verlening van financiële steun. Vertegenwoordigers van sportvereniging Donk hebben geen fysieke kennismaking gehad bij de provincie. Het was eerst dan ook *“een beetje moeizaam om de juiste persoon bij de provincie te pakken te krijgen”*. Zo'n kennismaking kost ook tijd. Het bevalt dan ook te discussiëren of een kennismaking in samenwerkingsrelatie die strikt financieel van aard is, nodig is.

Waar Donk en de Groene Club met name streefden naar reductie van kosten, streefde de provincie naar de reductie van CO<sub>2</sub>. Met onder andere de subsidie van de provincie heeft Donk zonnepanelen kunnen plaatsen, waarmee ook de uitstoot van CO<sub>2</sub> is verminderd. In de samenwerking was dus sprake van gelijke doelen. Echter was er wel een verschil in kennisniveau tussen de provincie en Donk. Dit is verklaarbaar aangezien de samenwerking met name gericht was op het verlenen van een subsidie. En vanzelfsprekend had de provincie meer kennis over haar subsidieregeling dan sportvereniging Donk.

*“De samenwerkingsrelatie met de provincie heeft zich alleen gehouden tot de subsidieverlening. De provincie was leidend. Zij moesten de subsidie toekennen. Wij waren de vragende partij, en staan in dit geval een treetje lager”* – Respondent Sportvereniging Donk

Sportvereniging Donk heeft dan ook in de samenwerking dan ook een leidende rol van de provincie ervaren. Donk heeft een aanvraag tot subsidieverlening gedaan en de provincie heeft deze beoordeeld. Provinciale ambtenaren hebben Donk gewezen op fouten in de aanvraag en daarna is de subsidie verleend. In dit geval is de samenwerking ervaren als een klassieke hiërarchische sturing, gespiegeld aan de principaal-agent theorie (Lane, 2013).

Als de samenwerkingsrelatie uit een breder perspectief wordt geanalyseerd kan er toch andere inzichten worden gekomen. De samenwerking met Donk is met name gebaseerd is op financiële steun uit de subsidieregeling. En zoals is beschreven in hoofdstuk 6.1.3 heeft de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie kenmerken van de *netwerkende overheid*.

Tabel 5: Financiering in de vier vormen van overheidssturing (Scherpenisse & van der Steen, 2018)

Rechtmatige Overheid	Presterende Overheid	Netwerkende Overheid	Responsieve Overheid
Transparante en procedureel zorgvuldige financiering	Financiering dat anderen in beweging brengt, met nadruk op prestatiemeting	Financiering als inbreng in alliantie met meerdere partijen. Met contracten en meetbare prestaties als basis	Financiering als vehikel voor interventie in dynamiek in netwerk

Uit het interview met de Groene Club kunnen interessante inzichten getrokken op het gebied van financiering en sturingsvormen. De Groene Club heeft namelijk met meerdere provincies gewerkt aan de verduurzaming van sportclubs. Uit de praktijk blijkt namelijk dat de samenwerkingsverbanden tussen de sportverenigingen en de provincies verschillend kunnen worden opgezet; met name gericht op hoe de voorfinanciering is ingericht. De provincie Zuid-Holland heeft met financiële steun ervoor gezorgd dat sportclubs geen geld hoeven te betalen voor de aanmelding en energiescan van de Groene Club.

### Financiering

In het geval van Zuid-Holland is de financiering van initiatieven vormgegeven aan de hand van de sturingsvorm als *responsieve overheid*; financiering om dynamiek te creëren in een netwerk en te sturen vanuit randvoorwaarden. Voor de energiescan van de Groene Club was het namelijk niet bekend of de steun van de provincie zou leiden tot CO<sub>2</sub>-reductie. Wel schepte Zuid-Holland randvoorwaarden om de reductie van CO<sub>2</sub> bij de sportverenigingen mogelijk te maken. De provincie Gelderland verdeelde de voorfinancieringskosten evenredig tussen de sportclub en de provincie. Overijssel koos ervoor om de sportclub zelf alles vooraf te betalen.

De sturingsvormen van Gelderland en Overijssel zijn gericht op doelrealisatie, en hebben daarom kenmerken van de *presterende* - en *netwerkende overheid*.

De drie provincies hadden allen een verschillende aanpak wat betreft de voorfinanciering.

*“De effecten van de gekozen aanpak zag je terug in het aantal aanmeldingen. In Zuid-Holland waren er enorm veel aanmeldingen. Het is als club lastig om het begeleidingstraject op waarde te schatten, zeker als je zelf geld moet inleggen. De vraag is of je dat van clubs die bestaat uit vrijwilligers kan verwachten” – Respondent de Groene Club*

In deze casus is zichtbaar dat de invulling van voorfinanciering en sturing op doelrealisatie of randvoorwaarden effecten heeft op het aantal initiatiefnemers dat zich aanmeldt. In Zuid-Holland waren er zowel in relatieve als absolute zin de meeste aanmeldingen bij de Groene Club. Volgens de Groene Club zijn in Zuid-Holland dan ook de beste resultaten gehaald. Door te sturen vanuit

randvoorwaarden en financiële steun te geven die zorgt voor dynamiek bij de samenwerkingspartijen – in dit geval de Groene Club en de sportverenigingen zelf.

### 5.3 Empirische Analyse Delen Duurzame Energie

In deze paragraaf is eerst de casus van Delen Duurzame Energie omschreven. Vervolgens is aan de hand van vier paragrafen, die gelijk zijn aan de indicatoren uit het analytisch framework en gebruikt in het coderen, de analyse vormgegeven.

#### 5.3.1 Casusbeschrijving Delen Duurzame Energie

*Burgers wekken dit jaar zelf 70 procent meer duurzame energie op'* – aldus de jaarlijkse monitor van Stichting HIER opgewekt, het kennisplatform voor lokale initiatieven voor duurzame energie.

Volgens de cijfers van het kennisplatform telt Nederland maar liefst een groeiend aantal van 582 energiecoöperaties: een samenwerkings-verband waarin burgers samen kunnen investeren en ondernemen in duurzame energie. Bij de oprichting heeft *Delen Duurzame Energie* ondersteuning gekregen van onder andere de provincie Zuid-Holland.

Delen Duurzame Energie (hierna: DDE) is een koepelorganisatie en partner van woningcorporaties. DDE levert bestuursdiensten, regisseert processen, doet aanbestedingen en onderhoud contacten ministeries en provincies. DDE zet energiecoöperaties op waar huurders en woningcorporaties lid kunnen worden, *zonder* zelf te investeren. Een veelvoorkomend argument om de energietransitie ook financieel aantrekkelijk te maken is om burgers de kans te geven financieel te participeren (Klimaatakkoord, p. 216). Zo speelt DDE in op deze behoefte.

Daarnaast heeft DDE heeft als doel om een tegenwicht te bieden aan energiearmoede in de sociale doelgroepen. Deze sociale doelgroepen zijn mensen met inkomens tot € 36.798, -- per jaar. Dit is belangrijk, omdat deze mensen vaak niet de middelen hebben om te investeren in duurzaamheid en daarmee geen gebruik kunnen maken van subsidies. Door samen te werken met woningcorporaties en geen investering te verwachten maakt DDE duurzame energie ook mogelijk voor de mensen met lagere inkomens.

In de provincie Zuid-Holland heeft DDE enkele initiatiefnemers. Naast de betreffende gemeenten waar men mee samenwerkt, werkt DDE samen met woningcorporaties Woonkracht 10 en Rijnhart Wonen. Rijnhart wonen is een woningcorporatie in Leiderdorp en Zoeterwoude, die huurwoningen realiseert voor mensen "die dit het meeste nodig hebben". Woonkracht10 is een woningcorporatie in de Drechtsteden. De woningcorporaties hebben een belangrijke rol, omdat de corporaties de daken voor de zonnepanelen beschikbaar stelt aan DDE. Daarnaast hebben de woningcorporaties expertise op het gebied van vastgoed ingebracht.



Daarnaast is van Schöll advies betrokken. Vanuit maatschappelijk verantwoord nemen is dit adviesbureau betrokken bij ontwikkeling van DDE. Zij hopen zoveel mogelijk daken van sociale huurwoningen vol te leggen met zonnestroominstallaties.

Naast de € 75.000, -- financiële steun heeft de provincie ook andere ondersteuning gegeven. Zo is er geholpen bij de oprichting van DDE als koepelorganisatie, door onder andere (juridische) ondersteuning te bieden bij het maken van de statuten en diverse reglementen van de organisatie. Met de ondersteuning van de provincie is DDE een privaatrechtelijke rechtspersoon geworden, en kwam het in aanmerking voor de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie. Ook heeft de provincie geholpen bij het werven van fondsen en dekking gegeven voor gewerkte uren van de initiatiefnemer.

### 5.3.2 Analyse Delen Duurzame Energie

#### *Rol van initiatief*

De initiatiefnemer stelt dat DDE is ontstaan door in te springen op “de grillen van de overheid”. In 2016 zou de salderingsregeling<sup>4</sup> worden herzien. Samen met een aantal woningbouwcorporaties is de initiatiefnemer aan de slag gegaan om een concept te ontwikkelen wat bestendig zou zijn tegen de politieke wispelturigheid. Bij het ontwikkelen van dit concept is DDE op zoek gegaan naar hulp van overheidspartijen. Eerst verzorgden de woningbouwcorporaties zelf de plaatsing van zonnepanelen en het toeleveren van stroom aan de huurders. Echter is dit in strijd met de Woningwet. Daarom is DDE als energiecoöperatie opgezet; een samenwerkingsverband waarin burgers samen kunnen investeren en ondernemen in duurzame energie. Het is mogelijk gemaakt dat huurders financieel participeren in de investeringen voor duurzame energie en zo hun energierekening verlagen, zonder zelf te investeren.

Achter Delen Duurzame Energie (DDE) staat een zeer gedreven ondernemer met persoonlijke en ideologische drijfveren. Zijn drijfveren zijn te verenigen met de drijfveren die van Eijk (2017) onderscheid in haar proefschrift; impact hebben op gevoerd beleid (1), een ideologisch beeld (2) en bijdragen aan gemeenschapszin (3). Zowel de initiatiefnemer als de samenwerkingspartners van DDE geven aan dat de grootste behoeften aanwezig waren op het gebied van geld.

Om in aanmerking te komen voor de subsidieregeling van Zuid-Holland moet de indiener een *formele partij* zijn, zoals beschreven in hoofdstuk 6.1.3. In dit geval was de rol van het initiatief dan ook om het initiatief te formaliseren in een coöperatie.

---

<sup>4</sup> De salderingsregeling houdt in dat stroom die met zonnepanelen wordt opgewekt en terug wordt geleverd aan het net. De opgewekte stroom wordt afgetrokken van eigen energieverbruik. Dit zorgt voor een financieel voordeel.

In tegenstelling tot de beweegredenen van sportvereniging Donk, is hier een sterke ideologische drijfveer om bij te dragen aan de verduurzaming op aarde. Daarnaast heeft DDE het doel om bij te dragen aan de gemeenschap door de energierekening van sociale huurders te verlagen én het rendement van de zonnepanelen te investeren in lokale projecten. Met die projecten wordt bijvoorbeeld de sociale cohesie gestimuleerd. Het uitgangspunt is dat verduurzaming en kostenreductie hand in hand gaan. Ook de onvrede over het huidige beleid van de overheid is een grond geweest om het concept van DDE te ontwikkelen.

*“Het beleid van de overheid is gefocust op grondgebonden woningen. Maar er zijn zoveel flats in Nederland. Er kan een gigantische doelgroep worden bereikt door daken van flats vol te leggen met zonnepanelen” – initiatiefnemer Delen Duurzame Energie.*

De drie drijfveren staan niet los van elkaar. Het is niet aannemelijk dat iemand een initiatief opstart om impact wil hebben op bestaand beleid wanneer hij of zij daar niet mee verbonden is of geen sterke intrinsieke motivatie voor heeft. Als provincie zijnde is het dan belangrijk om inzicht te hebben in de drijfveren van initiatiefnemers. En dit geldt met name voor de laatste drijfveer die aanwezig is bij de initiatiefnemer van DDE; impact hebben op gevoerd beleid. Als er onvrede is over huidig beleid, wat voor rol is er dan gelegitimeerd voor overheidspartijen?

