



# Overheidsconsultatie

Een instrument voor meer positieve impact  
op de omgeving door de omgeving



# Overheidsconsultatie

Een instrument voor meer positieve impact  
op de omgeving door de omgeving



**AT OSBORNE**

**Opgesteld door:**

Jurgen van der Heijden

Wies Vonck

Ynske ten Ham/Femke Rasenberg

Heleen Ballemans

Ivo Westra

Marko Marskamp

Tom Boucherie

Illustraties: Dennis Luijer (Visually yours)

**Contactpersoon:**

Jurgen van der Heijden

[Jurgen.vanderHeijden@atosborne.nl](mailto:Jurgen.vanderHeijden@atosborne.nl)

**Datum:**

26 september 2022

**Status:**

Definitief

## Voorwoord

Decarbonisatie van industrie is slechts een van de transities waarvoor de maakindustrie een oplossing moet zien te vinden. Het is een verandering van energie, van grondstoffen, supply chain, technologische ontwikkeling en nieuwe vormen van samenwerking. Veel meer dan voorheen, doet de locatie ertoe en wie de burens zijn. Hierdoor ontstaat een nieuwe rol voor de overheid in al zijn diversiteit, met als centrale vraag: hoe kunnen industrie en overheid hun krachten bundelen om de energietransitie en de transformatie naar duurzame industrie samen te verdiepen en te versnellen?

Voor de industrie zijn de transformatie naar duurzaamheid in het algemeen, en de energietransitie in het bijzonder, een thema binnen het primaire productieproces. Voor de overheid zijn het concrete doelstellingen die lokaal invulling moeten krijgen. Met de industrie als grootverbruiker van energie is dit naar mijn idee een essentiële schakel in de invulling van transformatie naar duurzaamheid en de energietransitie. Dit niet alleen in het productieproces, van bijvoorbeeld grijze naar groene stroom, maar ook richting de omgeving met de afzet van bijvoorbeeld restwarmte. Als regisseur is de grootste uitdaging hoe de overheid de kansen, de initiatieven en haar partners op het spoor komt.

Eén van de belangrijkste hordes in de verduurzaming van de industrie en de energietransitie zijn niet de techniek of het geld, maar is het regelen dat iedereen onder aanvaardbare voorwaarden kan werken aan het gezamenlijke doel. Dit begint, zoals veel dingen, met een gesprek om eenieder zijn belangen en doelen boven tafel te krijgen en te bezien waar deze overlappen of juist in de weg zitten. Ik heb veel goede voorbeelden gezien waarin uit gesprekken inzicht ontstaat in wat partijen voor elkaar kunnen betekenen en welke rol de overheid hierin kan spelen.

Als regisseur stelt de overheid voorwaarden die partijen faciliteren in het oppakken van verduurzaming en

energietransitie. Dit kunnen financiële middelen zijn, maar voor mij misschien nog wel belangrijker in deze fase het bieden van een langetermijnperspectief. Zo'n perspectief is leidend voor de industrie om te kunnen investeren in aanpassingen van hun primaire proces of het opstarten van aanpalende projecten die de verduurzaming en energietransitie versnellen.

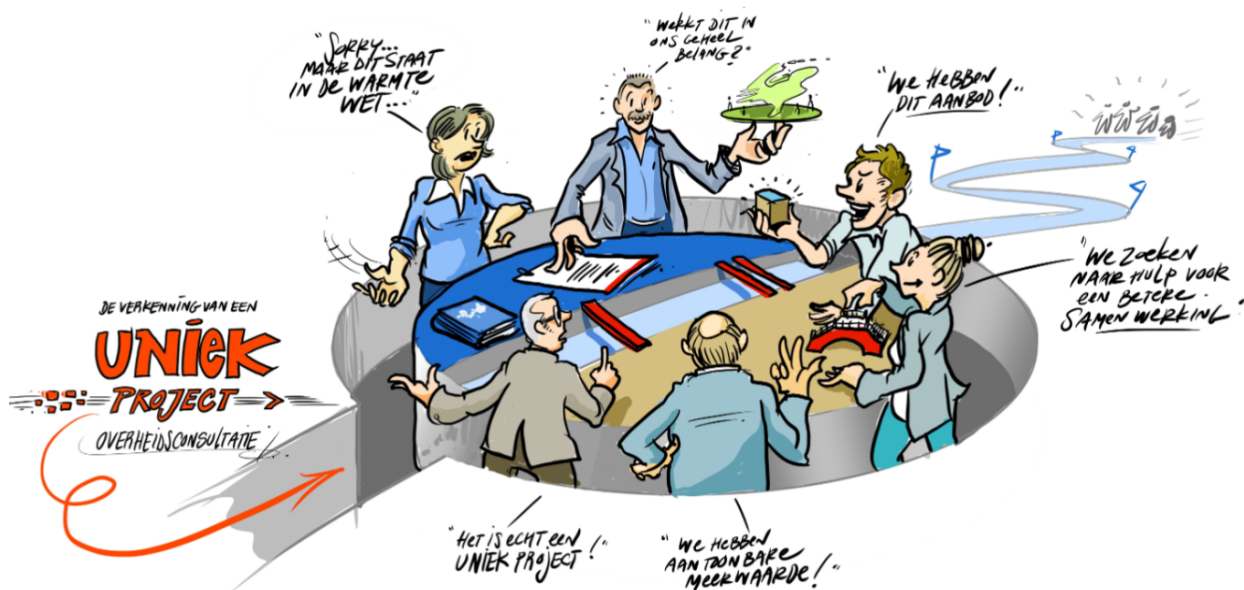
Iedereen heeft een ander beeld bij de regierol van de overheid. Faciliteert de overheid door het stellen van de kaders of neemt zij een actievere rol meer gericht op empowerment, partijen in hun krachten stellen om met elkaar de transitie te verstellen? Hoe stelt de overheid zich vervolgens op tegenover de industrie? Hoe blijft zij op de hoogte van wat er lokaal speelt en waar de behoefte zit om aan landelijke doelstellingen te werken?

Ik zie de overheidsconsultatie als een welkom instrument dat potentie heeft om meer richting en invulling te geven aan de samenwerking tussen de overheid en de verschillende bedrijven in de industrie. Industriële transformatie komt niet zelfstandig van de grond; dat wil niet zeggen dat de industrie geen ideeën, ambities en plannen hiervoor heeft. Met overheidsconsultatie komen overheid en industrie meer met elkaar in verbinding te staan, zowel op het niveau van doelstellingen, als concrete initiatieven op weg daarnaartoe. Immers voor het vormgeven van de transitie zijn zowel overheid als industrie nodig, en overheidsconsultatie brengt hen samen.

Pallas Agterberg

Directeur Strategie Alliander

22-08-2022



Figuur 1: Overheidsconsultatie: De verkenning van een uniek project.

## Managementsamenvatting

Belangrijk in de transformatie van de industrie is het overstappen op groene waterstof. Dit kost veel elektriciteit om waterstof te maken, maar een restproduct daarvan is warmte. Daaraan bestaat behoefte in de gebouwde omgeving. Dat pleit voor waterstofproductie in die omgeving, want transport van warmte kan niet over lange afstanden en transport van waterstof wel. Een overheid die dit stimuleert slaat twee vliegen in één klap: hulp aan de industrie om te transformeren en hulp aan eigenaren van woningen en andere gebouwen bij hun stappen in de energietransitie. Hiermee helpt de overheid ook zichzelf, want zowel transformatie van de industrie, als de energietransitie, zijn opgaven waaraan zij werkt.

De overheid kan geen opdracht geven aan de industrie om waterstof te produceren op plaatsen waar de restwarmte nuttig gebruikt kan worden. Hooguit kan zij dit door middel van subsidieregelingen stimuleren, of met wettelijke regels sturen. Dan ligt het initiatief bij de overheid, maar het initiatief kan ook liggen bij de samenleving, zoals de industrie, lagere overheden, maatschappelijke organisaties, of burgerinitiatieven. Als zij met een plan komen, zoals het idee om lokaal waterstof en restwarmte te produceren, dan nemen zij de overheid veel werk uit handen. De overheid kan meedenken en ook meewerken, zeker als het een uniek project is, dan is zelfs financiële steun niet uitgesloten.

Overheidsconsultatie is een instrument dat initiatiefnemers kunnen gebruiken om de overheid te interesseren om mee te doen aan hun project, omdat dit project ook de overheid in de kaart speelt. Zij kunnen langs deze weg industriële transformatie aanjagen, energietransitie en nog veel meer activiteiten die in hun belang zijn en die passen in beleid van de overheid. In handen van de overheid is overheidsconsultatie een instrument om te laten weten dat zij open staat voor initiatief vanuit de samenleving. Zo kan de overheid industriële transformatie aanjagen, energietransitie en nog veel meer beleid dat kan versnellen als de overheid samenwerkt met maatschappelijke partijen.

Overheidsconsultatie is niet nieuw. Het woord is nieuw, maar de praktijk niet, mensen doen dit al lang. Door hieraan een woord te geven, en de methode expliciet te maken, kan deze praktijk zich openen voor meer mensen. Dat is belangrijk, want industriële transformatie, energietransitie en veel andere opgaven kunnen sneller en beter gaan wanneer overheden en maatschappelijke partners elkaar vinden en versterken. Dit rapport legt daarvoor de basis. Het maakt de methode van overheidsconsultatie expliciet en geeft een sociaal-maatschappelijke, economische, financiële en juridische onderbouwing. Bovendien geeft het de beschrijving van casus waarin overheidsconsultatie zich heeft afgespeeld.

### Leeswijzer

Dit rapport begint met een soort folder, de flyer die snel uitlegt wat Overheidsconsultatie is. Dit is Deel A en dit kan ook dienen als extra managementsamenvatting, geschikt voor initiatiefnemers en beleidsmedewerkers om snel een idee te krijgen bij de visie en werking van Overheidsconsultatie. Een laatste hoofdstuk van onderdeel A biedt handvatten voor het opzetten van een overheidsconsultatie voor specifieke initiatieven.

Onderdeel B verdiept het instrument door de Overheidsconsultatie te onderbouwen vanuit respectievelijk sociaal-maatschappelijk, financieel-economisch en juridisch perspectief. Dit onderdeel geeft ook voorbeelden van overheidsconsultaties en hoe samenleving, markt en overheid elkaar vinden om samen te werken aan verduurzaming, in het bijzonder transformatie van de industrie en energietransitie.

## Inhoud

<b>A. Overheidsconsultatie</b>	<b>5</b>
A.1 Inleiding	5
A.2 Van burger- naar overheids-participatie	5
A.3 Verbinden van markt en overheid	6
A.4 Van markt- naar overheids-consultatie	7
A.5 Wanneer overheidsconsultatie	8
A.6 Organiseren van overheidsconsultatie	9
A.7 Resultaten overheidsconsultatie pilots	10
<b>B. Achtergrondstudie: Meer positieve impact op de omgeving door de omgeving</b>	<b>12</b>
B.1 Inleiding	12
B.2 Doel en onderzoeksvraag	12
B.2.1 Uitwerking van de onderzoeksvraag	12
B.3 Sociaal-maatschappelijke onderbouwing	13
B.3.1 Inleiding	13
B.3.2 Transitie naar een nieuw industrieel model	14
B.3.3 Een schijnbaar organisch proces	14
B.3.4 Impulsen aan het proces	15
B.3.5 Het belang van samenwerking tussen partijen	16
B.4 Economische onderbouwing	18
B.4.1 Inleiding	18
B.4.2 Leren van Kanaalzone Gent-Terneuzen	18
B.4.3 Industriële transformatie	21
B.5 Financiële onderbouwing	24
B.5.1 Inleiding	24
B.5.2 Drie stromen belastinggeld	24
B.6 Juridische onderbouwing	25
B.6.1 Inleiding	25
B.6.2 Manieren van overheidsconsultatie	25
B.6.3 Beoogde (rechts)verhouding overheidsconsultatie	27
B.6.4 Kopen van de uitkomst van de overheids-consultatie	30
B.6.5 De overheidsconsultatie en staatssteun	30
B.7 Conclusie en aanbevelingen	31
B.7.1 Conclusie	31
B.7.2 Aanbevelingen	33
<b>Bijlagen</b>	<b>35</b>
Bijlage A. Overzicht geconsulteerde partijen	35
Bijlage B. Overheidsconsultatie Locatie elektrolyser (Zeeland)	36
B.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie	36
B.2 Position paper Locatie Elektrolyzers (Zeeland)	39
Bijlage C. Overheidsconsultatie Waterhouderij Walcheren	42
C.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie	42
C.2 Position paper Waterhouderij Walcheren	43
Bijlage D. Overheidsconsultatie Wind op Zee	44
D.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie	44
D.2 Position paper Wind op Zee	46



## A. Overheidsconsultatie

Maatschappelijke opgaven vragen om innovatie vanuit marktpartijen, regie van de overheid, of maatschappelijk initiatief. Transformatie van de industrie komt vooral vanuit de markt, maar de overheid kan dit stimuleren. Zeker als energie een rol speelt, want de energietransitie vraagt regie van de overheid. De regie nemen betekent niet dat de overheid alles naar zich toe trekt, maar juist ook gebruik maakt van de innovatiekracht van bedrijven, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers om met oplossingen te komen. Een instrument om deze krachten te bundelen voor maatschappelijke doelstellingen is de overheidsconsultatie.

Overheidsconsultatie is om te beginnen een omkering van het instrument marktconsultatie. Bij marktconsultatie kijkt de overheid welke oplossingen de markt in huis heeft voor een probleem waaraan de overheid werkt. Bij overheidsconsultatie hebben lokale partijen een oplossing in huis en consulteren zij de overheid, die ook voor dit probleem staat, of zij interesse heeft om samen te werken aan de oplossing. Deze lokale partijen kunnen bedrijven zijn, burgers en lokale overheden, of een coalitie van deze partijen samen.

Overheidsconsultatie draait traditionele rollen van markt, burger en overheid om. Waar een marktconsultatie uitgaat van een voorgenomen opdracht van de overheid, wordt in een overheidsconsultatie de overheid uitgedaagd om naast lokale partijen te komen te staan en gezamenlijk tot een aanpak te komen. Als de overheid aangeeft hiervoor open te staan, dan is dit een stimulans voor lokale partijen om een oplossing aan de overheid aan te bieden. Dit omkeren van de rollen lijkt te passen bij de radicale vernieuwing die nodig is voor onder meer transformatie van de industrie en het versnellen van de energietransitie.



Figuur 2: Mogelijke rollen van de overheid.<sup>1</sup>

In een breder perspectief past overheidsconsultatie ook in de huidige tijdsgeest en is daarmee mogelijk minder radicaal in de praktijk. Sterker nog, het is in de praktijk gevonden, aangetroffen, en niet bedacht door de auteurs van dit rapport. Dit rapport maakt een methode expliciet die impliciet al bestaat en door mensen in de praktijk wordt gebracht. Dit hoofdstuk zet de overheidsconsultatie in dit bredere perspectief om zo uit te komen op de omgekeerde marktconsultatie, ofwel de overheidsconsultatie.

---

*Waar een marktconsultatie uitgaat van een voorgenomen opdracht van de overheid, wordt in een overheidsconsultatie de overheid uitgedaagd om naast lokale partijen te komen te staan en gezamenlijk tot een aanpak te komen.*

---

## A.2 Van burger- naar overheids-participatie

In 2011 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het rapport 'De energieke samenleving' over de bijdrage van burgerinitiatief aan verduurzaming. In 2013 liet de regering daarop het begrip volgen van de participatiesamenleving.

<sup>1</sup> Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., & Hobma, F. (2019). Leren van stedelijke transformaties. *Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31.

Daarin draagt iedereen die dat kan actief bij aan de leefbaarheid van zijn of haar eigen omgeving. Actieve burgers en betrokken ambtenaren zagen, naast de mogelijkheid van de burger om mee te werken aan beleid van de overheid, burgerparticipatie, ook kansen voor de overheid om haar beleid in te brengen binnen burgerinitiatieven, overheidsparticipatie.

De ontwikkelingen waarop het PBL wees in 2011 passen in de transformatie richting meer lokale regie en productie binnen uiteenlopende maatschappelijke sectoren. Denk hier bijvoorbeeld aan de opwek van duurzame energie die steeds vaker lokaal plaatsvindt en op initiatief van lokale partijen. De overheid participeert in deze initiatieven vanuit haar eigen beleidsdoelstellingen en draagt met een lokaal initiatief bij aan de nationale agenda. Hieruit volgt de overtuiging dat de industriële transformatie en de energietransitie uiteindelijk gebiedsopgaven zijn en daarmee een lokaal speelveld hebben.

---

*Naast burgerparticipatie in beleid van de overheid, staan kansen voor de overheid om haar beleid in te brengen binnen burgerinitiatieven, overheidsparticipatie.*

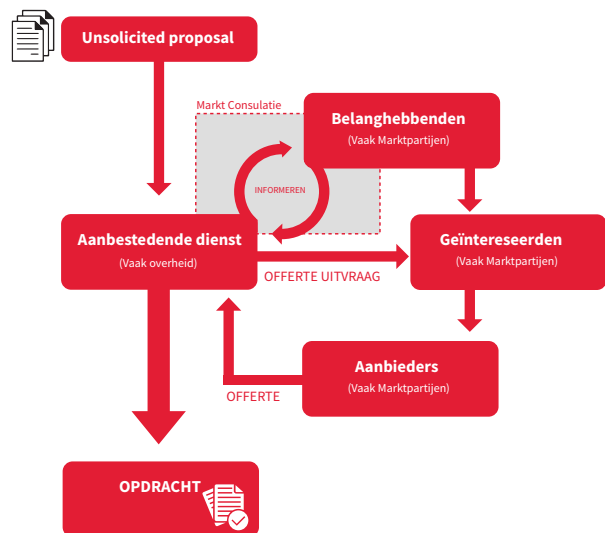
---

Ook circulair produceren is met regelmaat lokaal, waarbij afval van het ene lokale productieproces grondstof is voor het volgende. Dit scheelt milieuhinder, zoals uitstoot van CO<sub>2</sub> en stikstof (N<sub>2</sub>), en kan beleid van de overheid in de kaart spelen. Vanuit dit besef kan de overheid dergelijke transformaties van productie stimuleren, bijvoorbeeld door te participeren met budget dat gereserveerd staat voor beleid dat profiteert van deze transformatie. Deze vorm van participatie gaat verder dan traditionele, incidentele vormen van overheidsbetrokkenheid, zoals subsidiëring, en kan leiden tot een meer structurele besteding van overheidsmiddelen. Hoe komt de overheid initiatieven op het spoor die beleid in de kaart spelen? En omgekeerd, hoe kunnen lokale partijen de overheid vinden in hun gedeelde opgave?

### A.3 Verbinden van markt en overheid

De marktconsultatie is voor de overheid, als aanbestedende dienst, het juridische instrument om inzicht te krijgen in het aanbod van de markt om aan een bepaalde overheidsopdracht te werken. Hoewel de marktconsultatie pas sinds 2014 onderdeel is van het aanbestedingsrecht wordt er ruimschoots gebruik van gemaakt. Binnen het aanbestedingsrecht staat marktconsultatie bekend als ‘een, door een aanbestedende dienst, georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbenden over een voorgenomen aanbesteding’. Zie ook **Error! Reference source not found.3**.

Een marktconsultatie kan verschillende doelen dienen: marktinteresse peilen, selectiecriteria vaststellen, opdracht aanscherpen, haalbaarheid toetsen of oplossingen inventariseren.



Figuur 3: Werking marktconsultatie tussen overheid en markt.

---

*Het succes van de marktconsultatie is aanleiding te verkennen hoe dit kan worden ingezet om de krachten van markt en overheid te bundelen op maatschappelijke opgaven zoals industriële transformatie en de energietransitie.*

---

Met een marktconsultatie schept een aanbestedende dienst een beeld bij een voorgenomen markttuitvraag. Op hoofdlijnen volgt een marktconsultatie daarom de volgende stappen:

1. De aanbestedende dienst publiceert haar vragen omtrent de voorgenomen aanbesteding op een aanbestedingsplatform zoals Tendersnet en informeert hiermee ‘de markt’. De vragen kunnen gericht zijn op de inhoud of de procedure van de opdracht of aanbesteding.
2. Gegadigden gaan aan de slag met de vragen en sturen hun antwoorden voor een afgesproken datum in. Mogelijk onderdeel van deze uitwisseling is een informatiebijeenkomst waarin meerdere gegadigden worden uitgenodigd door de aanbestedende partij.
3. Na sluiting van de marktconsultatie volgt een terugkoppeling als samenvatting van de in de marktconsultatie opgehaalde informatie. Zo wordt gewerkt aan een level-playing-field. Belangrijk is tevens dat in de marktconsultatie niet meer informatie wordt verstrekt dan derden uit de eventuele uitvraag en openbare documenten kunnen opmaken.

Na de marktconsultatie is de aanbestedende dienst vrij om te besluiten of zij doorzet met de voorgenomen uitvraag en hoe deze, conform de aanbestedingsregels, in de markt wordt gezet. In deze tweede fase wordt de uitvraag gepubliceerd en zijn de gegadigden in de marktconsultaties, en alle andere partijen die voldoen aan de geschiktheidseisen, vrij om een aanbieding te doen. Het succes van de marktconsultatie is aanleiding te verkennen hoe dit kan worden ingezet om de krachten van markt en overheid te bundelen rond maatschappelijke opgaven zoals industriële transformatie en de energietransitie.

#### A.4 Van markt- naar overheidsconsultatie

Een marktconsultatie begint met het voornemen van de overheid een opdracht uit te zetten bij de markt. Hoewel een open vraag, is een marktconsultatie ook ingekaderd zodat de antwoorden helpen om uiteindelijk tot de juiste opdrachtformulering te komen voor een marktvraag. Maatschappelijke vraagstukken zijn echter veelal zo groot, of de markt heeft daarbij zo’n andere voorstelling, dat een marktconsultatie niet geschikt is. Ook kan het zijn dat de markt juist een eigen verantwoordelijkheid heeft en haar oplossing dus niet volledig in opdracht van de overheid kan of mag doen. Hoewel de overheid de nationale doelstellingen bepaalt, moeten deze met de markt en op lokaal niveau vorm krijgen.

---

*Waar naast burgerparticipatie ook overheidsparticipatie opkwam, ontstaan nu de contouren van een overheidsconsultatie vanuit het instrument marktconsultatie.*

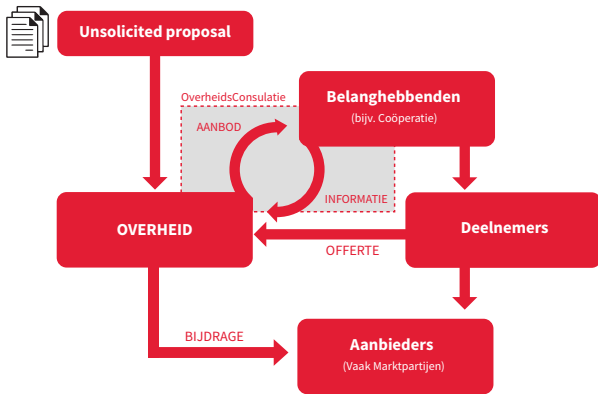
---

Wat als, in plaats van de overheid die de markt consulteert, marktpartijen of andere partijen uit de samenleving juist een overheid consulteren. Immers in veel van deze situaties hebben marktpartijen en andere maatschappelijke partijen een eigen belang of rol in de maatschappelijke opgave. Waarschijnlijk hebben zij ook veel inzicht in de verschillende manieren waarop de opgave gerealiseerd kan worden. Het is in het belang van de overheid om duidelijk te maken dat zij open staat voor een consultatie. Zo stimuleert zij marktpartijen en andere partijen uit de samenleving om te komen met een aanpak voor de maatschappelijke opgave. Waar burgerparticipatie vorm heeft gegeven aan overheidsparticipatie ontstaan nu de contouren van overheidsconsultatie vanuit marktconsultatie. Zie ook **Error! Reference source not found.** hieronder.

		Partij	
		<i>Publiek (overheid)</i>	<i>Privaat en particulier</i>
Rol	Participeert	Overheidsparticipatie	Burgerparticipatie
	Consulteert	Marktconsultatie	Overheidsconsultatie

Tabel 1: Verbanden tussen burger-/overheidsparticipatie en markt/overheidsconsultatie.

