

DE OMGEVINGSWET

Het samenspel tussen overheden



Afbeelding 1 bron: www.engie-zakelijk.nl

Anne Geertje Bouman

Een onderzoek naar de samenwerking tussen overheden van het partnerschapsmodel met betrekking tot grootschalige zonneparken in de Provincie Groningen

*Student Technische Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Januari 2019*

Colofon

// IN PLANNING //

Thesis Series: Omgevingswet

Title	Omgevingswet, Het samenspel tussen overheden
Author	Anne Geertje Bouman
Supervisor	Rozanne Spijkerboer
University	University of Groningen
Program	Spatial Planning & Design
Year	2019
Tags	Case Study, Energietransitie,
Theme	Duurzaamheid
Instrument	Omgevingsvisie, Digitale stelsel omgevingswet
Dutch summary	Samenwerking aan de hand van het partnerschapsmodel met betrekking tot zonneparken voor het instrument de omgevingsvisie
English summary	Collaboration through 'het partnerschapsmodel' concerning solarfields via the instrument 'Omgevingsvisie'.
Dutch abstract	<p>In 2021 zal de Omgevingswet van kracht gaan. Het idee achter deze vernieuwende wet is meer beslissingsvrijheid voor lagere overheden. Bij grensoverschrijdende vraagstukken, zoals de energietransitie, blijft samenwerking tussen overheden van belang. Met een pilot van het instrument van de Omgevingswet, de omgevingsvisie, heeft provincie Groningen als doel om 300 Megawatt aan zonne-energie op te wekken in 2020. Vanwege de verschuiving van verantwoordelijkheid liggen veel zonnepark initiatieven nu bij gemeentes. De hoofdvraag luidt als volgt: <i>Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot grootschalige zonneparken?</i> Uit de resultaten blijkt dat werken binnen een duidelijk institutioneel raamwerk erg van belang is, daarnaast zijn karakteriserende factoren wat betreft politieke hulpbronnen voor gemeentes 'lokale expertise' en voor de provincie 'legitimiteit' en 'financiële middelen'. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat er nog te weinig kennis is over de Omgevingswet.</p>
English abstract	<p>In 2021 the new Dutch Environmental Law will be implemented. The idea behind this law is that lower governments get more decision capacity. But with cross-border issues, collaboration between governments remains important. With a pilot of the 'Omgevingsvisie' Groningen has as goal to produce 300 Megawatt energy through large solar parks, this before 2020. This shift of decision capacity results in more responsibility for the municipalities. The main</p>

	question is: <i>Which factors of ‘het partnerschapsmodel’ appear with the collaboration between province of Groningen and her municipalities with ‘de Omgevingsvisie’ concerning large solar parks?</i> The results show the importance of a clear institutional framework. Besides this, the characterizing factors of ‘politieke hulpbronnen’ for municipalities are ‘locale knowledge’ and for the province ‘legitimacy’ and ‘financial resources’. Another finding is that there is not enough knowledge about the ‘Omgevingswet’.
External links	https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/anders-werken/ . https://scholar.google.nl/scholar?hl=nl&as_sdt=0%2C5&q=toonen+1981+partnerschapsmodel&btnG=
Information on links	Aan de slag met de Omgevingswet: this website is used for all the information of ‘de Omgevingswet’. Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden is the article were ‘het partnerschapsmodel’ is explained.

About the InPlanning Thesis Series: Omgevingswet

In September 2018, InPlanning launched a platform to disseminate information about the new Dutch Environmental Law (Omgevingswet). This portal is a hub for studies on this topic, easily findable for academics and policy makers implementing and monitoring this law. In the InPlanning Thesis Series: Omgevingswet, we publish the best theses about spatial challenges that are affected by the new law.

Disclaimer

InPlanning stelt zich door middel van het omgevingswet portal ten doel om onderzoek en kennisuitwisseling omtrent de Omgevingswet te ondersteunen en faciliteren. De op het InPlanning platform gepubliceerde Masterscripties worden vrijelijk beschikbaar gesteld, volgens principes van Open Science (open access). Het auteursrecht ligt bij de (hoofd)auteur van de scriptie. Deze auteursrechten dienen te allen tijden erkend te worden. Bij citaties uit de scripties dient tenminste de bronvermelding en naamsvermelding van de auteur vermeld te worden. Deze publicatie representeert de opvattingen van de auteur, niet noodzakelijkerwijs die van InPlanning. De auteur en de begeleidende instelling zijn verantwoordelijk voor de vorm en academische kwaliteit. InPlanning kan niet aansprakelijk worden gesteld voor onjuistheden, andere inhoudelijke kwesties of vormvereisten in de op het platform gepubliceerde Masterscripties.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
H1 Inleiding.....	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Relevantie.....	5
1.3 Doelstelling.....	6
1.4 Probleemstelling.....	6
1.5 Leeswijzer.....	7
H2 Het theoretisch kader	8
2.1 Het partnerschapsmodel.....	8
2.2 Conceptueel model	11
2.3 Hypothese	12
H3 Methodologie	13
3.1 Onderzoeksmethode.....	13
3.3 Data-analyse.....	15
3.4 Ethische verantwoording	15
H4 Resultaten.....	17
4.1 Institutionele mogelijkheden	17
4.2 Politieke hulpbronnen	18
4.3 Uitvoering.....	21
4.4 Factoren voor samenwerking.....	22
H5 Conclusie.....	23
5.1 Conclusie	23
5.2 Aanbevelingen.....	26
H6 Discussie	27
6.1 De Omgevingswet	27
6.2 Overige resultaten.....	27
6.3 Reflectie.....	28
Literatuur	29
Bijlagen	31
Bijlage 1 – <i>Interview Guide</i>	31
Bijlage 2 – <i>Informed Consent Formulier</i>	33

Samenvatting

In 2021 zal de Omgevingswet van kracht gaan. Het idee achter deze vernieuwende wet is meer beslissingsvrijheid voor lagere overheden. Desalniettemin blijven er vraagstukken die grensoverschrijdend zijn zoals de energietransitie, waarbij het belang van samenwerken en communicatie tussen overheden essentieel is. Een instrument van de Omgevingswet is de omgevingsvisie, deze visie moet straks verplicht worden opgesteld voor elke laag van de overheid. Provincie Groningen is een pilot gestart om alvast te kunnen wennen aan dit instrument. Zonneparken schieten uit de grond en de initiatieven hiervoor zijn erg decentraal geregeld, projectontwikkelaars werken nauw samen met gemeentes en hun inwoners om deze parken te initiëren. Dit is al in de geest van de nieuwe Omgevingswet, waarbij lagere overheden grotere verantwoordelijkheden krijgen over initiatieven zoals zonneparken. Energievraagstukken zoals grootschalige zonneparken, zijn een voorbeeld voor vraagstukken die grensoverschrijdend zijn, dit betekent dat verschillende overheden betrokken zijn. Met de invoering van de Omgevingswet zal dit niet veranderen, samenwerking tussen overheden blijft van belang. Welke vorm deze samenwerking krijgt na het invoeren van de Omgevingswet is iets waar nog weinig inzicht in is. De onderzoeksvraag luidt daarom als volgt; *Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot grootschalige zonneparken?*

De theorie voor dit onderzoek is gebaseerd op drie pijlers uit het partnerschapsmodel die van belang worden geacht om samenwerking tussen overheidslagen zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen; politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en de uitvoering hiervan. Deze pijlers zijn weer onderverdeeld in verschillende factoren, met daaraan toegevoegd de samenwerking op basis van vertrouwen tussen overheden. Hoe meer een overheid over deze factoren beschikt, hoe minder deze overheid afhankelijk is van een hogere overheid en hoe meer ze op gelijke voet staan, waardoor een horizontale samenwerking kan plaatsvinden.

Uit het onderzoek resulteert dat er binnen overheden nog weinig kennis is over de implementatie van de Omgevingswet en het gevolg hiervan op de samenwerking tussen overheden. Wat gelijk blijft is het belang van het maken van afspraken binnen een gezamenlijk institutioneel raamwerk. Andere factoren zoals het fuseren van gemeentes, de aardgas problematiek en krimp in de bevolking van sommige gemeentes zijn vraagstukken waar gemeentes zich ook mee bezig moeten houden. Doordat deze punten veel aandacht vereisen is er nog weinig aandacht gestoken in de verandering als gevolg van de Omgevingswet. De methode gebruikt voor data verzameling in dit onderzoek zijn semigestructureerde diepte-interviews waarbij de provincie, gemeentes en projectontwikkelaar zijn gesproken.

Centrale begrippen: Omgevingswet, partnerschapsmodel, politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden, provincie Groningen, samenwerking, energietransitie, zonneparken

H1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Naar verwachting zal in 2021 de Omgevingswet in werking worden gesteld. Via de Omgevingswet wil de overheid regels met betrekking tot de ruimtelijke ordening vereenvoudigen en samenvoegen. De verwachting is dat het makkelijker wordt om ruimtelijke projecten te starten. De uitgangspunten zijn: eenvoudiger, sneller en goedkoper. Dit vanwege minder regels, meer ruimte voor initiatieven, maatwerk voor elk gebied en vertrouwen tussen overheden en burgers onderling (Aan de slag met de Omgevingswet, g.d.).

Met de invoering van de Omgevingswet zal elke laag van de overheid zijn eigen omgevingsvisie opstellen.

“De omgevingsvisie is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving van de lange termijn staan.” (BNSP, 2016, p13)

Om de visies in de praktijk alvast uit te proberen heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu diverse pilots geïnitieerd. Bij deze pilots werken bestuursorganen en gebiedspartijen samen met adviseurs om ervaring op te doen met dit nieuwe instrument; de omgevingsvisie (BNSP, 2016). Provincie Groningen is een van deze gebiedspartijen en heeft als ambitie in de provinciale omgevingsvisie: het opzetten van zonneparken om tenminste 300 Megawatt aan zonne-energie op te wekken in 2020 (Provincie Groningen, 2015). Verschillende gemeentes in de provincie Groningen zijn nu aan de slag gegaan met het opstellen van “visies op zon”.

De Omgevingswet geeft in het wetsvoorstel de geplande veranderingen door met betrekking tot de verdeling van taken en bevoegdheden (artikel 2.3). Daarin wordt vermeld dat de uitvoering van de taken en bevoegdheden bij het bestuursorgaan van een gemeente ligt, tenzij hier andere regels over zijn of wanneer anders nodig wordt geacht. De provincie heeft deze bevoegdheid met het oog op provinciaal belang of wanneer het door het gemeentebestuur niet wordt behartigd.

