

# ENERGIECOÖPERATIES EN LOKALE BESTUREN IN VLAANDEREN

## Casestudie rapport

Januari 2020

Tess Hitchins, Raf Pauly, Filip De Rynck & Bram Verschuere

Universiteit Gent

Flemish strategic basic research (SBO) financed by VLAIO

## Woord van dank

Dit rapport maakt deel uit van een vier jaar durend onderzoek van Civil Society Innovation Flanders, gefinancierd door VLAIO.

We danken Dirk Holemans voor zijn advies en suggesties en om ons bij de energiecoöperaties te introduceren.

Heel veel dank aan de respondenten van de coöperaties en de lokale besturen, die met passie en betrokkenheid vertelden over hun ervaringen. Bedankt voor de bereidwilligheid om in ons onderzoek te participeren en voor de openheid tijdens de gesprekken.

We wensen u veel leesplezier!

# Inhoud

Woord van dank	2
Executive summary	5
Innovatiematrix	8
Inleiding en probleemstelling	10
<b>1 Situering in de literatuur</b>	<b>11</b>
1.1 Netwerken in een complexe samenleving	11
1.2 Relatie overheid en middenveld: drie modellen	13
1.3 'Nieuw' middenveld: over burgerinitiatieven en 'commons'	15
1.4 De boundary spanner: de netwerkfiguur bij uitstek?	18
1.5 Analyseren van netwerken	19
<b>2 Methodologie</b>	<b>21</b>
2.1 Onderzoeksvraag en methodologie	21
2.2 Lokale initiatieven voor duurzame energie	22
<b>3 Energiecoöperaties in relatie met een lokaal bestuur</b>	<b>25</b>
3.1 De coöperatieve waarden	25
3.2 De energiecoöperaties	26
3.2.1 Ecopower	27
3.2.2 Energent	27
3.2.3 Campina Energie	27
3.3 Impact van multi level governance op de lokale cases	28
3.3.1 Overzicht van wetgeving die invloed uitoefent op de netwerken	28
3.3.2 Impact van het Vlaamse beleid op de netwerken	30
3.4 Case 1: Eeklo	32
3.4.1 Opstart van een langdurige samenwerking	32
3.4.2 Een eerste windturbine voor Ecopower	34
3.4.3 Samenwerking tussen lokaal bestuur en Ecopower gaat verder	35
3.4.4 Een poging tot bovenlokale uitbreiding	36
3.4.5 Warmtenet: uitbreiding van het netwerk	36
3.4.6 Participatie van burgers in windturbines in dalende lijn	38
3.4.7 Overzicht projecten en fasering in Eeklo	40
3.5 Case 2: Gent	41
3.5.1 Oprichting coöperatie Energent	41
3.5.2 Opstart Buurzame Stroom: betaalbare zonne-energie voor iedereen	41
3.5.3 Energent start met een eerste project: de Wijkwerf	43
3.5.4 LIFE project EU	44
3.5.5 Extra middelen zorgen voor complexiteit binnen het project Buurzame Stroom	45
3.5.6 Wijkwerf 2.0	46
3.5.7 Gent Zonnestad	46
3.5.8 Overzicht projecten en fasering in Gent	47
3.6 Case 3: Turnhout	49
3.6.1 Kennismaking tussen stadsbestuur en Campina Energie	49
3.6.2 Eerste windproject Turnhout: Pampero wind	49
3.6.3 Ontwikkelen van intensere contacten	50
3.6.4 Tweede windproject Pampero wind	50
3.6.5 Overzicht projecten en fasering in Turnhout	51

<b>4 Analyse en vergelijking van de drie cases rond duurzame energie</b>	<b>52</b>
4.1 Actoranalyse: de energievooperaties in het netwerk	52
4.1.1 Positie op de markt	52
4.1.2 Verhoudingen tussen markt en coöperatie	52
4.1.3 Toegepaste strategieën	53
4.1.4 Hulpbronnen	57
4.2 Actoranalyse: lokale besturen in het netwerk	59
4.2.1 Hulpbronnen	59
4.2.2 Een draagvlak creëren	60
4.2.3 Politiek – ambtelijke verhoudingen en interne organisatie van het stadsbestuur	61
<b>5 Conclusie</b>	<b>66</b>
5.1 Netwerken	66
5.1.1 Verscheiden netwerking	67
5.1.2 (Partij)Politiek	68
5.1.3 Boundary spanning	68
5.2 Impact op het middenveld	70
5.2.1 Professionalisering	70
5.2.2 Politieke rol	71
5.3 Impact op de overheid	72
5.3.1 Rollen van de lokale overheid	72
5.3.2 Institutionele gelaagdheid	73
5.3.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen	74
<b>Bijlage verslag stakeholderassessment</b>	<b>75</b>

## Executive summary

In dit caserapport onderzoeken we **of en hoe er netwerken ontstaan rond doelstellingen van duurzame energievoorziening**. Het rapport schetst een gelaagd portret van drie lokale netwerken in Eeklo, Gent en Turnhout. De interacties en de relaties die zich ontwikkelen tussen burgercoöperatieven en lokale besturen staan centraal in deze analyse. Welke rollen nemen de lokale overheden en energiecoöperaties op? Hoe kwam de interactie tot stand? Wat is de impact van multi-level governance op de cases? En wat is de impact van de sleutelfiguren in deze contacten?

We plaatsen de analyse in de literatuur over netwerken. Het originele aan onze analyse, vergeleken met de netwerk-literatuur, is dat we de **interacties doorheen de tijd reconstrueren** en dus niet enkel aandacht besteden aan hoe de netwerken in een huidige context interageren met elkaar. In veel literatuur over de relatie tussen overheid en middenveld wordt de aard van de relatie gevat in statische termen, terwijl wij een volledig beeld creëren van de relatie die evolueert doorheen de tijd. Daarom worden de drie netwerken uitvoerig afzonderlijk besproken vooraleer over te gaan tot een comparatieve analyse. We geven aan welke factoren de evolutie bepalen: dat is zowel afhankelijk van externe omgevingsfactoren als van interne factoren die te maken hebben met het lokaal bestuur en de organisatie van de burgercoöperaties. Zo kunnen we de koppeling maken tussen het macro-, het meso- en het microniveau.

We zien het belang van **persoonlijk initiatief en interpersoonlijke relaties** (micro), we hebben oog voor de wijze waarop **organisatiedynamieken, verhoudingen en doelstellingen de netwerking beïnvloed** (meso) en hoe bovenlokale **omgevingsfactoren**, zoals institutionele veranderingen, op de netwerking inwerken en zelf als strategisch element door de netwerkactoren wordt gebruikt (macro). De analyse toont hoe de institutionele context niet alleen inwerkt op de relaties en het proces tussen de lokale actoren en de ruimte tot onderhandelingen bepaalt, maar hoe die context ook door de lokale actoren en in het bijzonder door de coöperatieven wordt bespeeld en hoe men die tracht te beïnvloeden. Onder andere door de oprichting van koepelorganisaties, zodat de condities voor de lokale netwerking erdoor worden verbeterd. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de discussie om de gunning van windturbines via regelgeving te verbinden met verplichtingen tot participatie van burgers.

**Het netwerk in Eeklo** is het prototype van een collaboratief netwerk tussen het stadsbestuur en Ecopower. Het gaat over een **volwaardig partnerschap** gebaseerd op gelijkwaardigheid. Het proces van samenwerking is doorheen de tijd intensiever geworden en is verankerd in een structurele relatie, verpersoonlijkt in de werknemer van Ecopower die bij de stadsdiensten werkt. **Het netwerk in Gent** is **complex** omdat het object diffuser is: het gaat hier over energiemaatregelen in het kader van wijkrenovatie. De interactie tussen de stad Gent en de coöperatieve Energient is niet alleen daardoor diffuser, maar ook door het grotere aantal betrokken stadsdiensten en andere middenveldorganisaties, wat tot discussies over positionering leidt tussen middenveldorganisaties. Het leiderschap is in de Gentse case minder uitgesproken. In **Turnhout** is het netwerk tussen stadsbestuur en Campina Energie nog in **ontwikkeling** maar het heeft alles in zich om tot een collaboratief netwerk te evolueren.

We besteden bijzondere aandacht aan de **'boundary spanning'** en de 'boundary spanning' activiteiten: hoe komen in dit soort netwerken verbindingen tot stand en wie zorgt daarvoor? Er wordt over de 'grenzen' van organisaties en domeinen heen gewerkt en er duiken ook coördinatieproblemen op als dit spaak loopt. De rol van de boundary spanner wordt door verschillende personen opgenomen maar het valt op in de cases dat **de rol van de actieve ambtenaar onmiskenbaar is**. Vooral in de cases van Eeklo en Turnhout valt op hoe centraal ambtenaren staan in de netwerking. Zij nemen pro-actief initiatief, onderhandelen actief en verwerven doorheen het proces politieke steun voor verdere stappen. Met klassieke beelden over de relatie tussen politici en ambtenaren komen we niet ver om dit soort netwerking te begrijpen. Het is omdat ambtelijk initiatief kan en mag door de steun van politici, actief of eerder passief, dat vervolgens initiatieven tot stand komen die politici zelf overtuigen van het belang van wat ze aan het doen zijn.

Wat verder ook opvalt over de cases heen is dat de rol van de 'boundary spanner' niet aan één persoon toebedeeld wordt maar dat er zowel binnen lokale besturen als middenveld **kernactoren naar voor treden die elk op hun eigen manier expertise en kennis bijdragen aan het netwerk**. In Eeklo is de 'boundary spanning' vooral het werk van twee ambtenaren en één professioneel van Ecopower, die elk hun positie binnen hun organisatie gebruiken om de samenwerking vorm te geven. In Gent is de rol van de ambtenaren minder proactief maar eerder ingebed in de ratio van hun onderscheiden diensten. Het lijkt erop dat de coöperatie hier soms coördinerend optreedt in de relaties tussen diensten en politici door goede contacten te onderhouden met alle relevante spelers in het lokale bestuur. In Turnhout speelt een actieve stadsdienst een duidelijke rol als 'boundary spanner' daarnaast speelt de proactieve houding van de coöperatie in op deze dienst o.a. door vaste overlegmomenten in te plannen.

Tussen de centrale figuren in deze lokale netwerken speelt ook een vorm van **ideologische gelijkgezindheid als onderlegger** voor de 'boundary spanning'. Hierbij bedoelen we dat er een gelijklopend streefdoel is naar maatschappelijke verandering. De kernfiguren delen dezelfde opvattingen over duurzaamheid inzake energie en zetten resoluut in op burgerparticipatie en lokale verankering als middel om hun doelstellingen te behalen. Deze gelijkvormige cultuur werkt als bindmiddel doorheen de netwerking.

De lokale netwerking heeft in de drie cases gezorgd voor een duidelijke impact op de **professionalisering** van de energiecoöperatieven. Door het beschikbaar stellen van middelen door lokale besturen wordt de professionaliseringsgraad van de coöperaties versterkt. Dat versterkt dan weer de legitimiteit van de coöperatieven ten aanzien van andere overheden, op lokaal en centraal niveau. Het leidt echter ook tot interne differentiatie binnen de coöperaties, tussen de oorspronkelijke stichters en vrijwilligers en de nieuwe professionelen. De coöperaties kunnen zich door de professionalisering meer toeleggen op hun activiteiten, en overheden zorgen dat ze zich van een zekere kwaliteitsvolle dienstverlening verzekeren die hen ook helpt hun beleidsdoelstellingen te realiseren.

Het bereik en het effect van deze lokale netwerking moeten echter wel gerelativeerd worden. In verhouding zijn er in deze cases veel meer windturbines gebouwd door de grote for-profit energieleveranciers, die hoogstens gebruik maken van het coöperatief model als financieringsvehikel maar niet als alternatief beheersmodel. Deze lokale netwerken hebben uiteindelijk maar een beperkte focus en de cases tonen hoe beperkt de impact is van lokale besturen in het groter geheel.

In het stakeholderassessment dat werd georganiseerd om kritisch over de resultaten van deze studie te reflecteren, kwam vooral naar boven dat dit soort actieve netwerking, over de tijd heen en aangestuurd door actieve intermediaire ambtenaren, in veel steden toch **relatief uitzonderlijk is en geen representatief beeld geeft** van de relaties tussen lokale besturen en het lokale middenveld. In het algemeen is er eerder sprake van een klassieke relatie die niet gericht is op gezamenlijke beleidsvorming. Er is dus sprake van een niche waar binnen de netwerken in deze studie zich bewegen. Toch gaven de coöperaties tijdens het stakeholderassessment aan dat ze er in slagen om bij veel lokale besturen overlegmomenten in te plannen om eventuele toekomstprojecten te bespreken. De coöperaties gaven zelf aan dat ongeveer de helft van deze overlegmomenten op initiatief van de lokale besturen wordt ingepland. Het coöperatief model inzake energieprojecten lijkt stilaan aan te slaan bij de lokale besturen.

## Innovatiematrix

Lokale netwerken tussen lokale besturen en energiecoöperatieven				
Uitdaging	Focus van innovatie	Bron van innovatie	Mate van creatieve destructie	Innovatiestrategie
<p>De uitdaging voor de energiecoöperaties op lokaal niveau is een <b>goede verstandhouding/ relatie onderhouden</b> met lokale overheden (bv. toegang tot grond, vergunningen, lokaal draagvlak, etc.) in een complexe institutionele en regelgevende context die door publieke en private actoren op verschillende niveaus vormgegeven wordt.</p> <p>De uitdaging voor de lokale overheden is dat ook zij <b>druk</b> ondervinden om lokaal een bijdrage te leveren aan duurzame energieproductie.</p> <p>De algemene uitdaging voor de netwerken is <b>lokaal duurzame energie</b> opwekken en <b>inspraak</b> creëren in de energiemarkt</p>	<p><b>Transformatie van inter-organisatorische netwerken en relaties:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aard van de relatie tussen lokaal bestuur en lokaal middenveld <b>verschuift</b> van 'living apart together' naar een onderhandelingsrelatie waarbij beide organisaties in <b>actieve interactie</b> staan tot elkaar</li> <li>- De relatie wordt vormgegeven door de <b>'boundary spanner'</b></li> <li>- Onder de coöperaties <b>transformeert</b> Ecopower naar een <b>richtinggevende organisatie</b> die netwerk-strategieën inzet i.f.v. beleidsbeïnvloeding via de Europese en Vlaamse koepelorganisatie (REScoop)</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) We zien het effect van <b>institutionele wijzigingen</b>, vaak mee beïnvloed door de koepels van de energiecoöperatieven.</li> <li>2) Er is een verandering van de <b>maatschappelijke context</b>. Er wordt gelobbyd voor een groter ecologisch bewustzijn, participatie van burgers wordt gestimuleerd en er is een lokale verankering van energiebronnen.</li> <li>3) We zien een <b>marktfalen</b>: te laag aanbod aan lokale en duurzame energiebronnen door traditionele for-profits. Dit falen leidt tot nieuwe vormen van samenwerking onder burgers en lokale besturen, op zijn beurt leidt dit tot innovatie.</li> </ol>	<p>Lokale besturen zijn traditioneel maar bescheiden spelers op de energiemarkt. Zij zijn zeer <b>afhankelijk</b> van de grote energieproducenten en hebben maar weinig instrumenten in handen. De innovatie leidt hier dus eerder tot het ontwikkelen van <b>nieuwe netwerken</b> waar er voorheen geen waren.</p> <p>Globaal bekeken hebben de energiecoöperaties <b>nog geen blijvende impact</b> op de energiemarkt. De coöperatieve energie neemt slechts 5% van de markt in. De juridische vorm Coöperatieve Vennootschap loopt naast andere private initiatieven maar vernietigt ze niet.</p>	<p>Er is geen centraal aangestuurde strategie om lokale netwerken tussen lokale besturen en energiecoöperaties te vormen, noch vanuit de overheidskant, noch vanuit een sectorale koepel aan de kant van de coöperaties.</p> <p>Innovatiestrategie wordt sterk gedreven door <b>individuen</b> aan beide kanten die hier strategisch op inzetten en daar binnen hun organisatie <b>ruimte voor krijgen en/of verwerven</b>. Vooral gedreven ambtenaren spelen een belangrijke rol en verwerven door hun acties politieke steun.</p> <p>De <b>professionalisering</b> van zowel het lokaal bestuur als van de energiecoöperaties heeft</p>





<p>(met betrokkenheid van burgers in besluitvorming).</p>		<p>4) Er is <b>druk</b> op de lokale besturen om een duurzamer energiebeleid vorm te geven. Daardoor stellen sommige lokale besturen zich meer open voor innovatie, er is meer urgentie.</p> <p>5) Dat burgers zich in lokale coöperatieven verenigen, zet <b>druk</b> op lokale politici en ambtenaren, die vaak met die initiatieven verbonden zijn.</p> <p>6) De samenwerking leidt ertoe dat lokale besturen <b>middelen</b> ter beschikking stellen die leiden tot <b>sterkere professionalisering</b>, wat dan weer leidt tot intensere netwerking met het lokaal bestuur.</p> <p>7) Een vorm van <b>ideologische gelijklopendheid</b> bij de sleutelfiguren speelt een rol om de innovatie op gang te trekken en kansen te geven.</p>	<p>In Eeklo heeft onder andere het bezit van eigen stadsgronden die in aanmerking kwamen voor windturbines een belangrijke rol gespeeld om een eigen energiebeleid te ontwikkelen. Ook via het klassieke vergunningenbeleid kon er worden ingewerkt op de ingesloten verhoudingen.</p> <p>In de drie cases zien we hoe lokale actoren proberen om <b>bestaande verhoudingen tussen markt, gemeenschappen en overheid te veranderen</b>. Van een grote mate van destructie is echter nog lang geen sprake. We zien hoe de marktactoren een dominante invloed blijven uitoefenen.</p>	<p>duidelijke impact op de strategie die van beide kanten wordt ontwikkeld.</p> <p>Tezelfdertijd is duidelijk dat het lokale niveau op <b>obstakels</b> stuit die de strategie hinderen. Opvallend is hoe de energiecoöperaties zelf het zogenaamde 'multi level' speelveld bespelen via top-down en bottom-up strategieën om iets aan die obstakels te doen.</p>
---	--	--	---	---

## Inleiding en probleemstelling

Dit rapport bespreekt één casestudie die deel uitmaakt van het onderzoeksproject CSI Flanders. Binnen dit project bestaan er verschillende onderzoeklijnen, en dit rapport past binnen het onderzoek over de *relatie tussen overheid en middenveld*<sup>1</sup>. Over deze relatie hebben we al heel wat aspecten onderzocht en gepubliceerd:

Survey-onderzoek naar de relatie tussen de Vlaamse overheid en drie sectoren in het Vlaamse middenveld: de welzijnssector, de sociaal-culturele sector, en de sociale economie (maatwerkbedrijven). Een uitgebreide casestudie binnen de sociale economie (publicatie volgt nog). Survey-onderzoek<sup>2</sup> naar de relatie tussen *lokale* overheden en *lokale* middenveldorganisaties, aangevuld met focusgroepen<sup>3</sup> in vijf kleinere steden en gemeenten.

In dit rapport verdiepen we ons verder in de relatie tussen lokale overheden en het lokale middenveld. We focussen op cases van coöperatieven voor duurzame energie (Gent, Eeklo en Turnhout) en gaan in op dit specifieke domein zonder te zeer op technische details in te gaan. De bevindingen van deze casestudies leren ons meer over hoe lokale overheden en middenveldorganisaties (al dan niet) samenwerken.

In eerdere fasen van het onderzoek hebben we, op hoofdlijnen, al een redelijke kennis verzameld over de vele relaties tussen overheden en middenveldorganisaties, en met name zeker voor grote delen van het klassieke maatschappelijke middenveld. De resultaten uit onze *lokale en Vlaamse surveys* zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid organisaties, maar zijn onvermijdelijk eerder statisch: surveys geven een interessant breedbeeld, maar kunnen niet in de diepte van de praktijk peilen. In de *lokale focusgroepen* hebben we al iets meer in de diepte kunnen kijken, waarbij we hier en daar voorbeelden vonden waarbij intensere interacties zichtbaar werden, zonder dat we deze in detail konden ontleden. Dat is wat we met de casestudies in dit rapport wel willen doen. We analyseren in drie steden hoe de relaties tussen de lokale overheid en (nieuwe vormen van) middenveld zich ontwikkelen. Energie is een actueel beleidsthema dat maatschappelijk belangrijk maar ook gevoelig is, en dat aspecten bevat van zowel dienstverlening als van politisering. We analyseren de interacties tussen overheid en middenveldorganisaties vanuit een *netwerkperspectief* waarmee we de aard van de relaties over een langere periode willen bekijken met oog voor de dynamiek tussen overheid en middenveld.

In het volgende deel geven we aan vanuit welke onderzoekskaders we dit onderzoek hebben uitgevoerd. We gaan hier kort in op wat het betekent om in ‘netwerken’ samen te werken, en waarom dat relevant is. We besteden hierbij ook even aandacht aan de maatschappelijke context waarbinnen netwerken tot stand komen, waarbij we in het bijzonder aandacht hebben voor de opkomst van zgn. ‘nieuwe’ vormen van middenveld. We staan vervolgens stil bij misschien wel

- 1 Wat we binnen CSI Flanders verstaan onder “middenveld” is na te lezen in Oosterlyncx, S., Verschuere, B., & Verhaeghe, B. (2019). *Wat is het middenveld? Een overzicht van typologieën en afbakening van werkdefinitie* (CSI Spotlightpaper). CSI Flanders. URL=<https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/10-wat-het-middenveld>
- 2 Pauly, R., Suykens, B., & De Rynck, F. (2018). *Lokaal middenveld: instrument of partner van lokale overheden?* Universiteit Gent. URL=<https://biblio.ugent.be/publication/8573634>;  
Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2018). Living apart together? A mixed-method study on local governance in Flanders. In *ARNOVA's 47th Annual Conference From Relief to Resilience*. Ghent University. URL=<https://biblio.ugent.be/publication/8601027>
- 3 De Rynck, F., Pauly, R., Wouters, R., & Oosterlyncx, S. (2019). *Lokaal middenveld & lokale besturen: focusgroepen : CSI Spotlightpaper 20*. Universiteit Gent. URL=<https://biblio.ugent.be/publication/8621461>

de meest typerende ‘netwerk-figuur’: de boundary spanner. In het tweede deel van het rapport bespreken we onze onderzoeksvragen en presenteren we beknopt de methodologie. In het derde deel gaan we dieper in op de werking van een coöperatie, de institutionele context en geven we een overzicht van de onderzochte netwerken. In het vierde deel analyseren we vanuit een netwerkperspectief welke factoren op welke manier impact hebben op de onderlinge relaties en vergelijken we de cases. In het laatste deel overstijgen we de cases: wat leren ze ons over de relatie tussen overheid en middenveld?

## Situering in de literatuur

### 1.1 Netwerken in een complexe samenleving

In de academische literatuur is er heel wat geschreven over ‘netwerken’, zoals we al uitgebreid besproken hebben in onze basisnota voor CSI Flanders<sup>4</sup>. De belangrijkste reden hiervoor is dat heel wat auteurs stellen dat de relatie tussen overheid en middenveld in de laatste decennia fundamenteel veranderd is. Kort samengevat komt hun argument erop neer dat ‘de overheid’ niet (meer) in staat is om op eigen kracht de samenleving aan te sturen, ze moet hiervoor allerlei vormen van ‘samenwerking’ aangaan met andere belangrijke actoren in de samenleving, waaronder ook ‘het middenveld’. We spreken hier inderdaad in aanhalingstekens over ‘de overheid’ en ‘het middenveld’. We hebben in onze basisnota aangegeven dat er te vaak over ‘de’ overheid en ‘het’ middenveld wordt geschreven alsof dat homogene gehelen zijn met elk maar één agenda en één cultuur. De realiteit is veel complexer, waardoor het analyseren van de relatie tussen overheid en middenveld er net op neer komt om *vele* relaties te ontwarren tussen heel wat actoren (binnen zowel overheid als middenveld), en er rekening mee te houden dat deze relaties ook voortdurend op elkaar inwerken.

In het *middenveld* zijn er heel wat organisaties actief, van lokaal tot (inter)nationaal: buurtcomités; lokale actiegroepen; verenigingen die inzetten op welzijn of armoedebestrijding; educatieve organisaties; ‘sociale ondernemingen’; ‘social profits’; politieke organisaties; etc. Er zijn vele vormen van middenveld die verschillende waarden, ideeën, en belangen nastreven; in verschillende vormen en van verschillende groottes; en die in het publieke debat andere posities innemen. Ook de *overheid* is een divers veld: op verschillende schaalniveaus georganiseerd (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal); met verschillende politieke agenda’s; met verschillende middelen; met verschillende culturen in de verschillende beleidssectoren; met verschillende rollen van ambtenaren en politici; waarbij we ook de impact van partijpolitiek en het politieke systeem niet uit het oog kunnen verliezen.

Netwerkliteratuur komt voor een groot deel tegemoet aan deze complexiteit, maar niet altijd op even overtuigende wijze: enerzijds gaan netwerkanalyses net uit van die complexiteit en worden er *kaders* ontwikkeld om de belangrijkste relaties te ontleden, anderzijds zijn er ook heel wat *valkuilen* binnen netwerkanalyses en kunnen ze erg normatief zijn. Daarom bespreken we in dit deel wat netwerken zijn en hoe we er in dit rapport mee omgaan. We bespreken kort waarom ze

<sup>4</sup> Deze basisnota was een uitgebreide discussie van de belangrijkste academische literatuur, zie: Pauly, R., De Rynck, F., & Verschuere, B. (2017). *Government and Civil Society: A neo-Gramscian framework for disentangling the complexity of governance arrangements* (CSI Flanders Working Paper). Ghent: Ghent University. URL=<http://hdl.handle.net/1854/LU-8065871>

relevant zijn, en voor welke valkuilen we moeten opletten (1.1.1.). Netwerken bestaan ook niet in een vacuüm, maar in een ruimere maatschappelijke context waarin allerlei processen van belang zijn om lokale netwerken te begrijpen. Daar gaan we kort op in (1.2.). We besteden daarbij in het bijzonder aandacht aan wat er in de literatuur gezegd wordt over het ontstaan van ‘nieuwe vormen’ van middenveld (1.3): wat houdt dit in en welke impact heeft dit op de relaties met overheden? We presenteren ook een typische netwerkfiguur: de boundary spanner (1.4.). Deze netwerkspeler treedt buiten de grenzen van de eigen organisatie of sector, en legt dwarsverbanden binnen het netwerk. Tot slot bespreken we enkele basismodellen van een netwerkanalyse uit de literatuur (1.5).

### 1.1.1 Betekenis van ‘netwerken’

De belangrijkste reden waarom ‘netwerken’ besproken worden in de academische literatuur heeft te maken met de manier waarop heel wat auteurs de rol van overheden in de huidige samenleving inschatten<sup>5</sup>. De overheid heeft, zo zeggen zij, niet (meer) als enigste een centrale positie in de samenleving van waaruit ze andere actoren (vnl. in de economie en het middenveld) kan aansturen. Dat heeft vooral te maken met allerlei maatschappelijke processen, waaronder globalisering en individualisering. We hebben dit besproken in onze basisnota, we vatten het hier kort samen. Voor dit rapport is het relevant om te weten dat netwerken vaak gepresenteerd worden als een uitermate geschikte manier voor overheden om samen met andere maatschappelijke actoren te ‘coördineren’ om belangrijke maatschappelijke problemen aan te pakken. Netwerken zijn flexibel, open, participatief, en zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Fundamenteel in deze literatuur is de assumptie dat netwerken heel geschikt zijn om hedendaagse complexe maatschappelijke problemen (zgn. ‘wicked issues’) aan te pakken.

We zien hier meteen dat ‘netwerken’ twee betekenissen kunnen hebben: een analytische (een instrument om een probleem te kunnen analyseren) en een normatieve (een organisatie- en actiemodel met bepaalde veronderstellingen). *Analytisch* wordt een netwerk vaak voorgesteld in contrast met *hiërarchie* en *markt*. Een hiërarchie is een relatie gebaseerd op *dwang*, een markt is gebaseerd op *competitie*. Netwerken zijn gebaseerd op *vertrouwen*. In plaats van een hiërarchische verticale relatie (de overheid dicteert top-down) bestaan netwerken uit horizontale relaties (onderlinge coördinatie).

*Normatief* worden netwerken binnen de publieke sfeer vaak begrepen als een vorm van collectieve actie waarbij expertise en kennis gedeeld worden: “Binnen een netwerk is het doel het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen doelgericht een specifiek resultaat te realiseren”<sup>6</sup>. Binnen een netwerk werkt men samen aan een gezamenlijk doel en is het gezamenlijk succes belangrijker dan afzonderlijke doelstellingen. Een essentiële factor om een organisatienetwerk te doen slagen (het bereiken van de gezamenlijke doelstelling) is het adequaat beheer en aansturing van dat netwerk, wat men ook ‘governance’ noemt (ook dit begrip hebben we in onze basisnota uitgebreid besproken).

5 Zie ook de uitgebreide bespreking in onze basisnota (Pauly et al, 2017) (vooral pg’s 13-37).

6 Provan, K. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro.

Het principe klinkt mooi, maar in de praktijk kan het heel anders lopen. Twee valkuilen verdienen in het bijzonder onze aandacht<sup>7</sup>, binnen deze normatieve benadering van netwerken. Ten eerste kan het zijn dat samenwerking in netwerken ertoe leidt dat moeilijke vragen uit de weg gegaan worden. Net om tot een goede samenwerking te komen wordt er naar een consensus gestreefd en worden conflicten vermeden. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat middenveldorganisaties ‘de-politiseren’: zij stellen zich minder kritisch op om ‘de goede vrede’ te bewaren. De moeilijke politieke vraagstukken worden dan niet langer aangepakt, maar men focust zich in het netwerk op dat wat zonder te veel frictie te bereiken is. Met een wat uitgesproken gevoel voor dramatiek verwijst een auteur hier naar de “sacralisering van consensus”<sup>8</sup>.

Een tweede valkuil is dat netwerken een verdoken vorm van privatisering of vermarkting kunnen zijn. Deze kritiek wordt vooral geuit in het kader van onderzoek naar stedelijke ontwikkeling<sup>9</sup>, waarbij ‘netwerken’ leiden tot vormen van ‘zachte regulering’ waarbij vooral de economische actoren veel meer invloed krijgen. Netwerken, zo luidt de kritiek, zijn vooral geschikt voor zgn. ‘ondernemende’ actoren die zich goed voelen in een omgeving waarbij voortdurende wisselende relaties van belang zijn.

Deze twee valkuilen tonen meteen aan dat we oog moeten hebben voor de context waarbinnen lokale netwerken vorm krijgen. Lokale interacties tussen overheden en middenveldorganisaties komen immers niet tot stand in een vacuüm: er gaat een bepaalde geschiedenis aan vooraf, maar ook bovenlokale politieke, economische of bestuurlijke processen kunnen een grote impact hebben. We moeten in een netwerkanalyse dus rekening houden met deze context. In het volgende deel gaan we hier kort op in.