Tegen deze achtergrond is het idee van de overheidsconsultatie dat lokale partijen peilen wat een overheid in huis heeft om hen te helpen bij hun projecten die raken aan een maatschappelijke opgave (zie *Figuur 4*). Deze partijen kunnen marktpartijen zijn, maar ook een gemeenschap van bedrijven, lokale overheden en particuliere initiatieven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een coalitie van partijen die werken aan een warmtenet.



Figuur 4: Werking overheidsconsultatie tussen markt en overheid.

Dat marktpartijen, burgerinitiatieven en maatschappelijke organisaties met de overheid bespreken hoe zij vanuit hun activiteiten een bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke doelen is niet nieuw. Dit gebeurt echter veelal ad hoc en regelgeving vormt soms een obstakel om aan deze gesprekken opvolging te geven. De overheidsconsultatie maakt niet alleen het gesprek tussen maatschappij en overheid expliciet, maar giet dit ook in een vorm om zo de legitimiteit en effectiviteit te vergroten.

*De overheidsconsultatie kan lokale partijen verbinden met overheden, die werken aan beleid waaraan deze partijen kunnen bijdragen, en zo gebiedsinnovaties verder brengen.*

Een marktconsultatie helpt zowel de overheid in de formulering van een opdracht, als het bedrijfsleven om kansen op het spoor te komen, proposities te ontwikkelen en mede vorm te geven aan voorgenomen oplossingen en aanpakken. Vergelijkbaar kan de overheidsconsultatie de overheid helpen om meer inzicht te krijgen aan welke oplossingen en innovaties op gebiedsniveau wordt gewerkt. Uiteindelijk zijn centrale overheden bij de uitvoering van hun beleid vaak afhankelijk van lokale projecten en de overheidsconsultatie kan helpen om de verbinding daarmee te leggen. Omgekeerd is ook voor lokale partijen die verbinding vaak lastig, omdat zij het overheidsbeleid niet overzien. De overheidsconsultatie kan de overheden achter dit beleid en lokale partijen dichterbij elkaar brengen en zo gebiedsinnovaties verder brengen.

## A.5 Wanneer overheidsconsultatie

Een belangrijke spelregel bij de marktconsultatie is dat een gelijk speelveld voor marktpartijen behouden blijft.

Hetzelfde moet gelden voor de overheidsconsultatie. Dit wil zeggen dat iedereen ofwel meedoet, ofwel zich kan informeren over de uitkomst van de consultatie. Als de overheid daarna wil samenwerken, dan kijkt zij of het vereist is om opdrachten open te stellen voor de markt. Dan wel, als daartoe een grondslag is, de markt te informeren dat zij het anders doet. Transparantie is met andere woorden een belangrijk aspect binnen het gehele proces. Verder zullen ook de private en particuliere partijen zich na een consultatie willen beraden op de uitkomst en de mogelijkheden van samenwerking die daaruit volgen. Overheidsconsultatie staat nog niet bekend als een instrument, maar partijen maken in de praktijk al lang gebruik van de onderliggende principes. Ons doel is hier meer handen en voeten aan te geven. Met als belangrijkste reden dat het vliegwiel pas echt gaat draaien als burgers en bedrijven de overheid ‘makkelijker’ weten te bereiken en vooral te betrekken; overheidsparticipatie. Om in aanmerking te komen voor een overheidsconsultatie, moet een initiatief aan een aantal eisen voldoen. Indien voldaan aan deze eisen, kan de initiatiefnemer beginnen aan het proces van overheidsconsultatie. Uiteindelijk is een succesvolle samenwerking tussen initiatiefnemer en overheid het doel.

Onderstaande definitie wordt gehanteerd om te bepalen of een initiatiefnemer in aanmerking komt voor een overheidsconsultatie:

**Een initiatiefnemer (1) komt in aanmerking voor een overheidsconsultatie wanneer zij een uniek initiatief (2) heeft dat significant toegevoegde waarde creëert (3) en past binnen de wettelijke kaders van de overheid (4).**

Uit bovenstaande definitie kunnen de volgende eisen worden afgeleid:

1. Het betreft een initiatiefnemer: één of meerdere rechtspersonen. Dit kunnen marktpartijen zijn, burgerinitiatieven of maatschappelijke organisaties, en lokale overheden die een meer centrale overheid consulteren.
2. Een initiatief is uniek indien:
  - a. het voldoet aan het nabijheids criterium: de initiatiefnemer heeft een direct belang bij de lokale oplossing en brengt eigen middelen in om deze oplossing voor elkaar te krijgen;

b. het organisatorisch uniek is: nieuwe of vernieuwende samenwerking tussen of binnen één of meerdere partijen.

3. Het initiatief significant toegevoegde maatschappelijke waarde creëert op minimaal één van onderstaande aspecten (zie hiervoor ook financiële onderbouwing in deel B):

- I. het initiatief bespaart de overheid geld met betrekking tot potentiële overheidsinvesteringen;
- II. het initiatief bespaart de overheid geld met betrekking tot stimulerende maatregelen/regelingen;
- III. het initiatief bespaart de overheid geld met betrekking tot mitigatie/ het voorkomen van schade.

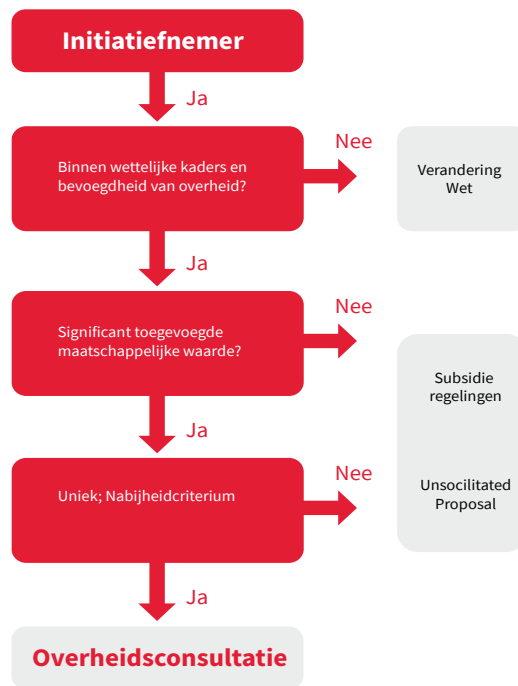
4. Het initiatief binnen de wettelijke kaders en bevoegdheid van de geconsulteerde overheid valt (zie ook juridische onderbouwing in deel B).

### A.6 Organiseren van overheidsconsultatie

In het stroomschema hiernaast (**Error! Reference source not found.**5) is een visualisatie van de bovenstaande eisen weergegeven, waarbij is aangegeven wat de mogelijkheden zijn indien niet voldaan wordt aan een bepaalde eis.

Wanneer het voorstel niet binnen de bevoegdheid en wettelijk kaders van de overheid valt, is een wetsverandering noodzakelijk. Dit valt meestal echter buiten de macht van de initiatiefnemer.

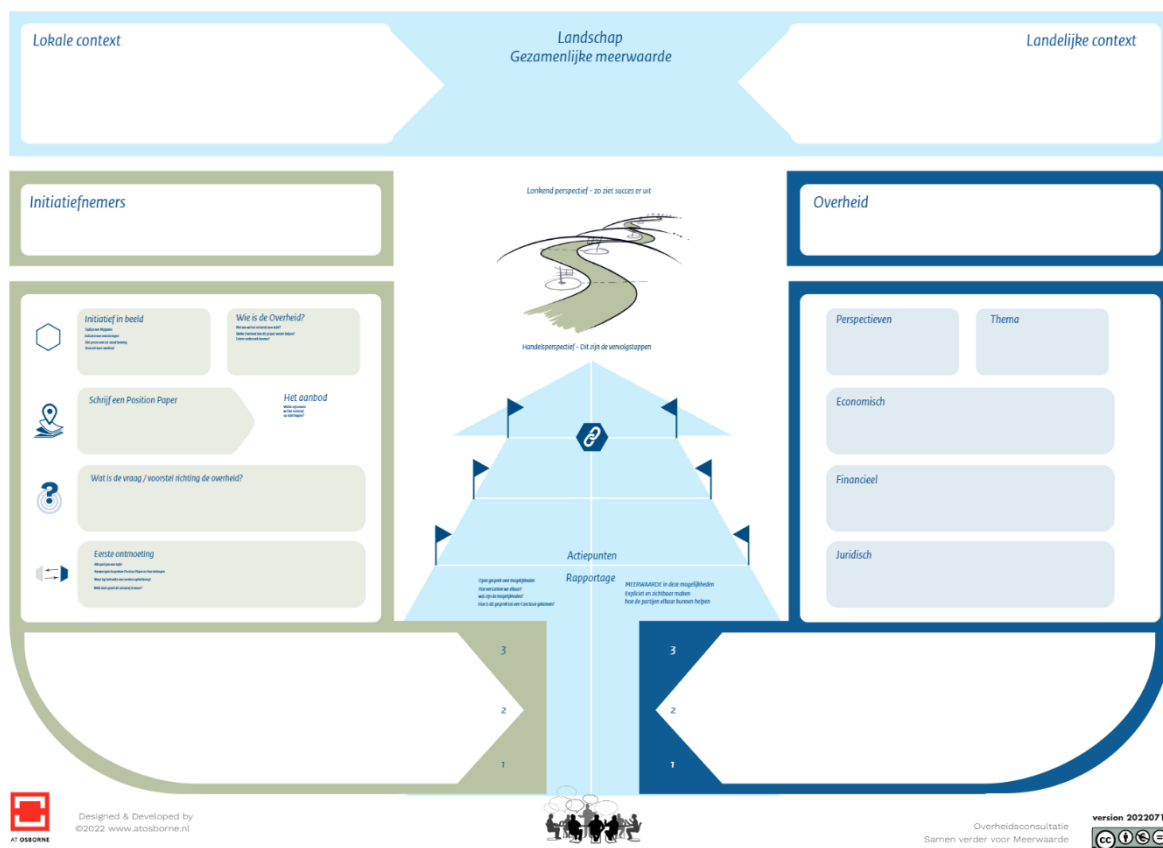
Wanneer een initiatief niet als uniek beschouwd kan worden, en het dus niet voldoet aan het nabijheids criterium en/ of niet organisatorisch uniek is, zijn er nog andere opties zoals subsidieregelingen of het indienen van een *unsolicited proposal* tijdens een tenderprocedure (zie toelichting in deel B par. 5.2).



Figuur 5: Eisen overheidsconsultatie.

Indien voldaan aan alle eisen, is het proces van overheidsconsultatie als canvas op de volgende pagina weergegeven. Daarbij worden de volgende stappen doorlopen in de overheidsconsultatie:

1. Bepaal wie de overheid is – met wie wil de initiatiefnemer aan tafel zitten? Wie kan het project vanuit de overheid vooruithelpen?
2. Schrijf een position paper – welke informatie wil de initiatiefnemer op tafel leggen? Wat is de vraag/het voorstel richting de overheid (de uitgedaagde)?



Figuur 6: Organisatie overheidsconsultatie.

3. Organiseer een eerste ontmoeting – de partijen zitten samen aan tafel. De initiatiefnemer introduceert het idee en de aanwezigen bespreken het position paper. Waar ligt eventueel behoefte aan verdere opheldering/uitwerking?
4. Voer een open gesprek over mogelijkheden – de initiatiefnemer, uitgedaagde overheid en overige partijen wisselen hun gedachten uit. Hoe kunnen de partijen elkaar aanvullen/versterken? Welk doel speelt het voorgestelde idee in de kaart?
5. Maak afspraken over het vervolg - uit stap 4 zijn idealiter enkele mogelijkheden naar voren gekomen waaruit blijkt dat de uitgedaagde overheid en de initiatiefnemer elkaar van dienst kunnen zijn. Op basis hiervan formuleren de partijen enkele (niet-bindende) vervolgspraken.

## A.7 Resultaten overheidsconsultatie pilots

Zoals gezegd, is de overheidsconsultatie niet bedacht door de auteurs van dit rapport, maar gevonden in de praktijk, zoals in de casus Waterhouderij Walcheren. Deze casus heeft intussen een verleden van bijna vijftien jaar. Met de daarbij betrokken partijen is gereconstrueerd wat zij deden en hoe dit past in het idee van overheidsconsultatie. Dit maakt een bestaande, impliciete praktijk expliciet en haalt daaruit de methode die hierboven is beschreven. Deze methode is toegepast op twee nieuwe cases die nog aan het begin staan, de locatie van elektrolyzers in Zeeland en burgerparticipatie bij wind op zee. Voor beide cases is een position paper opgesteld, deze staan in de bijlage bij dit rapport.

In de bijlage staat een uitgebreide beschrijving van alle drie de cases. Goed is om hier te vermelden wat na de overheidsconsultatie is gebeurd in geval van de cases rond elektrolyzers en wind op zee. In beide gevallen hebben de initiatiefnemers aan de overheid, het Ministerie van EZK, laten weten snel met een vervolgstap te komen en dat hebben zij gedaan.

De initiatiefnemers van de casus elektrolyzers hebben zich verenigd rond een locatie in de Zeeuwse gemeente Reimerswaal waar vergaande plannen zijn voor bouw van een kleine elektrolyser op het terrein van een waterzuiveringsinstallatie. Zij hebben het ministerie hiervan op de hoogte gesteld, samen met het voornemen om hierover verder te spreken met het ministerie. Van haar kant heeft het ministerie extra informatie gegeven die nuttig is voor de initiatiefnemers.

In geval van de casus wind op zee hebben de initiatiefnemers een uitvoerig schriftelijk vervolg gegeven dat werk maakt van de afspraken die zijn gemaakt tijdens de overheidsconsultatie. De voornaamste afspraken betroffen verzoeken van het ministerie om meer gegevens die het ministerie kan gebruiken bij het ontwikkelen van beleid. Die gegevens zijn verstrekt en zijn de eerste stap in een werkrelatie die zich verder kan ontwikkelen.

Overheidsconsultatie is wederkerig: de overheid wordt geholpen met oplossingen uit de samenleving, en door hiervoor open te staan stimuleert de overheid marktpartijen en andere partijen uit de samenleving om te veranderen. Langs deze weg heeft de casus elektrolyzers uiteenlopende partijen in Zeeland bij elkaar gebracht om anders te denken over de productie van waterstof. Dit is een wijze van productie die duurzamer is, zeker omdat restwarmte niet wordt weggegooid. Dit zal bijdragen aan de transformatie richting duurzaamheid van de Zeeuwse industrie. Vergelijkbaar kan de casus wind op zee een verbinding leggen tussen windparken en gebruikers die zorgt voor nuttiger gebruik van de kostbare elektriciteit die afkomstig is van de Noordzee; ook dit is een bijdrage aan transformatie richting duurzaamheid van de industrie.

## B. Achtergrondstudie: Meer positieve impact op de omgeving door de omgeving

### B.1 Inleiding

Vind een beleidsinstrument waarmee de overheid stimulans kan geven aan de industrie om te transformeren. Beproof dat in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, want daar zijn partijen al ver op weg. Dat was onze opdracht, maar in de Kanaalzone bleken partijen al zo ver dat wij dit beleidsinstrument daar gevonden hebben en wij noemen dit 'overheidsconsultatie'. Als lokale partijen elkaar onderling vinden rond oplossingen die goed zijn voor de omgeving, fysiek en sociaal, dan kunnen zij de overheid consulteren of deze mee wil doen; overheidsparticipatie. De lokale partijen stimuleren de overheid, maar deze stimuleert weer de lokale partijen wanneer zij weten dat de overheid open staat voor zo'n consultatie; dan transformeren zij.

In deel A staat de methode van Overheidsconsultatie. In dit deel B onderbouwen wij dat deze methode kan bijdragen aan transformatie van de industrie. Dit begint met het doel en de vraag van dit onderzoek. Daarna geven wij een onderbouwing aan overheidsconsultatie op de volgende vlakken: sociaal-maatschappelijk, economisch, financieel en juridisch, in het bijzonder het mededingingsrecht.

### B.2 Doel en onderzoeksvraag

Vertrekpunt voor deze opdracht is de voorstudie "Transformatieve tendermethode als instrument voor vernieuwing van de industrie" (2021). Opdrachtgever is het Maatschappelijk Verantwoord Innoveren-Energie (MVI-e) team van de Topsector Energie. In opvolging van de voorstudie is voor dit rapport de 'Transformatieve Tendermethode' (TTM) aan de hand van Zeeuwse initiatieven uitgewerkt. Dit met als doel om 'uit te vinden hoezeer dit instrument opgeschaald kan worden en eventueel overgedragen kan worden naar andere regio's of zelfs binnen de EU'. Het overkoepelende doel van deze toets en door-ontwikkeling is om 'te komen tot een nieuw instrument dat gebruikt kan worden binnen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en ten behoeve van het Meerjaren

Programma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) met het lokale niveau als vertrekpunt'.

De kern van de nieuw te vinden methode zit in het werken met concrete lokale initiatieven (uit de markt of samenleving) waarbij de betrokkenheid van de overheid grotendeels wordt bepaald door de kenmerken van het initiatief en de behoefte bij de initiatiefnemers. Dit sleutelconcept wordt in dit rapport uitgewerkt met overheidsconsultatie als methode voor gebiedsgerichte innovatie. Deze rapportage beschrijft hoe dit instrument tot stand is gekomen, waar het voor staat en biedt handvatten voor toepassing in concrete vraagstukken.

#### B.2.1 Uitwerking van de onderzoeksvraag

Transformatie richting meer duurzaamheid begint met het verminderen van uitstoot, of mitigatie van de effecten daarvan. Niemand kan ook maar iets doen zonder het veroorzaken van uitstoot van geluid, trillingen, warmte, licht, CO<sub>2</sub> of andere stoffen. Als de omgeving veerkrachtig genoeg is om de effecten daarvan op te vangen, dan is er niets aan de hand. Problemen ontstaan als iemand vaak hetzelfde doet, zoals zagen, en de omgeving niet bestand is tegen de voortdurende geluidhinder daarvan. Op globale schaal is de uitstoot van CO<sub>2</sub> uitgegroeid tot zo'n probleem. De manier waarop mensen produceren en consumeren moet met minder uitstoot, maar hoe krijg je dat voor elkaar als niets kan zonder uitstoot?

Uitstoot is niet alleen negatief, er zijn ook nuttige reststoffen, zoals warmte en CO<sub>2</sub> als grondstof. Transformatie richting meer duurzaamheid begint met het verminderen van uitstoot en gaat verder met het verminderen van de druk op (schaarse) grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. Circulatie van grondstoffen is daarin een voorname stap. Die is eenvoudiger te zetten als bijvoorbeeld waterstof een grondstof is, want die is bij gebruik onschadelijk. Dat geldt ook voor restwarmte.



Een industrieel bedrijf, de gemeente, provincie, een energiebedrijf, netwerkbeheerder en een energiecoöperatie van gebruikers in Terneuzen vormen een coalitie om restwarmte van dit industriële bedrijf te benutten.

Dit is aantrekkelijk voor nationale overheden die werken aan industriële transformatie en de energietransitie. De coalitie kan deze overheden een aanbod doen om samen te werken. Door hierop in te gaan dragen deze overheden bij aan transformatie van het industriële bedrijf richting meer duurzaamheid.

Restwarmte is een positief neveneffect en zo'n effect ontstaat ook door hergebruik van proceswater. Dit water heeft verder in de keten als gunstig effect dat bedrijven geen of minder grondwater hoeven op te pompen. Dan kan de bodem zich herstellen en beter zijn functie vervullen, zoals voor het opvangen van CO<sub>2</sub>, hetgeen de negatieve neveneffecten mitigeert.

Dit laatste voorbeeld van transformatie van de industrie speelt de overheid in de kaart, omdat bodemkwaliteit haar verantwoordelijkheid is. Zou zij daarvoor geld voor over hebben, dan stimuleert dit de industrie om verder te transformeren. Het kan de industrie zelfs prikkelen om een aanbod te doen aan de overheid om te helpen problemen op te lossen waarvoor deze aan de lat staat. Daarvoor dient de overheidsconsultatie; voor het aanbieden van initiatieven die positieve neveneffecten vergroten en negatieve neveneffecten mitigeren. Zo helpt de gemeenschap de overheid haar beleid beter uit te voeren.

Een industrieel bedrijf en een waterschap hebben samen een project dat als positief neveneffect de kwaliteit van water in een rivier bevordert. Dat draagt bij aan beleid van de beheerder van de rivier, een overheid zoals Rijkswaterstaat, om de waterkwaliteit in die rivier te verbeteren. Het bedrijf en het waterschap kunnen aan de rivierbeheerder een aanbod doen om samen te werken. Door hierop in te gaan, draagt deze beheerder bij aan transformatie van bedrijf en waterschap richting meer duurzaamheid.

Bedrijven die positieve neveneffecten genereren voor de overheid en deze aanbieden, en die negatieve neveneffecten mitigeren en zo de overheid helpen. Een overheid die daar om vraagt en daartoe opdracht geeft. Deze relatie is onderzocht in de Kanaalzone Gent-

Terneuzen. In de Kanaalzone leren private, publieke en particuliere partijen steeds beter om gebruik te maken van alles wat aanwezig is in hun omgeving, sociaal en fysiek.

Zij maken gebruik van positieve neveneffecten, denk aan de kans om onbenutte capaciteit van een elektriciteitskabel te gebruiken voor een zonneweide. Hiermee verminderen zij negatieve neveneffecten, in dit geval van het gebruik van fossiele brandstoffen, dat daalt vanwege de zonneweide.

Om een lokaal, maatschappelijk vraagstuk op te lossen, doen burgers, bedrijven of een coalitie van burgers en bedrijven, een aanbod aan een overheidsorgaan. Gaat het overheidsorgaan in op dit aanbod, dan draagt dat bij aan haar beleid en transformeert tegelijkertijd het werk van leden van de coalitie. Om dit proces aan te jagen pleiten wij voor de methode van overheidsconsultatie. Deze helpt om een aanbod te doen aan een overheid en daarover het gesprek aan te gaan.

Wie beoordeelt dat de oplossing, aangeboden door een lokale coalitie, daadwerkelijk beter is dan de oorspronkelijke oplossing van de overheid? En hoe komt dit oordeel tot stand? Als antwoord op deze vragen geven wij hierna een sociaal-maatschappelijke, economische, financiële en juridische onderbouwing van de methode van overheidsconsultatie.

## **B.3 Sociaal-maatschappelijke onderbouwing**

### ***B.3.1 Inleiding***

Schaarste van grondstoffen leidt in steeds meer sectoren tot stijgende kostprijzen en zelfs faillissementen van grote industriële spelers. De gebeurtenissen in de Oekraïne versterken dit. Dit is het socio-technische landschap waarin we opereren. Tegelijkertijd staat milieuproblematiek, onder druk van de toenemende maatschappelijke aandacht, steeds hoger op de politieke agenda.

Deze tendensen suggereren een verschuiving van vrijblijvendheid in het socio-technische regime naar verplichting tot het nemen van maatregelen om negatieve neveneffecten te mitigeren. De overheid daagt de industrie uit om met innovatieve oplossingen te komen. Zij speelt daarin een faciliterende rol. Het is aan de industrie om deze prikkels aan te grijpen als een kans, oftewel een 'window of opportunity' om haar positieve neveneffecten, en daarmee de welvaart van de economie, op lange termijn te vergroten.

Een radicale transitie in hoe de industrie opereert heeft alleen kans van slagen als de spelers voldoende worden geprikkeld tot verandering. Momenteel loont het de industrie vaak om positieve en negatieve neveneffecten te negeren. Veel negatieve neveneffecten worden in het gangbare socio-technische regime nauwelijks belast, wat het verkennen van de mogelijkheden om deze te mitigeren, of om te zetten in positieve neveneffecten, niet aantrekkelijk maakt. Uit enkele recente ontwikkelingen blijkt echter dat we aan de vooravond staan van de transitie naar een nieuw industrieel model.

### **B.3.2 Transitie naar een nieuw industrieel model**

---

#### **Casus I: Kalundborg Symbiosis**

*Een bekend voorbeeld waarin industriële partners reststromen met elkaar uitwisselen, is de Kalundborg Symbiosis in Denemarken. Dit begon met een energiecentrale in 1957. In de jaren daarna vestigden andere bedrijven zich in de nabijheid daarvan, en evolueerden tot een industrieel cluster. Al snel zagen zij kansen in het exploiteren van de door hen geproduceerde reststromen, in aanvulling op het hoofdeffect, het primaire productieproces. Zij benutten de mogelijkheden om positieve en negatieve neveneffecten respectievelijk te vergroten en verminderen.*

---

Industriële symbiose is het verbinden van traditioneel gescheiden industrieën in een collectieve, synergetische benadering, door middel van de fysieke uitwisseling van materiaal, energie, water en andere reststromen in de omgeving.<sup>2</sup> Door een industrieel proces zo in te richten dat het slim gebruik maakt van beschikbare reststromen, vermindert de vraag naar primaire grondstoffen.