1.2 Relevantie

Ondanks het opzetten van de pilots blijft de uitvoering van de Omgevingswet nog onduidelijk. De verschillende overheidslagen krijgen een grotere zelfstandigheid in hun eigen beslissingsruimte, maar veel vraagstukken en belangen blijven afhankelijk van elkaar en zijn dus grensoverschrijdend. Een voorbeeld van een dergelijk vraagstuk is het thema energievoorziening, met als doel zo veel mogelijk huishoudens van groene stroom te voorzien. Dit vraagt om samenwerking tussen het Rijk, de provincie en de gemeentes. Omdat de Omgevingswet pas in 2020 zal ingaan is de maatschappelijke relevantie voor dit onderzoek hoe de samenwerking tussen overheden vorm zal gaan krijgen.

Tijdens de klimaatconferentie van 2015 in Parijs zijn afspraken gemaakt die leidend zijn voor de aanpak van de klimaatveranderingen (Europa Nu, g.d.). Nu werken deze doelstellingen door in de Regionale Energie Strategieën (RES) waarbij de overheden van Nederland, provincies en gemeentes, hun krachten bundelen om deze doelstellingen te behalen (VNG, g.d.). Kortom, het belang van de energietransitie wordt steeds groter, daarom is voor dit onderzoek de koppeling gemaakt met grootschalige zonneparken in de provincie Groningen.

Het partnerschapsmodel is een model dat de zelfstandigheid van overheden aangeeft aan de hand van verschillende factoren. Wanneer een overheid over meer van deze factoren beschikt, hoe groter de individuele zelfstandigheid is. Dit model past goed bij de invoering van de Omgevingswet, omdat de Omgevingswet lagere overheden toestaat om een grotere beslissingsvrijheid te hebben (Aan de slag met de Omgevingswet, g.d.). Daarnaast geeft het model ook aan dat verschillende overheden altijd samenwerken bij grensoverschrijdende vraagstukken. In dit onderzoek geldt dat ook voor de energietransitie, met de focus op zonneparken.

In sectie 2.1 wordt er verder ingegaan op het partnerschapsmodel.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes met betrekking tot de pilot omgevingsvisie, gefocust op grootschalige zonneparken. Dit onderzoek is van belang zodat overheden zich kunnen voorbereiden op het implementeren van de Omgevingswet en hoe de samenwerking tussen overheden vorm zal krijgen. De rol van het Rijk wordt in dit onderzoek meegenomen, om inzicht te krijgen of zij betrokken zijn bij grootschalige zonneparken.

Factoren uit het partnerschapsmodel dragen bij aan de zelfstandigheid van een overheid. Door hier inzicht in te krijgen bij de samenwerking tussen overheden kan worden achterhaald hoe deze samenwerking er uit zal gaan zien bij het invoeren van de Omgevingswet met grensoverschrijdende vraagstukken zoals aanleg van grootschalige zonneparken. Is deze samenwerking gelijkwaardig of is er nog een hiërarchische structuur? Deze vraag sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet waarbij lagere overheden een grotere beslissruimte krijgen en in deze zelfstandigheid moet worden vertrouwd.

1.4 Probleemstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot grootschalige zonneparken?

Om tot de essentie van het probleem te komen is het onderzoek onderverdeeld in het volgende:

- Wat is het partnerschapsmodel?
- Welke factoren van het partnerschapsmodel zijn karakteriserend voor de provincie en de gemeentes? En hoe zijn deze factoren onderverdeeld met betrekking tot politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en het toepassen van hulpbronnen.
- Welke factoren worden van belang geacht voor de samenwerking tijdens de pilot omgevingsvisie Groningen met betrekking tot zonneparken in het buitengebied?
- Welke vorm lijkt de samenwerking tussen overheden te krijgen met de invoering van de Omgevingswet?

1.5 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit 6 hoofdstukken waar de onderdelen van het onderzoek in besproken staan. In hoofdstuk 2 wordt de theoretische onderbouwing van het onderzoek beschreven; *het partnerschapsmodel* en verschillende factoren van dit model worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie toegelicht. Hoofdstuk 4 zal de resultaten van het onderzoek weergeven. De resultaten zijn onderverdeeld in de verschillende factoren van *het partnerschapsmodel* welke zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 6 is het afsluitende hoofdstuk waarbij overige resultaten worden bediscussieerd.

H2 Het theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het partnerschapsmodel beschreven, het partnerschapsmodel is het onderliggende concept wat wordt gebruikt in het onderzoek naar de samenwerking tussen de overheidslagen. De resultaten in hoofdstuk 4 zijn afkomstig van de variabelen uit dit model.

2.1 Het partnerschapsmodel

Zoals eerder benoemd zijn de uitgangspunten van de Omgevingswet dat oplossingen voor ruimtelijke problemen sneller, makkelijker en goedkoper gevonden kunnen worden. Dit aan de hand van minder regels, meer ruimte voor initiatieven vanuit onderaf, maatwerk voor gebiedsgerichte aanpak en vertrouwen tussen burgers, overheden en bedrijven (Aan de slag met de Omgevingswet, g.d.). Elke overheidslaag krijgt het vertrouwen om te werken in haar eigen beslissingsruimte. Deze manier van werken kan gekoppeld worden aan het Partnerschapsmodel waarbij nationale en lokale overheden gezien worden als gelijkwaardige grootheden met hun eigen beslissingsvrijheid (Toonen, 1981). Ondanks dat de theorie niet recentelijk is, sluit het nog steeds aan bij vraagstukken waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn en onderlinge communicatie van belang is. Daarnaast wordt het partnerschapsmodel onderbouwd met recente literatuur van Zuidema (2016), Zuidema & de Roo (2015), Cabus (2003) en Six (2010). Communicatie en samenwerking is van belang bij grensoverschrijdende vraagstukken (Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo, 2015). Deze vraagstukken worden vaak teruggezien in regulerend beleid, zoals ruimtelijke ordening en milieubeleid.

Met de invoering van de Omgevingswet zal de bevoegdheid van het uitvoeren van ruimtelijke ingrepen bij de gemeente liggen, maar ondanks dit blijft communicatie en samenwerking tussen de gemeente en de provincie als gewenst beschouwd. Voornamelijk zoals eerdergenoemd bij regulerend beleid zoals ruimtelijke ordening (Zuidema & de Roo, 2015). Initiatieven zoals grootschalige zonneparken die bijdragen aan de energietransitie wordt ruimtelijke inpassing in de omgeving van belang geacht. Om deze reden is het van groot belang om de samenwerking tussen overheden met betrekking tot grootschalige zonneparken onderzoeken.

De mate van zelfstandigheid binnen het partnerschap is afhankelijk van de volgende onderdelen: institutionele mogelijkheden, politieke hulpbronnen en de uitvoering hiervan (Toonen, 1981). Met andere woorden, over hoe meer factoren uit het partnerschapsmodel een overheidslaag beschikt, hoe minder hij afhankelijk is van een andere overheidslaag, hoe meer ze op gelijke voet staan en dus hoe meer ze kunnen samenwerken (Toonen, 1981; Cabus, 2003).

In het volgende onderdeel wordt aandacht besteed aan bovengenoemde onderdelen en welke factoren hieronder vallen.

2.1.1 Institutionele mogelijkheden

De institutionele mogelijkheden zijn de afspraken die onderling zijn gemaakt. Allereerst, afspraken met betrekking tot de communicatie onderling. Zoals eerder benoemd, vraagstukken met betrekking tot energietransitie in de ruimtelijke ordening zijn vaak grensoverschrijdend, meerdere overheden zijn van elkaar afhankelijk voor de juiste ruimtelijke inpassing.

Om samenwerking te laten plaatsvinden is het belangrijk dat er onderling gecommuniceerd wordt (Driessen et al., 2001; Cabus, 2003). Welke randvoorwaarden en reguleringen zijn er voor de dagelijkse interactie (Toonen, 1981)? Ook om deze samenwerking te laten slagen is het nodig om te werken langs deze randvoorwaarden en reguleringen. Op deze manier kan de dialoog ontstaan en kunnen de actoren met respect omgaan met elkaars meningen en ideeën (Driessen et al., 2001). Daarnaast gaat het hierbij ook om institutionele fragmentatie als een complex onderdeel binnen institutionele mogelijkheden. Onder fragmentatie wordt het fenomeen verstaan dat actoren zich steeds meer gaan opsplitsen. Tegenwoordig zijn maatschappijen veel complexer en verdeeld, dit omdat er een grotere sociale pluraliteit is en er meerdere partijen betrokken raken in het maken van keuzes binnen de maatschappij (Zuidema & de Roo, 2015).

2.1.2 Politieke hulpbronnen

Onder de hulpbronnen worden de middelen verstaan die een overheid heeft om haar eigen zelfstandige beslissingen te maken. Allereerst is de legitimiteit van beslissingen een belangrijke politieke hulpbron, de mate waarin een overheid zich kan beroepen op het vertegenwoordigen van een belang (Toonen, 1981). Legitimiteit kan onderbouwd worden door deskundigheid, formulering van doelstellingen en beleidsmatige argumentatie (Cabus, 2003). Ook het vermogen om uitkeringsvoorwaarden te verschaffen is een politieke hulpbron, hierbij gaat het om het feit of een overheid de financiële middelen heeft om de juiste oplossingen toe te passen voor een ruimtelijk vraagstuk (Toonen, 1981). Verder moet een overheid zichzelf kunnen organiseren, dit kan over het financiële plaatje gaan, maar ook over het feit of een overheid het lokale vermogen heeft om een bestuurlijke en organisatorische structuur op te zetten (Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo, 2015). Daarnaast zijn de mate van lokale expertise en het inspelen en anticiperen op veranderingen ook hulpbronnen die de mate van zelfstandigheid bepalen. Lokale expertise heeft betrekking op de informatie over lokale omstandigheden, belangen en activiteiten in een bepaald gebied waarop ingespeeld moet worden (Toonen, 1981; Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo, 2015). Het inspelen en anticiperen op veranderingen heeft te maken met de robuustheid van het beleid van overheden (Zuidema & de Roo, 2015).

2.1.3 Uitvoering

Deze sectie gaat over hoe de beeldvorming zich verhoudt tot bereidheid en bekwaamheid.