## 1.2 Relatie overheid en middenveld: drie modellen

In ons rapport op basis van de Vlaamse survey<sup>10</sup> hebben we gewezen op de lange traditie van verzuiling en neo-corporatisme die de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld in ons land kenmerkt, en die ertoe heeft geleid dat er een grote verwevenheid bestaat tussen overheid en middenveld. Het gaat over een overlegstelsel waarbij (koepel)organisaties in heel wat beleidsthema’s een stem krijgen. Dit betekent dat het middenveld in vele beleidsdomeinen een belangrijke positie heeft verworven in de beleidsvorming, in de beleidsuitvoering en/of in de publieke dienstverlening die daaruit is gegroeid. Dit betekent ook dat het binaire beeld van overheid ‘versus’ middenveld niet past binnen deze verwevenheid.

7 We volgen hier de kritische analyse van de netwerkliteratuur van Jonathan S. Davies. Zie:

– Davies, J. S. (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Policy Press.

– Davies, J. S., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: towards an agnostic perspective on governance research. *Environment and Planning, C, Government & Policy*, 33(2), 223–238.

8 J.S. Davies, een term die hij haalt bij Ernesto Laclau en Chantal Mouffe (*Hegemony and Socialist Strategy. Towards a radical democratic politics*. Verso, 1985 [2014]).

9 Kazepov, Y. (Ed.). (2005). *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd.

10 Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2019). *Bestuurlijke tradities onder druk? Survey onderzoek naar de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen*. Ghent University. <https://biblio.ugent.be/publication/8627251>

Om deze complexe relatie tussen overheid en middenveld alvast in grote lijnen te ontwarren kunnen we drie bestuurskundige ‘paradigma’s’ hanteren: ideaaltypische modellen die helpen om belangrijke relaties in de praktijk te ontleden. Het gaat om het model van *bureaucratie*, het *Nieuw Publiek Management* en het *New Public Governance*. In onze basisnota hebben we die uitgebreid besproken, hier overlopen we ze kort.

Het *bureaucratische model* legt vooral de nadruk op de ambities van de overheid die een uitgebouwde eigen dienstverlening ontplooit op basis van een sterke ambtelijke organisatie en met veel nadruk op het primaat van de politiek. Binnen dit model wordt de relatie met het middenveld eerder hiërarchisch bekeken, waarbij de overheid via bureaucratische systemen gebaseerd op juridische principes en procedures controle uitoefent op het middenveld. Een bureaucratie wordt centraal aangestuurd, heeft duidelijk geformuleerde regels en onderscheiden bevoegdheden.

Het paradigma van het *Nieuw Publiek Management (NPM)*<sup>11</sup> gaat eerder uit van een kleine overheid die zoveel mogelijk taken privatiseert, uitbesteedt aan derde partijen of in autonome entiteiten verzelfstandigt. NPM is ontwikkeld als kritiek op de ‘logge’, ‘inefficiënte’ en ‘verkokerde’ bureaucratische overheid. Binnen NPM domineert het beeld van een overheid die zich sterk spiegelt aan de private sector en die in haar optreden beheerst wordt door principes van kostenefficiëntie, outputgerichtheid, meten van de output.

Het derde paradigma is dat van het *New Public Governance (NPG)*<sup>12</sup> dat eerder gericht is op samenwerkingsvormen in gelijkwaardige partnerschappen van overheden en andere maatschappelijke actoren. Deze partnerschappen zijn gericht op de aanpak van complexe beleidsproblematieken, met nadruk op de regisserende en regulerende rol van de overheid, op netwerken tussen partners, en op het management van deze samenwerkingsvormen en processen.

We wezen er in onze eerdere rapporten al op dat deze drie modellen nooit als zodanig zuiver voorkomen, en dat we in de beleidspraktijk altijd *mengvormen* zullen zien van de drie, zij het dat bepaalde kenmerken in bepaalde periodes sterk kunnen domineren. Hierbij sluiten we ook aan bij andere academici: “Wij stellen vast dat in de praktijken ‘governance’ bestaat uit alle drie: veranderlijke, variabele en evoluerende samenstellingen van tegelijkertijd hiërarchie, markt en netwerk”<sup>13</sup>. Het overzicht van deze drie modellen toont meteen aan dat netwerken zich *in principe* bevinden onder het NPG-model. We hebben er in het vorige deel al op gewezen dat we niet in de valkuilen van netwerkanalyses mogen trappen: netwerken kunnen wel degelijk onderhevig zijn aan en beïnvloed worden door processen uit de andere modellen. Het is zelfs mogelijk dat die andere modellen de netwerking onmogelijk maken.

11 Zie ook onze eerdere nota: De Rynck, F., Pauly, R., & Verschuere, B. (2016). *Nieuw Publiek Management in Vlaanderen en de impact op het middenveld* (CSI Spotlightpaper). Universiteit Gent. URL=<https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties>

12 Voor een uitvoerige bespreking: Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London ; New York: Routledge.

13 Davies, J.S. & Spicer, A. (2015)

Bovendien spelen de historische kenmerken hier mee. Het bureaucratische model is niet alleen een ‘paradigma’, het verwijst ook naar de historische ontwikkeling van de welvaartstaat, waarbij een uitgebreid regelgevend systeem werd uitgebouwd dat zowel individuele rechten verzekerde als mechanismen voor collectieve solidariteit instelde. In de naoorlogse jaren was het uitbouwen van een sterke overheid gebaseerd op een sociale consensus over de nood aan overheidsinterventie om sociale problemen aan te pakken. NPM is dan weer een reactie op de zgn. ‘crisis van de welvaartstaat’ uit de jaren 1970, waarbij de overheid bekeken werd als ‘deel van het probleem’: te log, en niet in staat om de dringende maatschappelijke problemen aan te pakken. Allerlei (neo)liberale strategieën werden ontwikkeld om deze crisis te beteugelen. NPG is op zijn beurt ontwikkeld als antwoord op de beperkingen van de andere twee modellen: zowel de ‘logge’ bureaucratische als de neoliberale marktprincipes werden in vraag gesteld. Met NPG werd vanaf ongeveer de jaren 1980 nagedacht over de manier waarop partnerschappen en netwerken complexe maatschappelijke problemen kunnen aanpakken. Doorheen dit historische proces, waarbij elementen van verschillende modellen in de praktijk steeds door elkaar werken, lopen bovendien de erfenissen van de periodes van sterke verzuiling en van het neo-corporatisme, en de houding van de verschillende politieke partijen ten opzichte van die erfenis.

### 1.3 ‘Nieuw’ middenveld: over burgerinitiatieven en ‘commons’

In dit deel staan we stil bij de observatie dat in heel wat steden en gemeenten ‘nieuwe’ organisaties actief zouden zijn, waarbij men dan spreekt over ‘burgerinitiatieven’. Onze keuze om een case op te nemen binnen het domein ‘klimaat en energie’ is ingegeven door de suggestie in internationale literatuur dat er een verband is tussen vernieuwende lokale initiatieven en zogenaamde ‘wicked problems’. Met deze laatste term bedoelen we dat er heel wat grensoverschrijdende, maatschappelijke transitieën gaande zijn die de fundamenteën van het samenleven zelf uitdagen en druk zetten op de publieke sector, middenveld en bedrijven om steeds innovatiever te werk te gaan<sup>14</sup>. In de literatuur en in onze lokale survey wordt aangegeven dat de innovatie rond deze lastige problematieken vooral op stedelijk niveau merkbaar zou zijn.<sup>15</sup> Op dat niveau staan overheid, middenveld en bedrijven dicht bij elkaar en kunnen er innovatieve projecten opgezet worden: *“Het is in grootsteden dat de kiemen van een nieuwe, eenentwintigste-eeuwse samenleving te vinden zijn. De maatschappelijke transitieën doen zich daar niet alleen het scherpst voor, ook de creativiteit en het engagement om ermee om te gaan is daar het meest aanwezig. Dichtheid en nabijheid, de essentiële kenmerken van de stad, bieden eens te meer maatschappelijke meerwaarde.”*<sup>16</sup>

Zo zou er ook innovatie binnen het middenveld zelf plaats vinden, in de vorm van een toenemend aantal ‘burgerinitiatieven’, ‘commons’, ‘burgercollectieven’, etc. Deze initiatieven zouden, zo wordt gesteld, ontstaan in reactie op een samenleving in transitie. Burgers nemen het heft in

14 Deze problemen zijn ‘wicked’ omdat ze niet zomaar met rationele planning op te lossen zijn: ze zijn uitermate complex, gaan gepaard met veel onzekerheid én vereisen de inbreng van veel verschillende actoren (Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118.)

15 Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., & Zimmer, A. (Eds.). (2016). *Social Innovations in the Urban Context*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht & London: Springer Open.

16 Oosterlynck, S. (2012). Naar een sensitieve stad. De stad als bron van sociale innovatie. In J. De Bruyn & S. Vermeulen (Eds.), *De stad als motor van de samenleving. Verslagboek ViA-Rondetafel Stedenbeleid*. (Pp. 63–78). Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

handen, en vullen de ‘gaten’ die overheden en anderen laten vallen. Het begrip “burgerinitiatief” verwijst “naar burgers die uit eigen beweging een kwestie oppakken die zij van belang achten binnen het publieke domein in plaats van te wachten tot of te verwachten dat anderen hier het voortouw nemen.”<sup>17</sup> De term ‘commons’ (of ‘burgercollectief’) is een specifieke vorm van burgerinitiatief: het gaat om een collectief goed (de ‘common’) dat via bepaalde regels en afspraken onder burgers (‘commoning’) door burgers (de ‘commoners’) wordt beheerd. We zien op dat vlak een beperkte renaissance in Vlaanderen. Een studie spreekt weliswaar van een vertienvoudiging in tien jaar (2014 ten opzichte van 2004) maar het blijft al bij al toch een beperkt fenomeen<sup>18</sup>. Commons worden al eens gelijkgesteld met *coöperaties*, maar dat is niet altijd correct. Een coöperatie is niet alleen een vorm van ondernemen met democratisch zeggenschap van de coöperanten, het is ook een juridische vorm (cvba). Commons zijn niet noodzakelijk in dergelijke coöperaties georganiseerd.

Tegelijk mogen we niet vergeten dat Vlaanderen ook in het verleden reeds een rijk gamma van burgerinitiatieven kende, zeker in de periode dat de overheid nog maar weinig slagkracht had om grote bevolkingsgroepen te ondersteunen. We denken hier aan het ontstaan van ziekenfondsen, vakbonden, onderwijs- en zorginstellingen, en allerhande kleine lokale coöperatieën. Gaandeweg zijn veel van deze middenveldorganisaties in institutionele stelsels opgenomen en is het aspect burgerinitiatief wat weggedaemd. Vanaf de Tweede Wereldoorlog, met de opkomst van de verzorgingsstaat, werd een stelsel uitgewerkt van sterke samenwerking tussen overheid en middenveld voor het beheer van de verzorgingsstaat. Vanaf de jaren 1980 klonk het dan weer dat de markt de oplossing zou bieden, ingebed in de neoliberale cultuur van vermarkting, privatisering, outsourcing en management. Hier herkennen we de historische ontwikkeling van de modellen die we daarnet gepresenteerd hebben. Die dynamiek tussen de positie van een overheid en burgerinitiatieven herkent ook Tine De Moor. Volgens haar zijn er in landen met een sterker welvaartsregime (waaronder België) dan ook minder burgerinitiatieven in vergelijking met andere landen (Nederland, Griekenland) waar er meer publieke diensten zijn geprivatiseerd<sup>19</sup>. Dat wil niet zeggen dat burgerinitiatieven enkel een reactie zijn op beleidskeuzes of economische conjuncturen. Burgers leven ook in een nieuwe maatschappelijke context. Een belangrijk verschil met de historische burgerinitiatieven is dat de samenleving sterk is geïndividualiseerd en misschien sluiten de nieuwe initiatieven beter aan op de wensen van het hedendaagse individu. Ook technologische ontwikkelingen maken nieuwe initiatieven mogelijk, bijvoorbeeld binnen het domein van duurzame energie (bv. via zonnepanelen) of om zich eenvoudiger te organiseren in collectieve acties (denk aan sociale media).

Een mogelijke verklaring voor de populariteit van burgerinitiatieven is dus niet alleen te vinden in een veranderende maatschappelijke context, maar kan ook te maken hebben met veranderende houding van de overheid. Dat kan zowel in negatieve als positieve zin gezien worden. In negatieve zin kan een overheid bepaalde voorzieningen terugschroeven omwille van besparingen, of de

17 Vrieling, M. O., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid En Maatschappij*, 38(4), 377–387.

18 Holemans, D., Van de Velde, K., De Moor, T., & Kint, C. (2018). *Wanneer burgers samen het heft in handen nemen: burgercollectieven opgericht in 2015 en 2016 van naderbij bekeken*. Koning Boudewijnstichting & Oikos. – Noy, F., & Holemans, D. (2016). Burgercollectieven in kaart gebracht. *Oikos*, (78), 69–81.

19 De Moor, T. (2015). *The Dilemma of the Commons. Understanding the Use of Common-Pool Resources in Long-Term Perspective*. New York: Cambridge University Press.



toegang tot voorzieningen beperken tot bepaalde groepen. Dat leidt dan tot reactie van burgers om zelf diensten op te zetten of actie te ondernemen. In positieve zin kan het zijn dat een overheid zoekt naar nieuwe relaties met burgers omdat ze steeds minder aansluiting vindt bij de gevestigde organisaties.

In onze eigen analyse van een aantal stedelijke burgerinitiatieven stelden we vast dat de lokale overheden altijd in verschillende rollen en relaties betrokken zijn, er invloed op uitoefenen en soms ook essentieel zijn voor het voortbestaan van deze initiatieven (bv. eens ze de pioniersfase ontgroeid zijn).<sup>20</sup> Misschien is er wel sprake van een wederzijdse neiging om elkaar op te zoeken. Zo meent Marcel Hoogenboom dat er in Nederland sprake is van een dubbele “reflex”: enerzijds gaan nieuwe initiatieven snel (financiële of andere) steun zoeken bij de lokale overheid, anderzijds heeft de overheid de neiging zich snel te gaan “bemoeien” met de nieuwe initiatieven<sup>21</sup>. Dit zou volgens hem ten dele te maken hebben met de historisch gegroeide cultuur (uit de verzuiling) van nauwe verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid, maar ook met het zoeken van overheden naar nieuwe relaties met haar sterk geïndividualiseerde burgers.

Burgerinitiatieven en commons roepen dan ook heel wat vragen op over de relatie met de lokale overheden. Wat mag of moet er opgenomen worden door de overheid en wat door burgercollectieven? Wanneer creëert men ruimte voor burgerinitiatieven en wanneer is er sprake van een (on)gewenste terugtrekkende overheid? Welke positie nemen burgerinitiatieven in binnen netwerken? En kunnen ze door het aannemen van een nieuwe houding gestolde relaties doorbreken door het debat te openen rond nieuwe thema's en andere werkvormen te gebruiken?

Een aantal elementen uit deze toelichting over burgerinitiatieven zijn voor onze cases alvast cruciaal. De overheid moet zich verhouden tot burgers die initiatief nemen op een domein waar dat tot voor kort niet altijd gangbaar was (energie), wat dus vragen oproept over de rollen van overheden. De acties van burgers politiseren het debat: door hun acties beïnvloeden burgers (in dit geval) de markt (bv. rond duurzame energie) en dwingen ze overheden tot een positiebepaling. Burgerinitiatieven zijn “doe-gericht”, dat zorgt voor een bijzondere vorm van lokale dynamiek in de verhouding met het lokaal bestuur. De burgers wachten niet af en beperken zich niet tot afstandelijk advies, maar ondernemen zelf publieke actie.

Energiecoöperaties bieden een product aan op de markt en moeten dus concurreren met private firma's die volgens andere modellen werken en die evenzeer in verhouding staan tot overheden, dat dwingt overheden tot keuzes. Dat brengt ons ook bij een laatste belangrijke bedenking in dit alles: de lokale overheid is maar één speler in dat geheel. Op het vlak van energie acteert ze in een zeer multi-level context waar ze rekening moeten houden met zowel Vlaamse, federale als Europese regelgeving en actoren.

20 De Rynck, F., De Pauw, E., & Pauly, R. (2016). De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen. *Oikos*, (1), 20–34.

21 Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid En Maatschappij*, 38(4), 388–401.

#### 1.4 De boundary spanner: de netwerkfiguur bij uitstek?

In de discussie over netwerken schreven we al dat het 'ideaaltypische' netwerk draait om 'delen', van informatie, middelen, activiteiten en competenties – al zal daar in de praktijk heel wat variatie op zitten. Uiteraard betekent dat ook dat het in netwerk gaat om *mensen* die delen, die beslissingen moeten nemen en het netwerk *doen* draaien. In een netwerk moet men niet enkel delen *binnen* de eigen organisatie maar *tussen* verschillende organisaties. Het gaat hier over het opnemen van een welbepaalde *rol* in het netwerk: het contact vormen tussen de eigen organisatie en de rest van het netwerk. In de literatuur noemt men deze rol '*de boundary spanner*'<sup>22</sup>. De boundary spanner is dus niet zozeer een persoon, maar een rol met bepaalde kenmerken die door verschillende personen kan worden opgenomen. Voor ons onderzoek, waar het gaat over netwerken tussen overheden en middenveldorganisaties, kan deze rol worden opgenomen door heel wat verschillende personen: ambtenaren, politici, vrijwilligers en/of professionals uit het middenveld. Personen nemen deze rol op omdat hetgeen ze willen verwezenlijken binnen hun organisatie dit vereist, het is eigen aan hun positie in de organisatie om aan boundary spanning te doen. Hoe meer er in netwerken wordt samengewerkt, hoe vaker het zal voorkomen dat er aan boundary spanning wordt gedaan.<sup>23</sup> Boundary spanning komt vaak neer op het combineren van drie verwante activiteiten: *mensen en processen* van verschillende organisaties met elkaar linken; *relevante informatie* (voor de organisatie) zoeken binnen het hele netwerk; en informatie van de 'ene' zijde van de grens '*vertalen*' voor de 'andere' zijde<sup>24</sup>. Kortom: boundary spanners overstijgen proactief de grenzen tussen de organisaties in het netwerk.

Denk bijvoorbeeld aan vrijwilligers die aan *co-housing* doen en daarom informatie van verschillende administratieve departementen bij verschillende overheden verzamelen, vergaderingen beleggen met de betrokken actoren, en er zo voor zorgen dat informatie gedeeld wordt over de grenzen van de zgn. 'bureaucratische kokers' heen. Boundary spanning kan dus voorkomen 'op het terrein' (in wat we al eens de 'frontlinie' noemen), maar is evenzeer van belang op het niveau van het management van organisaties. Bovendien benadrukt men in netwerk-literatuur vaak dat er ook op het niveau van *leiderschap over heel het netwerk* aan boundary spanning gedaan wordt. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar politici die alle actoren mee krijgen om tot een gezamenlijk project te komen, al zijn het niet enkel politici die deze rol kunnen opnemen, en kan leiderschap ook door verschillende personen worden ingevuld.

Dit concept is relevant voor ons onderzoek omdat het uitgaat van de premisse dat het samenwerken in netwerken en partnerschappen steeds gepaard zal gaan met een zekere mate van 'boundary spanning'. Zowel voor middenveldorganisaties als lokale overheden zal het nuttig zijn om na te denken over hoe men dit type van activiteiten een plaats kan geven en hoe men daarmee als organisatie omgaat. De boundary spanning literatuur wijst erop dat het verstandig is om na te denken over welke *competenties* vereist zijn om om te gaan met grensoverschrijdende initiatieven. Gerichte selectie en opleiding van personeel kan een deel van de strategie zijn.

22 Een uitgebreide bespreking is te vinden in de doctoraatsverhandeling van Ingmar Van Meerkerk. (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks. A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

23 Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32.

24 Van Meerkerk (2014)

## 1.5 Analyseren van netwerken

We hebben al aangehaald hoe netwerken zelden beantwoorden aan hun ideaaltypische, normatieve definitie. In de praktijk zien we wel allerlei ‘netwerkachtige’ situaties maar met zeer verschillende gradaties van netwerking en op verschillende niveaus van mogelijke samenwerking: van zeer beperkt en louter informatief, over coördinerend voor enkele aspecten, tot echt collaboratief in die zin dat de dynamiek van het netwerk voor een belangrijk deel de aansturing levert van wat de individuele organisaties doen. Netwerken op dergelijke collaboratieve wijze vereist het opgeven van een deel van de autonomie van de deelnemende organisaties, en veronderstelt dat het gemeenschappelijke belang zo sterk erkend wordt dat de organisaties bereid zijn die stap te zetten. Vooral het opgeven van een deel van de eigen autonomie is hier een belangrijke hinderpaal, zeker voor overheden die vanuit een bureaucratische reflex op de eigen doelstellingen gefocust zijn. Het is uiteraard ook zo dat netwerken in de tijd kunnen evolueren: ze kunnen sterker worden in de richting van meer samenwerking en delen van bevoegdheden, of net andersom afzwakken in de richting van informatief overleg zonder meer.

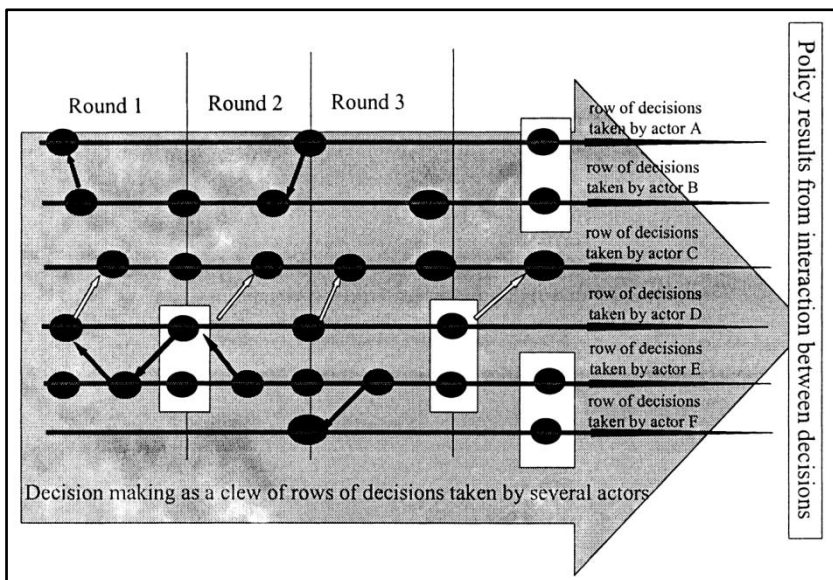
We willen in dit rapport zowel de kenmerken van het netwerk analyseren als zicht krijgen op de evolutie van het netwerk. Hiervoor hanteren we twee modellen: om het netwerk te analyseren gebruiken we een model van Ansell en Gash, om de evolutie in kaart te brengen maken we gebruik van het zgn. ‘ronde-model’ van Geert Teisman.

Het schema van Ansell & Gash brengt een aantal variabelen in kaart van wat zij ‘collaborative governance’ noemen: netwerken die gericht zijn op gedeelde doelstellingen in een partnerschap<sup>25</sup>. Zelfs al zouden de netwerken die wij in onze casestudies analyseren niet beantwoorden aan het ideaaltypische ‘collaboratieve netwerk’ dan nog zijn de elementen in dit model nuttig om het netwerk te begrijpen. Dit model bestaat uit vijf grote delen: de startvoorwaarden van het netwerk (‘starting conditions’), het proces van samenwerking (‘collaborative process’), het faciliterende leiderschap (‘facilitating leadership’), het institutionele ontwerp (‘institutional design’), en de uitkomst (‘outcome’) van het netwerk. Volgens dit model zijn er drie essentiële startvoorwaarden voor een netwerk: bestaat er een geschiedenis van samenwerking of conflict; hoe zijn macht, kennis en middelen verdeeld onder de actoren; en welke stimulans of redenen hebben de actoren om al dan niet samen te werken? Verder moeten we ook kijken of er actoren met een sterk leiderschap zijn die participanten samenbrengen en motiveren, en hoe de samenwerking formeel en informeel geregeld is, wie er kan deelnemen (en wie niet mag/kan meedoen), en hoe er beslissingen worden genomen (het institutioneel ontwerp). Centraal in dit model staat het samenwerkingsproces zelf, dat erop gericht zou moeten zijn om vertrouwen op te bouwen, en een gedeelde visie over de aan te pakken problemen en voorgestelde oplossingen. Ook in andere literatuur komen dezelfde factoren terug: vertrouwen, het aantal deelnemers, het bestaan van een consensus over het doel en de aard van de situatie waarin organisaties toetreden, maar ook de rol van sleutelfiguren binnen het netwerk<sup>26</sup>.

25 Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

26 Zie bijvoorbeeld de uitvoerige bespreking over ‘netwerkmanagement’ in Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. London; New York: Routledge.

Vanuit onze doelstelling om de relatie tussen lokale overheid en middenveld ook dynamisch te analyseren, is het belangrijk om de evoluties van het netwerk in kaart te brengen. Om deze evolutie te vatten maken we gebruik van het zgn. ‘ronde-model’ van Geert Teisman (zie figuur hieronder)<sup>27</sup> en trachten we het beslissingsproces en de daarbij horende beslissingsrondes te reconstrueren. Hier kijken we dus naar welke *beslissingen* er worden genomen en hoe verschillende beslissingen elkaar beïnvloeden. Dit model maakt zowel een *verticale* als *horizontale* afbakening. Verticaal betekent dat we kijken welke beslissingen samenhangen, en hoe dit leidt tot een zekere ‘fase’ of ‘ronde’ in het netwerk. Hier gaat het erom dat een onderzoeker probeer de ‘cruciale’ beslissingen te identificeren die ertoe leiden dat er ingrijpende veranderingen gebeuren binnen het netwerk, beslissingen die tot een ‘nieuwe ronde’ in het proces leiden. Het zijn beslissingen waar later door de actoren in het netwerk vaak naar verwezen wordt als belangrijk om het verdere verloop te begrijpen. Horizontaal analyseren betekent dan weer dat we het samenwerkingsproces binnen elke ronde niet uit het oog verliezen.



Een netwerkanalyse zal uiteraard moeten kijken naar de impact die de samenwerking heeft op alle participanten. Een netwerk met lokale besturen en middenveldorganisaties zal voor beide bepaalde gevolgen hebben. Zo is er heel wat literatuur die erop wijst dat middenveldorganisaties in een netwerk met lokale overheden toegang krijgen tot publieke middelen en eventueel ook tot de uiteindelijke besluitvorming, maar ook dat er een risico bestaat op zgn. ‘de-politisering’<sup>28</sup>: net omdat samenwerking zo belangrijk wordt, kan het zijn dat middenveldorganisaties zich minder kritisch opstellen om de consensus te bewaren. Het kan ook zijn dat een lokaal bestuur door het aangaan van samenwerkingen in een netwerk haar doelstellingen verandert, of zich anders gaat organiseren om zich aan te passen aan de noden van het netwerk. Dat is dus ook een deel van de analyse: doorheen de relaties kunnen actoren veranderen, hun doelstellingen aanpassen, hun manier van werken wijzigen, en daardoor op hun beurt het netwerk zelf weer verder beïnvloeden.

27 Teisman, G. R. (2000). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78(4), 937–956.

28 Zie bijvoorbeeld de kritische analyse m.b.t. ‘klimaatcoalities’ in Kenis, A., & Lievens, M. (2016). Imagining the carbon neutral city: The (post)politics of time and space. *Environment & Planning A*, 49(8), 1762–1778.

## 2 Methodologie

### 2.1 Onderzoeksvraag en methodologie

De onderzoeksvraag in dit rapport bestaat uit drie delen:

1. Welke 'netwerken' herkennen we tussen lokale besturen en middenveld in het domein van duurzame energie? Hoe functioneren en hoe evolueren netwerken? Herkennen we binnen deze netwerken, onder andere, zogenaamde 'boundary spanners', welke positie nemen zij in en met welke strategieën gaan ze te werk?
2. Welke effecten hebben deze netwerken op de middenveldorganisaties in het netwerk? Welke strategieën hanteren zij binnen het netwerk? Wat is het gevolg op de doelstellingen en werking van de organisaties?
3. Welke effecten hebben deze netwerken op de lokale besturen? Hoe organiseren zij zich binnen dit netwerk? Wat is het effect op de verhouding tussen politici en ambtenaren?

In elk van deze onderzoeksvragen herkennen we de elementen die we hiervoor hebben besproken. De eerste onderzoeksvraag gaat in op het netwerk zelf, waarbij we gebruik maken van de twee modellen voor netwerkanalyse. We kijken ook op welke wijze we het netwerk kunnen begrijpen als een vorm van 'governance', waarbij we een reflectie maken over de netwerken binnen de drie ideaaltypische 'bestuursmodellen'. Is het inderdaad zo dat deze netwerken vormen zijn van 'New Public Governance', of zijn er nog belangrijke elementen te vinden van bureaucratische besluitvorming of van Nieuw Publiek Management? Deze reflectie helpt om lokale netwerken in hun context te begrijpen. De tweede en derde onderzoeksvraag gaan in op de impact van het netwerk op respectievelijk de betrokken middenveldorganisaties en de lokale overheid. We willen weten hoe deze actoren omgaan met het netwerk en welke strategieën zij toepassen om hun positie te bepalen.

Het belang van netwerken wordt in de literatuur vaak benadrukt om te komen tot oplossingen m.b.t. zgn. '*wicked problems*', zoals we besproken hebben in het vorige deel (1.3). In onze zoektocht naar geschikte casestudies hebben we ervoor gekozen om netwerken te bespreken die gaan over het voorzien van duurzame energie (naast een andere casestudy over vluchtelingenwerk). Beide domeinen overstijgen het lokale niveau (en zijn zelfs internationale issues), maar zijn tegelijk gekenmerkt door heel wat lokale dynamiek. In heel wat steden en gemeenten wordt er rond duurzame energie gewerkt, waarbij zowel overheid als middenveld betrokken zijn.

We hebben voor deze case drie steden en gemeenten gekozen waar we verschillende vormen van netwerken aantreffen: van meer intense vormen van samenwerking tot meer ad hoc netwerkachtige vormen van samenwerking. In de beschrijving van de cases zal duidelijk worden dat we kozen voor netwerken in verschillende fase van ontwikkeling: er zijn netwerken die reeds heel wat gerealiseerd hebben (en zelfs 'afgerond' zijn), er zijn netwerken die nog in volle ontwikkeling zijn, en er zijn steden waar de actoren elkaar nog aan het zoeken zijn (en dus in zekere zin nog niet tot 'echte netwerken' gekomen zijn).

We kozen steden waar *energiecoöperaties* actief zijn die samenwerken met lokale besturen voor duurzame energie. Hiermee willen we meer zicht krijgen op de impact van *nieuwe vormen van middenveld* op dit type van netwerken. Om tot een selectie te komen hebben we gesproken met een aantal mensen die een goed overzicht hebben van de dynamieken in het veld. Zo zijn we gekomen tot selectie in de tabel. We hebben de belangrijkste actoren geïnterviewd en zowel beleidsdocumenten als organisatie-documenten opgevraagd. De bevindingen uit die gesprekken en documenten vormen de grondstof voor dit rapport. De tabel geeft een overzicht van de uitgevoerde interviews.