De ontwikkeling in Kalundborg werd niet van bovenaf gestuurd in reactie op een vraag vanuit de overheid. De industriële spelers handelden naar eigen inzicht en met winst oogmerk. Afval van de een, vormt de grondstof van de ander.

---

<sup>2</sup> Chertow, M. R. (2000). Industrial symbiosis: literature and taxonomy. *Annual review of energy and the environment*, 25, 1, 313-337.

Graedel, T. E. (1996). On the concept of industrial ecology. *Annual Review of Energy and the Environment*, 21, 1, 69-98.

<sup>3</sup> Jacobsen, N. B. (2006). Industrial symbiosis in Kalundborg, Denmark: a quantitative assessment of economic and environmental aspects. *Journal of industrial ecology*, 10(1-2), 239-255. Zie ook [About us - Kalundborg Symbiose](#)

Deze vorm van industriële symbiose resulteert nog dagelijks in een grote besparing van energie, fossiele grondstoffen en water. Met als gevolg een afname in schadelijke emissies en afvalstoffen naar het milieu. Tegelijkertijd biedt het systeem naast fysieke ook sociale voordelen. De industriële symbiose heeft het gebied nieuw leven ingeblazen, met positieve neveneffecten als economische ontwikkeling en werkgelegenheid als resultaat.<sup>3</sup>

### **B.3.3 Een schijnbaar organisch proces**

In de Kanaalzone Gent-Terneuzen ontwikkelt zich een vorm van sturing van tal van stappen die niet alleen de industrie transformeert, maar ook de omgeving. De sturing ontstaat doordat er tal van kansen zijn. De inzet van elk middel voor een doel biedt positieve neveneffecten waarmee mensen aan volgende doelen kunnen werken. Denk aan restwarmte die het vestigingsklimaat versterkt waardoor bedrijven durven investeren in elektrolyzers die op termijn de duurzame bron van het warmtenet kunnen worden (zie *Casus II: Locatie elektrolyser (Zeeland)*).

---

#### **Casus II: Locatie elektrolyser (Zeeland)**

*In Zeeland is een coalitie van partijen (Provincie Zeeland, Stedin, Gasunie, Dow Chemical) in gesprek gegaan met de overheid door middel van een overheidsconsultatie. De optimale locatie voor een elektrolyser, met de uit te koppelen restwarmte in het achterhoofd, en met zuurstof als ander bijproduct, was onderwerp van het gesprek (zie bijlage B voor uitwerking).*

---

Het werken aan positieve neveneffecten creëert veerkracht om negatieve neveneffecten op het gebied op te vangen. Denk aan het voorbeeld hierboven waaruit is gebleken dat het delen van proceswater ertoe leidt dat negatieve neveneffecten beter worden opgevangen. Naarmate van overheidswege de druk toeneemt om dergelijke neveneffecten te mitigeren worden dergelijke kansen ook voor bedrijven steeds interessanter.

Door elkaar te vinden rond positieve neveneffecten en mitigatie van negatieve neveneffecten staat er met andere woorden een schatkist aan kansen open. Mensen halen

([symbiosis.dk](#)) en zie [The Industrial Symbiosis at Kalundborg, Denmark | The Industrial Green Game: Implications for Environmental Design and Management | The National Academies Press \(nap.edu\)](#)

daaruit niet willekeurig de volgende kans. De volgende kans dient zich aan wanneer verschillende partijen ontdekken dat zij daaraan wat hebben en zij elkaar daarin kunnen versterken. De transformatie van de Kanaalzone is een organisch proces, waarin de ene stap de andere opvolgt, en dit is een rationeel proces: elke volgende stap wordt pas genomen als partijen daarvan beter worden.

Uitwisseling van CO<sub>2</sub> in de Kanaalzone is een verklaarbaar vervolg op uitwisseling van andere reststoffen. Rond deze stoffen hebben partijen elkaar beter leren kennen. Zij gaan er steeds sterker op vertrouwen dat zij samen en met anderen nog veel volgende stappen zullen zetten (zie hiervoor ook B.2.5). Uitwisseling van CO<sub>2</sub> is het volgende dat partijen uit de schatkist hebben gehaald; uiteraard na de afweging of zij er beter van worden. Deze afweging vindt niet enkel plaats op basis van winstverwachtingen die gebruikelijk zijn. Wanneer alle partijen inzien dat zij van de uitwisseling van grondstoffen op lange termijn beter worden, mogen de financiële baten op korte termijn lager uitvallen. Door maatschappelijke baten op te nemen in hun businesscase, ontwikkelen de partijen zich samen richting carbon capture and utilization (CCU), gebruikmakend van CO<sub>2</sub> als grondstof.

Er is geen bedrijf dat de transformatie van de Kanaalzone stuurt, hoewel er wel verbanden zijn die daarin actief zijn, zoals Smart Delta Resources (SDR). Er is ook geen overheid die de transformatie stuurt, hoewel de diverse overheden belangrijk zijn. Aangevuurd door de komst van het warmtenet vormt zich nu een gebruikersgroep van particuliere partijen, met name bewoners die actief mee gaat doen. Daarin zijn mensen actief die al volop bekend zijn in het lokale netwerk. Ook dit netwerk stuurt niet. De sturing komt sterk van de volgende kansen, maar die kunnen niet praten. Mensen die deze goed onder woorden brengen zijn van belang. Doorslaggevend is de kans zelf en dat zij ermee aan de slag gaan.

### ***B.3.4 Impulsen aan het proces***

Gebruikers van het beoogde warmtenet organiseren zich in een vereniging; dat geeft een nieuwe impuls aan de transformatie van de Kanaalzone waarin alle partijen steeds beter gebruik maken van kansen (lees: positieve neveneffecten en mitigatie van negatieve neveneffecten).

Een aanstaande vorm van organisatie is een bedrijf dat verantwoordelijk is voor transport en levering van de

restwarmte. Dit is niet vergelijkbaar met de non-profit organisatie in Kalundborg, want dit warmtebedrijf kijkt niet naar industriële symbiose in het algemeen, maar enkel naar het onderdeel restwarmte daarvan. Wel betekent dit warmtebedrijf een volgende stap in meer organisatie in de doorlopende industriële transformatie van de Kanaalzone.

Zo zijn veel meer impulsen denkbaar in de transformatie van de Kanaalzone, bijvoorbeeld de provincie die pal achter de komst van het warmtenet staat, en de gemeente die actief meewerkt aan de energietransitie. Er lijkt zich een gemeenschap te vormen. Niet ondenkbaar is dat actieve leden van de gemeenschap op een gegeven moment deze gemeenschap als zodanig herkennen en een vorm van organisatie gaan aanbrenge. De vraag is in hoeverre dit nodig is, naast SDR, en of niet van groter belang zijn de volgende kansen die allen in de Kanaalzone kunnen grijpen te midden van de huidige organische ontwikkeling. SDR geeft zo'n volgende kans aan, systeemintegratie rond energie.

Systeemintegratie is het koppelen en afstemmen van opwekking, transport en opslag van elektriciteit, warmte en gas. Het is een belangrijke stap om een energiesysteem te optimaliseren en verduurzamen. Niet alleen door energie te besparen, maar ook zoveel mogelijk schone bronnen in te zetten. Zijn er nog fossiele bronnen, denk aan aardgas, dan kan systeemintegratie helpen om deze uit te faseren en te vervangen door bijvoorbeeld waterstofgas. Cruciaal onderdeel is dataverkeer en -beheer.

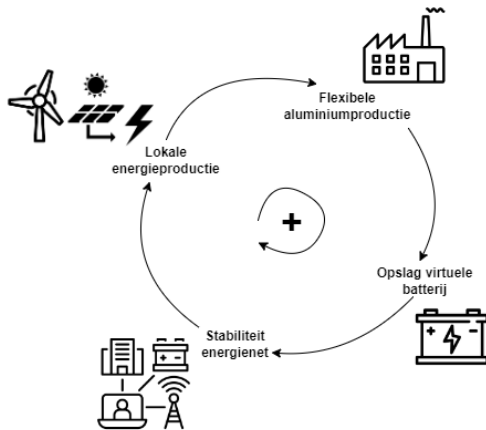
Verder helpt systeemintegratie om zo goed mogelijk gebruik te maken van bestaande capaciteit om energie te transporteren en op te slaan. Deze integratie is een belangrijke stap in de wijze waarop bedrijven, overheden en bewoners elkaar vinden en met elkaar samenwerken aan het energiesysteem. Door in de Kanaalzone op vergelijkbare wijze de mogelijkheden te verkennen, komen er nieuwe kansen in de schatkist om de regio verder te transformeren. Denk bij dit laatste aan de casus locatie van elektrolyzers in Zeeland.

De schatkist is in feite een agenda; alle betrokken partijen moeten samen aanvoelen wanneer de tijd rijp is om een volgend project te starten. Timing en proportie zijn cruciaal en dus afstemming. Iemand met een idee, of meer dan dat, moet bekend zijn bij anderen. Daarvoor is een gemeenschap nodig; een gemeenschap ontstaat juist wanneer mensen

begrijpen dat zij elkaar permanent nodig hebben om gebruik te maken van wat de omgeving te bieden heeft.

### Casus III: Systeemintegratie Damco

Aluminiumproducent Damco in Delfzijl is onderdeel van industriecluster Noord-Nederland. Met een jaarlijks energieverbruik van 1,7 Terawattuur (TWh) is Damco een van de grootste elektriciteitsconsumenten van Nederland. Energie is dan ook een dominante factor in de bedrijfsvoering. Dit levert het voordeel op dat het bedrijf haar processen flexibel kan inzetten ten gunste van de maatschappij.



Damco schakelt haar productie bij energietekorten al af op verzoek van Tennet. Dit fenomeen, waarbij een tijdelijke disbalans op energiemarkt wordt hersteld, staat bekend als "noodstroom", en duurt maximaal een uur. De volgende stap is om de productie, naar gelang het aanbod van goedkope, lokaal opgewekte energie, met hogere frequentie op- en af te schalen. Damco wil als het ware fungeren als virtuele batterij, door de seizoensgebonden fluctuaties in zonne- en windenergie op te vangen. Als zodanig beoogt het bedrijf een belangrijke positie in te nemen in de regionale netstabiliteit, en de opwek van duurzame energie te stimuleren. Het projectidee van Damco om haar aluminiumproductie verder te flexibiliseren, is al besproken met Tennet en het Ministerie van EZK. Deze stap vraagt om technische aanpassingen, aan de bestaande systemen en aan de electrolyse-ovens zelf. Daartoe werden de mogelijkheden voor subsidie tot voor kort onderzocht. De hoge energieprijzen hebben ertoe geleid dat de aluminiumproductie sinds oktober 2021 echter onrendabel is, wat de toekomst van het project onzeker maakt.

Alleen een gemeenschap kan bijvoorbeeld systeemintegratie tot een succes maken. Noodzakelijk is een groep mensen die van elementen van de omgeving weet hoe deze elkaar onderling kunnen versterken en die dat kunnen coördineren. Deze gemeenschap kan een organisatie zijn, maar niet elke organisatie is zo'n gemeenschap.

Het feit dat uiteenlopende partijen in de Kanaalzone als volgende stap nadenken over systeemintegratie wil zeggen dat er een gemeenschap is; deze zit achter het organische proces dat rationeel is. Het gaat erom dat mensen weten dat zij hun middelen kwijt kunnen met de ideeën die zij daarover hebben, en dat zij anderen kunnen treffen om daarvan projecten te maken. Je biedt middelen aan voor symbiose, dat is de spelregel. Niet de vorm is van belang, maar de inhoud; de inhoud is symbiose. Je sluit je aan, omdat je weet dat je elkaar daar een goed aanbod doet. Je wilt het niet missen, want je vertrekt met een bod om minder kosten te maken, of meer winst, nu of op langere termijn. Versterking om de industrie en de omgeving verder te transformeren. Kan overheidsconsultatie daaraan een impuls geven?

### B.3.5 Het belang van samenwerking tussen partijen

Om tot een succesvolle overheidsconsultatie te komen is zowel een succesvolle samenwerking tussen partijen binnen een gemeenschap als tussen gemeenschap en overheid een vereiste. De piramide van Lencioni illustreert het succes van samenwerking binnen een team, maar geldt net zo goed voor samenwerkingen tussen partijen met verschillende belangen. Deze theorie kan goed worden gebruikt om het succes van de samenwerkingen in de drie overheidsconsultaties te analyseren: casus Locatie elektrolyser (zij Bijlage B), casus Waterhouderij Walcheren (zie Bijlage C) en casus Wind op zee (Bijlage D).

#### B.3.5.1 Het succes van een gemeenschap

De drie overheidsconsultaties verkeren allemaal in een andere fase. De mate waarin de gemeenschap zich heeft ontwikkeld, is naar verwachting van grote invloed op wat zij uiteindelijk weten te bereiken. In een gemeenschap waar onderling wantrouwen heerst, of angst voor conflict, is de kans dat een overheidsconsultatie van de grond komt kleiner dan bij een gemeenschap met een sterke vertrouwensbasis en ruimte voor meningsverschillen.



Figuur 7: Piramide van Lencioni.

Een korte toets gedurende dit onderzoek wijst uit dat partijen in de Kanaalzone elkaar beter weten te vinden dan in het Noordzeekanaalgebied, maar minder goed dan in Chemelot.

De piramide van Lencioni illustreert of een gemeenschap klaar is om met een initiatief naar buiten te treden (in de vorm van een overheidsconsultatie). Allereerst is er onderling vertrouwen nodig, waarbij er een open sfeer heerst, er een focus op samenwerken is en kwetsbaarheden worden gedeeld. Indien er een basis van onderling vertrouwen is, ontstaat er ruimte om conflicten op een veilige manier aan te gaan. De verschillende stakeholders in de gemeenschap durven aan te geven waar ze tegenaan lopen, wat ze van elkaar nodig hebben en komen gezamenlijk met een oplossing; de basis voor het aanbod richting de overheid. Onderling vertrouwen en het durven aangaan van conflicten zijn voorwaarden voor betrokkenheid; stakeholders geven een bepaald soort commitment af om mee te doen aan een overheidsconsultatie. Verantwoordelijkheid is de volgende stap; partijen nemen een verantwoordelijke rol met betrekking tot de consultatie, zijn bereid elkaar te helpen en spreken elkaar aan op hun gedrag. De voorgaande vier beschreven factoren zijn voorwaarden om uiteindelijk tot een gewenst resultaat te komen.

In Walcheren is het resultaat gevolg van succes op de onderste vier lagen van de piramide. In het begin is er onderling vertrouwen gekweekt tussen de Waterhouderij Walcheren, Aequator en Deltares.

Partijen wisten wat ze van elkaar konden verwachten en wat ze van elkaar nodig hadden. Belangen werden gefuseerd, op basis waarvan een aanbod werd gedaan aan de overheid.

Daarnaast toonden de partijen betrokkenheid en verantwoordelijkheid op de benodigde vlakken, om zo uiteindelijk tot een succesvol resultaat te leiden. Aequator heeft de rol als kartrekker opgepakt en leverden daarnaast samen met Deltares de kennis en kunde voor de uitgevoerde pilot. De Waterhouderij Walcheren faciliteerde de locatie voor het experiment.

### B.3.5.2 *Het succes van overheidsconsultatie*

Wat geldt voor de samenwerking binnen gemeenschappen, geldt ook voor de samenwerking tussen de gemeenschap/initiatiefnemer en overheid. Tijdens de eerste gesprekken is het zaak om onderling vertrouwen te kweken, waardoor er hopelijk besproken kan worden wat partijen van elkaar verwachten en nodig hebben. In de casus Waterhouderij heeft de overheid haar betrokkenheid getoond en verantwoordelijkheid genomen door middel van institutionele hulp. Een combinatie van deze hulp en de verantwoordelijkheid van de gemeenschap heeft tot het uiteindelijke resultaat geleid. In de Kanaalzone Gent-Terneuzen toont de overheid, naast de gemeenschap zelf, haar betrokkenheid en neemt verantwoordelijkheid om tot een succesvol resultaat te komen.

## **B.4 Economische onderbouwing**

### *B.4.1 Inleiding*

Maatschappelijke productie is alles wat mensen maken om te voorzien in hun behoeften. Van wonen tot welzijn, van energie tot zorg en van water tot cultuur.

Het is een term die economen gebruiken en zij lichten dit verder toe met nog zo'n term, de allocatie van middelen. Wonen, welzijn, energie, zorg, water en cultuur moeten bij de mensen komen, dat is de allocatie van middelen. Daarvoor kennen economen twee mechanismen, markt en overheid. Hun stelling is, de overheid doet wat de markt niet kan en mag. Dus de stelling is ook, eerst komt de markt en dan de overheid.

Ook middelen zelf alloceren middelen, dat is een derde mechanisme, ouder dan overheid en markt. Een zeer oud voorbeeld is de bodem die water zuivert; de bodem allocert drinkwater. Een ander oud voorbeeld is de weg op een dijk; de dijk allocert de weg, omdat de dijk een kans geeft die weg aan te leggen. Een voorbeeld dat tegenwoordig populair is, is het groene dak. Dat komt er omdat er een dak ligt, en daarop kunnen op het groen bijvoorbeeld weer zonnepanelen komen. Die doen het goed op deze koele ondergrond. Het dak allocert het groene dak en dit dak allocert de panelen. Een nieuw voorbeeld volgt uit de casus elektrolyse: productie van waterstof allocert warmte en zuurstof.

Nu is duidelijk dat een dak, groen en zonnepanelen niet met elkaar kunnen praten, evenmin als waterstof, warmte en zuurstof. Toch zitten daar krachten tussen en die kracht zit overal in de fysieke en sociale omgeving. Bekend sociaal voorbeeld is positieve gezondheid: door meer welzijn voelen mensen zich gezonder en daalt het beroep op de zorg. Een bekend sociaal-fysiek voorbeeld is de zorgboerderij. Daar hebben zorgcliënten betere resultaten van hun therapie door het werken met planten en dieren. Ook welzijn, gezondheid en zorg kunnen niet met elkaar praten, net als therapie en landbouw niet praten. Daarvoor zijn mensen nodig en zij organiseren zich in gemeenschappen.

Ook waterkering, energie en natuur kunnen niet praten. Mensen kunnen dat wel en zij proberen deze drie op elkaar af te stemmen in hun poging een getijdencentrale te realiseren in de Brouwersdam. Die centrale is tegelijk een pomp om een juiste balans tussen zout en zoet water te

krijgen in de Grevelingen waardoor de natuur daar kan herstellen. De dijkbeheerder, het energiebedrijf en de natuurbeheerder zoeken samen een optimum waarbinnen ieder een maximum bereikt waarmee hij kan leven. Zo komt een gemeenschap tot stand.

De dijkbeheerder wil dat de energiecentrale zich sluit bij storm. De energieproducent wil de centrale zo hard mogelijk laten draaien. De natuurbeheerder wil een goede ontwikkeling van de Grevelingen. Zij hebben de optimale afstemming nog niet bereikt, vandaar dat de getijdencentrale er nog niet is. In hun poging de afstemming te bereiken is al wel een gemeenschap gegroeid en die zal blijven als het komt tot een getijdencentrale, want waterveiligheid, energieproductie en natuurontwikkeling zullen constant op elkaar afgestemd moeten worden.

Interessant is hoe de constante afstemming ook een leerproces is waaruit nieuwe ideeën ontstaan. Zo is de gemeenschap rond de Brouwersdam nu al gegroeid met recreatieondernemers en oesterkwekers. Ook zij willen hun productie afstemmen. Samen vormen al deze partijen een bewijs van het derde allocatiemechanisme, middelen die middelen alloceren: de dijk allocert een getijdencentrale, deze centrale allocert kansen voor de natuur, en de natuur allocert kansen voor recreatie en oesters. Wie weet wat nog meer volgt en hoe de gemeenschap verder groeit.

Het derde allocatiemechanisme opent de weg naar andere verhoudingen tussen markt, overheid en de gemeenschap van betrokken partijen: marktpartijen, overheden en actieve afnemers van maatschappelijke productie. Deze partijen laten in de Kanaalzone Gent – Terneuzen zien hoe dit derde mechanisme werkt. Daarmee veranderen zij de verhoudingen tussen markt, overheid en gemeenschap en zo veranderen, transformeren zij ook de industriële productie.

### *B.4.2 Leren van Kanaalzone Gent-Terneuzen*

Middelen die middelen alloceren kunnen niet zonder gemeenschap. Immers, de middelen versterken elkaar, maar zij kunnen niet praten en dus niet afstemmen. Daarvoor is de gemeenschap nodig.

Zo'n gemeenschap heeft zich gevormd in de Kanaalzone. Daar zitten marktpartijen, overheden en actieve afnemers van producten die gebruik maken van markt en overheid als allocatiemechanismen. Daarnaast maken zij in toenemende

mate gebruik van het derde mechanisme, middelen die middelen alloceren. Misschien het sterkste voorbeeld daarvan is restwarmte, maar dit is niet het enige voorbeeld uit de omgeving, fysiek en sociaal.

#### **B.4.2.1 Fysieke voorbeelden**

Industriële restwarmte is herbruikbaar voor andere functies binnen een bedrijf, tussen bedrijven en tussen bedrijven en andere elementen van de omgeving, zoals woningen, of ziekenhuizen; in Beilen verwarmt een melkpoederfabriek een school en zwembad. De ene functie van warmte, industriële productie, allocert andere functies van dit middel. Dit is een voordeel, oftewel een positief neveneffect. Gelijktijdig vermindert negatief neveneffect, de uitstoot van CO<sub>2</sub>, omdat gebruik van restwarmte voorkomt dat nog meer warmte fossiel wordt opgewekt, waarbij CO<sub>2</sub> vrijkomt.

---

#### **Casus IV: Gebruik restwarmte binnen industrie**

*In de huidige praktijk zijn er meer voorbeelden waar bedrijven elkaars restwarmtestromen benutten. Zo hebben AZN, Essent en Shell in Moerdijk de handen ineengeslagen. De afvalverbrandingsinstallatie van AZN levert restwarmte aan de warmtekrachtcentrale van Essent en Shell. Dankzij deze koppeling wordt het rendement verhoogt tot 85%. Ook in de regio North Sea Port wordt restwarmte tussen bedrijven uitgewisseld, wat voor de ontwikkeling van een aantrekkelijk vestigingsklimaat zorgt. Hetzelfde is te zien in het Sloegebied in Vlissingen, waar sinds 1998 een restwarmtekoppeling is tussen twee industriële bedrijven. Zalco, een aluminiumproducent, levert koelwater uit het gietproces aan de gassenterminal van Vopak.*

---

In bovenstaande casus is er een financiële prikkel voor de industrie om reststromen af te staan en te gebruiken. Deze meerwaarde stimuleert de industrie om samen te werken, om zo de negatieve neveneffecten deels te veranderen in positieve neveneffecten. Dit heeft weer een positief gevolg voor de maatschappij. De overheid is hier in principe de 'free rider', aangezien het initiatief van de industrie bijdraagt aan hun beleidsdoelen zonder dat zij er zelf iets aan bijdragen. In situaties waar de industrie minder financiële prikkels heeft, is de rol van de overheid belangrijk (zie casus Sappi).

---

#### **Casus V: Papierfabrikant Sappi**

*De levering van restwarmte door papierfabrikant Sappi aan het restwarmtenet in Maastricht is een illustratief voorbeeld. De gemeente heeft hier het initiatief genomen, waar uiteindelijk een samenwerking tussen Sappi, Essent en de gemeente met betrekking tot de levering van restwarmte aan de gebouwde omgeving het resultaat van is geworden.*

---

In vergelijkbare toekomstige situaties kan overheidsconsultatie een rol spelen, om zo initiatieven vanuit de industrie en bedrijven meer te stimuleren. Overheidsconsultatie kan het startpunt zijn voor gesprekken waarin partijen nader tot elkaar kunnen komen. In veel gevallen is er sprake van een onrendabele top, waardoor bedrijven zelf geen meerwaarde hebben om te investeren. Dit is ook vaak het geval bij de uitkoppeling van restwarmte naar de gebouwde omgeving. In de regio North Sea Port wordt dit gezien als een "nice to have". Overheidsconsultatie kan mogelijk een rol spelen in de verandering naar een "necessary to have". Het is van belang dat bedrijven weten dat zij, op basis van vooraf gestelde voorwaarden, de overheid kunnen consulteren wanneer zij een mogelijk aantrekkelijk aanbod hebben.

