

Thomas Hoppe, Maarten Arentsen en Maurits Sanders

Lokale waarden voor lokale energiesystemen



Recentelijk zijn in Nederland door burgers talrijke projecten gestart om lokaal energie op te wekken. Hoewel dergelijke initiatieven kansrijk zijn, ondervinden burgers dat overheid en markt onvoldoende rekening houden met lokale waarden, voorkeuren en krachtenvelden. Daardoor wordt het bestaan van lokale energie-initiatieven bedreigd. Onderzoekers van de Universiteit Twente hebben een interactief onderzoeksproject uitgevoerd waarbij samen met praktijkdeskundigen op zoek is gegaan naar oplossingsrichtingen. Daarbij stonden spelregels, het functioneren van lokale krachtenvelden, en coproductie centraal. De resultaten van het onderzoek geven aanleiding tot de ontwikkeling van nieuwe institutionele- en beleidsmodellen ter ondersteuning van lokale energieinitiatieven.



In de periode 2000-2010 heeft de Nederlandse rijksoverheid een beleidsprogramma uitgevoerd om de transitie naar een duurzaam energiesysteem te bewerkstelligen. De resultaten werden in 2011 als teleurstellend beschouwd, en het programma werd beëindigd (Rotmans, 2011, Van Soest, 2011). Duidelijk werd dat een door de rijksoverheid van boven opgelegde transitieagenda niet de juiste strategie was om een duurzame verandering in het energiesysteem tot stand te brengen. Ondertussen was er sprake van een trend waarbij de met het beleidsprogramma beoogde transitie van onderop vorm begon te krijgen.

Zo zijn er in de afgelopen jaren talrijke lokale initiatieven gestart. Burgers namen het initiatief, mobiliseerden draagvlak in lokale gemeenschappen, organiseerden zich in lokale energiecoöperaties, onder-

namen activiteiten zoals de gezamenlijke inkoop van zonnepanelen, en deden als zo danig hun best om onafhankelijk van de gevestigde energiebedrijven en netbeheerders in hun energievoorziening te kunnen voorzien. Tussen 2008 en 2014 zouden er in Nederland volgens sommigen tot ruim 500 van dit soort burgerinitiatieven zijn gestart. Anderen houden het op een lager aantal (ca. 200; Oteman et al, 2014), maar vast staat dat er sprake is van een enorme groei, en een maatschappelijk decentrale ontwikkeling die tot nieuwe innovaties in energiesystemen kan leiden (Arentsen en Bellekom, 2014). In deze ontwikkeling staat Nederland overigens niet op zichzelf; Duitsland en Denemarken kennen enigszins vergelijkbare ontwikkelingen (Oteman et al, 2014).

Een belangrijke sturingsvraag in een dergelijk ingrijpend veranderingsproces

is hoe enerzijds voorkomen kan worden dat dominante krachten vanuit gevestigde instituties (lees: het bestaande energiesysteem) het veranderingsproces vertragen. Anderzijds ook hoe burgerinitiatieven op proactieve wijze kunnen worden ondersteund in de opgave energiesystemen te decentraliseren en tegelijkertijd te verduurzamen. Omdat burgerinitiatieven het niet alleen kunnen, is er een belangrijke rol van het openbaar bestuur weggelegd. Het NWO-project *Governance by Commitment* (Sturing door betrokkenheid; Hoppe et al, 2014) was erop gericht een antwoord te vinden op deze vraag. Daarbij is gebruik gemaakt van theorievorming uit de bestuurskunde en de institutionele economie.

Gebaseerd op een set van sociale en institutionele regels, opgesteld door Nobelprijswinnares Elinor Ostrom in haar *institutionele analyseraamwerk* (2009), was de startvraag van het onderzoek: Hoe kan de effectiviteit van de coproductie worden geoptimaliseerd teneinde verandering naar decentrale, duurzame energiesystemen op regionaal niveau mogelijk te maken? Ostrom's raamwerk wordt gezien als belangrijke bron van inspiratie om bestaande bestuursmodellen te verbeteren.