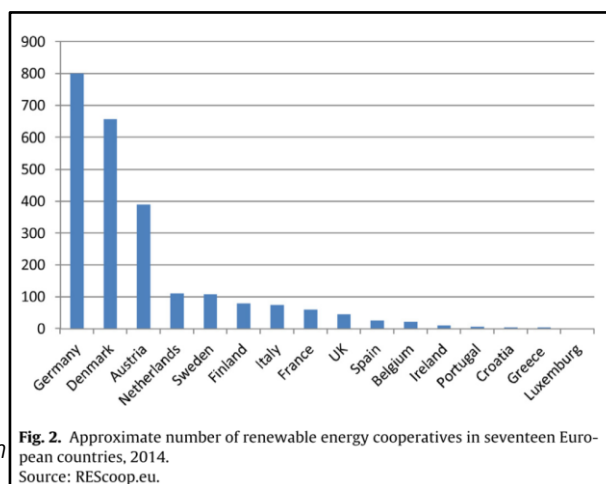
<i>Energie</i>	<i>#interviews / #personen</i>	Eeklo	Gent	Turnhout
Gent (coöperatie: Energent)	Lokale overheid	4 / 5	3 / 3	2 / 3
	Andere overheid	1 / 1		1 / 1
Eeklo (coöperatie: Ecopower)	Lokaal middenveld	1 / 1	4 / 5	1 / 1
	Andere	2 / 2		
Turnhout (coöperatie: Campina Energie)	<i>Totaal</i>	8 / 9	7 / 8	4 / 5

In de volgende twee delen geven we meer eerst wat meer uitleg over de maatschappelijke context waarbinnen deze casestudies zich situeren, alvorens we overgaan tot het volgende hoofdstuk waarin de eigenlijke analyse aan bod komt.

## 2.2 Lokale initiatieven voor duurzame energie

De rol van energiecoöperaties krijgt heel wat aandacht in de internationale literatuur,<sup>29</sup> met onderzoek in o.a. Nederland<sup>30</sup>, Duitsland<sup>31</sup> en het Verenigd Koninkrijk<sup>32</sup>. Als we kijken naar het aantal energiecoöperaties in 17 Europese landen zien we dat er vooral in Duitsland, Denemarken en Oostenrijk heel wat initiatieven terug te vinden zijn<sup>33</sup>.

*Figuur: geschat aantal energiecoöperaties (in 2014)*<sup>34</sup>



**Fig. 2.** Approximate number of renewable energy cooperatives in seventeen European countries, 2014. Source: REScoop.eu.

29 Er wordt dan vooral gesproken over ‘community energy’, dat breder gaat dan enkel coöperaties, maar ook allerlei lokale transitiebewegingen kan omvatten.

30 Elzenga, H., & Schwencke, A. M. (2015). Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie. *Bestuurskunde*, 2, 17–26.

31 Klagge, B., & Meister, T. (2018). Energy cooperatives in Germany - an example of successful alternative economies? *Local Environment*, 23(7), 697–716.

32 Hargreaves, T., Hielscher, S., Seyfang, G., & Smith, A. (2013). Grassroots innovations in community energy: The role of intermediaries in niche development. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, 23(5), 868–880.

33 Voor de schattingen van deze aantallen maken we gebruik van onderzoek over burgerparticipatie in windenergie: Bauwens, T., Gotchev, B., & Holstenkamp, L. (2016). What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives. *Energy Research & Social Science*, 13, 136–147.

34 Bauwens, T., Gotchev, B., & Holstenkamp, L. (2016)

In Denemarken zou in 2010 naar schatting ongeveer 15% van alle windturbines in handen van coöperaties zijn, en zou dat aandeel de laatste jaren nog zijn toegenomen. In Duitsland zijn energiecoöperaties dan weer meer actief in het beheren van zonnepanelen, en minder in windturbines – al zou het in het geval van *on-shore windturbines* toch gaan om een aandeel van ongeveer 20% in deze markt. Het moet gezegd dat het hier niet altijd om coöperaties gaat waarbij burgers zelf het overwegende zeggenschap hebben<sup>35</sup>. In Nederland zouden er naar schatting zo'n 500 lokale initiatieven actief zijn, waarvan ca. 150 energiecoöperaties (de anderen zijn dan 'informele groepen en dorpsverenigingen').<sup>36</sup> Vlaanderen heeft in vergelijking met deze twee landen een heel beperkt aantal energiecoöperaties: op dit moment telt Rescoop Vlaanderen 16 leden<sup>37</sup>. In 2016 zou naar schatting ongeveer 4% van alle windenergie opgewekt worden door burgercoöperaties. In België wordt de markt voor duurzame energie, en bij de uitbreiding de energiemarkt in z'n geheel, nog steeds sterk gedomineerd door één of enkele grote for-profit bedrijven. Bovendien is het aandeel van duurzame energie in de totale *energieverbruik* in Vlaanderen 6.7% in 2017.<sup>38</sup> In Oostenrijk en Denemarken ligt dat aandeel in energieverbruik rond 30%, in Duitsland rond 10%<sup>39</sup>.

Het aandeel van burgercoöperaties binnen de totale energieproductie of de 'deelsector' van de duurzame energieproductie kan dus heel laag zijn, zeker in Vlaanderen. In Nederland, dat toch heel wat meer energiecoöperaties telt, ligt het aandeel in de *duurzame energievoorziening* op zo'n 3%<sup>40</sup>. Dat neemt niet weg dat er heel wat belang gehecht wordt aan dit soort van initiatieven. Zo wijst de literatuur op een aantal gunstige gevolgen van het werken met burgercoöperaties op de energiemarkt. Ze dragen bij tot het versterken van de 'energie rechtvaardigheid' door burgers inspraak te geven in het productieproces<sup>41</sup>. Omwille van deze inspraak en participatie, zorgen coöperaties er ook voor dat er meer 'draagvlak' is voor het voorzien van lokale energieproductie (bv. windturbines). Een van de redenen hiervoor is dat coöperaties er voor zorgen dat de coöperanten zeggenschap hebben en mee genieten van de voordelen van de lokale energieproductie<sup>42</sup>.

Lokale productie van duurzame energie zorgt er uiteraard ook voor dat energiecoöperaties al snel in contact komen met de lokale overheid. Soms zal dit zijn omwille van bepaalde vergunningen of informatie die men nodig heeft, maar uiteraard gaat het ook om een thema waar lokale

<sup>35</sup> In een later onderdeel (4.1) bespreken we de verschillende vormen van coöperaties

<sup>36</sup> Elzenga, H., & Schwencke, A. M. (2015). Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie. *Bestuurskunde*, 2, 17–26. Deze auteurs schatten het aantal coöperaties dus iets hoger in dan Bauwens et al (2016).

<sup>37</sup> Rescoop Vlaanderen is "de Vlaamse federatie van verenigingen en coöperaties van burgers voor hernieuwbare energie" (zie <https://www.rescoopv.be>). Hoewel we hier enkel de leden van Rescoop in rekening brengen, vormen deze wel een goede schatting van het aantal burgercoöperaties rond hernieuwbare energie. Bauwens et al (2016) schatten in hun telling een aantal jaren geleden het aandeel nog kleiner in: 5 coöperaties en 3 burgerinitiatieven in Vlaanderen, 23 coöperaties en 11 burgerinitiatieven voor heel België.

<sup>38</sup> <https://www.statistiekvlaanderen.be/hernieuwbare-energie>

<sup>39</sup> Wierling, A., Schwanitz, V. J., Zeiss, J. P., Bout, C., Candelise, C., Gilcrease, W., & Gregg, J. S. (2018). Statistical Evidence on the Role of Energy Cooperatives for the Energy Transition in European Countries. *Sustainability: Science Practice and Policy*, 10(9).

<sup>40</sup> Elzenga, H., & Schwencke, A. M. (2015)

<sup>41</sup> Klagge, B., & Meister, T. (2018)

<sup>42</sup> Hewitt, R. J., Bradley, N., Compagnucci, A. B., Barlagne, C., Ceglaz, A., Cremades, R., ... Slee, B. (2019). Social Innovation in Community Energy in Europe: A Review of the Evidence. *Frontiers in Energy Research*, 7.

overheden zelf belang bij hebben: het voorzien van duurzame energie. Het kan zijn dat lokale overheid en energiecoöperatie dezelfde doelstelling nastreven. Zoals Hans Elzenga en Anne Marieke Schwencke bespreken voor de Nederlandse situatie is het ook zo dat lokale overheden niet altijd de kennis en mankracht hebben om ambitieuze klimaatdoelstellingen waar te maken. Ze zijn dus afhankelijk van anderen om die doelstellingen te kunnen invullen – vaak zijn dat grote for-profit energiebedrijven, maar het kan dus ook om lokale initiatieven gaan. Elzenga en Schwencke noemen een aantal concrete initiatieven die Nederlandse besturen ondernemen: “bepaalde proceskosten betalen, een vergaderruimte en de communicatiekanalen van de gemeente beschikbaar stellen, coachen en verbinden, een startsubsidie of -lening geven, haalbaarheidsstudies betalen, of ze (kleine) betaalde opdrachten geven. Meerdere gemeenten stellen dakoppervlak van hun vastgoed gratis beschikbaar voor zonprojecten.”<sup>43</sup> Evenzeer wijzen ze op enkele beperkingen in de mogelijkheden van de Nederlandse lokale besturen: de beschikbare lokale budgetten kunnen ontoereikend zijn of de aanbestedingsregels niet geschikt om op informele basis in vertrouwen te onderhandelen. Er is bovendien ook het risico dat de coöperaties vervellen tot ‘uitvoerders’ van het lokale beleid: meedraaien in de keuzes van de lokale overheid (en zo fondsen verwerven) om grotere projecten te realiseren, ofwel kan men volledig autonoom blijven maar dan binnen de eigen ‘kleinere’ projecten. Bovendien wijzen een aantal auteurs op het gevaar om te ‘bureaucratiseren’: net door de intensere samenwerking met overheden raken burgerinitiatieven meer verbonden met de manier van werken van een overheid, en verliezen ze een deel van hun oorspronkelijke dynamiek en energie.

Uiteraard kan een lokale overheid verschillende ‘rollen’ opnemen m.b.t. burgercoöperaties. In een Nederlandse case studie van vier energie-initiatieven onderscheiden de auteurs vier rollen die een lokale overheid opneemt, vaak zelfs tegelijkertijd<sup>44</sup>: *stimuleringsrol* (intensief samenwerken); een rol van ‘*loslaten*’ (de doelstellingen lopen uit elkaar, dus veel minder samenwerking); de overheid als ‘*klant*’ op de energiemarkt (neemt diensten af van de coöperatie); en een ‘*klassieke overheidsrol*’ (het beheren van de ruimtelijke ordening). Als we deze vier mogelijke rollen in beschouwing nemen, wordt al snel duidelijk dat het vaak om verschillende afdelingen, departementen of diensten van eenzelfde lokale overheid kan gaan. Zo kan het zijn dat de dienst van de lokale overheid die de eigen gebouwen beheert samenwerkt met een lokale coöperatie i.f.v. energiebesparing, maar dat de afdeling ruimtelijke ordening geen vergunning aflevert aan diezelfde coöperatieve om zonnepanelen of windturbines te installeren. De administratie die de aankoop van duurzame energie beheert kan dan weer opteren om met een groter energiebedrijf in zee te gaan, omdat prijs het doorslaggevende criterium voor de aanbesteding vormt. Net omdat zowel het thema energie als het organiseren van een stedelijke overheid (in al haar verschillende domeinen en rollen) complex is, zal het niet altijd mogelijk zijn om deze tegenstrijdigheden op te lossen. Bovendien mogen we niet vergeten dat de lokale overheid m.b.t. heel wat beslissingen gebonden is aan bovenlokale regelgeving (zie 3.3).

43 Elzenga, H., & Schwencke, A. M. (2015), p. 24

44 Hufen, H. (2016). Energiecoöperaties en gemeenten: bondgenoten bij lokale energietransitie? *Bestuurswetenschappen*, 70(3), 32–47.



### 3 Energiecoöperaties in relatie met een lokaal bestuur

In dit hoofdstuk presenteren we een eerste, beschrijvend overzicht van de drie cases. In een eerste deel (3.1.) introduceren we de fundamentele waarden van de coöperaties die we onderzochten. Daarop stellen we in 3.2 de drie energiecoöperaties voor. Zoals we hierboven al kort hebben toegelicht, hebben we in onze cases gekozen voor coöperaties die elk in een andere ‘levensfase’ zitten. In 3.3 lichten we kort het juridisch kader en beleidskeuzes toe die impact hebben op de drie cases. Vervolgens gaan we voor elke case in op de verschillende fasen in de evolutie van het lokale netwerk (delen 3.4. t.e.m. 3.6.). Onze aandacht gaat daarbij naar de volgende vragen: Hoe evolueert de relatie in de tijd? Hoe zijn de energiecoöperaties ontstaan en hoe zijn ze in contact gekomen met een lokaal bestuur (respectievelijk Eeklo, Gent en Turnhout). Hoe verloopt de dialoog? Welke partners worden betrokken en wie neemt een trekkende rol op? Welke gezamenlijke projecten worden opgestart en waarom?

#### 3.1 De coöperatieve waarden

*“De fundamentele waarden van de coöperatieve beweging zijn: zelfredzaamheid, verantwoordelijkheidszin, democratie, gelijkheid, billijkheid en solidariteit. Om deze waarden concreet te verwezenlijken, formuleerde de Internationale Coöperatieve Alliantie zeven coöperatieve principes (zie kader). Wereldwijd, en in toenemende mate ook in Vlaanderen, vormen deze 7 ICA-principes het DNA voor coöperaties”<sup>45</sup>.* De energiecoöperaties die in dit rapport worden onderzocht volgen deze principes.

De 7 ICA principes	
1)	Vrijwillig en open lidmaatschap
2)	Democratische controle door de leden
3)	Economische participatie vanwege de leden
4)	Autonomie en onafhankelijkheid
5)	Onderwijs, vorming en informatieverstrekking
6)	Samenwerking tussen coöperaties
7)	Aandacht voor de gemeenschap

Een energiecoöperatie is een lokaal initiatief van burgers die lokaal duurzame energie willen opwekken. Dit gebeurt in verschillende vormen: het isoleren van gebouwen, collectieve zonnepanelen installeren of windturbines installeren. De focus is in de eerste plaats op maatschappelijke meerwaarde gericht, dan pas op winst. *“De coöperaties zetten in op allianties met de lokale gemeenschap, engageren zich in energiebesparende en sociale projecten en houden de winst dicht bij de mensen en de lokale economie. Een burgercoöperatie of REScoop waakt over haar autonomie en wil haar leden onafhankelijker maken van de energiemarkt”<sup>46</sup>.*

Er is echter een verschil tussen ondernemen volgens de coöperatieve waarden en de juridische vorm CVBA (coöperatieve vennootschap). Het is niet zo dat elke CVBA de zeven coöperatieve waarden hanteert. Er zijn ook bedrijfsinitiatieven gebruik maken van deze juridische vorm (FINcoops). “Schijnvcvba’s” worden opgericht om te voldoen aan het element burgerparticipatie bij een vergunningsaanvraag. Bij deze FINcoops is er geen stemrecht, geen bestuursrecht, kan niet iedereen toetreden tot de raad van bestuur en is er geen autonomie die ervoor zorgt dat de burgers de lokale energiebronnen in eigen handen hebben. Recent werden de zeven ICA principes

<sup>45</sup> Meer informatie over de coöperatieve waarden vind je op: [cooperatiefvlaanderen.be/de-7-cooperatieve-principes-ica-principes](http://cooperatiefvlaanderen.be/de-7-cooperatieve-principes-ica-principes)

<sup>46</sup> Meer informatie over de Belgische federatie voor hernieuwbare energie vind je op: [www.rescoopv.be](http://www.rescoopv.be)

verankerd in het nieuw wetboek voor Vennootschappen en Verenigingen waardoor de commerciële benadering van de juridische vorm CVBA flink wordt ingeperkt (zie wettelijk kader 3.3).

REScoop CVBA	FINcoop CVBA
= coöperatie met rechtstreekse burgerparticipatie (bottom up)	= hanteert de ICA principes niet en is geen coöperatie maar een bedrijfsinitiatief (top down)
Financiering als middel: energie in eigen handen	Financiering als doel: beleggingsproduct
Gericht op het versterken van lokale koopkracht	Project in handen van een private onderneming, geld vloeit naar het buitenland
Hanteren de 7 ICA principes	
Bv: Ecopower, Energent en Campina Energie	Bv: Aspiravi nv, Eoly nv (Colruyt), Wind Together (EDF Luminus)

### 3.2 De energiecoöperaties

Alle drie zijn de energiecoöperaties ontstaan vanuit een buurtgerichte dynamiek: burgers die in hun buurt een duurzaam energieproject wilden opzetten. **Ecopower** is een pionier in het veld (1991), maar is ondertussen uitgegroeid tot een bovenlokale Vlaamse speler en stond mee aan de wieg van overkoepelende netwerken als REScoop.Vlaanderen en REScoop.EU. **Energent** bestaat ondertussen zes jaar en heeft een eerste fase afgerond waarin ze een aantal buurtgerichte projecten heeft opgezet. **Campina Energie** in Turnhout is nog in volle verkenningsfase. Ze zijn momenteel partner in twee projecten (een windturbine en een grote PV-installatie) en voeren gesprekken met heel wat overheden om uit te breiden.

Tabel 1: overzicht energiecoöperaties

	Ecopower	Energent	Campina Energie
Locatie en jaar oprichting	Rotselaar; 18 oktober 1991	Gent; 13 december 2013	Turnhout; 17 maart 2015
Aantal coöperanten	57.000	810	820
Oorsprong	Restauratie watermolen van Rotselaar	Burgerbeweging "Buren van de Abdij"	Burgerbeweging "De Koep"
Eerste project	Restauratie watermolen Rotselaar	De Wijkwerf (isoleren woningen) in Gent	Windturbine Turnhout Zuid
Werknemers	43	5	1
Actieve regio	Vlaanderen	Groot Gent	De Kempen
Kerntaken / doelstellingen	1) Groene energie produceren en leveren 2) Sensibiliseren 3) Investeren in hernieuwbare energie <sup>47</sup>	1) Verenigen en sensibiliseren 2) Investeren in hernieuwbare energie 3) Winst investeren in socio-ecologische initiatieven <sup>48</sup>	1) Groene energie produceren 2) Initiatieven voor energiebesparing 3) Maatschappelijke projecten realiseren <sup>49</sup>

<sup>47</sup> Ecopower cvba jaarverslag 2012

<sup>48</sup> Oprichtingsakte Energent

<sup>49</sup> Oprichtingsakte Campina Energie

### 3.2.1 Ecopower

Ecopower CVBA ontstond in 1991 in de Molen van Rotselaar en in de schoot van een vzw rond een co-housing project die een oude waterturbine wilde herstellen en terug naar zijn oorspronkelijk productieniveau brengen. Ecopower co-financierde in 1994 het project en vanaf 1995 werd er hier terug groene stroom opgewekt. Sinds 2004 is Ecopower eigenaar van de kleine waterkrachtcentrale. Ecopower is lid en bestuurder van de vzw Molen van Rotselaar<sup>50</sup>.

Sinds de oprichting van de CVBA is het doel altijd hetzelfde geweest: burgers een kans geven om rechtstreeks te investeren in de productie van hernieuwbare energie en rationeel energieverbruik. Al sinds 1996 voert Ecopower lobbywerk uit in Vlaanderen. Samen met onderzoeksinstellingen, hogescholen en vzw's werd ODE-Vlaanderen (vzw Organisatie Duurzame Energie) opgericht om via informatie en lobbywerk een economisch kader voor hernieuwbare energie in Vlaanderen te creëren.

Ecopower was de eerste energiecoöperatie actief op het Vlaamse grondgebied. Ze leveren sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt (2003) groene stroom aan hun aandeelhouders. Vandaag vertegenwoordigen ze ongeveer 57.000 burgers die samen investeren in de productie en levering van groene stroom, houtpellets en houtbriketten. Intussen is Ecopower uitgegroeid tot een flinke eco-onderneming met 18 windturbines, 3 waterkrachtcentrales, 1 warmtekrachtkoppeling, 1 pellet fabriek en 300 installaties van zonnepanelen<sup>51</sup>.

### 3.2.2 Energent

De coöperatie Energent is ontstaan uit het burgerinitiatief 'Buren van de Abdij' in de Macharius wijk in Gent. De kiem voor de oprichting van de coöperatie werd gelegd op een klimaatavond georganiseerd door de stad en de 'Buren van de Abdij'. In navolging van het enthousiasme van deze klimaatavond werd het idee opgeworpen om zonnepanelen te plaatsen op de ruïnes van de oude Sint-Baafsabdij. Erg realistisch was dit idee niet maar het zorgde wel voor een dynamiek in de burgerbeweging.

Daarop werd in december 2012 een eerste infosessie georganiseerd waar allerhande organisaties en burgers aanwezig waren. Ecopower bracht toen het verhaal dat het plaatsen van windturbines zeer moeilijk realiseerbaar zou zijn en dat zonnepanelen op publieke daken ook geen evidentie is. Het isoleren van particuliere woningen zou een goed eerste project kunnen zijn. Na meerdere infosessies en het opzetten van een stuurgroep werd de cvba opgericht in december 2013 door 12 gemotiveerde Gentenaren met diverse profielen (van mensen uit de milieubeweging, een journalist, ingenieurs, tot een oud-burgemeester)<sup>52</sup>.

### 3.2.3 Campina Energie

Campina Energie ontstond in de schoot van vzw De Koep. Dit burgerinitiatief, opgericht in 2013, had als eerste doel om van Turnhout een aangename stad te maken om in te wonen, leven en werken. De eerste actie van de vzw was een poging om de watertoren in Turnhout via

<sup>50</sup> [www.molenvanrotselaar.be](http://www.molenvanrotselaar.be)

<sup>51</sup> [www.ecopower.be](http://www.ecopower.be)

<sup>52</sup> Oprichtingsakte Belgisch Staatsblad Energent 13/12/2013

crowdfunding te kopen. Dat ging door het opbod van een bouwonderneming niet door en de opgehaalde middelen werden dus niet besteed. Daarop werd vanuit de vzw een volksvergadering georganiseerd om te bespreken op welke projecten de burgerbeweging zich zou focussen. Vanuit deze open oproep kwam het thema hernieuwbare energie naar voor.

In deze volksvergadering werd besproken wat de mogelijkheden waren om een energiecoöperatie op te richten naar analogie van Ecopower en werd in december 2013 een visietekst voorgedragen met de speerpunten voor Campina Energie. Een 6-tal Turnhoutenaars met een sterk en divers profiel (gaande van ingenieurs, een transitiewerker, Vlaams parlements lid tot een directeur van een publieke instantie) richtten een werkgroep op om zowel het technisch als het maatschappelijk element verder uit te werken. Dit leidde tot de oprichting van de coöperatie in maart 2015. Ecopower was niet betrokken bij de oprichting maar zorgde wel voor inspiratie.

### 3.3 Impact van multi level governance op de lokale cases

Vooraleer we de lokale netwerken individueel bespreken schetsen we de impact van wat er zich bovenlokaal afspeelt. De aard van de relatie tussen lokale overheid en maatschappelijk middenveld hangt samen met de aard van de maatschappelijke problematiek waarop deze relatie betrekking heeft. Eén van de elementen die daarvan deel uitmaakt, is het ‘multi level governance’ karakter van deze problematieken: de impact die overheden en maatschappelijke ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus uitoefenen op het lokale niveau. Voor energie is dat zeker relevant. We overlopen kort de belangrijkste Europese, federale, Vlaamse en provinciale ontwikkelingen en de impact die ze hebben op de cases. In 4.1.3 gaan we dieper in op de bovenlokale strategieën van de coöperaties.

#### 3.3.1 Overzicht van wetgeving die invloed uitoefent op de netwerken

Niveau	Datum	Wetgeving
Europees niveau	2007	<b>Liberalisering van de energiemarkt (elektriciteit en gas)</b>
		<b>Doel:</b> Energieprijzen voor consumenten laten dalen door concurrentie te vergroten tussen de verschillende leveranciers en monopolies uit te schakelen. Daarnaast de mogelijkheid voorzien voor de consument om het type energie te kiezen (bv. groene energie). Om de concurrentie te realiseren werd de markt opgedeeld in vier domeinen: productie, transport, distributie en levering. Eén energiemaatschappij mag nooit alle vier domeinen van de markt betreden en de concurrentie moet van begin tot einde gevrijwaard worden (van productie tot levering). <b>Impact op de netwerken:</b> Elke commerciële aanbieder kan nu elektriciteit en/of aardgas verkopen aan consumenten (inclusief de energiecoöperaties). Door de scheiding van de markt is het niet mogelijk om lokaal opgewekte groene energie te produceren en leveren.
Europees niveau	2008	<b>Het burgemeesterconvenant voor klimaat en energie</b>

		<p><b>Doel:</b> Duizenden lokale besturen samenbrengen om zich vrijwillig te engageren om de EU-doelstellingen voor klimaat en energie op hun grondgebied te verwezenlijken, waaronder Eeklo, Turnhout en Gent.</p> <p><b>Impact op de netwerken:</b> Het toont een lokaal engagement maar in onze cases wordt dit niet als een belangrijk element gezien. Coöperaties kunnen lokale besturen er attent op maken dat ze het burgemeesterconvenant ondertekenden maar verder helpt het de relatie tussen beiden niet te versterken.</p>
Europees niveau	2019	<b>Clean energy for all Europeans package</b>
		<p><b>Doel:</b> Deze Europese richtlijn beoogt een graduele transitie van de EU–elektriciteitsmarkt naar een koolstof neutrale economie (met o.a. groene energie als doelstelling).</p> <p><b>Impact op de netwerken:</b> Deze richtlijn onderschrijft het belang van de ‘Citizen Energy Community’ en ‘Renewable Energy Communities’. Hierbij krijgen burgers een centrale rol in de energietransitie. Dat lijkt voor de toekomstige ontwikkelingen van onze types van cases belangrijk maar de impact hiervan kan nog niet gemeten worden. Bovendien is het aan de lidstaten om de Europese richtlijnen te interpreteren.</p>
Federaal niveau	2019	<b>Nieuw wetboek voor Vennootschappen en Verenigingen</b>
		<p><b>Doel:</b> Vernieuwing van het vennootschapsrecht</p> <p><b>Impact op de netwerken:</b> Deze hervorming maakt het legaal bindend voor een coöperatie om de ICA principes te volgen daardoor is het niet langer mogelijk om “schijnbvba’s” op te richten. Ook hiervan is de impact nog niet meetbaar.</p>
Vlaams niveau	2009	<b>Aanpassing decreet ruimtelijke ordening</b>
		<p><b>Doel:</b> Het mogelijk maken om windturbines te vergunnen in landbouwgebied en de ruimte maximaal openstellen.</p> <p><b>Impact op de netwerken:</b> Het rechtstreeks gevolg was dat eigenaars van beschikbare gronden voor het plaatsen van windturbines werden aangesproken door private projectontwikkelaars om hun gronden in concessies vast te leggen. Zo ontstond er een dominantie van private projectontwikkelaars. De mogelijkheden om windturbines te plaatsen breidden hierbij sterk uit maar het draagvlak onder de bevolking kelderde en sedertdien is het lastig geworden om een vergunning te verkrijgen, vooral omdat er veel burgerprotest ontstaat dat tot klachtenprocedures leidt. Er is nog maar weinig geschikte grond beschikbaar voor energiecoöperaties om zelfstandig windturbines te plaatsen. De afhankelijkheid van de energiecoöperaties ten aanzien van de gemeenten groeit: ofwel kan een lokaal bestuur eigen</p>

		grondeigendommen ter beschikking stellen (als ze die in portefeuille heeft) en kunnen ze door participatieverplichtingen op te leggen de coöperatieven een gunstiger plaats geven bij de beoordeling van aanbestedingen; ofwel kunnen ze proberen om bij het aanvragen van vergunningen een participatieverplichting op te leggen.
--	--	--

### 3.3.2 Impact van het Vlaamse beleid op de netwerken

Naast de verschillende wetgevende aspecten die ontwikkelingen teweeg brengen zien we dat het beleid van de Vlaamse overheid significante impact heeft op de netwerken. De energiecoöperaties zetten in op de ontwikkeling van 'het participatiemodel'. Het model beoogt rechtstreekse participatie van burgers bij hernieuwbare energieprojecten. Door rechtstreekse participatie worden burgers mede-eigenaar van installaties en van de geproduceerde energie. Burgers nemen hierdoor de energievoorziening in eigen handen.

#### Vernietiging participatiemodel van de provincie Oost-Vlaanderen

De eerste overheid die actie ondernam om het participatiemodel dat in Eeklo werd vooropgesteld (zie 3.4) te verankeren in een besluit was de provincie Oost-Vlaanderen. In 2013 keurde de provincie Oost-Vlaanderen, na overleg met middenveldorganisaties, burgerinitiatieven en de Vlaamse overheid en de stad Eeklo, een provinciaal ruimtelijk structuurplan (PRS)<sup>53</sup> goed waar de bestemming van windturbines in zones werd vastgelegd, met o.a. een *provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (PRUP) voor een concentratiezone voor windturbines aan de expresweg in Eeklo – Maldegem – Kaprijke*<sup>54</sup>. In dit PRUP werd een zogenaamd 'draagvlakmodel' of 'participatiemodel' opgenomen om de impact op het landschap te milderen, een band te creëren tussen burger en windturbine en de opbrengsten van de windturbineprojecten meer te verdelen: een omgevingsfonds beheerd door de lokale gemeenschap en 20% rechtstreekse participatie voor de lokale gemeenschap, burgers en overheid. Het draagvlakmodel dat voordien enkel in Eeklo werd toegepast werd meegenomen op het provinciaal niveau. Het PRUP werd vastgelegd in een provincieraadsbesluit<sup>55</sup> en een deputatiebesluit. In een extra deputatiebesluit werden sancties opgenomen indien het draagvlakmodel niet gerespecteerd werd. Het provinciaal bestuur wilde dus het draagvlakmodel uitbreiden naar projecten waar ook for-profit bedrijven bij betrokken waren. Daarop volgden al snel andere gemeenten met eenzelfde initiatief: in Eeklo en Maldegem werd er in 2014 voor 50% participatie vastgelegd bij windprojecten, in Turnhout werd er in 2014 20% participatie vastgelegd in een beslissing van het college. Gent nam deze beslissing nog niet. Andere gemeenten gingen hier in mee, bijvoorbeeld de gemeente Kontich legde in een gemeenteraadsbesluit in 2018 vast dat 50% burgerparticipatie vereist is bij alle omvangrijke energieprojecten.