Welke factoren worden als belangrijk geacht? Dit kan verschillen per overheidslaag en per project. Toonen (1981) benoemt dit het klassieke thema waarbij objectiviteit en subjectiviteit tegenover elkaar worden gezet. In hoeverre kan een overheid zelfstandig werken aan een bepaald project en algemeen belang tegenover persoonlijk belang zetten? Wanneer dit weerspiegeld wordt op de Omgevingswet en grootschalige zonneparken, is de vraag of het bevoegde overheidsorgaan, de gemeente, de juiste verhouding kan vinden tussen algemeen en persoonlijk belang. Met de Regionale Energie Strategieën wordt er druk gezet op de regio's op het behalen van de doelstellingen van de klimaatconferentie in Parijs.

De nationale overheid laat zich soms beperken door regels, gewoontes en procedures. Lokale overheden daartegen hebben soms moeite om zich in te leven in het algemene belang (Toonen, 1981). Met de invoering van de Omgevingswet zijn er juist minder regels en zal er

meer maatwerk op het betrokken overheidsniveau plaatsvinden. De vraag is echter of overheden het vermogen hiertoe hebben en ook de bereidheid (Driessen et al. 2001; Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo, 2015). Naast bereidheid is ook bekwaamheid van lokale overheden een onderdeel van aandacht, hebben lagere overheden dezelfde expertise en hulpmiddelen zoals een provinciale overheid of zal het proces worden gedomineerd door de overheidslaag die het initiatief neemt, zonder te communiceren met andere overheidslagen (Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo; 2015; Driessen et al., 2001).

2.1.4 Vertrouwen

Een onderdeel die in het partnerschapsmodel niet veel aandacht krijgt maar wel in de literatuur van Six (2010) naar voren komt is 'vertrouwen'. Specifiek gericht op vertrouwen tussen twee actoren, waarbij de ene actor een toezichtrelatie heeft.

“Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: vertrouwen van burgers in elkaar, vertrouwen van de burgers in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling.” (Six, 2010, p7)

De provincie wordt gezien als een hogere overheid dan haar gemeentes, dit kan worden beschreven als een toezichtrelatie, waarbij de provincie Groningen toezicht heeft op haar gemeentes. Met de invoering van de Omgevingswet ligt de uitoefening van de taken en bevoegdheden bij de gemeente (artikel 2.3) en zal de toezichtrelatie wel veranderen. De taak van de provincie blijft gelijk als het gaat om het behartigen van provinciale belangen (artikel 2.3, lid 2 onder a), dit gaat onder andere om het behouden van de omgevingswaarde in de fysieke leefomgeving (artikel 2.22, lid 1). Een interessante observatie is dat vertrouwen bij een toezichtrelatie alleen kan werken als er een juiste verhouding is tussen vertrouwen en controle. Six (2010) geeft hier een drietal argumenten. Ten eerste dat normen, waarden en regels binnen een contact van belang zijn, wat gekoppeld kan worden aan de institutionele mogelijkheden. Zo weten beide partijen waar ze aan toe zijn. Ten tweede de wijze van beoordelen, belonen en bestraffen als rechtvaardigheid, wat in lijn is met de politieke hulpbronnen uit het partnerschapsmodel en ten derde het gevoel dat de toezichtrelatie in de ander gelooft (Six, 2010). Het laatste onderdeel is een waardevolle toevoeging aan het partnerschapsmodel.

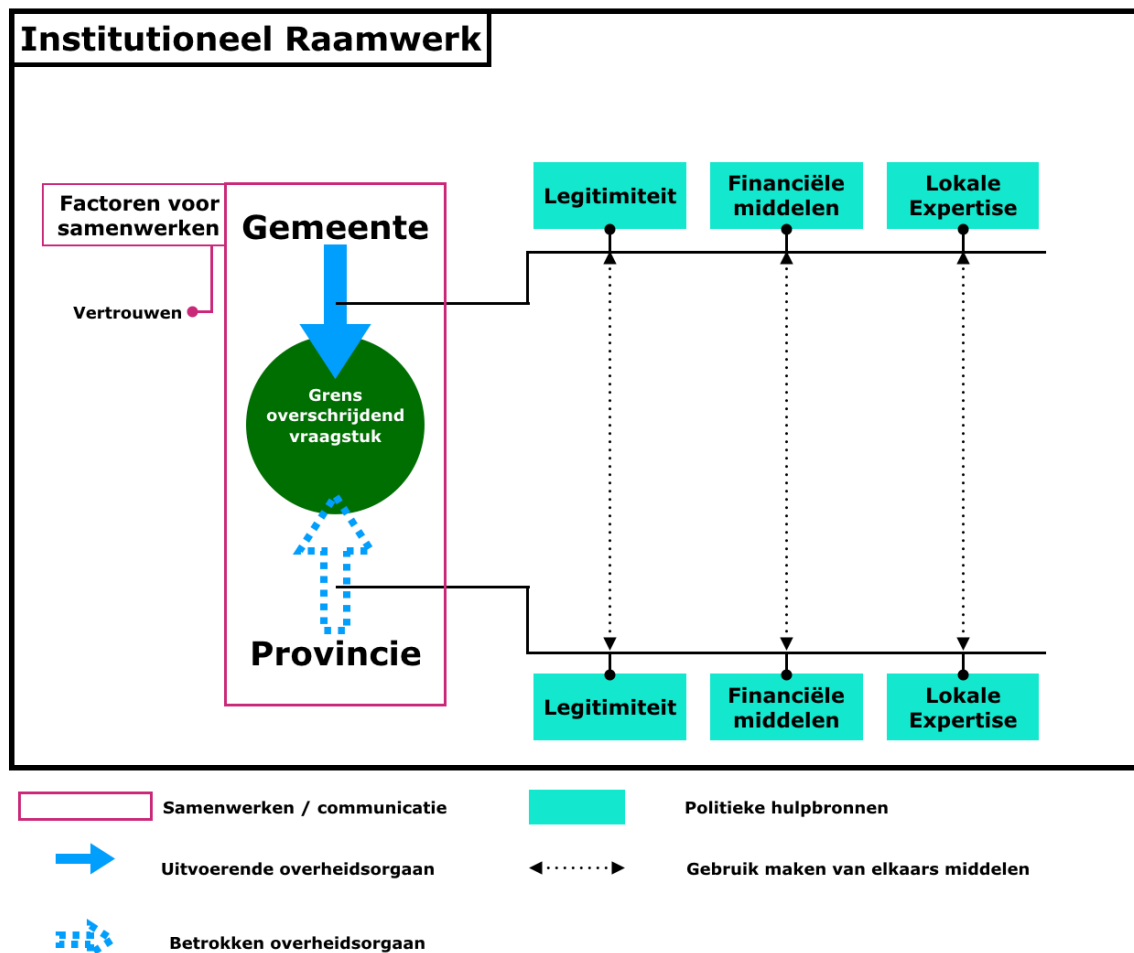
Samengevat, het partnerschapsmodel bestaat uit de onderdelen politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en de uitvoering daarvan. Voor dit onderzoek wordt er nog vertrouwen aan toegevoegd. Deze factoren dragen bij aan de mate van zelfstandigheid van een overheid. Hoe meer van deze factoren aanwezig zijn, hoe zelfstandiger een overheid is en in mindere mate afhankelijk van de bronnen van een hogere overheid. Kortom, de overheden staan op gelijke voet. Het partnerschapsmodel is een nuttige tool om de Omgevingswet te onderzoeken, ondanks dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden bij de gemeente liggen, zijn er ook bij de invoering van de Omgevingswet grensoverschrijdende vraagstukken waar zowel Rijk, provincie en gemeente bij betrokken zijn.

De vraag voor dit onderzoek is uiteindelijk in hoeverre de samenwerking op basis van het partnerschapsmodel heeft plaatsgevonden tijdens de pilot van de omgevingsvisie in de provincie Groningen, dit toegespitst op zonneparken in het buitengebied.

2.2 Conceptueel model

Het partnerschapsmodel impliceert dat de verschillende lagen van de overheid op gelijke voet staan wat betreft onderhandelingen en wederkerige samenwerking. Dat is ook de reden dat elke overheid zijn eigen beslissingsruimte heeft, om zo een gebiedsgerichte aanpak te vervullen. Dit is in lijn met de Omgevingswet.

Het conceptueel model (afbeelding 2) geeft weer hoe het partnerschapsmodel en de factor vertrouwen zouden kunnen opereren bij een samenwerking tussen de provincie en gemeente (Toonen, 1981; Six, 2008). Dit wanneer beide overheden zijn betrokken bij een grensoverschrijdend vraagstuk. De gemeente is het bevoegde bestuursorgaan met de invoering van de Omgevingswet. Echter is de provincie wel betrokken omdat het over een grensoverschrijdend vraagstuk gaat waar ook provinciale belangen zijn (Artikel 2.3, lid 2, Omgevingswet). Beide overheden beschikken over politieke hulpbronnen, maar om het ruimtelijke vraagstuk zo goed mogelijk in te passen, kan het zijn dat de overheden gebruik moeten maken van elkaars politieke hulpbronnen. Als dat zo is, dan duidt dat op het feit dat er geen volledige zelfstandigheid is van de gemeente binnen hun eigen beslissingsruimte.



Afbeelding 2 Conceptueel model

2.3 Hypothese

De verwachting is wanneer een overheid meer politieke hulpbronnen tot zijn beschikking heeft, deze overheid een grote mate van zelfstandigheid heeft en hierdoor op gelijke voet staat met een hogere overheid. Daarnaast zullen deze hulpbronnen de overheid helpen om uitvoeringen te doen in zijn eigen beslisruimte.

Voor de Omgevingswet betekent dit dat alle overheden samen zullen werken als één overheid (Aan de slag met de Omgevingswet, g.d.). Omdat beleid met betrekking tot milieu en energie een grensoverschrijdend thema is, zullen doelstellingen zo beter behaald kunnen worden als overheden zouden samenwerken als één overheid. De verwachting is dus dat er geen volledige zelfstandigheid zal zijn van de overheden.

H3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie uitgewerkt, de manier van onderzoeken en de aanpak wordt toegelicht.