Ostrom's institutionele theorie
Uitgangspunt is dat de beleidstheorieën achter interventiestrategieën dienen aan te sluiten bij lokale waarden en institutionele regels. In het genoemde onderzoeksproject is Ostrom's institutioneel-theoretische raamwerk toegepast om deze waarden en spelregels in lokale omstandigheden in beeld te brengen. Op basis van deze kennis is het mogelijk beleidsmakers te adviseren over het verbeteren van lokale besluit-

vorming, onder meer door het actiever betrekken van de lokale gemeenschap bij die besluitvorming.

Een kernboodschap van Ostrom is het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen die passen bij lokale waarden. In rurale regio's van Nederland is het zogenaamde *Noaberschap* daar een goed voorbeeld van. Het geeft aan dat burens elkaar onder alle omstandigheden zullen helpen, om gezamenlijk een probleem op te lossen. Onderliggende waarden daarbij zijn sociale acceptatie, wederkerigheid, onderling vertrouwen, betrokkenheid (*commitment*) en naleving van gemaakte afspraken. In het onderzoeksproject is geprobeerd deze waarden te onderzoeken in concrete gevallen waarbij lokale gemeenschappen voor de uitdaging stonden om energiesystemen te decentraliseren en te verduurzamen. Met de gekozen onderzoeksaanpak zou naar verwachting ideevorming over toepasbare institutionele en beleidsarrangementen/interventiestrategieën kunnen worden aangescherpt. Naast een voor de wetenschap nieuw toepassingsveld voor Ostrom's raamwerk komt de meerwaarde van het onderzoeksproject tot uitdrukking in het streven (nieuwe) aanwijzingen te genereren die weffouten in het dominante Nederlandse besluitvormingsmodel en institutie – het poldermodel, in dit geval toegepast op energiesystemen, - zouden kunnen repareren.

Coproductie

In het onderzoeksproject stond verder het begrip coproductie centraal. Het tot stand willen brengen van verandering in een energiesysteem heeft namelijk vaak gevolgen in de gehele energieketen. Daarbij moet gedacht worden aan wijziging

van rolpatronen door actoren, andere ketenposities, en andere transactiemodellen. Een energieconsument wordt na het installeren van zonnepanelen op zijn eigen dak bijvoorbeeld ook 'producent' en gaat dus naast het consumeren van energie, ook energie produceren en kan dit mogelijk-kerwijs aan derden gaan leveren. Deze verandering van rol beïnvloedt de posities en rolpatronen van andere ketenpartijen: traditionele energieproducenten hebben er concurrentie bij en netbeheerders moeten op zoek naar nieuwe vormen van netmanagement en beheer (en derhalve nieuwe bedrijfsmodellen). Kortom, met de komst van de 'prosumen't veranderen de posities, rolopvattingen van en spelregels tussen actoren in een energiesysteem. Daarmee dient rekening gehouden te worden in het ontwerp van nieuwe institutionele en beleidsarrangementen. Het actief betrekken van (of tenminste consulteren van) actoren uit de waardeketen van het energiesysteem – coproductie – vormt een noodzakelijke voorwaarde voor ontwerp van uitvoerbare werkmodellen met een breed maatschappelijk draagvlak. Daarbij kan concreet worden gedacht aan het bewerkstelligen van een basis voor interactie, coördinatie en afstemming tussen overheid, industrie, burgermaatschappij en kennisinstellingen.