De Vlaamse gemeenten blijven deze beslissingen ondersteunen ondanks de vernietiging van het deputatiebesluit van de provincie Oost-Vlaanderen in 2014 door toenmalig minister Geert Bourgeois, bevoegd voor Bestuurszaken en Binnenlandse zaken. Het provincieraadsbesluit dat het draagvlakmodel voor de ontwikkeling van windenergie op het grondgebied beschrijft blijft

<sup>53</sup> Provinciaal Beleidskader Windturbines september 2009

<sup>54</sup> PRUP 'windlandschap Eeklo – Maldegem' Provincie Oost-Vlaanderen. Toelichtingsnota 21/11/2014

<sup>55</sup> Provincieraadsbesluit: Dossier Wind (1302330)

echter van kracht. De Vlaamse beslissing had ruimer effect dan in Oost-Vlaanderen alleen. Alle gronden waren tot dan in concessie gegeven en dan zou er dus overal sprake zijn geweest van onteigening:

“Rechtstreekse participatie opleggen bij gronden waar in het verleden al contracten voor werden afgesloten was niet mogelijk. Er zou daardoor sprake zijn van feitelijke onteigening van de projectontwikkelaars. Er bestaat hiervoor geen decretale basis” Moira Callens – projectcoördinator provincie Oost-Vlaanderen

Het gevolg was dat de sancties in het provinciale besluit niet konden afgedwongen worden. Dit precedent bemoeilijkt de onderhandelingsmogelijkheden voor alle gemeenten die het participatiemodel proberen toe te passen. Bij het beoordelen van een omgevingsvergunning in de provincie wordt nu enkel rekening gehouden met het milieutechnische draagvlak en niet met het sociaal-maatschappelijk draagvlak. De Vlaamse overheid heeft de grote marktactoren en hun manier van werken hierdoor versterkt. Op een indirecte manier (bv: voor het afleveren van vergunningen) kan een lokaal bestuur wel nog druk zetten op de projectontwikkelaars om de participatieverplichting te volgen, maar dan moet het lokaal bestuur al meer offensief willen optreden:

“Je kan dat vandaag niet afdwingen voor de rechtbank. Maar je kan dat wel maatschappelijk afdwingen. Als een ontwikkelaar vergunningen aanvraagt dan kan de burgemeester hen er op attent maken dat zij [*de gemeente*] in 2014 beslist hebben dat de wind van iedereen is en dat ze samen met de ontwikkelaar het project snel willen verwezenlijken. Het gemeenteraadsbesluit is immers een uitnodiging aan projectontwikkelaars om de beschikbare omgevingsenergie samen te oogsten met de lokale gemeenschap. Maar indien zij geen burgerparticipatie willen voorzien en het dus alleen willen doen, dan kunnen ze negatieve reacties verwachten. En indien ze dan een boom moeten kappen voor een toegangsweg of het grondwaterpeil naar beneden halen voor de funderingen te doen, etc. dat ze daar wel vergunningen voor nodig hebben van de gemeente. Indien de ontwikkelaar niet wilt samenwerken met de gemeente, dan hoeft de gemeente ook niet samen te werken met de ontwikkelaar. Als de lokale overheden op hun strepen staan is dat meestal wel voldoende om de partijen aan tafel te krijgen en iets gedaan te krijgen.” Jan De Pauw – medewerker Ecopower en lid RvB REScoop Vlaanderen

“Ik zeg altijd tegen burgemeesters dat ze met hun vuist op tafel moeten durven slaan en tonen dat ze het menen. Voor een ontwikkelaar is het belangrijk dat hij de gemeente mee heeft. Maar, pas op, er zijn ook ontwikkelaars die zich daar geen bal van aantrekken.” Dirk Vansintjan – bestuurder REScoop EU en Ecopower

Het is een wens van coöperaties dat stadsbesturen deze rol opnemen. In realiteit zien we dat het voor stadsbesturen lastig is om deze strategie toe te passen. Deze kordate houding kan veel impact hebben op toekomstige samenwerkingen met private projectontwikkelaars en politiek moet iedereen in het schepencollege zijn been stijf willen houden:

“De politieke consensus is nog altijd sterk over het principe. Ik weet niet of hij even sterk is over de handhaving. Dat is natuurlijk een andere zaak. Als die projectontwikkelaars zich niet willen schikken, hoe ver gaan we dan? Gaan we dan beginnen met naming en shaming, communicatie erop los laten of ondernemen we ook juridische stappen?” Bob D’Haeseleer – schepen van milieu en duurzaamheid

Ook op ambtelijk niveau moet men helemaal doordrongen zijn van het coöperatieve gedachtegoed en zelfs dan is het niet makkelijk om weerstand te bieden tegen private projectontwikkelaars:

“We zitten daar wel mee gewrongen dat bijvoorbeeld Engie en Luminus hun eigen coöperatie hebben [*FINcoops*]. [...] Die beslissing van het schepencollege is zelfs niet afdwingbaar. We proberen dat maar op een bepaald moment stopt het. Als zij zeggen ‘wij hebben een coöperatie’ dan is het einde discussie.” Marc Machiels – omgevingsambtenaar

### 3.4 Case 1: Eeklo

De samenwerking in Eeklo, opgestart in 1999, steunt op een intense interactie tussen Ecopower en het stadsbestuur. In de beginjaren ligt de focus op het ontwikkelen van windturbines vanuit een ambtelijk initiatief (een proactieve ambtenaar en ondersteunende schepen). Hoewel het bouwen van windturbines een complexe technische en juridische zaak is, zorgt het vaak wel voor snellere resultaten in functie van de doelstellingen van de energiecoöperatieven: men kan een project realiseren met concrete opbrengst voor coöperanten in een relatief eenvoudig te begrijpen businessmodel.

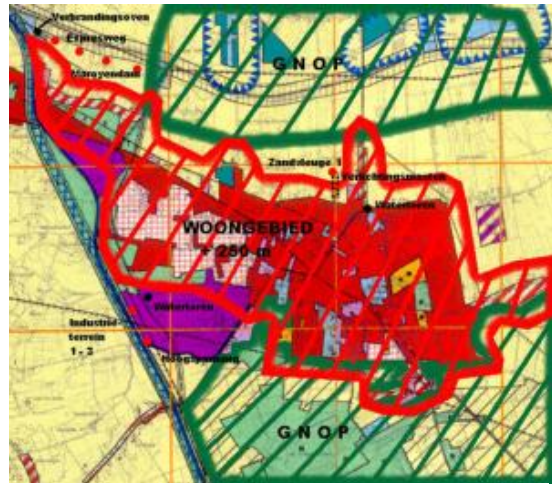
Naarmate de samenwerking vordert verschijnen er nieuwe stakeholders op het toneel en neemt Ecopower verschillende activiteiten op in Eeklo. Er is steeds meer sprake van een zeer dynamische relatie tussen Ecopower en het stadsbestuur. Ecopower is ondertussen sterk geprofessionaliseerd en een gevestigde onderneming in heel Vlaanderen waardoor ze veel grootschaligere projecten kan aanpakken.

#### 3.4.1 Opstart van een langdurige samenwerking

Eeklo gaat er anno 2019 prat op de eerste gemeente van ons land te zullen zijn die zelfvoorzienend is met groene energie: 22 windturbines (vooral privaat en in beperkte mate coöperatief) zorgen voor de elektriciteitsbevoorrading en binnenkort zal de verwarming van woningen gebeuren door een warmtenet. Hoe hebben ze die ambitie gerealiseerd? En wat is de rol van de energiecoöperatie Ecopower hierin?



Het verhaal van deze case begint in het voorjaar van 1999 toen het schepencollege de opdracht gaf om na te gaan of het mogelijk was om in Eeklo windturbines te plaatsen en hoe dat het best kon gebeuren. De milieuambtenaar, Dirk Waelput, greep deze beslissing aan om een windplan uit te tekenen, gekoppeld aan een informatiecampagne. Hij steunde op zijn kennis als ruimtelijk planner en werd de initiatiefnemer van het project. Op basis van wettelijke criteria en lokale politieke wensen werden drie gebieden geselecteerd die in aanmerking kwamen voor de ontwikkeling van één of meer windturbines. De



Figuur 1: windplan Eeklo

drie gebieden waren eigendom van de stad. Eén van deze locaties, het stedelijk sportstadium op de Zandvleugel, kwam er op verzoek van de schepen van sport & financiën, Dirk Vandevelde, die de vraag kreeg om de energierekening van de lokale voetbalploeg te drukken. Dit zorgde voor enige onenigheid in de gemeenteraad maar na het advies van de stedelijke milieuraad gaf de gemeenteraad op 28 juni 1999<sup>56</sup> zijn akkoord voor de vooropgestelde inplantingsplaatsen.

“De betrokkenheid van de schepen van sport was er voornamelijk omdat er een voordeel kon geleverd worden aan de sportsector”, vertelt oud-burgemeester Koen Loete. “De grootste verdienste ging naar Dirk Waelput, milieuambtenaar. Hij stond er in het begin helemaal alleen voor”. De overtuigingskracht van de ambtenaar was echter aanstekelijk en de ambtenaar en schepen vonden elkaar voor het verwezenlijken van een windproject. Zij waren er zich van bewust dat het plaatsen van windturbines geen evidentie was voor de inwoners van Eeklo. Daarom wilden ze vanaf het begin duidelijk communiceren waar de windturbines wel én niet mochten komen. Ze gingen na hoe ze de inwoners konden overtuigen. “We [Dirk Waelput en Dirk Van de Velde] zijn dan bij een Zeeuwse (NL) energiecoöperatie gaan kijken en zijn zo op burgerparticipatie uitgekomen” vertelt Dirk Waelput “ik had daar [over energiecoöperaties] nog nooit van gehoord daarvoor”. Dit bezoek overtuigde de milieuambtenaar en schepen om de ontwikkeling van een windturbine te koppelen aan een coöperatief model<sup>57</sup>. Ambtenaar en schepen wilden het draagvlak voor de windturbines vergroten en dit model was daar een geschikt instrument voor. Daarnaast wilden ze inwoners ook zoveel mogelijk informeren nog voor er een aanbesteding werd uitgeschreven: zo konden burgers op verschillende momenten informatiesessies bijwonen op café en een windmolen gaan bezoeken.

<sup>56</sup> Gemeenteraad 28/06/199: Inplanting van windturbines - principiëbeslissing

<sup>57</sup> Het gaat hier om de zgn. ICA-principes die we hierboven hebben toegelicht

In november 1999 schreef het stadsbestuur van Eeklo, geïnspireerd door het coöperatief gedachtegoed, een openbare aanbesteding uit voor drie windmolens. Er werd gekozen (zie tabel hiernaast) om 'kwantitatieve' (prijs, termijn, ...) en 'kwalitatieve' criteria te combineren<sup>58</sup>: Inwoners moesten de mogelijkheid krijgen tot rechtstreekse financiële participatie, er moest een communicatieplan komen en de ontwikkelaar moest 'meerwaarde' creëren voor de lokale gemeenschap.

#### Beoordelingscriteria aanbesteding 1999

- Financiering, bouw, exploitatie en onderhoud
- Geluidsniveau
- De mogelijkheid tot rechtstreekse financiële participatie voor burgers en bedrijven
- Kostprijs
- Realisatietermijn
- Het vermogen, dimensies en bouwtype van de windturbines
- Jaarlijkse opstalvergoeding
- Meerwaardecreatie voor de gemeenschap

Tabel 2: Beoordelingscriteria aanbesteding Eeklo

### 3.4.2 Een eerste windturbine voor Ecopower

Bij de aanbesteding dienden zeven projectontwikkelaars een dossier in, waaronder een aantal klassieke private ontwikkelaars en Ecopower. De stad stelde een beoordelingscommissie samen, ingegeven door haar ervaring met een stadsvernieuwingsproject, waarin ze eerder reeds met een jury had gewerkt. Hiervoor vroeg de milieuambtenaar een lid van de milieuraad, leden van de gemeenteraad, twee externe deskundigen van de VUB en een aantal ambtenaren. Deze lijst werd daarop goedgekeurd door het schepencollege. Het dossier van Ecopower bleek het best te passen bij de uitgeschreven criteria. Al was de toewijzing aan Ecopower niet evident: de cvba zat destijds nog in vrijwilligersmodus en had nog geen 50 coöperanten, maar moest nu drie windturbines zien te financieren. De beslissing van Eeklo was cruciaal voor de verdere ontwikkeling van Ecopower.

Ecopower diende eind december 1999 de nodige bouw- en milieuvergunningaanvragen in. Gelijktijdig werd in samenwerking met de milieuambtenaar een informatiecampagne opgesteld (gaande van infobeurzen tot persberichten). De bewoners uit de onmiddellijke omgeving van de turbine werden persoonlijk uitgenodigd en kregen via een simulatie te zien wat de impact van de slagschaduw zou zijn op hun eigendom. Een tweede aandachtspunt in de campagne was de mogelijkheid tot financiële participatie voor de burgers. Burgers kregen de mogelijkheid om coöperant te worden bij Ecopower en financierden op die manier mee de windturbines in Eeklo. Uiteraard konden burgers uit andere gemeenten ook nog steeds coöperant worden. Volgens de respondenten die wij interviewden zorgden deze acties samen met de communicatiestrategie er voor dat er slechts enkele bezwaarschriften werden ingediend.

Het was de regelgeving van de Vlaamse overheid die nog voor enige vertraging zorgde. Die tekende beroep aan tegen de windturbine aan het sportstadium en "we zijn uiteindelijk nog moeten gaan pleiten bij de minister om uit te leggen wat onze ruimtelijke context was", vertelt ambtenaar Dirk Waelput. Het bezwaar van de Vlaamse overheid destijds was dat de turbine te dicht stond bij de kerktoren en dat dit voor vervuiling van het landschap en desoriëntatie zorgde. "Intussen is hij een beetje ons handelsmerk geworden: die stad met de windmolen naast de kerk" aldus Dirk Waelput. In 2001 en 2002 werden de turbines feestelijk geopend.

<sup>58</sup> Uittreksel uit het register van de gemeenteraadszittingen 01/10/1999: Recht van opstal voor het plaatsen van windturbines – vaststellen van de voorwaarden

Na een intense samenwerking voor de drie windturbines kwam de relatie tussen het stadsbestuur en Ecopower op een lager pitje te staan. Wel werd er nog verder gewerkt aan de ‘meerwaardecreatie voor de gemeenschap’, zoals voorzien in de overeenkomst: het plaatsen van een aantal zonne-installaties, een warmtekrachtkoppeling op koolzaadolie voor de verwarming van de stadsgebouwen en het ontwikkelen van een energie-route.

Tegelijk zien we tijdens deze periode (1999 – 2009) dat de private for-profit spelers actief blijven in Eeklo. Het lokaal bestuur verleende een vergunning aan Aspiravi om in 2002 een windturbine te bouwen, dit werd dan de vierde windturbine in Eeklo. Deze turbine werd gebouwd op privégrond, en voorzag enkel een financiële coöperatieve vennootschap (FINcoop) zonder rechtstreekse inspraak voor coöperanten.

### 3.4.3 Samenwerking tussen lokaal bestuur en Ecopower gaat verder

10 jaar later, in 2009, volgde er een tweede aanbesteding voor twee bijkomende windturbines op gedeelde grond van de stad en IVM<sup>59</sup> naast de afvalenergiecentrale aan de expresweg<sup>60</sup>. Ondertussen hadden er ook belangrijke bovenlokale veranderingen plaatsgevonden. Zo hield de stad Eeklo voor de inplanting van de nieuwe sites nu niet enkel rekening met het eigen lokale windplan (1999) maar ook met het nieuwe beleidskader voor windturbines van de provincie Oost-Vlaanderen (2009). Gelijktijdig met het uitschrijven van deze aanbesteding paste de Vlaamse overheid het decreet ruimtelijke ordening (2009) aan.

Voor deze tweede aanbesteding werd het ‘model’ van 1999 opnieuw gehanteerd: de mogelijkheid tot participatie van de bevolking was nog steeds het voornaamste criterium. En daar was een goede reden voor. In de jaren na de aanbouw van de eerste windturbines had het model zijn vruchten afgeworpen. Burgers hadden niet enkel geparticipeerd in het project maar begonnen spontaan steeds meer na te denken over rationeel energiegebruik. “Door ons windenergieproject zijn de mensen vanzelf naar ons gekomen” vertelt Dirk Waelpuut. Dit resulteerde in een dalend energieverbruik van de aandeelhouders van Ecopower in Eeklo met maar liefst 50%<sup>61</sup>. Het positief effect dat men vaststelde in Eeklo en de rush op grond in Vlaanderen zorgde ervoor dat de beoordelingscriteria van 1999 licht gewijzigd werden in het voordeel van de kwalitatieve criteria. Deze keer werd er meer ingezet op meerwaardecreatie voor de omgeving en werd er een vast bedrag vastgelegd voor de opstalvergoeding. Er werd door meerdere organisaties ingetekend op de aanbesteding maar ook hier haalde Ecopower het, en dit voor de commerciële ontwikkelaars. In december 2011 draaiden de nieuwe windturbines op volle kracht.

De verhouding tussen het lokaal stadsbestuur en Ecopower verstevigde na het winnen van dit tweede bestek. In het dossier n.a.v. het beoordelingscriteria ‘meerwaardecreatie’ beloofde Ecopower twee opmerkelijke zaken aan het stadsbestuur: ze zouden een voltijdse energieadviseur ‘uitlenen’ aan de stad en een haalbaarheidsstudie opzetten naar de recuperatie

<sup>59</sup> Dit is de intercommunale ‘Intergemeentelijke opdrachthoudende Vereniging voor huisvuilverwerking Meetjesland’

<sup>60</sup> Gemeenteraad 16/02/2009: Uitnodiging tot aanbesteding voor het afsluiten van een contract van recht van opstal voor het plaatsen en bouwen van een windturbine

<sup>61</sup> <https://www.ecopower.be/nieuws/aansluiten-bij-ecopower-verlaagt-uw-energieverbruik>

van restwarmte van de verbrandingsoven van IVM. In 2009 antwoordde de Eeklonaar, Jan De Pauw, op de vacature in het ledenblad van Ecopower. Hij werd aangeworven als ingenieur bij Ecopower en is 20 jaar lang 3/5<sup>e</sup> aanwezig op de stadsburelen in Eeklo (2009 – 2029) om zowel stadsdiensten als bewoners te adviseren en projecten verder uit te werken.

Tegelijk zien we dat ook tijdens deze periode de for-profit spelers actief blijven in de regio. In 2012 werden er 2 windturbines geopend van Eneco op privaat grondgebied.

#### 3.4.4 Een poging tot bovenlokale uitbreiding

In de periode na de aanbesteding in 2009 werden er meerdere acties ondernomen om het participatiemodel te verankeren voor alle windturbines (inclusief op privaat grondgebied). We hadden het hierboven (zie ook 3.3.2) al over de provinciale initiatieven.

Het windplan van 1999, de beoordelingscriteria van de aanbestedingen en het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) werden daarop geïncorporeerd in een 'visietekst windmolens<sup>62</sup>' bij de stad Eeklo. Het verschil t.o.v. vroeger was dat er nu ook ingezet werd op participatie van burgers bij windturbines van private ontwikkelaars. De stad bleef streven naar 50% participatie (t.o.v. 20% bij de provincie). Deze visietekst werd goedgekeurd op de gemeenteraad in februari 2014. Beide beslissingen (van de stad en de provincie) zijn tot vandaag juridisch echter niet afdwingbaar, door het optreden van de toezichthoudende Vlaamse overheid (zie 3.3.2). De aanleiding voor de vernietiging kwam vanuit Eeklo. Er vonden onderhandelingen plaats in de stad Eeklo voor het plaatsen van nieuwe windturbines (zie verder 3.4.6), Aspiravi weigerde als privaat bedrijf het participatiemodel op haar grond toe te passen en vertrok van de onderhandelingstafel. Daarop kreeg Aspiravi in Assenede vergunningen voor 6 windturbines. Vervolgens trok Aspiravi als voorzitter van de Vlaamse Windenergie Associatie (VWEA) naar de bevoegde minister om het besluit van de provincie te laten vernietigen.

#### 3.4.5 Warmtenet: uitbreiding van het netwerk

Het bleef niet bij windturbines. Na 2009 werkte Ecopower aan diverse projecten in de stad Eeklo. De eerste taak van Jan De Pauw was de tweede aanbesteding tot een goed einde brengen en de nodige communicatiestromen hiervoor opzetten. Daarnaast ontstond de idee om te werken aan warmtekrachtkoppeling op basis van lokaal geproduceerde koolzaadolie. Dit project werd echter nooit volledig tot uitvoering gebracht, de redenen zijn voor ons niet duidelijk.

De dienst omgeving en de werknemer van Ecopower werden steeds meer geapprecieerd door het stadsbestuur. "De dynamiek tussen Ben Caussyn (milieuambtenaar, actief in het stadsbestuur sinds 2011), Dirk Waelput en Jan De Pauw zorgde ervoor dat er op een bepaald moment heel veel vertrouwen was en er gesproken kon worden van een open en constructieve dynamiek" vertelt Bob D'Haeseleer, huidige schepen van milieu en duurzaamheid. Er was de nodige ruimte voor experimenten en dit leidde tot de mogelijkheid om een detailstudie te laten uitvoeren voor een warmtenet.

<sup>62</sup> Gemeenteraadszitting 17/02/2014: Milieu – visietekst concentratiezone windturbines Eeklo – Maldegem – Kaprijke - goedkeuring

“Het warmtenet<sup>63</sup> is een voortvloeisel uit het windturbineverhaal” vertelt Ben Caussyn. Als meerwaardecreatie uit de aanbesteding van 2009 werd in 2012 in opdracht van de Stad Eeklo, IVM, Veneco, Ecopower en REScoop een haalbaarheidsstudie besteld bij CORE, een coöperatie van ingenieursstudenten van GROEP T<sup>64</sup>. CORE bestudeerde of een warmtenet in Eeklo technisch en economisch haalbaar zou zijn als de restwarmte afkomstig van de afvalenergiecentrale IVM (intercommunale huisvuilverwerking Meetjesland) volledig benut werd. Naast de technische haalbaarheid, stelde CORE dat ook voor een warmtenet ‘een constructieve samenwerking’ nodig zou zijn met oog op het ‘creëren van een draagvlak’, en besloot: *“Een optimale manier om deze twee ‘hindernissen’ te overwinnen is het gebruik maken van het coöperatieve model voor de levering van duurzame warmte en een voortrekkersrol vanuit de lokale besturen om een kader te scheppen waarbinnen de realisatie van een coöperatief warmtenet mogelijk wordt.”*<sup>65</sup> De studie werd voorgesteld in 2012 en lokte heel wat geïnteresseerden waaronder Eeklonaar Peter De Vylder, ‘Commercial Director’ van Veolia NV<sup>66</sup>. Hier werd een eerste, waardevol contact gelegd tussen Ecopower en de Franse multinational Veolia.

De periode 2013 – 2016 werd besteed aan het uitwerken van een juridisch kader voor een warmtenet. “We zijn eigenlijk gebotst op de Vlaamse overheid die niet echt een wetgevend kader had rond warmtenetten in Vlaanderen” vertelt ambtenaar Ben Caussyn. Enerzijds leverde het gebrek aan een juridisch kader het voordeel op dat het Eeklose windmodel vertaald kon worden in de

#### Gunningscriteria warmtenet

- Vooropgesteld concept en plan van aanpak
- Financiële participatie voor inwoners
- Financiële participatie voor de stad
- Meerwaardecreatie: andere engagementen en tegemoetkomingen
- Kalenderjaar wanneer het warmtenet gerealiseerd zal worden
- Percentage hernieuwbare energie dat vanaf de start van de exploitatie van het warmtenet zal ingezet worden

Tabel 3: gunningscriteria warmtenet Eeklo

uitrol van een breder energietransitieplan. Anderzijds moest het juridisch pad geëffend worden, wat erg tijdrovend was. Er werd een PPS-constructie opgezet, in overleg met het Agentschap Binnenlands Bestuur. Verder werd het traject ondersteund door een team aan experts (advocaten, professoren en de VVSG). In 2016 werd een gunningsleidraad<sup>67</sup> uitgeschreven voor de aanleg van een stedelijk warmtenet<sup>68</sup>. Drie consortia gingen in op de gunningsleidraad: EDF Luminus NV/ Visser & Smit NV; Veolia NV/ Ecopower CVBA / Eandis; en Beauvent CVBA. Ook hier werden er criteria vastgelegd waar het project moest aan voldoen om op het openbaar domein een warmtenet te mogen aanleggen. Financiële participatie en meerwaardecreatie waren opnieuw hét middel voor de stad om haar stempel te drukken, al was een sterke industriële partner noodzakelijk als garantie om een grootschalig project uit te werken. De kandidaatstelling

<sup>63</sup> Over het warmtenet heeft men ook een eigen website: <https://www.warmteneteeklo.be>

<sup>64</sup> CORE is “een coöperatie van ingenieurs(studenten) en professionele partners” (zie: <https://www.thinkcore.be/>)

<sup>65</sup> Samenvattende nota van de haalbaarheidsstudie, p.5, zie <https://www.thinkcore.be/projecten/samso-in-eeklo/>.

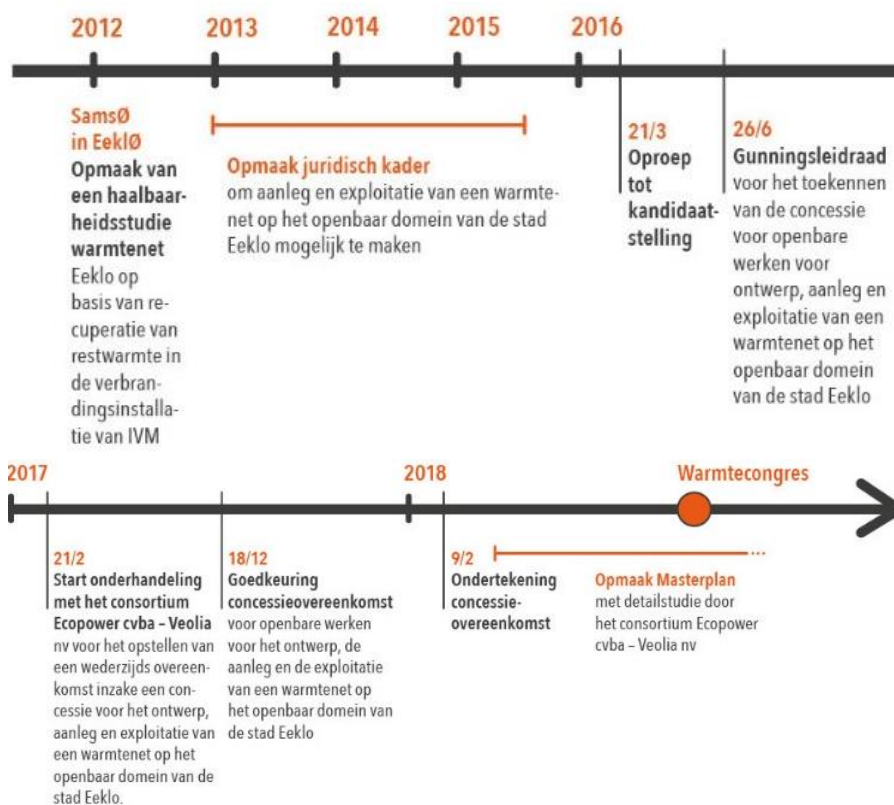
<sup>66</sup> Veolia is een multinational die “oplossingen ontwerpt en implementeert voor water-, afval- en energiebeheer die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van steden en de industrie”, en presenteert zichzelf als “wereldexpert in de ontwikkeling van warmtenetten”. Zie <https://www.veolia.be/>.

<sup>67</sup> Op basis van de gunningsleidraad kunnen geïnteresseerden een offerte indienen die beoordeeld wordt op basis van de gunningscriteria.

<sup>68</sup> Gemeenteraadszitting 27/06/2016: Concessie voor openbare werken voor het ontwerp, aanleg en exploitatie van een warmtenet op het openbare domein van de stad Eeklo – goedkeuring gunningsleidraad

Ecopower/ Veolia werd weerhouden. Eandis trok in deze fase zijn kandidaatstelling in omdat zij volgens de wetgeving enkel mogen investeren in projecten waar ze 100% eigenaar van zijn. Ecopower en Veolia kozen er echter voor om hun samenwerking onder te brengen in een Special Purpose Vehicle (SPV)<sup>69</sup>.

Vandaag, in 2019, wordt een detailstudie uitgewerkt tussen Veolia en Ecopower om de realisatie van het warmtenet mogelijk te maken. De gesprekken voor de samenwerkingsovereenkomst hebben meermaals aan een zijden draadje gehangen maar de twee Eeklose trekkers, Jan De Pauw van Ecopower en Peter De Vylder van Veolia hebben met volle overtuiging geprobeerd om de coöperatieve principes en het principe van 'aandeelhoudersmeerwaarde' met elkaar te verzoenen. In november 2019 wordt het masterplan voorgesteld op de gemeenteraad.



Figuur 2: tijdslijn warmtenet Eeklo<sup>70</sup>

### 3.4.6 Participatie van burgers in windturbines in dalende lijn

In navolging van de concentratiezone Eeklo – Maldegem – Kaprijke, bepaald in het PRUP van de provincie, werden er in 2017 14 nieuwe vergunningen (met voorwaarden) uitgeschreven voor windturbines langs de expresweg. Het vergunningsproces verliep probleemloos met slechts een tiental bewaarschriften in Eeklo t.o.v. 600 bezwaarschriften in de randgemeenten. Het participatiemodel van de afgelopen 20 jaren heeft dus blijvend gezorgd voor draagvlak. Slechts bij 1 van de 14 locaties kon de stad zelf aansturen op een coöperatieve aanpak aangezien het hier weer ging over publieke eigendom, “anders was er geen coöperatieve windturbine gekomen in

<sup>69</sup> Een Special Purpose Vehicle (SPV) is een vennootschap die slechts voor een enkele transactie wordt opgericht en gebruikt waar de partners hun assets in onderbrengen

<sup>70</sup> Bron: [www.warmteneteeklo.be/tijdslijn](http://www.warmteneteeklo.be/tijdslijn)

die zone” vertelt Jan De Pauw. De windturbine werd via een samenwerkingsovereenkomst verdeeld tussen coöperaties Ecopower en Volterra en de stad kan tot 25% mede-eigenaar worden. Dit betekent dat de windturbine 100% in handen van de lokale gemeenschap is.

De overige 13 vergunningen verbonden aan privégronden werden toegewezen aan EDF-Luminus, Elicio en Engie. Ze hadden reeds voorafgaand concessies op de gronden. Aanvankelijk verklaarden deze zich akkoord met het draagvlakmodel van de provincie dat onderdeel uitmaakt van het PRUP. Zodra de vergunningen werden afgeleverd, werd het plots windstil. De energiebedrijven wisten dat het juridisch niet afdwingbaar was en er geen sancties zouden komen als gevolg van de vernietiging van het provinciaal deputatiebesluit door de Vlaamse overheid. “Deze windmolens worden grotendeels gefinancierd met bij banken geleend geld op lange termijn. De ondersteuning van windprojecten en groenestroomcertificaten wordt echter betaald via heffingen op de elektriciteitsfactuur van huishoudens en kmo’s, dat is een constante geldstroom van huishoudens naar exploitanten. De opbrengsten van door Meetjeslandse wind opgewekte energie waaien zo weg uit de streek en vloeien vooral naar buitenlandse aandeelhouders” vertelt Jan De Pauw. Het stadsbestuur gaat er momenteel nog van uit dat het participatiemodel zal worden toegepast maar er bestaat twijfel of de politieke consensus wel even sterk zal zijn als het gaat over de handhaving van het model. Slotsom is: waar in 2012 vijf van de acht windturbines coöperatief waren, is de verhouding in 2019 zes op 22.

