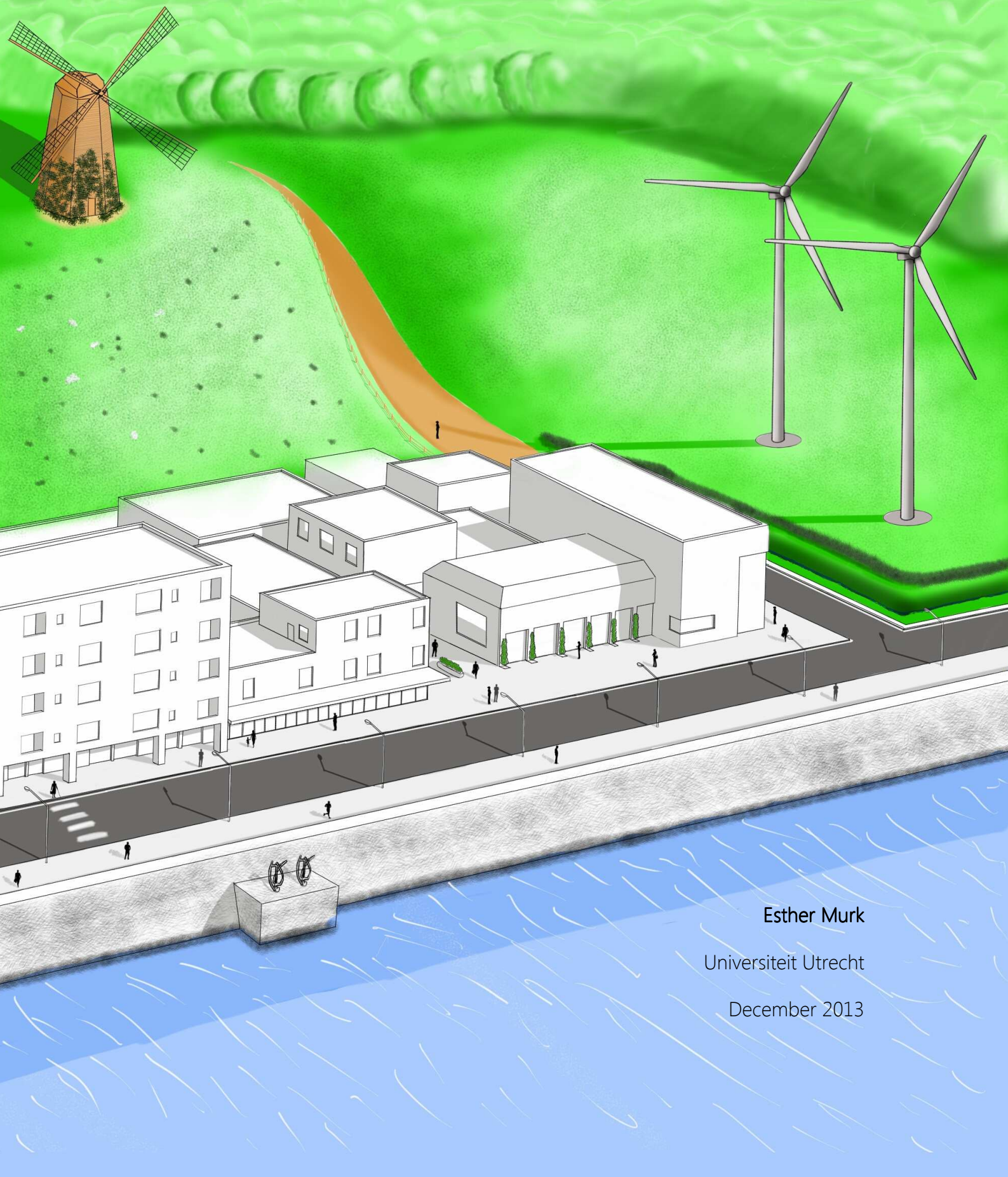


Naar een energieke provinciale regierol

Een onderzoek naar de provinciale regierol bij de energietransitie in de provincies Zuid-Holland en Drenthe.



Esther Murk

Universiteit Utrecht

December 2013

Masterscriptie

Naar een energieke provinciale regierol

Een onderzoek naar de provinciale regierol bij de energietransitie in de provincies Zuid-Holland en Drenthe.

December 2013

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master Planologie

Auteur:
E. A. (Esther) Murk
Studentnummer: 3115755
e.a.murk@gmail.com

Begeleider:
Prof. Dr. Tejo Spit

Ontwerp afbeelding titelpagina:
Gido Murk



Universiteit Utrecht

'Coming together is a beginning; keeping together is progress; working together is success.'

Henry Ford

VOORWOORD

Voor u ligt het resultaat van mijn onderzoek naar de provinciale regierol binnen de energietransitie. Met deze scriptie sluit ik de master Planologie aan de Universiteit Utrecht af.

In de opstartfase van mijn masterscriptie heb ik stage gelopen bij BVR Adviseurs. Tijdens deze periode ben ik geïntroduceerd in de thematiek van de energietransitie. Ik was meteen enthousiast. Tijdens mijn studie is mijn interesse steeds uitgegaan naar nieuwe ontwikkelingen die bij kunnen dragen aan een meer toekomstbestendige wereld. Dit begon al in het eerste half jaar van mijn studie, waarin ik koos een paper te schrijven over 'waterwonen'. De overtuiging dat de planologie hierin een essentieel onderdeel kan spelen zorgde ervoor dat mijn ambitie voor mijn masterscriptie torenhoog was. Die ambitie bleek mij uiteindelijk meer in de weg te zitten, dan voor een snel resultaat te zorgen. Het schrijven van de masterscriptie was een proces van vallen en opstaan en is een leerzame periode geweest. Het belangrijkste inzicht dat ik heb opgedaan is dat de omvang van de ambitie niet de grootte van de stappen bepaalt, maar de lengte van de weg die moet worden afgelegd. Het is mij duidelijk geworden dat er veel complexe wetenschappelijke inzichten gemoeid zijn met het relatief nieuwe onderwerp van energietransitie. Mijn nieuwsgierigheid naar alle aspecten zorgde ervoor dat ik mijzelf hier soms in verloor. Hoewel het een lang proces is geweest, heeft dit onderwerp gaandeweg alleen maar meer mijn belangstelling gewekt. Mijn interesse gaat uit naar de vraag hoe juist de wetenschappelijke inzichten vertaald kunnen worden naar een werkbare situatie in de (regionale) praktijk.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die mij geholpen hebben bij de totstandkoming van deze masterscriptie. Allereerst wil ik graag BVR Adviseurs bedanken. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Ad de Bont en Hilde Blank. Ad de Bont voor de introductie in het onderwerp 'energietransitie' en de koppeling met de praktijk van de planologie. Hilde Blank voor de mogelijkheid om planologische processen in de praktijk te ervaren en voor de waardevolle kennis die ze met mij heeft gedeeld. Ook wil ik graag Nico Tilly bedanken voor de oriënterende gesprekken en de actuele wetenschappelijke inzichten over de energietransitie en de koppeling ervan met de ruimtelijke praktijk.

Ten tweede gaat mijn dank uit naar alle mensen die bereid waren om tijd vrij te maken voor een interview. Bedankt voor het enthousiasme, de interessante inzichten en de openhartigheid. Zonder deze interviews had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren.

Ten derde dank ik mijn begeleider binnen de universiteit, Tejo Spit, voor de kritische blik, positieve feedback en het delen van expertise en het geduld in mijn pogingen de juiste weg en richting te vinden.

Ten vierde wil ik mijn vrienden bedanken, in het bijzonder Ellen Tiekstra, Hugo Blaauwgeers en Anniek Sprenger. Bedankt voor de mentale steun en aanmoedigingen, maar ook voor de momenten van ontspanning en relativering.

Tot slot wil ik graag mijn familieleden bedanken die altijd bereid waren om kritisch naar mijn teksten te kijken, maar vooral omdat ze altijd voor mij klaar staan en mij hebben gesteund in het persoonlijke leerproces wat erg waardevol is geweest. Heel erg bedankt! Zonder jullie was het niet gelukt.

Esther Murk

Utrecht, december 2013

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Inhoudsopgave	9
Samenvatting	13

<u>1. Inleiding</u>	<u>19</u>
1.1 Aanleiding	19
1.2 Wetenschappelijke relevantie	20
1.3 Maatschappelijke relevantie	21
1.4 Doelstelling & onderzoeksvragen	21
1.5 Onderzoeksopzet	24
1.6 Leeswijzer	25

Deel 1 – Theoretisch kader

<u>2. Energietransitie</u>	<u>29</u>
2.1 Inleiding	29
2.2 Achtergrond energietransitie	30
2.2.1 Geschiedenis van de energiehuishouding	30
2.2.2 Naar een toekomstige energiehuishouding	31
2.3 Huidige status van de energietransitie	35
2.3.1 Aandeel hernieuwbare energie in Nederland	35
2.3.2 Staat van de energietransitie in Nederland	36
2.4 Transitie management	37
2.5 Conclusie	39

<u>3. Regierol</u>	<u>41</u>
3.1 Inleiding	41
3.2 Definitie van regie	42
3.3 Verschillende wetenschappelijke perspectieven op regierollen	44
3.3.1 Vier regiestijlen	44
3.3.2 Mate van governance van sturingsstijlen	45
3.3.3 Vijf S-en model	48
3.3.4 Typen regisseurs	50
3.4 Indicatoren van regie	52
3.5 Succes van regie	54
3.6 Provinciale regie	56
3.7 Conclusie	57

Deel 2 – Empirisch onderzoek

<u>4. Methodologie</u>	<u>61</u>
4.1 Inleiding	61
4.2 Conceptueel model	61
4.3 Karakter van het onderzoek	62
4.4 Operationalisering	63
4.5 Respondenten en topiclijst	65

4.6	Methodologische verantwoording	67
4.7	Betrouwbaarheid en geldigheid	68
<u>5.</u>	<u>Case 1: Drenthe</u>	<u>69</u>
5.1	Inleiding.....	69
5.2	Beleidscontext	70
5.2.1	Positionering provinciaalbeleid	70
5.2.2	Financiën	71
5.3	Energiebeleid.....	71
5.3.1	Politiek	71
5.3.2	Beleidsvisie.....	72
5.3.3	Uitvoering.....	72
5.4	Ambitie regierol	74
5.5	Mate van governance	75
5.5.1	Beschrijving aspecten maatlat.....	76
5.5.2	Analyse maatlat Drenthe	84
5.6	Sturingsstijl	89
5.7	Succes van de regierol	90
5.7.1	Invulling regierol provincie.....	90
5.7.2	Analyse regiecomponenten.....	92
5.7.3	Positieve en negatieve aspecten regierol	95
5.8	Conclusie	96
<u>6.</u>	<u>Case 2: Zuid-Holland</u>	<u>99</u>
6.1	Inleiding.....	99
6.2	Beleidscontext	100
6.2.1	Positionering provinciaalbeleid	100
6.2.2	Financiën	100
6.3	Energiebeleid.....	101
6.3.1	Politiek	101
6.3.2	Beleidsvisie.....	101
6.3.3	Uitvoering.....	102
6.4	Ambitie regierol	102
6.5	Mate van governance	103
6.5.1	Beschrijving aspecten maatlat.....	103
6.5.2	Analyse maatlat Zuid-Holland	112
6.6	Sturingsstijl	117
6.7	Succes van de regierol	118
6.7.1	Invulling regierol provincie.....	118
6.7.2	Analyse regiecomponenten.....	120
6.7.3	Positieve en negatieve aspecten regierol	123
6.8	Conclusie	124
<i>Deel 3 – Conclusies</i>		
<u>7.</u>	<u>Vergelijking regierollen en conclusies</u>	<u>129</u>
7.1	Inleiding.....	129

7.2 Vergelijking regierollen Drenthe en Zuid-Holland.....	129
7.3 Bijdrage van de regierollen aan de processen binnen de energietransitie	132
7.4 Conclusies	136
7.5 Epiloog	138
Referenties	141
Bijlagen	147
<i>Externe bijlagen (cd-rom)</i>	

SAMENVATTING

Klimaatverandering, en de eindigheid van de fossiele brandstoffen maken een energietransitie in Nederland noodzakelijk; de transitie van fossiele energie naar hernieuwbare energieopwekking. Ook economische motieven maken een energietransitie gewenst. De energietransitie zorgt ervoor dat er niet langer een grote afhankelijkheid bestaat van de energietoevoer uit andere (soms politiek onstabiele) landen. Vanuit de samenleving en het bedrijfsleven is er op dit moment (2013) sprake van grote dynamiek. Als hier niet op in wordt gesprongen door de overheid dan zal dat ten koste gaan van de economische positie van Nederland ten opzichte van andere Europese landen. Ook is een energietransitie noodzakelijk om aan Europese afspraken over de inzet van hernieuwbare energiebronnen te kunnen voldoen. Uit onderzoek van Hajer (2011) is echter naar voren gekomen dat de energietransitie te traag verloopt en dat de overheid kansen laat liggen. Een versnelling van de energietransitie is volgens Hajer (2011) dan ook noodzakelijk. Dit vergt een nieuwe regierol van de overheid.