### *Rol van de overheid*

In deze casus zijn overheden in aanraking gekomen met energie uit de samenleving; een *responsieve rol* (van der Steen et al. 2015). Het initiatief voor de samenwerking kwam dan ook niet vanuit de overheid, maar vanuit het DDE. De provincie is op de radar geraakt door een woningbouwcorporatie die al eerder heeft samengewerkt met de provincie.

Bij de ontwikkeling van het concept DDE waren er andere behoeften dan toen het concept ontwikkeld was. Partners van DDE zagen bij de ontwikkeling van het concept behoeften aan commitment, transparantie en expertise. Met onder andere de expertise van de Belastingdienst, Autoriteit Wonen en het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn in de mazen van de Woningwet het concept DDE ontwikkeld. Later hebben woningbouwcorporaties (jurdische) expertise beschikbaar gesteld voor het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten, daken voor zonnepanelen beschikbaar gesteld en dekking gegeven voor gewerkte uren door de initiatiefnemer. Echter mocht die dekking niet ongelimiteerd worden gedekt door woningcorporaties, door de Woningwet. Zo ontstond er behoefte aan geld. En in deze behoefte aan geld kon de provincie helpen.

De rol van de provincie is door de initiatiefnemer en de samenwerkingspartner met name gezien als faciliterend:

*“De provincie Zuid-Holland heeft het realiseren van het succes gefaciliteerd. Wij hebben er zelf geld en tijd geïnvesteerd. Maar de provincie heeft ons wel dekking gegeven.” – initiatiefnemer Delen Duurzame Energie*

Naast de dekking en de subsidie die de provincie heeft gegeven, wordt ook de introductie in het netwerk benoemd als belangrijke resultaten van de samenwerking. Door de provincie is DDE in contact gekomen met andere energiecorporaties, VvE beheerders en andere gemeenten.

### *Samenwerkingsrelatie*

De introductie van DDE bij de provincie is geïnitieerd door een van de opdrachtgevers van het initiatief. DDE is samen met een medewerker van een betrokken woningbouwcorporatie uitgenodigd voor een kennismaking uitgenodigd in het provinciehuis, in het grand café. De informele sfeer bij de fysieke kennismaking werd gewaardeerd en was een voorbode voor de verdere samenwerking. Zowel DDE als de woningbouwcorporaties hebben de samenwerking met de provincie ervaren als ontspannen, prettig en informeel. Daarnaast wordt het belang van een goede klik erkend.

*“Een van mijn opdrachtgevers zei; we moeten eens praten met de provincie. Daar zijn mooie subsidies beschikbaar. En zo zijn we met de provincie in gesprek geraakt” – initiatiefnemer Delen Duurzame Energie*

*“Er was meteen een klik. En die is belangrijk. Het begint namelijk bij de gunfactor. De medewerker van de provincie stond open voor het initiatief en zag duidelijk het belang ervan.” – respondent Woningbouwcorporatie*

De partijen rondom DDE hebben de samenwerking met de provincie ervaren als gelijkwaardig. De provincie was nog zoekende naar de mogelijkheden van toepassing van de subsidieregeling. Deze zoektocht ging de provincie samen met initiatiefnemers en haar partners aan. Daarom benoemen de partners rondom DDE dat er sprake was van een gelijkwaardig kennisniveau.

In deze case verbond de provincie haar doelen met die van DDE, wat ondersteund werd met de subsidieregeling. Alle partijen erkennen dat de provincie en het initiatief naast elkaar staan, en niet tegenover elkaar. De provincie heeft de doelen uit de businesscase van DDE overgenomen en in de samenwerking geformaliseerd. Daarmee is er sprake van gelijke doelen. De controle op die doelen is op basis van vertrouwen; ondanks dat resultaten moeten worden behaald, zijn er bijvoorbeeld geen sancties afgesproken.

Kortom, de samenwerking kan worden gecategoriseerd als gelijkwaardige sturingsrelatie, in lijn met de *stewardshiptheorie* (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997).

Voorfinanciering is een van de grootste obstakels van lokale initiatieven (Klimaatakkoord, p. 219).

Ook bij DDE was de voorfinanciering een hindernis in de opstart van het initiatief.

Voorfinanciering is een groot obstakel voor initiatieven omdat er vaak al veel uren gewerkt

*“Wij lokale initiatieven hebben moeite met het  
bijkrijgen van startkapitaal. Er zijn vaak  
niet genoeg middelen om te starten met een  
initiatief. Er is geen bank die gaat financieren”  
– initiatiefnemer Delen Duurzame Energie*

zijn aan het concept, voordat er überhaupt subsidie aangevraagd kan worden. Zo verteld een medewerker van een gemeente in Zuid-Holland dat initiatiefnemers al vaak kosten maken voordat een initiatief überhaupt van start kan gaan. Zo is er bijvoorbeeld geld nodig om naar de notaris te gaan, afspraken te formaliseren of een business case te maken.

Dit probleem (h)erkend de provincie Zuid-Holland ook. Daarom hebben zij twee jaar geleden de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie aangepast. Met deze aanpassing werd het mogelijk dat de gewerkte uren van de initiatiefnemers, die dit vaak doen als vrijwilliger maar door hun tijdsinvesteringen een soort experts worden, subsidiabel zijn. Het dekken van deze uren is vaak een relatief klein bedrag. Maar soms zijn er veel meer middelen nodig.

Initiatieven kunnen voor het lenen van grote bedragen aankloppen bij banken. Respondenten geven aan dat je als lokaal initiatief dan wel zelf een som geld meenemen, voordat je gaat praten over leningen. Zonder zelf ingebracht geld heeft de bank minder zekerheid dat de lening kan worden terugbetaald, wat zich vertaalt in een hoge rente. En door een hoge rente, kan zomaar de business case en daarmee de slagingskans van het initiatief onderuitgaan.

Om initiatieven met goede ideeën te steunen, heeft de provincie (revolverende) fondsen opgericht (Provincie Zuid-Holland, 2016a). Deze provinciale Energiefondsen (zie paragraaf 6.1.2) kennen echter een minimale investeringshoogte van € 200,000. -- . De respondenten geven echter aan dat dit bedrag veel te hoog is voor (eenmalige) aanvragen van lokale initiatieven. In paragraaf 6.2.3 is verder ingegaan op het financieringsvraagstuk van lokale initiatieven.

De financiering van de provincie aan DDE toont kenmerken van de *netwerkende* overheid. Bij de subsidieverlening zijn er namelijk concrete doelen voor het initiatief overeengekomen in een samenwerkingsovereenkomst. Contracten en meetbare prestaties zijn de basis voor financiering als inbreng in de samenwerking met meerdere partijen (Scherpenisse & van der Steen, 2018). Daarnaast heeft de provincie DDE geholpen met het werven van fondsen door de introductie in het provinciale netwerk.

## 5.4 Vergelijking Sportvereniging Donk en Delen Duurzame Energie

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat de twee initiatieven zowel overeenkomsten als verschillende kenmerken tonen. In deze paragraaf wordt aan de hand van de opbouw van het analytisch framework een vergelijkende analyse vormgegeven. Er wordt afgesloten met een ingevuld analytisch kader.

### 5.4.1 Rol van het Initiatief

In de twee cases zijn de rollen van de initiatieven zeer verschillend. Deze verschillen zijn onder andere terug te voeren op de drijfveren van de initiatiefnemers en de aanwezige expertise. Waar bij sportvereniging Donk sprake is van vrijwilligers, is er bij DDE een gedreven ondernemer de initiatiefnemer. Waar bij Donk de drijfveren met name gericht zijn op kostenreductie, is er bij DDE sprake van ideologische drijfveren, onvrede over overheidsbeleid en het streven om bij te dragen aan de gemeenschap. Deze zaken zijn van invloed op de rol van het initiatief.

Zoals de provincie Zuid-Holland aangeeft in haar participatievisie, is het uitgangspunt dat de provincie het initiatief niet overneemt (Provincie Zuid-Holland, 2018). Dat betekent dat, tenzij bij hoge uitzondering, de initiatiefnemer leidend is in de samenwerking en de provincie geen actie onderneemt of het initiatief steunt of faciliteert.

Bij sportvereniging Donk heeft men niet zelf het initiatief genomen om het clubhuis te verduurzamen.

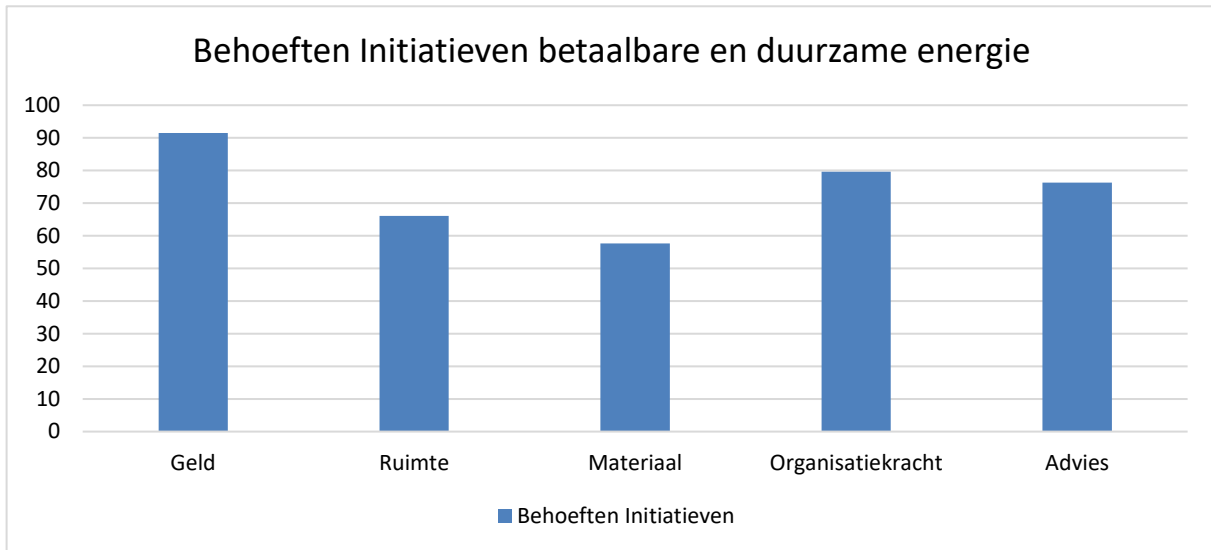
*“Door de KNVB zijn wij geweest op de Groene Club. En toen zij wij in gesprek geraakt. Met als resultaat 260 zonnepanelen op ons clubhuis” – respondent sportvereniging Donk*

Vanaf begin af aan is de sportvereniging bij de hand genomen door andere partijen. Dit kan niet los worden gezien van de mensen bij Donk; het zijn vrijwilligers die in hun avonduren bestuurder zijn van de vereniging. Hun kerntaak is om het mogelijk te maken dat de leden kunnen voetballen. Andere taken, zoals de verduurzaming van hun clubhuis, komen daar extra bij. De KNVB heeft de Groene Club geïntroduceerd bij Donk. Vervolgens heeft de Groene Club een energiescan uitgevoerd, verduurzamingsadviezen gegeven en verschillende subsidies voor Donk aangevraagd. Pas later in het hele proces kwam de provincie aan te pas. Donk was verantwoordelijk voor de aanvraag van de subsidie bij de provincie. De rol van de sportvereniging was om voldoende partijen om zich heen te verzamelen die zowel financiële steun als expertise en organisatiekracht konden inbrengen. In deze case was Donk een van de partijen die is benaderd om in een samenwerkingsverband te werken aan gemeenschappelijke doelen.

Bij DDE is de situatie compleet anders. Vanuit onvrede over overheidsbeleid en een ideologische visie is het initiatief opgestart. De initiatiefnemer beschikt over genoeg ervaring en expertise en heeft experts om hem heen verzameld, zoals een gedragspsycholoog en experts op het gebied van vastgoed.

Het netwerk, de expertise en gedrevenheid waren in ruim voldoende mate aanwezig bij DDE. De belangrijkste reden om dan ook naar de provincie te stappen was geld. Op andere gebieden had het initiatief dan ook geen behoefte aan een overheidspartij die zou bepalen wat zij moesten doen.

Uit cijfers van platform MAEX blijkt dat meer dan 90% van de lokale initiatieven behoefte hebben aan geld. Daarmee is geld de belangrijkste behoefte onder lokale initiatieven die actief zijn in het domein betaalbare en duurzame energie. Uit dit onderzoek blijkt dat de behoeften van de initiatieven uit de casestudy overeenkomen met die op het platform MAEX.