### 3.4.7 Overzicht projecten en fasering in Eeklo

Tabel 4: overzicht projecten Eeklo

	Fase 1		Fase 2	
	1999 – 2009	2009 – 2012	2012 – heden	2017 – 2019
Project	Windproject: 4 windturbines, waarvan 3 Ecopower	Windproject: 4 windturbines, waarvan 2 Ecopower	Meerwaarde project 2009 – 2012: ontwikkeling warmtenet	Windproject: 14 windturbines, waarvan 1 Ecopower
Initiator	Stad Eeklo	Stad Eeklo	Ecopower en stad Eeklo	Stad Eeklo & provincie Oost-Vlaanderen
Status project	Voltooid Bouwjaar 2001	Voltooid Bouwjaar 2011	Onderhandelingsfase	Voltooid Bouwjaar 2019
Partners	Stad Eeklo & Ecopower	Stad Eeklo & Ecopower	Stad Eeklo, <b>Veolia</b> , <b>IVM</b> & Ecopower	Stad Eeklo, <b>Volterra</b> & Ecopower
Private windturbines	<b>Aspiravi</b>	<b>Eneco</b>	/	<b>EDF-Luminus</b> , <b>Elicio</b> , <b>Eneco</b> en <b>Engie</b>

#### Wat zijn de opmerkelijkste vaststellingen?

- We onderscheiden **twee fases**. In een eerste fase worden er windturbines ontwikkeld voornamelijk door Ecopower en het stadsbestuur. Private ontwikkelaars duiken ook op in het lokale landschap, maar vormen vooralsnog een minderheid. In een tweede fase zien we niet alleen dat het belang van private ontwikkelaars m.b.t. het 'windlandschap' groter wordt (13 van de 14 windturbines), maar ook dat het netwerk tussen de Stad Eeklo en Ecopower zich een eerste keer uitbreidt op een nieuw terrein (warmtenet) met een nieuwe *for-profit* partner (Veolia).
- Het verhaal start vanuit een **ambtelijk initiatief**: de ambtenaar kan en mag het initiatief nemen om een project uit te werken. Het is een sterk door het lokaal bestuur geïnitieerd proces, alhoewel Ecopower na verloop van tijd ook zijn stempel weet te drukken binnen het stadsbestuur.
- De verhouding tussen de ambtenaar en de schepen is belangrijk. Een schepen die de ruimte laat en politiek mee zoekt naar consensus blijkt hier voldoende om een sterke dynamiek te creëren.
- Ecopower neemt **verschillende activiteiten** op in Eeklo. Ze produceert niet alleen windenergie, ze doen ook aan bewustmaking, geven advies aan stad en burgers over energiebesparing, werken mee aan haalbaarheidsstudies en denken mee over nieuwe initiatieven.
- De veelheid aan activiteiten maakt dan dat sprake is van een zeer **dynamische relatie** tussen Ecopower en stadsbestuur. Dit is zichtbaar in o.a. de stad die aanvankelijk met een zeer kleine speler zich op onbekend terrein begaf, de aanwezigheid van Jan De Pauw, uitbreiding met een private partner, ...
- Ondanks de inspanningen en de duidelijke voorkeur voor een samenwerking met een coöperatie laat het stadsbestuur ook ruimte aan **private ontwikkelaars**.
- De bovenlokale overheden treden hier ook op. De Vlaamse overheid lijkt vooral in te zetten op een eerder NPM-achtige ontwikkeling van het energielandschap, waardoor haar beleidskader de ruimte voor burgercoöperaties vermindert. De provincie wil daarentegen het 'participatie-model' mee ondersteunen, maar botst zelf ook op Vlaamse regelgeving.
- De ontwikkeling van het **warmtenet** is interessant omdat het de scope van het netwerk verbreedt en diverse nieuwe actoren betreft. Deze vorm van intense samenwerking waar het onderling vertrouwen erg belangrijk is had zonder een goed ontwikkelde verhouding waarschijnlijk niet plaatsgevonden.



### 3.5 Case 2: Gent

In Gent komen het stadsbestuur en de coöperatie elkaar in verschillende projecten tegen en afhankelijk van het project kunnen de verhoudingen anders liggen: soms neemt de coöperatie het voortouw, soms het stadsbestuur. Het initiatief voor de samenwerking wisselt af. In Gent gaat de case meer over wijkontwikkeling en is hij behoorlijk wat complexer, met veel meer actoren en betrokken stadsdiensten. Er zijn in deze case veel andere middenveldorganisaties betrokken. Bovendien treden er enkele op in opdracht van de lokale overheid. De visie en doelstellingen van deze middenveldorganisaties kunnen verschillen.

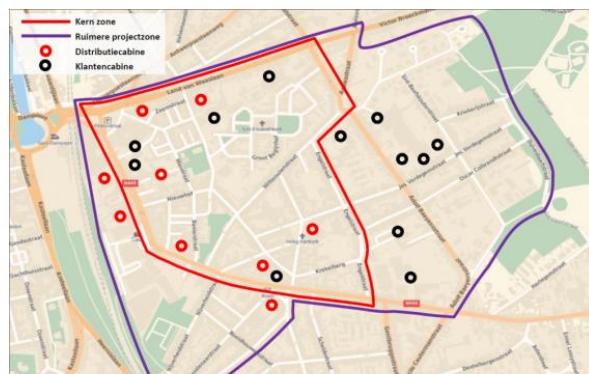
Bovendien wordt de case beïnvloed door het feit dat windontwikkeling in het Gentse landschap niet (of minder) mogelijk is. Door deze thematische verschillen komt Energent in een ander regelgevend kader terecht met andere vormen van eigendomsverhoudingen, subsidieregelingen en overheidsopdrachten.

#### 3.5.1 Oprichting coöperatie Energent

Het verhaal in Gent vangt aan bij de oprichting van de coöperatie, Energent. De infosessies die voorafgingen aan de oprichting van de coöperatie in december 2013 zorgden er voor dat er al veel interesse was voor het project bij burgers, organisaties en het lokaal bestuur. Door de persoonlijke netwerken (met o.a. journalisten, politici en andere coöperaties) van de organisatoren en de vzw 'Buren van de Abdij' waren er vanaf de eerste infosessie al veel relevante actoren betrokken o.a. een aantal schepenen, vakbonden, natuurorganisaties, etc. Vanaf het begin werd ingezet op het creëren van draagvlak voor het project en werd er goed nagedacht over hoe Energent zich zou profileren. "Bij Energent is er altijd een bewustzijn geweest dat je bij een coöperatie middelen spendeert van burgers met verschillende ideologische visies" vertelt John Vandaele, voorzitter van Energent. Daarom waren bij de oprichting alle politieke families in Gent uitgenodigd en werd politieke neutraliteit als belangrijk beschouwd.

#### 3.5.2 Opstart Buurzame Stroom: betaalbare zonne-energie voor iedereen

Op een 'klimaat-arena' in mei 2014 in Sint-Amandsberg, georganiseerd door het stadsbestuur, werd de vraag gesteld aan burgers hoe er in de wijk aan CO2-reductie gedaan kon worden. Hierop kwam de vraag van een burger om te onderzoeken of zonnepanelen delen en als wijk samen eigenaar zijn van een energieproductiesysteem mogelijk was. Om de haalbaarheid van deze vraag te beoordelen en het idee verder uit te werken werd er door de dienst Milieu en Klimaat en het kabinet van de schepenen van milieu in september 2014 een overleg georganiseerd. Op dit overleg waren naast de bedenker van het idee verschillende organisaties uitgenodigd in het buurtcentrum van Sint-Amandsberg: Energent, Ecopower, Eandis en de VREG. De eerste gesprekken voor een gezamenlijk project tussen het stadsbestuur en Energent waren een feit. Wat volgde was een drie jaar durend zoekproces naar antwoorden en oplossingen. Het project werd Buurzame Stroom gedoopt en er ontstond een



Figuur 3: afbakening zone Buurzame Stroom

proefproject met als doel het zonnepotentieel in de Dampoortwijk te maximaliseren met een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten door collectieve PV<sup>71</sup> op onbenutte daken te plaatsen in een afgebakende zone<sup>72</sup>. Iedereen moest mee kunnen profiteren van de zonne-energie in de afgebakende wijk aan de Dampoort. Het project nam na een jaar kwetsbare groepen mee op als te bereiken doelgroep.

Gedurende deze onderzoeksfase kwam de stuurgroep verschillende obstakels tegen. Aanvankelijk was het erg moeilijk om richting te geven aan het project en werd een consultant ingehuurd om detailberekeningen te maken. Een tijd later werd er door een tweede consultant nog een detailberekening gemaakt. Beide oefeningen waren noodzakelijk om de reikwijdte van het project degelijk in te schatten en werden gebruikt als input voor de consortiumovereenkomst. Ondertussen stootte de stuurgroep ook op juridische barrières: zonnepanelen plaatsen op daken en hier met heel de buurt gebruik van maken is niet mogelijk omdat sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt (2007) een scheiding van de vier energie domeinen verplicht is. Eén energiemaatschappij mag nooit de vier delen van de markt betreden daardoor is het niet mogelijk om in de buurt zonne-energie te produceren, te transporteren, te verdelen en te leveren. Via het kabinet van de schepen van milieu werd het kabinet Turtelboom gevraagd om een uitzondering toe te staan voor dit buurtgebonden project en een ‘regelluwe zone’ te implementeren. Dit werd geweigerd. In de plaats van dit ‘collectief beheer’ van zonnepanelen door de hele buurt, werd er overgeschakeld naar een systeem van groepsaankopen voor zonnepanelen en woningisolatie en ging men samenwerken aan een ‘slim elektriciteitsnetwerk’.

Een aantal andere partners sloten zich daarna aan bij het overleg. Gedurende de onderzoeksfase toonde Samenlevingsopbouw al interesse. Tijdens één van de startvergaderingen was Samenlevingsopbouw aanwezig maar aangezien er weinig aandacht was voor hun insteek m.b.t. randvoorwaarden om maatschappelijk kwetsbare groepen te laten participeren, namen ze verder niet deel. Een jaar later werden ze door het stadsbestuur terug uitgenodigd “omdat ze het ook belangrijk vonden om kwetsbare groepen te betrekken” vertelt Frank Vandepitte, beleidsmedewerker van Samenlevingsopbouw. Bij aanvang leek iedereen overtuigd van deze doelstelling maar gaandeweg bleek dat dit niet makkelijk verenigbaar was met andere doelstellingen. Intussen haalden coöperaties Ecopower en Partago een Europees testproject binnen, WiseGRID (Horizon 2020). Dat is een project dat zich focust op het ontwikkelen van een zogenaamd ‘smart grid’, gebaseerd op slim gebruik van elektriciteit, onder andere door slimme laadpalen voor elektrische wagens. Ecopower en Partago zochten een testsite voor dit project en al snel bleek dat het project Buurzame Stroom hier goed op aansloot. Ecopower nam reeds deel aan

#### Doelstelling

Het project Buurzame Stroom is een project ‘experimentele ontwikkeling’, dat zal leiden tot nieuwe businesscases die ook in andere wijken kan toegepast worden.

#### Subsidies van stad Gent voor het project

Buurzame Stroom:

Energent cvba: €140 000

Samenlevingsopbouw Gent: € 72 225

Energiecentrale vzw: € 55 381

#### Dienstverleningsovereenkomst:

Universiteit Gent: € 55 249

Tabel 5: details uit de consortiumovereenkomst

<sup>71</sup> Een zonnepaneel of fotovoltaïsch paneel (photovoltaics in het Engels), kortweg PV-paneel.

<sup>72</sup> [buurzamestroom.energent.be](http://buurzamestroom.energent.be)

Buurzame Stroom en gezien hun goede verhouding sloot Partago zich aan. Ook de UGent sloot aan omwille van haar expertise en technische ondersteuning. De stedelijke vzw Energiecentrale (zie 3.5.3) sprong bij als er woningen waren die eerst andere renovaties moesten ondergaan voor er zonnepanelen konden worden geplaatst. De Energiecentrale besteedt deze opdracht uit aan de Milieu Advies Winkel (MAW, van het Gentse MilieuFront<sup>73</sup>). Later verdween de VREG uit het overleg.

Na een lange periode van onderhandelen (tussen het kabinet, de dienst Milieu en Klimaat en de andere betrokken partijen) kwam de onderzoeksfase van het project Buurzame Stroom ten einde. Daarbij namen het kabinet van de schepen, de dienst Milieu en Klimaat, en Energent een prominente rol op in de onderhandelingsfase. “Op een bepaald moment moesten we er gewoon aan beginnen, we hadden er genoeg over nagedacht en gediscussieerd” vertelt Sofie Verhoeven, projectverantwoordelijke bij de dienst Milieu en Klimaat. Op dat moment ging men over tot het opstellen van een consortiumovereenkomst<sup>74</sup>, waarin alle afspraken en doelstellingen werden vastgelegd. Er is sprake van een echt partnerschap omdat de coöperatie de opportuniteit kreeg om de krijtlijnen voor het consortium uit te tekenen. De ambtenaar nam vervolgens de overeenkomst onder handen om deze te toetsen aan de administratieve en juridische voorschriften. Het stadsbestuur legt de coördinerende rol bij Energent en bovendien blijkt uit de consortiumovereenkomst dat de coöperatie beperkte verantwoording moet afleggen aan het stadsbestuur voor de verkregen middelen: het gaat dan voornamelijk over inhoudelijke en financiële werkingsverslagen, het communiceren van geleerde lessen en het opstarten en implementeren van het project. Op het einde van Buurzame Stroom wordt er een evaluatie verwacht over de effecten van de uitgevoerde acties.

De overeenkomst werd op de gemeenteraad van juni 2017 goedgekeurd en vanaf dat moment kregen Energent, Samenlevingsopbouw, de Energiecentrale en de UGent financiële middelen van het stadsbestuur voor de uitwerking van het project (zie kader). In maart 2018 ging het project officieel van start.

### 3.5.3 Energent start met een eerste project: de Wijkwerf

Gedurende de onderzoeksfase van Buurzame Stroom ging Energent op zoek naar een project dat ze op kortere termijn konden ontwikkelen. Voor de coöperatie was het belangrijk om aan haar coöperanten en de stedelijke overheid te kunnen tonen dat ze lopende projecten hadden en een ‘quick’ win konden realiseren. “Het was een beetje uit armoede dat we gestart zijn met de Wijkwerf in het najaar van 2015” vertelt John Vandaele, voorzitter van Energent, “wind dat lukte niet, zon was nog niet rendabel, isoleren ging wel”. De Wijkwerf richtte zich op het isoleren van particuliere woningen via persoonlijke begeleiding en groepsaankopen. Ze kregen hiervoor een eenmalige subsidie van €25.000 van de Koning Boudewijnstichting.

De eerste wijkwerf ging door in de Machariuswijk, de heimat van de coöperatie en ‘Buren van de Abdij’. Via de vzw-structuur van de ‘Buren van de Abdij’ kon de coöperatie een subsidie ‘duurzame

<sup>73</sup> Het GMF “is een regionale milieuvereniging uit Gent die via positieve acties het leefmilieu en duurzame mobiliteit een duwtje in de rug wil geven. GMF als vereniging wordt gedragen door leden en vrijwilligers.” (zie <https://www.gentsmilieufrent.be/>).

<sup>74</sup> Gemeenteraad 26/06/2017: Project Buurzame Stroom: consortiumovereenkomst + subsidie-overeenkomst met Energent en Samenlevingsopbouw Gent - Goedkeuring

wijken' aanvragen van €12.000 bij de dienst Milieu en Klimaat. Als coöperatie kon men geen aanspraak maken op de subsidie omdat deze enkel toegankelijk was voor vzw's en feitelijke verenigingen. Door beide subsidies kon Energent haar eerste halftijdse werknemer aanstellen, al waren de vrijwilligers nog zeer actief op dit moment. De vrijwilligers onderhandelden met de aannemers voor groepsaankopen, gingen deur aan deur om de wijkwerf aan te prijzen en zorgden voor het dagelijks bestuur. Al snel hadden ze een eerste project in uitvoering.

Gebaseerd op hetzelfde stramien werden er in 2017 twee wijkwerven opgestart in Sluizeken en Wondelgem. Opnieuw werd er via een vzw of feitelijke vereniging een subsidieaanvraag ingediend bij de dienst Milieu en Klimaat. Bij deze twee wijkwerven trad een nieuwe partner naar voor, namelijk de Energiecentrale, een extern verzelfstandigd agentschap binnen de stad Gent, voor 2016 bekend als REGent vzw. Aanvankelijk focuste REGent zich op renovatiebegeleiding bij kwetsbare doelgroepen. De vzw maakte een doorstart, veranderde haar naam in Energiecentrale en richtte zich vanaf 2016 op alle Gentenaars als laagdrempelig contactpunt voor energiezuinig wonen en renoveren. De verbreding had als doel om renovaties op meerdere snelheden te kunnen uitvoeren en bovendien meer doelgroepen te bereiken.

Verdere afstemming en samenwerking tussen Energent en de Energiecentrale werd onoverkomelijk. De doelstellingen lagen dicht bij elkaar en het was bovendien interessant voor het stadsbestuur om op de hoogte te zijn van de evoluties rond renovatie in Gent. "Energent deed alle stappen van het proces bij de Wijkwerf maar dat werd te complex, naast het stadsbrede aanbod van gratis renovatieadvies en -begeleiding" vertelt David Cis, coördinator van de Energiecentrale, "wij hebben daarop voorgesteld om advies en begeleiding vanuit de Energiecentrale te integreren in de wijkwerf. De coördinatie van de Wijkwerven lag volledig bij Energent". De renovatiebegeleiding werd opgenomen door de Energiecentrale maar in de praktijk wordt deze rol uitgevoerd door de Milieu Advies Winkel (MAW) van het GMF, een andere Gentse middenveldorganisatie. "De renovatiebegeleiding en bouwadvisering voor de Wijkwerven doen wij in opdracht van de Energiecentrale" vertelt Stefaan Claeys, adviseur duurzaam bouwen GMF. "De MAW van het GMF gaat in Gent op bezoek bij mensen om advies te geven met het petje van de Energiecentrale op".

### 3.5.4 LIFE project EU

In de tussentijd werd gezocht naar extra middelen bij het stadsbestuur van Gent. Naar aanleiding van een Europese studie werd via het LIFE programma voor klimaatacties van de Europese Unie in 2016 een project opgestart, "BE REEL!"<sup>75</sup>. Dit project moest bijdragen tot renovaties en renovatiebeleid en de energie-efficiëntie in België aanzienlijk verbeteren. Eén van de vooropgestelde doelen was om met zowel publieke als private actoren samen te werken om zo de individuele burger te bereiken. Het stadsbestuur van Gent tekende in op dit project en verkreeg voor 1 miljoen euro subsidies van de EU. Deze middelen werden besteed aan vijf projecten: 1) geothermische energie, 2) grondige renovatieprojecten en energiezuinige appartementen 3) een demonstratieproject voor collectieve hernieuwbare energie 4) het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven en 5) collectieve renovatietrajecten. Deze middelen werden ingezet op o.a. de projecten Buurzame Stroom en de Wijkwerf.

<sup>75</sup> LIFE IP CA 16 BE-REEL : <https://www.be-reel.be>

### 3.5.5 Extra middelen zorgen voor complexiteit binnen het project Buurzame Stroom

Na het afsluiten van de consortiumovereenkomst werd verder gezocht naar extra middelen die eventueel ingezet konden worden op Buurzame Stroom. Deze kwamen o.a. binnen via het LIFE BE REEL! project (via de dienst Milieu en Klimaat) van de EU en het Interreg-project (via Energent) van de EU. Het WiseGRID project (via Ecopower) van de EU was ondertussen reeds goedgekeurd. Met het BE REEL! project financierde de stad de eigen personeelskosten en een aantal materiële zaken voor het project. Met de middelen van Interreg werd een energie-managementsysteem opgezet dat geïntegreerd werd in de zone van Buurzame Stroom.

Naast deze extra subsidies die verbonden waren met Buurzame Stroom en dus ook extra doelstellingen oplegden, werd ook het stadsvernieuwingsproject 'En Route'<sup>76</sup> van het departement Stedelijke Vernieuwing gelanceerd in de Dampoortwijk, de dienst Wonen was hier nauw bij betrokken. Twee van de doelstellingen waren: betere woonkwaliteit en de energiefactuur van woningen betaalbaar maken. De twee stadsdiensten ('Milieu en Klimaat' en 'Wonen') kwamen elkaar hier tegen. De idee was om burgers die aangesproken werden om zonnepanelen te plaatsen maar waar bleek dat hun woning eerst andere renovaties nodig had, door te verwijzen naar de Energiecentrale en de middenveldorganisatie vzw Domus Mundi<sup>77</sup> (in opdracht van dienst Wonen).

Bij aanvang van het project in 2018 waren veel partners betrokken. Verschillende stadsdiensten, schepenen, meerdere coöperaties, vzw's, de universiteit en meerdere middenveldorganisaties. "Theoretisch was dit fantastisch bedacht, maar in de praktijk moesten we teveel doorverwijzen en liepen we elkaar voor de voeten. Zo een project moet ijzersterk gecoördineerd worden en nu was er sprake van te veel actoren" vertelt Jeroen Baets, trekker van het project bij Energent. Niet enkel het aantal partners maar ook de verschillen tussen 'ecologische' en 'sociale' doelstellingen waren een obstakel. Zo werd in de consortiumovereenkomst afgesproken dat van de 200 daken die zonnepanelen gingen krijgen 30 daken van woningen van mensen uit de kwetsbare groepen moesten zijn. "Maar natuurlijk is het veel moeilijker om naar die 30 daken te werken, dan naar een gemiddeld middenklassegezin, die komen vanzelf aankloppen" vertelt Noor Van Weverberg van Samenlevingsopbouw, "we hebben mensen bereikt die het anders nooit gedaan zouden hebben maar evengoed hebben we niet de meest kwetsbare doelgroep bereikt. [...] Momenteel is Buurzame Stroom geen project waar iedereen een aanbod in kan vinden". Deze sociale doelstellingen waren een extra moeilijkheidsgraad voor het behalen van de projectvoorwaarden.

Dankzij de verschillende subsidiestromen kon geëxperimenteerd worden met het project. Toch zijn er ook een aantal problemen binnen het project. De hoeveelheid actoren (diverse stadsdiensten, vzw's, coöperatie, etc.) en de coördinatieproblemen zorgden ervoor dat sommige zaken dubbel gebeurden (bv. langsgaan bij bewoners). Coördinatie van alle actoren was noodzakelijk maar door interne wissels en uitvallen van personen gebeurde dit niet genoeg. Een tweede element dat voor potentiële problemen zorgde waren de verschillende doelstellingen van

<sup>76</sup> "En Route: stadsvernieuwing in Dampoort en Sint-Amandsberg", <https://stad.gent/nl/en-route-stadsvernieuwing-dampoort-en-sint-amandsberg>

<sup>77</sup> Domus Mundi vzw doet aan "renovatieadvies, -begeleiding en groepsaankopen" (zie <http://www.domusmundi.be/>)

de diverse organisaties in het project. We komen hier later op terug in de analyse. De proeffase van Buurzame Stroom loopt af eind 2019.

### 3.5.6 Wijkwerf 2.0

Door het organiseren van drie Wijkwerven door Energent konden er al veel zaken uitgeprobeerd worden en werd een model ontwikkeld dat ook in wijken buiten Gent werd toegepast. De dienst Milieu en Klimaat, die tot nu toe enkel via subsidieaanvragen in aanraking kwam met het concept, zag dat er potentieel zat in het project en dat het aanvullend was op wat de Energiecentrale deed op het grondgebied van Gent. Na het ontvangen van de Europese middelen via het project BE REEL! werd een overheidsopdracht uitgeschreven. Energent bleek de enige organisatie te zijn die een dossier indiende. Er moeten volgens de voorwaarden in de aanbesteding in de periode 2018-2022 acht wijkwerven plaatsvinden met 800 gerenoveerde woningen als resultaat. De coördinatie werd overgenomen door de stad. Verder leek het logisch voor het stadsbestuur om de taakverdeling tussen de Energiecentrale, het GMF en Energent te herschikken. De Energiecentrale (en in onderaanneming het GMF) neemt het volledige begeleidingsproces op en Energent zorgt voor een wijkgericht communicatieplan. Dankzij deze overheidsopdracht kon Energent één VTE tewerkstellen. Dit biedt voor de coöperatie heel wat mogelijkheden.

De eerste vernieuwde wijkwerf vond plaats in Muide-Meulestede in het voorjaar van 2019. De eindverantwoordelijke en coördinatie voor dit project zit bij de dienst Milieu en Klimaat.

### 3.5.7 Gent Zonnestad

Naast de twee grote projecten Wijkwerf en Buurzame Stroom in samenwerking met de stad heeft Energent nog een groot project lopen in Gent rond het plaatsen van zonnepanelen onder de noemer 'Zonnestad'. Dit project volgt zoals de Wijkwerf het principe van groepsaankopen en streeft naar meer zonnepanelen op daken in Gent en omstreken. Dit project is voornamelijk geënt op particulieren en bedrijven. Anders dan met de Wijkwerf betaalt dit project zichzelf terug en heeft de coöperatie hier geen subsidies voor nodig. Verder werkt de coöperatie samen met andere middenveldorganisaties om reclame te maken voor het project Zonnestad<sup>78</sup>. Naast particulieren stimuleren om zelf te investeren in zonnepanelen is "de core-business van een energie-coöperatie om zelf burgermiddelen te investeren [...] Wij willen zelf investeren en willen dat onze zonnepanelen komen op daken van de stad, bedrijven, vzw's, etc." vertelt Jeroen Baets, medewerker van Energent.

De Gentse coöperatie komt dus nog in contact met het stadsbestuur om hen te overtuigen om zonnepanelen van de coöperatie te installeren op daken van de gebouwen van de stad. De stad schrijft daarvoor een aanbesteding uit om een externe partij te laten investeren in zonnepanelen, zo moet het stadsbestuur zelf de investeringskost niet dragen en verkoopt de externe partij daarop de gegenereerde elektriciteit aan een lager tarief dan de markt. In praktijk verloopt deze manier van werken in Gent echter niet vlot. Er zijn reeds gesprekken geweest tussen Energent en het departement Facility Management (FM, bevoegd voor het patrimonium van de stad) voor het plaatsen van zonnepanelen, maar momenteel heeft isolatie voor FM meer prioriteit dan zonnepanelen. Verder leeft intern ook de discussie of de stad niet beter zelf investeert in

<sup>78</sup> Zie hiervoor: <http://zonnestad.energent.be/partners>

zonnepanelen i.p.v. het te laten doen door een externe partij. Ondanks de bedenkingen van FM werd toch één bestek uitgeschreven om zonnepanelen te plaatsen op negen scholen. Dit werd gerealiseerd door Energent.

Om deze omslag in beleid te verwezenlijken waren verschillende partijen betrokken. Vanuit verschillende hoeken kwamen vragen om zonnepanelen te leggen op de daken van scholen. Burgers vroegen aan de dienst Milieu en Klimaat naar de mogelijkheden om zonnepanelen te leggen op hun buurtschool. De dienst zelf was al lang vragende partij voor het plaatsen van zonnepanelen op gebouwen van de stad. De dienst vond verder ook een aanknopingspunt voor deze vraag binnen het project Buurzame Stroom. Met deze redenering trok de dienst Milieu en Klimaat meermaals naar het departement FM. Op hetzelfde moment knoopte Energent via de persoonlijke netwerken van vrijwilligers een gesprek aan met de burgemeester die daarop druk uitoefende bij het departement FM. Een tweede spoor van Energent liep via de contacten en de onderhandelingen met ambtenaren bij het departement FM.

### 3.5.8 Overzicht projecten en fasering in Gent



Tabel 6: overzicht projecten Gent

	2014 – 2019	2015 – 2018	2018 - 2022	2018
Project	Onderzoeksproject <b>Buurzame Stroom</b> : Zonnepanelen op alle daken in een afgebakende zone in de Dampoort en Sint- Amandsberg	<b>Wijkwerf 1.0</b> Groepsaankoop: Isolatie van particuliere woningen in 3 wijken	<b>Wijkwerf 2.0</b> Groepsaankoop: Isolatie van particuliere woningen in 8 wijken	<b>Zonnepanelen</b> op daken van 9 scholen
Initiator	Stad Gent	Energent	Stad Gent	Energent
Partners				
- Coöperaties	Energent, Ecopower & Partago	Energent	Energent	Energent
- Stad Gent	dienst Milieu en Klimaat, dienst Wonen & Energiecentrale	Energiecentrale	Energiecentrale & dienst Milieu en Klimaat	Departement FM, dienst Milieu en Klimaat & stadsscholen
- MVO	Samenlevings-opbouw & Domus Mundi	GMF	GMF	/
- Overige	UGent & Eandis	Buurt-initiatieven	/	Burgers

### Wat zijn de opmerkelijkste vaststellingen?

- Het **netwerk** in Gent is moeilijker te vatten in 'fases' gezien de diversiteit en overlap in de projecten. Wel zien we vanaf het begin een diversiteit aan verschillende partners verschijnen, er is dus snel sprake van een netwerk. We zien wel een eerste periode waarin geëxperimenteerd wordt met heel wat Europese projectmiddelen, en dat deze leiden tot een overheidsopdracht waarin opnieuw Europese subsidies voor de nodige middelen zorgen.
- Energent is op minder domeinen actief in vergelijking met Ecopower in Eeklo. Energent zet zich vooral in voor groepsaankopen, advies en informeren, en het ondersteunen van bewoners.
- Energent en het stadsbestuur komen **elkaar op veel domeinen tegen**: via aanbestedingen, uitwerken van een consortiumovereenkomst, aanvragen van subsidies en op ambtelijk en politiek niveau. Energent zoekt contact met het stadsbestuur via haar persoonlijke netwerken.
- In het project Buurzame Stroom zien we **problemen** van netwerken terugkeren: te veel doelstellingen, te veel actoren en een te losse coördinatie.
- In deze case zien we ook de invloed van bovenlokale regelgeving, met name de regels betreffende de 'liberalisering' van de energiemarkt maakt het voor Energent moeilijk om 'collectieve zonnepanelen' in wijken te installeren.
- Daarnaast valt het op dat er in deze case **veel andere middenveldorganisaties** opduiken: Partago, GMF, vzw Domus Mundi, Samenlevingsopbouw, Ecopower, etc. Bovendien treden er enkelen op 'in opdracht van' de lokale overheid. De visie en doelstellingen van deze middenveldorganisaties kunnen ook verschillen.
- Het stadsbestuur neemt een sturende houding aan wat betreft de Wijkwerf. Energent was de initiator van het project in Gent maar lijkt een meer afgebakende rol te vervullen (communicatie in de wijk en de organisatie van groepsaankopen).
- Er wordt t.o.v. samenwerkingen in andere steden veel breder ingezet op **diverse thema's** (zon, isoleren, proefprojecten), het gaat in Gent niet over het ontwikkelen van windturbines en dat maakt deze case atypisch t.o.v. Eeklo en Turnhout.



### 3.6 Case 3: Turnhout

Ook deze case gaat over een samenwerking met een startende coöperatie die veel belang heeft bij een goede samenwerking met het stadsbestuur. De focus in deze case is het ontwikkelen van windturbines. Verschillend met de case in Eeklo is dat er binnen dit lokale netwerk geen publieke grond beschikbaar is waardoor de lokale overheid minder impact heeft op het netwerk.