Interactieve onderzoeksofzet

In het onderzoeksproject *Governance by commitment; co-production in transitional change* is op interactieve wijze, met vier workshops en twee excursies, onderzocht hoe institutionele arrangementen werken en wat voor prikkels of andere interventies zouden kunnen werken om verandering tot stand te brengen. Tijdens de workshops is met meer dan twintig praktijkdeskun-

digen besproken wat lokale waarden en spelregels zijn die van belang kunnen zijn voor de energietransitie. Verder zijn technische, organisatorische en economische voorwaarden voor verandering verkend. Dit gebeurde aan de hand van vier concrete gevallen. Enerzijds waren dit de Nederlandse burgerinitiatieven 'Energiek Vasse' uit Twente en *Duurzaam Vragender* uit de Achterhoek. Beide initiatieven bevonden zich in de opstartfase. Energiek Vasse was bezig een organisatiestructuur en juridische basis op te stellen voor een burgercoöperatief. *Duurzaam Vragender* was eveneens in de opstartfase, maar had desalniettemin al een sporthal met duurzame energietoepassingen gerealiseerd met zowel zon-PV als zonthermische energieopwekkingsystemen. De oprichter van *Duurzaam Vragender* was bovendien de spilfiguur geweest bij de totstandkoming van een nabijgelegen windpark in Aalten, een zeldzame verschijning in Oost-Nederland, na een langjarig traject met intensieve juridische, financieel-economische en bestuurlijke uitdagingen.

Naast de twee initiatieven die zich in opstartfase bevonden, is er gekeken naar twee als succesvol bekend staande lokale initiatieven. Ten eerste 'LochemEnergie' uit de Achterhoek en ten tweede de Duitse gemeente 'Saerbeck' uit Münsterland, Nordrhein-Westfalen. LochemEnergie staat bekend als een van de koplopers van burgerinitiatieven op het terrein van energie in Nederland. Naast zonnepanelen-, naïsolatie, en elektrische autoacties onder de burgerbevolking, exploiteren zij onder meer een zonnepark op het dak van het Lochemse gemeentehuis. Eveneens met een lokale burgercoöperatie, wordt Saerbeck in Duitsland (en eigenlijk zelfs op

wereldschaal) gezien als best practice van hoe energiesystemen lokaal, dus decentraal zelfstandig en verduurzaamd kunnen worden. Naast de realisatie van grootschalige duurzame energie-installaties op een nabijgelegen voormalig legerterrein is de lokale gemeenschap in brede zin actief betrokken. Met haar verrichtingen heeft de gemeente Saerbeck in 2009 het predicaat Klimakommune (klimaatgemeenschap) verdiend, en mag zich als zodanig manifesteren.

De onderzoeksresultaten van het project kunnen worden uitgesplitst naar: ten eerste lokale waarden en ten tweede technische, organisatorische, juridische en financieel-economische voorwaarden die gelden voor succesvolle verandering van lokale energiesystemen.

Lokale waarden

Lokale energie-initiatieven kunnen alleen dan slagen wanneer er een beroep wordt gedaan op sociale cohesie in de lokale gemeenschap, verwachtingen expliciet worden gemaakt en de lokale gemeenschap er actief bij wordt betrokken. Voor de uitvoering van een plan is draagvlak noodzakelijk. Verschillende leden van een lokale gemeenschap dienen daarbij in te zien dat een lokaal energie-initiatief daadwerkelijk wat voor ze kan betekenen en dat men daarbij wederzijds van elkaar afhankelijk is. Het gaat er ook om dat mensen elkaar vertrouwen en zich niet te calculerend opstellen. In de praktijk blijkt dit een grote uitdaging die zich uit in moeite die lokale energie-initiatieven ondervinden in de werving van leden.