Figuur 7: Behoeften van lokale initiatieven (MAEX)

Het initiatief tot DDE is opgestart buiten overheidsbemoedening. Het concept en de expertise waren al aanwezig. De rol van het initiatief was dan ook om voldoende financiële steun te vinden om het concept uit te voeren.

“Door dit soort initiatieven krijgen we wat meer adem op de begroting! Wij zijn tevreden hoe het begeleidingsproces gelopen is”

- Sportvereniging Donk

“De maatregelen die nu worden genomen; daar ben ik het niet mee eens! Daarom zijn wij aan de slag gegaan”

- Delen Duurzame Energie

## 5.4.2 Rol van de Overheid

In de vorige sub paragraaf is gesteld dat de drijfveren van de initiatiefnemers verschillen ten opzichte van elkaar. Maar hoe verhouden die beweegredenen van de initiatieven zich tot die van de provincie?

Donk, de KNVB en de Groene Club hebben een gezamenlijke belangrijkste drijfveer; kostenreductie op de energierekening van de voetbalclubs. Vanzelfsprekend is dit geen drijfveer voor de provincie Zuid-Holland. Wat betekende dit voor de rol van de provincie?

De provincie streeft naar het reduceren van CO<sub>2</sub> uitstoot in Zuid-Holland. De provincie is dan ook actief op zoek naar andere partijen om dit doel te realiseren (Provincie Zuid-Holland, 2016a). De Groene Club en de provincie zijn een samenwerking aangegaan nadat resultaten van een succesvolle pilot is gedeeld. De provincie was dan ook op zoek naar partijen die een gezamenlijk doel willen bereiken. De rol van de provincie was om in een netwerk van verschillende partijen te onderhandelen en verbinding te leggen in gezamenlijke doelen. Kenmerken van de *netwerkende overheid*.

In het initiatief van DDE had de provincie een hele andere rol. De provincie kwam in aanraking met DDE, een al ontwikkeld initiatief. De provincie had dan ook geen rol bij de totstandkoming van het concept van DDE. Ook afwachten, loslaten en randvoorwaarden schappen zijn rollen die een provincie kan aannemen. Een *responsieve* rol. Zo verteld een medewerker van de provincie dat er vaak enorm veel kennis aanwezig is bij burgerinitiatieven. Hierdoor komen zij tot oplossingen die anderen niet kunnen bedenken.

In beide cases heeft de provincie het initiatief niet overgenomen, maar een ondersteunende rol gehad. En in die ondersteunende rol kan een provincie meer doen dan alleen financiële steun geven. Zo kunnen organisaties ook initiatieven ondersteunen met facilitaire zaken, bijvoorbeeld wanneer initiatiefnemers gebruik mogen maken van de printers. Andere manieren van ondersteuning die de provincie kan geven is door het introduceren van het initiatief in een netwerk, delen van kennis of coaching.

*“Lokale initiatieven mogen voor vergaderingen gebruik maken van ons stadhuis”*  
– respondent van een gemeente in Zuid-Holland

De samenwerkingspartners van de lokale initiatieven zien voor de provincie met name een rol weggelegd in het delen van informatie en verbinden van initiatieven. Concrete kennis dat gedeeld zou kunnen worden is het inzichtelijk maken welke initiatieven in Zuid-Holland actief zijn en wat zij doen. Volgens verschillende respondenten heeft dit een meerwaarde omdat partners van initiatieven zoals gemeenten en woningbouwcorporaties dit overzicht niet hebben. De provinciale bestuurslaag wordt als dé bestuurslaag voor deze rol genoemd.

Verder wordt het belang van betrouwbare overheid benadrukt. Een projectmanager lokale initiatieven van Greenchoice heeft hierover het volgende gezegd:

*“Als overheid kan je een heel eind komen met een goede ideologie. Maar uiteindelijk valt en staat het toch met euro’s. Zonder valide businesscase zal geen initiatief starten. Van de overheid verwacht ik daarom langdurige en betrouwbare subsidieregelingen. Als je businesscase bijvoorbeeld valt of staat met een subsidieregeling en er is onduidelijkheid over de continuïteit daarvan zorgt dat voor risico’s. Daarom is het belang van een betrouwbare overheid erg groot.*  
– respondent van Greenchoice

Het belang van een betrouwbare overheid wordt ook benadrukt door de initiatiefnemers. Zo heeft de initiatiefnemer van DDE in 2015 gestart met project die gebruik maakt van de salderingsregeling. Een jaar later werd echter medegedeeld dat deze regeling zou worden herzien. Hierdoor heeft dat initiatief niet opgeleverd wat was beoogd. Een langdurig constante regeling is daardoor van groot belang voor het succes en de continuïteit van lokale initiatieven. Zo worden de juiste randvoorwaarden geschept om maatschappelijke dynamiek in bijvoorbeeld de vorm van lokale initiatieven te creëren.

Een belangrijke rol van de provincie in beide cases is om de initiatieven op waarde te schatten en daarop de juiste ondersteuning te kiezen. DDE draagt bij aan de verduurzamingsopgave van de provincie, het maatschappelijk belang in de provincie en betreft veel verschillende partijen. Zaken die voor de provincie Zuid-Holland belangrijk zijn, en kenmerken die gewogen moeten worden wanneer wordt besloten hoe om te gaan met initiatieven. Het initiatief van Donk draagt in mindere mate bij aan de verduurzaming en maatschappelijk belang van Zuid-Holland dan DDE. Deze verschillen uit zich in de begeleiding van de provincie. Zo heeft Donk geen kennismakingsgesprek gehad, in tegenstelling tot de initiatiefnemers van DDE die zijn uitgenodigd op het provinciehuis. In de case van Donk hield de rol van de provincie zich slechts tot het verlenen van een subsidie. Bij DDE had de provincie een grotere rol. Zo werd DDE geïntroduceerd bij partners in het netwerk van de provincie, werd er dekking voor uren gegeven en is er een subsidie verleend.

Het op waarde schatten van het initiatief en het daarop aanpassen van de begeleiding staat in deze casestudy in paradoxaal verband met het aanpassen van de begeleiding op de kenmerken van het initiatief. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat professionele initiatiefnemers behoefte hebben aan goede randvoorwaarden en speelruimte om aan de slag te gaan. De vrijwillige initiatiefnemers hebben

*“Ik zie dat veel lokale initiatiefnemers pensionado’s zijn en daarmee eigenlijk vrijwilligers zijn. Zij doen het vaak omdat het ‘leuk is voor erbij’. Hen moet ik eerder als het ware bij het handje meenemen in de begeleiding.*  
*Aan de andere kant zie ik dat wanneer een initiatiefnemer bijvoorbeeld een ondernemer is, alles een stuk sneller gaat. Ik spreek deze initiatiefnemers een stuk minder. Zij gaan gedreven aan de slag en hebben minder sturing nodig.* – respondent van Greenchoice



juist behoefte aan begeleiding en een helpende hand. De ervaringen van Greenchoice op dit gebied geven een mooi inzicht.

Het verschil in begeleiding en daarmee de rol van de provincie is aanzienlijk. Dit laat zich ook zien in de antwoorden van de initiatiefnemers op de volgende (hypothetische) vraag; *Was het initiatief ook gelukt 'zonder' hulp van de provincie?*.

“Zonder de subsidie van de provincie hadden we meer moeten lenen. We hebben best een aardig bedrag van de provincie ontvangen”

- Sportvereniging Donk

“Zonder hulp van de provincie was het initiatief absoluut niet gelukt. Dan waren we zeker financieel klem gelopen. De steun, zeker in de opstartfase, was van groot belang.”

- Delen Duurzame Energie

### 5.4.3 De Samenwerkingsrelatie

In de vorige paragrafen is al geconstateerd dat de initiatiefnemers voor zichzelf een verschillende rol weggelegd zagen in het initiatief en dat de provincie verschillende rollen heeft gehad in het initiatief. Maar welke impact had dit gegeven op de samenwerkingsrelatie met de initiatieven?

In het conceptueel kader is uiteengezet dat de samenwerkingsrelatie kan worden gespiegeld aan de principaal-agent theorie of de stewardshiptheorie. Afhankelijk van het verschil in kennisniveau en belangen en doelen is er sprake van een gelijkwaardige of ongelijkwaardige samenwerkingsrelatie.

Tussen DDE en de provincie waren er gemeenschappelijke belangen en doelen. Beide partijen erkende dat ze niet zonder elkaar hun doelen konden bereiken. Er was als het ware een wederzijdse

*“De doelen van Delen Duurzame Energie en de provincie waren afgestemd en gelijk. De provincie heeft net als ons als doel om zoveel mogelijk CO<sub>2</sub> te reduceren, tegen een zo’n laag mogelijk investeringsbedrag.”* – initiatiefnemer Delen Duurzame Energie

afhankelijkheid. De collectieve doeleinden hadden voor beide partijen meer nut dan het eigen belang (Corbey, 2010, p. 489). Ook het feit dat DDE zich inzet tegen energiearmoede en het concept na de opstartfase niet afhankelijk is van subsidie maakt dat de belangen overeenkomen. Er is geen sprake van *moral hazard*.

Vanzelfsprekend hadden de initiatiefnemers van DDE een kennisvoorsprong op het gebied van hun eigen ontwikkelde concept. Doordat de initiatiefnemers hun concept hebben gepitcht is er gewerkt aan een gelijkwaardig kennisniveau. Daarnaast waren zowel de provincie als de initiatiefnemers op zoek naar de bredere toepassing van de subsidieregeling van Zuid-Holland. Naast een reguliere subsidie is in de samenwerking ook gezocht hoe de provincie in de opstartfase DDE kon ondersteunen. In die zoektocht ontstond een gelijkwaardige samenwerking. Er is geen sprake van *adverse selection*.

Tussen Donk en de provincie zat er wel verschil tussen de belangen. Donk haar grootste drijfveer was om de energierekening te verlagen. Het belang van de provincie is om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Zuid-Holland reduceren. Het middel waarmee Donk haar energierekening wil verlagen (de zonnepanelen) draagt bij aan het belang van Zuid-Holland. Ondanks dat er misschien geen sprake is van *moral hazard*, waren de grootste drijfveren wel degelijk verschillend.

Omdat de samenwerking tussen Donk en de provincie nadrukkelijk gericht was op een de verlening van een subsidie, was er wel een verschil in kennisniveau. De provincie heeft, misschien wel vanzelfsprekend, meer kennis over haar subsidieregeling dan andere partijen. Sowieso was er in tegenstelling tot DDE, minder expertise op de gebieden van duurzaamheid en subsidies aanwezig bij sportvereniging Donk. In deze case kan men spreken van *adverse selection*; een ongelijk kennisniveau.

Volgens de principaal agent theorie zijn controle en verantwoording belangrijke factoren in de samenwerkingsrelatie (Eisenhardt, 1989). Dit is zichtbaar in de casus van Donk, waarbij de Groene Club verantwoording aflegt over de behaalde resultaten bij de sportverenigingen aan de provincie.

Volgens de stewardshiptheorie (Davis et al. 1997) vindt sturing in de samenwerking tussen de partijen plaats op basis van vertrouwen. Dit gegeven is zichtbaar in de case van DDE; de doelen die DDE heeft beschreven in haar businesscase heeft de provincie overgenomen. Er zijn geen sancties opgenomen wanneer die doelen onverhoopt niet worden behaald. Controle vindt plaats op basis van vertrouwen.

*“Toen de subsidie is verleend zijn er doelen geformaliseerd. Daar geef ik regelmatig een update van. Maar wat er gebeurt als de doelen niet worden gehaald, dat weet ik eerlijk gezegd niet.”*  
– initiatiefnemer Delen Duurzame Energie

Opvallende verschillen zijn dat men bij DDE blij was dat zij meteen de juiste persoon van de provincie aan tafel hadden, en men bij Donk het als moeizaam ervaren om de juiste persoon te pakken te krijgen. Waar bij Donk al het contact verliep via te telefoon en mail, heeft DDE meerdere malen gesproken met medewerkers van de provincie. Het is dan ook geen verassing dat de samenwerking met de provincie door beide partijen verschillend is ervaren.