In het onderzoek van Broersma wordt de koppeling gelegd tussen energietransitie en de ruimte. Het is duidelijk geworden dat hernieuwbare vormen van energieopwekking een grotere interactie hebben met de ruimte. Waar fossiele energie alleen impliciet een relatie met de ruimtelijke ordening heeft, is deze relatie voor hernieuwbare energie expliciet. De meest voorkomende vormen van hernieuwbare energie in Nederland (windenergie, zonne-energie, geothermie en biomassa) zullen expliciet een plek in de ruimte innemen. Deze hernieuwbare energiebronnen moeten zo concurreren met andere ruimtelijke functies. Daarom is het nodig om hierin een ruimtelijke afweging te maken. Vanuit haar traditionele taken houdt de overheid zicht bezig te houden met deze ruimtelijke afweging. Het ruimtelijke schaalniveau waarop dit zal moeten gebeuren zal voornamelijk de regionale schaal zijn, waardoor de focus komt te liggen op de regionale overheid, de provincies.

Vanuit deze context is de doelstelling van het onderzoek om aanbevelingen te doen ter verbetering van het inzetten van de provinciale regierol bij de energietransitie, door het geven van inzicht in de huidige regierol van de provincie, de uitwerking daarvan en wat dit betekent voor de energietransitie. Binnen dit onderzoek staat daarom de volgende vraag centraal:

Welke mate van regie wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie, in hoeverre is de ingenomen regierol succesvol en welke lering is hieruit te trekken?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is dit onderzoek verdeel in drie delen, namelijk een theoretisch deel, een empirisch deel en een concluderend deel. Hieronder wordt per deel een samenvatting gegeven.

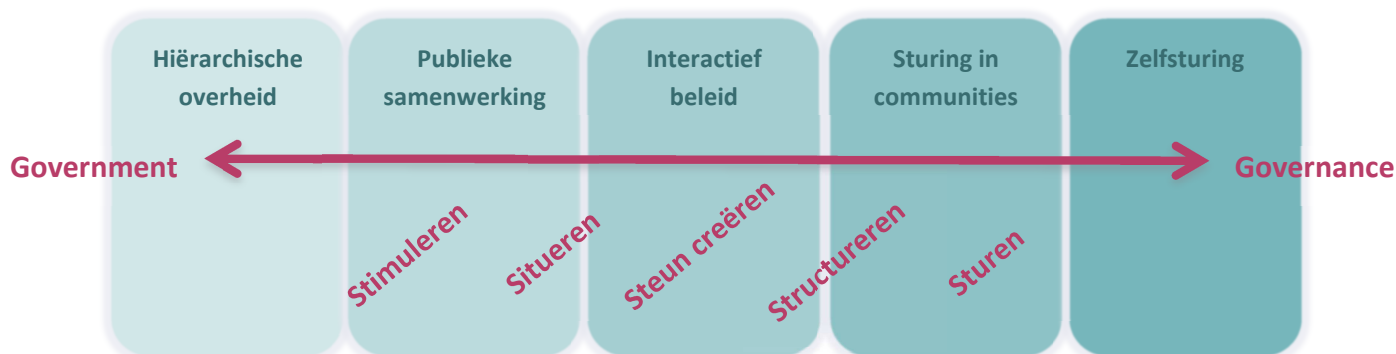
DEEL 1 – THEORETISCH KADER

Uit het theoretische onderzoek wordt duidelijk dat de energietransitie naast fysiek ook procesmatig is. Het transitie management houdt zich bezig met dit proces van transitie. Hieruit wordt duidelijk dat het proces van een transitie niet lineair loopt, maar een S-curve volgt. Dit betekent dat de energietransitie sprongsgewijs zal verlopen en dat situaties van schijnbare stagnatie worden opgevolgd door chaotische momenten van snelle verandering. Uiteindelijk zal er een evenwichtssituatie ontstaan. In de kantelfase, die gepaard gaat met een chaotische maatschappelijke dynamiek, zouden slimme strategieën moeten worden ingezet om juist van deze dynamiek gebruik te kunnen maken. Rotmans (2011) geeft aan dat de overheid zou moeten faciliteren, stimuleren en opschalen om de energietransitie verder te helpen.

De regierol van de overheid neemt een belangrijke positie binnen de energietransitie. Regie wordt hierbij gezien als een bijzondere vorm van sturen, die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper et al., 2004, p. 7). Uit de theorie over de regierol wordt duidelijk dat het om een complexe rol gaat, waarbinnen de overheid als regisseur een bijzondere verantwoordelijkheid vervuld.

Om de verschillende regierollen te kunnen onderscheiden worden verschillende theorieën besproken. Hupe et al. (1997, p.24) hebben vijf uitgangspunten geformuleerd, het vijf S-en model, voor het handelen van een regisseur, namelijk Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen. Er is in het vijf S-en model een onderscheid aan te brengen van government tot governance en zo een koppeling te leggen met de 'Maatlat Government-Governance' opgesteld door Vreke et al. (2009). De 'Maatlat Government-Governance' is een methode om de mate van governance binnen een beleidsproces te analyseren en in te delen binnen één van de vijf sturingsstijlen. De koppeling tussen het vijf S-en model en de 'Maatlat Government-Governance' is weergegeven in figuur 1.

FIGUUR 1: SCHEMATISCHE WEERGAVE KOPPELING 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE EN HET VIJF S-EN MODEL



Pröpper et al. (2004, p. 15) hebben daarnaast vier posities omschreven die de regisseur kan innemen, afhankelijk van of er wel of geen doorzettingsmacht is en of er wel of niet een eigen beleid gevolgd kan worden door de regisseur. De vier typen regisseurs zijn: beheersingsgerichte regisseur, uitvoeringsgerichte regisseur, visionaire regisseur en faciliterende regisseur.

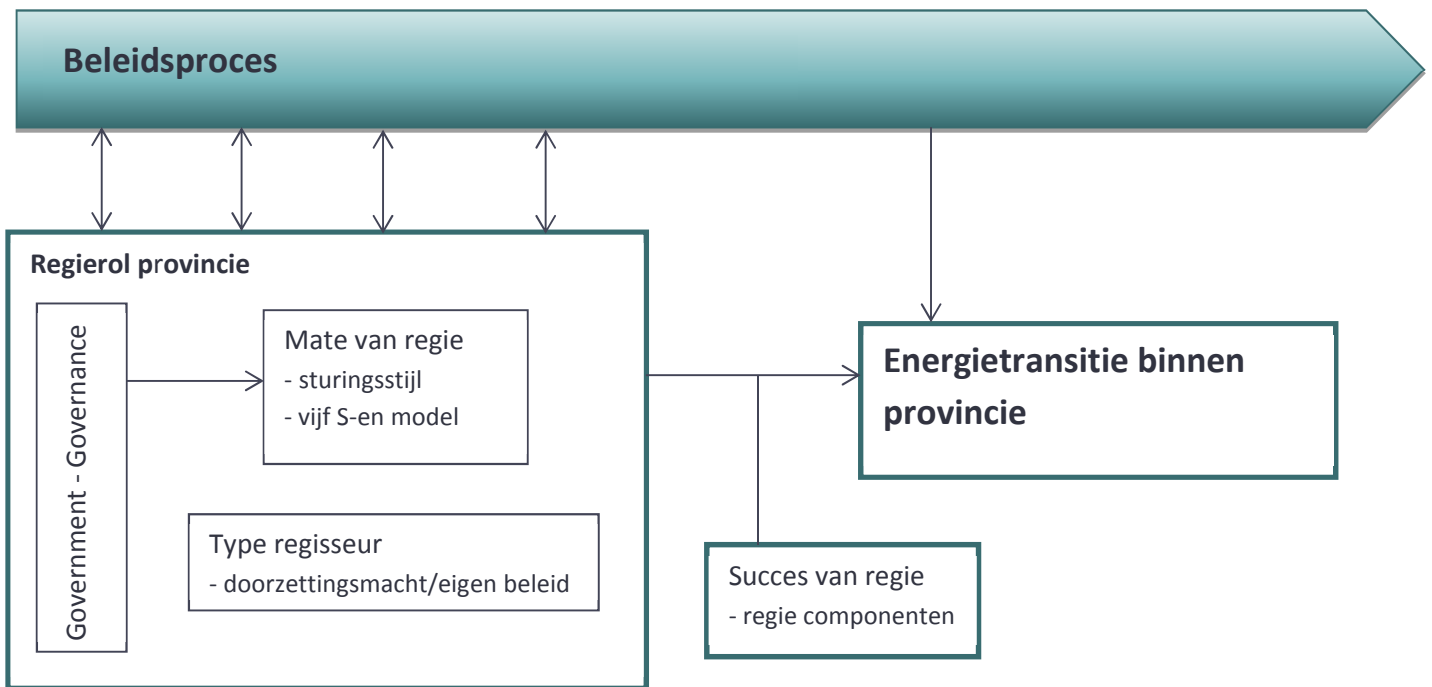
Aan de hand van de theorie van Pröpper et al. (2004) wordt er gekeken naar het succes van de regie die de provincie uitvoert aan de hand van verschillende componenten, namelijk overzicht over de situatie, verantwoording afleggen over het geheel, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en het organiseren van samenwerking. Door de theorieën over regie te koppelen aan de rol van de overheid en specifiek aan de positie van de provincie binnen de energietransitie, wordt een analyse uitgevoerd van de provinciale regierol in deel 2 van dit onderzoek.

DEEL 2 – EMPIRISCH DEEL

De relaties tussen de belangrijkste begrippen binnen het onderzoek, zijn duidelijk geworden uit de theorie. Deze zijn weergegeven in het conceptueel model, weergegeven in figuur 2. Uit de theorie is duidelijk geworden dat zowel de regierol als de energietransitie een relatie heeft met het beleidsproces binnen een provincie. Het beleidsproces vormt de context van de regierol en energietransitie en vanuit het beleidsproces worden ook de kaders en doelstellingen duidelijk voor zowel de regierol als de energietransitie. In hoofdstuk 2 wordt duidelijk dat de regierol van de provincie een complexe regierol is en daarmee uit verschillende onderdelen bestaat, dit is ook weergegeven in het conceptueel model. De regierol van de provincie wordt eerst ingedeeld naar de mate van governance. Deze analyse zegt iets over de mate van regie, die wordt uitgedrukt in een sturingsstijl en wordt verdiept aan de hand van het vijf S-en model. Ook geeft het type regisseur meer duidelijkheid over de regierol van de provincie. In dit onderzoek wordt na analyse van de regierol de

koppeling gelegd met de energietransitie binnen provincies. Daarbij is het succes van de regierol, dat wordt geanalyseerd aan de hand van regiecomponenten, van invloed op de mate waarin de regierol bijdraagt aan de energietransitie binnen provincies.

FIGUUR 2: CONCEPTUEEL MODEL



Vanuit de theorie over energietransities en regierollen wordt de situatie in de praktijk onderzocht. Er is kwalitatief onderzoek gedaan, door middel van diepte-interviews. Op deze manier worden de motieven en handelingen duidelijk die van belang zijn bij de regierol van de provincie. Als casestudies zijn de provincies Drenthe en Zuid-Holland onderzocht. Er zijn diepte-interviews gehouden met medewerkers van de provincies en met externe actoren die deel uitmaken van het beleidsproces van windenergie of geothermie. In de interviews met de respondenten binnen de provincies lag de nadruk op de regierol die wordt ingenomen door de provincie en hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de interviews met de externe actoren lag de focus op de mate waarin de regie componenten worden gewaardeerd om zo het succes van de regie te kunnen bepalen. De resultaten van deze analyse zijn besproken in deel 3 van dit onderzoek.

DEEL 3 – CONCLUDEREND DEEL

Uit het onderzoek zijn drie soorten conclusies naar voren gekomen. Allereerst is vanuit de theorie via het empirische onderzoek bevestigd dat er verschillende typen regisseurs te herkennen zijn en dat elke thematiek zijn eigen type regisseur behoeft. Zo is gebleken dat

binnen de energietransitie de provincies vooral visionaire regisseurs zijn. Voor de specifieke onderdelen van de energietransitie die zijn onderzocht, namelijk geothermie en windenergie, zijn er uitzonderingen mogelijk naar respectievelijk een meer faciliterende regisseur en een meer beheersingsgerichte regisseur. Ook is duidelijk geworden dat bij de ambitie voor een meer governance-georiënteerd beleidsproces er vooral aandacht moet worden besteed aan de mate van governance aan het begin van het beleidsproces.