Warmtevervuiling geeft een voorbeeld van het verminderen van een negatief neveneffect.<sup>4</sup> Elektriciteitscentrales en andere productiebedrijven gebruiken oppervlaktewater om generatoren en andere machines af te koelen. Vervolgens lozen zij het opgewarmde water in het oppervlaktewater, zoals de Schelde nabij Terneuzen. Grote temperatuurschommelingen hebben consequenties voor het functioneren van een ecosysteem. Denk aan vissen die sterven als gevolg van een thermische schok. Door het opgewarmde koelwater als warmtebron in een industrieel proces te gebruiken alvorens het te lozen, nemen de negatieve effecten op het milieu af.

De gemeenschap in de Kanaalzone slaagt erin om te profiteren van meer positieve neveneffecten en om meer negatieve neveneffecten te verminderen. Zo hebben industriële processen zuurstof en schoon water als reststof. Zuurstof leveren aan naburige bedrijven, die daaraan behoefte hebben, geeft eenvoudiger en goedkoper toegang tot deze grondstof, terwijl de leverancier extra inkomsten heeft van een product dat vanuit de eigen processen als

---

<sup>4</sup> Zie [Thermal Pollution - an overview | ScienceDirect Topics](#) en zie Dodds, W. K., & Whiles, M. R. (2010). Chapter 16 - Responses to Stress, Toxic Chemicals,

and Other Pollutants in Aquatic Ecosystems. *Freshwater Ecology*, 399-436. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-374724-2.00016-7>

restproduct wordt gezien (zie ook bijlage B m.b.t. casus locatie elektrolyser waar zuurstof als restproduct wordt gebruikt).

Het leveren van schoon water maakt dat bedrijven geen grondwater oppompen, dit voorkomt negatief neveneffecten op de grondwaterstand en de bodem. Dat zet een keten in beweging van andere positieve en verminderde negatieve effecten in de ondergrondse en bovengrondse natuur. Denk aan schoon water dat via de bodem de natuur versterkt en bijdraagt aan het vermogen om CO<sub>2</sub> op te slaan.

Een sterkere natuur kan beter tegen klimaatverandering en neerslag van N<sub>2</sub> en kan bijvoorbeeld meer CO<sub>2</sub> opslaan. De uitstoot van CO<sub>2</sub> in de Kanaalzone gaat de opslagcapaciteit van de lokale natuur ver te boven en dus zijn andere maatregelen nodig om dit te verminderen, zoals het leveren van restwarmte. Dan nog blijft er veel CO<sub>2</sub> over die de industrie op andere wijze kwijt moet, zoals door CCU. Dan gaat CO<sub>2</sub> dezelfde weg als zuurstof hierboven: de grondstof kan een volgend gebruik van dit middel alloceren, zoals gezegd met de lokale industriële gemeenschap als medium.

CO<sub>2</sub> als grondstof is het sluitstuk van de koolstofkringloop. Daarom kan CCU een belangrijke bijdrage leveren aan zowel de energietransitie als de transitie naar een circulaire economie. Legio zijn de toepassingsmogelijkheden. Nu al wordt CCU – zij het voornamelijk op experimentele schaal – ingezet als feedstock voor planten in de glastuinbouw, als groene koolstof voor de chemische industrie en als grondstof voor bouwmaterialen als beton. Naast dat dit de negatieve neveneffecten van CO<sub>2</sub> vermindert, biedt het ook positieve neveneffecten in de vorm van een extra inkomstenbron voor de industriële speler.<sup>5</sup>

Dow Chemical levert waterstof als grondstof voor de productie van kunstmest door Yara. Deze vervangt aardgas door waterstof, waardoor minder CO<sub>2</sub> vrijkomt, een vermindering van een negatief neveneffect. Je kunt je afvragen in welke mate dit systeem wenselijk is, met het oog op de schadelijke effecten van kunstmest op de natuur, denk aan eutrofiëring en verzuring van bodem en water. Om die reden werken velen aan het overbodig maken van kunstmest en vervanging daarvan. Vertraagt vervanging van aardgas door waterstof dit proces, moet dit daarom niet gebeuren, of houdt het ene het andere niet tegen?

<sup>5</sup> Zie [Tuinbouw pleit in CCU-Alliantie voor CO<sub>2</sub>-hergebruik \(groentennieuws.nl\)](https://www.groentennieuws.nl) en zie Marchi, B., Zaroni, S., & Pasetti, M. (2018).

De bedrijven op het terrein van het Chemelot Site stuiten op een vergelijkbaar vraagstuk. Deze site is zo ontwikkeld dat de bedrijven onderling elkaars reststromen benutten. De ontvangende en leverende partijen ondertekenen een contract om de afname van een reststroom, zoals stoom, gedurende een bepaalde periode te borgen. Ook als de afnemende partij haar vraag naar stoom weet terug te dringen, is zij verplicht om voor de vastgestelde hoeveelheid te blijven betalen. Het voorkomen van een contractbreuk, weerhoudt partijen er in dit geval van om verduurzamingsmaatregelen te nemen. Waar samenwerking rondom assets dus kan bijdragen aan positieve neveneffecten, kan het ook een belettende werking uitoefenen. Een voortdurende dialoog tussen de belanghebbenden is cruciaal om tot een optimum te komen. Zowel voor henzelf als voor de maatschappij.

#### **B.4.2.2 Infrastructuur**

Voor het transport van waterstofgas van Dow naar Yara leent zich een buiten gebruik geraakte aardgasleiding die zo een nieuwe bestemming heeft gekregen. Deze aanpassing van infrastructuur heeft hoge kosten meegebracht. Zodra er betere alternatieven zijn voor de toepassing van de waterstofreststroom, is overstappen wellicht niet meer financieel aantrekkelijk. Dit vanwege de verzonken kosten die zijn gemaakt bij het investeren in de infrastructuur. Daarmee houd je een in de kern vervuilend systeem in de stand, lock-in. Hier staat de urgentie van de klimaatproblematiek tegenover. Deze dwingt om nu actie te ondernemen, industriële reststromen zijn nu beschikbaar en het is belangrijk om deze optimaal te benutten.

De gasleiding tussen Dow en Yara is een voorbeeld van de wijze waarop infrastructuren anders gebruikt gaan worden wanneer middelen zorgen voor de allocatie van middelen. Normaal gebruikt een centrale leverancier infrastructuur om decentrale gebruikers te bereiken. Daarin komen nu op uiteenlopende wijze een aantal veranderingen.

Tussen naburige gebruikers komen verbindingen om reststoffen uit te wisselen. In geval van warmte kunnen dat uitvoerige netwerken worden. Zij raken verbonden met andere netwerken voor restwarmte en ook voor warmte uit andere bronnen op andere, vaak lagere temperaturen. Restwarmte kan na gebruik nog deze andere, lage

Industrial symbiosis for greener horticulture practices: The CO<sub>2</sub> enrichment from energy intensive industrial processes. Procedia CIRP, 69, 562-567.



temperatuur netwerken bijverwarmen. Daarna zou het via het riool kunnen terugkeren naar de bron, wat een kostenbesparing betekent.

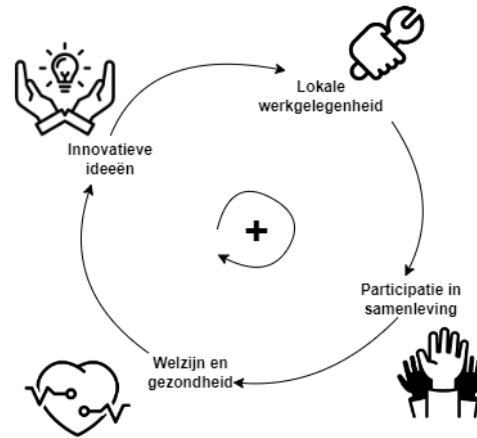
Ook is een directe relatie mogelijk tussen warmtenetwerken en het elektriciteits-netwerk: een teveel aan elektriciteit kan opgeslagen worden als warmte in water. Dit is een voorbeeld van systeem-integratie. Dat is een voorname stap om bestaande infrastructuur zo goed mogelijk te gebruiken, waardoor bijvoorbeeld overbelasting van het elektriciteitsnetwerk wordt voorkomen. In de Kanaalzone hebben partijen langs deze weg ruimte gevonden om een windpark en zonneweide aan te sluiten.

Als de zon schijnt, waait het meestal nauwelijks – en andersom. Door zon- en windpark samen één netaansluiting te laten gebruiken, *cabl pooling*, benut je de capaciteit van de energie-infrastructuur beter. Er gaat minder energie verloren en de energievoorziening wordt stabiel.<sup>6</sup> Dergelijke systeemintegratie is de ultieme stap in middelen die middelen alloceren. Denk aan integratie tussen autobatterij, woning en elektriciteitsnetwerk. Deze drie middelen samen zorgen ervoor dat nieuwe woonwijken mogelijk zijn terwijl de capaciteit van dit netwerk tekortschiet. Systeemintegratie zorgt voor het effect dat een auto bijdraagt aan woningbouw, een sterk voorbeeld van allocatie.

#### B.4.2.3 Fysiek en sociaal

In de fysieke omgeving zijn lange ketens denkbaar van middelen die middelen alloceren. Denk aan het voorbeeld van schoon water dat via de bodem de natuur versterkt en bijdraagt aan het vermogen om CO<sub>2</sub> op te slaan. Dergelijke ketens kunnen ook sociale neveneffecten hebben en andersom. Een voornaam sociaal effect is de kracht van de economie. Positieve neveneffecten leiden tot extra inkomsten en verminderde negatieve effecten leiden tot minder kosten, maatschappelijk en economisch.

Werk is hiervan een belangrijk sociaal neveneffect, dat als neveneffect weer welzijn heeft, omdat mensen participeren in de samenleving. Een neveneffect van welzijn is gezondheid.



Figuur 8: De positieve feedbackloop die ontstaat bij het verbeteren van de werkgelegenheid, voor het welzijn van mensen in een gemeenschap.

Werk, welzijn, participatie en gezondheid dragen bij aan een goed vestigingsklimaat. Ook dit zijn middelen die middelen alloceren. Hier komt nog een extra sociaal effect bij; het effect dat mensen elkaar steeds beter leren kennen en daardoor steeds beter leren om middelen te gebruiken om middelen te alloceren. Zeker dit is zichtbaar in de Kanaalzone waar een groeiende gemeenschap van mensen met elkaar aan de slag zijn en weinig te gek is om met elkaar te bespreken. Dat niveau bereik je alleen als er een volwassen gemeenschap is waarin mensen met bijzondere ideeën durven komen.

#### B.4.3 Industriële transformatie

Het delen van grondstoffen, circulariteit, is een belangrijke methode om de uitstoot van de industrie te verminderen. Immers, afval van de ene industrie kan grondstof voor volgende gebruikers zijn. Dit kan zich afspelen binnen de industrie, bijvoorbeeld wanneer bedrijven proceswater delen, of restwarmte. Deze restwarmte kan ook gedeeld worden met anderen, zoals woningeigenaren. Als restwarmte wordt geloosd, dan is het een negatief neveneffect, maar als het wordt gedeeld, dan is het een positief neveneffect van industriële productie. Positieve neveneffecten zijn de sleutel tot industriële transformatie.

<sup>6</sup> Zie hiervoor ook [artikel van Firan](#)

---

**Casus VI: Suikerproducent Cosun**

*Suikerproducent Cosun zet al heel lang bietenresten om in veevoer, een winstgevend product. Kern van de circulaire economie is de stelling dat alle reststoffen nuttig zijn, er is geen afval. Wat eerst als afval werd beschouwd, en daarmee een negatief neveneffect had op de omgeving, is nu een volgend product, oftewel een positief neveneffect. Economen spreken van een voordeel bij zowel een positief neveneffect als de afname van een negatief neveneffect. De circulaire economie legt bloot dat de lineaire economie positieve neveneffecten weggooit en er negatieve neveneffecten van maakt. Er wordt met andere woorden een stuk economie niet gebruikt.*

*Bietenresten worden al lang als veevoer gebruikt vanwege de winst. Het gebruik van CO<sub>2</sub> als grondstof, in tegenstelling, staat in veel productieprocessen in de kinderschoenen, dus is het meestal goedkoper om het te laten ontsnappen. Economisch gebruik van positieve neveneffecten kan zich nog veel verder ontwikkelen, denk aan het benutten van restwarmte. Deze transformatie van de industrie speelt energiegebruikers en de overheid die duurzaamheidsbeleid uitvoert, in de kaart.*

---

Royal Cosun zet bietenresten om in veevoer. Dit veevoer is een voorbeeld van een positief neveneffect, in dit geval van suikerproductie. Het voorkomt het negatieve neveneffect om als afval gestort te worden. Naast een positief neveneffect op het bedrijf zelf zijn er onderdelen van de productie van Cosun die een positief neveneffect hebben op de omgeving. Zo deelt Cosun schoon proceswater met kassen waar het dient als gietwater. Met andere woorden, de neveneffecten kunnen intern zijn en extern (internaliteiten en externaliteiten).

Reststromen als warmte en bietenresten kunnen omslaan van een negatief, want afval, naar een positief neveneffect. Dit is een directe weg om negatieve neveneffecten te mitigeren door er positieve neveneffecten van te maken. Daarnaast is er een indirecte weg waarlangs positieve neveneffecten steeds meer veerkracht opbouwen in de omgeving waardoor deze in staat is negatieve neveneffecten op te vangen. Zo hebben Cosun en de kassen geen grondwater meer nodig. De bodem kan zich herstellen en is beter bestand tegen wateroverlast, hitte en droogte, negatieve neveneffecten van klimaatverandering.

De industriële transformatie die ons voor ogen staat mitigeert negatieve neveneffecten met behulp van positieve neveneffecten.

De omgeving wordt minder belast en kan veerkracht ontwikkelen door gebruik te maken van alles in de omgeving zelf, inclusief de industriële productie. Uitgangspunt is dat alles in de omgeving een middel is dat een volgend middel kan alloceren. Dat heeft een verdienmodel als het volgende middel een opbrengst heeft, omdat het verkoopbaar is, of omdat het bespaart op kosten voor mitigatie.

Bedrijven profiteren van eigen positieve neveneffecten. Zo rijden vrachtwagens van Cosun op biogas van bietenresten die nog overblijven, nadat er veevoer van is gemaakt. Daarnaast laten bedrijven anderen van positieve neveneffecten profiteren, zoals burens van Cosun die ook dit biogas gebruiken. Cosun profiteert door daarvoor geld te ontvangen en verdient langs deze weg rechtstreeks aan positieve neveneffecten.

Naast daaraan direct verdienen is het mogelijk om met behulp van positieve neveneffecten te bouwen aan een veerkrachtige omgeving die negatieve neveneffecten kan opvangen. Dit is het voorbeeld van de bodem die herstelt, omdat er geen grondwater meer aan wordt onttrokken. Deze regenereert en kan functies vervullen, zoals klimaatadaptatie, die nuttig zijn voor de omgeving. Een ander voorbeeld is medewerking van Cosun aan andere vormen van landbouw waardoor de bodem gezonder wordt. Deze is daardoor én geschikter voor bietenteelt én legt meer CO<sub>2</sub> vast, houdt beter water vast en helpt dat zuiveren; regeneratie.

Met het opbouwen van een sterkere omgeving brengen industrieën de synergie buiten de poort van het bedrijf. Denk aan restwarmte die wordt geleverd buiten die poort. Die synergie kan betekenen dat de omgeving van het bedrijf sterker wordt, regenereert. Heineken doet dit bewust, omdat deze tot in lengte van jaren afhankelijk is van schoon water uit die omgeving. Cosun doet dit bewust, omdat het betere bieten oplevert. Zo zijn er voor veel meer bedrijven goede redenen, waaronder een goed vestigingsklimaat.

Als Dow Chemical met restwarmte een bijdrage levert aan de energietransitie in Terneuzen, dan versterkt dit het vestigingsklimaat van dit bedrijf. Dow en andere bedrijven in de Kanaalzone Gent – Terneuzen laten zien hoe synergie buiten de poort nog een belangrijk kenmerk heeft: er komt een proces op gang waarin de ene stap de volgende losmaakt.

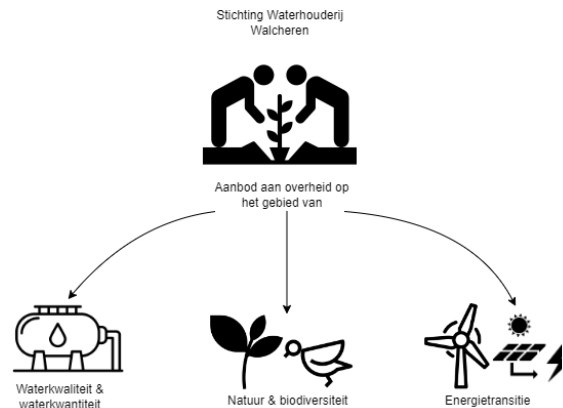
Daaraan doen andere bedrijven mee en overheden en gebruikers, zoals bewoners die actief meewerken aan het opzetten van een restwarmtenetwerk.

Een kenmerk van circulariteit is dat alles een verdienmodel heeft. Wij zien een industriële transformatie die iets breder is dan circulariteit, door te kijken naar alle effecten van middelen. Dat zijn niet alleen de effecten om als grondstof nog een keer grondstof te zijn, maar bijvoorbeeld ook het effect dat de natuur kan herstellen als een grondstof wordt hergebruikt en die natuur dan CO<sub>2</sub> en N<sub>2</sub> kan opslaan. Er komt een keten op gang van positieve neveneffecten en van mitigatie van negatieve neveneffecten. Beide hebben een verdienmodel.

Het verdienmodel van positieve neveneffecten is ofwel geld, als het een verkoopbaar product is, ofwel maatschappelijke waarde. Die maatschappelijke waarde kan zijn directe mitigatie van een negatief neveneffect, en daarvoor kan geld beschikbaar zijn. Maatschappelijke waarde kan ook zijn het opbouwen van veerkracht en dat kan op langere termijn geld opleveren. Een voorbeeld hiervan is de toevoeging van compost aan landbouwbodem. Compost verrijkt de bodem door het organisch stofgehalte te vergroten. Een rijkere bodem trekt bodemleven aan, zoals insecten en schimmels, die de bodemkwaliteit verder bevorderen. Zo houdt een gezonde bodem water langer vast en is de doorworteling beter, waardoor de nutriënten (zoals fosfaat of N<sub>2</sub>) minder snel uitspoelen. Op een gezonde, voedingsrijke bodem, gedijen gewassen beter en dat levert extra omzet op voor de agrariër. Een hogere omzet geeft de agrariër vervolgens de gelegenheid om te investeren in verdere verbetering van zijn bedrijf, en de invloed van zijn bedrijf op de omgeving; zie ter illustratie Casus VII Waterhouderij Walcheren:

### Casus VII: Waterhouderij Walcheren

Op Walcheren, een schiereiland in West-Zeeland, hebben zeven Zeeuwse boeren zich verenigd onder de noemer Stichting De Waterhouderij. Dit initiatief is ontstaan vanuit de noodzaak om het toenemende tekort aan zoet water, en de droogte als gevolg daarvan, aan te pakken. Aanvoer van zoetwater is onmisbaar om aan de scherpe kwaliteitscriteria voor agrarische producten te voldoen.



Het voornaamste doel van de stichting is om de wateraanvoer van elders te beperken door kringlopen op gebiedsniveau te sluiten. De aangesloten boeren bufferen daartoe het neerslagoverschot in de winter om er in de zomer, wanneer water afkomstig van andere bronnen niet of nauwelijks beschikbaar is, hun land mee te irrigeren. Inmiddels is de oorspronkelijke doelstelling van De Waterhouderij verder uitgebreid. Naast een stabielere watervoorziening, streeft de stichting er ook naar om bij te dragen aan het versterken van de natuur en biodiversiteit, het verbeteren van de waterkwaliteit en het versnellen van de energietransitie. Daarmee doen de betrokken partijen een constant aanbod aan overheden om beter met water en natuur om te gaan. De Waterhouderij illustreert daarmee dat zij de overheid ontzorgt bij het uitvoeren van haar beleid.

Het opbouwen en blijven bouwen aan deze keten vergt gemeenschap, en ook dat is een maatschappelijke waarde die uiteindelijk geld oplevert, naast meestal veel plezier. Het opbouwen van die gemeenschap heeft al aandacht gekregen in onze hoofdstuk hierboven. Hierna hebben wij nog meer aandacht voor geld en voor het recht om aan het verdienen daarvan mee te mogen doen, of niet buitengesloten te worden.

## **B.5 Financiële onderbouwing**

### *B.5.1 Inleiding*

Overheidsconsultatie betekent het betrekken bij een maatschappelijk initiatief van de overheid, omdat zij daarvan voordeel zal hebben bij uitvoering van haar beleid. Dit voordeel zal zich uitdrukken in het beter kunnen uitgeven van geld door de overheid, belastinggeld. Hierna volgt een indeling van belastinggeld in drie stromen en per stroom hoe dit geld beter uitgegeven kan worden met behulp van maatschappelijk initiatief.

### *B.5.2 Drie stromen belastinggeld*

Mensen betalen belasting, omdat zij profiteren van wat de overheid voor hen doet, zoals de aanleg en het beheer van wegen, scholen, zwembaden, publiek groen. Steeds vaker tonen lokale gemeenschappen aan dat zij in staat zijn om deze voorzieningen te benutten op een wijze waardoor deze nog meer waarde krijgen voor de omgeving. Zo verandert publiek groen in hoog tempo van een plek voor alleen recreatie in ook een plek voor klimaatadaptatie, beweging, gezondheid en zorg.

Lokale gemeenschappen slagen erin om het profijt te vergroten van de voorzieningen waarvoor zij belasting betalen. Zij geven deze voorzieningen een meervoudige businesscase waardoor de overheid geld kan besparen. Denk aan een lagere school die het gebouw deelt met de openbare bibliotheek. Dat scheelt geld voor een eigen bibliotheek voor de school. Bovendien kan de bibliotheek veel betere service verlenen aan een voorname doelgroep.

Denk ook aan systeemintegratie die in de energiesector kan zorgen voor een veel beter gebruik van infrastructuur voor gas, warmte en elektriciteit. Cable pooling is een sterk voorbeeld, en een ander voorbeeld is gebruik van het riool om na cascadering water terug te laten keren naar de bron van een restwarmtenet. Systeemintegratie inspireert tot talloos veel voorbeelden, zoals lokaal gebruik van batterijen om Tennet te helpen het landelijke elektriciteitsnetwerk te stabiliseren.

Lokale gemeenschappen zorgen met meervoudig gebruik van voorzieningen, zoals infrastructuur, voor meer impact tegen lagere kosten en dus voor goede businesscases.

Dit maakt het leven een stuk makkelijker voor de belastingontvanger, lees overheid, en dit gaat nog verder. Deze heft niet alleen belasting om mensen te laten betalen

voor het profijt van voorzieningen; het profijtbeginsel. De overheid heft ook belasting om negatieve neveneffecten te mitigeren en positieve neveneffecten te stimuleren.

Al meer dan honderd jaar onbetwist in de economische theorie is de Pigouviaanse belasting, vernoemd naar de Britse econoom Arthur Pigou. Dit is een belasting op elke marktactiviteit die negatieve neveneffecten genereert, de kosten die niet zijn opgenomen in de marktprijs. Voorbeelden van dergelijke neveneffecten zijn milieuverontreiniging en hogere openbare gezondheidszorgkosten door roken.

Pigou plaatst de belastingontvanger, lees overheid, in de rol van degene die problemen oplost die groeien door negatieve neveneffecten. Als een gemeenschap lokaal een oplossing heeft met dezelfde impact voor bijvoorbeeld een milieuprobleem, maar voor minder geld, dan heeft de overheid reden om die oplossing te verkiezen boven de eigen oplossing. Hier is met andere woorden ook sprake van een businesscase. Een voorbeeld is het terugwinnen van zout uit afvalwater, zodat bij lozing op het oppervlaktewater minder verontreiniging optreedt in het lokale ecosysteem.