Wanneer lokale energieinitiatieven een beroep doen op de lokale gemeenschap

doen zij dit rekening houdende met lokale waarden. Om de drempel voor burgers laag te houden wordt het voortraject bewust informeel gehouden. Daarbij dient er ruimte te worden gelaten voor dynamiek in burgerparticipatie. Ook zullen doelstellingen en gewekte verwachtingen van het lokale energieinitiatief daarbij geloofwaardig dienen te zijn in de ogen van de lokale gemeenschapsleden. Wanneer gewekte verwachtingen niet tijdig en adequaat worden ingelost, bestaat de kans tot het oplopen van imagoschade en afbreukrisico waardoor lokale partners en potentiële financiers afhaken. Lokale gemeenschapsleden hebben immers een afwachtende en kritische houding: “Eerst zien, dan geloven”. Velen van hen willen precies weten wat zij terugkrijgen voor hun lidmaatschapscontributie.

Een belangrijke waarde van een lokale gemeenschap om een lokaal energieinitiatief te ondersteunen is de wens onafhankelijk te zijn. In de praktijk betekent dit een sterk geloof in zelfredzaamheid en een zekere afkeer van centralisatie. Onafhankelijkheid hangt ook samen met kleinschaligheid: ondernemen in een omgeving waar burens elkaar kennen, vertrouwen en wat gunnen. Kleinschaligheid helpt bovendien om de coördinatie en beheersing van processen eenvoudig te houden, hetgeen de uitvoering van plannen in operationele zin ten goede komt. Een lokaal energieinitiatief koestert de lokale cultuur en geeft de *couleur locale* een plek in de communicatie naar de lokale gemeenschap. Door de band met lokale cultuur, lokale voorkeuren en waarden, sociale structuur en spelregels te eerbiedigen, neemt de kans op sociale acceptatie van voorgenomen plannen naar



verwachting toe. Lokale duurzaamheids- en energieinitiatieven staan verder niet op zichzelf, maar moeten gezien worden in een context waar andere maatschappelijke uitdagingen spelen en vaak geprioriteerd worden, zoals demografische krimp. Lokale gemeenschappen verwachten van energie-initiatieven dat zij ook rekenschap geven aan dergelijke vraagstukken.

Een andere belangrijke waarde is ondernemerschap. Zowel in Vasse, Vragender en Lochem zijn de lokale initiatieven opgezet door een groep van ervaren ondernemers die een visie deelden en samen aan de slag zijn gegaan. Zij hebben niet gewacht op de overheid om het voortouw te nemen (hoewel in Lochem de gemeente weldegelijk een belangrijke rol heeft gehad), maar zijn zelf aan de slag gegaan. Doorzettingsvermogen van de initiatiefnemers was daarbij van groot belang om tegenslagen het hoofd te bieden. Zij zijn op hun wegen veel uitdagingen tegengekomen, zowel bestuurlijk, financieel-economisch, gebrek aan geldschietters voor voorfinanciering, als een gebrek aan draagvlak vanuit de lokale gemeenschap, en zijn daardoor veerkrachtig geworden. Het adagium “de aanhouder wint”, lijkt op te gaan, geïllustreerd met de casus van de ontwikkeling van het windpark in Aalten. Verder zijn charismatisch, mensgericht, en strategisch leiderschap van groot belang voor de

slaagkans lokale energieinitiatieven. Een leider die bekwaam is, met tegenslagen kan omgaan, aanzien geniet in de lokale gemeenschap en deze vertrouwen schenkt, kan veel voor elkaar krijgen.

Nadat een lokaal energieinitiatief is opgestart en zich verder heeft ontwikkeld, treedt een professionaliseringsproces op. Daardoor wordt de betrokkenheid door burgers minder vrijblijvend. Een maatschappelijk model kan enerzijds niet zonder een commercieel haalbaar plan, maar anderzijds kan een commercieel plan niet zonder maatschappelijke steun. Een goed onderbouwd plan waarbij vooraf onderbouwde keuzes over de mogelijkheden en schaal van projecten worden gemaakt, kan latere moeilijkheden en tussentijdse wijzigingen voorkomen. Professionalisering vormt niettemin een grote uitdaging voor lokale energieinitiatieven en zal niet door alle aanvankelijke initiatiefnemers en anderzijds betrokkenen als positief worden ontvangen.