3.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek focust zich op samenwerking tussen overheidslagen aan de hand van het partnerschapsmodel. Dit model bestaat uit verschillende factoren. De factoren uit het partnerschapsmodel zijn gebruikt om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden. De actoren betrokken bij het onderzoek zijn de provincie Groningen, verschillende gemeentes binnen de provincie en een projectontwikkelaar. Deze actoren waren allen betrokken bij initiatieven voor grootschalige zonneparken in de provincie Groningen. Zonneparken zijn gekozen als case om het proces te onderzoeken hoe de samenwerking tussen overheden vorm zal krijgen bij het ingaan van de Omgevingswet. De keuze voor provincie Groningen is vanwege de koppeling met het pilot initiatief voor het instrument de omgevingsvisie. De desbetreffende gemeentes zijn gekozen vanwege hun initiatieven of toekomstige plannen voor initiatieven van grootschalige zonneparken. De projectontwikkelaar is ook een belangrijke schakel in dit onderzoek omdat hij gezien kan worden als een buitenstaander bij de schakel tussen provincie en gemeente en hun samenwerking. Doordat er diverse gemeentes zijn gesproken was het mogelijk om de conclusie van dit onderzoek te generaliseren naar andere gemeentes van de provincie Groningen. De actoren zijn geïnterviewd aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews.

Aan de hand van de interviews is geprobeerd te achterhalen in welke institutionele mogelijkheden deze actoren opereren, over welke politieke hulpbronnen zij beschikken en hoe dit wordt uitgevoerd in hun eigen beslissingsruimte. Op deze manier kan de mate van zelfstandigheid worden achterhaald. Zoals beschreven is de onafhankelijkheid van een overheid een factor dat bijdraagt aan de gelijkheid tussen overheden.

Ik heb gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews omdat deze manier van werken de geïnterviewde toestaat om zelf informatie in te brengen die van belang wordt geacht (Clifford et al. 2010). Daarnaast staat de kwalitatieve data toe om de theorie te onderbouwen, aan te vullen of juist tegen te spreken (Alles over marktonderzoek, g.d.). Aan de hand van mijn interviews en de theorie heb ik mijn onderzoeksvragen kunnen beantwoorden, omdat ik op deze manier specifiek heb kunnen vragen naar bepaalde factoren uit het model die bijdragen aan de mate van zelfstandigheid of de samenwerking tussen de provincie Groningen en diverse gemeentes. Daarnaast is het onderzoek ook gespecificeerd op een case study, namelijk zonneparken. Dit is ook één van de uitgangspunten van de pilot omgevingsvisie provincie Groningen (Provincie Groningen, 2015).

3.1.1 Aanpak

In bijlage 1 is de interviewgide te vinden. De interviews zijn afgenomen bij actoren. Deze actoren zijn werkzaam of werkzaam geweest voor de provincie Groningen, gemeentes of een projectontwikkelaar betrokken bij grootschalige zonnepark initiatieven binnen de provincie Groningen. In tabel 1 staan de geïnterviewde personen.

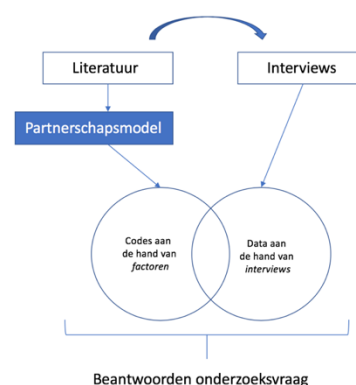
Functie	Werkzaam bij	Datum
Projectmanager Energietransitie	Provincie Groningen	09-11-18
Adviseur Energietransitie	Provincie Groningen	11-12-18
Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie	Provincie Groningen	11-12-18
Ruimtelijke Ordening	Gemeente Delfzijl	29-10-18
Milieubeleid	Gemeente Delfzijl	29-10-18
Beleidsadviseur Milieu	Gemeente Oldambt	29-11-18
Beleidsontwikkeling 2 voor de ruimtelijke ontwikkeling	Gemeente Oldambt	29-11-18
Projectleider Duurzaamheid en Economie	Gemeente Westerwolde	12-12-18
Project Manager	Solarfields	7-12-18

Tabel 1 Respondenten

Om in contact te komen met de desbetreffende personen heb ik de overheidsorganisatie voor wie zij werkzaam zijn benaderd via de email. Na enkele dagen heb ik deze opgevolgd door de organisatie telefonisch te benaderen. Zo kon ik altijd verwijzen naar de mail die ik eerder had gestuurd. In het gesprek met de desbetreffende persoon vertelde ik over mijn achtergrond en het doel van mijn onderzoek. Wanneer de desbetreffende persoon tijd en interesse had, hebben we een afspraak ingepland. Het interview heeft plaatsgevonden op een plek wat de desbetreffende persoon uitkomt. Om met andere betrokkenen in contact te komen heb ik de strategie snowball sampling uitgevoerd (Atkinson & Flint, 2001).

In het onderzoek zijn verschillende cases onderzocht. De reden om meerdere cases te onderzoeken is om uiteindelijk de uitkomst te generaliseren voor de andere gemeentes binnen de provincie Groningen (Smaling, 2009). De resultaten zijn toepasbaar op andere provincies en hun gemeentes. Dit omdat de wetswijziging van de Omgevingswet voor heel Nederland geldt en de verhouding tussen provincie en gemeente zal veranderen.

Samengevat, aan de hand van zowel literatuur als interviews verwachtte ik een zo volledig mogelijk beeld te krijgen om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit omdat ik literatuur en praktijk aan de hand van een voorbeeldsituatie bij elkaar breng. Afbeelding 3 laat zien op welke manier ik mijn onderzoeksvraag heb beantwoord.



Afbeelding 3 Onderzoeksstrategie

3.3 Data-analyse

Met toestemming van de geïnterviewde zijn de gesprekken opgenomen en uitgewerkt in het transcript. Om op zoek te gaan naar de factoren vanuit het partnerschapsmodel heb ik een codeboek ontwikkeld voor dit onderzoek, op deze manier wordt het vinden van verbanden vergemakkelijkt (Clifford et al., 2010). Het coderen is met de hand gedaan. Tabel 2 is het coderingsschema voor dit onderzoek, de codes zijn gebaseerd op de literatuur van het partnerschapsmodel gekoppeld aan onderbouwende literatuur van Zuidema (2016), Zuidema & de Roo (2015), Driessen et al. (2001) en Cabus (2003) (Toonen, 1981).

Thema	Factoren	Codes
Politieke Hulpbronnen	Legitimiteit	<i>Deskundig, onderbouwen, doelstellingen, beleidsmatig, ondersteunen, formeel, beroepen op, juridisch</i>
Politieke Hulpbronnen	Lokale expertise	<i>Deskundigheid, lokaal, aanwezigheid, informatie, participatie, burgers, inwonende, omstandigheden, op de hoogte van</i>
Politieke Hulpbronnen	Financiële middelen	<i>Sancties, voorzieningen, subsidies, vermogen, kennis</i>
Politieke Hulpbronnen	Skills om te anticiperen	<i>Flexibel, stimuleren</i>
Institutionele mogelijkheden	Reguleringen	<i>Randvoorwaarden, regels, afspraken, vastleggen, politieke arena,</i>
Institutionele mogelijkheden	Institutionele fragmentatie	<i>Coalities, afhankelijkheid, keuzes, consensus</i>
Uitvoering	Mate van objectiviteit	<i>Normen, alternatief, algemeen belang, afstand, bureaucratisch, inflexibel</i>
Uitvoering	Mate van subjectiviteit	<i>Geïnformeerd, betrokken, waarden, meningen, relaties, eigen, dichtbij, overhaasten, naïef, flexibel</i>
Uitvoering	Mate van bereidheid	<i>Willen, van belang achten, rekening houden met</i>
Uitvoering	Mate van bekwaamheid	<i>Expertise, kennis, kunnen, middelen</i>

Tabel 2 Codeboek

3.4 Ethische verantwoording

De data uit de interviews is alleen gebruikt voor zijn doeleinde namelijk het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De houding die ik aanneem tijdens het interview en voor het verwerken van de data is gebaseerd op de vier principes van "The European Code of Conduct for Research Integrity": betrouwbaarheid, eerlijkheid, respect en verantwoordelijkheid (European Science Foundation, 2011).

Tijdens de interviews heb ik het doel van mijn onderzoek uitgelegd, vraag ik of ik het interview mag opnemen, transcriberen en eventueel citaten die van belang zijn kan gebruiken. Indien gewenst kon het transcript worden opgestuurd naar de geïnterviewde, op deze manier was er tevens mogelijkheid voor revisie. Daarnaast is anonimiteit gewaarborgd omdat ik als enige toegang heb tot de verzamelde data.

Mijn persoonlijke situatie binnen het onderzoek is neutraal. Ik doe dit onderzoek vanuit theoretisch en maatschappelijk belang. Daarnaast ook om mijzelf te ontwikkelen en ik heb het thema gekozen vanuit mijn interessegebied. Ik ben een 22-jarige student technische planologie. Behalve dat ik in de provincie Groningen woon heb ik geen relatie met het onderzoek.

Bij de data verzameling komen ook de meningen naar voren van de actoren die betrokken zijn. Om de betrouwbaarheid en validiteit te meten in het onderzoek wordt er geprobeerd om aan de hand van het onderzoeksinstrument gelijke antwoorden te achterhalen van verschillende respondenten (Golafshani, 2003). Bij een grote overeenkomst zouden de antwoorden voor dit onderzoek ook gegeneraliseerd kunnen worden naar de andere gemeentes van de provincie Groningen.

H4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten verkregen vanuit de interviews gepresenteerd aan de hand van de verschillende factoren van het partnerschapsmodel namelijk, de institutionele mogelijkheden, de politieke hulpbronnen en het toepassen van deze hulpbronnen. Daarnaast worden ook de factoren voor samenwerking, die als belangrijk worden geacht door de respondenten, beschreven.

4.1 Institutionele mogelijkheden

Institutionele mogelijkheden worden in de literatuur beschreven als de onderling gemaakte afspraken. In dit geval dus de afspraken die overheden met elkaar maken. Welke randvoorwaarden en regels zijn er voor de taakverdeling en hoe is de communicatie naar elkaar toe?

Uit de interviews kwam het belang van institutionele mogelijkheden naar voren. Hoofdzakelijk waren deze institutionele mogelijkheden gekoppeld aan wetgeving, waaronder de verdeling van zeggenschap over de mogelijke locaties voor zonnepark initiatieven. Er zijn namelijk drie locaties van elkaar te onderscheiden, ten eerste binnen het stedelijk gebied, hier heeft de gemeente zeggenschap over, ten tweede aansluitend aan het stedelijk gebied, afhankelijk van de hoeveelheid hectare dit park zal betrekken is ook de provincie betrokken. Ten derde buiten het stedelijke gebied, over deze niet-bebouwde omgeving heeft de provincie zeggenschap en zit hierbij dus ook altijd aan tafel met de ontwikkelaar (Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen; Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie, Provincie Groningen; Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde; Project Manager, Solarfields).