Om positieve neveneffecten te stimuleren is er de subsidie, ook wel de Pigouviaanse subsidie. Die wordt betaald uit belastinggeld. Als een lokale gemeenschap stappen zet die passen binnen overheidsbeleid om te subsidiëren, dan komt deze gemeenschap voor subsidie in aanmerking. Helemaal wanneer deze gemeenschap niet zozeer reageert op de prikkel van de overheid, maar zelf die prikkel creëert. Denk aan een gemeenschap die CO<sub>2</sub> uitwisselt en gebruikt als grondstof.

Een betere oplossing dan waarvoor de subsidie is bedacht, is ook een businesscase. Mogelijk wordt die nog beter wanneer de lokale gemeenschap en de subsidiegever, lees overheid, samen bepalen wat de beste oplossing is, overheidsconsultatie. Dat kunnen zij ook bij voorzieningen en bij het mitigeren van negatieve neveneffecten. Lokale gemeenschappen creëren goede businesscases doordat zij voor belastinggeld betere bestemmingen ontwikkelen.

## **B.6 Juridische onderbouwing**

### *B.6.1 Inleiding*

Regels afkomstig van de Europese Unie, die verankerd zijn in het Nederlands recht, eisen dat de overheid de marktwerking niet verstoort door het vervalsen van mededinging door een oneerlijk speelveld, zoals ongeoorloofde staatssteun. Ook moeten overheden aan bedrijven een gelijke kans bieden op het verwerven van opdrachten. Daaraan verandert niets wanneer de overheid na een overheidsconsultatie met een lokale coalitie wil samenwerken. Uit deze eisen volgt onder meer dat bedrijven geen voorsprong mogen hebben en opdrachten moeten worden aanbesteed.

De afgelopen jaren laten een opkomst zien van maatschappelijke partners van de overheid die een alternatief hebben voor uitvoering van overheidsbeleid. Zij doen deze uitvoering met meer impact voor hetzelfde, of minder geld. Overheden kunnen zelf bedenken dat er partijen zijn met dergelijk aanbod en daarom een gerichte opdracht in de markt zetten. Met regelmaat bedenkt de maatschappelijke partner echter zelf een aanbod voor de overheid, zoals de casus elektrolyse. Mits zij het mededingingsrecht en het aanbestedingsrecht goed in acht neemt, kan de overheid op dit aanbod ingaan en een opdracht verstrekken, indien nodig.

De maatschappelijke partner kan een partij zijn die lokaal zorgt voor de oplossing van een probleem waar de lokale of een hogere overheid voor staat. Door zelf middelen ter beschikking te stellen, zoals grond, draagt deze partner bij, bijvoorbeeld aan het tot stand komen van meer natuur. Hoe zit het in dergelijke gevallen met mededinging en is hier een aanbesteding vereist?

De maatschappelijke partner, die lokaal een overheidsprobleem helpt oplossen, kan een vertegenwoordiger zijn van de lokale gemeenschap. Sinds een aantal jaren ontwikkelen zich in het recht gronden waarop zo'n gemeenschap zich kan beroepen om een eigen plan uit te voeren, ook wanneer dit betekent dat deze gemeenschap overheidsbeleid overneemt.

Voornaamste voorbeeld van een rechtsgrond om een eigen plan te mogen uitvoeren is het uitdaagrecht, zoals uitgewerkt B.5.2.2. Een voornaam ander voorbeeld zijn initiatiefgroepen die zelf een warmtenet ontwikkelen en daarom ruimte krijgen binnen overheidsbeleid wat

misschien een andere oplossing betekent dan de overheid aanvankelijk had bedacht. Dergelijke groepen staan ook bekend als energiegemeenschappen.

De energiegemeenschap is in januari 2021 door de EU geïntroduceerd in het recht. Al snel bleek dat een consequentie daarvan is dat zo'n gemeenschap geen bedrijf is dat moet medingen naar een concessie om een warmtenet te mogen ontwikkelen. De gemeenschap is verbonden met het gebied en kan onder voorwaarden niet ontzegd worden om daar zelf te ontwikkelen.

Het EU-recht sluit niet uit dat een overheid deelneemt binnen een energiegemeenschap. Zo kan de situatie ontstaan dat een lokale gemeenschap, inclusief overheid, een oplossing ontwikkelt voor energiebeleid waaraan een hogere overheid werkt. Deze gemeenschap kan die overheid op het idee brengen om aan haar oplossing mee te werken, overheidsconsultatie. Dit kan ook andersom, wanneer deze hogere overheid te kennen geeft open te staan voor zo'n consultatie.

In dit hoofdstuk wordt de juridische onderbouwing voor het begrip overheidsconsultatie uitgewerkt. Hiervoor wordt eerst gekeken op wat voor een manier de overheidsconsultatie reeds aansluiting vindt in de wet en de praktijk. Vervolgens wordt gekeken wat voor een (rechts)verhouding er tussen de overheid en de marktpartij(en) kan ontstaan op basis van de uitkomst van de overheidsconsultatie. Belangrijk om op te merken is dat deze uitwerking niet uitputtend is en dit document het juist aanmoedigt om op andere wijzen contact te leggen tussen de overheid en maatschappelijke partners, waaronder marktpartijen. Het gezamenlijk oplossen van grote maatschappelijke problemen door overheid, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven kan immers alleen als we op een creatieve wijze door ogenschijnlijke juridische barrières heen kijken en ons richten op een oplossing. Uiteindelijk zal de overheid de beschikbare mogelijkheden van overheidsconsultatie moeten aangrijpen op zo een manier dat deze participatie het vliegwiel kan zijn voor nieuwe oplossingen om de samenleving verder vooruit te helpen, bij welke maatschappelijke opgave dan ook.

### *B.6.2 Manieren van overheidsconsultatie*

De manier van overheidsconsultatie vindt op verschillende plekken aansluiting in de wet en in de praktijk. Zo kan een marktpartij op verschillende manieren in contact komen

met de overheid afhankelijk van hoe hij zijn wijze van overheidsconsultering insteekt, en hoe dit contact door de overheid door middel van beleid gefaciliteerd wordt. Hieronder worden verschillende bestaande manieren uitgewerkt hoe lokale partijen, al dan niet door middel van reeds bestaand overheidsbeleid, in contact zouden kunnen komen met overheid.

#### **B.6.2.1 Marktconsultatie**

Voorafgaand aan een aanbesteding kan een aanbestedende dienst een marktconsultatie houden op grond van artikel 2.25 AW 2012. Met een marktconsultatie kan de aanbestedende dienst een beeld krijgen over bijvoorbeeld de samenstelling van de markt en hoe deze markt aankijkt tegen een bepaalde problematiek of opdracht. Tijdens deze marktconsultatie kan de marktpartij een alternatief of variant aanbieden op hetgeen de overheid in gedachten heeft. Van belang is dat een marktconsultatie alleen wordt gehouden wanneer de overheid al bewust is van een probleem of vraag waarmee zij zit. Daarnaast bestaat het risico voor de partijen, die de overheidsconsultatie initiëren, dat tijdens de marktconsultatie hun voorstel wordt opgepikt en verder uitgewerkt door anderen. Deze verzonken kosten kunnen ertoe leiden dat marktpartijen afzien van het aandragen van alternatieven en varianten op hetgeen de overheid uitvraagt.

#### **B.6.2.2 Uitdaagrecht**

Het uitdaagrecht is een verzamelterm voor beleid van gemeenten omtrent het betrekken van burgerinitiatieven bij de uitvoering van een publieke taak. Het uitdaagrecht wordt op dit moment ontleend aan artikelen 150 Gemeentewet, 147 Provinciewet en 79 Waterschapswet. Deze artikelen verplichten de gemeenteraad, de provincie en de waterschappen om beleid op te stellen met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen bij de voorbereiding van lokaal beleid worden betrokken.

Let wel, dit houdt nog geen juridisch harde basis in voor het uitdaagrecht zoals dat voor een geslaagde overheidsconsultatie van belang kan zijn, te weten het betrekken van niet overheidspartijen bij de uitvoering. Wanneer enkel naar het uitdaagrecht gekeken wordt kan een niet overheidspartij namelijk alleen betrokken worden bij de voorbereiding van lokaal beleid. Een wetswijziging is

dus nodig wil dit een juridisch harde basis vormen voor het betrekken van niet overheidspartijen bij de daadwerkelijke uitvoering.

Op moment van schrijven is het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau aanhangig in de Kamer (hierna: het wetsvoorstel).<sup>7</sup> Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten, maar ook provincies en waterschappen, ingezetene en andere belanghebbende partijen, de mogelijkheid hebben om te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van publieke taken door een toevoeging aan artikelen 150 Gemeentewet, 147 Provinciewet en 79 Waterschapswet. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het de verantwoordelijkheid wordt van onder andere de gemeenteraad om kaders te bieden over de mogelijkheden van betrokkenheid en welke procedures daarvoor gelden. Het doel is om hiermee voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijk te maken op welk moment ze bij wie moeten zijn en wat ze kunnen verwachten. De Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel noemt als voorbeelden voor de juridische vormgeving van de overname van een publieke taak door middel van het uitdaagrecht subsidieverlening, mandaatverlening, delegatie of via een overeenkomst.<sup>8</sup>

Opvallend bij de duiding van de aansluiting van de overheidsconsultatie in de praktijk is dat gemeenten al blijken te werken met een vorm van uitdaagrecht zoals het Wetsvoorstel dit voor ogen heeft. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) merkt dit op en heeft vooruitlopend op het Wetsvoorstel een Voorbeeld Verordening participatie en uitdaagrecht opgesteld.<sup>9</sup> Wat betreft een overheidsconsultatie valt op te merken dat in de huidige praktijk niet alleen aan inwoners de ruimte wordt geboden om gebruik te maken van het uitdaagrecht, maar ook aan ondernemers en maatschappelijke instellingen.

Zo kunnen in Amsterdam inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen eigen plannen indienen bij stadsdeel West, waarmee zij zeggenschap krijgen over een budget van € 300.000,-. Een voorbeeld op provinciaal niveau is te vinden in de provincie Friesland waar burgers, landbouw- en natuurorganisaties het natuurnetwerk in Friesland inrichten en beheren.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (link)

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (link), p. 8.

<sup>9</sup> Voorbeeld Verordening participatie en uitdaagrecht opgesteld, VNG 27 mei 2021 (link)

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, te raadplegen via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) (link), p. 5.

### **B.6.2.3 Unsolicited proposal (USP)**

Het instrument van de unsolicited proposal, of “Eigen initiatief”, werd al in 2005 in Nederland geïntroduceerd.<sup>11</sup> Bij een unsolicited proposal ontvangt de overheid direct een concreet voorstel of aanbieding van een marktpartij waarom zij niet (specifiek) gevraagd heeft. Hierbij kan het zelfs zo zijn dat de aanbieder ziet op een probleem dat nog niet daadwerkelijk is vastgesteld. Een unsolicited proposal kan met verschillende (niet uitputtende) bedoelingen worden gedaan, zoals bijvoorbeeld om:

- de specificaties van een in voorbereiding zijnde aanbesteding te beïnvloeden;
- een alternatief op een bestek aan te dragen;
- alsnog in de groep van aanbidders te worden opgenomen bij een reeds lopende onderhandse aanbesteding;
- los van een aanbestedingsprocedure een opdracht binnen te slepen en hiermee omzet te maken.

Op basis van bovenstaande valt op te merken dat de overheidsconsultatie, zoals het in document voor ogen staat, reeds op verschillende manieren raakvlakken heeft met de praktijk en wetgeving. Het is aan overheden om dit contact met overheidsconsultatie initiërende partijen te faciliteren wil zij gebruik kunnen maken van de mogelijke oplossingen die een overheidsconsultatie de overheid kan bieden. Bij het faciliteren van dit contact kan het helpen als de overheid voorziet in een soort “loket” waar partijen gericht terecht kunnen voor een overheidsconsultatie en hierin mogelijk al gestuurd worden. Een dergelijk loket kan ervoor zorgen dat de overheid consulterende partijen gelijk behandeld worden en de juiste ingang vinden voor hun idee of oplossing.

### **B.6.3 Beoogde (rechts)verhouding overheidsconsultatie**

Vervolgens is van belang om de uitkomst van de overheidsconsultatie juridisch te kwalificeren. Dit onderscheid is van belang, omdat dit bepaalt welk recht van toepassing is en dus welke mogelijkheden de overheid al dan niet heeft om met de marktpartij te gaan samenwerken. Hiervoor moet worden onderzocht wat voor een (rechts)verhouding de overheidsconsultatie uiteindelijk beoogt te bewerk-

stelligen. Dit kan per specifieke overheidsconsultatie verschillen. Zo kan de overheidsconsultatie resulteren in een bestuursrechtelijke subsidieverlening, een overheidsopdracht zoals in de Richtlijn 2014/24/EU of in een quasi inbesteding.

Hieronder worden de subsidie, de overheidsopdracht en de quasi inbesteding uitgewerkt om deze vervolgens te koppelen aan het recht dat hierop van toepassing is.

#### **B.6.3.1 Subsidie**

Een eerste mogelijkheid om een vervolg te geven aan de uitkomst van de overheidsconsultatie is om het idee verder uit te werken en vervolgens een subsidie te geven aan partijen achter het initiatief waarover de consultatie ging. De wettelijke definitie van subsidie volgt uit artikel 4:21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb):

‘de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’

Hieruit blijkt dat bij een subsidie geen sprake is van een betaling in ruil voor een dienst van de subsidieontvanger, waarmee dan ook geen sprake is van een overeenkomst onder bezwarende titel zoals bij een overheidsopdracht wel het geval is. Hiermee is de prestatie van de subsidieontvanger dan ook niet afdwingbaar voor de rechter in het geval deze uitblijft. Hierbij merken wij wel op dat het in de rechtspraak als gebruikelijk wordt gezien dat een subsidieontvanger verantwoording aflegt aan de subsidieverstrekker voor de ontvangen gelden.<sup>12</sup> Op grond van deze verantwoording kan besloten worden om de subsidie te verlagen of de subsidie achterwege te laten.

Ook in geval sprake is van subsidie, en hiermee de beginselen van het aanbestedingsrecht niet van toepassing zijn, gelden er regels die zien op de waarborging van een eerlijk speelveld. Uit verschillende uitspraken volgt namelijk dat op basis van het in het bestuursrecht geldende gelijkheidsbeginsel ook een transparantievereiste geldt ter waarborging van een eerlijke verdeling van subsidie.<sup>13</sup> Hierdoor zal er sprake moeten zijn van een passende mate van openbaarheid waardoor, ook voor anderen dan de

<sup>11</sup> Mr. A.G.J. van Wassenauer, *Unsolicited proposals – Eigen initiatieven*

<sup>12</sup> HvJ EG 3 oktober 2000, C-380/98 (*Cambridge*); HR 1 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ9872 (*Amphia*); Rb. Noord-Holland 28 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:6905.

<sup>13</sup> ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 en ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86

initiatiefnemers van de overheidsconsultatie, duidelijk zal moeten zijn dat er subsidiegeld beschikbaar is. Hiernaast zullen de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de verdeelcriteria van de subsidie duidelijk moeten zijn voordat de aanvraagprocedure start.<sup>14</sup>

### B.6.3.2 Overheidsopdracht

De uitkomst van een overheidsconsultatie kan ook leiden tot het uitzetten van een overheidsopdracht door de overheid als aanbestedende dienst. De definitie van overheidsopdracht luidt op grond artikel 2 van Richtlijn 2014/24/EU als volgt:

‘Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.’

Uit deze definitie volgen twee voorwaarden om de rechtsverhouding als overheidsopdracht te kwalificeren. Als eerste moet sprake zijn van een schriftelijke overeenkomst gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer **aanbestedende diensten** voor de uitvoering van een opdracht. Aanbestedende diensten kwalificeren zich als de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling op grond van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 (hierna: AW 2012). Vervolgens dient deze overeenkomst onder **bezwarende titel** zijn gesloten. Dit houdt in dat de overeengekomen prestatie wordt geleverd in ruil voor een tegenprestatie van de aanbestedende dienst.

Deze tegenprestatie kan van financiële aard zijn, maar kan ook in natura plaatsvinden. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan het leveren van materialen.<sup>15</sup> Deze prestatie is vervolgens afdwingbaar voor de rechter mocht de prestatie niet voldaan worden.

Op overheidsopdrachten is het aanbestedingsrecht van toepassing waardoor deze opdrachten ter waarborging van een eerlijk speelveld in beginsel niet 1-op-1 mogen worden gegund. Verder is het zo dat op basis van het aanbestedingsrecht altijd – ongeacht de geldelijke waarde van de opdracht - voldaan moet worden aan de juridische

aanbestedingsbeginselen ter waarborging van een eerlijke concurrentie. In eerste instantie is dit het gelijkheidsbeginsel, op grond waarvan alle bij de overheidsopdracht betrokken partijen objectief en gelijk behandeld moeten worden.<sup>16</sup> Hiernaast geldt het non-discriminatie beginsel op basis waarvan een overheid geen onderscheid mag maken op basis van nationaliteit. Verder dient sprake te zijn van een zekere transparantie waardoor alle mogelijk betrokken partijen gelijke kansen hebben op de opdracht en bij het formuleren van een aanbieding.<sup>17</sup> Vervolgens geldt het proportionaliteitsbeginsel waardoor eisen en voorwaarden bij de aanbesteding in een redelijke verhouding moeten staan tot de aard en omvang van de opdracht. Tot slot geldt dat een aanbestedende dienst geen opdracht mag ontwerpen met het oogmerk om de mededinging te beperken.<sup>18</sup>

### Europese aanbestedingen Drempelwaarden 2022-2023

#### Centrale overheid en andere aanbestedende diensten

Type opdracht		Bedrag excl. BTW
Werken	Alle aanbestedende diensten	5382.000,-
Leveringen	Centrale overheid	140.000,-
	Andere aanbestedende diensten	215.000,-
Diensten	Centrale overheid	140.000,-
	Andere aanbestedende diensten	215.000,-
Sociale en andere specifieke diensten	Alle aanbestedende diensten	750.000,-

Figuur 9: Drempelwaarden Europese aanbestedingen.

Verder gelden er op basis van de geraamde waarde van de overheidsopdracht aanvullende regels. Hierbij wordt gekeken naar Europese drempelbedragen (zie Figuur 9), welke elke twee jaar vastgesteld worden door de Europese Commissie.

Boven de grens van deze drempelbedragen zijn een aantal voorgeschreven Europese aanbestedings-procedures voorgeschreven. Wanneer de overheids-consultatie leidt tot een innovatieve oplossing dan kan hierbij gebruik gemaakt worden van de Europese aanbestedingsprocedure genaamd **innovatie-partnerschap** op grond van artikel 2.31a Aw 2012.

Bij het innovatie-partnerschap gaat de overheid een samenwerking aan met één of meerdere marktpartijen. Deze procedure is met name geschikt voor vernieuwende

<sup>14</sup> *Righth to challenge*, Kennisbank Openbaar Bestuur. ([link](#))

<sup>15</sup> HvJ EU 25 maart 2010, C-451/08 (*Helmut Müller*), punt 49

<sup>16</sup> HvJ EG, 29 april 2004, C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236 (*Succhi di Frutta*)

<sup>17</sup> HvJ EG 25 april 1996, C-87/94, ECLI:EU:C:1996:161 (*Waalse Bussen*)

<sup>18</sup> HvJ EG 13 december 2007, C-337/06 (*Bayerischer Rundfunk*)



ideeën die de markt niet zelfstandig ontwikkelt. Het gaat hierbij om een product, werk of dienst dat op het moment van aankondiging van de opdracht nog niet op de markt verkrijgbaar is. Een innovatiepartnerschap ziet op de gecombineerde opdracht van zowel het ontwikkelen van een innovatieve oplossing als de afname hiervan. In het geval van een overheidsconsultatie houdt dit in dat een marktpartij na een overheidsconsultatie op basis van de uitkomst hiervan een innovatiepartnerschap aangaat met de overheid om tot een uitgewerkte innovatieve oplossing te komen. De overheid kan vervolgens besluiten om deze innovatieve oplossing af te nemen bij de betrokken partij.

Op grond van het aanbestedingsrecht bestaan er, naast de vaste aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten, uitzonderingen waardoor opdrachten in specifieke gevallen wel 1-op-1 aan de overheidsconsulterende partij mogen worden verstrekt. Verder bestaan er onder de grens van de drempelbedragen in beginsel geen wettelijk voorgeschreven procedures. In de volgende sub paragrafen worden deze uitzonderingen en onderdrempelige opdrachten verder uitgewerkt om aan te tonen hoe deze gebruikt kunnen worden om een samenwerking met de overheidsconsulterende partij juridisch correct in te kleden.

#### **B.6.3.2.1 Kleine opdrachten**

Bij kleinere opdrachten, dat wil zeggen onder de drempelwaarde, bestaan in beginsel geen wettelijke voorgeschreven aanbestedingsprocedures. Het is van belang dat per opdracht gekeken wordt, welke procedure het meest geschikt en proportioneel is.

In geval van opdrachten met een geringe waarde kan dit in specifieke gevallen leiden tot de mogelijkheid om direct aan de bij de overheidsconsultatie betrokken partij te gunnen door gebruik te maken van de enkelvoudige onderhandse procedure. Wat onder een geringe waarde verstaan kan worden is niet in een kwantificeerbaar vast bedrag te noemen. Wel is van belang dat in een dergelijk geval door de overheid voldoende wordt toegelicht waarom hiervoor maar slechts één partij geraadpleegd wordt. Hiervoor zal de Gids Proportionaliteit geraadpleegd moeten worden.<sup>19</sup> Ook bij opdrachten met een waarde van meer dan geringe omvang, maar onder de Europese drempelwaarden, zal een 1-op-1 gunning aan de overheidsconsulterende partij een

extra motivatie moeten bevatten waarbij verwezen wordt naar de aspecten genoemd in de Gids proportionaliteit.

#### **B.6.3.2.2 Eén unieke marktpartij**

Een uitzondering op het verbod om overheidsopdrachten 1-op-1 te gunnen is te vinden in artikel 2.32 van de Aanbestedingswet 2012. Het is voor een overheid mogelijk om een opdracht in feite 1-op-1 te gunnen aan een marktpartij, wanneer betoogd kan worden dat deze partij dusdanig uniek is dat het hierdoor strikt noodzakelijk is om de opdracht aan deze betrokken partij te gunnen.<sup>20</sup> Dat een dergelijke bij de overheidsconsultatie betrokken partij uniek is zal moeten blijken uit het feit dat er verder geen geschikte inschrijvingen zijn ingediend, of mededinging om technische redenen ontbreekt. Indien zo een geval zich voordoet, zal de overheid als aanbestedende dienst moeten bewijzen dat de producten of diensten alleen door een enkele marktpartij kunnen worden geleverd en dat er geen redelijk alternatief mogelijk is. Hiervan kan slechts sprake zijn in geval van een concurrentiearme markt die niet het gevolg is van kunstmatige (overheids)beperkingen. Uit jurisprudentie van het Hof blijkt dat een beroep op artikel 2.32 Aw 2012 restrictief wordt uitgelegd en de overheid, voordat zij zich op dit artikel kan beroepen, moet bewijzen dat aan de betreffende voorwaarden is voldaan.<sup>21</sup> Kortom, de uitkomst van de overheidsconsultatie zal niet alleen uniek moeten zijn, maar ook de uitvoering hiervan met als gevolg dat een 1-op-1 gunning strikt noodzakelijk is, wil gebruik gemaakt kunnen worden van deze procedure.

#### **B.6.3.2.3 O&O aanbesteding en pilot**

Een andere mogelijkheid op grond van het aanbestedingsrecht die gebruikt kan worden bij de overheidsconsultatie is een zogeheten onderzoeks- en ontwikkelopdracht (o&o opdracht) op grond van artikel 2.24 sub g Aw 2012. Op een dergelijke opdracht zijn nog steeds wel de algehele aanbestedingsbeginselen van toepassing, hetzij dat de overheid hier wel 1-op-1 een opdracht kan verlenen tot onderzoek en/of ontwikkeling. De uitkomst van een overheidsconsultatie kan zo aan de hand van een o&o opdracht met de betrokken partij ontwikkeld worden tot een specifiek(e) dienst of product als oplossing van het geconstateerde vraagstuk, wanneer deze oplossing nog niet op de markt beschikbaar is. Hiervoor gelden de volgende eisen:

<sup>19</sup> Gids Proportionaliteit 1 januari 2022, p.31.