Ten tweede zijn er conclusies gevonden door het uitvoeren van empirisch onderzoek aan de hand van methoden die voort zijn gekomen uit de theorie. Zo is duidelijk geworden dat een meer governance-georiënteerde regierol positief zal bijdragen aan het succes van de energietransitie. Ook krijgt een meer governance-georiënteerde regierol een hogere waardering voor het succes van de regierol door externe actoren.

Tot slot is er ook in het onderzoek naar voren gekomen dat het nodig blijkt om bij gemeenten meer draagvlak te creëren voor de energietransitie om te zorgen voor een versnelling van het behalen van de energiedoelstellingen. Ook is gebleken dat een kwalitatief hoogwaardige communicatie die positief wordt beoordeeld door actoren, ook een hogere waardering van de regierol van de provincie tot gevolg heeft. Zowel het thema communicatie als het creëren van draagvlak is als onderwerp niet naar voren gekomen in de theorie of de beleidsanalyse, maar blijken vanuit de interviews een belangrijke positie te hebben binnen de waardering van de regierol en het succes van de energietransitie.

Conclusie

De probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat is: *welke mate van regie wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie, in hoeverre is de ingenomen regierol succesvol en welke lering is hieruit te trekken?*

Als antwoord op de probleemstelling kan worden gesteld dat een regierol die een grote mate van governance bezit een positieve bijdrage heeft op de energietransitie. Om deze regierol te realiseren is het van belang om al in een vroeg stadium van het beleidsproces marktpartijen te betrekken. Bij meer specifieke onderwerpen binnen de energietransitie is het van belang om een duidelijke regierol te hanteren, waarbij aandacht is voor de communicatie en het creëren van draagvlak. Op deze manier zal de regierol positief kunnen bijdragen aan het slagen van de energietransitie in de toekomst.

HOOFDSTUK ÉÉN

Inleiding

In het onderzoek 'Remmen los' (Vromraad et al., 2011) wordt gepleit voor een noodzakelijke versnelling van de energietransitie, omdat Nederland erg achter loopt ten opzichte van andere Europese landen. Bij een versnelling zal de focus liggen op het regionale schaalniveau, omdat de energietransitie hoofdzakelijk op dit schaalniveau zal plaatsvinden. De provincies houden zich nu bezig met de vraag welke rol ze moeten innemen. Hajer (2012) stelt 'een doelvoorschrift is beter dan een middelvoorschrift, dan kan de creativiteit van de samenleving veel beter tot zijn recht komen'. Dit vraagt om een nieuwe rol van de overheid (Hajer, 2011). Hieruit rijst de vraag: welke rol kan de provincie het beste innemen om de energietransitie te laten slagen?

1.1 AANLEIDING

Klimaatverandering en de eindigheid van fossiele brandstoffen zorgen ervoor dat we ons bevinden in een energietransitie van fossiele naar hernieuwbare energie. Binnen het energiebeleid vinden er twee grote verschuivingen plaats: van globale naar regionale en van centrale naar meer decentrale levering van energie (Hajer, 2012; Borst et al. 2011, p. 3). 'Van een paar grote spelers wereldwijd zal het energielandschap transformeren naar een wereld waarin veel verschillende partijen lokaal en regionaal gaan zorgen voor de opwekking en de onderlinge levering van energie', aldus Borst et al. (2011, p.3). Dit betekent dat het huidige energiebeleid een verandering doormaakt om beter aan te sluiten bij deze maatschappelijke tendens.

Deze energietransitie heeft consequenties voor de ruimtelijke ordening. In vergelijking met fossiele brandstoffen hebben hernieuwbare energiebronnen een grote interactie met de

ruimte. Vooral biomassa, windenergie en geothermie zijn in verschillende mate locatiegebonden. In geval van de biomassa wordt dit nog versterkt door de toenemende interesse voor biomassa als grondstof voor de chemische industrie (Elbersen et al., 2005, p.11-12). In een land als Nederland is de druk op de ruimte groot en moeten veel factoren in de ruimte met elkaar concurreren. Juist het afstemmen van tegengestelde belangen vormt de kern van de ruimtelijke ordening (Broersma et al., 2011, p. 38). De wetenschap die zich buigt over de ruimtelijke ordening, de planologie (Spit et al., 2006, p.14), kan daarmee een belangrijke reflectie geven op deze ontwikkelingen.

Voor de toepassing van hernieuwbare energiebronnen blijkt dat een focus op het regionale schaalniveau nodig is (hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 2). De energie zal steeds minder centraal en steeds meer decentraal moeten worden georganiseerd. Dit heeft ook te maken met de noodzaak van sommige vormen van hernieuwbare energie om in de buurt van de consumenten gesitueerd te zijn. Deze nabijheid is van belang omdat sommige vormen van energie via warmte worden overgebracht en hoe verder deze warmte getransporteerd moet worden hoe meer de energetische waarde ervan afneemt (Broersma et al., 2011). Zo blijkt ook uit recent onderzoek (Vromraad et al., 2011; Hajer, 2011) dat er veel lokale en regionale initiatieven gericht op energiebesparing en de opwekking van hernieuwbare energie ontstaan. Daarbij zijn de provincies de aangewezen partij om in de overmaat aan plannen te prioriteren en te selecteren om vervolgens beleid te vormen en gebiedsagenda's op te stellen (IPO, 2012). Ruimtelijke ordening vormt een kerntaak die door het Rijk naar de provincies is gedecentraliseerd. Met het in september 2013 ondertekende energieakkoord (SER, 2013) en de Green Deals worden daar tussen het Rijk en de provincie afspraken over gemaakt.

1.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In 2003 pleit Gordijn et al. voor een plek voor energie binnen de ruimtelijke ordening. Hierna besteedt ook andere literatuur (Elbersen et al., 2005; Noorman et al., 2006; Roggema et al., 2006; van den Dobbelsteen et al. 2008; Sijmons et al., 2008; Broersma et al., 2011; Noorman et al., 2011) aandacht aan de koppeling tussen energie en ruimtelijke ordening en in het bijzonder de inpassing ervan. Er wordt vanuit de wetenschap vooral veel aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing van de hernieuwbare opwekking van energie. Daarnaast wordt dit veelal vanuit een technische benadering aangevlogen. Zo wordt er vanuit de energiesector vooral gekeken naar waar de verschillende vormen van energie het efficiëntst kunnen worden ingezet, zoals met Energy Potential Mapping (Broersma et al., 2011, p. 45) wordt gedaan. Er wordt niet of nauwelijks vanuit het facet van de ruimtelijke ordening gekeken naar waar en op welke manier energie het beste ingepast kan worden in de ruimte. Zoals eerder genoemd is de planologie van betekenis voor de positionering van de energietransitie in de ruimtelijke ordening, om vanuit de wetenschap een reflectie en

inzichten te kunnen bieden. Vanuit de planologie is tot nu toe echter nog maar weinig bekend over de inpassing van energie en de transitie naar hernieuwbare energie binnen het planningsproces. Deze masterscriptie vormt, vanuit een procesperspectief, een verkenning van de energietransitie. Tevens zal hierbij de regierol van de provincie worden uitgelicht. Op deze manier zal er een bijdrage worden geleverd aan de wetenschappelijke inzichten in de koppeling tussen de energietransitie en de ruimtelijke ordening. Juist meer inzicht in de karakteristieken van de energietransitie binnen het planningsproces kunnen meer richting geven aan de discussie, vanuit een planologisch perspectief.

1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Vanuit de rijksoverheid moeten doelstellingen worden gehaald met betrekking tot hernieuwbare energie. Deze doelstellingen moeten uiteindelijk worden bereikt door de inpassing van hernieuwbare energie op regionaal schaalniveau. Essentieel hiervoor is dat er genoeg draagvlak binnen de regio's is voor de inpassing van hernieuwbare energie. Provincies moeten daarom de regie in handen moeten voor het energiebeleid. Het is duidelijk dat een beleidsverandering en een andere rol van de overheid hiervoor nodig zijn (Hajer, 2011; 2012). De rol van de provincie binnen de energietransitie is op dit moment nog onderbelicht, hier ligt een belangrijke taak voor de planologie. Middels deze masterthesis zal een verkenning plaatsvinden van de mogelijkheden die de provincie bezit om bij te dragen aan het halen van de duurzaamheidsdoelstellingen en het versnellen van de energietransitie.

1.4 DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN

Vanuit deze context bezien is de doelstelling van het onderzoek: Het doen van aanbevelingen ter verbetering van het inzetten van de provinciale regierol bij de energietransitie. De doelstelling wordt bereikt door het geven van inzicht in de huidige regierol van de provincie en de uitwerking daarvan, alsmede het aangeven van de betekenis van deze rol voor de energietransitie. Dit onderzoeksdoel resulteert in de volgende probleemstelling:

Welke mate van regie wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie, in hoeverre is de ingenomen regierol succesvol en welke lering is hieruit te trekken?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn er deelvragen opgesteld, die elk vallen binnen één van de volgende drie delen van het onderzoek:

- Deel 1 - een theoretisch deel (deelvraag 1 t/m 6),
- Deel 2 - empirisch deel (deelvraag 7 t/m 11),
- Deel 3 - een concluderend deel (deelvraag 12 t/m 14)

Deel 1 – Introductie in het onderwerp en een theoretische verdieping

Binnen het eerste deel van dit onderzoek, het theoretisch literatuuronderzoek, ligt de focus op de theoretische kennis opgedaan uit de wetenschappelijke literatuur. De volgende deelvragen zullen worden beantwoord:

1. Wat is een energietransitie en wat zijn de verschillende onderdelen hiervan?
2. Hoe is de energietransitie tot nu toe verlopen en wat is de huidige status van de energietransitie in Nederland?
3. Wat is het belang van de provincie bij de energietransitie?
4. Wat is de definitie van regie?
5. Welke regierollen bestaan er en wat zijn de karakteristieken hiervan?
6. Hoe kunnen deze regierollen worden herkend binnen het energiebeleid van de provincie?

De theorie rondom de energietransitie en regierollen komt voornamelijk aanbod en is toegespitst op het regionale schaalniveau. Er wordt duidelijk welke definitie er wordt gehanteerd, wat de verschillende onderdelen zijn binnen de energietransitie, hoever de energietransitie nu is en wat het belang is van de provincie en daarmee het regionale schaalniveau voor de energietransitie. Ook wordt duidelijk welke definitie er voor het begrip 'regierol' wordt gehanteerd en welke regierollen er bestaan. Als duidelijk is welke vormen van regie er zijn en wat de karakteristieken hiervan zijn kan alvast een opstap gemaakt worden naar het empirische deel van het onderzoek, door te bespreken op welke manier de regierollen geanalyseerd en herkend kunnen worden.

Deel 2 - Het empirisch onderzoek en de casestudie analyse

In het tweede deel van het onderzoek staat het empirisch onderzoek centraal. Er wordt onderzoek gedaan naar de context van het energiebeleid in de praktijk bij provincies. Daarnaast wordt er aan de hand van de theorie uit deel één van het onderzoek, onderzocht welke regierollen de provincies ambiëren en innemen en op welke manier hier invulling aan wordt gegeven. Ook wordt duidelijk wat het succes van de ingenomen regierollen is en welke aspecten hiervan positief of negatief ervaren worden. De volgende deelvragen worden beantwoord:

7. Wat is de context van het energiebeleid binnen de provincies?
8. Welke regierollen ambiëren de provincies binnen het energiebeleid?
9. Welke regierollen worden ingenomen en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
10. Wat is het succes van de ingenomen regierollen?
11. Welke aspecten binnen de regierollen worden als positief en negatief ervaren?

Met het beantwoorden van deze deelvragen wordt er kennis opgedaan over de situatie in de praktijk binnen de provincies. Door deze resultaten te koppelen aan de eerder besproken

theoretische kennis kunnen er in deel 3 conclusies worden getrokken.