In Turnhout zien we hoe een burgerinitiatief via interpersoonlijke relaties een lokaal bestuur kan overtuigen van de waarde van het coöperatief gedachtegoed, ondanks dat de coöperatie nog in een opstartende fase zit waarin nog maar enkele projecten werden gerealiseerd. Dankzij de interactie tussen Campina Energie en het stadsbestuur kon het stadsbestuur in 2015 een private partner overtuigen om een eerste windenergieproject op te starten met Campina Energie. Momenteel zijn er geen concrete samenwerkingen tussen het stadsbestuur en de coöperatie maar liggen er wel toekomstige projecten op tafel inzake zonnepanelen en warmtenetten.

#### 3.6.1 Kennismaking tussen stadsbestuur en Campina Energie

Toen Campina Energie nog een werkgroep was binnen de vzw de Koep (zie 3.2.3.), werd in de loop van 2014 een platformgroep opgericht met als doel om draagvlak te ontwikkelen voor het lokaal produceren van duurzame energie via een coöperatie. In deze platformgroep werden o.a. stadssecretarissen, bedrijfsleiders en vakbonden betrokken. Via een breed netwerk wou men aantonen dat Campina Energie een volwaardige organisatie was én de focus leggen op de gehele regio van de Kempen. “De oprichters van Campina Energie hebben veel contacten in de ruime omgeving maar wel voornamelijk in en om Turnhout” vertelt Jef Van Eyck, bestuurslid van Campina Energie. Via het persoonlijk netwerk van de oprichters en met de steun van deze platformgroep was er een eerste formeel contact met het stadsbestuur van Turnhout. Daarnaast waren er ook reeds contacten via het burgerinitiatief ‘de Koep’, waaruit de coöperatie is ontstaan.

Deze contacten hebben vrij snel impact als in september 2014 op vraag van Campina Energie het schepencollege van Turnhout beslist om minimum 20% burgerparticipatie te vragen bij investeringen in windturbines. Een primeur voor de provincie Antwerpen. “Tot nu toe zijn we nog niet uitgedaagd op onze beslissing door commerciële projectontwikkelaars” vertelt Astrid Wittebolle, schepen van milieu. In maart 2015 evolueerde de werkgroep naar een volwaardige coöperatie.

#### 3.6.2 Eerste windproject Turnhout: Pampero wind

Gelijklopend met de windrush in 2009 werd in het lokaal bestuur van Turnhout een poging ondernomen een windplan op te maken. Wegens politieke onenigheid werd dit echter nooit goedgekeurd. Gedurende deze periode waren er veel geïnteresseerden om concessies te nemen op beschikbare gronden maar niet voor de effectieve bouw van een windturbine. Het is pas in 2013 dat een vergunningsaanvraag werd ingediend door Eneco voor het plaatsen van windturbines op privaat grondgebied in het industriepark. In september 2014, na uitgebreid overleg met het stadsbestuur, werd een herwerking van deze aanvraag ingediend en “in het college werd Campina Energie als potentiële partner naar voor geschoven om 20% participatie op te nemen in het project” vertelt Jef van Eyck, bestuurslid Campina Energie.

Bij het aanvragen van de vergunningen werd het participatiemodel voorgelegd. “Eneco is altijd positief geweest over het participatiemodel van de stad”, vertelt Marc Machielsen, omgevingsambtenaar. In november 2014 vingen de onderhandelingen aan tussen Eneco en Campina Energie en na een lang onderhandelingstraject kwam men tot een samenwerkingsovereenkomst in november 2015<sup>79</sup>. De windturbines werden opgenomen in een Special Purpose Vehikel (SPV) ‘Pampero’ waar Campina Energie na de bouw van de windturbine een aandeel van 20% van kon opnemen. N.a.v. de overeenkomst vond een eerste – succesvolle – werving van coöperanten voor Campina Energie plaats begin 2016. Het stadsbestuur heeft de participatievoorwaarden voorgelegd, heeft de vergunning verleend, heeft de procedure opgevolgd en extra infovergaderingen als voorwaarde opgelegd. We kunnen van een vrij sterke ‘coöperatieve’ houding van het stadsbestuur spreken, dat verschillende rollen heeft opgenomen en sterk heeft gefaciliteerd, op een manier die het anders voor de coöperatieve veel moeilijker zou hebben gemaakt.

In november 2017 waren de eerste windturbines op het grondgebied van Turnhout operationeel. Daarop nam Campina Energie in december 2017 het aandeel van 20% en was de eerste realisatie van de coöperatie een feit.

### 3.6.3 Ontwikkelen van intensere contacten

Anno 2019 zijn er nog geen concrete projecten tussen het lokaal bestuur en de coöperatie maar dat betekent niet dat er geen formele contacten zijn: zes wekelijks zitten de omgevingsambtenaar, Campina Energie en eventueel de bevoegde schepen samen om voorstellen en ideeën te bespreken. De schepen van milieu, Astrid Wittebolle, is op diverse manieren betrokken bij Campina Energie. De schepen kende de initiatiefnemers via persoonlijke contacten en partijactiviteiten (Groen). De stad bekijkt tijdens deze zes wekelijkse overlegmomenten hoe ze kunnen participeren en ondersteunen. Verder brengt de stadsdienst private actoren in contact met de coöperatie als er een potentieel interessante samenwerking uit kan voortvloeien. Het stadsbestuur zorgt louter voor de koppeling, de onderhandelingen nemen de actoren onderling op zonder tussenkomst van het stadsbestuur.

Het stadsbestuur werkt momenteel aan een aantal projecten die vorm beginnen te krijgen. Er werd o.a. een aanbesteding uitgeschreven voor het plaatsen van een warmtekrachtkoppeling waarbij gevraagd wordt naar 20% burgerparticipatie. Ook is er sprake van zonnepanelen plaatsen op de daken van stadsgebouwen. “Wij onderschrijven het coöperatieve gedachtegoed en bij het uitschrijven van toekomstige projecten zal dit opgenomen worden in de voorwaarden” vertelt Marc Machielsen, omgevingsambtenaar, al wordt benadrukt dat de wet van de overheidsopdracht gevolgd wordt.

### 3.6.4 Tweede windproject Pampero wind

Naar analogie van de samenwerking in 2015 krijgt het project ‘Pampero wind’ een vervolg op het industrieterrein van Turnhout. Het is de bedoeling om de samenwerking tussen Eneco en Campina Energie op eenzelfde manier te organiseren: opnieuw met 20% burgerparticipatie bij de realisatie van nieuwe windturbines in het Pampero project. Eén windturbine is momenteel

<sup>79</sup> We merken wel op dat we geen gesprek hadden met Eneco en hun mening over de samenwerking niet kennen.

vergund, de andere vergunning laat nog op zich wachten door bezwaarschriften van een bedrijf op het industrieterrein. De plaatsing van de turbines wordt verwacht in 2020.

Uiteraard zijn ook in Turnhout *for-profits* actief, die ondertussen ook hun aanvragen hebben ingediend. Naast de windturbines van Eneco en Campina Energie zijn op het industrieterrein van Turnhout nog diverse andere private projectontwikkelaars actief. In 2022 zullen 11 windturbines draaien in Turnhout, waarvan 4 windturbines 20% coöperatief zijn.

### 3.6.5 Overzicht projecten en fasering in Turnhout

	Fase 1		
	2016 – 2017 “Pampero wind I”	2016 – heden Zonneprojecten	2018 – 2020 “Pampero wind II”
Project	Vergunning voor 5 windturbines, 2 molens geplaatst	Kleinere projecten, plaatsen van PV	2 windturbines
Initiator	Eneco	Campina Energie	Eneco
Status project	Voltooid, bouwjaar 2017	Voltooid	1 windturbine reeds vergund
Partners	Eneco, IKA & Campina Energie	Diverse private partners & Campina Energie	Eneco & Campina Energie
Eigenaar grondgebied	Firma Bolckmans en Avery Dennison	Diverse private partners	Yepp en Philips

#### Wat zijn de opmerkelijkste vaststellingen?

- Het netwerk in Turnhout is in ontwikkeling. Het stadsbestuur ondersteunt het coöperatieve model en legt dit ook voor aan bedrijven die een vergunning aanvragen. Ze zoekt ook actief mee naar interessante partners voor Campina.
- Voor Campina Energie is het belangrijk om nauwe **relaties te onderhouden** met het lokale bestuur. Ze zijn hier zeer actief in, en bouwen contacten uit in de ruimere regio van de Kempen
- Een belangrijk onderdeel van deze netwerkstrategie zijn de persoonlijke relaties met diverse leden van lokale besturen.
- Net zoals in Eeklo het bouwen van een windturbine een opstart was voor Ecopower voor het verwerven van stabiele inkomsten, streeft Campina Energie naar een relatief ‘snelle’ instap in projecten met windturbines.

## 4 Analyse en vergelijking van de drie cases rond duurzame energie

In dit onderdeel kijken we naar de twee kernactoren: de energiecoöperaties en de lokale besturen. We kijken naar de beschikbare middelen en naar de gehanteerde strategieën. Tot slot bekijken we het samenspel vanuit een netwerkperspectief en gaan we na in welke mate onze drie bestuursmodellen in deze cases doorwerken.

### 4.1 Actoranalyse: de energiecoöperaties in het netwerk

#### 4.1.1 Positie op de markt

Het belang van coöperaties in het energielandschap is tot vandaag nog zeer beperkt. Ze nemen slechts 5 procent van de energiemarkt in België in (het gaat hier ook over het aandeel van de Waalse energiecoöperaties), waaronder 4 procent voor Ecopower:

“Onze droom is belangrijk: we willen op de energiemarkt. De energiemarkt wordt voor 95% gedomineerd door de grootste energiespelers. Engie, EDF-Luminus en nog een stuk of 5 kleine. Maar daar bovenop heb je nog 30 organisaties die eigenlijk de ambitie hebben om die 5% die ze nu maar hebben te vergroten. En van 5% is 4% van Ecopower. Dus 1% voor 30 organisaties. We willen samen een relevanter deel van de markt krijgen door de blijvende groei van hernieuwbare energie.” Jeroen Baets – medewerker Energent

Het gaat in België nog steeds over een beperkt fenomeen, ondanks de groei de laatste 10 jaar. Het marktaandeel bevestigt dit. In Eeklo zijn in 2019 zes van de 22 windturbines 100% coöperatief, ondanks de vele realisaties van de stad. In Turnhout zullen er in 2022 11 windturbines draaien, waarvan er vier voor 20% coöperatief zullen zijn. In het Gentse gaat het om 11 van de 43 windturbines, die voor 20% coöperatief zijn. Uit die cijfers blijkt dat het aantal windturbines in coöperatief beheer een minderheid is en dat alle gemeenten vooral klassieke windturbines plaatsen<sup>80</sup>.

#### 4.1.2 Verhoudingen tussen markt en coöperatie

De verhouding tussen de energiecoöperatieven en de private commerciële spelers is ambigu en complex. Ze staan bij momenten lijnrecht tegenover elkaar en verdedigen andere belangen maar halen beiden ook voordeel uit een samenwerking. Ze realiseren gemeenschappelijke projecten op een grotere schaal dan de coöperaties alleen zouden aan kunnen (cf. warmtenet). De commerciële spelers zien de coöperaties dan weer als partner voor de creatie van draagvlak. Dat zorgt ervoor dat ze makkelijk(er) vergunningen krijgen met weinig bezwaarschriften maar dat ze mensen kunnen motiveren om bijvoorbeeld in te tekenen op een warmtenet:

“De Belgen willen nog steeds eigenaar zijn van de chauffageketel in hun huis, als je naar een participatiemodel gaat en je meer burgers betreft, hoe makkelijker dat een aanleg gaat zijn omwille van het feit dat zij het verhaal voor u gaan verkopen. Die mond op mond reclame is onbetaalbaar.” Peter De Vylder – onderhandelaar Veolia NV

<sup>80</sup> Zie 5.2 in het conceptueel kader voor meer uitleg over het marktaandeel van energiecoöperaties in Vlaanderen

De animositeit tussen coöperaties en commerciële spelers heeft te maken met de doelstellingen die haaks staan op elkaar: aandeelhoudersmeerwaarde vs. meerwaardecreatie voor de samenleving. Daarnaast kunnen slechte samenwerkingen in het verleden partners wantrouwig maken. Daarom kan het lang duren voor een samenwerking tot stand komt. De kunst bestaat er in om raakvlakken te zoeken. In alle gevallen vergt samenwerking voor gemeenschappelijke projecten veel vertrouwen. Feit is dat de commerciële ontwikkelaar dominant is op de markt en bovendien stelden we reeds vast dat het bovenlokaal niveau de coöperaties flink beperkt in hun mogelijkheden. Dat alles heeft grote impact op de strategie van coöperaties.

### 4.1.3 Toegepaste strategieën

#### **Het multi level governance aspect vanuit de invalshoek van de coöperaties**

Hier gaan we dieper in op de gelaagde strategie van de energicoöperaties. Deze strategie is, minder dan de impact van wetgeving, een onverwacht aspect van het multi level governance karakter van de case. Via de jonge maar sterk uitgebouwde koepelorganisaties REScoop.EU en REScoop Vlaanderen hebben de coöperaties een blijvende impact op alle drie de netwerken en zijn bovendien nauw verweven met Ecopower.

In 2008 was Ecopower de enige energicoöperatie die actief was op het Vlaamse grondgebied. Door willekeurig op het internet te surfen legde de voorzitter van Ecopower, Dirk Vansintjan, eerste contacten met een Frans initiatief, Enercoop. Vanaf dat moment ging de bal aan het rollen voor de oprichting van een Europese koepelorganisatie en werd gezocht naar andere partners. In 2013 werd in België een vzw-structuur opgezet voor de stichting van REScoop.EU. Ondanks de prille leeftijd van de federatie vertegenwoordigen ze nu 1.250 coöperaties met leden uit een tiental EU landen.

Gedurende de oprichting van REScoop EU werd in samenwerking met twee Vlaamse en zes Waalse energicoöperaties een Belgische federatie opgericht. Deze hield echter niet lang stand. In 2015 werd dit opgesplitst in een Vlaamse en een Waalse kamer, vooral omdat de regionale wetgeving inzake hernieuwbare energie uit elkaar begon te lopen en de taalbarrière voor moeilijkheden zorgde. De Vlaamse federatie werd opgericht met de zes energicoöperaties die op dat moment actief waren in Vlaanderen: BeauVent, BronsGroen, Ecopower, Energent, Pajopower en Volterra. In 2019 zijn er 14 energicoöperaties lid van REScoop Vlaanderen. Er is tussen de coöperaties onderling een afspraak dat ze elk in een bepaalde regio van Vlaanderen actief zijn, Ecopower is de enige coöperatie die actief is over het volledig grondgebied van Vlaanderen en wordt als de ‘grote broer’ aanschouwd:

“Ecopower was de eerste Vlaamse energicoöperatie en ze hadden meteen veel succes en zijn bijgevolg nog steeds een inspiratiebron voor ons. [...] Wij hebben met Ecopower een samenwerkingsakkoord voor de Kempen: als wij een project hebben dat we niet alleen kunnen uitvoeren halen we er Ecopower bij.” Jef Van Eyck – bestuurder Campina Energie

Er kan gesteld worden dat Ecopower in samenwerking met de koepelorganisaties het landschap voor de energiecoöperaties uittekent, niet enkel in Vlaanderen maar ook in Europa. De macht van Ecopower en REScoop reikt veel verder dan enkel de lokale impact. Het feit dat een sterk uitgebouwde energiecoöperatie actief is in Vlaanderen kan de andere energiecoöperaties stimuleren. De daadwerkelijke impact van de koepelorganisaties blijkt uit de invloed die zij zowel op lokaal als bovenlokaal niveau uitoefenen.

### ***Top down strategie: invloed op wetgeving***

Zowel REScoop.eu en REScoop Vlaanderen hebben invloed op Europese richtlijnen en op de Belgische/Vlaamse wetgeving. Vooral op Europees niveau lijkt de koepel het meest succesvol, meer dan in eigen land. De toegang die ze voor zichzelf creëren naar politici en ambtenaren op centrale bestuursniveaus, de uitnodiging om deel te nemen aan verkennende gesprekken omtrent nieuwe beleidsrichtlijnen van de EU en het feit dat ze over partijgrenzen heen aanpassingen kunnen verkrijgen in wetteksten zegt veel over de sterkte van deze jonge koepelorganisatie. Dit zien we bijvoorbeeld in de nieuwe EU-richtlijn 'Clean energy for all Europeans' Package':

“Wij [REScoop EU] waren bij de besprekingen betrokken en zagen daar iets gebeuren dat ons niet zinde. De definitie van Local Energy Community werd gekaapt door de bedrijven. [...] Wij waren daar niet tevreden mee. Overigens: Wat is 'Local'? Local is in Frankrijk zo groot als Vlaanderen. We hebben dan medestanders gevonden om dat te veranderen naar 'Citizen', dat maakt duidelijk dat het over burgers gaat.” Dirk Vansintjan – Bestuurder REScoop EU en Ecopower

Ook op het nieuw wetboek voor de Coöperatieve Vennootschap (CV) had de koepelorganisatie REScoop Vlaanderen significante impact. Eerst werd er voor een CV geen apart wetboek voorzien en de wetteksten van een Besloten Vennootschap (BV) te gebruiken. Febecoop<sup>81</sup> schreef daarop samen met juristen zelf een volwaardig wetboek zodat ze niet twee wetboeken naast elkaar zouden moeten leggen én zodat de coöperatieve waarden (de 7 ICA principes) wettelijk verankerd konden worden. Dit is verwezenlijkt via lobbywerk van voornamelijk REScoop en Febecoop en via persoonlijke netwerken. Dirk Vansintjan heeft via connecties in diverse politieke partijen een overleg tot stand gebracht tussen de kabinetten van Koen Geens (CD&V) en Kris Peeters (CD&V) en politici als Meyrem Almaci (Groen) weten te mobiliseren om te onderhandelen over dit wetboek. Het primair argument was dat er geen tijd was om nog aan een apart wetboek voor een CV te werken maar toen de regering viel was er meer parlementaire vrijheid.

We merken op dat de koepel minder invloed heeft op Vlaams beleid en dat de lobby's van de private ondernemingen hier primeren om hun dominante positie op de markt te vrijwaren. Denk bijvoorbeeld aan de vernietiging van het participatiemodel van de provincie Oost-Vlaanderen. REScoop Vlaanderen zet nog steeds in op een decretale verankering van het principe. In 2016

<sup>81</sup> Febecoop is een intersectoraal platform van ondernemingen, netwerken en verenigingen die het coöperatief bedrijfsmodel verdedigen, promoten en ontwikkelen

werd door Vlaams parlementslid Johan Danen (Groen) een voorstel van decreet ingediend maar in januari 2019 werd dit voorstel verworpen<sup>82</sup>.

### ***Bottom-up strategie: invloed op lokale besturen***

Naast de top-down strategie, werkt de koepelorganisatie in samenwerking met de coöperaties ook aan een bottom-up strategie om zoveel mogelijk gemeentebesturen te overtuigen om in het draagvlakmodel te stappen, ondanks dus het feit dat er op het Vlaamse beleidsniveau nog steeds geen draagvlak blijkt te zijn:

“Onlangs is Daan Creupelandt [voorheen medewerker van Ecopower] van REScoop EU hier geweest om uit te leggen wat de instrumenten zijn en wat we kunnen kopiëren van andere steden. Hij vertelde dat ze binnenkort gaan lobbyen bij Vlaanderen voor de implementatie van de Clean Energy Package zodat dat zo goed mogelijk vertaald kan worden in Vlaamse wetgeving. Maar hij vertelde dat wij zelf ook iets konden doen. Hoe meer dat er binnen steden en gemeenten al geïmplementeerd is bv. het participatiemodel, hoe gemakkelijker het is om op Vlaams niveau iets gerealiseerd te krijgen” Sofie Verhoeven – projectcoördinator dienst milieu en klimaat Gent

Stad Gent heeft (voorlopig) het participatiemodel nog niet opgenomen in een gemeenteraadsbesluit (Eeklo en Turnhout deden dit in 2014), vandaar het bewuste bezoek van REScoop aan de dienst Milieu en Klimaat:

“Wij werken van onder uit. Er zijn steeds meer gemeenten die een gemeenteraadbesluit nemen waarin staat dat ze een deel van de omgevingsenergie willen voorbehouden aan de lokale gemeenschap. [...] In 2017 hebben wij ter gelegenheid van global wind day alle 300 gemeenten aangeschreven en gevraagd om een gelijkaardig initiatief te nemen als Eeklo en Maldegem. Steeds meer gemeenten ondertekenen de burgemeesterconvenant en stellen klimaatplannen op. Een draagvlakmodel vormt de lokale hefboom om de klimaatplannen te realiseren in samenwerking met de inwoners en bedrijven” Jan De Pauw – ingenieur Ecopower en lid Raad van Bestuur REScoop

Door met meerdere lokale overheden samen te werken kunnen ze druk uitoefenen op de Vlaamse overheid maar ook op andere lokale overheden die het initiatief nog niet implementeerden. De lokale energiecoöperaties ondersteunen de koepelorganisatie en helpen met het lobbywerk. De coöperaties zijn lokaal ingebed en hebben een breed persoonlijk netwerk om op te steunen. Het lobbywerk steunt voornamelijk op de goede interpersoonlijke relaties met de schepenen en ambtenaren.

### **Stap naar professionalisering**

Naast invloed uitoefenen op allerlei manieren is het ook relevant om te kijken in hoeverre coöperaties er in slagen zich tot een duurzame organisatie te ontwikkelen. Het zijn belangrijke kantelpunten bij middenveldorganisaties als ze de stap van vrijwilligersorganisatie naar professionele medewerkers zetten en er intern anders gewerkt wordt. De coöperaties hebben

<sup>82</sup> Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn op 24/01/2019

ondertussen allemaal de stap naar professionalisering gezet, zij het dat er grote verschillen zijn in de mate van professionalisering. Bij Ecopower is er al sprake van een heuse onderneming (+40 medewerkers) met nationale en internationale<sup>83</sup> activiteiten. Bij Energent is er sprake van vijf werknemers maar deze evolutie werd zeer recent gemaakt, bij Campina Energie startte de eerste medewerker in september 2019. Professionalisering hangt sterk samen met de groei van de organisatie en kan tot verschillende doelstellingen leiden tussen de verschillende stakeholders in het netwerk (dit bespreken we verder hier onder). Het concurrentiële aspect van de sector is soms moeilijk verenigbaar met de visie van de vrijwilligers en oorspronkelijke oprichters en kan voor spanningen zorgen. De evolutie naar professionalisering kan tot verschil in cultuur leiden tussen de stichters en de professionelen. Het kan bovendien als effect hebben dat er meer managementtechnieken worden toegepast en er een ‘ondernemende’ geest ontstaat in de organisatie. Dit kan op zijn beurt leiden tot moeizamere contacten met andere non-profit initiatieven en overheden.

### ***Professionalisering leidt tot uiteenlopende doelstellingen met andere actoren***

Wanneer een energiecoöperatie in een project stapt met diverse andere middenveldorganisaties en overheden dan kan de bedrijfslogica van de coöperatie ervoor zorgen dat het moeilijk(er) is om doelstellingen af te stemmen op elkaar. De doelstellingen van de verschillende actoren liggen verder uit elkaar, elk vanuit de eigen ambities en aard van hun organisatie:

“Energent is een commercieel bedrijf en daar zit soms de moeilijkheid. Voor hen moet het geld opbrengen terwijl wij met kansengroepen werken. Daar zit een clash natuurlijk. Wij moeten er voor zorgen dat er een goed aanbod is voor kwetsbare groepen terwijl dat zij daar weinig rendement uithalen. [...] Initieel was er afgesproken dat Energent ging zorgen voor een financieringsmogelijkheid zodat kansengroepen ook zonnepanelen konden installeren maar hun raad van bestuur heeft beslist dat ze daar niet voor konden zorgen. [...] Ik vind dat ergens normaal hoor maar wij bekijken dat anders. Wij kijken hoe we mensen een stap vooruit kunnen helpen, dat is helemaal niet commercieel.” Noor Van Weverberg – coördinator Buurzame Stroom Samenlevingsopbouw Gent

“Een bedrijf heeft winst als primaire doelstelling. [...] Een energiecoöperatie heeft eigenlijk als doelstelling om winst te maken, die winst uit te keren en om die winst te herinvesteren in de gemeenschap. De sociaalecologische doelstellingen van de organisatie kunnen heel groot zijn. Maar het is wel zo dat we natuurlijk op een markt zitten waar we geconfronteerd worden met de nood om heel werkefficiënt te zijn.” Jeroen Baets – medewerker Energent

“Vanuit het businessmodel van Energent maakt het in principe niet uit of het dak geïsoleerd is, of dat er enkel glas is in de woning. Maar vanuit stad Gent en de Energiecentrale wensen we geen PV-installaties op niet geïsoleerde daken te plaatsen. We vrezen immers dat de investering in PV een latere investering in dakwerken met het oog op dakisolatie in de weg staat. En daar botsen soms onze doelstellingen [met

<sup>83</sup> Ecopower verkoopt bijvoorbeeld pelletkorrels in Nederland en is voorzitter van REScoop EU



Energent]. We hebben wel dezelfde ambitie: Gent vol leggen met zonnepanelen, maar voor ons liefst op geïsoleerde daken.” David Cis – coördinator Energiecentrale

De doelstellingen van de organisatie kunnen wringen met het gemeenschappelijk belang van het project. De diverse uitgangspunten en posities leiden in het geval van onze case tot het actief zoeken naar compromissen. Het belang van de interpersoonlijke relaties blijkt dan.

#### 4.1.4 Hulpbronnen

Naast deze strategieën maken de coöperaties nog gebruik van een aantal hulpbronnen die hen verder ondersteunen in het uitbouwen van hun organisatie en netwerk.

##### **Contact met schepenen en interpersoonlijke relaties**

Een belangrijk element voor de bottom-up strategie is het contact met de schepenen van een lokaal bestuur. Door een goede relatie is het makkelijker om schepenen warm te maken voor een samenwerking met coöperaties. In het algemeen zien we (zeer) goede en regelmatige contacten, zowel persoonlijk als professioneel, tussen energiecoöperaties en schepenen. Ze treden in dialoog over o.a. het opnemen van het participatiemodel in een gemeenteraadsbesluit en de coöperaties kunnen hier ook op aandringen zonder de schepenen voor de borst te stoten. Het helpt dat er vaak al contacten waren, in een professionele context, voor de betrokkenen schepenen werden.

“Ik probeer altijd in termen van netwerken te denken. Met wie kan ik waarvoor samenwerken, welke contacten moeten we benaderen om iets gedaan te krijgen. We kennen natuurlijk niet iedereen en we zijn niet van alles op de hoogte maar daar proberen we creatief mee om te gaan.” Jef Van Eyck – bestuurder Campina Energie

##### **Gericht zoeken naar netwerken**

We zien een doelgerichte strategie om de juiste mensen te vinden die meteen voor draagvlak konden zorgen:

“In het begin waren er vijf mensen met elk een eigen netwerk betrokken bij de oprichting van Campina Energie. We hebben eerst opgelijst wat er allemaal moest gebeuren. We zijn met andere coöperaties gaan praten en hebben vervolgens een platformgroep opgericht om onze impact te vergroten en om geloofwaardigheid te creëren in de regio. Daarvoor hebben wij 20 mensen bij elkaar gezocht die over een groot netwerk beschikken. Bijvoorbeeld stadssecretarissen, vakbonden en bedrijfsleiders. [...] We hebben die mensen zowel gecontacteerd omwille van hun netwerk als voor hun sympathie voor Campina Energie.” Jef Van Eyck – bestuurder Campina Energie

##### **De stad als referentiebron: legitimiteit**

Deze goede contacten en vertrouwensrelaties met stadsbesturen zijn belangrijk voor de coöperatie om (bijkomend) legitimiteit op te bouwen. Samenwerkingen met lokale besturen zijn voor alle drie onze cases van essentieel belang geweest voor eerste projecten. De Wijkwerf (en de eerste werknemer) van Energent werd gesubsidieerd door het stadsbestuur, in Turnhout zorgde het stadsbestuur voor eerste contacten met Eneco en in Eeklo namen ze in 1999 het risico om een grootschalig project uit te besteden aan Ecopower. De eerste medewerker van Ecopower

en Campina Energie kon worden aangeworven vanuit de middelen die door hun eerste windturbine werden gegenereerd. Deze eerste (succesvolle) samenwerkingen bieden belangrijke onderhandelingsmarge voor coöperaties bij gesprekken voor nieuwe opdrachten met andere stadsbesturen en organisaties:

“De stad is een belangrijke bron van referenties, ook om naar andere steden en bedrijven te gaan. [...] Hoe groter onze portfolio is hoe makkelijker het is om kritische stemmen mee te krijgen. Meer personeelsleden zorgt ervoor dat je meer tijd ter beschikking hebt om gesprekken goed voor te bereiden. Dus je wordt wel meer en meer au serieux genomen.” Jeroen Baets – medewerker Energent

### **Expertise en gedrevenheid**

Opvallend is nog het samenvallen van expertise en gedrevenheid in de coöperaties. Een stadsbestuur heeft externe expertise nodig om een ecologische transitie te realiseren. Daarom zijn de energievoöperaties een belangrijke speler, zij trekken immers makkelijk mensen aan met technische expertise en de goesting om er mee aan de slag te gaan:

“Tot mijn verbazing stellen wij vast dat wij als kleine organisatie mensen aantrekken die op bepaalde vlakken meer kennis en expertise hebben dan het stadsbestuur. De kennis ligt voor een stuk bij ons, aan de kant van de burger.” John Vandaele – voorzitter Energent

De koppeling van expertise aan gedrevenheid is een zeer belangrijke factor voor de slaagkans van deze initiatieven. Jarenlang draaiden de coöperaties in vrijwilligersmodus, boeten de werknemers in op loon, moesten ze beroep doen op veel vrijwilligers met relevante kennis, etc.

“Als je iets concreet wilt doen dan moet je dingen kunnen berekenen, heb je kennis van wetgeving nodig, dan heb je technische profielen nodig, etc. Ik vind het ongelooflijk dat wij er in slagen om deze profielen aan te trekken in ons werkteam. Die komen precies spontaan aangewaaid.” Lina Avet – lid raad van bestuur Energent

### **Hoe (partij) politiek een rol speelt**

We merkten dat de coöperaties partijpolitieke neutraliteit belangrijk vinden op het lokaal niveau. Dit is noodzakelijk om relaties aan te gaan met alle lokale besturen, onafhankelijk van hun politieke constellatie. Het moet voor de coöperaties mogelijk zijn om met alle partijen van verschillende ideologieën samen te werken om te garanderen dat lokale overheden burgers zullen betrekken bij hernieuwbare energieprojecten. Gelinkt zijn aan één politieke partij kan de relatie verstoren. In Turnhout zien we bijvoorbeeld dat dit geleid heeft tot de beslissing om minder actief naar buiten te komen als ‘de Koep’, de vzw waaruit de coöperatie is ontstaan. ‘De Koep’ wordt sterk met Groen vereenzelvigd.