<sup>20</sup> H vJEG van 18 mei 1995, Commissie/Italië, zaak C-57/94, Jur. 1995, blz. I-01249

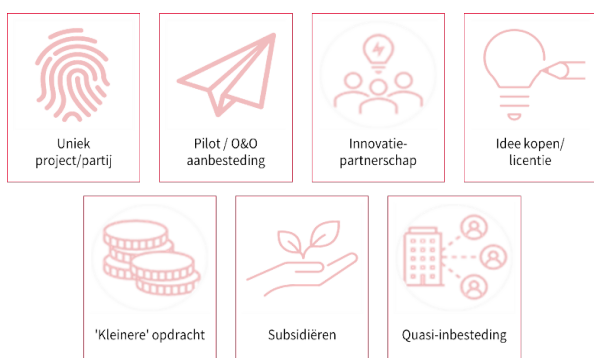
<sup>21</sup> HvJ EG 14 september 2004, zaak C-385/02 (Commissie/Italië)

- De resultaten van de uitwerking komen niet enkel ten goede aan de overheid, maar ook aan andere subjecten zoals bijvoorbeeld de wetenschap.
- De financiering vindt niet volledig plaats door de overheid. De marktpartij zal aldus ook meedelen in de kosten van onderzoek en/of ontwikkeling.

Aan het einde van deze onderzoeks- en ontwikkelingsfase kan aan de hand van een pilot gekeken worden of een bepaald idee in de werkelijkheid ook echt het beoogde effect heeft. Bij een pilot kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een snelweg, een stuk oever van een rivier of een digitale omgeving. De inzichten van een pilot kunnen vervolgens al dan niet aan partijen, die zich hebben ingeschreven voor de uitvoering van de uitkomst van het onderzoek of de ontwikkeling, gebruikt worden in een eventuele verdere aanbestedingsprocedure.

### B.6.3.3 Quasi investeden

Onder bijzondere omstandigheden is het voor een overheid mogelijk om de uitwerking van de uitkomst van de overheidsconsultatie één op één te gunnen aan de initiatiefnemers van deze consultatie. Een mogelijk hiertoe is het zogeheten quasi investeden. Hiervoor is vereist dat de initiatiefnemer een dusdanige relatie met het overheidsorgaan heeft dat deze vrijwel niet meer te onderscheiden is van een overheidsdienst. Het overheidsorgaan zal hierbij het toezicht op de initiatiefnemer moeten uitoefenen en deze zal het merendeel van haar werkzaamheden reeds uit moeten voeren ten behoeve van het overheidsorgaan.



Figuur 10: Juridische mogelijkheden na overheidsconsultatie

### B.6.4 Kopen van de uitkomst van de overheidsconsultatie

Indien een overheid van plan is om in te gaan op het gedurende de overheidsconsultatie geopperde en uitgewerkte voorstel, dan bestaat de mogelijkheid dat zij het idee van de initiatiefnemers koopt. Hierbij kan als eerste gedacht worden aan het kopen van het volledige intellectueel eigendom. In dat geval kan de overheid besluiten om het idee vrij te gebruiken binnen haar organisatie, of het idee op de markt door middel van een aanbestedingsprocedure uit te vragen (zie hiervoor ook B.5.3.2 Overheidsopdracht). Een andere mogelijkheid is dat de overheid het gebruiksrecht koopt van de initiatiefnemers. In dit geval kan zij, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een licentie, het idee van de initiatiefnemers toepassen binnen haar overheidsorganisatie. Het gebruik van het idee zal dan binnen de grenzen van de door de initiatiefnemers uitgegeven licentie gebruikt mogen worden. Tegelijkertijd kunnen ook andere partijen die in het bezit zijn van de licentie het idee gebruiken.

### B.6.5 De overheidsconsultatie en staatssteun

Wanneer bovenstaande juridische uitwerking van de overheidsconsultatie in aanmerking genomen wordt dan valt op te merken dat hierbij niet voorbijgegaan mag worden aan het geldende recht op het gebied van staatssteun.

In beginsel geldt dat wanneer de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd wordt, voorkomen kan worden dat achteraf wordt geoordeeld dat sprake is van onrechtmatige staatssteun.<sup>22</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat, in geval de specifieke omstandigheden van de overheidsconsultatie dit toelaten, en hierdoor één-op-één gunning aan de overheidsconsulterende partij de voorkeur heeft, dit slechts kan op basis van uitzonderingen in het aanbestedingsrecht.

In het geval van uitzonderingen kan het op grond van het staatssteunrecht vereist zijn dat tijdens de procedure van de overheidsconsultatie bepaalde garanties worden opgenomen die verzekeren dat mededinging op het gebied van de uitkomst van de overheidsconsultatie voldoende verzekerd is. Ook kan het in zo een geval vereist zijn dat de overheid via bijkomende wegen nagaat of de uitkomst van de overheidsconsultatie en de gekozen aanbestedingsprocedure of uitzondering hierop overeenstemt met de

<sup>22</sup> Commissiebesluit van 15 juni 2011, SA.32224.

marktprijs voor een vergelijkbare levering, werk of dienst. Dergelijke uitzonderingen zullen dan ook altijd getoetst moeten worden op mogelijke onrechtmatige staatssteun.<sup>23</sup>

## **B.7 Conclusie en aanbevelingen**

### **B.7.1 Conclusie**

Om een lokaal, maatschappelijk vraagstuk op te lossen, doen burgers, bedrijven, lokale overheden, of een coalitie van deze partijen, een aanbod aan een overheidsorgaan door middel van een overheidsconsultatie. Hoe komt het oordeel tot stand dat deze oplossing beter is dan de oplossing die dit overheidsorgaan oorspronkelijk in gedachten had, en waarop berust dit oordeel? Het antwoord op deze vragen volgt uit de methode van overheidsconsultatie en uit de sociaal-maatschappelijke, economische, financiële en juridische onderbouwing van deze methode.

#### **De methode, hoe komt het oordeel tot stand dat het aanbod aan een overheidsorgaan beter is?**

Stel dat de overheid een soort loket zou hebben voor partijen met voorstellen aan de overheid, dan kunnen de mensen achter dit loket wijzen op drie bestaande manieren om voorstellen aan de overheid te doen. Dit zijn de marktconsultatie, het uitdaagrecht en het unsolicited proposal.

De mensen achter het denkbeeldige loket kunnen duidelijk maken wanneer iemand met een voorstel van deze drie manieren gebruik kan maken. Zijn overheidsconsultatie komt via dit loket terecht in reeds gebaande paden, maar niet altijd. Zeker bij unieke projecten in de eigen omgeving van de initiatiefnemers, waarin deze eigen middelen inbrengen uit de omgeving, zal de overheid maatwerk moeten bieden. Dan geven partijen zelf vorm aan de overheidsconsultatie, zij kunnen daarbij gebruik maken van de methode in dit rapport.

Overheidsconsultatie kan de overheid helpen om meer inzicht te krijgen aan welke oplossingen en innovaties op gebiedsniveau wordt gewerkt. Uiteindelijk zijn overheden bij de uitvoering van hun beleid vaak afhankelijk van lokale projecten en de overheidsconsultatie kan helpen om de verbinding daarmee te leggen. Omgekeerd is ook voor

lokale partijen die verbinding vaak lastig, omdat zij het overheidsbeleid niet overzien.

De overheidsconsultatie is een methode, een procedure, om overheden en lokale partijen dichter bij elkaar te brengen en zo tot betere oplossingen helpen komen. Het oordeel dat deze oplossing beter is dan de oplossing, die de overheid oorspronkelijk in gedachten had, komt tot stand wanneer een initiatiefnemer in aanmerking komt voor een overheidsconsultatie. Hij doorloopt de gebaande paden, of heeft een uniek initiatief dat significant toegevoegde waarde creëert, en past binnen de wettelijke kaders van de overheid. Indien voldaan aan deze laatste eisen, kunnen initiatiefnemer en overheid het proces van overheidsconsultatie doorlopen. Dit proces in vijf afgewogen stappen helpt om tot een goed oordeel te komen, maar dat is de procedure. Ook bij het doorlopen van de gebaande paden is er een procedure. Wanneer klopt het oordeel ook inhoudelijk?

#### **De onderbouwing, waarop berust het oordeel dat de aangeboden oplossing beter is?**

##### *Sociaal-maatschappelijk*

Bedrijven, overheden en actieve afnemers zien steeds meer de waarde die alle fysieke en sociale elementen in hun omgeving hebben voor elkaar. Zij leren deze maatschappelijke verdien capaciteit kennen door elkaar te leren kennen en samen kansen waar te nemen en verzilveren, gebiedsinnovatie. Er staat met andere woorden een schatkist aan kansen open.

De volgende kans dient zich aan wanneer verschillende partijen ontdekken dat zij daaraan wat hebben en zij elkaar daarin kunnen versterken, bijvoorbeeld in geval van industriële transformatie. Daarin volgt de ene stap de andere op, en dit is een rationeel proces: elke volgende stap wordt pas genomen als partijen daarvan beter worden. De sturing komt sterk van de volgende kansen, maar die kunnen niet praten. Mensen die deze goed onder woorden brengen zijn van belang. Doorslaggevend is de kans zelf en dat zij ermee aan de slag gaan. Zo komt langs organische weg het oordeel tot stand dat dit een goede oplossing is.

<sup>23</sup> Randnummer 93 Mededeling van de Europese Commissie inzake het begrip staatssteun (2016/C 262/01).

### *Economie*

Middelen zelf alloceren middelen, dat is een derde allocatiemechanisme, ouder dan beide andere, overheid en markt. Onder meer in de Kanaalzone Gent – Terneuzen laten partijen zien hoe dit derde allocatiemechanisme werkt. Daarmee veranderen zij de verhoudingen tussen markt, overheid en gemeenschap en zo veranderen, transformeren zij ook de industriële productie.

Uitgangspunt bij industriële transformatie is dat alles in de omgeving een middel is dat een volgend middel kan alloceren. Dat heeft een verdienmodel als het volgende middel een opbrengst heeft, omdat het verkoopbaar is, of omdat het bespaart op kosten voor mitigatie. Naast daaraan direct verdienen is het mogelijk om met behulp van positieve neveneffecten te bouwen aan een veerkrachtige omgeving die negatieve neveneffecten kan opvangen. Dan is sprake van regeneratie en dat is een argument dat sprake is van een goede oplossing.

### *Financiën*

Initiatiefnemers creëren goede businesscases wanneer zij betere bestemmingen ontwikkelen voor belastinggeld. Dat zal zich uitdrukken in het beter kunnen uitgeven van drie stromen belastinggeld voor 1) infrastructuur, 2) stimulans van positieve effecten, 3) mitigatie van negatieve effecten. Het opbreken van belastinggeld in deze drie stromen geeft een duidelijker beeld van de voordelen van maatschappelijk initiatief en helpt de overheid om zich beter te kunnen verantwoorden voor haar samenwerking met de initiatiefnemers van een overheidsconsultatie.

### *Rechten*

De initiatiefnemers van een overheidsconsultatie stellen een betere oplossing voor een probleem voor dan de oplossing die de overheid in gedachten heeft. Uit het recht volgt niet dat een oplossing beter is, maar alleen of deze past en dus is toegestaan.

Het mededingingsrecht slaat alleen op marktpartijen en dus ook op een coalitie van initiatiefnemers met daarin marktpartijen. Toepassing van dit recht betekent dat wordt gekeken of geen marktpartijen worden uitgesloten. Daarbij hoort om te kijken of een maatschappelijke organisatie of burgerinitiatief zich niet gedraagt als een marktpartij.

Als de overheidsconsultatie vordert en er komt een vorm van samenwerking tot stand, dan is de vraag wat voor rechtsverhouding er tussen de overheid en de initiatiefnemers kan ontstaan op basis van de uitkomst van de overheidsconsultatie. Dit kan resulteren in een quasi investering, een bestuursrechtelijke subsidieverlening, of een overheidsopdracht.

Zeker bij de overheidsopdracht geeft het recht mogelijkheden voor unieke projecten waarop de overheidsconsultatie goed toegesneden is. Hierin passen nieuwe ontwikkelingen rond het uitdaagrecht en het recht omtrent de energiegemeenschap. Zo geeft het EU-recht rond de energiegemeenschap ruimte aan unieke projecten in de eigen omgeving waarin maatschappelijke partijen eigen middelen inbrengen.

### **Tot besluit**

Het doorlopen van de procedure van overheidsconsultatie helpt om te komen tot het oordeel dat de oplossing van deze consultatie beter is. Dat dit inhoudelijk een goed oordeel is, volgt om te beginnen uit de rationaliteit van de gemeenschap. Doorslaggevend is het feit dat leden van de gemeenschap deze oplossing zien als een kans en ermee aan de slag gaan. Zij zien die kans wanneer zij de overheid afdoende geld besparen op belastinggeld. Zij zien die kans ook wanneer hun actie past binnen het recht.

Overheidsconsultatie helpt de overheid met oplossingen uit de samenleving, en door hiervoor open te staan stimuleert de overheid marktpartijen en andere partijen uit de samenleving om te veranderen. Langs deze weg heeft de casus elektrolyzers uiteenlopende partijen in Zeeland bij elkaar gebracht om anders te denken over de productie van waterstof. Dit is een wijze van productie die duurzamer is, zeker omdat restwarmte niet wordt weggegooid. Dit zal bijdragen aan de transformatie richting duurzaamheid van de Zeeuwse industrie. Vergelijkbaar kan de casus wind op zee een verbinding leggen tussen windparken en gebruikers die zorgt voor nuttiger gebruik van de kostbare elektriciteit die afkomstig is van de Noordzee; ook dit is een bijdrage aan transformatie richting duurzaamheid van de industrie.

Als overheidsconsultatie in staat is tot het versterken van casus als die rond elektrolyzers en wind op zee, dan komt het mogelijk in aanmerking voor opschaling, bijvoorbeeld in andere regio's dan Zeeland, of zelfs binnen de EU. Opschaling kan ook betekenen om overheidsconsultatie als

instrument te gebruiken binnen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en ten behoeve van het Meerjaren Programma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Zeker de casus rond elektrolyzers wijst in de richting dat overheidsconsultatie hiervoor bruikbaar is.

### B.7.2 Aanbevelingen

#### Methode

- Overheidsconsultatie staat nog niet bekend als een instrument, maar partijen maken in de praktijk al lang gebruik van de onderliggende principes. Geef deze principes meer handen en voeten.

#### Sociaal-maatschappelijk

- Leer de schatkist van een gebied kennen en leer deze schatkist kennen als een agenda voor gebiedsinnovatie.
- Erken het nut van de gemeenschap naast markt en overheid; begrijp het verschil tussen een gemeenschap en een organisatie, voordat je een organisatie opzet om samen gebruik te maken van de maatschappelijke verdiencapaciteit van een gebied.

#### Economie

- Hoewel ouder dan markt en overheid is het derde allocatiemechanisme, middelen die middelen alloceren, onbekend. Sterker nog, het is als gedachte opgekomen bij het opstellen van dit rapport. Klopt deze gedachte, zijn daarvoor bronnen te vinden, is het een vruchtbare gedachte? Aanbeveling is om dit verder te onderzoeken en ook de rol van de gemeenschap en van overheidsconsultatie bij de allocatie van middelen door middelen.
- De casuïstiek in dit rapport toont de businesscase aan van verdienen aan positieve neveneffecten die ook helpen om negatieve neveneffecten te mitigeren, regeneratie. Het lijkt de moeite waard om deze businesscase verder tegen het licht te houden, zeker binnen de industriële transformatie.

#### Financiën

- Werk het opbreken in drie stromen belastinggeld verder uit, opdat betere verantwoording mogelijk is voor het samenwerken van de overheid met initiatiefnemers die helpen om dit geld beter uit te geven.

#### Rechten

- Leer te onderscheiden wanneer een project uniek is binnen de omgeving van de initiatiefnemers, die in het project eigen middelen uit die omgeving inbrengen.
- Leer van de nieuwe ontwikkelingen rond het uitdaagrecht en het recht omtrent de energie-gemeenschap.

#### Loket

- Start een pilot met een loket voor overheidsconsultatie binnen een goed gekozen beleidsterrein, waar een goed ingewerkte partner aanwezig is, zoals SDR of het Versnellingshuis.
  - Leer hierbij van ervaringen met het uitdaagrecht.
- Maak een plan voor een website op [www.overheidsconsultatie.nl](http://www.overheidsconsultatie.nl) (is reeds geclaimd t.b.v. mensen die een vervolg willen geven aan dit rapport).
  - Overleg met TenderNed of en in hoeverre deze website gekoppeld kan worden aan TenderNed.

#### Casus

- Blijf de casus locatie van elektrolyzers in Zeeland, burgerparticipatie bij wind op zee en Waterhouderij Walcheren volgen, opdat duidelijk wordt wat op langere termijn de gevolgen van overheidsconsultatie kunnen zijn.

#### NOVI en MIEK

- Beproof de overheidsconsultatie als instrument binnen NOVI en MIEK.



# Bijlagen

## Bijlagen

In bijlage B t/m E volgt een overzicht van de fysieke sessies, gebruikt om het concept overheidsconsultatie te testen. Voor deze fysieke sessie zijn de volgende partijen geconsulteerd.

Casus	Organisatie	Betrokken persoon	Functie
Locatie elektrolyser (bijlage B)	Provincie Zeeland	Kim Reynerse	
	Ministerie van EZK	Ed Buddenbaum	Beleidsadviseur
		Sanne van Santen	Senior beleidsmedewerker
	Gasunie	Jarig Steringa	
	Dow Chemical	Cees Biesheuvel	Innovatiemanager
	Stedin	Arjen Jongepier	Innovatie bij Stedin
	Waterhouderij Walcheren (bijlage C)	Waterhouderij Walcheren	Tim Moerman
Waterschap Scheldestromen		Desireé Uitdewilligen	Hydroloog
	Provincie Zeeland	Vincent Klap	Senior adviseur
Wind op zee (bijlage D)	Ministerie van EZK	Pascal Weijers Siward Zomer Antoine Maartens Laetitia Ouillet + 11 medewerkers van MinEZK, RVO en RWS	Windunie Energie Samen Urgenda Windvogel MinEZK, RVO, RWS

Tabel 2: Overzicht geconsulteerde partijen.

## **Bijlage B. Overheidsconsultatie Locatie elektrolyser (Zeeland)**

### ***B.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie***

#### **De casus**

Op 21 juni 2022 vond de eerste testcase voor het instrument overheidsconsultatie plaats. De overheidsconsultatie vormde een onderdeel van het 2-daagse congres “Het Nieuwe Kompas”, over gebiedsgerichte innovatie. Dit congres werd georganiseerd door de Topsector voor Kennis en Innovatie Energie en Industrie (TKI), op Landgoed Mariënwaerd te Beesd.

Het doel van de casus was om de overheidsconsultatie te toetsen aan de hand van een concreet aanbod in Zeeland, als oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk. In Zeeland en op vele andere plekken in Nederland spelen allerlei vraagstukken die zich lenen voor toepassing van een overheidsconsultatie. Eén hiervan is de waterstoftransitie. Bij de conversie van (groene) elektriciteit naar waterstofmoleculen met elektrolyzers komt veel warmte en zuurstof vrij. Deze zogenaamde “reststromen” gaan in de huidige industriële praktijk doorgaans verloren in de lucht of het oppervlaktewater. Op deze manier veroorzaken de reststromen negatieve neveneffecten in het milieu.

Door de reststromen op economische en maatschappelijke waarde te schatten, aldus de partijen in de overheidsconsultatie in hun aanbod aan de overheid, hoeft de maatschappij deze niet langer te behandelen als afval. In plaats daarvan worden warmte en zuurstof elders benut, bijv. voor de warmtevoorziening van huishoudens en de zuivering van afvalwater. Deze eerdere negatieve en nu positieve neveneffecten dragen bij aan overheidsdoelstellingen omtrent de energietransitie en de circulaire economie. In dit vraagstuk is voor optimale positieve neveneffecten de locatiekeuze van elektrolyzers essentieel. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, zoals de temperatuur van de restwarmte, de potentiële gebruikers van restwarmte en zuurstof, de capaciteit van het elektriciteitsnet, de balans in het energiesysteem, de omvang (uitgedrukt in vermogen) van de elektrolyser en de beschikbaarheid van waterstofinfrastructuur.<sup>24</sup>

#### **Het proces**

In de huidige casus vormen de Provincie Zeeland, Stedin, Dow Chemical en Gasunie een regionale coalitie (hierna: regio Zeeland; niet te verwarren met de formele regio Zeeland in het kader van de Regionale Energie Strategie). Deze coalitie legde tijdens de testcase voor de overheidsconsultatie, een aanbod voor aan afgevaardigden van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK). Met dit initiatief beoogt de coalitie bij te dragen aan de nationale doelstellingen, en zodoende de overheid in de kaart te spelen. Om de partijen aan te moedigen een open gesprek te voeren, is de weloverwogen keuze gemaakt voor een ongedwongen, veilige setting, nadrukkelijk zonder de intentie om te komen tot bindende afspraken. Dit bood het congres “Het Nieuwe Kompas” van EZK op het Landgoed Mariënwaerd.

Voorafgaand en tijdens de bijeenkomst zijn de verschillende stappen van de overheidsconsultatiemethode doorlopen. Om te beginnen is contact gelegd met de relevante overheid, namelijk het ministerie van EZK (stap 1). Ter voorbereiding van de consultatie heeft regio Zeeland haar mening en aanbod aan EZK voorgelegd in de vorm van een position paper (stap 2). Vervolgens vond op 22 juni de eerste ontmoeting plaats, waarbij regio Zeeland haar aanbod aan EZK nader toelichtte (stap 3). In het gesprek dat ontstond, wisselden de partijen van gedachten, en verkenden zij de mogelijkheden om elkaar te versterken en te ondersteunen (stap 4). Aan het eind van de bijeenkomst hebben de partijen enkele (niet-bindende afspraken) gemaakt voor vervolgstappen (stap 5). Hiermee is de overheidsconsultatie rond. Het verloop en de uitkomsten van stap 2 t/m 5 zijn hieronder op hoofdlijnen uitgewerkt.

---

<sup>24</sup> Böhm, H., Moser, S., Puschnigg, S., & Zauner, A. (2021). Power-to-hydrogen & district heating: Technology-based and infrastructure-oriented analysis of (future) sector coupling potentials. *International Journal of Hydrogen Energy*, 46(63), 31938-31951.



### **Het aanbod (stap 2-3)**

In de mondelinge toelichting van haar position paper, geeft regio Zeeland te kennen dat het huidige plan voor de locatiekeuze van elektrolyzers, kansen onbenut laat om aan maatschappelijke behoeften te voldoen. Het maken van een weloverwogen keuze kan resulteren in een hogere maatschappelijke waarde. Momenteel is de marktdynamiek, en de daarin bestaande financiële prikkels, bepalend voor de locatiekeuze van elektrolyzers. Partijen beogen niet om deze marktdynamiek te verlaten, maar wel om maatschappelijke externaliteiten te internaliseren, zodat de maatschappelijke waarde van marktkeuzes wordt vergroot. Zo is het voor netbeheerder Stedin wenselijk dat de elektrolyser dicht bij de duurzame energiebron is gevestigd. Vanuit het perspectief van restwarmteconsumptie, is een locatie dicht bij de eindgebruiker van die warmte het meest voordelig. Een aanname is dat industrie die in haar processen gebruik maakt van waterstof, baat heeft bij een elektrolyser nabij de productiesite. Echter, uit het gesprek komt naar voren dat dit niet opgaat voor Dow. Alle partijen hebben als doel om de transportkosten van de verschillende (rest)producten, gekoppeld aan de nodige infrastructuur, tot een minimum te beperken.

In het huidige marktmechanisme wordt het nastreven van maximaal maatschappelijk belang niet altijd beloond. Regio Zeeland vindt het de moeite waard om de opties voor meer sturing richting een optimale locatiekeuze van elektrolyzers, te onderzoeken. Eén van de mogelijkheden is de invoering van een belasting op het lozen van restwarmte, bijv. in vergelijkbare vorm als het EU-emissiehandelssysteem (ETS). Het ontbreken van financiële prikkels op negatieve neveneffecten, heeft ertoe geleid dat lozing relatief goedkoop is, wat de uitkoppeling van industriële restwarmte onaantrekkelijk maakt. Bovendien staat de huidige Warmtewet het “gratis weggeven” van industriële restwarmte momenteel niet toe. Het ziet ernaar uit dat de vernieuwde Warmtewet hierin verandering zal brengen, maar dat is niet met zekerheid te zeggen. Overigens is de inwerkingtreding van deze wet meermaals uitgesteld. Dit terwijl de urgentie van een duurzaam, collectief warmtesysteem snel toeneemt, en actie op korte termijn noodzakelijk is.