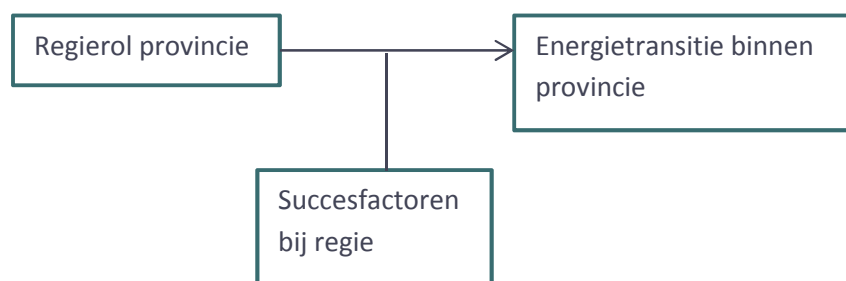
Deel 3 – Terugkoppeling en conclusie

In het laatste deel van het onderzoek worden conclusies getrokken. Vanuit het empirisch deel van het onderzoek (deel 2) wordt er meer duidelijk over de regierollen van de provincies in de praktijk en de weerslag die dit heeft op de energietransitie. Voor het beantwoorden van de probleemstelling is het nu van belang om inzicht te krijgen in de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de provincies. Aan de hand hiervan wordt vervolgens besproken wat de positieve en negatieve aspecten zijn van de verschillende regierollen op de energietransitie. Tot slot is het van belang om te weten wat een interpretatie van deze resultaten betekent voor de toekomst van de energietransitie en hoe de provincies hier een positieve bijdrage aan kunnen leveren. De volgende deelvragen worden beantwoord:

12. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de regierollen van de provincies?
13. Op welke manier leveren regierollen een positieve bijdrage aan de energietransitie en op welke manier leveren regierollen een negatieve bijdrage aan de energietransitie?
14. Welke lering is hieruit te trekken met het oog op het slagen van de energietransitie in de toekomst?

De besproken relaties tussen de deelvragen wordt ook duidelijk in het conceptueel model. Hieronder is, in figuur 3, een globaal conceptueel model opgenomen waarin deze relaties tussen de belangrijkste begrippen en theorieën in het onderzoek zijn weergegeven.

FIGUUR 3: GLOBAAL CONCEPTUEEL MODEL



In het globale conceptueel model is te zien dat de regierol van een provincie invloed uitoefent op de energietransitie binnen deze provincie. Deze relatie wordt beïnvloed door

de succesfactoren van de regierol van de provincie. De succesfactoren bepalen mede op welke manier er invloed op de energietransitie plaatsvindt.

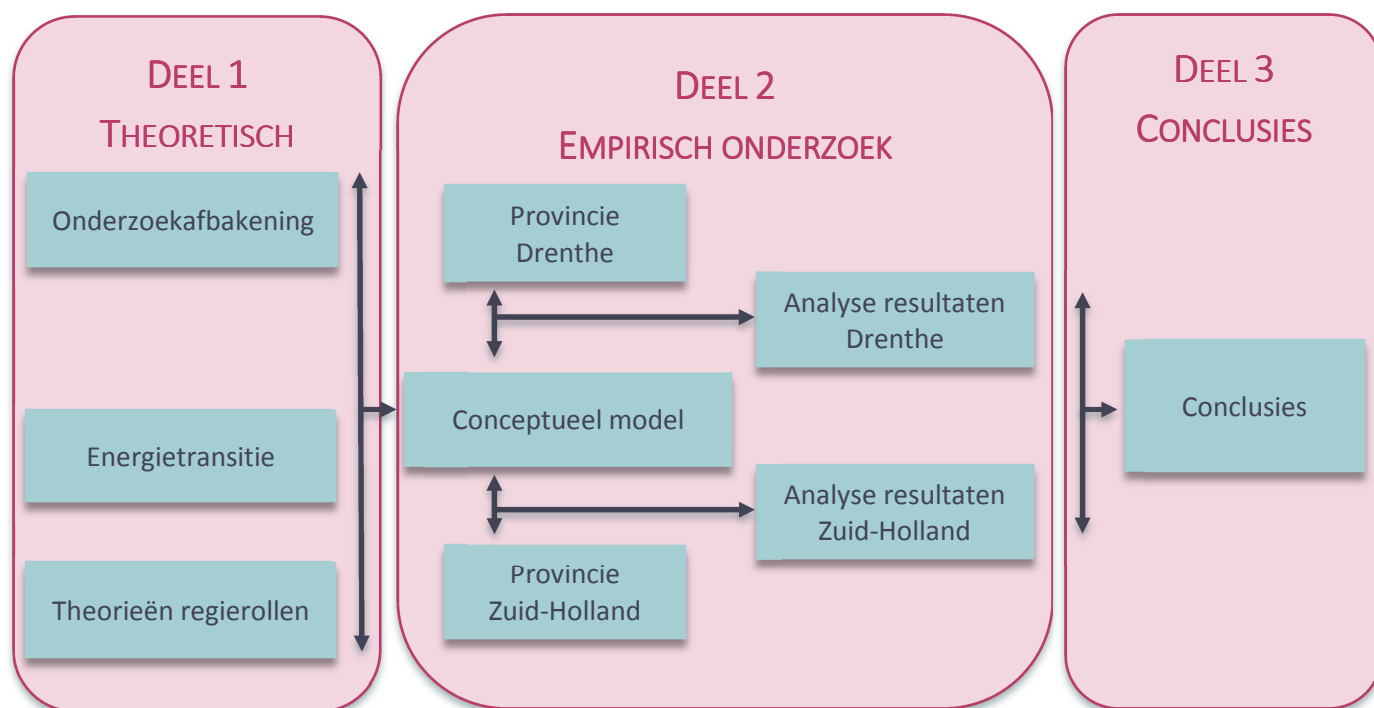
Het conceptueel model wordt met behulp van wetenschappelijke literatuur verder uitgewerkt in het tweede deel van dit onderzoek. In het theoretisch kader wordt ingegaan op de verschillende begrippen. Er wordt ingezoomd op het begrip energietransitie en verschillende regierollen van provincies die de mate van sturing in kaart brengen.

1.5 ONDERZOEKSOPZET

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksbronnen, namelijk wetenschappelijke literatuur voor theoretisch onderzoek, deskresearch of casestudie analyse en data verkregen vanuit diepte interviews.

Binnen het theoretische onderzoek wordt ingegaan op de achtergronden en karakteristieken van de energietransitie en theorieën over regierollen van de overheid en van de provincie specifiek. Uit dit theoretisch onderzoek wordt vervolgens een conceptueel model opgesteld, waarin de relaties tussen de verschillende onderdelen van de theorie naar voren komen. Ook blijkt op welke manier het empirisch onderzoek het beste opgezet kan worden. Nadat er deskresearch is gedaan naar de context van de te onderzoeken provincies en in het bijzonder het energiebeleid binnen deze provincies, wordt er onderzoek gedaan naar de wijze waarop de theoretische aspecten terugkomen in de praktijk van de regionale planning bij de provincies. De analyse van dit empirische onderzoek leidt tot conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het inzetten van de regierol van de provincie bij de energietransitie. In figuur 4 is het onderzoek schematisch weergegeven.

FIGUUR 4: SCHEMATISCHE WEERGAVE EN ONDERVERDELING ONDERZOEK



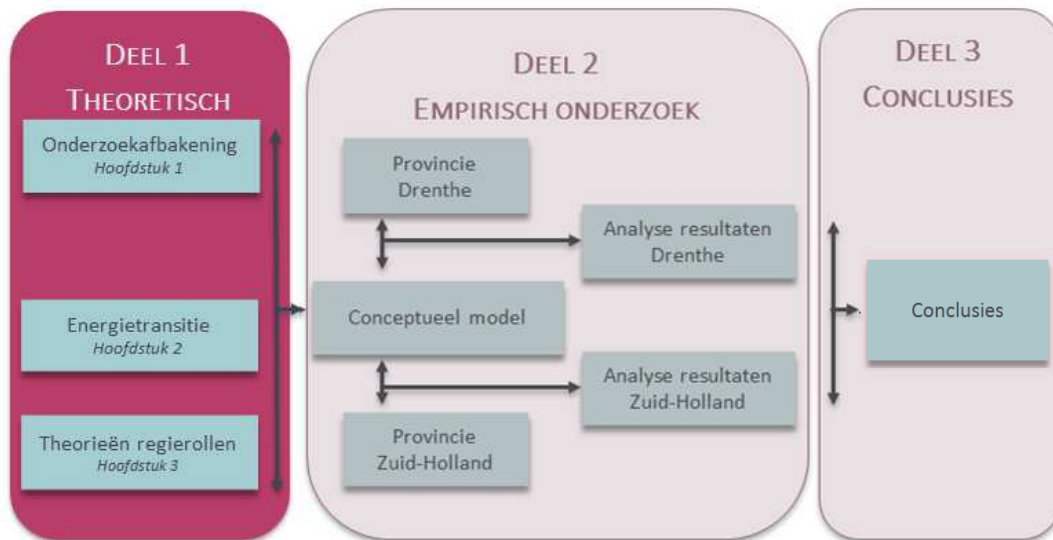
1.6 LEESWIJZER

In het bovenstaande schema (figuur 4) is de opbouw van de scriptie weergegeven. Na een inleiding tot het onderwerp en onderzoek in hoofdstuk 1, wordt in hoofdstuk 2 worden ingegaan op het begrip energietransitie en de deelvragen die hierbij horen. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de verschillende theorieën rondom regierollen die de provincie kan aannemen. In hoofdstuk 4 wordt een methodologische vertaalslag gemaakt vanuit het theoretische onderzoek naar het empirische onderzoek. Hoofdstuk 5 en 6 behandelen de context en de analyse van de regierollen van de casestudies, de provincies Drenthe (hoofdstuk 5) en Zuid-Holland (hoofdstuk 6). Tot slot worden in hoofdstuk 7 de resultaten van het onderzoek geïnterpreteerd en worden hieruit conclusies getrokken.

Deel 1

THEORETISCH KADER

Introductie in het onderwerp en een theoretische verdieping



HOOFDSTUK ÉÉN

Introductie onderzoek en onderzoeksvragen

HOOFDSTUK TWEE – Deelvragen die worden beantwoord:

- Wat is een energietransitie en wat zijn de verschillende onderdelen hiervan?
- Hoe is de energietransitie tot nu toe verlopen en wat is de huidige status van de energietransitie in Nederland?
- Wat is het belang van de provincies bij de energietransitie?

HOOFDSTUK DRIE - Deelvragen die worden beantwoord:

- Wat is de definitie van regie?
- Welke regierollen bestaan er en wat zijn de karakteristieken hiervan?
- Hoe kunnen deze regierollen worden herkend binnen het energiebeleid van de provincie?

2.1 INLEIDING

In de publicatie 'Nederland krijgt nieuwe energie' (CDA Duurzaamheidsberaad et al., 2010) wordt gesteld dat het woord 'energietransitie' op zichzelf eigenlijk een understatement is. Het Internationaal Energie Agentschap spreekt daarom zelfs over een 'energierevolutie'. In 2010 roepen energie- en milieuwerkgroepen van zes politieke partijen op tot een energierevolutie. Het doel van deze revolutie zal zijn dat Nederland weer voorop gaat lopen in de ontwikkeling van 'groene' technologieën. Dit is voor het eerst dat er een breed politiek draagvlak ontstaat op de energievoorziening in Nederland volledig te verduurzamen. (Brugh, 2010)

In deze scriptie zal ook de term energietransitie gebruikt worden, maar om verwarring te voorkomen is het goed om aan te geven dat hiermee de energietransitie van fossiele energiebronnen naar hernieuwbare energiebronnen wordt bedoeld, tenzij anders is aangegeven. Duidelijk is geworden dat energietransitie meer betekenis heeft dan alleen een transitie van energie en dat het verschillende kanten heeft. Doordat het energievraagstuk veel verschillende kanten heeft, kan dit vraagstuk niet zondermeer door een enkele procedure en met een gebruikelijke methode worden aangepakt. Het energievraagstuk is niet alleen 'pluriform' van karakter, inmiddels is het ook gekenschetst als een transitievraagstuk. (Noorman et al., 2011, p.20)

Deze energietransitie heeft consequenties voor de ruimtelijke ordening en heeft daarom ook een ruimtelijk vraagstuk in zich. In vergelijking met fossiele brandstoffen hebben hernieuwbare energiebronnen, in het bijzonder biomassa en windenergie, een grote interactie met de ruimte. Dit zorgt ervoor dat er prioritering nodig is en een ruimtelijke afweging moet worden gemaakt tussen de verschillende ruimtelijke claims.