Andere voorwaarden

Organisatorisch gezien is de bedrijfsmatige en juridische vorm die een lokaal energieinitiatief kiest van belang: om het gemeenschapsbelang voorop te stellen, geniet de coöperatieve organisatievorm de voorkeur. Belangrijk is daarbij dat energiecoöperaties tijdens en na het professio-

naliseringsproces contact en binding met de lokale gemeenschap behouden. Zowel primaire partijen (burgers, lokale ondernemers en verenigingsleven) als secundaire partijen (financiers, kennisinstellingen, overheden, netbeheerders) worden betrokken bij het samenwerkingsverband dat zich uitkristalliseert rond het lokale energieinitiatief. Uit de praktijk van de onderzochte casuïstiek blijkt echter dat onder de koepel van de energiecoöperatie andere bedrijfsjuridische organisatievormen voorkomen die een functie hebben in de uitvoering van deelprojecten, zoals de exploitatie van een zonnepark.

Technisch gezien is er veel mogelijk, maar dit is wel afhankelijk van contextuele factoren. Een belangrijke vraag die daarbij gesteld kan worden, is hoeveel het gebruik van het bestaande elektriciteitsnet mag kosten. Men dient immers te werken met het bestaande net omdat er vooralsnog geen alternatieven zijn. Niettemin kan getracht worden te leren van inspirerende voorbeelden, zoals de wijze waarop de gemeente en burgerbevolking in Saerbeck het beheer van een warmtenet in eigen handen hebben genomen.

Financieel-economisch is het van groot belang dat een haalbaar bedrijfsmodel wordt aangetoond. Op termijn, maar niet noodzakelijkerwijs direct na de opstart, zal een energieinitiatief moeten renderen. De toe te passen energietechniek moet naast energetische ook maatschappelijke meerwaarde hebben. Daarbij kan gedacht worden aan positieve effecten voor het woon- en leefklimaat in een lokale gemeenschap of het scheppen van werkgelegenheid. Een terugkerend probleem in het haalbaar maken van bedrijfsmodellen,

is bestaande wet- en regelgeving, vooral gerelateerd aan belastingregels, zoals aan vennootschapsbelasting, het hoge btw-tarief, en het verbod op energietransacties tussen huishoudens die hun eigen energie opwekken en het overschot lokaal willen verhandelen. In tegenstelling tot Duitsland dat soepeler belastingregels en een progressiever en minder complex stimuleringsbeleid heeft, zijn in Nederland veel, vaak eenvoudige, lokale modellen voor opwekking van duurzame energie simpelweg niet mogelijk. In het Energieakkoord van september 2013 hebben de overheid en maatschappelijke partners afgesproken bestaande regels kritisch te bekijken en maatregelen te nemen om lokale gedecentraliseerde energiemodellen te stimuleren. In de praktijk blijken bestaande regels echter moeilijk te veranderen, en zijn de ervaringen met de werking van de genomen maatregelen (bijvoorbeeld de zogenaamde 'postcoderoos') vooralsnog teleurstellend.

Sociaal gezien is het belangrijk om prikkels te bieden bijvoorbeeld via een zogenaamde *blaming and shaming*-systematiek.

Gemeenschapsleden die niet mee willen doen, worden in zo'n aanpak "bestraft". Daarnaast kunnen goede voorbeelden en best practises stimulerend werken waardoor de grote groep en de achterblijvers gestimuleerd worden om meer actie te ondernemen. Op deze wijze kunnen zij aansluiten bij koplopers, de succesvolle lokale energieinitiatieven. Gebleken is dat mensen van competitie houden en dat dit goed werkt om mensen aan te zetten tot energiebesparing ("Ben ik zuiniger dan de burens?"). Ook werkt het goed als de initiatiefgroep via de lokale gemeenschapsstructuur probeert om belangstelling te wekken voor duurzame energie en energie-

besparing. Bijvoorbeeld via voorlichtingscampagnes in de lokale voetbalclub of de carnavalswagen met de mooiste duurzame energie-praalwagen. Tot slot kunnen lokale energieinitiatieven bredere doelen in de gemeenschap nastreven. Bijvoorbeeld als de levering van elektriciteit winstgevend wordt, dan kunnen deze gelden bijdragen aan het handhaven van het voorzieningenniveau in de gemeenschap, zoals het gemeenschapshuis, buurtbus of een mobiele bibliotheek.