Regio Zeeland wil graag, waar mogelijk, zo veel mogelijk overlaten aan de werking van de markt. Daarbij is het wel van belang dat de overheid de juist randvoorwaarden en incentives creëert voor de markt. Door de juiste kaders te schetsen waarin de markt kan acteren, kan een locatiekeuze voor de elektrolyser worden gevonden die substantieel bijdraagt aan de maatschappelijke behoeften. Hierbij is het belangrijk dat de keuze in lijn is met de omgevingsregelingen en andere beleidsstukken. De industrie is geen tegenstander van (aangepaste) regelingen, deze moeten alleen wel houdbaar zijn. Daarnaast is framing in deze kwestie van groot belang. Regio Zeeland heeft bemerkt dat aan het gebruik van restwarmte vaak nog een negatieve connotatie kleeft. Door de gebouwde omgeving neer te zetten als de “koeltoren van de industrie” zien mensen het nut van de inzet van restwarmte vaak beter in en komt het naar verwachting hoger op de politieke agenda.

Daarmee is de voornaamste vraag op welke punten het huidige marktmechanisme faalt, waar de overheid moet en/of kan ingrijpen en op welke manier. De overheidsconsultatie richt zich in deze casus vooral op knelpunten die het benutten van reststromen in de weg staan. Regio Zeeland daagt EZK uit om deze vragen samen te beantwoorden.

### **Het gesprek (stap 4)**

In reactie op het hierboven beschreven aanbod, reageerde EZK door het benoemen van enkele kansen en uitdagingen. Vervolgens ontstond het gesprek tussen de aanwezige partijen.

EZK toonde zich bereid om mee te denken over hoe zij de totstandkoming van een goede locatiekeuze kan faciliteren. Bij de toelating van energieprojecten van nationaal belang, houdt EZK momenteel al rekening met factoren als kosten, milieueffecten en koppelkansen.<sup>25</sup> Regio Zeeland reageerde hierop met de opmerking dat lozing van restwarmte, nog niet integraal is opgenomen in de procedures van besluitvorming. Aangezien het monitaren van warmte en zuurstof een doorslaggevende factor is in de businesscase, zal een optimale locatiekeuze uitblijven.

---

<sup>25</sup> EZK is geen vergunningverlenend orgaan, dat doen de bevoegde gezagen. EZK is in het geval dat de Rijkscoördinatierегeling van toepassing is (en straks onder de Omgevingswet) samen met het ministerie van VRO verantwoordelijk voor de locatiekeuze, het opstellen van een inpassingsplan / projectbesluit en het coördineren van de benodigde vergunningen en ontheffingen (alles tegelijk ter inzage, beroep bij 1 instantie etc.).

Daarnaast zijn EZK en de regio Zeeland het eens dat deze kwestie een optimalisatievraagstuk omvat. De centrale, fundamentele vraag luidt: hoe krijg je vraag naar en aanbod van energie bij elkaar? In feite zijn dit meerdere optimalisatievraagstukken: hoe optimaliseer je energetisch en breng je vraag en aanbod bij elkaar? Hoe optimaliseer je ruimtelijk, rekening houdend met aansluiting van de elektrolyser op het elektriciteitsnet, de waterstofbackbone en dan ook het warmtenet. Hoe houd je rekening met alle aspecten met betrekking tot milieu, kosten, omgeving, toekomstvastheid en techniek die je tegenkomt bij locatiekeuze?

Een van de denkrichtingen waarin EZK naar oplossingen zoekt, is de energiehub. Een energiehub vormt de schakel tussen energieopwekkers, -verbruikers, en -opslag.<sup>26</sup> Het kan ingezet worden om het energiesysteem op regionaal niveau te optimaliseren en overbelasting van het net te voorkomen. Tevens kunnen energiehub's helpen bij het efficiënt inrichten van de openbare ruimte.

In aanvulling hierop stipte EZK aan dat veel energieprojecten in een vergevorderd stadium, zodra de technische, juridische en financiële haalbaarheid zijn aangetoond, alsnog vastlopen op de ruimtelijke component. Nederland heeft te maken met velerlei maatschappelijke vraagstukken en programma's, die stuk voor stuk vragen om inpassing in de beschikbare openbare ruimte. Aangezien een energiehub de nodige energie-infrastructuren op slimme wijze bundelt op een relatief klein oppervlak, biedt het de potentie van ruimtebesparing.

#### **Het vervolg (stap 5)**

Tegen het eind van het gesprek zijn er enkele ingangen gevonden voor een vervolg. EZK stelde voor om het initiatief van regio Zeeland voor te leggen aan het Programma Energiesystemen (PES). Dit kan de basis vormen van een gesprek over de huidige institutionele barrières (zoals wetgeving rondom gratis warmte-uitkoppeling), en een zoektocht naar hoe men deze eventueel kan wegnemen. Regio Zeeland levert een concrete casus aan bij het ministerie om dit gesprek te voeren.

#### **Reflectie op de overheidsconsultatie**

De deelnemers en bedenkers van de overheidsconsultatie kijken terug op een succesvolle pilot. Op basis van de position paper is gericht het gesprek gevoerd over de kansen van de elektrolyzers en wat de huidige belemmeringen zijn in het optimaliseren van de locatie. De suggestie van EZK om het voorstel te benaderen als energiehub's sprak alle deelnemers aan. Het onderschrijft dat meerdere energie- en grondstofstromen samen komen en vanuit een hub naar verschillende afnemers kan worden getransporteerd. Alle betrokkenen bij de overheidsconsultatie kijken terug op een open en constructief gesprek tussen de regionale coalitie en de nationale overheid.

---

<sup>26</sup> Hier kan mogelijk ook het conversiepark inspiratie bieden, dat op de Maasvlakte door de Haven van Rotterdam is vormgegeven. Daar gaat Shell nu een elektrolyser van 200 MW neerzetten.

## B.2 Position paper Locatie Elektrolyzers (Zeeland)

### 1. Inleiding

Nederland zet in op waterstof als energiedrager voor de industrie. Voor de productie van groene waterstof wordt gebruik gemaakt van duurzaam opgewekte elektriciteit. Dit productieproces heet elektrolyse, waarin waterstof en zuurstof moleculen worden gescheiden en een grote hoeveelheid warmte vrijkomt. Vooralsnog ligt de focus bij elektrolyse op de conversie van elektronen naar H<sub>2</sub>-moleculen als energiedrager. In dit position paper pleiten wij ervoor ook de zuurstof en warmte als concrete producten te zien. Waterstof, zuurstof en warmte hebben alle drie een centrale plek in de energietransitie en moeten integraal worden meegenomen in de afwegingen binnen de waterstofeconomie.

Elektrolyse heeft een reeks voordelen en vermindert een reeks nadelen. De voordelen zijn de producten: waterstof, zuurstof, warmte en gebruikswater.<sup>27</sup> De nadelen die verminderen zijn lozing van warm water, uitstoot van CO<sub>2</sub>, en congestie op het elektriciteitsnet. Uitstoot van CO<sub>2</sub> daalt wanneer restwarmte zorgt voor minder gebruik van fossiele brandstof. Congestie op het net daalt wanneer restwarmte zorgt voor minder opwekking van warmte met elektriciteit.

De producten geven elektrolyse een economische businesscase en het verminderen van nadelen geeft elektrolyse een maatschappelijke businesscase. In de praktijk echter is er vooral aandacht voor de businesscase van elektrolyse voor productie van waterstof. De overige producten en de verminderde nadelen zijn bijvangst. Probleem voor elk industrieel bedrijf is dat deze bijvangst ofwel een interessant rendement moet hebben, ofwel niets moet kosten, wil het bedrijf eraan meewerken dat anderen daarvan profiteren.

Studies uit Denemarken en Oostenrijk laten zien dat er een businesscase is om elektrolyse te integreren met warmtenetten door levering van de restwarmte. Om zover te komen in Nederland liggen drie stappen voor de hand:

1. Met de industrie deze businesscase boven tafel krijgen
2. Ruimte binnen de regels vinden
3. Aan de slag in een eerste gebied

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is een noodzakelijke partner om de stappen te kunnen zetten. Dit is het aanbod van een Zeeuwse coalitie van partijen aan het ministerie om hierin hun partner te worden.<sup>28</sup> Wij lichten bovenstaande drie stappen hieronder toe.

### 2. De businesscase boven tafel

Een studie van vier Deense organisaties laat brede consensus zien dat er een businesscase is voor het integreren van de productie van waterstof door elektrolyse enerzijds, en het leveren van warmte via warmtenetten anderzijds.<sup>29</sup> Deze netten koppelen woningen, utiliteitsgebouwen, bedrijventerreinen en industriële sites. De warmtenetten worden weer gekoppeld met uiteenlopende warmtebronnen en met warmteopslag op uur/dag/seizoenschaal. Door elektrolyzers onderdeel te maken van het warmtenet kan restwarmte worden hergebruikt voor verwarming van gebouwen en voor procesverwarming in de industrie. Slimme besturing van zo'n warmtenet zorgt voor een uitgebalanceerde en hogere productie door elektrolyzers, waardoor hogere opbrengsten uit waterstof en opbrengsten uit warmte, terwijl de productiekosten van waterstof dalen.

---

<sup>27</sup> Gebruikswater kan worden gebruikt voor toiletspoeling, wasmachine, schoonmaakwerkzaamheden en in de tuin.

<sup>28</sup> Deze gelegenheidscoalitie heeft zich gevormd uit persoonlijke interesse voor het onderwerp en bestaat uit mensen die werkzaam zijn voor de Provincie Zeeland, Dow Chemical, Stedin en Gasunie. Met het oog op deze consultatie is de coalitie ondersteund door AT Osborne in opdracht van RVO en TKI (MVI).

<sup>29</sup> Power to X and District Heating, Dansk Fjernvarme, Grøn Energi, COWI, TVIS (supported by Danish District Heating Association) 2020. Deze studie richt zich op elektrolyzers met veel vermogen.

Ondanks de kansen die warmtenetten bieden aan productie van waterstof door elektrolyse is dit doorgaans geen criterium voor de locatie van elektrolyzers. De uitdaging is dat er veel behoeften zijn waaraan moet worden voldaan op het gebied van infrastructuur en logistiek. Er zijn veel open vragen over de versterking van het elektriciteitsnet, de warmtenetten en de gasinfrastructuur. Zo kost waterstoftransport minder dan transport van elektriciteit. Dat pleit ervoor om de locatie voor een elektrolyser te kiezen op basis van een goede stroomvoorziening. Tegelijkertijd is het vanuit de warmtebehoefte beter om elektrolyzers zoveel mogelijk bij de vraagkant plaatsen.

Kijkend vanuit elektriciteit en warmte zijn de opties: (1) elektrolyzers decentraliseren om warmte over kortere afstanden te transporten; of (2) elektrolyzers centraliseren en de warmte over langere afstanden transporteren. Elektrolyzers plaatsen bij afnemers van warmte is duur voor de markt, en waar zit de gebruiker van waterstof? Zijn transportkosten stijgen naarmate de afstand stijgt. Een optimum tussen de afnemer van warmte en waterstof is waarschijnlijk niet realistisch, maar door doordachte keuzes te maken kan een hoge maatschappelijke waarde worden bereikt. De opstellers van dit position paper willen deze keuze zo veel mogelijk overlaten aan de werking van de markt, maar realiseren zich dat de markt daarbij wat steun in de rug kan gebruiken. Medewerking van het Ministerie van EZK kan daarbij behulpzaam zijn.

Vooralsnog wordt elektrolyse primair gezien als de productie van waterstof. Ook reageert de markt vaak reactief, met als risico dat elektrolyzers op plekken komen die niet optimaal zijn. Een proactieve houding kan ontstaan door met behulp van onder meer de overheid het optimum te bepalen. Samen weten partijen beter wat maatschappelijk optimaal is en hoe alle producten uit elektrolyse het best benut kunnen worden. Uit het onderzoek hoe optimaal geprofiteerd kan worden van de waterstof, de zuurstof en de warmte volgen aanwijzingen voor de optimale locatie van de elektrolyzers. Hoe kunnen we dit gesprek starten en de scope verbreden? Wat weerhoudt de markt om te komen tot een maatschappelijk optimum? Welke prikkels kunnen partijen geven aan de markt?

Door maatwerk te leveren kunnen netbeheerders prikkels geven aan de markt om een optimale locatie voor elektrolyzers te kiezen. Echter, maatwerk is aan netbeheerders niet zomaar toegestaan, daarvoor hebben zij het ministerie nodig om toepassing van regels aan te passen. Een ander voorbeeld van prikkels aan de markt is waardering van de nadelen die verminderen wanneer elektrolyse optimaal wordt benut. Uitstoot van CO<sub>2</sub> en lozing van restwarmte zijn twee nadelen die verminderen, en verdieping in industriële processen kan op nog meer uitkomen. Zo kan beter gebruik van koelwater zorgen voor minder gebruik van grondwater waardoor de bodem zich kan herstellen en haar functie kan vervullen voor onder andere klimaatadaptatie, CO<sub>2</sub>-opslag en biodiversiteit. Waardering van dergelijke vermindering van nadelen kan prikkels geven aan de markt om mee te werken aan optimaal gebruik en locatie van elektrolyzers.

De opstellers van dit position paper bepalen graag samen met het Ministerie van EZK hoe zij en het ministerie de markt kunnen prikkelen om de beste locatie van elektrolyzers te bepalen. Wat kunnen deze opstellers en het ministerie doen om te bepalen op welke punten de markt momenteel faalt, wat de knelpunten zijn, welke prikkels helpen, en welke maatregelen daarvoor nodig zijn van wie? Door met dergelijke vragen de juiste kaders te schetsen waarin de markt kan acteren, kan optimale locatie van elektrolyzers bijdragen aan maatschappelijke behoeften. De beide volgende paragrafen werken dit nog verder uit.

### **3. Ruimte binnen de regels**

De tijdsdruk is hoog om waterstof te produceren en die druk maakt het verleidelijk om de bijvangst van zuurstof en warmte te negeren. Tegelijk heeft elektrolyse een negatief imago, omdat het rendement nog relatief laag is. Hét argument om dit te ontzenuwen is het gebruiken van de energie die anders verloren gaat: restwarmte. Het is daarom belangrijk om de juiste randvoorwaarden te hebben voor de integratie van elektrolyzers en warmtenetten. Het vergt samenwerking en politieke wil om elektrolyzers, de uitbreiding van het elektriciteitsnet, de transitie in bestaande stadsverwarming en de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten bij elkaar te brengen.

Regelgeving, steunregelingen en bureaucratie zullen een significant effect hebben op de snelheid en richting van de ontwikkeling van elektrolyse. Het zal ook van invloed zijn op het vermogen van warmtenetten om te integreren met

elektrolyse. Verhelderend is een onderscheid tussen privaat- en publiekrecht. Vanuit het privaatrecht gaat de aandacht al snel naar risico's voor beide partijen, die in de contracten moeten worden geregeld. De eigenaren van elektrolyzers hebben bijvoorbeeld de zekerheid nodig dat het warmtebedrijf de restwarmte nog vele jaren kan inkopen.

Hoe gaan de eigenaren van elektrolyzers om met het feit dat het warmtenet voor de elektrolyzers slechts een kleine klant is? Dit kan betekenen dat het warmtebedrijf weinig invloed heeft op beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben. Een alternatief zou een elektrolyser kunnen zijn die eigendom is van en beheerd wordt door het warmtebedrijf zelf, maar is dat op de wat langere termijn de juiste oplossing, welke andere alternatieven zijn er?

Uit het publiekrecht volgen CO<sub>2</sub>-randvoorwaarden die de klimaatdoelen ondersteunen, bijvoorbeeld voor de afhandeling van negatieve CO<sub>2</sub>-emissies en certificaten. Een mogelijk obstakel zijn de tarieven voor elektriciteit en warmte die niet aangepast zijn aan de integratie van elektrolyse en warmtenetten. Denk hierbij aan het verrekenen van de prijs voor transport van waterstof in de warmteprijs. Een ander obstakel betreft netbeheerders en de norm dat zij winst uit hun activiteiten niet zonder meer mogen inzetten voor bijvoorbeeld maatwerk rond de locatie van elektrolyzers. Een laatste obstakel is bureaucratisch van aard. Het gesprek over energietransitie, klimaatadaptatie en andere opgaven van verduurzaming is verdeeld over ministeries, tafels, Kamercommissies en andere sectorale gremia. Hoewel zeer begrijpelijk kan dit bij integrale oplossingen soms lastig zijn.

#### **4. Aan de slag in Zeeland**

In Zeeland is de grootste behoefte aan waterstof ten zuiden van de Westerschelde en die zal nog toenemen. De grootste behoefte aan warmte zit ten noorden van de Westerschelde. Industriële partijen ten zuiden kunnen leven met elektrolyzers ten noorden, als zij de waterstof maar krijgen. De huidige ontwerpen van het waterstofnetwerk Nederland laten daarvoor ruimte, maar de transportkosten zullen stijgen. Kunnen die verrekend worden met de kosten van warmte, wanneer er een integratie plaatsvindt tussen elektrolyzers en warmtenetten? Zo zijn er meer vragen.

Om vragen te stellen en beantwoorden denken de opstellers van dit paper aan een pilot gericht op integratie tussen elektrolyzers en warmtenetten. Om in een pilot de belofte van integratie waar te maken, spelen onder meer de volgende vragen:

- Wat leent zich het beste voor de integratie met warmtenetten op welke locatie? Elektrolyse op hoge of lage temperatuur, en elektrolyzers met een groot of een klein vermogen?
- Is mogelijk om de warmtevraag voor een warmtenet te borgen en ontwikkelen, zodat warmte uit elektrolyse zoveel mogelijk kan worden benut?
- Hoe zeker kunnen we zijn dat een elektrolyser daadwerkelijk iets zal opleveren? Hoe lang zal deze restwarmte produceren en dus leveren? Hoeveel warmte zal er beschikbaar zijn?
- Hoe zal het werkingspatroon van de elektrolyser zijn, die bepaalt wanneer er restwarmte beschikbaar is?
- Wat is de rol van data, digitalisering en intelligente besturing van de integratie, en hoe kunnen deze geoptimaliseerd worden?
- Welke rol spelen vermindering van energieverlies, koeling en zuurstof?
- Welke planning is nodig om te zorgen voor de nodige timing tussen geïntegreerde ontwikkeling van elektrolyzers, het elektriciteitsnet, warmtenetten en kopers van waterstof, restwarmte, zuurstof en gebruikswater?
- Welke financiering is mogelijk van een pilot?

## **Bijlage C. Overheidsconsultatie Waterhouderij Walcheren**

### *C.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie*

#### **De casus**

In Walcheren hebben zeven agrariërs zich verenigd vanuit het gezamenlijke belang om de lokale zoetwaterbeschikbaarheid te vergroten. Waar mogelijk sluiten zij op gebiedsniveau kringlopen, om zodoende te proberen op de juiste momenten over zoetwater te kunnen beschikken. Ondanks de uiteenlopende belangen van de betrokken partijen, weet Waterhouderij Walcheren de krachten te bundelen en meerwaarde te creëren voor het milieu, de omgeving en de bedrijfsvoering. Op deze manier wordt direct bijgedragen aan nationale doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit, biodiversiteit, waterkwantiteit, droogte en energietransitie. De Waterhouderij illustreert daarmee hoe zij een bijdrage levert aan het bereiken van overheidsdoelstellingen, met betrekking tot zowel het peilbeheer als zoetwaterbeschikbaarheid.

In het algemeen geldt dat wanneer de industrie, en/ of andere betrokken partijen, de maatschappij een oplossing kan bieden die kan bijdragen aan duurzame samenleving zij kan de overheid consulteren om “mee te doen”. Op deze manier wordt de overheid gestimuleerd om te participeren. Vervolgens stimuleert de overheid de industrie wanneer zij weten dat de overheid openstaat voor zo een consultatie. In Walcheren is een mooi voorbeeld te zien van zo’n vorm van “overheidsconsultatie”; de situatie biedt de mogelijkheid dat de gemeenschap een aanbod doet aan de overheid (in dit geval Waterschap Scheldestromen en Provincie Zeeland), en zodoende bijdraagt aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

Een succesvolle overheidsconsultatie vraagt wel het een en ander, zowel van de initiatiefnemer als van de overheid. Het is van belang dat er een goede samenwerking mogelijk is tussen initiatiefnemer (in dit geval Waterhouderij Walcheren in samenwerking met Aequator) en overheid (Waterschap Scheldestromen en Provincie Zeeland). De Waterhouderij Walcheren en Aequator komen met een duidelijk beargumenteerd initiatief, mogelijk gebaseerd op vooraf gestelde eisen vanuit de overheid (Waterschap en Provincie), dat kan bijdragen aan de maatschappij. De overheid (Waterschap en Provincie) zal op haar beurt haar organisatie moeten afstemmen op de mogelijke (behandeling van de) initiatieven, en zal op de hoogte moeten zijn/ blijven van wat er lokaal speelt. De mogelijkheid tot overheidsconsultatie heeft waarschijnlijk invloed op de interne organisatie van de overheid, vooral op bestuurlijk en organisatorisch niveau. Tijdens de bijeenkomst in het kader van overheidsconsultatie is de potentiële meerwaarde (voor alle betrokken partijen) hiervan onderzocht, en wat dit voor gevolgen heeft voor de samenwerkingen en organisatie. Hierbij is het proces van overheidsconsultatie vergeleken met het proces dat in Walcheren tussen 2008 en nu doorlopen is, en tot een succesvolle uitkomst heeft geleid.

#### **Het proces; wie te benaderen?**

In 2009 heeft de toenmalig voorzitter van de Waterhouderij Walcheren contact gezocht met Aequator (een onafhankelijk kennis- en adviesbureau op het gebied van bodem, water, natuur en landbouw) om advies te vragen. Na dit contact heeft Aequator, samen met onderzoeksinstituut Deltares, Rijkswaterstaat en de Waterhouderij, de provincie Zeeland benaderd om mee te denken over de opstart en uitvoering van experimenten. Kennis en onderzoek was de motor achter dit project, waarbij er veel generieke kennis kan worden opgedaan door uitvoering van een pilot. Voor de provincie is het hoofdzaak om de leefbaarheid van de provincie op peil te houden, waarbij waarde wordt gehecht aan kennisontwikkeling op dit vlak. Het stimuleren en faciliteren van initiatieven van ondernemers sluit hierop aan. Voor het Waterschap is zoetwater geen kerntaak, maar is het wel een doel om dit te faciliteren. Het vaststellen van het peilbesluit is daarentegen wel een kerntaak van het Waterschap. Het initiatief van de Waterhouderij is getoetst aan randvoorwaarden, en meegenomen in de vaststelling van de nieuwe kaders van het peilbesluit (2014). In deze zin faciliteert het Waterschap institutionele ruimte voor de uitvoering van de pilot. Uiteindelijk is er veel kennis vergaard, wat mogelijk ook kan leiden tot toepassing op andere plekken.

#### **Het aanbod (stap 2-3)**

De Waterhouderij is samen met Rijkswaterstaat, Deltares en kartrekker Aequator in staat om het peilbeheer en zoetwaterbeschikbaarheid naar een hoger niveau te tillen in de regio. Het winter- en zomerpeil wordt meer op elkaar

afgestemd, onder andere door het monitoren en bufferen van water in bassins en aquifers. Dit heeft een positief effect op de beschikbaarheid van zoetwater.

#### **Het gesprek (stap 4)**

De provincie en het Waterschap waren erg positief over het aanbod, vooral vanwege de kennis die kan worden opgedaan tijdens de uitvoering van de pilot. Het Waterschap heeft in eerste instantie vooral een luisterend oor geboden, en meegedacht over hoe het initiatief in de plannen van het Waterschap kan passen. Als vergunningverlenende instantie heeft het Waterschap een faciliterende rol gespeeld met betrekking tot het matchen van het initiatief en het peilbesluit. Verder was er ook sprake van bewustwording van de samenwerking tijdens het gesprek. Er werd ingezien dat agrariërs de capaciteiten hebben om veel zelfstandig te bewerkstelligen. Vanuit de provincie was er meer vrijheid om mee te denken met het onderzoek, aangezien de provincie minder wordt gestuurd door wettelijke verplichtingen. De provincie streeft er, vanuit haar maatschappelijk doelstelling, naar de leefbaarheid van de provincie op peil te houden.