In dit hoofdstuk zal het onderwerp energietransitie worden besproken. Allereerst zal in paragraaf 2.2 de achtergrond van de energietransitie worden besproken en daarmee de eerste deelvraag worden beantwoord: *wat is een energietransitie en wat zijn de verschillende onderdelen hiervan?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om eerst de geschiedenis van de energie te bespreken. Als duidelijk is hoe de toegang tot en organisatie van energie er in het verleden uit zag, kan de overgang worden besproken naar een nieuwe energiehuishouding, de energietransitie. Ten tweede zal in paragraaf 2.3 de huidige status van de energietransitie worden besproken om de tweede deelvraag te beantwoorden: *hoe is de energietransitie tot nu toe verlopen en wat is de huidige status van de energietransitie in Nederland?* In deze paragraaf zal worden besproken wat het huidige aandeel is van de hernieuwbare energie in Nederland en hoe de energietransitie tot nu toe is verlopen. Ten derde wordt de theorie van het transitie management besproken in paragraaf 2.4 om een antwoord te kunnen vormen op de derde deelvraag: *wat is het belang van de provincie bij de energietransitie?* Tot slot worden in de laatste paragraaf (2.5) de conclusies uit het hoofdstuk besproken.

2.2 ACHTERGROND ENERGIETRANSITIE

2.2.1 Geschiedenis van de energiehuishouding

'Tot aan de ontdekking van de fossiele brandstoffen voorzagen akkers in voedsel voor de mens, weilanden in voedsel voor de werkdieren en bossen in brandstoffen. Er bestond een heldere relatie tussen 'grond' en 'energie'. Energie was schaars omdat grond beperkt beschikbaar was' (Pimentel et al., 2008 in Broersma et al., 2011, p. 31).

Energie heeft dus al langere tijd een belangrijke plaats in de maatschappij en de ruimte. Hermans (2008, p. 13) omschrijft het als: 'onze welvaart staat of valt met de gemakkelijke beschikbaarheid van energie.' Als voorbeeld noemt hij de ontwikkelingen in de Gouden Eeuw. De doorslaggevende factor die heeft geleid tot een enorme toename in de welvarendheid van het land was goedkope en handige energie. (Hermans, 2008, p.13)

De term 'energie', zoals we die vandaag gebruiken, ontstond pas tijdens de industriële revolutie, toen technologische innovatie de omzetting van fossiele brandstoffen van de ene naar de andere vorm mogelijk maakte (Sieferle, 1997 in Broersma et al., 2011, p. 31).

Na de turf kwam steenkool en daarna olie en aardgas. Dit maakte de industriële revolutie mogelijk, doordat dit veel handiger was dan turf. Ook het uitvinden van de stoommachine zorgde voor mechanische energie en droeg zo bij aan de industriële revolutie. 'Energie werd nóg gemakkelijker en nóg goedkoper. De industriële samenleving werd geboren: niet uit turf, maar uit steenkool, olie en aardgas.' (Hermans, 2008, p. 14) 'Open mijnen en olie-

en gasvelden zouden als 'fossiele energie-landschappen' betiteld kunnen worden.' (Broersma et al., 2011, p.31)

'Hoe goedkoop energie daardoor is geworden, beseffen we pas goed als we de getallen erbij halen.' Hermans (2008, p. 14) geeft als voorbeeld dat voor het opwekken van het gemiddelde elektriciteitsgebruik van een Nederlands huishouden (ongeveer kleine 400 Watt op continubasis, gemiddeld over dag en nacht), vier mensen permanent aan het fietsen moeten zijn en als je uitgaat van een achturige werkdag, zelfs twaalf mensen. Alles bij elkaar betalen we daar nog geen drie euro per dag voor. 'Dat is moeilijk duur te noemen.' (Hermans, 2008, p. 14)

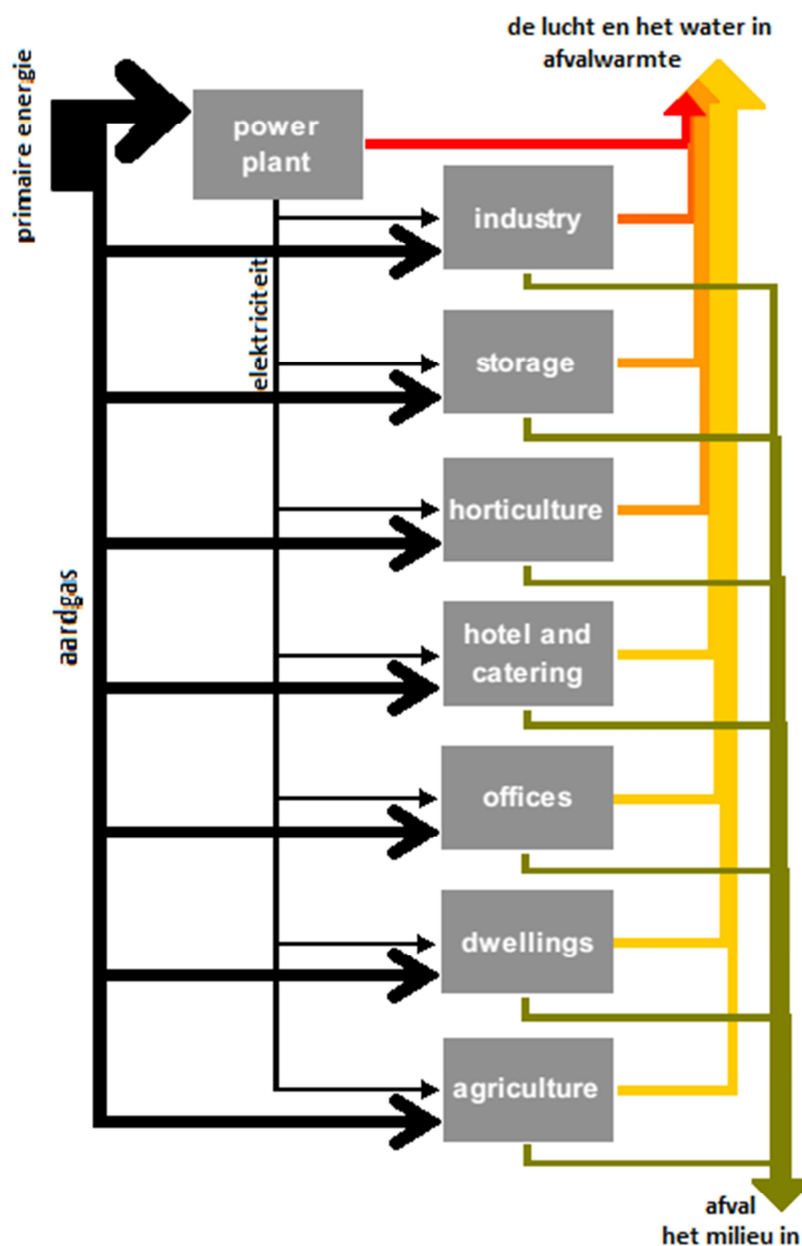
2.2.2 Naar een toekomstige energiehuishouding

In het rapport 'Energie in beweging' (Veer et al., 2011, p. 2) wordt een visie voor 2020 gepresenteerd, *'waarin de Nederlandse energiesector een krachtige en competente sector is. [...] Vanuit die visie gezien is het wenselijk dat de Nederlandse energiesector tussen nu en 2020 een transitie richting een meer duurzame en CO2-arme sector weet te realiseren.'* (Veer et al., 2011, p. 2)

In de afgelopen decennia is de rol van de ruimte bij energie impliciet geweest. Energie uit fossiele energiebronnen wordt naar de consument toegebracht en het maakt nauwelijks verschil waar in de ruimte deze consument zich bevindt. Aardgas wordt bijvoorbeeld tot aan elke ruimtelijke functie geleverd. Het energiesysteem is dan ook centraal georganiseerd.

Dit centrale energiesysteem is zeer inefficiënt ingericht. Terwijl er veel primaire energie, wat voor 98% bestaat uit fossiele of nucleaire energiebronnen, de maatschappij in, gaat er aan de achterkant van het proces veel restwarmte verloren. In figuur 5 is het huidige inefficiënte energiesysteem schematisch weergegeven. (Broersma et al., 2011, p. 14)

FIGUUR 5 – SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET HUIDIGE ENERGIESYSTEEM



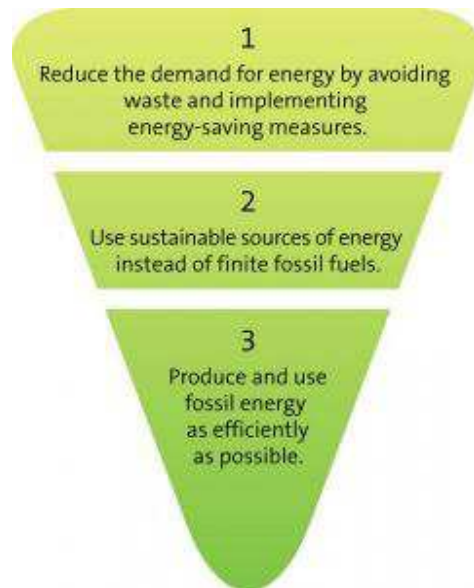
Bron: Broersma et al., 2011, p. 14

Als er wordt gekeken naar de energiekwaliteit betekent dit een groot verlies aan potentieel, omdat een gasvlam van 1200-1500°C beter geschikt is voor hoogwaardige industriële functies (die hoge temperaturen nodig hebben) dan om woningen tot maar 20°C op te warmen (Broersma et al., 2011, p. 14).

Dat energie veel efficiënter kan worden gebruikt is niet verbazingwekkend. Broersma et al. (2011, p.14) zien een toekomstig en efficiënter energiesysteem beginnen bij een stappenplan op gebouwniveau. Een eerste stap kan worden gezet in het reduceren van de

vraag door goede isolatie op gebouw niveau. Er is gebleken dat als woningen slim worden ontworpen, voor de verwarming een temperatuur van 25°C tot 40°C voldoende is (Broersma et al., 2011, p. 14). Dit is de eerste stap in de Trias Energetica, in 1996 geïntroduceerd door Lysen, een drie-stappen-strategie om energie-efficiënt te bouwen. (Broersma et al., 2011, p. 99) De drie stappen van de Trias Energetica zijn schematisch weergegeven in figuur 6.

FIGUUR 6 – SCHEMATISCHE WEERGAVEN VAN DE TRIAS ENERGETICA



Bron: gebaseerd op Lysen 1996, Broersma et al., 2011, p. 99

Naast deze drie stappen op het niveau van individuele gebouwen is het belangrijk om de reststromen van deze gebouwen zo efficiënt mogelijk te benutten. Het gaat hierbij om het koppelen van verschillende energie- of warmtevragende functies en energie- of warmteleverende functies. Zo komt een temperatuur die nodig is voor het verwarmen van woningen als restwarmte vrij bij andere (hoogwaardigere) functies of processen, zoals tuinbouwkassen of bij kantoren die koelen. Ruimtelijke functies die om hogere temperaturen vragen kunnen weer van nog hoogwaardigere processen komen. (Broersma et al., 2011, p. 14)

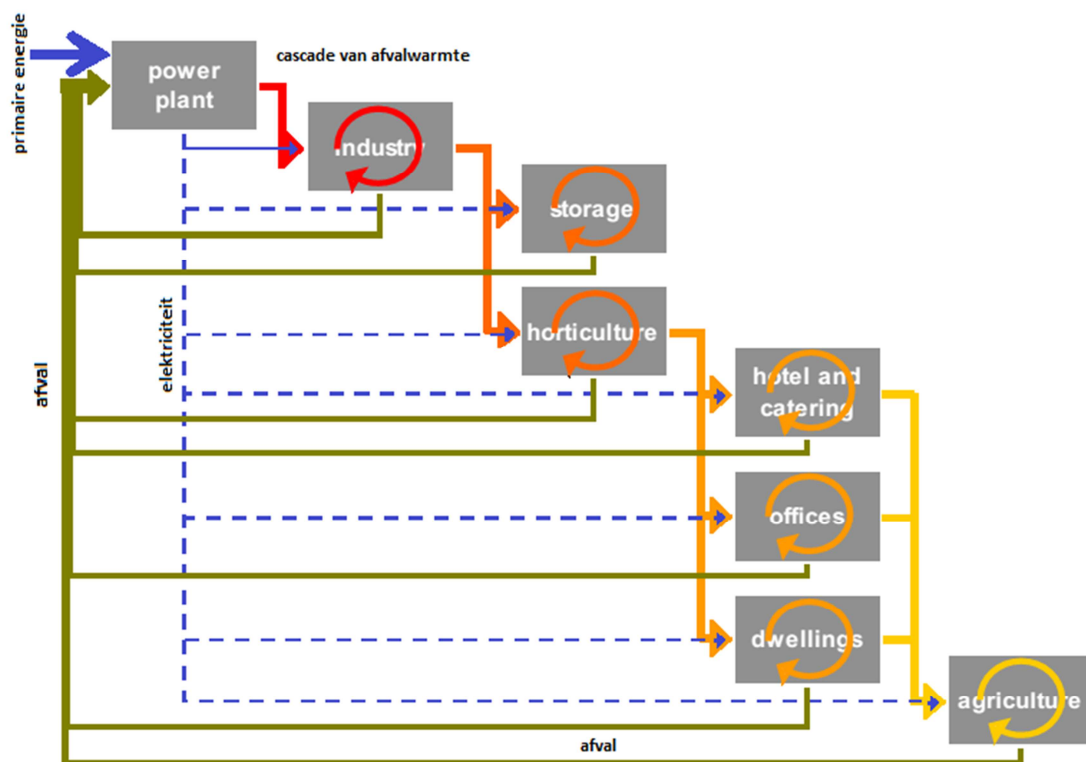
Hieruit volgen de drie stappen van de Nieuwe Stappenstrategie, geïntroduceerd door Dobbelsteen (2008). De stappen van de NSS zijn:

1. Reduceer de vraag (door slim en bioklimatisch te ontwerpen)
2. Hergebruik van reststromen

3. Pas hernieuwbare energiebronnen toe en zorg dat afval voedsel is. (Broersma et al., 2011, p. 99)

In de Rotterdamse Energie Aanpak en -Planning (Tillie et al., 2009) zijn deze stappen vanuit het gebouw niveau opgetild en uitgewerkt naar buurt/cluster, wijk en stedelijk niveau (Broersma et al., 2011, p. 102). Juist op het regionale schaalniveau worden de reststromen interessant. Noorman et al. (2011, p.12) geven aan dat deze reststromen vooral ook op korte termijn erg belangrijk zullen zijn, belangrijker dan inzetten op hernieuwbare energiebronnen. Deze reststromen hebben ook een belangrijke relatie met de ruimte, omdat dit een vestigingsfactor kan zijn. (Noorman et al., 2011, p. 346)

FIGUUR 7 – SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN EEN EFFICIËNT LOW-EX ENERGIESYSTEEM



Bron: Broersma et al., 2011, p. 15

Bij een meer toekomstbestendig energiesysteem gebaseerd op de inzet van die reststromen (een zogenoemd low-ex systeem, of laagexergetische systeem) zal veel minder primaire energie nodig zijn. De primaire energie die nog nodig is zou vervolgens alleen nog maar naar de meest hoogwaardige functies gaan (figuur 7). In het SREX project (2011, p. 14) wordt gesteld dat dit een zeer effectief systeem is. Het energiesysteem kan er tot een factor zes efficiënter van worden (600% beter), terwijl nu moeten worden geploeterd om 10% efficiëntieverbetering te bereiken. Een laatste stap is dan natuurlijk nog om de restvraag in te vullen met hernieuwbare energiebronnen in plaats van fossiele bronnen. In bijlage 5 is een

beschrijving te vinden van de belangrijkste vormen van hernieuwbare energie en de karakteristieken hiervan. (Broersma et al., 2011, p.14)

2.3 HUIDIGE STATUS VAN DE ENERGIETRANSITIE

2.3.1 Aandeel hernieuwbare energie in Nederland

De Nederlandse economie wordt gekenmerkt door een hoog energiegebruik per persoon. Dit komt mede door het grote aandeel van de petrochemie, de glastuinbouw en de vervoerssector. Ongeveer een derde van de ingevoerde energie wordt in Nederland verbruikt, maar het grootste deel wordt als ruwe aardolie en aardolieproducten weer doorgevoerd naar het buitenland. In vergelijking met veel andere Europese landen beschikt Nederland over een grote voorraad fossiele energiebronnen. Ondanks dat de uitstoot van broeikasgassen per hoofd van de bevolking vanaf 2005 is afgenomen, is de uitstoot van deze gassen relatief gezien nog altijd groot. Nederland neemt dan ook een lage positie in op de EU-ranglijst. De dalende trend die is ingezet ontwikkeld zich traag in vergelijking met andere Europese landen. In 2010 kwam 3,7 procent van de energie uit hernieuwbare energie. Dit is aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde van ongeveer 10 procent in 2007. Alleen in België, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk is het aandeel van hernieuwbare energie nog lager. Het CBS et al. (2011) geeft aan dat een belangrijke verklaring voor de lage positie van deze landen ligt in het ontbreken van de twee belangrijkste traditionele vormen van hernieuwbare energie: biomassa bij huishoudens en waterkrachtcentrales. Deze twee vormen van hernieuwbare energieopwekking leveren in veel landen van een substantiële bijdrage aan de energievoorziening, zonder subsidies of verplichtingen van de overheid. (CBS et al.,2011, p. 77-78)

Net als het totale energieverbruik hangt de uitstoot van broeikasgassen af van de economische structuur van een land. In Nederland is het aandeel energie-intensieve bedrijfstakken groot, door een sterke vertegenwoordiging van de chemische industrie, met name de basischemie en de aardolie-industrie. Door het relatief grote aandeel glastuinbouw en de intensieve veeteelt produceert ook de landbouwsector relatief veel broeikasgassen. Tot slot is de Nederlandse elektriciteitsproductie nog grotendeels gebaseerd op de verbranding van fossiele brandstoffen en maar voor een beperkt deel op de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen of kernenergie. (CBS et al.,2011, p. 77-78)

De verwachting is dat door een geleidelijke toename van het subsidiebudget voor hernieuwbare energie, het aandeel hiervan in Nederland met 2 tot 3,5 procentpunt toeneemt tot ongeveer 9 procent in 2020 (PBL, 2010). Dit aandeel is echter nog onvoldoende om te kunnen voldoen aan de Europese verplichtingen van 14 procent hernieuwbare energie in 2020. (CBS et al., 2011, p. 77-78) Conclusie van verschillende

onderzoeken (Vromraad et al., 2011; CBS et al., 2011; Hajer, 2011) is dan ook dat de transitie naar hernieuwbare energiehuishouding moet worden versneld, om te kunnen voldoen aan de Europese verplichtingen.

2.3.2 Stand van de energietransitie in Nederland

In de publicatie 'Staat van de Energietransitie in Nederland' (2011) geeft Rotmans een overzicht van de staat van de energietransitie in Nederland op dit moment. Hieruit blijkt dat de energietransitie binnen de overheid is begonnen met een goed initiatief. Hierin werd alleen niet voldoende rekening gehouden met de kenmerken van transitieën en het verloop hiervan. Het project energietransitie is dan ook stap voor stap ingekapseld door het gas- en olieregime. Rotmans (2011, p. 1) beschrijft 'de machtsreflex van het fossiele energieregime heeft zich gemanifesteerd als een dubbele hindermacht. De machtige fossiele energielobby is in de energietransitie geslopen en heeft transitieagenda overgenomen en bepaald. En de energietransitie is geïnstitutionaliseerd, wat wil zeggen dat er structuren zijn gecreëerd waardoor de energietransitie is ingemetseld in het gevestigde bureaucratisch regime in Den Haag.' Met dit citaat wordt duidelijk dat er grote belangen gemoeid gaan met de energietransitie en dat juist om deze reden een rol van de overheid belangrijk is om tegengewicht te bieden aan de 'machtige fossiele energielobby'.

Tien jaar geleden is de energietransitie in Nederland in gang gezet met de start van het project energietransitie bij de rijksoverheid. De sturingsfilosofie van transitie management was hierbij het uitgangspunt, namelijk zoeken leren en experimenteren via koplopers door een combinatie van sturing van onderop en van bovenaf (Rotmans, 2011). Dit beleidsexperiment heeft zelfs tot aan het buitenland toe veel publiciteit en aandacht getrokken. Rotmans (2011) geeft aan dat een transitie analyse uitwijst dat de opbrengst van dit experiment gemengd is. Enerzijds is de inhoudelijke transitielijn voldoende uitgewerkt. Er is een lange termijn visie opgesteld voor het jaar 2050 en vanuit deze visie zijn transitiepaden en transitie-experimenten opgezet. Wel ontbreekt de samenhang tussen de visie, paden en experimenten, waardoor de onderlinge afstemming niet optimaal was. Ook werd de nadruk teveel gelegd op technologische innovatie en niet op sociale en institutionele innovatie, er zijn nauwelijks eindgebruikers bij betrokken (Rotmans, 2011, p. 1-2). Terwijl hernieuwbare energie juist dicht bij de eindgebruiker wordt opgewekt dan fossiele energiebronnen.

Anderzijds is de transitie procesmatig een stuk minder duidelijk herkenbaar. Er zijn zelfstandig opererende platforms opgericht, maar binnen deze platforms domineerden niet de koplopers (niche spelers), maar de gevestigde orde (regime spelers). Er ontstond echter een verticale organisatie rondom de platforms, dit wordt door Rotmans (2011) omschreven als 'symptomen van zucht naar controle en beheersing, naar bureaucrativering en naar

borging in het Haagse politieke regime. Hierdoor werd de innovatieruimte voor werkelijke koplopers beperkt en daarmee verdween de angel uit de energietransitie' (Rotmans, 2011, p. 1). Het beleidsexperiment werd daarnaast meer een uitvoeringsproject, waarbij het leren ondergeschikt raakte aan de uitvoering. Het proces was horizontaal bedoeld en opgezet, maar via netwerksturing en zelfsturing werd het uiteindelijk, via directieve sturing, steeds meer verticaal georganiseerd. (Rotmans, 2011, p.2)

Het project energietransitie is inmiddels ingehaald door de maatschappelijke dynamiek rondom hernieuwbare energie. Op moment van schrijven (2013) is de dynamiek op lokaal en regionaal niveau rondom hernieuwbare energie veel groter dan die bij de rijksoverheid. Tegelijkertijd heeft het project wel bijgedragen aan het opstarten van deze dynamiek. De energietransitie in Nederland is daarmee in een kantelfase terecht gekomen, een fase vol turbulentie en chaos (Rotmans, 2011, p. 2; Hajer, 2012; Dutch Research Institute for Transitions, 2013). Dit kantelpunt vormt een grote kans voor de versnelling van de energietransitie in Nederland (Vromraad, 2011, p.10). Rotmans (2011) geeft aan dat deze fase vraagt om een heroriëntatie van de aanpak van de energietransitie, namelijk een benadering die meer decentraal gericht is en meer gericht op het faciliteren en stimuleren van koplopers en op het opschalen van succesvolle experimenten. In deze kantelfase is het tijd om te kiezen voor integrale en toekomstbestendige transitie opties, die snel kunnen doorbreken, die aansluiten bij de marktdynamiek en acceptabel zijn voor de samenleving. Partijen uit markt en samenleving, met een zekere wijsheid en distantie tot het transitieproces, kunnen deze keuzes afgewogen maken. Een slimme strategie kan in deze fase juist gebruik maken van de chaotische maatschappelijke dynamiek die plaats vindt. Dit betekent voor de overheid faciliteren, stimuleren en opschalen. (Dutch Research Institute for Transitions, 2013; Hajer, 2012; Rotmans, 2011; Vromraad, 2011)