“In de samenwerking was de provincie leidend. Zij moesten de subsidie toekennen. Wij waren de vragende partij, en stonden een treetje lager”

- Sportvereniging Donk

“Het was duidelijk dat de provincie zoekende was naar de toepassing van haar subsidieregeling. In die zoektocht vonden we elkaar. Dat maakt dat je een gelijkwaardige samenwerking ervaart”

- Delen Duurzame Energie

#### 5.4.4 Financiering

De laatste indicator uit het analytisch framework is de financieringsvorm. Met de verschillende sturingslogica's neemt ook financiering een andere rol in (Scherpenisse & van der Steen, 2018).

Donk ervaarde de financiering van de provincie als een klassieke subsidieverlening; zij deden een aanvraag, de provincie controleerde deze en verstreekte vervolgens de subsidie. Echter geeft het gesprek met de Groene Club een ander verhaal. Zuid-Holland gaf naast de subsidie aan Donk ook financiële steun aan de Groene Club. Deze steun werd gegeven voordat duidelijk zou zijn of het initiatief van Donk zou bijdragen aan de provinciale doelstellingen. De financiering vond plaats door alle voorwaarden te scheppen om de verduurzaming mogelijk te maken; sturing op randvoorwaarden.

*“Eerst zagen we de uren die initiatiefnemers hadden geïnvesteerd in hun initiatief als vrijwillige uren. Maar na verloop van tijd zagen we dat de vrijwilligers een soort experts werden. Daarnaast dringen wij eisen aan hen op – bijvoorbeeld op het gebied van draagvlak – en plannen wij vergaderingen met hen in onze werktijd. Het is dan eigenlijk unfair. Daarom is de regeling na twee jaar aangepast zodat wij dekking kunnen geven van uren in de opstartfase van het initiatief”*  
– respondent provincie Zuid-Holland

Bij DDE is er naast de klassieke subsidieverlening ook dekking gegeven aan de uren die de initiatiefnemers hebben geïnvesteerd in de ontwikkeling van het concept. Financiering is gebruikt als vehikel om het initiatief op gang te brengen. Met deze vorm van financiering speelt de provincie ook in op een van de grootste obstakels voor lokale initiatieven; de voorfinanciering (Klimaatakkoord, p. 219).

Uit de interviews blijkt dat bij het thema financiering een betrouwbare en transparante overheid erg belangrijk is. Voor de initiatieven is het namelijk belangrijk dat zij op de overheid aan kunnen. Concreet benoemen de respondenten het belang van 'langdurige subsidieregelingen' waarop een business case kan worden opgebouwd.

“De provincie had een financiële rol, waardoor wij onze zonnepanelen konden bekostigen”

- Sportvereniging Donk

“De dekking voor de geïnvesteerde uren in de opstartfase waren van groot belang. Zonder steun van de provincie waren we financieel klem gelopen”

- Delen Duurzame Energie

## 5.5 Het Analytisch Framework

In de vorige paragrafen is de analyse vormgegeven aan de hand van het analytisch framework, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. In deze paragraaf worden de uitkomsten van de analyses geplaatst in het analytisch framework, dat een overzicht geeft hoe de verschillende sturingsvormen van de overheid zichtbaar zijn in de cases van DDE en sportvereniging Donk.

Tabel 6: Analytisch Kader Empirische analyse

	Sportvereniging Donk <i>Casus 1</i>	Delen Duurzame Energie (DDE) <i>Casus 2</i>
<b>Indicatoren</b>		
Kenmerken van de initiatiefnemers	Geïnitieerd door een groep <i>vrijwilligers</i>  Kennen een andere belangrijkste drijfveer dan de provincie, namelijk; kostenreductie	Geïnitieerd door een <i>gedreven ondernemer</i>  Kennen eenzelfde drijfveer dan de provincie, namelijk; verduurzaming
Rol van de overheid	<b>Netwerkende Overheid</b>  Enerzijds een faciliterende rol door middel van klassieke subsidieverlening en proactief werken, maar het financieren van initiatieven als vehikel.	<b>Responsieve Overheid</b>  Initiatief voor samenwerking kwam <i>niet</i> vanuit de provincie, maar uit andere partijen.  De provincie een faciliterende rol in het mogelijk maken van succes, door het scheppen van de juiste randvoorwaarden.
	Een rol als kennisdeler over lokale initiatieven en duurzaamheid die men nog meer mag pakken; een <i>netwerkende overheid!</i>	
Rol van het initiatief	<b>Netwerkende Overheid</b>  De sportvereniging is door de Groene Club benaderd en in aanraking gekomen met de provincie  Groene Club zit in netwerk van de Provincie door streven bereiken gezamenlijke doelen	<b>Responsieve Overheid</b>  Het initiatief uit de samenleving is leidend geweest in de opstart van de samenwerking.
De sturingsrelatie	<b>Ongelijkwaardige samenwerking</b>  Twee partijen met verschillende drijfveren, die elkaar konden vinden in gelijke (neven)doelen.  Geen sprake van <i>moral hazard</i> , wel van een ongelijk kennisniveau; <i>adverse selection</i> .	<b>Gelijkwaardige samenwerking</b>  Twee partijen waarbij de doelen van de overheid zijn verbonden aan die van het initiatief.  Gemeenschappelijke voordelen bij de samenwerking, sturing op basis van vertrouwen en geen sprake van <i>moral hazard</i> en <i>adverse selection</i> .
Financiële steun van de overheid	<b>Responsieve overheid</b>  Financiering via subsidie aan Donk en (vooraf) gegeven steun aan de Groene Club. In de financiering is gestuurd op randvoorwaarden.	<b>Netwerkende Overheid</b>  Financiering als inbreng in samenwerking en dekking in de opstartperiode.

## 6. Conclusie, Aanbevelingen en Discussie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *Hoe gaat de provincie Zuid-Holland om met lokale initiatieven in de duurzame energietransitie?* Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is er een casestudy uitgevoerd naar twee lokale duurzaamheidsinitiatieven in Zuid-Holland die gebruik hebben gemaakt van de provinciale subsidieregeling “lokale initiatieven energietransitie”: sportvereniging Donk en Delen Duurzame Energie (DDE).

### *Rol van het initiatief*

Uit het onderzoek blijkt dat de rol van initiatieven met name afhankelijk is van twee factoren; de drijfveren van de initiatiefnemers en het feit of zij een vrijwilliger of professional zijn. Drijfveren van initiatiefnemers zijn gericht op impact hebben op gevoerd overheidsbeleid (1), een ideologisch beeld (2) of gemeenschapszin (3). Deze drie kenmerken zijn ook bevestigd in dit onderzoek. Waar de initiatiefnemer van DDE zijn drijfveren met name ideologisch van aard zijn, zijn de drijfveren van de initiatiefnemer van sportvereniging Donk gericht op kostenreductie op hun energierekening.

*Er wordt gesproken over een lokaal initiatief wanneer burgers zich inzetten voor een taak of doelstelling waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.*

Uit het onderzoek blijkt dat de rol van het initiatief afhankelijk is van de achtergrond van de initiatiefnemer. Uit de casestudy kan worden geconcludeerd dat vrijwilligers beschikken over minder expertise dan de professionele initiatiefnemers en vaak hulp nodig hebben bij het ontwikkelen en uitvoeren van een initiatief. De initiatiefnemers die experts zijn hebben daarentegen behoefte aan ruimte om te werken aan de ontwikkeling van het initiatief.

Kortom, uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat zowel de drijfveren als de achtergrond van de initiatiefnemers van invloed is op hun eigen rol. Daarmee zijn de kenmerken van de initiatiefnemers ook van invloed op de rol van de provincie.

### *Rol van de provincie*

Uit de literatuurstudie blijkt dat overheidsorganisaties vier verschillende sturingsprincipes kunnen toepassen op publieke vraagstukken. Sturing van buiten naar binnen of andersom, en sturing vanuit randvoorwaarden naar resultaten of andersom.

*De sturingsprincipes die de provincie Zuid-Holland kan toepassen op lokale initiatieven zijn die van de rechtmatige -, presterende -, netwerkende - of responsieve overheid .*

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie samen werkt met lokale initiatieven om gebruik te maken van kennis en energie uit de samenleving. Er zijn namelijk problemen waarvan de provincie

overtuigd is dat ze dit niet alleen kunnen oplossen. Een voorbeeld van een zogeheten “*wicked problem*” is de duurzame energietransitie.

Er kan worden geconcludeerd dat de rol van de provincie afhankelijk is van kenmerken van de initiatiefnemers. In de casus van sportvereniging Donk heeft de provincie onderhandeld met verschillende partijen, zoals de Groene Club. Hun rol was om verbinding te leggen tussen de doelen van de verschillende partijen in het netwerk. Kortom, kenmerken van het *netwerkend* sturingslogica.

Bij DDE had de provincie een andere rol. De initiatiefnemers van DDE beschikten al over een uitgedacht concept voordat de provincie op de radar kwam. De provincie kwam in aanraking met het initiatief. In deze case was de rol van de provincie faciliterend. Door de juiste randvoorwaarden te scheppen zijn alle voorwaarden gecreëerd om het initiatief succesvol te laten verlopen. Concreet betekende dit dat de provincie dekking gaf van uren en het initiatief geïntroduceerd is in het provinciale netwerk. Kortom, kenmerken van een *responsieve* sturing.

Daarom zou de overheid ervoor moeten zorgen dat burgers worden gefaciliteerd om hen in staat te stellen initiatief te nemen. Daarin is volgens Verhoeven en Tonkens (2011) de opstelling van *publieke professionals* essentieel (BZK, 2011).

Op hoger abstractieniveau zien de initiatieven en de samenwerkingspartners met name twee rollen voor de provincie weggelegd. Een daarvan is een rol op het gebied van het verbinden van initiatieven, zichtbaar maken van koplopers en het delen van kennis. Kenmerken van de *netwerkende* overheid. Deze rol komt overeen met de ambitie van de provincie zoals is beschreven in de Energieagenda (Provincie Zuid-Holland, 2016a).. Een andere rol die voor de provincie wordt gezien is die van een betrouwbare en transparante overheid die de juiste randvoorwaarden schept voor maatschappelijke dynamiek. Concreet worden langdurige (subsidie)regelingen en duurzame randvoorwaarden voor aanbestedingen genoemd. Kenmerken van een sturing op *randvoorwaarden*.

### *De samenwerkingsrelatie*

Uit de literatuur review blijkt dat de samenwerkingsrelatie tussen twee partijen kan worden omschreven als gelijkwaardig volgens de stewardshiptheorie en ongelijkwaardig volgens de principaal-agent theorie.

*Bij een gelijkwaardige samenwerking is er sprake van een gelijk kennisniveau en gelijkwaardige doelen en vindt sturing plaats op basis van vertrouwen.*

*Bij een ongelijke samenwerking is er sprake van een ongelijk kennisniveau en conflicterende doelen. Daarom vindt sturing plaats op basis van controle.*

In de vergelijkende casestudy zijn beide benaderingen zichtbaar. Uit de case van sportvereniging Donk kan worden geconcludeerd dat ondanks dat de belangrijkste doelen van het initiatief en de provincie niet overeenkwamen, er doelvervlochtening heeft plaatsgevonden. Deze

indicator verondersteld een *netwerkende* sturing. De provincie heeft haar doelen verbonden aan het middel waarmee Donk kostenreductie op de energierekening wilde realiseren; het opwekken van groene energie door middel van zonnepanelen. Wel is er een verschil ervaren in kennisniveau. En aangezien de samenwerking zich met name heeft gehouden tot de subsidieverlening kan er worden geconcludeerd dat er sprake was van een *ongelijkwaardige* samenwerking.

Uit de case van DDE kan worden geconcludeerd dat de doelen van de provincie en het initiatief niet conflicterend zijn. Door de initiatiefnemers is een gezamenlijke zoektocht naar een brede toepassing van de provinciale subsidieregeling ervaren. Zowel de initiatiefnemers als de provincie hebben een gelijk kennisniveau als gelijke doelen ervaren.

Bovenstaande kenmerken hebben invloed gehad op de sturing van de provincie op het initiatief. Bij DDE heeft de provincie gestuurd op basis van vertrouwen. In de case van Donk was er meer aandacht voor controle en verantwoording.