Op het lokaal niveau vertegenwoordigen de coöperaties een businessmodel. Ecopower vult aan dat de politieke kleur niet belangrijk is voor de ontwikkeling van nieuwe projecten omdat, eens lokale besturen door hebben dat het gaat over geld en het lokaal houden van deze middelen, ze snel overtuigd zijn van het nut van energievoöperaties:

“Wij hebben ondertussen medestanders van alle partijen. Ik kan nationalisten, socialisten, christendemocraten, liberalen en groenen inschakelen. Eens die bestuurders doorhadden dat we de switch moeten maken en moeten stoppen met ons geld te versmossen aan buitenlandse investeringen en grijze energiebronnen en dat we bovendien zuiniger kunnen omgaan met onze eigen hernieuwbare energie en dat ons geld ook nog eens lokaal besteed kan worden. [...] Het coöperatief gedachtegoed is niet links of rechts, het werkt in progressieve en conservatieve kringen.” Dirk Vansintjan - bestuurder REScoop en Ecopower

De coöperaties willen partijpolitiek neutraal zijn en brede samenwerking realiseren. Voor het lobbywerk i.v.m. windenergie en de positie van de coöperatieven in het energiebeleid, gebruiken ze op sleutelmomenten vooral de kanalen via de groene partijen, waarmee ze persoonlijk en in hun historiek nauw verbonden zijn. Bij zowel Ecopower, Energent, Campina Energie als de koepel REScoop zijn burgers betrokken die in het verleden of recent voor Groen actief waren. We zien dat de lokale besturen die we bestudeerden in de huidige legislatuur een groene schepen hebben voor klimaat (respectievelijk Tine Heyse, Bob D’Haeseleer en Astrid Wittebolle) en dat REScoop Vlaanderen partijvoorzitster Meyrem Almaci van Groen inschakelt bij de onderhandelingen voor de nieuwe vennootschapswetboeken met het kabinet van Koen Geens. De Europese Groen fractie financierde de eerste vergadering van REScoop EU. We maken hierbij de kanttekening dat er ook goede contacten worden onderhouden met andere partijen. Individuen die actief zijn in coöperaties zijn niet exclusief verbonden zijn aan de partij Groen en er bestaan meerdere samenwerkingen met lokale besturen waar andere constellaties heersen. Kijk bijvoorbeeld naar de samenwerking in Eeklo waar CD&V tot recent de burgemeester leverde.

## 4.2 Actoranalyse: lokale besturen in het netwerk

### 4.2.1 Hulpbronnen

De lokale besturen hebben een aantal hulpbronnen ter beschikking vanuit hun positie en bevoegdheden als lokale overheid.

#### **Grond in eigendom van het stadsbestuur**

We hebben hierboven aangegeven dat veel gronden ondertussen in concessie zijn genomen door de grote private spelers en dat een lokaal bestuur aan de vergunningen juridisch geen bindende voorwaarden over burgerparticipatie kan opleggen. Op eigen gemeentelijke gronden is dat natuurlijk anders en kan het stadsbestuur zelf een aanbesteding uitschrijven en participatie opnemen als beoordelingselement. Eeklo kon eigen gemeentelijke gronden ter beschikking stellen en daar kwalitatieve voorwaarden aan verbinden: 100 procent burgerparticipatie. De stad Turnhout en de stad Gent hebben geen eigen gronden ter beschikking. Het is echter wel zo dat elk lokaal bestuur kan inzetten op samenwerkingsverbanden met andere openbare besturen en partners die wel gronden in eigendom hebben (bijvoorbeeld met een intercommunale, het OCMW, kerkfabrieken en andere gemeenten).

### Lokale overheid als regulerende macht

Een lokale overheid kan een veelvoud aan hulpbronnen inzetten om een samenwerking met een partner te sturen en we zien dat hier in de cases veel gebruik van wordt gemaakt. Het lokaal bestuur kan bij de aanbesteding voorwaarden bepalen en daarin de keuze voor een partnerschap met een coöperatie een rol laten spelen. Zonder in detail te gaan, omwille van de vertrouwelijkheid, bleek dat de lokale besturen daarbij de voorwaarden vervat in de aanbesteding in de richting van een coöperatie kunnen sturen. De speelruimte hiervoor is echter ook beperkt bijvoorbeeld omdat de samenwerking gunnen aan een partner waarmee in de voorbereiding intens wordt samengewerkt, volgens de strikte regels van de aanbesteding eigenlijk niet kan. Verder zien we een lokaal bestuur ook **overheidsopdrachten** en **concessies** uitschrijven. Daarnaast zien we dat de **consortiumovereenkomst**, die in Gent wordt gebruikt, een instrument is om te ontsnappen aan de verplichting tot aanbesteding:

“Buurzame stroom is een onderzoeksproject. Het was geen aanbesteding. Het was een consortiumovereenkomst waarbij elke partner zich engageert om de doelstellingen te realiseren” David Cis – coördinator de energiecentrale

“Het was een soort samenwerkingsovereenkomst die we moesten afsluiten zodat ze geen marktbevragingen moesten doen” Lina Avet – lid raad van bestuur Energent

“De voorwaarden voor zo’n concessieovereenkomst zijn heel strikt. Enkel als het een echt vernieuwend project is, mag je werken met één specifieke partner. Het innovatieve karakter is een heel belangrijke voorwaarde om geld te mogen geven aan het consortium.” Tine Heyse – schepen van milieu

Over de **vergunningen** hadden we het eerder al in de cases van Eeklo en Turnhout. Het is aan het gemeentebestuur zelf om participatieverplichtingen op te leggen, in het besef dat die via de vergunning niet afdwingbaar zijn. Een aantal lokale besturen gaan die weg op. Via indirecte weg, voor andere vergunningen, kan vervolgens nog een vorm van druk worden uitgeoefend maar dat vergt al een volgehouden strategie van het lokaal bestuur. Het is bovendien een dunne lijn waarbij beroepsprocedures snel om de hoek loeren. Het toekennen van **subsidies** is alleen het geval in Gent, waar het dan ook, zoals in het eerste deel aangegeven, eerder gaat om een wijkrenovatieproject via onder andere energetische maatregelen. In de andere cases gaat het om economisch rendabele projecten (windturbines) en zijn subsidies niet aan de orde.

#### 4.2.2 Een draagvlak creëren

Eeklo is van onze drie cases het beste voorbeeld van een lokaal bestuur dat via participatie in windenergie steun heeft verworven voor een transitie, zij het al bij al in effect en omvang nog vrij beperkt. Het is duidelijk dat de actieve politieke en ambtelijke steun een sterke stimulans is om burgers tot participatie over te halen en een draagvlak voor windenergie te verwerven. Het voorbeeld van Eeklo lijkt er op te wijzen dat dit ook tot veel minder bezwaarschriften leidt, al speelt hier zeker mee dat Eeklo een van de pioniers was, toen windenergie in het algemeen nog veel minder contestatie uitlokte.

### 4.2.3 Politiek – ambtelijke verhoudingen en interne organisatie van het stadsbestuur

In de actoranalyse van de coöperaties gaven we reeds weer dat lokale besturen en vooral de onderlinge contacten een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van de coöperaties. Daarnaast zijn de interne werking en tradities van een stadsbestuur doorslaggevend voor een samenwerking. We verlaten het traditionele beeld dat schepenen beleid vormen en ambtenaren slechts uitvoerend zijn. We zien veel wisselwerking tussen beiden, daarnaast zien we dat ambtenaren behoorlijk wat invloed uitoefenen op de keuzes die in het beleid worden gemaakt. De ambtenaren zijn de reële regisseurs van de samenwerkingen tussen coöperatie en lokaal bestuur, binnen een welwillend politiek systeem en de leiderschapsrol van de individuele schepenen, waarmee zij op het vlak van ideeën en relaties nauw verbonden zijn.

#### Eeklo

##### *Opvallende rol voor sleutelfiguur Dirk Waelpuut*

De case in Eeklo steunt sterk op ambtelijk leiderschap. De dienst omgeving (voordien de dienst Milieu en de dienst Stedenbouw) bij de stad Eeklo is een proactieve dienst die naast de verschillende samenwerkingen met Ecopower ook voor andere duurzaamheidsprojecten en stadsvernieuwingsprojecten vooruitstrevend handelt (bv: eerste gemeente voor de aanleg van groendaken op stadsgebouwen; innovatieve stadsvernieuwingsprojecten). De aanwezigheid, het engagement en de strategie van de ambtenaar zijn daarvoor doorslaggevend:

“Het is altijd al een traditie geweest van de dienst omgeving om proactief te handelen. Ambtenaar Dirk Waelpuut is daar een enorme trekker geweest en heeft een dynamiek gecreëerd in die dienst. Ook bij de recentere aanwervingen, voor de aanleg van het warmtenet bijvoorbeeld, vinden we deze houding terug.” Koen Loete – oud-burgemeester

“Sommigen diensten zijn actief, heel progressief, ondanks van alles wat ze hier op het schepencollege van denken. Anderen diensten nemen een afwachtende houding aan en doen alleen wat de schepenen hen oplegt. Zo zitten wij niet in elkaar.” Dirk Waelpuut

De ambtenaar heeft het pad geëffend voor een samenwerking met een energiecoöperatie binnen het stadsbestuur en schepencollege. Hij werd op zijn verzoek gedeeltelijk vrijgesteld van zijn regulier takenpakket, kon een jury samenstellen voor de beoordeling van de dossiers, en slaagde er via overleg in andere stadsdiensten te betrekken. Er is dus sprake van een sterke ambtelijke organisatie, bewegingsvrijheid en een sterk maar eerder impliciet mandaat voor de ambtenaar.

##### *Vertrouwen van het schepencollege*

Na verloop van tijd krijgt de ambtenaar het vertrouwen van het schepencollege. Aanvankelijk (in 1999) werd het idee van de ambtenaar om windturbines te plaatsen eerder koel onthaald door het college. Na verloop van tijd wekte het dossier interesse op bij de schepenen van sport en financiën omdat het ook kon dienen om de energierekening van de lokale voetbalploeg te drukken. De ambtenaar vond er een politieke partner voor het verwezenlijken van een windproject:

“Veel hangt af van toevalligheden [...] Je moet inspelen op opportuniteiten die zich aanbieden. Plots is het daar.” Dirk Waelput

Later zou de professionele laag nog worden versterkt omdat een energieadviseur, betaald door Ecopower, gehuisvest werd in de burelen van de gemeente. Die adviseur bouwde contacten op met de bevoegde ambtenaren en schepenen zet daarin expertise en overtuigingskracht in en staat de ambtenaren bij bij het opstellen van nieuwe plannen:

“Ik word niet betrokken bij het uitschrijven van een bestek maar, ik ben wel betrokken in het voortraject waar er nagedacht wordt over hoe ze het kunnen aanpakken, wat de aandachtspunten en de doelstellingen zijn, hoe alle bevolkingsgroepen betrokken kunnen worden, hoe er meerwaarde gecreëerd kan worden voor de stad en haar inwoners etc. Daar geef ik input bij maar wat de stad Eeklo doet met die input is aan hun natuurlijk. Ik heb hier eigenlijk niets te zeggen maar vertel wel heel veel, vooral over wat we kunnen leren van goede voorbeelden in binnen en buitenland” Jan De Pauw – energieadviseur en ingenieur van Ecopower

### **Bestuursmodel**

Het stadsbestuur in Eeklo vertoont voornamelijk kenmerken van New Public Governance met een betrokken en actief lokaal bestuur in een nauw partnerschap met Ecopower. Een aantal voorbeelden: er worden naast kwantitatieve ook kwalitatieve voorwaarden opgenomen in de aanbesteding voor een windturbine die de poort opende voor een coöperatie om in te tekenen op de aanbesteding, er zijn nauwe onderlinge contacten tussen Ecopower en het lokaal bestuur (aanwezigheid van Jan De Pauw op de stadsburelen), er is een open overlegstructuur tussen de partners, etc. Daarnaast wijst de aanwezigheid van Jan De Pauw ook op een vernieuwende houding m.b.t. de bureaucratische vormgeving van de stad Eeklo: het stadsbestuur voert in principe haar eigen beleid uit, vertrekkend vanuit de eigen diensten, maar staat toe dat een externe partner mee in de eigen organisatie actief is.

## **Gent**

### **Complexe coördinatie en diversiteit tussen diensten**

In de case Gent komen we meerdere stadsdiensten tegen voor verschillende acties of projecten (de Wijkwerf en Buurzame Stroom): de diensten Wonen, Facility Management (FM) en Milieu en Klimaat. Wat opvalt bij het analyseren van het stadsbestuur in Gent zijn de silo's waar de verschillende diensten in vervat zitten en die het moeilijk maken om diensten te coördineren:

“Ik coördineer het project Buurzame Stroom vanuit de dienst Milieu en Klimaat, iemand van de dienst Wonen coördineert het project En Route [*beiden projecten van de stad in de Dampoortwijk*]. Energent en Samenlevingsopbouw zitten daar in opdracht van ons en Domus Mundi zit daar in opdracht van de dienst Wonen. Het is extreem moeilijk om dat gecoördineerd te krijgen, er is een veldwerkersoverleg maar die komen niet vaak genoeg samen. [...] Als het niet bij één partij zit dan gebeuren er fouten. Wat al heel veel zou

helpen zijn wat praktische zaken zoals Domus Mundi, de Energiecentrale en Energent die op dezelfde bureaus zitten” Sofie Verhoeven – projectcoördinator dienst milieu en klimaat

De coördinatie wordt bemoeilijkt omdat de diensten verschillende visies hebben over bijvoorbeeld het plaatsen van zonnepanelen op de daken van de stad:

“Als het aan ons ligt, liggen er op alle daken van de stad zonnepanelen en groendaken. Wij vinden dat je als stad het goede voorbeeld moet geven maar Facility Management beheert alle gebouwen van de stad en die hebben hun eigen prioriteiten en hun eigen organisatiecultuur.” Sofie Verhoeven – projectcoördinator dienst Milieu en Klimaat

Het valt ons op hoezeer de cultuur in de verschillende stadsdiensten verschillend is. Dat werkt door op hun houding, rol en verhoudingen. Het departement Facility Management lijkt eerder een klassieke overheidsbureaucratie, erg gericht op de eigen dienstverlening en routines, binnen een strak aangestuurd politiek kader. De dienst Milieu en Klimaat lijkt meer open te staan voor vernieuwing en voor samenwerking. Overheen de verschillende diensten, lijkt het erop dat de stad Gent sterk gericht is op eigen dienstverlening en op een sterke aansturende rol van het stadsbestuur.

Energent komt als coöperatie in een complexe interne organisatie terecht met verschillende sturingsbenaderingen waardoor Energent soms zelf in een coördinerende positie terecht komt. We verwijzen naar het project Buurzame Stroom waar het stadsbestuur steeds meer actoren begon te betrekken over verschillende stadsdiensten heen waardoor burgers (tot vervelens toe) meerdere stadsdiensten en MVO's over de vloer kregen waarna Energent alsnog moest langsgaan om de technische uitleg van het project te doen.

### ***Dominant stadsbestuur in het Gentse landschap***

Er wordt ingezet op het uitvoeren van eigen beleid met eigen diensten en mensen, met als gevolg dat het lokaal bestuur zich op het terrein van de energiecoöperatie begeeft. De Energiecentrale, een EVA<sup>84</sup> van de stad, werd in 2016 hervormd. Deze hervorming betekende dat de organisatie haar actieterrein verbreedde waardoor er overlap ontstond tussen het Wijkwerfproject van Energent en de doelstellingen van de Energiecentrale. Waar er voor de Wijkwerf eerst sprake was van tijdelijke subsidies per wijk werd in 2018 een overheidsopdracht uitgeschreven door de dienst Milieu en Klimaat waardoor Energent nog slechts een deeltaak (opstellen van een gericht wijkcommunicatieplan) kon opnemen in het project de Wijkwerf:

“Voorheen hadden we al een subsidie-overeenkomst [ met Energent voor de Wijkwerf] maar voor het BE REEL! project was het noodzakelijk om dit in een overheidsopdracht te gieten. [...] Wij willen dat er zoveel mogelijk PV gelegd wordt op Gentse daken maar wij moeten ook wel zien dat dat correct gebeurt. Dat is een belangrijke taak voor de overheid. Daarom dat die coördinatierol van een Energiecentrale ook een goede is. We

<sup>84</sup> Een extern verzelfstandigd agentschap (EVA): is door de stad opgericht maar een grote organisationele autonomie.

proberen zoveel mogelijk af te stemmen met alle partners in het veld.” David Cis – coördinator Energiecentrale

“In de stad heerst er een filosofie van co-creatie maar een stad zoals Gent wil heel veel dingen zelf doen, omdat ze dat ook kunnen. Bepaalde dingen kunnen of mogen ze niet zelf doen en dan laten ze het aan de markt over. [...] Binnen Gent zullen wij nooit dezelfde zelfstandigheid realiseren als erbuiten. Bijvoorbeeld bij Wijkwerf projecten in Gent zijn wij veel meer ingehokt dan erbuiten. Buiten Gent doen we wat we willen. Binnen Gent moet de communicatie besproken worden en de proces-flow hangt helemaal vast aan systemen van de stad.” Jeroen Baets – medewerker Energent

Via de ondersteuning van de stad Gent kan Energent personeel tewerkstellen, dat geeft Energent ook de mogelijkheid om buiten Gent met o.a. de Wijkwerf actief te zijn in een minder stringent handelingskader dan in Gent zelf. Een zekere vorm van afhankelijkheid binnen Gent leidt tot minder afhankelijkheid buiten Gent. De dienst Milieu en Klimaat neemt in het project de Wijkwerf een positie van sterke aansturing in en slechts een fragment van de opdracht van de oorspronkelijke Wijkwerf wordt toebedeeld aan Energent. Oorspronkelijk organiseerde Energent de volledige Wijkwerf alleen, in de huidige overeenkomst stelt Energent een gericht wijkcommunicatieplan op. Aan de andere kant zien we diezelfde dienst bij het project Buurzame Stroom een open partnerschap aangaan met Energent waarover slechts beperkte vormen van verantwoording afgelegd moeten worden.

### ***Bestuursmodel***

Het stadsbestuur in Gent vertoont een mix van bureaucratische en ‘New Public Governance’ kenmerken. Intern zijn de verschillende stadsdiensten zeer divers qua cultuur en organisatie en veel is afhankelijk van de mentaliteit en tradities binnen deze diensten. We zien doorheen de diverse projecten binnen de dienst Milieu en Klimaat meerdere bestuursmodellen verschijnen. We zien bijvoorbeeld een opstoot van het bureaucratische systeem bij de ‘doorstart’ van de Energiecentrale waar de stad de keuze maakt om een eigen dienst uit te bouwen. Op die manier treden ze op het terrein van middenveldorganisaties. In diezelfde dienst zien we echter ook de ontwikkeling van netwerken die erg geënt zijn op het New Public Governance, bijvoorbeeld het project Buurzame Stroom. Energent kon de krijtlijnen van de consortiumovereenkomst uittekenen en werd bovendien coördinator van het project, de stad laat een andere partner hier het voortouw nemen. Er is hier sprake van een horizontale verhouding tussen de partners.

### **Turnhout**

#### ***Vertrouwen van het schepencollege***

In Turnhout is er sprake van een onderling vertrouwen tussen de dienst Omgeving en de schepen van Milieu:

“Ik vertrouw en reken op de expertise van de ambtenaren. Dat doe ik voor 100%. En ik denk dat dat omgekeerd ook wel zo is. Zij [*de ambtenaren*] vertrouwen er op dat ik



dezelfde visie deel, los van de politiek.” Astrid Wittebolle – schepen voor Milieu en Energie

“De schepen creëert voor een stuk mee het draagvlak binnen de politiek. Ze moeten daar *[het ontwikkelen van een warmtenet]* achter staan en dat mee onderschrijven. Ambtelijk is dat een heel technisch en juridisch verhaal maar de verantwoording naar het schepencollege toe is ontzettend belangrijk.” Marc Machielsens – omgevingsambtenaar

Deze goede contacten met zowel de huidige als voormalige schepenen zorgen ervoor dat de dienst en haar ambtenaren vrijheid hebben verworven om beleid mee te sturen en een actieve rol op te nemen in de ondersteuning van de startende coöperaties.

### ***Proactief stadsbestuur***

De dienst milieu en groen bij de stad Turnhout is een sterke dienst met een aantal ambtenaren die doorheen de jaren redelijk wat speelruimte heeft verworven. Door de opbouw aan expertise binnen de dienst kon men bijvoorbeeld meewerken aan het huidige bestuursakkoord. De onderlinge visie tussen de dienst en de schepen is het resultaat van een groeiproces en uitvoerig overleg. Men kan momenteel spreken van een gealigneerde visie.

In 2009 werd een poging ondernomen om een windplan op te maken. Wegens politieke onenigheid werd dit nooit goedgekeurd. In 2014 werd echter wel de beslissing genomen door het schepencollege om minimum 20% participatie op te leggen bij investeringen in windturbines. Verder werkt de dienst milieu en groen momenteel aan een aantal vooruitstrevende projecten (in samenwerking met andere diensten) voor het creëren van een klimaat robuuste stad. Ze werken rond geothermie en warmtenetten en denken ze na over hoe ze het energielandschap in de toekomst willen invullen. Op het vlak van de windturbines op het industrieterrein neemt het stadsbestuur evenzeer een ondersteunende rol op:

“Onze rol is eigenlijk beperkt tot het verlenen van vergunningen, het opvolgen van de procedure. [...] Wij vragen altijd extra informatievergaderingen, dus wij zijn iets strikter dan de wetgeving en dat volgen wij op. Wij proberen een zo goed mogelijk contact tussen Eneco en Campina Energie te verzorgen.” Marc Machielsens - omgevingsambtenaar

Het schepencollege zorgde zelf wel voor de eerste contacten tussen Campina Energie en Eneco:

“In het college werd Campina Energie als potentiële partner naar voor geschoven om 20% participatie in te vullen in het Pampero project” Jef van Eyck – bestuurslid Campina Energie

Het stadsbestuur van Turnhout slaagt erin om het participatiemodel op te leggen aan een private ontwikkelaar en is daarmee een uitzondering.

### **Bestuursmodel**

Het stadsbestuur vertoont voornamelijk kenmerken van New Public Governance. Het stadsbestuur neemt een ondersteunende rol op bij het ontwikkelen van de windturbines. Toch zien we dat het stadsbestuur erin slaagt het participatiemodel op te leggen en als intermediair te fungeren tussen een private projectontwikkelaar en een coöperatie. We spreken hier van een faciliterende en bemiddelende overheid.

## **5 Conclusie**

Onze casestudie analyseert de interacties tussen lokale besturen en energiecoöperaties, waarbij we kijken *of* en *hoe* er netwerken ontstaan rond doelstellingen van duurzame energievoorziening. Het rapport schetst een gelaagd portret van deze lokale netwerken: van de bovenlokale macro-laag (waar allerlei regelgeving en beleid van belang is) over de meso-laag van de dynamieken, verhoudingen en doelstellingen van de betrokken organisaties tot de micro-laag waarbij ook interpersoonlijke relaties belangrijk zijn. In deze conclusie gebruiken we deze rijke beschrijving om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Welke ‘netwerken’ herkennen we tussen lokale besturen en middenveld in de domeinen van duurzame energie? Hoe functioneren en hoe evolueren netwerken? Herkennen we binnen deze netwerken, onder andere, zogenaamde ‘boundary spanners’, welke positie nemen zij in en met welke strategieën gaan ze te werk?
2. Welke effecten hebben deze netwerken op de middenveldorganisaties in het netwerk? Welke strategieën hanteren zij binnen het netwerk? Wat is het gevolg op de doelstellingen en werking van de organisaties?
3. Welke effecten hebben deze netwerken op de lokale besturen? Hoe organiseren zij zich binnen dit netwerk? Wat is het effect op de verhouding tussen politici en ambtenaren?

### **5.1 Netwerken**

We hebben aan de hand van het model van Ansell en Gash een analyse kunnen maken van de drie lokale netwerken. We gebruikten de vier analytische delen van dat model: de startcondities, het institutioneel ontwerp, het leiderschap en het proces van samenwerking. We vatten onze belangrijkste bevindingen samen. In het algemeen merken we dat de analyse via de netwerking een genuanceerd beeld geeft omdat we oog hebben voor de interne differentiatie binnen de lokale besturen tussen verschillende diensten, voor de verschillende rollen van ambtenaren en politici. Dat geldt voor de drie cases, in het bijzonder voor de stad Gent omwille van de omvang maar ook omwille van het verschillende object waarrond de netwerking zich concentreert (wijkrenovatie) en waardoor ook meer diensten betrokken moeten zijn. De netwerkbenadering biedt een gedifferentieerd beeld van het functioneren van de coöperaties, bv. over de relatie tussen vrijwilligers en professionelen en hun verhouding tot de klassieke energiebedrijven. Door de netwerkbenadering tot slot kunnen we ook zien hoe het proces evolueert en hoe organisaties werken door de acties van mensen die voor die organisaties optreden. Het meso- en het micro-niveau zijn verweven.

### 5.1.1 Verscheiden netwerking

Vooreerst zien we aan de hand van dit model de verscheidenheid tussen de drie cases. Het model van netwerking in Eeklo is, voor wat de relatie tussen stadsbestuur en Ecopower aangaat, zeer collaboratief van bij aanvang tot nu. Het gaat over een volwaardig partnerschap. Het proces van samenwerking is doorheen de tijd intensiever geworden, heeft zich nog verbreed en heeft zich verankerd in een structurele relatie, verpersoonlijkt in de persoon van een werknemer van Ecopower die bij de stadsdiensten werkt. Het model van netwerking in Gent is complexer: het object van netwerking is de wijkrenovatie, inclusief de duurzame energie. We spreken niet over dezelfde startcondities als deze die kenmerkend zijn voor de problematiek van productie van windenergie zoals in Eeklo en Turnhout. De interactie tussen stad Gent en de Energent domineert minder de netwerking dan in de twee andere cases. Hier zijn meerdere actoren in het netwerk betrokken, onder andere ook nog andere middenveldorganisaties. Dat is in Eeklo en Turnhout niet het geval. De middenveldorganisaties in Gent, zoals het GMF en Samenlevingsopbouw hebben eigen doelstellingen die tot discussie leiden in het Gentse netwerk. Het netwerk in Turnhout is nog in ontwikkeling maar lijkt wel steeds meer te evolueren naar een collaboratief netwerk.

De institutionele context waarin de netwerking in Eeklo is gestart is veranderd tijdens het proces en heeft belangrijke impact gehad op de verhoudingen tussen het stadsbestuur en de klassieke energiebedrijven. In Eeklo en Turnhout valt op hoe het institutionele ontwerp sterk wordt vormgegeven door de impact van centrale regelgeving in de vorm van decreten (ruimtelijke ordening) of de afwezigheid daarvan (coöperatieve verplichtingen, warmtenetten). In beide gevallen bepaalt dat de manoeuvreerruimte van de lokale besturen en die wordt in het algemeen eerder ingeperkt. In Gent zijn de actoren in het netwerk vrijer om hun eigen institutioneel kader te maken; de interventies van de centrale overheden zijn in deze case beperkter. Het lijkt er op dat het netwerk in Gent nog niet het punt van consolidatie heeft bereikt: er blijven discussies over de rolverdeling en over de coördinatie, over de rol van het stadsbestuur zelf versus de rol van middenveldorganisaties en van Energent. Het leiderschap in deze drie cases is het sterkst ontwikkeld in Eeklo, is diffuser in Gent en is nog niet zo uitgesproken op dit moment in Turnhout. In de drie cases zijn er wel mensen die zorgen voor ‘boundary spanning’ en die de rol van ‘boundary spanner’ vervullen, daar komen we hieronder nog op terug.

We zien verschillen met betrekking tot de intensiteit van samenwerking: een ‘collaboratief’ netwerk waar gezamenlijke doelstellingen worden uitgewerkt; een lokaal netwerk met wisselende coalities waar het soms ontbreekt aan coördinatie en leiderschap; een nog ontluikend netwerk waar al veel aan visieontwikkeling wordt gedaan en de eerste stappen naar meer samenwerking worden gezet. Tegelijk zien we voor al deze netwerken dat zij op veel vlakken stoten op wat zich buiten het strikt ‘lokale’ afspeelt. We denken dan niet enkel aan regelgeving (Vlaams, federaal, Europees), maar ook het klassieke *for-profit* model dat nog steeds de energiemarkt domineert.

Tegelijk tonen we in dit rapport hoe lokale netwerken kunnen **evolueren**. Er is in het model aandacht voor de ‘startpositie’ van de verschillende actoren, maar we zien hoe doorheen de vorming van het netwerk posities kunnen verschuiven. Een belangrijke factor daarbij is dat net

door het samenwerken met lokale besturen coöperaties zich kunnen versterken op de energiemarkt en daardoor op hun beurt weer meer invloed kunnen uitoefenen. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is Ecopower. We zien echter ook hoe Energent en Campina Energie deze strategie nastreven. Een belangrijke drijfveer hiervoor lijkt de *professionalisering* van de coöperaties te zijn die mede tot stand komt door nauwe samenwerkingen met lokale besturen. Op die wijze lijken netwerken alvast een grote impact te hebben op de coöperaties (we gaan daar dan ook dieper op in 5.2.). Deze lokale besturen versterken op die manier de coöperaties en dragen indirect bij tot de politisering van het energiedebat.

### 5.1.2 (Partij)Politiek

We hebben oog gehad, meer dan in het model van Ansell en Gash, voor de impact van (partij)politiek. Dit is voor de coöperaties een belangrijke factor en wel op twee manieren. Ten eerste stellen de coöperaties dat zij **'politiek neutraal'** te werk gaan, waarmee ze benadrukken dat zij willen en kunnen samenwerken met verschillende politieke partijen, vanuit diverse ideologische posities, die het belang van deze vorm van burgerbetrokkenheid kunnen onderschrijven en het belang van duurzame energie inzien. 'Politiek neutraal' staat hier voor 'partijpolitieke' neutraliteit. Dit wijst er op dat partijpolitiek in deze betekenis de lokale relaties kan *verstoren* indien de coöperatie te veel geïdentificeerd wordt met één partij. Al is dat ook te relativeren volgens sommige respondenten: zodra coöperaties hun *businessmodel* voorleggen maakt politieke kleur minder uit, dan gaat het over het genereren van opbrengsten van en voor de lokale gemeenschap.

Maar, en zo komen we bij het tweede punt, deze coöperaties streven uiteraard ook een eigen visie van maatschappelijke verandering na, en in die zin zijn ze wel degelijk **'politiek' actief**: ze proberen van onderuit en via burgerparticipatie de visie van verschillende overheden op het vlak van 'duurzame energie' te beïnvloeden<sup>85</sup>. Die politieke houding leidt tot goede contacten met bepaalde politieke partijen – zo zien we toch dat er in elke case goede tot nauwe contacten zijn met Groen, zowel op lokaal niveau, maar ook op het Vlaamse en Europese niveau. In deze zin is 'partijpolitiek' een deel van het persoonlijke en organisationele netwerk van de coöperaties, waarbij een politieke partij deel van de 'koppeling' kan zijn tussen de coöperaties en het (boven)lokale bestuur. Deze rol van politieke partijen is eigen aan de Vlaamse lokale besturen.