Volgens de wetgeving zijn gemeentes met het invoeren van de Omgevingswet verplicht om hun bestemmingsplan om te zetten in een Omgevingsplan. Dit geldt ook voor de omgevingsvisie van de provincie. Deze visie is een zelfbindend document en werkt door middel van de verordening die regels bevat naar de gemeentes. Ook al mogen gemeentes over zonneparken binnen het stedelijk gebied beslissen, ze moeten hiervoor de provincie kunnen aantonen dat ze een visie/beleid hebben op de integratie van zonne-energie in hun grondgebied (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen).

Kortom, de provincie heeft ontzettend veel zeggenschap en die wordt vastgelegd door middel van wetgeving. Aan de andere kant krijgen gemeentes ook veel vrijheid, zolang het maar goedgekeurd wordt door de provincie. Hier hechten gemeentes veel waarde aan, uit angst om achteraf op de vingers getikt te worden (Project Manager, Solarfields).

“Als de provincie zegt “nee, dit willen we niet”, dan moet de gemeente een hele rechte rug hebben als ze dit voor elkaar willen krijgen en ook hun beleidskader moet in orde zijn. Ook als ze het dan nog willen doen, dan blijft het een lastig verhaal” – Projectmanager Solarfields

Met de pilot omgevingsvisie is nog geen veranderende houding ervaren tussen provincie en gemeente (Ruimtelijke Ordening, Gemeente Delfzijl; Milieubeleid, Gemeente Delfzijl; Beleidsadviseur Milieu, Gemeente Oldambt; Beleidsontwikkeling 2 voor de ruimtelijke ontwikkeling, Gemeente Oldambt; Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde).

In de literatuur werd de politieke kleur ook gezien als een factor die beslissingen in een gebied kan beïnvloeden. Niet alleen de politieke kleur maar ook de deskundigheid en ervaring van raadsleden bij gemeentes heeft invloed op zonnepark initiatieven en de energietransitie (Project Manager, Solarfields).

4.2 Politieke hulpbronnen

Volgens het partnerschap model waren de politieke bronnen onderverdeeld in legitimiteit, lokale expertise en financiële middelen.

4.2.1 Legitimiteit

In de literatuur wordt legitimiteit beschreven als de deskundigheid van een overheidslaag. Op dit moment wordt door middel van wetgeving de verantwoordelijkheid gelegd bij de provincie en daarom is daar ook de deskundigheid wat betreft algemene belangen van de energietransitie en ruimtelijke inpassing voor zonneparken aanwezig.

Vanuit de wetgeving is het zo bepaald dat de provincie een omgevingsvisie opstelt waarbij de spelregels hiervan staan vermeld in de verordening. Aan de hand van de verordening zullen deze spelregels doorwerking hebben in de plannen van de gemeente (Provincie Groningen, 2016). Dit maakt het voor gemeentes verplicht om zich hieraan te houden. Daarnaast bepaalt de wetgeving ook dat de provincie de verantwoordelijkheid heeft voor het buitengebied. De reden hiervoor is dat ze de algehele ruimtelijke kwaliteit van de provincie willen behouden. Vanwege deze verordening is het provinciale omgevingsbeleid sterk doorgrond in de gemeentelijke plannen. De ruimtelijke schaal van de provincie en de deskundigheid aanwezig bij de provincie maakt dat complexe vraagstukken goed kunnen worden verwerkt (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen). Een gemeente heeft namelijk niet altijd alle expertises in huis en klopt dus regelmatig aan bij de provincie, die functies binnen ruimtelijke ordening veel meer bezet hebben (Beleidsontwikkeling 2 voor de ruimtelijke ontwikkeling, Gemeente Oldambt; Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen). De rol van provincie wat betreft vraagstukken rondom grootschalige zonneparken is heel divers. Het kan zowel aanwijzend, sturend als informerend zijn. Bij buitenstedelijke zonneparken zit de provincie ook om tafel wat betreft de aanvraag voor zonneparken, ze denk mee over de vormgeving en de maatschappelijke inpassing (Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen, Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie, Provincie Groningen; Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde).

“Niemand weet precies waar zon komt (...) Als provincie, wil je hier dus bij helpen en sturen, maar daar heb je de gemeentes heel hard bij nodig. Ze moeten hun visie gaan maken” – Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie provincie Groningen

Dit wordt bevestigd door de gemeentes, samenwerking door de overheidslagen heen vindt plaats als het gaat om grootschalige zonneparken in het buitengebied. Gemeentes worden best vrijgelaten in locatiekeuzes maar wat betreft het beleid die een gemeente erover maakt blijft de provincie toch meekijken, zonder dat er per se formele regels voor het beleid zijn (Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde).

“We hoeven niet per se goedkeuring te hebben op ons beleid, maar we moeten een beleid hebben waar de provincie zich in kan vinden. Dus ja, niet goedkeuren, maar wel goed vinden.”
– Projectleider duurzaamheid en economie gemeente Westerwolde

Een moment van reflectie is gepast wat betreft bovenstaand, provincie en gemeente hebben elkaar hard nodig. De provincie heeft de ambitie om in 2020 tenminste 300 Megawatt zonne-energie op te wekken en dit zal moeten plaatsvinden binnen hun eigen grondgebied en dat van de gemeentes. Daarom vraagt de provincie de gemeentes ook zonne-visies te maken, deze visies zijn ook verplicht. Wanneer een gemeente niet beschikt over deze visies dan ligt de verantwoordelijkheid niet bij de gemeente (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen; Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde). Een keerzijde hiervan is wel dat initiatieven voor zonneparken in deze gemeente een lage prioriteit krijgen of helemaal stilliggen totdat een gemeente wel een visie heeft ontwikkeld (Project Manager, Solarfields).

In het maken van deze visies worden de gemeentes erg vrijgelaten, dit valt op omdat de visie niet officieel, via wetgeving, goed gekeurd moet worden maar de provincie moet zich wel in de visie kunnen vinden.

Met de invoering van de Omgevingswet worden verantwoordelijkheden bij lagere overheden gelegd, een verwachting is dat daardoor de deskundigheid ook mee verhuisd naar lagere overheden.

“Deskundigheid verhuist gewoon mee naar waar de verantwoordelijkheid ligt” – Projectmanager Energietransitie provincie Groningen

Met de pilot Omgevingsvisie is dit nog niet naar voren gekomen. Kortom, het lijkt erop dat gemeentes nog veel leunen op de deskundigheid van de provincie, dit vanwege de aanwezigheid van de deskundigheid en bevoegdheid aldaar. De gemeentes beschikken niet over alle middelen en bevoegdheid om de keuzes wat betreft de inpassing van zonneparken zelfstandig te maken.

Daarnaast valt op dat de houding van provincie tegenover de samenwerking met de gemeente anders is dan de houding van de gemeente tegenover deze samenwerking. Gemeentes kunnen zich storen aan de provincie, reactie ontvangen op initiatieven en vragen duurt soms lang, de antwoorden en het bestaande beleid waarin ze moeten werken is ook niet altijd helemaal helder. Dit terwijl de provincie geen problemen ervaart.

“Je ziet eigenlijk nog steeds dat de provincie de teugels enigszins vastheeft, ze hebben wel in de veranderende omgevingsvisie of verordening al wat meer losgelaten (...) Maar de gemeente heeft nog steeds het gevoel dat het maar kleine beetjes zijn die de provincie weg geven, en tegelijkertijd nog wel de dirigent rol heeft over de gemeentes.” – Beleidsontwikkeling 2 voor de ruimtelijke ontwikkeling gemeente Oldambt

De rol wordt nog gezien als van oudsher en gemeentes hebben niet het idee dat ze volledig worden betrokken bij het opstellen van de visies die uiteindelijk ook gaan doorwerken in de verordening waar de gemeentes in moeten werken.

“De provincie heeft toen voornamelijk de rol van papa of mama op zich genomen, dat zit van oudsher wel in de samenwerking” - Projectmanager Energietransitie Provincie Groningen

4.2.2 Lokale expertise

Lokale expertise wordt in de literatuur beschreven als de zelfstandigheid die een overheid heeft om te kunnen inspelen op de veranderingen in haar grondgebied. Gemeentes zijn hierin vrij flexibel, dit om de reden dat ze dichterbij de inwoners staan en zoals uit de interviews naar voren komt, zich het aanspreekpunt voelen.

Visies voor zon is een jong beleidsthema en een interessante markt voor projectontwikkelaars. Aanvragen voor zonneparken gaan altijd eerst via de gemeente. Ook als ze onder de verantwoordelijkheid staan (in het buitengebied) van de provincie. Aanvragen bij de gemeente voor zonneparken gaat een stuk gemakkelijker, omdat men te maken heeft met één overheid. Tegenwoordig is het thema met betrekking tot zonneparken erg decentraal geregeld (Adviseur Energietransitie, provincie Groningen; Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie, Provincie Groningen). Vanuit de ruimtelijke ordening ligt er veel verantwoordelijkheid bij de gemeentes wat betreft zonneparken. Gemeentes hebben zelf invloed op de locatiekeuze en staan dicht bij de inwoners van de desbetreffende gemeente, om die reden voelen ze zich ook het aanspreekpunt.

4.2.3 Financiële middelen

In de literatuur worden de financiële middelen beschreven als het vermogen van een overheid om een bepaalde structuur op te zetten.

Uit de interviews kwam naar voren dat de RES het huidige instrument is van de Rijksoverheid om de ambities voor de energie transitie te behalen. De uitgangspunten zijn hierbij dat de overheden onderling moeten afstemmen om gezamenlijke doelstelling te behalen. Deze doelstellingen werken door vanuit de klimaatconferentie in Parijs. De doelstellingen moeten uiteindelijk allemaal behaald worden en om die reden leggen de strategieën veel druk op de regio's om hun bijdragen aan te leveren.

Ondanks de doelstellingen, geeft de RES geen instrumenten of eisen hoe de energie transitie moet worden ingevuld, dit laat de overheden vrij in hun keuzes (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen; Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen; Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie, Provincie Groningen). Echter blijkt dat bij vraagstukken die zo grensoverschrijdend zijn, zowel voor de gemeentes als provincies moeilijk aan te pakken, waardoor het rijk steeds meer betrokken raakt bij dit soort vraagstukken en dan vooral in de vorm van meedenken over de obstakels waar tegenop wordt gelopen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de netcapaciteit. Bovenstaand teruggelinkt naar de Omgevingswet; ook al mochten lagere overheden alle expertises in huis hebben om volledig zelfstandig te zijn, sommige vraagstukken zijn niet zelfstandig op te lossen omdat ze grensoverschrijdend zijn, de energietransitie is hier een duidelijk voorbeeld van.