2.4 TRANSITIEMANAGEMENT

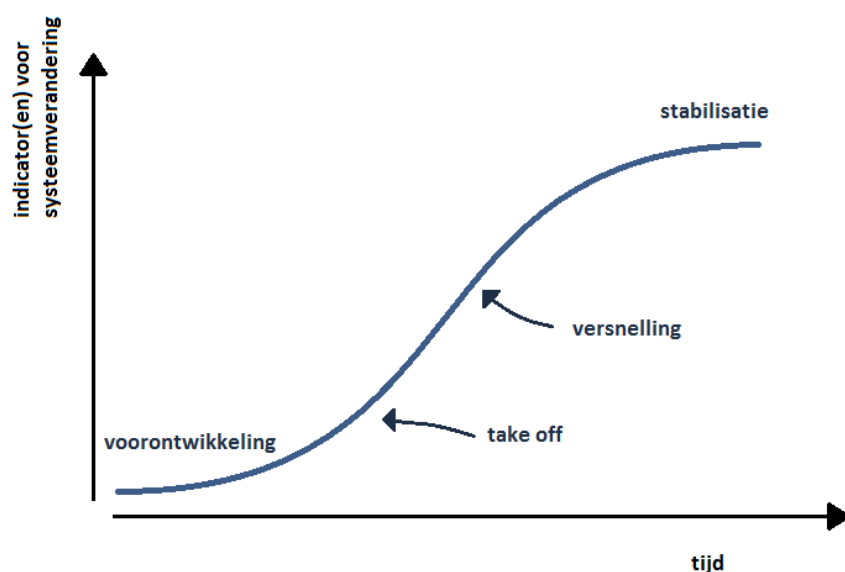
Een dergelijke analyse van de staat van de energietransitie in Nederland komt voort uit het transitiedenken. Vanuit de wetenschap wordt er gekeken naar transities uit het verleden om te leren over toekomstige transities. Om meer te weten te komen van het proces van de energietransitie is het van belang te weten wat transities zijn en hoe deze zich ontwikkelen. Hoeven (2010, p. 15) geeft als wetenschappelijke definitie aan dat 'transities ingrijpende veranderingsprocessen zijn waarbij bestaande structuren, gebruiken en gedachtegangen worden afgebroken en nieuwe daarvoor in de plaats komen. Maatschappelijke transities zijn veranderingsprocessen waarbij cultuur, structuur en gebruiken van een maatschappelijk systeem blijvend worden veranderd.' Uit deze definitie blijkt dat het proces van maatschappelijke verandering ten grondslag ligt aan transities. Maatschappelijke veranderingen gaan over de wisselwerking tussen maatschappelijke structuur en de handelende mens. 'Van buiten af ziet de georganiseerde samenleving eruit als een tamelijk

vaste en onveranderlijke structuur, maar deze wordt voortdurend gevoed door initiatieven van onderop'. Een structuur, zo leert de sociologie ons, bestaat doordat mensen steeds weer in hun handelen die structuur bevestigen en daarmee in stand houden. Maatschappelijke structuren kunnen met even veel recht worden beschouwd als vaste gegevens waarin mensen zich moeten voegen, of als dynamische gegevens die alleen door voortdurende handelingen van individuen binnen die structuur blijven bestaan', zo stelt Hoeven (2010, p. 15) In de maatschappij is, binnen bestaande maatschappelijke structuren, daardoor een voortdurende dynamiek te zien van uitdaging en aanpassing. Deze dynamiek houdt de structuren 'levend'. Hoeven (2010, p.18) geeft aan dat ze echter ook uit evenwicht kunnen raken, 'wanneer de omstandigheden bijvoorbeeld radicaal veranderen of er geheel nieuwe mogelijkheden opdoemen[...]. Dan is het mogelijk, dat de structuren in beweging komen en pas weer een evenwicht bereiken wanneer ze totaal veranderd zijn. Dit heet een transitie.'

Transities kunnen ook worden omschreven als 'doorbraken in verhoudingen die te lang gevangen zijn geweest in stabiliteit.' (Hoeven, 2010, p.18) De systeemtheorie is een wetenschappelijke discipline die licht werpt op de processen bij zulke doorbraken. Bij de systeemtheoretische benadering van transities worden maatschappelijke systemen (zoals gezondheidszorg, watermanagement, verkeer en vervoer) beschouwd in wisselwerking met hun omgeving. Als de omgeving veranderd komen er vanuit de veranderende omgeving steeds meer uitdagingen voor het systeem, waardoor het systeem uiteindelijk ook moet mee veranderen.

Maatschappelijke systemen zijn complexe systemen, en deze veranderen meestal niet geleidelijk maar sprongsgewijs. Er zijn perioden van schijnbare stagnatie die gevolgd kunnen worden door snelle verandering, achteraf beschouwd, voorbereid in de stille periode. Geleidelijk neemt het tempo van de veranderingen af, leidend tot een nieuw evenwicht. Dit proces wordt vaak weergegeven door een S-curve. In figuur 8 is deze S-curve weergegeven met een indicatie van de verschillende fasen van de energietransitie. (Hoeven, 2010, p. 18)

FIGUUR 8: S-CURVE VAN DE ONTWIKKELING VAN EEN TRANSITIE



De systeemtheorie neemt een belangrijke positie in binnen het transitie management. De Roo et al. (2004, p. 41) omschrijven de systeemtheorie als een theorie die is 'gebaseerd op de gedachte dat de werkelijkheid onderverdeeld kan worden in een aantal te onderscheiden elementen en dat een samenhang tussen (althans een deel van) deze elementen aangegeven kan worden'.

Noorman et al. (2011, p. 349) geven aan dat het systeemdenken een manier is om een verbinding te zoeken tussen functies, landschappen, beschikbaarheid van energie en efficiënte benutting van nieuwe hernieuwbare energiebronnen binnen de energietransitie. Dit systeemdenken is een benadering binnen de planologie en de relatie tussen transitie management en de planologie is dan ook sterk. Zeker bij de energietransitie waarbij de ruimte weer een expliciete rol zal gaan spelen (Broersma, 2011, p. 19).

2.5 CONCLUSIE

Met de term energietransitie wordt, in dit onderzoek, de overgang van fossiele energiebronnen naar hernieuwbare energiebronnen bedoeld. Deze verandering is naast fysiek ook procesmatig, waarbij hernieuwbare vormen van energieopwekking een grotere interactie met de ruimte zullen hebben dan de winning van fossiele brandstoffen. Zo krijgt de ruimtelijke ordening weer een expliciete rol in het energiebeleid.

Aan de hand van de theorie van Rotmans (2011) kunnen de stappen van de energietransitie worden herkend binnen provincies. Zo wordt duidelijk wat de invloed is van de regierol op de energietransitie. Rotmans (2011) geeft hiervoor inzicht in de huidige status van de energietransitie en de rol van de rijksoverheid hierin. Hieruit worden vervolgens conclusies

getrokken over de regierol die de rijksoverheid heeft ingenomen. Met behulp van de indicatoren voor het herkennen van de regierol die worden besproken in hoofdstuk drie, wordt een soortgelijke analyse gemaakt door een empirisch onderzoek uit te voeren naar de regierol van de provincie.

HOOFDSTUK DRIE

Regierol

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het begrip regierol nader toegelicht. Er is de afgelopen decennia een verschuiving gekomen in de denkbeelden over de relatie tussen actoren, namelijk een overgang van de government benadering naar een governance benadering. Binnen de klassieke government benadering werd verondersteld dat één dominante actor vanuit een hiërarchische positie doelstellingen formuleert. De opvatting is verschoven naar de veronderstelling dat het beleidsproces gaat om 'een complex interactieproces waarin steeds meer actoren, die betrekkelijk autonoom zijn en elk hun eigen strategieën, percepties en belangen hebben, invloed krijgen op de besturing (De Bruijn et al., 1991, p. 52; Koppenjan et al., 1993, p. 231). 'Als gevolg van de autonomievergroting van maatschappelijke actoren neemt de capaciteit van de centrale regisseur af en wordt deze steeds meer afhankelijk van de omgeving'. (Koppenjan, 1993, p. 14).

Met de verandering van government naar governance is de manier van regie ook veranderd, van 'sturen' naar 'over en weer gestuurd worden'. De relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld wordt steeds gelijkwaardiger. Echter, het idee van de overheid als sturende actor overheerst nog altijd. 'Met de overgang van sturing naar regie, wordt besturing minder manipulatief en meer interactief. Sturing in de vorm van regie houdt steeds meer in dat [...] de bij het beleid betrokken actoren onder leiding van de overheid als 'dirigent' tot samenspel moeten zien te komen'(Godfroij, 1993, p. 43 in Koppenjan et al., 1993).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achterliggende gedachte van regie. Er zal gekomen worden tot een definitie van het regiebegrip. Hiermee wordt de deelvraag: *wat is de definitie*

van regie? beantwoord in paragraaf 3.2. Daarnaast worden vanuit verschillende theoretische invalshoeken de verschillende regiestijlen besproken. Hiermee wordt in paragraaf 3.3 een antwoord gegeven op de deelvraag: *welke regierollen bestaan er en wat zijn de karakteristieken hiervan?* In paragraaf 3.4 worden de theorieën over de regierollen besproken die in dit onderzoek worden gebruikt. Onderdeel in dit onderzoek is ook het succes van regie, de theorie over dit onderwerp wordt besproken in paragraaf 3.5. Er zal afsluitend in paragraaf 3.6 een koppeling gemaakt worden tussen de provinciale regierol en de energietransitie. In de paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6 wordt hiermee een antwoord gevormd op de deelvraag: *hoe kunnen deze regierollen worden herkend binnen het energiebeleid van de provincie?*

3.2 DEFINITIE VAN REGIE

In de definities die van het begrip regie worden gegeven is de verandering naar een meer interactief beleidsproces te herkennen. In de praktijk wordt het concept regie vaak gebruikt, maar er is geen eenduidige definitie te geven van het begrip regie. Er wordt vaak gesteld dat de betekenis van het begrip afhankelijk is van de context of omgeving waarin de regierol wordt vervuld (Luijkx, et al., 2009, p.93; Landman et al., 2004). Binnen de wetenschappelijke literatuur is het begrip regierol op verschillende manieren gedefinieerd. De verschillen in definities en de definitie die in dit onderzoek zal worden aangehouden zullen hier worden besproken. (Luijkx, et al., 2009, p.93-95)

In 't Veld geeft al in 1989 (in Veldhuijsen, 2012) een meer abstracte definitie van regie als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context. Uit deze definitie kan worden opgemaakt dat regie een vorm is van sturing. Ook Pröpper et al. (2004, p. 7) haalt dit aan in zijn definitie: regie wordt omschreven als 'een bijzondere vorm van sturen, die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat'(Pröpper et al.,2004, p.7).

Terugkerend komt in de verschillende definities van regie de interactie en/of afstemming tussen de verschillende actoren naar voren. Hupe et al. (1997, p. 24) zien regie en de regisseur als een intermediair tussen de actoren, die als doel heeft de condities zo te scheppen dat er succesvolle interactie kan plaatsvinden. Ook Pröpper et al. (2004), Van der Ham (2002), Landman et al. (2004) en Kwekkeboom et al. (2002) noemen steeds in iets andere bewoording dat regie en de interactie tussen actoren nauw met elkaar zijn verbonden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2003) duidt met de gehanteerde definitie het belang van gelijkheid tussen de regisseur en de verschillende actoren binnen de interactie aan. Volgens BZK is regie 'een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid,

zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen'.(Ministerie van BZK, 2003)

Daniel et al. (2005) stellen dat de term regie moet 'duidelijk maken dat samenwerking tussen al deze partijen nodig is, maar dat deze samenwerking niet vanzelf ontstaat.' 'Waar de grenzen van organisaties worden overschreden, lijkt een derde partij nodig om de samenwerking te regisseren.' Ze leggen hiermee een direct verband tussen regie en samenwerking. Ze benadrukken dit nogmaals door te stellen dat 'wanneer samenwerking niet tot stand komt, dat vaak ligt aan gebrek aan regie en niet aan spelers die niet met elkaar willen of kunnen spelen.' (Daniel et al., 2005). Zowel Daniel et al. (2005) als Van der Ham (2002) geven aan dat er binnen deze samenwerking nadrukkelijk ook een rol voor de overheid is weggelegd. Binnen dit onderzoek wordt aangesloten bij deze stelling.

Binnen een aantal definities wordt er door de auteurs ook een richting gegeven aan de regie. Zo stelt Van der Ham (2002, p. 28-30) dat er in de regierol sprake moet zijn van interactie tussen de overheid en derden, en dat daarbij de doelstellingen binnen bestuurlijke kaders zoveel mogelijk bottom-up moeten worden bepaald en dat vanuit de regierol aandacht moet zijn voor maatschappelijke behoeften. Landman et al. (2004) stellen net als Hupe et al. (1997, p. 24) en In 't Veld (1989) dat regie verbonden is aan het stellen van randvoorwaarden voor uitvoering. Kwekkeboom et al. (2002) ziet de regierol als de opdracht om de lokale partijen (instellingen en diensten), die op sociaal terrein opereren en een verschillende bestuurlijk regime kennen, bij elkaar te brengen, een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken. (Kwekkeboom et al., 2002, p. 51) De Raad voor het Openbaar Bestuur (1999a; 1999b) omschrijft dat de regisseur de samenwerking tussen actoren moet faciliteren en beheersen, waarbij het algemene belang dient te worden bewaakt. Binnen dit onderzoek zal niet worden gekozen voor een definitie waarin een dergelijk richting aan de invulling van regie wordt geven. De richting van regie zal vooral moeten blijken uit dit onderzoek en daarmee niet vastliggen in de definitie van de term regierol. Er zal dan ook binnen dit onderzoek worden gekozen om de definitie van Pröpper et al. (2004) te hanteren. (Luijkx et al., 2009, p.95)

Belangrijk is om op te merken dat de auteur hierbij niet pretendeert om een volledig overzicht van de definities te geven, maar de complexiteit van het onderwerp wil uitlichten. Concluderend kan worden gesteld dat binnen dit onderzoek de volgende definitie van regierol zal worden aangehouden:

Regierol is een bijzondere vorm van sturen, dis is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. (Pröpper et al., 2004, p. 7)

3.3 VERSCHILLENDE WETENSCHAPPELIJKE PERSPECTIEVEN OP REGIEROLLEN

Nu de definitie van regierol is beschreven is het de vraag welke verschillende regierollen er bestaan en hoe deze te herkennen zijn? In veel gevallen richt de literatuur over regierollen zich vooral op lokaal niveau. Binnen dit onderzoek zal de focus liggen op het regionale schaalniveau. Ondanks dat de regierol vaak wordt beschreven vanuit een lokaal perspectief of voorbeeld is veel van deze literatuur van toepassing op meerdere bestuurslagen en wordt pas toegespitst op een specifiek schaalniveau bij de invulling van de regierol in de praktijk.