#### **Het vervolg (stap 5)**

Het opstarten en uitvoeren van de pilot kan worden gezien als het concrete vervolg van de gevoerde gesprekken. Na een succesvolle uitvoering, is opschaling in andere gebieden de volgende stap en uitdaging. Om kennis openbaar te delen is er een fysieke bijeenkomst georganiseerd, waar ook een aantal agrariërs uit andere regio's aanwezig waren. Concluderend, zijn er vier aspecten die centraal staan bij, en die de drijfveren waren achter deze pilot:

1. Soft skills (vertrouwen, samenwerken, geven en nemen)
2. Kennis (opdoen, ontwikkelen, gebruiken)
3. Een faciliterende overheid is (echt) nodig
4. Een gezamenlijk doel formuleren (is van belang)

#### **Reflectie op de overheidsconsultatie**

Het proces had wellicht versneld kunnen worden wanneer het duidelijk was geweest wat technisch gezien wel/ niet mogelijk was, en welke stappen prioriteit hadden. De huidige casus is redelijk complex. Mogelijk complexer dan een restwarmte-casus, waar alle kennis reeds vergaard is. Met betrekking tot restwarmte is alles technisch gezien redelijk zeker, het is vooral een organisatorisch vraagstuk. In Walcheren lag de focus vooral op het vergaren van kennis. Echter kwam de kern van overheidsconsultatie, het benaderen van de overheid om mee te denken, in deze casus wel duidelijk naar voren. Mede door succesvol meedenken en een luisterend oor bieden is de pilot succesvol afgerond. Daarnaast is toepassing van een proces een 'truc'. Na één toepassing is herhaling in andere situaties makkelijker.

In het algemeen moet het plan van de initiatiefnemer duidelijk zijn. De overheid is niet de partij die de initiatiefnemer gaat helpen om het plan verder te ontwikkelen. De overheid is geen adviesbureau. Overheidsconsultatie kan wel helpen om partijen sneller bij elkaar te brengen om zo barrières te verhelpen, wat het vergaren van kennis kan versnellen.

### ***C.2 Position paper Waterhouderij Walcheren***

*Voor deze casus is geen position paper opgesteld, aangezien deze casus zich in het verleden heeft afgespeeld en is gereconstrueerd als een voorbeeld van overheidsconsultatie, zie paragraaf A 7.*

## **Bijlage D. Overheidsconsultatie Wind op Zee**

### *D.1 Uitwerking casus en proces overheidsconsultatie*

#### **De casus**

Een stabiele en betaalbare energierekening is een uitdaging in de nabije toekomst. De uitdaging is om deze stabiliteit en betaalbaarheid ten gunste te laten komen van de burgers en bedrijven. Windunie en Energie Samen zijn, samen met Windvogel en Urgenda, van mening dat coöperaties van afnemers van energie een uitstekende manier zijn om dit voor elkaar te krijgen. Energie Samen en Windunie consulteren samen de overheid, in deze casus het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, hierna EZK. De vraag is om mee te denken over institutionele aanpassingen om het voorgestelde coöperatieve model succesvol te laten zijn bij de exploitatie van windparken op de Noordzee. In de huidige tendersystematiek ligt de nadruk op zekerheden. Sinds de introductie van een financieel bod in de tender van Hollandse Kust West ligt de nadruk meer op prijs in plaats van kwaliteit. Daarmee hebben alleen de allergrootste internationale bedrijven toegang tot deze markt, omdat zij de enige zijn die hier zekerheden kunnen bieden en de concurrentie op prijs aankunnen. Door burgers en bedrijven in coöperatieve samenwerkingen toegang te geven tot deze markt wordt voorkomen dat er overwinsten gemaakt kunnen worden en de overheid en de gebruiker afhankelijk zijn van deze grote bedrijven.

Het coöperatieve model is, volgens Windunie en Energie Samen, bij uitstek geschikt om de energie van de Noordzee beschikbaar te maken voor de burgers en bedrijven van Nederland. Aanpassingen in de tenderprocedure en/of tendercriteria zijn nodig zodat burgers en bedrijven, verenigd in coöperaties, toegang krijgen tot deze stabiele energievoorziening en deze voor iedereen betaalbaar kunnen maken.

#### **Het aanbod (stap 2-3)**

Windunie en Energie Samen beschrijven vier opties in het position paper (zie hiervoor ook Bijlage D.2). Deze opties verschillen van elkaar in de mate waarin wordt ingegrepen in de bestaande systematiek. De eerste optie kan in ieder geval binnen de huidige wettelijke kaders worden doorgevoerd, maar heeft als nadeel dat coöperatieve samenwerkingen misschien nog onvoldoende kans krijgen. De vierde optie betreft juist een zeer fundamentele aanpassing. Opties 2 en 3 liggen daar tussenin.

- 1.** Gebruikelijke tender met aangepaste criteria: in deze optie kan er op de gebruikelijke manier worden getenderd, alleen zijn er aanpassingen in de tendercriteria noodzakelijk ten opzichte van de huidige situatie.
- 2.** Regulier tenderen, maar een deel van het windpark in coöperatief eigendom brengen: in deze optie wordt het tenderen van de bouw en exploitatie van het windpark op zee op de bestaande manier uitgevoerd.
- 3.** Lostrekken van de bouw en de verkoop van de energie uit de windparken op zee: in deze opzet wordt de verkoop van energie uit de windparken losgetrokken van het ontwerp, bouw en onderhoud van de windparken op zee.
- 4.** Een publiek-coöperatieve samenwerking wordt eigenaar: in deze opzet wordt eerst een publiek-coöperatieve samenwerking gevormd die eigenaar wordt van het te bouwen windpark en de stroom ervan afneemt tegen kostprijs+.

#### **Het gesprek (stap 4)**

Tijdens het fysieke gesprek, dat plaatsvond op 6 juli 2022 bij EZK te Den Haag, reageerden verschillende afgevaardigden van EZK en RVO op bovenstaand aanbod. Allereerst wordt geconcludeerd dat er naast aanpassing van de tendercriteria nog een andere optie is om een coöperatieve samenwerking te bewerkstelligen; de vaststelling van een kavelbesluit. Alle partijen zijn zich ervan bewust dat beide opties korte-termijn-opties zijn. Op lange termijn moet de wet worden aangepast. Dit is echter voor nu niet relevant.

Verder vermeldt EZK vermeld dat er in september/ oktober een kamerbrief verstuurd wordt met betrekking tot aanpassing van de tendercriteria in het algemeen. Dit komt nog te vroeg om concrete aanpassingen ten goede van coöperatieve samenwerkingen voor te stellen. Een subtiele aanzet behoort misschien wel tot de mogelijkheden. Voordat er een concreet voorstel wordt gedaan, heeft EZK graag scherp in welke zin het aanbod systeemintegratie en netcongestie verbetert. De



zekerheid van realisatie kan daarnaast erg kritiek zijn. Dit is de reden dat er nu veel wordt “samengewerkt” met grote bedrijven, met de klimaatdoelen in het achterhoofd.

Daarnaast is het momenteel onduidelijk hoe aanpassing van de tendercriteria/ tenderprocedure zich verhoudt tot staatssteun. Het kan mogelijk lastig zijn om een minimum percentage aan burgerparticipatie te eisen. Echter zijn er wel voorbeelden uit Denemarken en België. Ook dit moet onderzocht worden.

### **Het vervolg (stap 5)**

Uit het gesprek komt een aantal actiepunten naar voren:

- Energie Samen/ Windunie sturen ideeën met betrekking tot kamerbrief naar EZK (deze worden eventueel verwerkt in de kamerbrief)
- Energie Samen/ Windunie onderzoeken de invloed van de opties op systeemintegratie en netcongestie
- Energie Samen/ Windunie onderzoeken samen met EZK hoe de eventuele aanpassingen van de tendercriteria/ tenderprocedure zich verhoudt tot staatssteun
- Energie Samen/ Windunie plannen samen een moment, na indiening van de kamerbrief, om acties te bespreken en verder in de toekomst te kijken

### **Evaluatie overheidsconsultatie**

Om te beginnen deelden alle deelnemers een positief gevoel over de consultatie, er is een basis gelegd voor samenwerking. Buiten de bovengenoemde actiepunten blijft nog een vijftal aandachtspunten over voor nu of later, om samen met EZK naar te kijken:

1. Terug naar de juridische basis; wat zijn precies de bevoegdheden van de overheid, welke openingen en belemmeringen zitten daarin voor participatie van coöperaties bij de exploitatie van windparken.
2. Uit de juridische vraag volgt het antwoord wie wel en niet windparken mogen exploiteren. Daaruit volgt de vraag hoe je borgt dat iedereen toegang krijgt. Hoe borg je ook dat de mensen die het meest geraakt zijn nóg meer toegang hebben?
3. Kwantificeer waar het over gaat: dus kunnen coöperaties 10, 20 of 30% van een windpark exploiteren? Om hoeveel geld gaat dat en hoeveel burgers? Dit heeft EZK intern nodig om de minister een orde grootte te geven. Kwantificering helpt ook bij de vraag hoeveel flexibilisering je hiermee kan bereiken.
4. Hoe helpt dit EZK bij draagvlak? Gaan de coöperaties helpen met avonden over aanlandplekken, of helpen om een gebiedsfonds te betalen?
5. De suggestie om zaken bij kavelbesluit al te regelen is zeer wezenlijk

## *D.2 Position paper Wind op Zee*

Windenergie afkomstig van de Noordzee kan de burgers en bedrijven van Nederland zekerheid bieden over levering van energie tegen een stabiele en betaalbare prijs. Het coöperatieve model is bij uitstek geschikt om de energie van de Noordzee beschikbaar te maken voor de burgers en bedrijven van Nederland. Aanpassingen in de tenderprocedure en/of tendercriteria zijn nodig zodat burgers en bedrijven, verenigd in coöperaties, toegang krijgen tot deze stabiele en betaalbare energievoorziening.

### **Stabiele en betaalbare energievoorziening**

De prijs van fossiele brandstoffen is onderhevig aan geopolitieke ontwikkelingen. De oorlog in Oekraïne heeft ons met de neus op de feiten gedrukt hoe groot onze afhankelijkheid is van dit soort ontwikkelingen en landen met voorraden fossiele brandstoffen. Duurzame energie, waaronder windenergie van de Noordzee, kent deze afhankelijkheid niet. De kostprijs van duurzame energie is stabiel en ligt inmiddels onder de huidige energieprijzen (april 2022). De uitdaging is om deze stabiliteit en betaalbaarheid ten gunste te laten komen van de burgers en bedrijven van Nederland.

### **Coöperatief model**

Coöperaties van afnemers van energie zijn een uitstekende manier om dit voor elkaar te krijgen. In een coöperatief model waarbij de gebruikers van energie tevens de eigenaren zijn van de opwek is er namelijk een vanzelfsprekende prikkel om de gebruikers van de energie te laten profiteren van de voordelen van het stabiele kostprijsniveau van duurzame energie. En het coöperatieve model borgt dat het eigenaarschap van de energie van de Noordzee bij de inwoners en bedrijven van Nederland blijft liggen. Uiteindelijk kan de betaalbare energie van de Noordzee een uitkomst zijn voor alle burgers en bedrijven om hun energie lot in eigen handen te nemen en daarmee bijdragen aan bedrijfszekerheid en het voorkomen van energie-armoede.

### **Toegang tot de markt**

In de huidige tendersystematiek ligt de nadruk op zekerheden en sinds de introductie van een financieel bod in de tender van Hollandse Kust West ook weer meer op prijs in plaats van kwaliteit. Daarmee hebben alleen de allergrootste internationale bedrijven toegang tot deze markt, omdat zij de enige zijn die dit soort zekerheden kunnen bieden en de concurrentie op prijs aankunnen. Dit systeem leidt ertoe dat de toegang tot de energie van de Noordzee in handen komt van een beperkt aantal grote internationale bedrijven die belang hebben de stroom tegen een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Weliswaar krijgt de Nederlandse Staat aan de voorkant de hoofdprijs en maximale zekerheid dat de windparken gerealiseerd worden, maar daarna ontstaat voor 30-40 jaar een afhankelijkheidsrelatie, waarin noch de Nederlandse Staat, noch de burgers en bedrijven invloed kunnen uitoefenen op de prijs waartegen de energie uit deze windparken verkocht wordt. Door burgers en bedrijven in coöperatieve samenwerkingen toegang te geven tot deze markt wordt voorkomen dat er overwinsten gemaakt kunnen worden en we de ene afhankelijkheidsrelatie voor de andere inruilen. 2

### **Vraagparticipatie: stimulering flexibiliteit van de vraag**

In een coöperatief model is er sprake van betrokkenheid van afnemers van energie bij hun energieopwekking. Dat noemen we ook wel vraagparticipatie. Deze vraagparticipatie is ook direct de sleutel om een andere uitdaging in ons energiesysteem van de toekomst aan te pakken: namelijk het balanceren van vraag en aanbod van energie in een energiesysteem dat gebaseerd is op duurzame bronnen die zich niet, of minder gemakkelijk, laten sturen. Door vraagparticipatie ontstaat er een stimulans om duurzame energie af te nemen als die ook beschikbaar is (als het waait of de zon schijnt). Want juist op die momenten kan worden geprofiteerd van de stabiele en betaalbare prijs van hernieuwbare energie. De directe betrokkenheid van burgers en bedrijven in de vorm van vraagparticipatie zorgt er voor dat het loont voor aangesloten burgers en bedrijven hun energievraag flexibeler te maken door energie te kunnen afnemen wanneer deze beschikbaar is. Bijvoorbeeld door hybride boilers voor de levering van industriële warmte, elektrische warmtepompen voor woningen en het slim opladen van accu's van elektrische auto's. Zo wordt overbelasting van het elektriciteitsnet voorkomen en zorgen we dat alle duurzame energie nuttig gebruikt wordt. Deze vorm van systeemintegratie is nodig om het energiesysteem van de toekomst betaalbaar te houden. Een plek aan tafel voor de eindgebruikers van energie, met alle voor- én nadelen die daarbij horen, is cruciaal om hen zo snel mogelijk in beweging te brengen.

### **Toegang tot de voordelen vergroot de steun voor de energietransitie als geheel**

Door burgers en bedrijven toegang te geven tot de betaalbare energie van de Noordzee plukken zij de vruchten van de energietransitie. Zo wordt voorkomen dat burgers en bedrijven slechts geconfronteerd worden met de nadelen (investeringen in de woning om van het gas af te komen, windmolens en zonnepanelen in de omgeving) terwijl de voordelen, een stabiele en betaalbare prijs van energie, alleen bereikbaar zijn voor de grote industrie of worden weggeven aan grote internationale bedrijven. De betrokkenheid bij Wind op Zee kan enthousiasmeren en activeren om op meer vlakken een bijdrage te leveren aan de energietransitie, bijvoorbeeld door te isoleren en de flexibiliteit van de energievraag te ontsluiten.

### **Coöperatief ondernemen met oog voor de omgeving**

In het coöperatieve gedachtegoed zit ondernemen met oog voor de omgeving besloten. In het geval van windparken in de Noordzee betekent dit dat coöperatieve samenwerkingen meer gemotiveerd zijn dan internationale partijen om de bestaande gebruikers van de Noordzee te betrekken, natuurinclusief te ontwikkelen en meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken.

### **Invulling van Europese richtlijn**

In Europa zijn de zogenaamde Hernieuwbare Energie Gemeenschappen al langer omarmd. Op 11 december 2018 is door het Europees Parlement en de Europese Raad de herziene Europese Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (Renewable Energy Directive RES2018/2001/EUR) aangenomen waarin de rol van Hernieuwbare Energie Gemeenschappen staat opgenomen. In Hernieuwbare Energie Gemeenschappen, ook wel Energiegemeenschap, kunnen burgers open en vrijwillig toetreden, kunnen burgers eigenaarschap en controle verwerven over de energieprojecten. Niet het maken van winst, maar het creëren van sociaal-economische en ecologische meerwaarde staan centraal. De lidstaten moeten bestaande belemmeringen voor hernieuwbare energiegemeenschappen in kaart brengen en dienen een actieplan ter bevordering en vergemakkelijking van de ontwikkeling van hernieuwbare energiegemeenschappen op te stellen. Tot nu toe heeft Nederland daar geen invulling aan gegeven. Toegang voor coöperatieve samenwerkingen tot wind op zee biedt een uitstekende kans om dat nu alsnog te doen.

### **Wat stellen we voor?**

Wanneer we toegang tot de energie van de Noordzee willen creëren voor burgers en bedrijven van Nederland middels coöperatieve samenwerkingen zien we vier opties die we graag samen met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat nader onderzoeken. Deze opties verschillen van elkaar in de mate waarin wordt ingegrepen in de bestaande systematiek. De eerste optie kan in ieder geval binnen de huidige wettelijke kaders worden doorgevoerd, maar heeft als nadeel dat coöperatieve samenwerkingen misschien nog onvoldoende kans krijgen. De vierde optie betreft juist een zeer fundamentele aanpassing. Opties 2 en 3 liggen daar tussenin.

#### *1. Gebruikelijke tender met aangepaste criteria*

In deze optie kan er op de gebruikelijke manier worden getenderd, alleen zijn er aanpassingen in de tendercriteria noodzakelijk ten opzichte van de huidige situatie. De tendercriteria zouden (coöperatief georganiseerd) eigendom en zeggenschap van eindgebruikers van energie moeten belonen en zo borgen dat de energie die wordt opgewekt tegen betaalbare prijzen toegankelijk is voor alle burgers en bedrijven van Nederland. Daarnaast verdienen ook andere maatschappelijke criteria (natuurinclusief, meervoudig ruimtegebruik) voldoende nadruk krijgen in de tendercriteria, zodat op meerdere vlakken een voordeel ontstaat voor coöperatief georganiseerd eigendom. Verder is het nodig dat de nu gevraagde financiële zekerheden verminderd worden, zodat ook consortia van andere partijen dan de allergrootste bedrijven ter wereld mee kunnen doen. Dit betekent het verkleinen of afschaffen van de benodigde Parent Company Guarantees/bankgaranties voor coöperatieve bieders. Een systeem waarbij de gevraagde zekerheden afhankelijk zijn van het type biedende partij wordt momenteel in België al toegepast. Zo krijgen coöperatieve consortia een kans. In deze opzet zullen biedende coöperatief georganiseerde eindgebruikers naar alle waarschijnlijkheid samenwerkingen aangaan met grote private partijen om het windpark te kunnen realiseren. Maar ook dan is het van belang dat er voldoende partijen zijn die in zo'n samenwerking een rol kunnen spelen om te voorkomen dat coöperatief georganiseerde eindverbruikers alsnog vastzitten aan

een zeer beperkt aantal zeer grote internationale partijen. Daarnaast zou een financieel bod niet van toepassing moeten zijn voor het deel van de stroom dat aan burgers geleverd wordt. Ook voor het deel dat aan bedrijven wordt geleverd, zou gepoogd moeten worden dit tot het minimum te beperken dat nodig is om aan de Europese Staatssteunregels te voldoen. Het betreft een punt van onderzoek of een financieel bod überhaupt wel nodig is. Zie bijlage 1 voor een nadere beschouwing over de noodzakelijke wijzigingen aan de tendercriteria. Tot slot stellen we voor te onderzoeken of de wijze van openstelling van tenders nog geoptimaliseerd kan worden om coöperatieve consortia meer kans te bieden mee te doen.

#### *2. Regulier tenderen, maar een deel van het windpark in coöperatief eigendom brengen*

In deze optie wordt het tenderen van de bouw en exploitatie van het windpark op zee op de bestaande manier uitgevoerd. De overheid bepaalt echter dat een percentage van het eigendom van het windpark (denk aan 20%), wordt toegewezen aan een coöperatie van burgers en eventueel andere afnemers van energie. De voorwaarden van deelnemen en hoogte van haar investering/aandeel zijn vooraf bekend en onderhandeld met EZK. De partij die de tender wint en deze coöperatie zetten na de tender de vooraf vastgestelde afspraken om in een onderlinge samenwerking. Punt van aandacht is hoe om te gaan met stroomverkoop. Wellicht dat als onderdeel van de vooraf onderhandelde afspraken duidelijk is dat de coöperatie kan beschikken over een deel van de stroom en hiervoor zelf een PPA kan sluiten. Een andere mogelijkheid is dat er bepaalde 4 voorwaarden aan de te sluiten PPA worden gesteld of dat de coöperatie medezeggenschap krijgt over de stroomverkoop.

#### *3. Lostrekken van de bouw en de verkoop van de energie uit de windparken op zee*

In deze opzet wordt de verkoop van energie uit de windparken losgetrokken van het ontwerp, bouw en onderhoud van de windparken op zee. Zo wordt voorkomen dat, ten behoeve van een zo zeker mogelijke realisatie van het windpark en een beperkt financieel bod, een afhankelijkheid wordt gecreëerd voor tenminste 30 jaar van de winnende bedrijven. Een periode waarin het deze bedrijven vrijstaat ongemaximeerde winsten te behalen op deze windparken. In feite is dit een volgende stap in de trend van de afgelopen jaren waarin de Nederlandse overheid succesvol is geweest om de kosten van windenergie op zee steeds verder naar beneden te brengen door zelf een steeds grotere rol te spelen bij de realisatie van de windparken. Bijvoorbeeld doordat de overheid zelf de vergunningen is gaan regelen en alle benodigde onderzoeken is gaan uitvoeren, en de netaansluiting zelf (gedelegeerd bij TenneT) is gaan realiseren. Het ontwerp, de bouw en het onderhoud van de windparken op zee kunnen in deze opzet door de overheid in lijn met de huidige tenderprocedure- en criteria in de markt gezet worden (DBM). Tegelijk wordt het eigendom en de toegang tot de stroom in een aparte procedure ondergebracht bij de eindgebruikers van energie: coöperaties van burgers en bedrijven van Nederland.

#### *4. Een publiek-coöperatieve samenwerking wordt eigenaar*

In deze opzet wordt eerst een publiek-coöperatieve samenwerking gevormd die eigenaar wordt van het te bouwen windpark en de stroom ervan afneemt tegen kostprijs+. Vervolgens tendert deze samenwerking het ontwerp, de bouw en het onderhoud van het windpark aan private partijen. Dit kan gewoon gebeuren volgens wijze waarop wegen en andere infrastructuur aanbesteed wordt (DBM) en is in feite ook een voorzetting van de tendersystematiek die nu gevoerd wordt. De vorming van een publiek-coöperatieve samenwerking is betrekkelijk nieuw. Dit soort samenwerkingen zullen echter op meer plaatsen in de energietransitie nodig zijn. Op dit moment staan bijna alle gemeenten in Nederland voor de vraag hoe zij nieuwe warmtenetten zullen ontwikkelen. Samenwerkingen met coöperatief georganiseerde burgers en bedrijven komen steeds vaker voor. In lijn hiermee kan hierop het niveau van het Rijk ook ervaring mee worden opgedaan bij de realisatie van de windparken op zee. In deze opzet zou het logisch zijn om zo snel mogelijk een kavel aan te wijzen waar met deze wijze van samenwerking ervaring opgebouwd gaat worden. Zo kan worden gezien of en hoe deze opzet in de periode van 2030 tot 2050 een bijdrage kan leveren aan een klimaatneutrale en onafhankelijke Nederlandse energievoorziening.

#### **Wie zijn wij en waar komen we vandaan?**

Wij zijn Energie Samen, de coöperatieve duurzame energiebeweging in Nederland. We bestaan uit burgers, agrariërs en lokale ondernemers die al jaren actief zijn in de duurzame energietransitie. We denken dat de belangrijke transitie van het energiesysteem alleen kan met steun, draagvlak en betrokkenheid van iedereen. Actief meedoen, verantwoordelijkheid nemen en projecten realiseren hoort daarbij. Trekker van dit proces binnen Energie Samen is coöperatie Windunie. Windunie is actief sinds 2001. Windunie en haar leden zijn onder meer ontwikkelaar van Windcollectief Wieringermeer, Windpark



Oostermoer, Windpark Den Tol, Windpark Zeewolde, Windpark Greenport Venlo en SwifterwinT (onderdeel van Windplan Blauw) en levert daarmee een grote bijdrage aan de ontwikkeling van duurzame energie in Nederland.

Urban Matters,  
**People Matter**



**AT Osborne**

Postbus 168  
3740 AD Baarn  
(035) 543 43 43

© 2022, AT Osborne

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

**AT Osborne**