De provincie Groningen heeft haar eigen ambities opgezet en vraagt van haar gemeentes om deze ambities in te vullen met onder andere zonneprojecten. Toentertijd, pre-2000, zijn er voor windenergieprojecten vanuit het rijk zoekgebieden aangewezen voor windmolens (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen). Het zou de provincie niet verbazen als in geval de landelijke doelstellingen niet gehaald zouden worden dat er ook in de toekomst een mogelijke taakstelling zou kunnen komen voor zonenergie projecten (Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen; Beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie, Provincie Groningen). Dit betekent dat er vanuit hogere overheden verplichtingen worden opgelegd op het grondgebied van lagere overheden, zowel provincie als de gemeente, opnieuw een voorbeeld dat grensoverschrijdende vraagstukken niet in volledige zelfstandigheid van overheden te omvatten is.

Energietransitie is een grensoverschrijdend vraagstuk, niet alleen provincie en gemeentegrenzen, maar ook landsgrenzen. Doelstellingen vanuit de klimaatconferentie van 2015 in Parijs, werken door tot in de doelstellingen van de laagste overheidslagen. Ondanks deze doelstellingen verschilt het per overheid hoe ambitieus deze doelstellingen zijn, vooral gemeentes hebben ook andere prioriteiten die hun aandacht vragen (Ruimtelijke Ordening, Gemeente Delfzijl; Milieubeleid, Gemeente Delfzijl; Beleidsadviseur Milieu, Gemeente Oldambt; Beleidsontwikkeling 2 voor de ruimtelijke ontwikkeling, Gemeente Oldambt; Projectleiden Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde; Project Manager, Solarfields). Echter vermoed de provincie dat een gezamenlijk doel en/of project wel zorgt voor een betere samenwerking tussen overheden.

“Als je iets concreets hebt om over samen te werken en na te denken, dan kan je het er ook echt samen hebben, terwijl bij zo’n gebiedsvisie het best wel is dat wij ergens op een berg staat te schreeuwen hoe het moet, dat is niet echt gelijkwaardig. Als je dingen hebt die je samen kan ontwikkelen, dan heb je gewoon een betere basis om samen te werken”. – Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen

4.3 Uitvoering

Deze paragraaf gaat over het toepassen van bovenstaande hulpbronnen, hoe meer deze hulpbronnen worden toegepast, hoe groter de zelfstandigheid van een overheid is. In de literatuur wordt ingegaan op bereidheid en de bekwaamheid van overheden. Kortom, is een overheid bereid om bepaalde initiatieven te doen en keuzes te maken, maar ook bekwaam; hebben ze middelen en kennis in huis om bepaalde keuzes te maken, in dit geval om de initiatieven voor grootschalige zonneparken te beoordelen.

Provincie geeft aan gemeentes aan dat ze moeten laten zien dat ze beleid hebben wat betreft energietransitie en zonneparken, een serieuze houding wordt gewenst. Projectontwikkelaars zien verschillende houdingen van gemeentes, sommige zijn ontzettend vooruitstrevend en andere gemeentes tonen starheid tegenover initiatieven wat betreft zonneparken. Dit zou voort kunnen komen uit angst, sommige gemeentes missen de expertise of hebben weinig medewerkers die de kar willen trekken voor nieuwe initiatieven, deze bereidheid en bekwaamheid is meer aanwezig bij provincies. Daarnaast komt politiek ook naar voren. De mate van kennis en ervaring van raadsleden en op welke gronden initiatieven worden afgewezen is ook een sturende factor voor zelfstandige initiatieven voor zonneparken, in de geest van de Omgevingswet (Project Manager, Solarfields).

Verder hebben overheden verschillende belangen, de provincie kijkt met een kwaliteitsbril naar het landschap in het buitengebied. Terwijl gemeentes dit als de perfecte plek zien voor zonneparken, op deze manier hebben inwoners van hun stedelijk gebied geen lasten (Projectleider Duurzaamheid en Economie, Gemeente Westerwolde).

4.4 Factoren voor samenwerking

In de literatuur beschrijft Six (2010) het belang van vertrouwen.

“Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: vertrouwen van burgers in elkaar, vertrouwen van de burgers in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling.” (Six, 2010, p7)

Beide overheden geven dit aan, het doel van de Omgevingswet is dat lagere overheden meer beslissingsvrijheid krijgen. Factoren die van belang worden geacht zijn hieronder vermeld (tabel 3). Het invullen van deze factoren is vrijgelaten aan de respondenten.

Factoren	Gezegd door
Eerlijkheid	Oldambt (2*), Westerwolde (1), Provincie Groningen (1), Provincie Groningen (2)
Vrijheid	Oldambt (2), Westerwolde (1)
Regels/afspraken	Oldambt (2), Delfzijl (2), Westerwolde (1) , Provincie Groningen (1), Provincie Groningen (2), Solarfields (1)
Communicatie	Westerwolde (1), Provincie Groningen (1), Solarfields (1)
Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid	Delfzijl (2), Westerwolde (1), Provincie Groningen (1)

Tabel 3 Factoren voor samenwerken* (x) aantal respondenten tijdens interview

“De crux zit hem in samenwerken en transparantie, wees eerlijk en open naar elkaar. Ook letterlijk eerlijk zijn in wat je plannen zijn en de onlosmakendheid van gemeente en provincie die moeten altijd een beetje vooraan staan, we kunnen de mooiste ambitie hebben maar daar heb je wel de gemeentes voor nodig.” – Adviseur Energie transitie provincie Groningen

De huidige verhouding tussen provincie en gemeente is nog vrij klassiek waarbij de provincie toezicht houdt op haar gemeentes. Terugkomend op de theorie van Six (2010) zijn normen, waarden en regels van belang in het onderlinge contact binnen een institutioneel raamwerk (Six, 2010; Toonen, 1981). Een factor voor samenwerken dat uit de interviews naar voren kwam was inderdaad onderlinge regels en afspraken (Oldambt, Delfzijl, Westerwolde, Provincie Groningen, Solarfields). De andere factoren van Six (2010) die uiten zich in de politieke hulpbronnen komen niet sterk naar voren uit de interviews. Wel geven overheden aan dat het van belang is dat er een communicatiestructuur is en dat de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en eerlijkheid is. Beslissingen moeten naar elkaar worden verantwoord. Daarnaast moeten overheden elkaar vertrouwen dat bovenstaand ook daadwerkelijk gebeurd.

H5 Conclusie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken gebaseerd op de verzamelde data door middel van de semigestructureerd interviews.

5.1 Conclusie

In dit onderzoek wordt ernaar gestreefd om antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot grootschalige zonneparken?

5.1.1 Factoren van het partnerschapsmodel

De mate van zelfstandigheid tussen twee overheden is afhankelijk van: politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en de uitvoering hiervan.

De theorie van Toonen (1981) stelt dat de mate van zelfstandigheid tussen twee overheden afhankelijk is van de volgende onderdelen: politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en de uitvoering hiervan. Wanneer een overheid beschikt over veel van deze factoren is de verwachting dat deze overheid een grotere zelfstandigheid heeft en dus minder afhankelijk is van een hogere overheidslaag. Zoals vermeld gaat dat in dit onderzoek om de onderlinge afhankelijkheid van provincie Groningen en haar gemeentes.

Om de deelvraag, **welke factoren van het partnerschapsmodel zijn karakteriserend voor de provincie en de gemeentes? En hoe zijn deze factoren onderverdeeld met betrekking tot politieke hulpbronnen, institutionele mogelijkheden en het toepassen van hulpbronnen**, wordt er eerst gekeken naar de aanwezige factoren per overheidslaag.

De karakteriserende factor voor de gemeentes wat betreft de politieke hulpbronnen is met name de lokale expertise. Ook provincies zijn op de hoogte van de karakteristieken van haar gemeentes, maar juist de gemeentes staan dicht bij de inwoners van hun grondgebied en zijn ook de eerste overheidslaag waar inwoners op af zullen stappen met vragen. Toch zijn in de praktijk bij grootschalige zonneparken ook de actoren provincie en projectontwikkelaar betrokken. Bij grensoverschrijdende vraagstukken zoals de energietransitie is het van belang dat meerdere overheden zijn betrokken (Zuidema, 2016; Zuidema & de Roo, 2015).

Terugkomend op de invoering van de Omgevingswet en de zelfstandigheid van overheden, de provincie heeft in dit geval de gemeente nodig bij initiatieven die zo grensoverschrijdend zijn.

Daarnaast heeft de gemeente ook de provincie weer nodig bij deze vraagstukken. Karakteriserende factoren voor de provincie wat betreft de politieke hulpbronnen zijn legitimiteit en de financiële middelen. In de wetgeving is vastgelegd welke verantwoordelijkheid de provincie heeft en welke verantwoordelijkheden bij de gemeentes worden gelegd. Met de invoering van de Omgevingswet zal dit veranderen, de uitvoeringsbevoegdheid komt te liggen bij de gemeentes, desondanks blijven verantwoordelijkheden die voor provinciaal belang zijn of taken die niet door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd bij de provincie (artikel 2.3, lid 2).

Door de verschuiving van uitvoeringsbevoegdheid zou het kunnen dat de deskundigheid mee verhuist naar de overheidslaag waar volgens de wetgeving de verantwoordelijkheid ligt (Projectmanager Energietransitie, Provincie Groningen).

Wat betreft de financiële middelen kwamen vooral ambities en doelstellingen naar voren. Ambities van de provincie dragen mee aan het beleid van gemeentes wat betreft hun energietransitie. Daarnaast is er bij deze ambities nog een extra actor betrokken, namelijk het rijk. Het rijk heeft harde doelstellingen die vanuit het klimaatakkoord zijn opgedragen. Zo is de samenwerking tussen alle overheden van belang.

Onder de pijler 'politieke hulpbronnen' kwamen vanuit de financiële middelen, de gestelde ambities en doelstellingen van overheden naar voren. In het huidige beleid werken de regels vanuit de provinciale verordening sterk door in het beleid van de gemeentes wat betreft de energietransitie. Ook in de Omgevingswet staat dat de Provincie in haar omgevingsverordening omgevingswaarde blijft vaststellen (Artikel 2.12, lid 1). Voor de toekomst houdt dit in dat de gemeentes blijven werken binnen een algemeen gesteld kader van Omgevingswaarde opgesteld door de provincie.