### *Financiering*

Uit de theorie blijkt dat financiering in de vier vormen van overheidssturing een verschillende rol inneemt. Vaak wordt verondersteld dat een subsidie onderdeel is van de logica's van de rechtmatige - of presterende overheid. Echter is dat niet het geval. Zo kan subsidie ook worden ingezet als vliegwiel om dynamiek in een netwerk te creëren. In beide cases heeft financiering plaatsgevonden door middel van de subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland. Ondanks dat gebruik is gemaakt van dezelfde regeling, heeft financiering een andere rol en vorm aangenomen in beide cases.

In de case van Donk is de financiering door de initiatiefnemer met name ervaren als een 'klassieke' subsidieverlening. Echter geven de interviews met de samenwerkingspartners om Donk heen andere inzichten. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat de provincie subsidie voor energiescans aan de Groene Club verleende voordat duidelijk was of deze scans ook door de verenigingen gebruikt zou worden. Bij het verlenen van de subsidie was het dus niet bekend of de steun zou resulteren in een CO<sub>2</sub>-reductie. Wel zorgde de financiering van de provincie ervoor dat de *randvoorwaarden* voor het reduceren van CO<sub>2</sub> aanwezig waren. Zo hoefde de verenigingen zelf geen bijdrage voor de energiescans te leveren. Kortom, kenmerken van een *responsieve* sturing.

In de case van DDE er naast de 'klassieke' subsidieverlening ook financiële dekking gegeven van de gewerkte uren door de initiatiefnemer. Voordat een initiatief echt kan starten en subsidie kan worden aangevraagd is er al vaak tientallen uren werk geïnvesteerd. Tussen DDE en de provincie is een samenwerkingsovereenkomst met concrete doelen gesloten. Deze contracten en meetbare prestaties zijn de basis voor de financiering en samenwerking met het initiatief. Dit gegeven toont kenmerken van de *netwerkende* sturing.

Voordat een conclusie wordt gegeven op de onderzoeksvraag, zijn eerst de vijf verwachtingen die op basis van de literatuur review zijn geformuleerd doorlopen.

## 6.1 Toetsing Verwachtingen

*V1: Bij een professionele initiatiefnemer is er sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen provincie en het initiatief*

Uit dit onderzoek blijkt een professionele initiatiefnemer eerder beschikt over een hoog kennisniveau dan een vrijwillige initiatiefnemer. De aanname is dat een ongelijk kennisniveau bestaat door een overheid met meer kennis dan de initiatiefnemer en niet andersom. Indien de initiatiefnemer een professional is, is er een grotere kans dat hij of zij over de benodigde expertise beschikt. Dat betekent dat er uit dit onderzoek kan worden gesteld dat bij een professionele initiatiefnemer een grote kans is op een gelijkwaardig kennisniveau.

Echter kan niet worden bevestigd dat wanneer het initiatief is gestart vanuit een professionele rol, er sprake is van gelijke doelen. Uit het onderzoek blijkt dat de drijfveren belangrijker zijn. Uit de resultaten komt naar voren dat een de idealistisch gedreven initiatiefnemer een grotere kans heeft op niet-conflicterende doelen met de provincie, dan wanneer de initiatiefnemer wordt gedreven door materialistische prikkels. Bevindingen van dit onderzoek laten zien dat het aannemelijk is dat wanneer een initiatiefnemer idealistisch gedreven is, zoals in het geval van DDE, er sprake is van gelijke doelen. Een initiatiefnemer kan ook door materialistische prikkels, zoals door het streven naar winst, gedreven worden. Dat betekent dat er uit dit onderzoek niet met zekerheid geconcludeerd kan worden dat er tussen een professionele initiatiefnemer en provincie gelijke doelen zijn.

Deze verwachting verdient dus enige nuance. Ondanks dat de kans zeer groot is dat er een gelijk kennisniveau bestaat tussen de professionele initiatiefnemer en de provincie, is er geen uitsluitel over het feit of er gelijke doelen worden nagestreefd. Dit is namelijk in grote mate afhankelijk van de drijfveren van de initiatiefnemer; zijn deze idealistisch of materialistisch?

*V2: In een gelijkwaardige samenwerking stuurt de provincie van buiten naar binnen, volgens de principes van de netwerkende – en / of responsieve overheid*

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij een gelijkwaardige samenwerking de provincie geen leidende rol hoeft in te nemen. Er is namelijk voldoende kennis aanwezig bij het initiatief en er zijn gelijkwaardige doelen. Daarom stuurt de overheid niet van binnen naar buiten, maar andersom.

Uit het onderzoek blijkt dat in de case van DDE de provincie stuurde van buiten naar binnen. De provincie kwam namelijk in aanraking met het maatschappelijke initiatief. In het analytisch framework



(tabel 6) blijkt dat op de vier indicatoren (rol van de overheid, rol van het initiatief, de sturingsrelatie en financiële steun, red) kenmerken van de *netwerkende* en *responsieve* overheid worden herkend. Daarom kan uit het onderzoek worden geconcludeerd dat in een gelijkwaardige samenwerking de provincie stuurt volgens de principes van de netwerkende en responsieve overheid.

*V3: Wanneer de initiatiefnemer een vrijwilliger is, is er sprake van een ongelijkwaardige samenwerking tussen de provincie en het initiatief.*

Uit het onderzoek blijkt dat een vrijwilliger een minder grote kans heeft om te beschikken over de benodigde expertise dan een professionele initiatiefnemer. Daarom is er bij een vrijwilliger eerder sprake van een ongelijk kennisniveau. Uit dit onderzoek kan echter geen directe relatie gevonden worden tussen het feit of een initiatiefnemer een vrijwilliger is en of er sprake is van conflicterende doelen met de provincie. In het onderzoek is namelijk gebleken dat dit afhankelijk is van de drijfveren van de initiatiefnemer. Daarom kan deze verwachting niet uit dit onderzoek worden bevestigd.

*V4: In een ongelijkwaardige samenwerking stuurt de provincie van binnen naar buiten, volgens de principes van de rechtmatige – of presterende overheid.*

Uit het onderzoek blijkt dat van vrijwillige initiatiefnemers niet hetzelfde kan worden verwacht als van professionele initiatiefnemers met veel kennis. Zo stelt een respondent dat sportverenigingen, waar de initiatiefnemers vaak vrijwilligers zijn die een bestuur vormen, het meeste hulp nodig hebben bij het ontwikkelen en uitvoeren van een initiatief.

Uit het onderzoek blijkt in de case van sportvereniging Donk dat de partij die actief helpt bij het ontwikkelen en uitvoeren van het initiatief niet de provincie hoeft te zijn. In het geval van Donk, waar een ongelijke samenwerking met de provincie is ervaren, heeft de Groene Club namelijk deze rol ingenomen. De provincie stuurde daardoor van buiten naar binnen. Deze verwachting blijkt volgens het onderzoek dus niet te kloppen. Ondanks dat er behoefte is aan een actieve rol van een samenwerkingspartij, hoeft dit niet de provincie of een andere overheidsorganisatie te zijn. In het analytisch framework (tabel 6) blijkt dat op de vier indicatoren (rol van de overheid, rol van het initiatief, de sturingsrelatie en financiële steun, red) met name kenmerken van de *netwerkende* overheid worden herkend. Kortom, deze verwachting wordt niet door dit onderzoek bevestigd.



## 6.2 Beantwoording Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt; Hoe gaat de provincie Zuid-Holland om met lokale initiatieven in de duurzame energietransitie?

Uit de vergelijkende casestudy blijkt dat de provincie verschillende sturingslogica's inzet bij de omgang met initiatieven. Zo kan worden geconcludeerd dat in de case van Donk de rol van de overheid en de rol van het initiatief beide met name kenmerken tonen van de *netwerkende sturingslogica*. In de case van DDE zijn in beide gevallen met name kenmerken van de *responsieve sturingslogica* zichtbaar.

De samenwerking tussen de provincie en het initiatief tonen niet kenmerken van de eerder genoemde netwerkende – en responsieve sturingslogica. Zo zijn ook de belangrijke waarden uit de rechtmatige sturingslogica zoals legitimiteit en rechtmatigheid aan de orde. Uit het onderzoek kan daarom worden geconcludeerd dat de verschillende sturingslogica's tegelijkertijd, maar in verschillende cases in verschillende mate aan de orde zijn. Zoals van der Steen et al. (2015) omschrijven is er sprake van *meervoudig organiseren*. Een goede overheid beheerst namelijk alle vier de sturingslogica's.

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de rol die de overheid pakt in samenhang is met de rol die het initiatief pakt, én andersom. Daarom is het legitiem om de volgende vraag te stellen; Wie heeft het initiatief?

## 6.3 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zijn er vijf aanbevelingen gegeven waarmee de provincie Zuid-Holland lokale duurzaamheidsinitiatieven een zo'n hoog mogelijke impact en – slagingskans kunnen geven.

De eerste aanbeveling is om het ontwikkelde analytisch framework te hanteren wanneer een nieuw lokaal initiatief zich aandient. Het framework is eigenlijk een verdere uitwerking van het participatiekompas (figuur 6). Waarbij het participatiekompas aangeeft welke sturing de provincie kan toepassen, geeft het framework ook praktische implicaties op het gebied van de rol van de overheid, het initiatief, de samenwerkingsrelatie en de rol van financiering.

Een tweede aanbeveling is om het belang van het op waarde schatten van het type van het lokale initiatief en die vorm te erkennen. Heb je als provincie te maken met experts of vrijwilligers? En wat zijn hun drijfveren? Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat het kennisniveau en de drijfveren van de initiatiefnemers effect hebben op de beste sturing van de provincie op het initiatief en op de vraag hoe financiering het beste kan worden ingezet. Van Eijk (2017) en Tonkens (2019) onderschrijven het belang van het uiten van waardering tussen de initiatiefnemers en de initiatieven. Voorwaarde is wel dat de beide partijen elkaar kennen. In het analytisch framework nemen de kenmerken van de initiatiefnemers dan ook een belangrijke rol in.

Ten derde wordt ook in dit onderzoek, net als in het Klimaatakkoord, erkend dat de voorfinanciering van lokale initiatieven een groot obstakel voor succes is. Op provinciaal niveau is dit IPO-breed opgepakt (Inter Provinciaal Overleg, red). De verwachting is niet dat er op korte termijn een besluit plaatsvindt. Om als provincie Zuid-Holland toch in te spelen op het obstakel van voorfinanciering van lokale initiatieven wordt aanbevolen om kennis te maken met partijen die werken met het Energiefonds van de provincie Overijssel. Het Overijsselse Energiefonds kent net als die van

### De Groene Club over Maatschappelijk Financierieren

Wat *maatschappelijk financieren* doet is dat zij een bij het provinciale energiefonds een investering aanvragen die past in benodigde investeringshoogte. Vervolgens verdelen zij dat geld onder de initiatieven (van verenigingen). Maatschappelijk financieren leent bij het energiefonds tegen een lagere rente dan dat zij het wegzetten tegen initiatieven. Dit maakt ze zelfvoorzienend.

“In Overijssel heeft *maatschappelijk financieren* ervoor gezorgd dat de leningen van de energiefonds ook makkelijk beschikbaar worden voor verenigingen. En de verenigingen mogen ook boetevrij aflossen. De club moet vaak voorfinancieren, maar daarna krijgen ze al snel subsidies binnen. Dan kunnen ze vervolgens sneller aflossen zonder daar een boete voor te krijgen. En de lening is alleen voor energiebesparende maatregelen bedoeld.”



Zuid-Holland (ENERGIIQ, red) een investeringshoogte van minimaal €200.000. Het Overijsselse Energiefonds werkt samen met partijen als *maatschappelijk financieren* en het *Groene Fonds voor verenigingen*. Het werken met *maatschappelijk financieren* is volgens de ervaringen van de Groene Club een best-practice in de provincie Overijssel. Daarom is een samenwerking met deze partij het waard om te onderzoeken of dit ook in Zuid-Holland mogelijk is.

De vierde aanbeveling is om kritisch te kijken naar de deelnemers van het huidige *lerend netwerk*. Nu is het lerend netwerk alleen toegankelijk voor burger coöperaties (lokale initiatieven, red). Dit netwerk is ontstaan uit een behoefte aan een veilige ruimte, waar initiatiefnemers zonder afgevaardigde van gemeenten kennis kunnen delen met elkaar. Dit onderzoek bevestigt dat deze behoefte nog steeds aanwezig is.