### 5.1.3 Boundary spanning

Deze 'koppeling' binnen lokale netwerken brengt ons bij het thema van 'boundary spanning'. Onze casestudies tonen hoe er op verschillende wijzen over de 'grenzen' van organisaties en domeinen wordt gewerkt, maar ook dat er *coördinatieproblemen* opduiken als dit spaak loopt. Laten we eerst kijken naar waar er wel aan boundary spanning wordt gedaan: deze rol wordt opgenomen door verschillende personen. De rol van **ambtenaren** is onmiskenbaar, zeker maar niet alleen in Eeklo dat het meest uitgesproken voorbeeld vormt. Hier zocht een ambtenaar niet alleen contact met een coöperatie, maar kon hij ook verbindingen maken tussen verschillende diensten van de lokale overheid. Zoals hij zelf ook aangaf is zijn ervaring en kennis hier van groot

<sup>85</sup> Zie ook het rapport van CSI Flanders over de politieke rol van het middenveld: Oosterlynck, S., Hertogen, E., & Swerts, T. (2017). *De Politieke Opdracht van het Middenveld ter Discussie: Nieuwe Vormen van Politisering (CSI Flanders Spotlightpaper)*. Universiteit van Antwerpen. URL=<https://middenveldinnovatie.be/publicaties/>

belang: “Ik ben er al heel mijn leven mee bezig [...] Ik ben opgeleid als landbouwarchitect, stedenbouwkundig en milieudeskundige.”. Wat we ook al verschillende keren hebben benadrukt, is dat deze proactieve strategie samenhangt met de nodige *politieke steun*: enerzijds zorgt politieke ruggensteun voor de nodige ruimte, anderzijds stimuleert het proactief opzoeken van nieuwe initiatieven ook een politieke dynamiek. Het is omdat ambtelijk initiatief kan en mag door de steun van politici, actief of eerder passief, dat vervolgens initiatieven tot stand komen die politici zelf overtuigen van het belang van wat ze aan het doen zijn. Ambtenaren zorgen soms ook voor subtielere verbindingen tussen middenveld en overheid, zoals we zien in Turnhout waar er op regelmatige basis ideeën worden uitgewisseld. In Eeklo is de ‘boundary spanning’ nu eerder een teamgegeven omdat er drie experten-figuren zijn die samen de motor vormen van de netwerking. Ze vullen elkaar aan, brengen andere expertise in en hebben elk toegang tot andere organisaties. In Gent is de ‘boundary spanning’ diffuser en qua effect lager in te schatten dan in Eeklo. Het lijkt er wel op dat Energent op cruciale momenten deze rol opneemt, samen met stedelijke ambtenaren, vooral vanuit de dienst Milieu en Klimaat. In Turnhout wordt de ‘boundary spanning’ vormgegeven door een paar actieve burgers, ondersteund door een actieve ambtelijke dienst en met een sterke politieke steun van de bevoegde schepen.

De cases tonen hoe er vanuit het **middenveld** actief aan boundary spanning wordt gedaan, met name door ambtenaren en politici samen te brengen voor het streven naar duurzame energie (denk aan het zes wekelijks overleg in Turnhout of Energent dat de paden naar de verschillende diensten van de stad bewandelt). Bij onze cases zijn de vrijwilligers en professionelen van Ecopower het sterkste voorbeeld in het leggen van verbanden tussen politici, ambtenaren en middenveld, waarbij ze zowel op lokaal als bovenlokaal niveau erg actief zijn. Opvallend is hoe ‘boundary spanning’ ook *formeel* vertaald wordt in het aanstellen van een permanente medewerker met kantoor in het lokale bestuur.

Er is een verschil tussen ‘boundary spanning’ en beleidsbeïnvloeding: boundary spanning heeft te maken met hoe samenwerking binnen een netwerk vlot en efficiënt kan verlopen in functie van het uitvoeren van gezamenlijke doelstellingen. De Gentse case illustreert dat dit bovendien niet vanzelfsprekend is. We zagen dat het moeilijk was om verbindingen te maken tussen de ‘**kokers**’ van de stedelijke administratie. Het verschil met Eeklo zal zeker te maken hebben met de *schaal*: in een kleinstedelijke administratie kan een sterke ambtenaar, zeker als hij politieke steun heeft, al sneller dwarsverbanden leggen dan in een complexe grootstedelijke administratie. Het aantal betrokken diensten bij windenergie is beperkter dan bij wijkrenovatie, maar ook in Eeklo zien we verschillende snelheden en dynamieken tussen diensten.

We merken dat in Gent niet alleen twee stedelijke diensten (‘Wonen’ en ‘Milieu en Klimaat’) van eenzelfde departement (‘Stedelijke Ontwikkeling’), maar ook een stedelijk agentschap (Energiecentrale) in dezelfde buurt (Dampoort) actief zijn met gelijkaardige doelstellingen (renovatie, isolatie). Bovendien treden hier ook middenveldorganisaties (Domus Mundi, Gents Milieufrent) op in een uitvoerende rol in opdracht van die verschillende diensten. Ook zijn de verschillen tussen de projecten opvallend: in Buurzame Stroom kan Energent een coördinerende rol opnemen, terwijl ze binnen de Wijkwerven in een uitvoerende rol optreedt. Ondanks de vaak gelijklopende algemene doelstellingen, slaagt men er moeilijk in om de grenzen tussen

organisaties en bureaucratische kokers te overstijgen en kunnen sterk op elkaar gelijkende projecten heel anders verlopen.

## 5.2 Impact op het middenveld

### 5.2.1 Professionalisering

In alle cases zien we dat het werken met betaalde beroepskrachten belangrijk is voor de coöperaties. Ecopower is uiteraard sterk geprofessionaliseerd, maar ook bij Energent en Campina Energie is er sprake van (beperkte) professionalisering. Zowel in Eeklo als Gent zien we hoe de samenwerking met de lokale overheid er mee voor gezorgd heeft dat coöperaties de middelen verwerven om (verder) te kunnen professionaliseren. Dat is niet de enige aanleiding, de coöperaties zijn marktspelers die op basis van eigen inkomsten werknemers aannemen. Hier willen we echter even stil staan bij de impact van het samenwerken met lokale overheden als het gaat over professionalisering. We spraken eerder over een zgn. **dubbele “reflex”**<sup>86</sup>: enerzijds zoeken middenveldorganisaties de overheid op voor middelen en ondersteuning, waardoor men kan professionaliseren; anderzijds zoeken overheden nieuwe initiatieven op om er sneller vat op te krijgen en werken ze mee professionalisering in de hand. Dat lijken we in onze cases tot op zekere hoogte ook te zien. Zowel in Eeklo als in Gent zien we hoe de samenwerking gepaard gaat met projectmiddelen om professionals aan te nemen, en in Turnhout zien we hoe de coöperatie open staat voor samenwerkingen om te kunnen groeien. Middenveldorganisaties kunnen zich zo meer toeleggen op hun activiteiten, en overheden zorgen dat ze zich van een zekere kwaliteitsvolle dienstverlening verzekeren die hen ook helpt hun beleidsdoelstellingen te realiseren. Een gevolg van die professionalisering is dat de coöperatieven aan *legitimiteit* winnen, zowel naar andere lokale overheden toe als op de energiemarkt (naar consumenten en andere ondernemers). De samenwerking met lokale besturen is zowel aanleiding tot legitimiteit als dat de samenwerking de legitimiteit weer versterkt en er bijvoorbeeld voor zorgt dat de lobbying vanuit de coöperaties meer impact kan hebben.

Een ander mogelijk gevolg van het stimuleren van professionalisering vanwege overheden zou kunnen zijn dat de coöperaties ook de **doelstellingen** van de betrokken overheid overnemen, ten koste van hun eigen doelstellingen. Dit kan verschillende oorzaken hebben: de financiële afhankelijkheid leidt tot een meer volgzaam houding; of het voortdurend zoeken naar publieke inkomsten leidt tot het verwaarlozen van de eigen missie; maar het kan ook te maken hebben met het overnemen van ‘professionele’ normen die afwijken van de waarden van oorspronkelijke oprichters (vrijwilligers), maar wel meer beantwoorden aan de (ambtelijke) verwachtingen van de subsidiërende overheid en van de professionals van de coöperaties. In Eeklo lijkt zich echter het tegendeel af te spelen: de groeiende professionalisering maakte het voor Ecopower mogelijk om het lokaal bestuur in te schakelen vanuit hun visie. In dit netwerk werkte de lokale overheid ook actief mee aan het verwezenlijken van de gezamenlijke doelstellingen. Bovendien zien we hoe Ecopower door het uitbesteden van een werknemer de band met de lokale overheid nog meer versterkt en een nieuwe dynamiek creëert terwijl diezelfde en andere professionals in de organisatie actief betrokken zijn in het ondersteunen van REScoop. De case van Turnhout is nog te jong om hierover iets te zeggen. Ook de beginnende professionalisering van Energent lijkt ons

<sup>86</sup> In navolging van Hoogenboom, M. (2011), zie deel 5.2.

te vroeg te komen om daar nu uitspraken te doen. We merken wel dat de oprichters nog zoeken hoe ze moeten omgaan met de nieuwe professionelen in 'hun' organisatie, een logisch en normaal proces bij elke professionalisering. Wat we wel kunnen zien in Gent, en dat geldt ook voor Eeklo, is dat de professionelen maar ook de vrijwilligers heel wat expertise uitbouwen die de organisaties kunnen inzetten in hun omgang met lokale overheden, die niet zelf alle expertise in huis hebben. Dat is in Gent evenzeer een delicate balans in de verhouding met de stedelijke diensten die ook hun eigen doelstellingen moeten nastreven.

### 5.2.2 Politieke rol

We bespraken hiervoor al hoe energiecoöperaties op een bepaalde manier hun *politieke rol*<sup>87</sup> invullen: ze streven een bepaalde maatschappelijke verandering na ('duurzame energie' volgens de 'ICA-principes'), en bewegen zich daarvoor op de energiemarkt. We zien dat de coöperaties verschillende strategieën hanteren om hun 'politieke rol' in te vullen.

#### **Professionaliseren vanuit het lokale netwerk**

We hebben dit hierboven uitvoerig besproken, maar stippen het aan als een strategie die past binnen het politiserende werk van de coöperaties. Professionalisering lijkt dus niet te leiden tot een afzakken van hun sociale missie (toch niet in de oudste case, de andere twee zijn te jong), integendeel: professionals lijken de organisaties ook in hun politieke rol te versterken. Waar samenwerking met lokale besturen primeert, schakelt men over op actievere en meer kritische vormen van lobbyen op de andere overheidsniveaus.

#### **Strategische netwerken in het middenveld**

Los van de lokale netwerken zien we dat de coöperaties elkaar opzoeken in een strategische netwerking binnen Vlaanderen en Europa. Zo zijn er REScoop Vlaanderen en REScoop.eu, waar Ecopower de initiatiefnemer was, die opgericht zijn om de rol van burgercoöperaties prominent op de politieke agenda te krijgen. Binnen deze organisaties zoekt men elkaar ook op, en in onze casestudies blijkt alvast dat Ecopower een belangrijke rol speelt om beginnende coöperaties te helpen in het zoeken naar de juiste strategie binnen hun lokale context. REScoop zoekt toenadering tot het politieke systeem in Vlaanderen en Europa, waardoor deze strategie aansluit bij wat we al eerder hebben vastgesteld over het Vlaamse middenveld<sup>88</sup>: individuele organisaties besteden het *politieke werk* in zekere zin uit aan koepelorganisaties, die de ervaring, expertise en het collectieve gewicht van de 'sector' strategisch inzetten.

#### **Marktstrategie: pragmatisch idealisme volgens ICA-principes**

Windturbines bouwen met burgercoöperaties is de centrale marktstrategie in twee van onze cases, in de derde gaat het over zonnepanelen en isolatie. Energent is aan een meer complexe puzzel bezig, omwille van de beperkingen van de omgeving (geen windturbines in het centrum van de stad) en wetgeving (geen collectief beheer van zonnepanelen mogelijk). Alle coöperatieën halen aan dat het verwerven van eigen inkomsten een noodzakelijke stap is om de lange termijn doelstellingen te kunnen nastreven en elk werkt daarvoor binnen de beperkingen van de lokale context. Een zekere pragmatiek is dus noodzakelijk: het *businessmodel* moet

<sup>87</sup> Oosterlynck, S., Hertogen, E., & Swerts, T. (2017)

<sup>88</sup> Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2019)

uiteindelijk functioneren. Tegelijkertijd zien we dat de organisatievorm op zich (de ICA-principes) altijd centraal blijft staan. Die organisatievorm, zo leiden we af uit onze gesprekken, is een politieke doelstelling op zich: ze zorgt voor meer inspraak, draagvlak en rechtvaardigheid in een voor de rest door winst gedreven energiemarkt<sup>89</sup>.

## 5.3 Impact op de overheid

### 5.3.1 Rollen van de lokale overheid

Aan de hand van een Nederlands voorbeeld<sup>90</sup> spraken we eerder (in 2.2.) over een aantal mogelijke rollen die de lokale overheid kan opnemen t.a.v. burgercoöperaties: *stimuleringsrol*, een rol van *'loslaten'*, de overheid als *'klant'* op de energiemarkt, en een zgn. *'klassieke overheidsrol'*. We herkennen deze rollen ook in onze cases, en zoals verwacht zien we ook dat er binnen eenzelfde netwerk door de lokale overheid verschillende rollen worden opgenomen. We overlopen hier de verschillende rollen:

	Eeklo	Gent	Turnhout
Stimuleren	Participatiemodel (Windplan) Initiatiefnemer 1 <sup>ste</sup> project Nieuw partnerschap met warmtenet Voortdurende uitwisseling ideeën	Consortium Proefprojecten	Partners zoeken / overleg (Pampero, Aldi, ...) Participatiemodel
Loslaten	-	Eigen dienstverlening via Energiecentrale en andere middenveldorganisaties	-
Klant	(?) <i>Neemt energie af bij Ecopower</i>	Aanbesteding (zonnepanelen scholen)	-
Klassiek	Vergunningen for-profits Windplan		Vergunningen for-profits

Wat opvalt binnen deze tabel is dat elk van deze rollen uiteraard in verschillende 'gradaties' voorkomt. Zo is het zoeken naar 'partners' zowel binnen Eeklo als Turnhout aanwezig, maar past deze binnen een heel andere relatie: in Eeklo gaat het over een uitbreiding van een reeds lange intense samenwerking, in Turnhout zoekt de lokale overheid nog naar manieren om de burgercoöperatie te ondersteunen. Die verschillen toont deze tabel niet, en daar dient ze ook niet voor. Wat hier van belang is dat we zien hoe meerdere rollen door eenzelfde lokale overheid wordt opgenomen, en dat deze rollen niet altijd op elkaar zijn afgestemd in functie van de *overkoepelende doelstellingen* van het lokale netwerk met de coöperaties.

De complexiteit van de stad Gent hebben we eerder al aangehaald, en dat zien we hier dan ook terugkomen. In het steeds wisselende netwerk tussen Energent en de verschillende stadsdiensten zien we dat het *stimuleren* van de samenwerking bij het ene project (Buurzame

<sup>89</sup> Klagge, B., & Meister, T. (2018)

<sup>90</sup> Hufen, H. (2016)



Stroom, waarbij Energent zelfs coördineert) gepaard kan gaan met het *loslaten* van de coöperatie als partner in andere gerelateerde projecten (waar Energent ofwel enkel uitvoerend optreedt, ofwel niet betrokken wordt). Maar het is niet alleen in Gent dat de lokale overheid soms in tegengestelde rollen acteert, zo zien we in alle cases dat de lokale overheid optreedt in haar *klassieke rol* als vergunningsverlener en dat haar beslissingsruimte hier heel beperkt kan zijn. Wil ze hier ook haar klassieke rol 'afstemmen' op het netwerk met de coöperaties dan zou ze eventueel participatieverplichtingen kunnen opleggen aan for-profit ondernemingen door hen via gerelateerde vergunningen onder druk te zetten. We hebben echter al eerder aangehaald dat dit niet evident is (zowel politiek, administratief, als juridisch). We zien dat deze klassieke rol door het bovenlokale institutionele kader bepaald wordt.

Een logische rol die een lokaal bestuur kan opnemen lijkt wel haar rol als *klant* op de energiemarkt. Zo kan de dienst verantwoordelijk voor energie-aankoop er op toezien dat energie zoveel mogelijk aangekocht wordt bij de lokale burgercoöperatie. Maar ook hier kan de complexiteit van zowel de energievoorziening als van de lokale overheid voor spanningen zorgen. Energie kan immers ook geleverd worden via energieproductie op publieke infrastructuur (bv. zonnepanelen op publieke daken) en het stadsbestuur moet de open competitie bij aanbestedingen respecteren.

In verhouding met de klassieke marktspelers blijkt de rol van het lokaal bestuur in deze drie cases eerder beperkt. Het is opvallend dat er meer coöperatieve windmolens zijn bijgekomen in deze drie gemeenten maar nog veel meer, in verhouding, klassieke windmolens. De lokale besturen hebben maar heel beperkte mogelijkheden om te reguleren en het vergt politieke moed om verder te gaan.

### 5.3.2 Institutionele gelaagdheid

De lokale netwerking kan impact hebben op de organisatie van de lokale overheid. We merkten hierboven al op dat een lokale overheid verschillende rollen kan opnemen en dat de interne organisatie heel bepalend kan zijn voor haar mogelijkheden. Eerder wezen we er al op dat in een kleinstedelijke administratie misschien sneller aan 'boundary spanning' kan worden gedaan dan in een grootstedelijke administratie. Maar betekent het voorkomen van 'boundary spanning' of netwerkcoördinatie ook dat een overheid haar zgn. 'beleidskokers' ook reorganiseert, m.a.w.: ontstaan er nieuwe instituties binnen de lokale overheid onder impact van het lokale netwerk? Het netwerk dat zich in Gent ontwikkelt zou die kant kunnen opgaan naarmate het stelsel van verschillende actoren rond de wijkrenovatie zich stabiliseert en als een nieuw soort meer geïntegreerd samenwerkingsverband gaat functioneren. Maar op dat punt is het netwerk nu nog niet.

Wat we leren uit de bovenstaande tabel (5.3.1.) is dat de verschillende 'rollen' die een lokale overheid opneemt niet exclusief toebehoren aan een van de drie 'modellen' die we in ons conceptueel kader hebben beschreven. We merken dat in de drie cases bureaucratische rollen verschil kunnen maken. De manier waarop een lokaal bestuur beslissingen neemt over de bestemming van haar eigen gronden (als ze die nog heeft) is bij uitstek klassiek bureaucratisch. Hetzelfde geldt voor het beleid rond de vergunningen. We zien in de drie cases dat een lokaal

bestuur, in de beste bureaucratische traditie, zelf initiatief kan nemen en dat dit interessante dynamiek kan teweegbrengen op de langere termijn. We hebben evenwel ook gezien dat die bureaucratische beslissingen niet uit de lucht vallen maar vaak tot stand komen onder invloed van de latere partners in het netwerk. Vanuit een klassiek bureaucratisch perspectief is er dan weer weinig mogelijkheid tot regulering van de aanvragen van klassieke energiespelers. Hier werkt het Nieuw Publiek Management sterk door.

Een stimulerende rol voor de netwerking kan opgenomen worden via de bureaucratische instrumenten (zie ook het zgn. 'Windplan' in Eeklo). Het kan evenzeer met NPM-achtige instrumenten (zie bijvoorbeeld de aanbesteding voor zonnepanelen in Gent) of met NPG-achtige instrumenten (denk aan veelvuldig overleg in Turnhout). Wat op papier al eens tot een bepaald 'model' lijkt te horen, kan in de praktijk een heel eigen betekenis krijgen. Zelfs de rol als 'klant', die bij uitstek een 'marktrol' is, kan onder toedoen van een intense samenwerking deel uitmaken van een lokaal model van 'New Public Governance': door klant te zijn stimuleert de overheid de werking van de coöperatie, en draagt ze bij aan een duurzaam energiemodel. We zien hoe aspecten van de drie modellen of paradigma's, niet alleen in verschillende formaten voorkomen in de drie cases maar ook dat praktijken die schijnbaar bij het ene of het andere model horen, pas hun betekenis krijgen als we nagaan waardoor die praktijken worden gemotiveerd en hoe ze vorm krijgen.

### 5.3.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen

In alle cases zien we hoe de verhouding tussen politici en ambtenaren van belang is voor het lokale netwerk. De relatie is echter niet 'klassiek' te noemen in die zin dat politici 'de lijnen uitzetten' en ambtenaren louter 'uitvoeren'. Door hun initiatief brengen ambtenaren een dynamiek op gang waar politici mee interageren en hun positie door laten bepalen. Eeklo is illustratief, maar ook in Gent zien we dat ambtenaren heel bepalend kunnen zijn, ook afhankelijk van de dienst (bv. 'Milieu en Klimaat' vs 'Facility Management'). Ambtenaren leveren input, soms op vraag, maar ook vaak uit eigen initiatief. Ambtenaren ontwikkelen hun eigen strategie, vanuit hun eigen overtuiging. Ze creëren in deze gevallen zelf hun mandaat. In deze gevallen gaat het dan vaak om een impliciete politieke steun. Maar al deze termen: strategie, mandaat, steun, ... zijn geen statische gegevens: ze grijpen op elkaar in en werpen in elk geval een zeer genuanceerd licht op de feitelijke politiek – ambtelijke verhoudingen. We zien het belang van politici om keuzes te maken maar het gaat in deze cases eerder om een reeks keuzes, die gaandeweg vorm krijgen en die verweven zijn met de ambtelijke dynamiek en met de manier waarop de energiecoöperaties zowel politici als ambtenaren benaderen. Deze driehoeksverhouding is, zoals elke driehoeksverhouding, spannend, bevat moeilijke keuzemomenten en dilemma's, zeker op het vlak van loyaliteit. De belangrijkste les is echter dat we de eerder klassieke conceptuele benaderingen van de politiek – ambtelijke verhoudingen moeten opentrekken door de interacties met het middenveld in de analyse te betrekken.

## Bijlage verslag stakeholderassessment

Dit verslag reflecteert over de cases ‘energiecoöperaties en lokale besturen in Vlaanderen’ en ‘lokale netwerken voor opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen tijdens de opvangcrisis’. Het voornaamste doel is om kritisch te reflecteren over de resultaten uit deze studies en te capteren wat andere middenveldorganisaties en lokale besturen hieruit kunnen leren. Op deze sessie werden zowel diensthoofden, algemeen directeurs en schepenen van lokale besturen uitgenodigd als coördinatoren van energiecoöperaties en organisaties die zich organiseren rond het thema vluchtelingen. De respondenten die deelnamen aan het stakeholderassessment waren niet betrokken bij de cases die besproken werden in de rapporten.

### Herkenbaarheid en toepasbaarheid van de case

De kernvraag van het assessment draaide rond de herkenbaarheid en toepasbaarheid van de twee rapporten in een gemiddeld lokaal bestuur of middenveldorganisatie. De algemene tendens doorheen de discussie was dat dit soort actieve netwerking, over de tijd heen en aangestuurd door actieve intermediaire ambtenaren, in **veel steden toch relatief uitzonderlijk** is en geen representatief beeld geeft van de relaties tussen lokale besturen en het lokale middenveld. Toch zijn er steden die actief zoeken naar deze vorm van samenwerken, al zijn zij in de minderheid. Veel lokale besturen geven aan wel te willen samenwerken via netwerking maar de realiteit is dat er geen automatische reflex is om samen te werken met het middenveld en er vanuit de ambtenarij zelf (te) veel rollen worden opgenomen. In het algemeen is er eerder sprake van een klassieke relatie die niet gericht is op gezamenlijke beleidsvorming.

Deze reflex tot samenwerking is er wel vanuit de bevroegde energiecoöperaties. De **coöperaties** gaven aan zich te **herkennen** in de cases uit het rapport en beamen dat zij erin slagen om in interactie te treden met veel lokale besturen. Ze merken op dat ongeveer de helft van de overlegmomenten op initiatief zijn van lokale besturen. De organisaties die inzetten op vluchtelingen gaven aan ook regelmatige contacten te hebben met lokale besturen al slagen de (nieuwe) **burgerinitiatieven** er vaker in om **de gevestigde organisaties en manieren van werken in vraag te stellen**. “Burgerbewegingen vullen leemtes in die klassieke organisaties laten vallen. Met deze initiatieven wordt echt wel samengewerkt”. Het “nieuw” middenveld heeft het voordeel dat ze tijdelijk zijn en niet geïnstitutionaliseerd zijn en dus geen structurele manier van werken hebben.

### Waarom herkennen lokale besturen zich minder in de resultaten?

Dat de middenveldorganisaties zich beter herkennen in de analyse is niet bijzonder. Hier werden soortgelijke organisaties bevroegd die in de cases aan bod kwamen en ze hebben dus rechtstreeks meer voeling met de materie. Lokale besturen hebben zeer veel verschillende manieren van samenwerken en blikken terug op een grote waaier aan mogelijke samenwerkingsvormen. Bovendien speelt de **cultuur** en **voorgeschiedenis** binnen een stadsbestuur een erg grote rol. Het is niet omdat er één succesverhaal is van een netwerksamenwerking dat daarom het volledige stadsbestuur zich vereenzelvigd met deze manier van werken. Al wordt het belang van die succesverhalen niet onderschat en kan het wel een stadsbestuur in beweging zetten.

## De valkuilen en voordelen aan veelvoudige samenwerkingen

Deze succesverhalen kunnen ook zorgen voor **padafhankelijkheid**. Eens een samenwerking tussen een middenveldorganisatie en lokaal bestuur vertrouwd aanvoelt is er de neiging om steeds opnieuw samenwerkingen met dezelfde partners op te starten, de verwevenheid is dan sterk. Op een nieuwe manier samenwerken vervalt dus al snel in teruggrijpen naar een ‘traditionele’ manier van werken. Er bestaat ook het risico dat de organisatie een **bevoorrechte partner** wordt en het lokaal bestuur verweven geraakt in privébelangen.

Er zijn echter ook voordelen aan een meervoudige samenwerking. Voor de middenveldorganisaties creëert deze herhaaldelijke samenwerking **legitimiteit**. Dat zorgt er weer voor dat de organisatie verder kan **professionaliseren** waardoor een stadsbestuur sneller geneigd is om een samenwerking verder te zetten met de organisatie. Voor een lokaal bestuur is het makkelijker samenwerken met een vertrouwde partner. Daardoor kan het echter dat de organisatie en lokaal bestuur erg afhankelijk worden van elkaar. Doorheen de discussie werden deze verschillende argumenten meermaals aangehaald en werd er gesignaleerd dat dit een aandachtspunt is voor zowel middenveld als lokale besturen.

## Belang van politiek leiderschap

Lokale besturen bevestigen dat het opstarten van netwerksamenwerkingen vaak gepaard gaat met een **ambtenaar** en/of **schepen** die een actieve rol opneemt en dus aan boundary spanning doet. Het contact met deze individuen verloopt vaak via **persoonlijke netwerken**. Er werd beargumenteerd dat de rapporten de rol van de schepen en het belang van politieke ruggensteun onderbelichten. Deze individuen zijn wel degelijk erg belangrijk om soortgelijke samenwerkingsverbanden op te zetten. Daarnaast zijn er ook een aantal belemmeringen voor lokale besturen om samenwerkingsverbanden met het middenveld aan te gaan, voornamelijk reguleringen (bijvoorbeeld dat alles op het schepencollege beslist moet worden), dat er geen algemene richtlijnen omtrent samenwerkingen zijn en dat een hiërarchisch functioneren van de organisatie ervoor zorgen dat ambtenaren en schepenen niet voldoende beweegruimte hebben om soortgelijke samenwerkingen op te starten. Al zijn er wel projecten waar er een grotere vrijheid wordt verleend aan ambtenaar, dit is echter **projectgebonden** en geen stadsbreed fenomeen.

Daarnaast mag de rol van de **burgemeester** en **politiek leiderschap** niet onderschat worden. “Stadsbesturen beslissen zelf voor een stuk wat ze willen uitvoeren en wat ze willen uitbesteden. Er kan dus ruimte gecreëerd worden voor zowel ambtenaren als middenveld om initiatief te nemen”. Indien een lokaal bestuur er bewust voor kiest om ambtenaren meer ruimte te geven dan kan dat. Politiek leiderschap heeft niet enkel invloed op de samenwerking met ambtenaren maar vindt ook zijn weerslag in de samenwerking met het middenveld. Bij gebrek aan coördinatie en financiering van het middenveld kan het dat een lokaal bestuur geen zicht meer heeft op de ontwikkelingen van het middenveld op haar grondgebied. “Wanneer we ons teveel richten op de interne werking [van een lokaal bestuur] dan ontwikkelen er zich projecten vanuit het middenveld waar wij geen kennis van hebben”.

### De geringe rol van politieke partijen

Wat voor enige discussie zorgde was de link die gelegd werd naar interacties met specifieke **politieke partijen**. Hier dienen we genuanceerder mee om te gaan. De politiek neutrale houding van de coöperatie werd bevestigd. Het belang om met elk stadsbestuur te kunnen samenwerken primeert en er mag niet te veel nadruk gelegd worden op verhoudingen met politieke partijen. Veel hangt af van de mindset en dynamiek van een lokaal bestuur. Verder moeten we alert blijven voor de perceptie en interpretatie van onze respondenten. Vaak wordt één specifieke partij gelinkt aan een beleidsbeslissing terwijl dit beleid gedragen worden door het volledige schepencollege. De discussie die plaatsvond ging voornamelijk over interacties op lokaal niveau. Over de verbinding met partijen op bovenlokaal niveau kwam weinig respons.

### Afhankelijkheid van het middenveld

Een laatste opmerkelijke vaststelling was dat ondanks lokale besturen aangeven niet veel in netwerkverbanden te werken, middenveldorganisaties zich toch enorm overbevoerd voelen door lokale besturen. Lokale besturen mogen de dynamiek vanuit het middenveld niet fruisken door hen systematisch over te bevragen. Op **crisismomenten** zijn lokale besturen vaak niet voorbereid om snel te handelen. Dit wordt dan **'doorgeschoven'** naar het middenveld op een instrumentele manier. Lokale besturen moeten erop letten het middenveld minder als instrument te beschouwen om op korte termijn opdrachten op te nemen.

De thema's vluchtelingen en energie brengen een zekere **'sense of urgency'** met zich mee en vragen om een grensoverschrijdende samenwerking. Er is dan een grotere bereidheid om buiten vaste structuren te werken en elkaar op te zoeken, zeker wat betreft het thema vluchtelingen ten tijde van de crisis in 2015. "Het OCMW en CAW bellen actief naar burgerinitiatieven die vrijwilligers inzetten om woningen te vinden voor vluchtelingen. Wij hebben die initiatieven echt wel nodig". Bij acute problemen wordt de stap naar samenwerking wellicht sneller gezet. Op andere domeinen is er vaak weinig interactie en moet het middenveld veel zelf doen.

We kunnen dus spreken van een **niche** waar binnen de netwerken in deze studie zich bewegen. Het is belangrijk om weten dat deze netwerksamenwerkingen **geen algemene tendens is in Vlaanderen**. Er zijn echter lokale besturen en middenveldorganisaties die zich wel herkennen in deze manier van samenwerken.