Op de huidige regelingen wat betreft de institutionele mogelijkheden kunnen we kritisch zijn, de manier hoe dat nu geregeld is lijkt onduidelijk. Wetgeving verplicht het maken van visies, zonder deze visies mag de gemeente niet beslissen over initiatieven met betrekking tot grootschalige zonneparken. Het is dan wel onduidelijk of de provincie deze initiatieven op zich neemt, het fenomeen wat nu lijkt te gebeuren is dat de initiatieven worden gepauzeerd tot dat de desbetreffende gemeente met een visie komt. Dit is niet bevorderlijk voor de energietransitie. Wanneer een gemeente wel een visie presenteert aan de provincie dan hoeft deze visie niet goedgekeurd te worden, maar de provincie moet zich er wel in kunnen vinden. Gunstig zou zijn als hier duidelijkere afspraken over gemaakt zouden worden. Kortom, de gemeente blijft afhankelijk van het oordeel van de provincie ondanks een van de uitgangspunten van de Omgevingswet, het verschuiven van de bevoegdheid naar het overheidsorgaan gemeente.

Het laatste onderdeel van het partnerschapsmodel is hoe bovenstaand wordt toegepast door gemeentes en de provincie Groningen.

Tussen de gemeentes verschilt de houding nogal ten opzichte van de energietransitie. Ook vanwege andere aspecten binnen de provincie Groningen zoals de aardgas problematiek, de krimp gebieden en de fusering van gemeentes zijn sommige gemeentes helemaal niet bezig met visies op zonne-energie of de Omgevingswet. Terwijl andere gemeentes juist erg vooruitstrevend zijn.

Het verschil in belang is groot tussen de overheden. Ik verwacht dat bij het opstellen van gezamenlijke belangen en ambities de samenwerking verbeterd.

5.1.3 Factoren voor samenwerking

Uit de interviews zijn factoren voor samenwerking naar voren gekomen (zie hoofdstuk 4.4). Deze factoren zijn te koppelen aan het partnerschapsmodel om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden.

Welke factoren worden van belang geacht voor de samenwerking tijdens de pilot omgevingsvisie Groningen met betrekking tot zonneparken in het buitengebied?

De factoren voor een goede samenwerking die naar voren kwamen waren: vrijheid, eerlijkheid, regels en afspraken, communicatie en samenwerking op basis van gelijkheid.

Uit het onderzoek lijkt naar voren te komen dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Een duidelijk institutioneel raamwerk waarin door beide overheden wordt geopereerd. Dit is te koppelen aan de drie uitgangspunten van Six (2010). De normen, waarden en regels binnen het contact, het beoordelen, belonen en bestraffen bij het (niet) nakomen van afspraken en elkaar kunnen vertrouwen in de keuzes die de ander maakt (Six, 2010). Om het partnerschapsmodel completer te maken zouden deze factoren kunnen worden toegevoegd. Over de huidige samenwerking tussen gemeente en provincie waren er tegenstrijdige meningen, ondanks het feit dat gelijke factoren voor samenwerking werden opgebracht. In de discussie wordt hier verder op ingegaan.

De laatste deelvraag luidt als volgt: **Welke vorm lijkt de samenwerking tussen overheden te krijgen met de invoering van de Omgevingswet?**

In artikel 2.3 van de Omgevingswet staat dat de uitoefening van taken en bevoegdheden bij de bestuursorganen van de gemeente ligt tenzij daar andere regels over zijn opgesteld. Met verschuiving van beslissingsvrijheid met de invoering van de Omgevingswet verschuift doormiddel van de wetgeving dit zeggenschap ook. Echter, omdat het gaat over grensoverschrijdende vraagstukken zullen zowel gemeente, provincie als het rijk hierbij een rol blijven spelen. Duidelijke afspraken over deze samenwerking zijn daarom erg belangrijk. Artikel 2.3 van de Omgevingswet geeft ook aan dat algemene belangen zullen moeten worden gewaarborgd, zowel gemeentelijk, provinciaal als op het rijksniveau. Kortom, gemeentes lijken meer bevoegdheid te krijgen maar de gemeentes blijven afhankelijk van hogere overheden bij algemene belangen en grensoverschrijdende vraagstukken.

Terugkomend op de hoofdvraag:

Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot zonneparken in het buitengebied?

Uit de resultaten is te achterhalen dat de omgevingsvisie als pilot instrument van de Omgevingswet niet als zodanig is ervaren.

Toch is te concluderen hoe de samenwerking tussen overheden vorm lijkt te krijgen met de invoering van de toekomstige Omgevingswet aan de hand van de factoren van het partnerschapsmodel. De factoren van het partnerschapsmodel die naar voren kwamen bij de provincie waren de politieke hulpbronnen, de legitimiteit en de financiële middelen en bij de

gemeentes de lokale expertise. Het institutionele raamwerk waarin wordt geopereerd is vastgelegd in de Omgevingswet.

Wat betreft de implementatie van zonneparken in het buitengebied gaat het voornamelijk om de bereidheid en bekwaamheid van overheden. Of overheden bereid zijn om zonneparken te implementeren; in principe wel. Het verschil zit hem vooral in welke belangen de overheid heeft. Op dit moment lijkt meer expertise bij de provincie aanwezig te zijn, om deze reden komen de gemeentes om advies langs de provincie. Door de verandering van bevoegdheidsuitvoering zou het denkbaar kunnen zijn dat de deskundigheid ook zal verschuiven naar de gemeentes. Echter kan een kritische noot zijn of dit werkelijk de beste invulling is. Gemeentes staan dicht bij lokale vraagstukken, maar bij vraagstukken die, zoals de energietransitie, grensoverschrijdend zijn kan worden afgevraagd of een aanpak op grotere schaal met meer deskundigheid misschien efficiënter is.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Generalisatie

Energietransitie is een grensoverschrijdend vraagstuk waarbij alle overheden betrokken zijn, maar het is van groot belang dat overheden gebruik maken van elkaars middelen. Met de invoering van de Omgevingswet zullen de taken en bevoegdheden op grond van de wet worden overgelaten aan de bestuursorganen van alle gemeentes in Nederland. Zoals eerder vermeld zal de provincie nog wel waken over de provinciale belangen. Gemeentes staan dicht bij de bevolking en wat betreft vragen over initiatieven voor zonneparken zullen de inwoners het eerste bij de gemeente aankloppen.

Daarnaast beschikt de provincie over veel deskundigheid die gemeentes zou kunnen helpen bij het opstellen van zonne-visies of andere beleidsplannen wat betreft de energietransitie.

Daarnaast is het verstandig om duidelijke afspraken te maken, over verplichtingen naar elkaar toe en onderling vertrouwen in deze afspraken. Gemaakte afspraken moeten nagekomen worden en anders moet er gemotiveerd worden waarom het anders gelopen is.

De energietransitie is een belangrijk vraagstuk, maar ook moeilijk te bevatten. Volledige zelfstandigheid is vanwege het feit dat het een grensoverschrijdend vraagstuk is onmogelijk. Daarom wil ik onderstaand nogmaals belichten.

“De crux zit hem in samenwerken en transparantie, wees eerlijk en open naar elkaar. Ook letterlijk eerlijk zijn in wat je plannen zijn en de onlosmakendheid van gemeente en provincie die moeten altijd een beetje vooraan staan, we kunnen de mooiste ambitie hebben maar daar heb je wel de gemeentes voor nodig”. – Adviseur Energie transitie Provincie Groningen

5.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Vanwege het feit dat op dit moment binnen de provincie Groningen ook andere vraagstukken veel aandacht vragen en de Omgevingswet nog niet geïmplementeerd is, zou het in de toekomst interessant zijn om een vergelijkend onderzoek te doen wanneer de Omgevingswet werkelijk is geïmplementeerd en alle gemeentes zijn gefuseerd. De vraag zou dan kunnen zijn of er daadwerkelijk dingen zijn veranderd in de samenwerking tussen overheden.

H6 Discussie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overdenkingen van de resultaten.

6.1 De Omgevingswet

Allereerst ben ik van mening dat er kritisch gekeken moet worden naar de aanwezige kennis van zowel provincie als gemeente met betrekking tot de Omgevingswet. De pilot omgevingsvisie van de provincie Groningen werd gebruikt om inzicht te krijgen in de aanpak van digitalisering en integraliteit van hun omgevingsplannen. Met het instrument, wat gelijk is aan de toekomstige omgevingsvisie, is de provincie al sinds 2000 bezig. Met de invoering van de Omgevingswet zullen geen grote veranderingen plaatsvinden. Daarnaast waren de geïnterviewde betrokken vanuit de gemeentes zich niet bewust van het feit dat de afgelopen visie zich had gepresenteerd als pilot. Samengevat, de voorbereiding op de Omgevingswet wordt door overheden als lastig ervaren, het beleid dat gemaakt moet namelijk ook nog inzetbaar zijn in het huidige beleid en tegelijkertijd binnen de kaders van de Omgevingswet passen. Daarnaast waren gemeentes zich niet bewust bij de invulling van het instrument van de toekomstige Omgevingswet, de omgevingsvisie. Een uitdaging voor de provincie zou kunnen zijn dat ze meer handvatten biedt voor het opstellen van visies.

6.2 Overige resultaten

De prioriteit van een vraagstuk kan verschillen per actor. Wat als belang wordt geacht door een provincie, kan voor een gemeente niet de hoogste prioriteit hebben. Ook tussen gemeentes waren verschillen in het belang van initiatieven voor de energietransitie. Sommige gemeentes zijn heel vooruitstrevend en koppelen hun visies meteen aan de Omgevingswet, terwijl andere gemeentes nog niet zo ver zijn (Projectmanager, Solarfields). Gemeentes moeten ook handelen met andere vraagstukken. De provincie Groningen is al voor een lange periode een energie-provincie (Adviseur Energietransitie, Provincie Groningen). Echter heeft de provincie daar ook nadelige effecten van ondervonden zoals de aardbevingsproblematiek. Daarnaast hebben veel gemeentes last van krimp en vergrijzing, allerlei vraagstukken die ook aandacht vragen binnen een gemeente. Omdat gemeentes over het algemeen niet een aanzienlijke hoeveelheid medewerkers hebben worden functies soms gecombineerd of licht bezet, waardoor er niet voor 100% focus ligt op een probleemvraagstuk. De energie transitie is daar een voorbeeld van. Een ander fenomeen wat nu speelt is de fusering van gemeentes, dit kost veel tijd en geld. Herschikking van functies moet eerst worden georganiseerd voordat de aandacht kan gaan naar de voorbereiding op de Omgevingswet en intensieve energietransitie.