Ook blijkt uit dit onderzoek dat de partners van de initiatiefnemers – bijvoorbeeld gemeenten en woningbouwcorporaties – voor de provincie een rol zien weggelegd in het faciliteren van het delen van kennis en in het verbinden van initiatieven in Zuid-Holland. De provincie kan op deze wijze vanuit haar kerntaken, toegevoegde waarde leveren door de kennisvoorsprong die zij hebben ten opzichte van gemeenten. Provincies hebben namelijk meer overzicht dan de individuele gemeenten zelf.

Deze rol sluit aan bij de rol van de provincie Zuid-Holland zoals gesteld in de Energieagenda;

*De rol van de provincie is het verbinden van initiatieven uit de hele provincie, ervoor zorgen dat de koplopers zichtbaar zijn en hun kennis overdragen aan nieuwe initiatieven”*

Concreet betekent deze aanbeveling dat er gereflecteerd moet worden of nog wel de juiste mensen aan tafel zitten bij het lerend netwerk, of dat er meer mensen kunnen aansluiten. Echter kan er ook worden besloten om een apart lerend netwerk op te richten voor gemeenten.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de respondenten een rol voor de provincie zien in het in kaart brengen van initiatieven in Zuid-Holland. Een mogelijk platform waarmee dit kan is MAEX. MAEX is een partner in het netwerk van de provincie en is daarom al een bekende samenwerkingspartner.

#### MAEX – de maatschappelijke beurs

MAEX is een platform dat als het ware fungeert als maatschappelijke beurs. Het faciliteert in brede zin transacties tussen sociale initiatieven en andere partijen door haar platform. Dit brengt initiatieven met elkaar in relatie en maakt koplopers zichtbaar.

Daarnaast sluit het gebruik van het platform MAEX aan bij de subsidieregeling lokale initiatieven Energietransitie Zuid-Holland. In de regeling is opgenomen dat de subsidieontvanger haar resultaten breed deelt en actief deelt met anderen. Waar in artikel 14 van de subsidieregeling wordt gerefereerd naar verschillende websites, zou ook het platform MAEX een optie kunnen zijn.

### Artikel 14: Verplichtingen van de subsidieontvanger

Om het maatschappelijke aspect te benadrukken wordt van initiatiefnemers gevraagd om hun project actief met anderen te delen. Bij de subsidietoekenning zal worden aangegeven hoe dit vorm kan krijgen. Een van de mogelijkheden is dat de opzet en resultaten van projecten breed worden gedeeld door plaatsing op de provinciale website of bijv. de website 'www.hieropgewekt.nl'.

De vijfde aanbeveling richt zich op het onder de knie krijgen van de *responsieve* sturingsvorm in de subsidieregeling lokale initiatieven Energietransitie. De huidige subsidieregeling heeft zeker toegevoegde waarde en speelt al naar behoren in op een van de grootste obstakels van lokale initiatieven, namelijk de voorfinanciering. Zo is het met de huidige regeling mogelijk dekking te geven aan gewerkte uren van de initiatiefnemers. Daarnaast zijn alle respondenten uit dit onderzoek bij de provincie gekomen doordat er een subsidieregeling beschikbaar is. In de regeling is er echter een artikel die het moeilijk mogelijk maakt een echte *responsieve* sturing in de financiering van lokale initiatieven mogelijk te maken.

De provincie Zuid-Holland zou onderzoek kunnen doen naar het beschikbaar stellen van de subsidieregeling aan informele adhoc netwerken, wat betekent dat ook natuurlijk personen gebruik kunnen maken van de regeling. In een benaderde gemeenten voor dit onderzoek is hier al ervaring mee opgedaan. Ondanks dat dit misschien spannend is en tegen de bureaucratische logica ingaat, blijkt uit dit onderzoek dat er al (positieve) ervaringen mee hebben.

### Artikel 4: Doelgroep van de subsidie

Artikel 4 van de subsidieregeling geeft namelijk aan dat geen subsidie wordt verstrekt aan natuurlijke personen. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een *formele partij* met een rechtsvorm. Dit is een belangrijke voorwaarde in de *netwerkende* sturing omdat de samenwerking vaak wordt geformaliseerd met een akkoord of overeenkomst (van der Steen et al. 2019).

Ook de provincie Zuid-Holland heeft subsidies beschikbaar voor natuurlijke personen. Zelfs in de subsidie lokale initiatieven energietransitie kunnen particulieren voor hun eigen huis subsidie aanvragen voor energiebesparende maatregelen betreffende hun woning, zoals beschreven in artikel 25. Echter kunnen natuurlijke personen geen subsidie aanvragen voor bredere lokale initiatieven. Om echt responsief te sturen met de subsidieregeling kan er onderzoek gedaan worden naar het beschikbaar stellen van de subsidieregeling aan natuurlijke personen voor lokale initiatieven. Echter moet daar wel rekening worden gehouden met een aantal zaken. Hoe sluiten wijzigingen aan bij de financiële wetgeving? Is de provincie medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun maatschappelijke partners? En wat gebeurt er wanneer de subsidie door de initiatieven onrechtmatig wordt gebruikt? Kortom, er zijn ook implicaties op het gebied van integriteit. Van der Wal (2018)

benoemd het werken in netwerken als een van de grootste uitdagingen van de komende tijd op het gebied van integriteit.

## 6.4 Discussie en Reflectie

Deze paragraaf bevat de discussie en reflectie van dit onderzoek. In de discussie worden nog openstaande vragen behandeld en de gevolgen van de resultaten besproken. Ook worden enkele beperkingen van dit onderzoek beschreven. In de reflectie wordt kort gereflecteerd op de onderzoeksmethode en zijn er leerpunten getrokken.

### 6.4.1 Discussie

Uit de literatuur review blijkt dat initiatieven kunnen bestaan bij de gratie van onvrede, tekortkomingen of ontbreken van overheidsbeleid. Als provincie kun je je daarom afvragen welke rol gelegitimeerd is. Mogelijk kan men zich überhaupt afvragen of overheden wel kunnen *sturen* op lokale initiatieven.

Dit onderzoek bevestigt dat lokale initiatieven baat hebben bij een betrouwbare en constante overheid. Dit vraagt om duidelijke (politieke) keuzes en langdurig constante regelingen en maatregelen. In plaats van te sturen op doelrealisatie, en daarmee de sturingsprincipes van de *presterende* en *netwerkende* overheid, kan maatschappelijke dynamiek naar mijn inzicht beter worden gestimuleerd door ruimte en de juiste condities te scheppen. Dat betekent dat de overheid meer zou gaan sturen op *randvoorwaarden* in plaats van doelen, volgens de *rechtmatige* en *responsieve* overheid. Wanneer bijvoorbeeld de juiste eisen voor duurzaamheid en lokaal eigenaarschap zijn vastgesteld in subsidies en aanbestedingen van de overheid kan de maatschappij zelf invulling geven aan de opgaven die spelen.

Door gesprekken met verschillende respondenten stel ik nu mijn vraagtekens bij 'de hype' om met name volgens de twee rechter kwadranten van sturingslogica's te werken. Naar mijn inzicht zouden overheden juist meer kunnen sturen vanuit de *twee onderste kwadranten*; de *rechtmatige* en *responsieve* sturingsvormen. Dit komt overeen met de ontwikkeling in Nederland van de verzorgingsstaat naar de *voorwaardenscheppende staat* (van der Meer, 2012a). Ook sluit dit aan bij het rapport van de het Sociaal en Cultureel Planbureau (2016) waarin staat beschreven dat de samenleving vraagt "... om procedures voor besluitvorming die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en om ruime, heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen te scheppen" (SCP, 2016, p. 27). Deze sturing kan wel zorgen voor een spanning tussen het meebewegen met initiatieven en het stellen van betrouwbare randvoorwaarden. In hoeverre wijk je als provincie zijnde dan af regelingen om tegemoet te komen aan de wensen van het initiatief? Deze spanning is en blijft een zoektocht.

Bovenstaande bevindingen betekenen niet dat de provincie met het netwerkend werken naar mijn inzien niet goed bezig is. Het onderzoek bevestigt dat de netwerkende aanpak zorgt voor een ingang van lokale initiatieven bij de provincie. Waar in de literatuur erg zwart-wit het onderscheid wordt gemaakt tussen het sturen op doelrealisatie óf randvoorwaarden, hoeft dit onderscheid in de praktijk niet zo scherp te zijn.

Verder had ik in dit onderzoek verwacht dat draagvlak een groot thema zou zijn. Deze verwachting was mede gebaseerd op de vele berichten in de media over het thema draagvlak in de duurzame energietransitie. Uiteindelijk bleek er in dit onderzoek geen grote rol weggelegd voor het thema draagvlak. Nu ik terugkijk op mijn onderzoek kan ik dit verklaren aangezien initiatiefnemers vaak voorlopers zijn. De zogenoemde achterblijvers zijn geen respondenten geweest in dit onderzoek. Dit is ook meteen een beperking van dit onderzoek. De twee onderzochte initiatieven zijn namelijk al succesvol zijn afgerond. Voor de provincie kan het ook interessant zijn om onderzoek te doen naar initiatieven die *niet* zijn geslaagd. Ook daaruit kunnen waardevolle lessen voor de toekomst getrokken worden.

Een andere aanbeveling tot vervolgonderzoek richt zich op het thema integriteit. In het essay ‘Integriteit 2025’ van prof. van der Wal (2015) komt naar voren dat het gedrag van overheden en partners in netwerkverbanden een van de vier domeinen is met grote uitdagingen op het gebied van integriteit voor de toekomst. Uit gesprekken met medewerkers met expertise op het gebied van netwerkend werken en integriteit blijkt dat er nog uitdagingen spelen op een combinatie van deze thema’s. Zo is het lastig om te beoordelen of de partners waar de provincie mee wil samenwerken betrouwbaar zijn. Dit levert een spanning op tussen “vertrouwen vooraf” en “vertrouwen moet je verdienen”.

In tegenstelling tot het thema draagvlak had ik geen grote rol voor het thema financiering verwacht. Uit het Klimaatakkoord was mij wel duidelijk geworden dat voorfinanciering een obstakel is voor lokale initiatieven. Desondanks had ik niet verwacht dat dit probleem ook in deze mate zou meespelen bij de initiatieven die in aanraking zijn gekomen met de provincie. Deze informatie is omhoog gekomen doordat de interviews semigestructureerd van aard waren. Anders waren deze waardevolle inzichten misschien niet bij de interviews ter sprake gekomen.

Naast de waardevolle inzichten uit dit onderzoek zijn er beperkingen aan dit onderzoek. Zo zijn door de beperkte onderzoeksperiode alleen afgeronde initiatieven onderzocht. Lopende en niet succesvol afgeronde initiatieven hebben geen deel uitgemaakt van de casestudy. Echter kunnen deze initiatieven wel waardevolle inzichten opleveren. Vervolgonderzoek zou zich daarom op lopende en niet succesvol afgeronde initiatieven kunnen focussen. Een hypothese die in vervolgonderzoek

getoetst zou zich richten op welke van de vier sturingslogica's het meest dominant was bij de initiatieven die niet succesvol zijn afgerond.

Een ander thema dat zich leent voor vervolgonderzoek is de opstelling van de publieke professionals van de provincie Zuid-Holland naar lokale initiatieven. Volgens Verhoeven en Tonkens (2011) een belangrijke voorwaarde voor succesvolle coproducties.

#### 6.4.2 Persoonlijke Reflectie

*Voetballen is heel simpel, maar het moeilijkste wat er is, is simpel voetballen – Johan Crujff*

Een scriptie schrijven is niet simpel. Maar het is wel van belang om de complexiteit van je onderzoek simpel en gestructureerd te presenteren. Bij het schrijven van mijn reflectie moest ik dan denken aan de bekende uitspraak van Johan Crujff.

Voordat ik begon met mijn scriptie waren de thema's duurzaamheid en lokale initiatieven nog relatief onbekend terrein voor mij. Ik heb met name in het begin veel literatuur gelezen en gesprekken gevoerd op het provinciehuis. Totdat ik begon met mijn interviews waren de thema's uit mijn onderzoek wat abstract voor mij. Dit was zichtbaar in de ellenlange theoretische bespreking die ik in de eerdere versies van mijn scriptie heb beschreven. Het analytisch framework dat is gebruikt bracht structuur in het combineren van de vier sturingslogica's en indicatoren die in dit onderzoek van toepassing waren. Zo kon ik de data uit de interviews goed ordenen en plaatsen. Hierdoor denk ik dat ik tot een mooi product ben gekomen.