Daarbij zijn gemeenschapszin, wederzijds vertrouwen en noaberschap belangrijke waarden die dit mede mogelijk maken. Hoewel Saerbeck en Lochem voorbeelden zijn van hoe coproductie vruchten kan afwerpen, blijkt de praktijk weerbarstig. Overheden staan niet zonder meer open voor meer zeggenschap van burgers, ook op het terrein van energie, en creëren soms te veel complexiteit en hindernis voor lokale energieinitiatieven.

Het geschetste beeld is niet alleen rooskleurig. Het toekomstperspectief van lokale energieinitiatieven hangt namelijk ook in sterke mate af van institutionele en beleidsregels die de lokale speelruimte mede bepalen. Het project heeft geleerd dat beleidsmakers er goed aan doen om meer rekening te houden met de activiteiten van lokale energieinitiatieven. Lokaal wil men zaken in eigen hand nemen en bijvoorbeeld zelf in de elektriciteitsbehoefte voorzien. Op verschillende plaatsen in Nederland maar ook daarbuiten hebben lokale gemeenschappen laten zien dat ze daartoe heel goed in staat zijn. Beleidsmakers moeten dit soort ontwikkelingen heel serieus nemen en proberen deze zo veel mogelijk te faciliteren. Het

wegnemen van formele belemmeringen zou daarbij hoog op de agenda van beleidsmakers moeten staan.

Thomas Hoppe (t.hoppe@utwente.nl) is als universitair docent verbonden aan het CSTM, IGS van de faculteit BMS van de Universiteit Twente. Maarten Arentsen (m.j.arentsen@utwente.nl) is als universitair hoofddocent verbonden aan het CSTM, IGS van de faculteit BMS van de Universiteit Twente. Maurits Sanders (m.p.t.sanders@utwente.nl) is als Associate Lector Energy Governance verbonden aan Saxion, en daarnaast aan NIG en de Universiteit Twente.

Literatuur

- Arentsen, M.J. & S. Bellekom (2014) 'Power to the people: local energy initiatives as seedbeds of innovation?', *Energy, Sustainability and Society*, jg. 4, nr. 2
- Hoppe, T. & D. van den Akker (2014) *Leren van Lochem; Praktijkvoorbeeld van hoe lokaal bestuur vertrouwen schenkt aan de energieke samenleving*. Universiteit Twente/Oprit Duurzaamheid, Enschede/Rotterdam.
- Hoppe, T., M. Arentsen, M. Sanders, M. Heldeweg, & K. Kroeze (2014) *Wetenschappelijke rapportage 'Governance by commitment; Co-production in transitional change*. Eindrapportage NWO-project 'Smart Governance', Universiteit Twente, Enschede, p. 1-35
- Ostrom, E. (2009) *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Oteman, M., M. Wiering & J-K. Helderman (2014) 'The institutional space of community initiatives for renewable energy: a comparative case study of the Netherlands, Germany and Denmark' *Energy, Sustainability and Society*, jg. 4, nr. 11
- Rotmans, J. (2011) *Staat van de Energietransitie in Nederland*, DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Van Soest, J.P. (2011) *Klomp in de machinerie; Bewuste en onbewuste sabotage van de transitie naar een duurzame energiehuishouding; essay (tweeluik) voor Raad Leefomgeving en Infrastructuur. Deel I en Deel II*, Den Haag