Ook de houding tegenover de samenwerking tussen provincie en gemeente verschilde bij beide. De provincie was juist erg tevreden, maar de gemeente voelde toch wel strubbelingen. De vraag is waar dit vandaan komt. Ik vermoed dat dit voornamelijk komt vanwege de hiërarchische rol die van oudsher tussen de provincie en gemeente nog aanwezig is. Dit is echter positief aan het veranderen, het gesprek wordt veel meer aangegaan tussen beide overheden, maar het lijkt alsof er nog oud zeer is.

6.3 Reflectie

In elk onderzoek is er ruimte voor verbetering, dat geldt ook voor dit onderzoek. De data verzameling van dit onderzoek is een proces geweest waar ik zeer tevreden over ben, ik heb dit met veel plezier gedaan. Het onderwerp Omgevingswet in combinatie met de energie transitie was ook erg uitdagend.

Echter heb ik van mezelf vernomen dat ik in mijn enthousiasme het soms moeilijk vond om bij mijn onderwerp te blijven. Daarnaast was de Omgevingswet ook een moeilijk onderwerp om te bespreken met mijn respondenten omdat de kennis hierover nog erg beperkt is. Verder denk ik dat dit onderzoek goed te generaliseren is voor de gemeentes binnen de provincie Groningen, vanwege het feit dat dezelfde vraagstukken aanbod komen. Dit resultaten van dit onderzoek zijn ook relevant voor de samenwerking tussen andere gemeentes en hun provincie in Nederland. De Omgevingswet is straks een algemeen geldende wet, de energietransitie aan de hand van de doelstellingen van de RES is een hedendaags vraagstuk en om deze reden zullen overheden samen moeten werken.

Problemen binnen dit onderzoek heb ik voornamelijk ondervonden aan het vinden van de juiste theorie die aansluit bij aan mijn maatschappelijke relevantie. Ik vond het testen van mijn data aan mijn theoretisch model erg lastig.

Ik heb dit onderzoek ervaren als een interessante uitdaging, waarin ik veel enthousiaste experts heb gesproken.

Literatuur

Aan de slag met de Omgevingswet (g.d.). *Anders werken*. Geraadpleegd op 24-09-2018 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/anders-werken/>. Aan de slag met de omgevingswet.

Alles over marktonderzoek (g.d.). *Kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd op 7-10-18 via <https://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/kwalitatief-onderzoek/#belang-van-kwalitatief-onderzoek>

Atkinson, R., & Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social research update*, 33(1), 1-4.

BNSP (2016). *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 7-10-18 via <https://pilotsomgevingsvisie.bnsp.nl>

Clifford, N., Fecht, S., Valentine, G. (2010). *Key Methods in Geography*. 2nd edition. London: SAGE

Driessen, P. P., Glasbergen, P., & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making—a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 322-337.

Europa Nu (g.d.). *Europese aanpak klimaatverandering*. Geraadpleegd op 11-01-19 via https://www.europa-nu.nl/id/vhesf063wxu9/europese_aanpak_klimaatverandering

European Science Foundation. (2011). The european code of conduct for research integrity.

Geconsolideerde versie Omgevingswet (2018). Geraadpleegd op 9-01-19. <https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2018-07/omgevingswet-met-wijzigingen-wetsvoorstel-invoeringswet-omgevingswet.pdf>

Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, 8(4), 597-606.

Provincie Groningen. (2016). *De Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016*. Geraadpleegd op 17-01-18 via https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Omgevingsvisie/Omgevingsverordening_2016.pdf

Provincie Groningen (2015). *Provincie presenteert ontwerp-Omgevingsvisie 2015-2020*. Geraadpleegd op 12-10-2018 via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/nieuws/toon/Item/provincie-presenteert-ontwerp-omgevingsvisie-2015-2020/>

Rijksoverheid (g.d.). *Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd op 24-09-2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>. Rijksoverheid.

Six, F. E. (2010). *Vertrouwen in toezicht*. Chicago.

Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*. 14(3), 5-12.

Toonen, T. A. (1981). Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden. *Beleid en maatschappij*, 8(11), 334-342.

Tubbing, L. (2014). *Deductie vs. inductie: Alles wat je moet weten hierover*. Geraadpleegd op 04-10-2018 via <https://deafstudeerconsultant.nl/deductie-vs-inductie-alles-wat-je-moet-weten-hierover/>

VNG (g.d.) *Regionale Energiestrategie (RES)*. Geraadpleegd op 11-01-19 via <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/energie-en-klimaat/regionale-energiestrategie-res>

Zuidema, C., De Roo, G. (2015). Making Sense of Decentralization: Coping with the Complexities of the Urban Environment. In U. Fra.Paleo (Red.) *Risk Governance* (pp. 59-76). Dordrecht: Springer Science+Business Media.

Zuidema, C. (2016) Making decentralization work. In: Decentralization in environmental governance; a postcontingency approach, Abingdon: Routledge.

Bijlagen

Bijlage 1 – Interview Guide

Vooraf

- Voorstellen
- Bedanken voor medewerking
- Doel van het onderzoek uitleggen
- Ethiek benadrukken
- Uitleg over verloop van het interview

De Omgevingswet zal in 2021 worden geïmplementeerd en dit zal resulteren in een overzichtelijke wet met meer vrijheid. Elke laag van de overheid zal nu ook een eigen omgevingsvisie moeten opstellen. Om alvast ervaring op te doen met dit nieuwe instrument zijn er diverse pilots opgezet waaronder een pilot omgevingsvisie Groningen. Een van de uitgangspunten van het ontwerp-Omgevingsvisie 2015-2020 zijn zonneparken. Daarom ben ik geïnteresseerd in de samenwerking tussen de overheidslagen bij grootschalige zonneparken. Welke overheidslagen waren hierbij betrokken en in hoeverre waren deze overheidslagen afhankelijk van elkaars kennis, expertise of andere middelen.

Algemeen

1. Kunt u zichzelf introduceren
 - a. Hoe bent u (organisatie/actor) hierbij betrokken geraakt en wanneer?

Specifiek

2. Welke rol had Rijk/Provincie/Gemeente bij het opstellen van de omgevingsvisie van Provincie Groningen?
 - i. Adviserend, sturend, geen rol
 - b. Waarom heeft het Rijk/Provincie/Gemeente deze rol?
 - i. Welke **politieke hulpbronnen** heeft Rijk/Provincie/Gemeente die hieraan bijdragen? Legitimiteit, Lokale expertise, financiële middelen, skills
3. Op welke manier verliep de samenwerking van Rijk/Provincie/Gemeente met Rijk/Provincie/Gemeente? (OV2)
 - a. Waren er vooraf afspraken, randvoorwaarden, regels over de samenwerking (**Institutionele hulpbronnen**)
 - i. Discussies, omgaan met elkaars meningen, vastleggen, consensus
 - b. Wat ging er goed bij de samenwerking?
 - i. Waar werd tegen aangelopen bij het opstellen van de omgevingsvisie met betrekking tot samenwerking tussen Rijk/Provincie/Gemeente?
 - ii. **Institutionele hulpbronnen, toepassing van hulpbronnen**, objectief, subjectief, eigen belang, algemeen belang, bereid, bekwaam
4. Welke rol heeft Rijk/Provincie/Gemeente bij een initiatief zoals grootschalige zonneparken?

- i. Welke **politieke hulpbronnen** heeft Rijk/Provincie/Gemeente die hieraan bijdragen? Legitimiteit, Lokale expertise, financiële middelen, skills
- 5. Hoe verloopt de samenwerking tussen Rijk/Provincie/Gemeente met Rijk/Provincie/Gemeente bij een initiatief zoals grootschalige zonneparken?
- 6. Op welke manier verschilt de manier van werken van Rijk/Provincie/Gemeente ten opzichte van Rijk/Provincie/Gemeente bij een initiatief zoals grootschalige zonneparken?
 - i. **Toepassen van hulpbronnen**, bereid, bekwaam, objectief, subjectief, algemeen belang, eigen belang
 - a. Waaruit blijkt dat?
- 7. Zijn er gezamenlijke doelstellingen gesteld?
 - i. **Institutionele mogelijkheden**
 - b. Wie controleert de doelstellingen? / Vind er controle plaats voor het behalen van doelstellingen?
 - c. Waaruit blijkt dat?
 - d. Wat is het belang van deze controle?
 - e. Bent u van mening dat controle de samenwerking tussen de overheden vergroot?
- 8. Tot welke veranderingen in samenwerking het pilot geleid? In vergelijking hoe de samenwerking voor het invoeren van de pilot Omgevingsvisie ging met betrekking tot projecten die voor algemeen belang zijn?
- 9. Welke factoren acht u van belang om samenwerking tussen Rijk/Provincie/Gemeente te bevorderen?
 - i. Op gelijke voet staan, openheid, eerlijkheid, vertrouwen
 - a. En waarom?

Afsluitend

- 10. Heeft u nog iets toe te voegen aan het gesprek?
- 11. Weet u nog andere betrokkenen vanuit de gemeente of provincie die ik zou kunnen interviewen?
- Bedanken voor samenwerking
- Wat nu verder (transcriberen interview)
- Contact anne.bouman@online.nl / 0611134006

Bijlage 2 – *Informed Consent Formulier*

Beste,

U bent uitgenodigd om mee te doen aan het onderzoek met betrekking tot de Omgevingswet. Onder verantwoordelijkheid van Anne Geertje Bouman, student aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

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

Welke factoren van het partnerschapsmodel komen naar voren bij de samenwerking tussen de provincie Groningen en haar gemeentes bij het instrument van de Omgevingswet, de pilot omgevingsvisie, met betrekking tot grootschalige zonneparken?

Naar verwachting zal het onderzoek 1 uur duren.

De data verkregen uit het onderzoek zal alleen voor zijn doeleinde worden gebruikt en er zal betrouwbaar, eerlijk, verantwoordelijk en respectvol met de data worden omgegaan. Ook de anonimiteit van de geïnterviewde zal worden gewaarborgd.

Hierbij verklaar ik dat ik:

- Vrijwillig bereid ben om aan dit onderzoek mee te werken
- De uitkomsten van het onderzoek verwerkt mogen worden in de scriptie
- Toestemming geef om het interview op te laten nemen door middel van een recorder

Handtekening geïnterviewde:

Naam:

Datum:

Handtekening onderzoeker:

Naam: Anne Geertje Bouman

Datum:

- Ik wil graag de getranscribeerde versie ontvangen via het volgende email adres:

.....

- Ik wil graag de eindversie van de scriptie ontvangen via het volgende email adres:

.....