Een van de grootste lessen die ik trek uit de scriptie periode is de omgang met onverwachte omstandigheden. Tot het schrijven van mijn scriptie heb ik als student relatief weinig tegenslagen ervaren. Ik heb zowel mijn Hbo-opleiding als mijn master redelijk goed doorstaan. Natuurlijk brengt elke scriptie uitdagingen mee. Dat hoort er ook bij. Zo was het plannen en houden van de interviews een uitdaging in verband met de korte onderzoeksperiode en de feestdagen. Daardoor was de tijd voor het analyseren van de interviews wat aan de krappe kant. Ook had ik de nodige moeite met het aanbrengen van structuur in mijn scriptie. Hier had ik zeker aan het begin erg veel moeite mee. Ik denk dat ik door mijn scriptie periode een ontwikkeling heb gemaakt in het goed kunnen prioriteren van taken en flexibel om te gaan met zaken die buiten je macht liggen. Deze ervaringen neem ik zeker mee in mijn verdere loopbaan.



## Geciteerde werken

- Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek!* Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Bartels, G., Nelissen, W., & Ruelle, H. (1998). *De Transactionele Overheid - Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie.
- Boedeltje, M., & de Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken - Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Enschede / Utrecht: Politicologenetmaal Antwerpen.
- BZK, M. (2011). *Integratie, binding en burgerschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS. (2018). *Statistische Trends: Milieu en duurzame energie - opvattingen en gedrag*. Den Haag: Centraal Bureau van de Statistiek.
- CBS. (2019, April 17). *Energieverbruik gedaald in 2018*. Opgehaald van cbs.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/16/energieverbruik-gedaald-in-2018>
- Compendium voor de Leefomgeving. (2020, Januari 5). Opgehaald van Clo.nl: <https://www.clo.nl/onderwerpen/klimaatverandering>
- Corbey, M. (2010). Agent of Steward? Over mensbeeld en management control. *Management Accounting*, Vol. 84, p. 487-492.
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*, Vol 22, p. 20-47.
- de Bruijn, H. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector - Tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- de Volkskrant. (2015, December 12). *195 landen sluiten historisch klimaatakkoord in Parijs*. Opgehaald van de Volkskrant.nl: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/195-landen-sluiten-historisch-klimaatakkoord-in-parijs~b46e9e7b/>
- de Volkskrant. (2019, Mei 28). *Klimaatwet zeilt moeiteloos door Eerste Kamer*. Opgehaald van Volkskrant.nl: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/klimaatwet-zeilt-moeiteloos-door-eerste-kamer~b8c82047/>
- Denhardt, R. B. (2015). *Theories of Public Organization*. Cengage Learning, Inc.
- Dewulf, A., & Termeer, C. (2015). Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaption. *Journal of Water and Climate Change*, pp. 759-771.
- Driessen, P., van Nieuwaal, K., Spit, T., & Termeer, K. (2009). Bestuurskundig onderzoek naar Klimaatvraagstukken. *Bestuurskunde Vol. 4*, pp. 7-16.
- Ecorys. (2019). *De financiële gevolgen van de warmtetransitie - een onderzoek naar investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen*. Rotterdam: Ecorys.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: Assesment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, p 57-74.
- Goldenbeld, C., & Vis, A. (2001). *Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Hondeghem, A., van Dooren, W., de Rynck, F., Verschuere, B., & Op de Beeck, S. (2013). *Handboek Bestuurskunde*. Brugge: Uitgeverij Van den Broele.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for all seasons?* Royal Institute of Public Administration.
- International Energy Agency. (2014). *Energy policies of IEA countries - The Netherlands review*. Parijs: International Energy Agency.

- IPO. (z.d.). *Over de Provincies: de zeven kerntaken van de provincies*. Opgehaald van ipo.nl: <https://ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies-test>
- Karré, P., van der Steen, M., & van Twist, M. (2011). Steering Societal Resilience: An empirical exploration of trends and challenges in government-citizen collaboration. In S. van de Walle, & S. Groeneveld, *New Steering Concepts in Public Management* (pp. 57-70). Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited.
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*. boom Academic, blz 296-312.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution - A Report on the Transference of Governance*. Brookings Institution.
- Klostermann, J., Gupta, J., & Biesbroek, R. (2009). Multilevel klimaatbeleid in Nederland: migratie en adaptatie. *Bestuurskunde, Vol.18 (4)*, pp. 17-26.
- Korsten, A. (2004). *Inleiding in de Bestuurskunde*. Open Universiteit Nederland. Opgehaald van [arnokorsten.nl](http://arnokorsten.nl).
- Lane, J.-E. (2013). The Principal-Agent approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science, Vol. 3, No.2*, 85-89.
- Longstaff, P. (2005). *Security, resilience, and communication in unpredictable environments such as terrorism, natural disasters, and complex technology*. Cambridge: Harvard University.
- Lubbe, R. (2019). *Opiniepanel Rapport Het Klimaatakkoord*. Eenvandaag.
- Meijs, L. C. (2004). *The resilient society: Volunteering, civil society and corporate community involvement in transition*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 4*, p 739-777.
- Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 29 (1)*, 183-208.
- Nationaal Programma RES. (2019). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën*. Nationaal Programma RES.
- NRC. (2019a, Februari 11). *Klimaatdebat overheerst campagne Statenverkiezingen*. Opgehaald van [nrc.nl: https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/11/klimaatdebat-overheerst-campagne-statenverkiezingen-a3653682](https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/11/klimaatdebat-overheerst-campagne-statenverkiezingen-a3653682)
- NRC. (2019b, Augustus 20). *Ook Zuid-Holland heeft nu een provincieakkoord*. Opgeroepen op Oktober 28, 2019, van [nrc.nl: https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/20/ook-zuid-holland-heeft-nu-een-provincieakkoord-a3970584](https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/20/ook-zuid-holland-heeft-nu-een-provincieakkoord-a3970584)
- NRC. (2019c, Augustus 21). *Geen windmolen meer in de provincie zonder draagvlak*. Opgehaald van [nrc.nl: https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/21/geen-windmolen-meer-in-de-provincie-zonder-draagvlak-a3970739](https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/21/geen-windmolen-meer-in-de-provincie-zonder-draagvlak-a3970739)
- Osborne, S. P., & Stokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management, Vol.24*, pp. 31-47.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development, vol. 24(6)*, pp. 1073-1087.
- PBL. (2012). *Effecten van Klimaatverandering in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pollit, C. (2015). Wickedness will not wait: climate change and public management research. *Public Money & Management, 35 (3)*, 181-186.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governancy, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaring en dilemma's. *Bestuurskunde* (7), pp. 292-301.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Provincie Zuid-Holland. (2016a). *Watt Anders? Energieagenda 2016-2020-2050*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland. (2016b). *Opgavegericht Werken vanuit de Toegevoegde Waarde*. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland. (2017, Februari 21). *Subsidieregeling lokale initiatieven energietransitie Zuid-Holland 2017*. Opgehaald van [decentrale.regelgeving.overheid.nl](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl): [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Zuid-Holland/447021/CVDR447021\\_3.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Zuid-Holland/447021/CVDR447021_3.html)
- Provincie Zuid-Holland. (2018, Oktober). *Participatie*. Opgehaald van [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl): <https://www.zuid-holland.nl/actueel/participatie/>
- Provincie Zuid-Holland. (2019a). *Elke dag beter. Zuid-Holland. Coalitieakkoord 2019-2023*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland. (2019b). *Financieren in Netwerken*. Opgehaald van [financierennetwerken.nl](http://financierennetwerken.nl): <https://www.financierennetwerken.nl/>
- Punch, K. F. (2016). *Developing Effective Research Proposals*. London: SAGE Publications.
- Rainey, H. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2019, November). *Verduurzaming gebouwen - sportaccomodaties*. Opgehaald van [rvo.nl](http://www.rvo.nl): <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/verduurzaming-utiliteitsbouw/verduurzaming-gebouwen-sportaccomodaties>
- Rutgers, M. (2011). *Het Pantheon van de Publieke Waarden [Oratiereeks]*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2018). *Gepast Geregeld - Tijdig financieren in netwerken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij - Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering. In opdracht van ministerie van BZK*. Universiteit Utrecht.
- Schmidt, E., Kuipers, B., Groeneveld, S., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., & Slooff, A. (2019). *Publiek Leiderschap en Maatschappelijke Meerwaarde*. Den Haag: Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden.
- SCP. (2012). *Een beroep op de burger - minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! - Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stichting HIER opgewekt. (2019). *Lokale Energie Monitor 2019*. Den Haag: Een gezamenlijke uitgave van Hier opgewekt en RVO.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management - A narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, Vol. 36 (1), 41-57.
- ten Napel, H.-M., & van Nijendaal, M. (2013, Januari 25). Burgerinitiatief nuttige aanvulling in de democratie. *Reformatorisch Dagblad*, p. 6.
- Termeer, K., Meijerink, S., & Nootboom, S. (2009). Klimaatneutrale of Klimaatbestendige Bestuurskunde? *Bestuurskunde* Vol.4, 2-6.
- Tonkens, E. (2013). Professionaliteit tussen mondigheid, markt en bureaucratie. In M. Schermer, M. Boenink, & G. Meijen, *Komt een filosoof bij de dokter...* (p. Hoofdstuk 21). Amsterdam: Boom.

- Tonkens, E. (2019). *Nieuwe democratie: Wat drijft en breekt burgerinitiatieven?* Den Haag: Emma: de Tussenruimte.
- Tops, P. (1999). Coproductie als Bestuursstijl - ervaringen en vuistregels. *Bestuurswetenschappen* (nr. 3), pp. 201-225.
- Trouw. (2015, December 12). *Rutte blij met 'historisch' klimaatverdrag*. Opgehaald van Trouw - nieuws: <https://www.trouw.nl/nieuws/rutte-blij-met-historisch-klimaatverdrag~b407cb54/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Trouw. (2017, Maart 25). *Voor een participatiesamenleving moeten we de kleine politiek achter ons laten*. Opgeroepen op November 25, 2019, van Trouw.nl: <https://www.trouw.nl/nieuws/voor-een-participatiesamenleving-moeten-we-de-kleine-politiek-achter-ons-laten~b79a7309/>
- Trouw. (2019, November 8). *Energiearmoede - Het aantal mensen dat energierekening niet kan betalen dreigt te verdubbelen*. Opgehaald van Trouw.nl: <https://www.trouw.nl/economie/het-aantal-mensen-dat-energierekening-niet-kan-betalen-dreigt-te-verdubbelen~be43f3ae/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Trouw. (2019, Maart 25). *Inzetten op klimaatadaptatie kan meer draagvlak opleveren dan CO2-uitstootbeperkende maatregelen*. Opgehaald van trouw.nl: <https://www.trouw.nl/opinie/inzetten-op-klimaatadaptatie-kan-meer-draagvlak-opleveren-dan-co2-uitstootbeperkende-maatregelen~b1c0e18c/>
- van der Heijden, J., van der Mark, L., Meiresonne, A., & van Zuylen, J. (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- van der Meer, F. (2012a). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren [Oratie]*. Den Haag: Universiteit Leiden.
- van der Meer, F. (2012b). De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst. In T. Kwakkelstein, A. van Dam, & A. van Ravenzwaaij, *Van Verzorgingsstaat naar Waarborgstaat - Nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (pp. 11-23). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A., & Norbuis, F. (2018). *Opgavegericht Evalueren - Beleidsvaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing - systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., van Gerwen, O.-J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen - overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) en Planbureau van de Leefomgeving (PBL).
- van der Steen, M., Schulz, M., Schram, J., Frissen, P., & van Twist, M. (2019). *Expliciete Politiek - Politiek en Netwerksturing in de Provincie Zeeland*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- van der Wal, Z. (2017). *The 21st century Public Managers - Challenges, people and strategies*. Singapore: Macmillan Education Uk.
- van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025 - Integriteitkwesities aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP.
- van Eijk, C. (2017). *Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services*. Den Haag: Universiteit Leiden.
- van Eijk, C., Steen, T., & Torenvlied, R. (2019). Public Professionals' Engagement in Coproduction: The Impact of the Work Environment on Elderly Care Managers' Perceptions and Collaboration with Client Councils. *American Review of Public Administration*, vol. 49 (6), 733-748.



- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, (38) 4, pp. 419-437.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013). Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands. *Social Policy and Society*, Vol.12(3), pp. 415-426.
- Verschuere, B., & Steen, T. (2015). Cocreatie en coproductie van publieke diensten: een uitdaging. *Impuls*(2), pp. 7-12. Opgehaald van Universiteit Gent: <https://biblio.ugent.be/publication/6849059>
- VNG. (2015). *Overzicht Trends en Ontwikkelingen - een outside-in analyse van de belangrijkste bewegingen in het sociaal domein*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG. (2019, 9 10). *Vereniging Nederlandse Gemeenten - Right to Challenge*. Opgehaald van *Waarom - het Right to Challenge in Nederland?*: <https://vng.nl/right-to-challenge-rtc/waarom-het-right-to-challenge-in-nederland>
- Voorberg, W. (2017). *Co-creation & Co-production as a Strategy for Public Service Innovation: A study to their appropriateness in a public sector context*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

## Bijlage 1: Vragenlijst Initiatiefnemer

# Interviewvragen

### Drijfveren Initiatiefnemers

1. A) Kunt u mij wat meer vertellen over het (duurzaamheid)initiatief waar u bij bent aangesloten?  
Welke partijen zijn allemaal aangesloten?  
B) Wat is uw rol hierin?

--

2. Wat zijn uw (vereniging haar) drijfveren om bij te dragen aan het (duurzaamheid)initiatief? (van Eijck, 2017)

<i>Impact op gevoerd beleid</i>	<i>Ideologisch beeld</i>	<i>Motivatie om bij te dragen aan gemeenschap</i>	<i>Anders</i>

### Totstandkoming samenwerking met provincie

3. In welke zaken had het initiatief behoefte aan ondersteuning? (Behoeften MAEX)

<i>Geld</i>	<i>Expertise</i>	<i>Materiaal</i>	<i>(Regel)ruimte</i>
<p>Indien financiering: doorvragen! Wat ik lees uit het Klimaatakkoord is dat het voor initiatieven lastig kan zijn om aan voorfinanciering te komen. Wat is jouw visie daarop, en welke rol zie jij daar voor de overheid in?</p>			



4. Wie heeft het initiatief genomen tot [omschrijving initiatief], en hoe is de Provincie op de radar gekomen en betrokken geraakt? ( <i>Edelenbos, 2000</i> ), ( <i>van der Steen et al. 2014</i> )			
<i>Informereren</i> <i>Public Administration</i>	<i>Raadplegen</i> <i>NPM</i>	<i>Samenwerken</i> <i>NG</i>	<i>Meebeslissen</i> <i>SR</i>

**Samenwerking(-srelatie) met provincie**

5. Hoe is de introductie met/bij de Provincie gegaan? Wat waardeerde je, en wat kon beter?	
6. Zijn er met de provincie vooraf afspraken gemaakt over doelen van het initiatief, en zijn deze geformaliseerd? ( <i>van der Steen et al. 2014</i> )	
<i>Ja: NPM/NG</i>	<i>Nee: PA, SR</i>
7. Hoe zou u de samenwerking met de provincie omschrijven? <i>Was er volgens u sprake van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie tussen de provincie en het initiatief, of was een van de partijen leidend?</i>	
<i>Principaal-agent (Lane, 2013; Schillemans, 2010)</i>	<i>Stewardship (David, Schoorman &amp; Donaldson, 1997)</i>



8. Was er volgens u sprake van een gelijk of ongelijk kennisniveau tussen de provincie en het initiatief? ( <i>adverse selection</i> )			
<i>Principaal-agent</i> <i>Informatie asymetrie</i>		<i>Stewardship</i> <i>Informatie symetrie</i>	
9. Was er volgens u sprake van gelijke doelen tussen de provincie en uw initiatief, of waren deze conflicterend? ( <i>moral hazard</i> ). Welke rol heeft de provincie daarin gespeeld?			
<i>Principaal-agent vs. stewardshiptheorie</i>		<i>NG</i>  <i>Provincie zoekt naar partijen met gezamenlijk doel, doelvervlochten</i>	<i>SR</i>  <i>Provincie verbindt initiatieven uit samenleving met eigen doelen en ambities</i>
10. Hoe heeft u de rol van de Provincie ervaren? En heeft u daar voorbeelden van? <i>informerend, prestatiegericht, verbindend of faciliterend?</i>			
<i>PA</i>  <i>Regels en beleid</i> <i>Geen ruimte voor uitzonderingen</i>  <i>Provincie neemt zelfstandig besluiten zonder input van andere partijen.</i>	<i>NPM</i>  <i>Provincie voert zelf beleid uit, zo effectief en goedkoop mogelijk</i>  <i>Bv. Formele publiek-private samenwerking, met prestatie- &amp; financiële afspraken</i>	<i>NG</i>  <i>Provincie zorgt voor doelvervlochten, verbind partijen met gezamenlijke doelen</i>  <i>Bv. Delen kennis, begeleiden processen</i>	<i>SR</i>  <i>Provincie wacht initiatieven uit de samenleving af, en verbind die doelen met die van henzelf</i>  <i>Geeft heft uit handen aan andere partijen.</i> <i>Afwachtende rol!</i>





<p>11. Uit de literatuur komt naar voren dat betrokkenheid een belangrijke factor is voor een succesvolle samenwerking tussen overheid en initiatief/ coproductie. Hoe waardeert u de betrokkenheid van de provinciale medewerkers, en heeft u daar voorbeelden van?</p>		
<p><i>Waar mogelijk scharen onder 3 dimensies (van Eijck, 2018)</i></p> <p><i>Werk autonomie</i></p>	<p><i>Ondersteuning van organisatie</i></p>	<p><i>Regeldruk (Red Tape)</i></p>
<p>12. Hoe ervaarde u de relatie met de andere partijen rondom het initiatief?</p> <p>a. Hebben jullie eens met “z’n alle” om de tafel gezeten?</p> <p>b. Waren er gemeenschappelijke doelen?</p> <p>c. Was er een gelijkwaardige samenwerking?</p>		
<p><i>Principaal-agent</i></p>	<p><i>stewardshiptheorie</i></p>	
<p>13. Wat was de rol van de Provincie in het samenbrengen van de verschillende partijen rondom het initiatief?</p>		
<p>14. Heeft u omtrent u initiatieven andere partijen gehad die tegen waren – geen draagvlak hadden – en hoe is hiermee vanuit de provincie mee omgegaan?</p>		

**Reflectie en vooruitkijken**

<p>1. Als u nog iets naar de provincie als organisatie zou willen meegeven, wat is dat dan?</p>
---



2. Als u nog iets naar de medewerkers van de provincie zou willen meegeven, wat is dat dan?

3. Hoe zou de provincie haar drijfveren nog beter kunnen communiceren naar inwoners en verenigingen om lokale initiatieven aan te wakkeren?

4. Hoe vond u het interview, is er nog iets niet aan bod gekomen wat u wel heeft willen vertellen, en heeft u nog tips voor mij?

## Bijlage 2: Interviewvragen Samenwerkingspartners

# Interviewvragen

### Introductie Samenwerkingspartner

1. A) Wat is uw rol in het (duurzaamheid)initiatief waar u bij bent aangesloten?			
2. Uit de literatuur komt naar voren dat betrokkenheid een belangrijke factor is voor een succesvolle samenwerking tussen overheid en het initiatief/ coproductie. Onderzoek stelt dat de betrokkenheid van publieke professionals erg belangrijk is. In hoeverre wordt u door uw organisatie hierin gesteund?			
<i>Ervaren mate werk autonomie</i>	<i>Ervaren ondersteuning door organisatie</i>	<i>Ervaren regeldruk (Red Tape)</i>	<i>Anders</i>

### Totstandkoming samenwerking met initiatief en provincie

3. Hoe is het initiatief bij [uw organisatie] op de radar gekomen, en in welke behoeften hadden zij ondersteuning nodig? ( <i>Behoeften MAEX</i> )			
<i>Geld</i>	<i>Expertise</i>	<i>Materiaal</i>	<i>(Regel)ruimte</i>
4. Hoe is de Provincie op de radar gekomen en betrokken geraakt? ( <i>Edelenbos, 2000</i> ), ( <i>van der Steen et al. 2014</i> )			
<i>Informereren Public Administration</i>	<i>Raadplegen NPM</i>	<i>Samenwerken NG</i>	<i>Meebeslissen SR</i>



5. Hoe is [een eventuele] introductie met/bij de Provincie gegaan? Wat waardeerde je, en wat kon beter?			

**Samenwerking(-srelatie) met provincie**

6. Hoe zou u de samenwerking met de provincie omschrijven? <i>Was er volgens u sprake van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie tussen de provincie en het initiatief, of was een van de partijen leidend?</i>		
<i>Principaal-agent (Lane, 2013; Schillemans, 2010)</i>	<i>Stewardship (David, Schoorman &amp; Donaldson, 1997)</i>	
7. Was er volgens u sprake van een gelijk of ongelijk kennisniveau tussen de provincie en het initiatief? ( <i>adverse selection</i> )		
<i>Principaal-agent Informatie asymmetrie</i>	<i>Stewardship Informatie symmetrie</i>	
8. Was er volgens u sprake van gelijke doelen tussen de provincie en uw initiatief, of waren deze conflicterend? ( <i>moral hazard</i> ). Welke rol heeft de provincie daarin gespeeld?		
<i>Principaal-agent vs stewardshiptheorie</i>	<i>NG  Provincie zoekt naar partijen met gezamenlijk doel, doelverlevting</i>	<i>SR  Provincie verbindt initiatieven uit samenleving met eigen doelen en ambities</i>



<b>9. Hoeervaarde u de rol van de Provincie; informerend, prestatiegericht, verbindend of faciliterend? En hoe kwam dit naar voren?</b>			
<i>PA</i>	<i>NPM</i>	<i>NG</i>	<i>SR</i>
<i>Regels en beleid Geen ruimte voor uitzonderingen</i>	<i>Provincie voert zelf beleid uit, zo effectief en goedkoop mogelijk</i>	<i>Provincie zorgt voor doelvervlochten, verbind partijen met gezamenlijke doelen</i>	<i>Provincie wacht initiatieven uit de samenleving af, en verbind die doelen met die van henzelf</i>
<i>Provincie neemt zelfstandig besluiten zonder input van andere partijen.</i>	<i>Bv. Formele publiek-private samenwerking, met prestatie- &amp; financiële afspraken</i>	<i>Bv. Delen kennis, begeleiden processen</i>	<i>Geeft heft uit handen aan andere partijen. Afwachtende rol!</i>
<b>10. Uit de literatuur komt naar voren dat betrokkenheid een belangrijke factor is voor een succesvolle samenwerking tussen overheid en initiatief/ coproductie. Hoe waardeert u de betrokkenheid van de provinciale medewerkers, en heeft u daar voorbeelden van?</b>			
<i>Waar mogelijk scharen onder 3 dimensies (van Eijck, 2018)</i>			
<i>Belang coproductie</i>	<i>Geloof in impact coproductie</i>	<i>Persoonlijke deelname van medewerkers</i>	
<b>11. Hoeervaarde u de relatie met de andere partijen rondom het initiatief?</b>			
<p>a. Welke rol had de provincie in het geheel?</p> <p>b. Waren er gemeenschappelijke doelen?</p> <p>c. <b>Was het initiatief ook gelukt “zonder” de provincie?</b></p>			
<i>Principaal-agent</i>	<i>stewardshiptheorie</i>		
<b>12. Wat was de rol van de Provincie in het samenbrengen van de verschillende partijen rondom het initiatief?</b>			
<b>13. Heeft u omtrent u initiatieven andere partijen gehad die tegen waren – geen draagvlak hadden – en hoe is hiermee omgegaan?</b>			



14. Ik zou het nog graag met je hebben over financiering. Wat ik lees uit het Klimaatakkoord is dat het voor initiatieven lastig is om te *voorfinancieren*. Wat is jouw visie daarop, en welke rol zie jij daar voor de overheid in?

#### Reflectie en vooruitkijken

1. Als u nog iets naar de provincie als organisatie zou willen meegeven, wat is dat dan?

2. Als u nog iets naar de medewerkers van de provincie zou willen meegeven, wat is dat dan?

3. Hoe zou de provincie haar drijfveren nog beter kunnen communiceren naar inwoners en verenigingen om lokale initiatieven aan te wakkeren?

4. Hoe vond u het interview, is er nog iets niet aan bod gekomen wat u wel heeft willen vertellen, en heeft u nog tips voor mij?