3.3.1 Vier regiestijlen

In 2004 heeft Korthals Altes et al. een typologie van regiestijlen geïntroduceerd aan de hand van een onderscheid in regierollen van de overheid. Het gaat om een onderscheid in passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch en geen of gebrekkige regie. Deze regiestijlen heeft Hendrixen gebruikt in zijn onderzoek naar gemeentelijke regie in woonservice gebieden. (Hendrixen, 2008, p.25). De regiestijlen zijn oorspronkelijk toegespitst op de gemeentelijke regierol, maar ook goed toepasbaar voor provinciale regie. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de verschillende regiestijlen, zoals deze ook zijn beschreven door Korthals Altes et al. (2004, p. 28). (Veldhuijsen, 2012)

Bij de regierol '**passief sturend**' worden er door de overheid geen eigen initiatieven genomen, maar worden initiatieven uit het veld enkel bijgestuurd waar nodig. Dit gebeurt door deze initiatieven te faciliteren. Korthals Altes et al. (2004) stelt dat deze stijl vooral aan het begin van het beleidsproces kan worden gehanteerd. Zo stelt de overheid kaders waarbinnen actoren mogen deelnemen aan een proces. Een passief sturende overheid bevindt zich vooral op de achtergrond en stuurt waar nodig bij om een gewenst resultaat te behalen. (Hendrixen, 2008, p.25; Korthals Altes et al., 2004, p.28)

Een overheid die de regierol als '**actief gezamenlijk**' invult, werkt veelvuldig met andere partijen samen. De overheid kan hierbij het initiatief nemen, maar sluit zich ook aan bij initiatieven die uit de maatschappij komen. Deze rol kan ook min of meer gedwongen tot stand kan komen, wanneer de overheid voor het realiseren van haar ambities afhankelijk is van andere partijen. Een reden om bewust te kiezen voor een actief gezamenlijke sturingsstijl kan zijn het delen van kennis, expertise maar ook spreiding van risico's zijn redenen om de samenwerking met andere partijen aan te gaan. Hendrixen stelt dat er bij deze stijl vaak sprake is van gedeelde regie tussen overheid en private partijen, waarbij de overheid wel verantwoordelijk blijft voor haar publieke taken. (Hendrixen, 2008, p.25-26; Korthals Altes et al., 2004, p.29)

Van samenwerking is bij de '**actief solistische**' regiestijl geen sprake. Hier neemt de overheid zelf het initiatief en houdt zij de teugels strak in handen. Er is geen ruimte voor

inbreng van andere actoren en het gevaar bij deze regierol is dan ook dat de overheid geen rekening houdt met een mogelijke afhankelijkheid van andere partijen. Bij deze sturingsstijl gaat de overheid er vanuit dat andere partijen blindelings haar plannen steunen, terwijl er geen enkele vorm van overleg of inspraak heeft plaatsgevonden. (Hendrixen, 2008, p.26; Korthals Altes et al., 2004, p.29-30)

Korthals Altes et al. (2004) beschrijft ook een situatie waarbij er **geen regie of gebrekkige regie** plaatsvindt. In deze situatie voert de overheid geen enkele activiteit uit om verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen. De overheid speelt bij deze vorm geen coördinerende of faciliterende rol en trekt zich helemaal terug. Door Hendrixen (2008) wordt deze situatie dan ook omschreven als een 'regievacuüm' en stelt dat dit kan ontstaan wanneer het ontbreekt aan overeenstemming in de overheidsorganisatie. (Hendrixen, 2008, p.26; Korthals Altes et al., 2004, p.30)

3.3.2 Mate van governance van sturingsstijlen

Ook Vreke et al. (2009) hebben onderzoek gedaan naar een invulling van de regierol en noemen drie sturingsstijlen voor de overheid, namelijk 'hiërarchische sturing', 'netwerksturing' en 'zelfsturing'. Deze stijlen worden benaderd als vormen van regie. (Kamphorst et al., 2008, p.47) Waarmee duidelijk wordt dat de overheid invloed kan uitoefenen op de sturingsstijlen en zodoende een bewuste keuze voor de invulling van regie kan maken aan de hand van een regiestijl. Deze regiestijlen worden verder uitgebreid en gekoppeld aan de sturingsperspectieven government en governance. In volgorde van zuiver government naar zuiver governance, worden de volgende sturingsstijlen opgesteld: 'hiërarchische overheid', 'publieke samenwerking', 'interactief beleid', 'sturing in communities' en 'zelfsturing' (Vreke et al., 2009, p.24). Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de vijf sturingsstijlen, zoals beschreven door Vreke et al. (2009, p. 24-26).

FIGUUR 9: WEERGAVE VAN DE VIJFSTURINGSSTIJLEN VAN VREKE ET AL.



Bron: Vreke et al., 2009, p. 24-26

De sturingsstijl '**hiërarchische overheid**' wordt door Vreke et al. (2009, p. 24) omschreven als zuiver government waarbij één centrale overheid het gezag heeft. De centrale overheid beslist welke richting wordt opgegaan en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Besluiten van de rijksoverheid worden via lagere overheden, zoals provincie

en gemeenten, opgelegd aan de bevolking. Burgers hebben binnen grenzen van de wet wel mogelijkheden om tegen beslissingen in bezwaar te gaan, maar verder moeten zij zich schikken naar wat de (democratisch gelegitimeerde) overheid besluit. Het gaat bij deze vorm van regie daarmee om een top down proces. Van actoren wordt verwacht dat zij, indien nodig, meewerken aan de uitvoering van het beleid, ook als ze het niet eens zijn met de besluiten. Binnen deze sturingsstijl is de spreiding van de middelen beperkt. Andere actoren hebben op sommige vlakken wel wat aanvullende kennis en expertise, en ook op het gebied van de immateriële hulpmiddelen heeft de centrale overheid een sterke machtspositie, waarbij formele bevoegdheden een belangrijke rol spelen. (Vreke et al., 2009, p. 24)

Bij '**publieke samenwerking**' is besluitvorming nog steeds hoofdzakelijk een aangelegenheid van de overheid, alleen wordt deze overheid hierbij niet als eenheid gezien. Binnen één overheid zijn er verschillende afdelingen en onderdelen die elkaar (proberen te) beïnvloeden en anderzijds is er sprake van afstemming met even-, onder- en bovengeschikte overheden op verschillende schaalniveaus. Het maatschappelijk middenveld in de vorm van geïnstitutionaliseerde belangengroepen krijgen de gelegenheid om te participeren in de besluitvorming. Overheden zijn hierbij echter nog steeds de partij die (democratisch gelegitimeerd en binnen de eigen vastgestelde bevoegdheden) de besluiten nemen. De participatie van actoren is gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden gebaseerd en beïnvloedbaar door het voeren van een lobby. Andere actoren kunnen alleen invloed uitoefenen via de rechter en de media. De overheid en het maatschappelijk middenveld onderhandelen in formele (en relatief statische) beleidsnetwerken, waarbinnen men het doorgaans grotendeels met elkaar eens is. Indien er onenigheid is ontstaan er spanningen, want er is maar weinig ruimte en begrip voor andermans belangen. De middelen zijn binnen deze sturingsstijl verspreid over de actoren, waarbij grote concentraties van macht optreden. (Vreke et al., 2009, p. 24)

Bij de sturingsstijl '**interactieve sturing**' doet het domein van governance zijn intrede. In deze sturingsstijl zijn eveneens overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen betrokken in het proces, maar dit wordt uitgebreid met regionale actoren. Door een uitruil van belangen worden besluiten binnen deze beleidsnetwerken hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Een verbreed beleidsnetwerk functioneert alleen als de betrokken actoren vinden dat er een relatief grote overeenstemming in belangen bestaat. Door het sluiten van een convenant kan dit gezamenlijke belang worden geformaliseerd. Bij interactieve sturing kan een grote diversiteit aan belangen bestaan. Hier bestaat ook relatief veel tolerantie voor vanuit de participerende actoren, maar uiteindelijk wordt men wel geacht om tot een compromis te komen. Hierbij is niet de diversiteit aan belangen bepalend, maar juist de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te

gaan. Door Vreke et al. (2009) wordt dit ook wel als 'polderen' beschreven. De middelen binnen deze sturingsstijl, zowel materieel als immaterieel, zijn relatief sterk verspreid over de actoren. Bovendien hebben actoren elkaar nodig, omdat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Overheden hebben binnen deze sturingsstijl wel een relatief sterke machtspositie en het initiatief voor de besluitvorming zal daarom waarschijnlijk bij één of enkele overheden liggen. (Vreke et al., 2009, p. 25)

'Sturing in communities' is een sturingsstijl waarbij publieke en private domeinen in elkaar over beginnen te lopen. Een 'community' wordt door Vreke et al. (2009, p. 25) beschreven als 'een sociaal netwerk, waarin mensen vooral zitting hebben op eigen titel en op basis van eigen kennis en kunde'. In een community kunnen allerlei actoren participeren, zoals ook medewerkers van overheden, maar dit is niet per definitie het geval. Het kenmerk van dat actoren is dat de leden van een community zich op relatief grote afstand van hun organisatie bevinden. Communities hebben de doelstelling tot één gezamenlijke probleemdefinitie te komen en innovatieve maatregelen van daaruit in gang te zetten. Hierbij zijn overheden nadrukkelijk niet de sturende actoren, maar slechts één van de actoren, die allemaal op min of meer gelijke voet staan met elkaar. Wanneer er echter formele besluiten moeten worden genomen zijn overheden wel altijd in beeld. De leden van een community vormen in meer of mindere mate een gemeenschap op basis van een gezamenlijke identiteit en gezamenlijke belangen, die niet zijn te herleiden tot specifieke organisaties. Verschillen in belangen en meningen worden, anders dan in de voorgaande sturingsstijlen, opgelost door elkaar te overtuigen en door te zoeken naar synergie-effecten. Het gevaar bestaat wel dat sommige leden van een community te ver in het proces zitten voor de organisaties waartoe ze eigenlijk behoren. Hierdoor wordt binnen de organisatie niet begrepen of gewaardeerd wat ze aan het doen zijn en in gang zetten binnen de community. Dit kan er toe leiden dat leden van een community worden gedwongen vanuit hun organisatie om zich terug te trekken uit het proces of zich hierin anders op te stellen. (Vreke et al., 2009, p. 25)

'Zelfsturing', kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. In dit onderzoek is het een sturingsvorm waarin overheden een zeer passieve rol spelen. Door Vreke et al. (2009, p. 24) wordt gesteld dat ook het niet uitoefenen van invloed kan worden opgevat als een mate van overheidsbemoeyenis met consequenties voor het beleidsproces. Overheden besluiten binnen deze sturingsstijl om zich niet te mengen in een bepaald beleidsproces en laten zo veel ruimte over voor privaat initiatief. In Nederland zal het (naar verwachting) altijd zo zijn dat er bepaalde wettelijk vastgelegde kaders zijn, waarbinnen het maatschappelijk middenveld en burgers ruimte hebben om initiatieven te ontplooiën. Bij zelfsturing zijn de spelregels onduidelijk en zal er veel onzekerheid bestaan, omdat de wettelijke kaders ruim zijn of nauwelijks worden nageleefd. Het initiatief voor een maatregel (beleid) ligt bij deze

sturingstijl bij actoren buiten het publieke domein. Wie er bij zelfsturing participeert, ligt in principe open. Eigen initiatief is het selectie criterium, waarbij het beschikken over sociale netwerken een noodzakelijk hulpmiddel is. De samenwerking tussen actoren is vluchtig en opportunistisch van aard en geladen met onzekerheden en risico's. Er is geen sprake van langdurig stabiele beleidsnetwerken en de tijdelijke machtsevenwichten staan constant onder druk. Vanuit de wil van een actor wordt een overtuigend verhaal gemaakt, maar morgen kan dit verhaal ook weer anders zijn. Hulpmiddelen en invloed zijn binnen deze sturingstijl dus sterk verdeeld. (Vreke et al., 2009, p. 26)

Vreke et al. (2009, p.23) stellen vervolgens aan de hand van de kenmerken van de besluitvorming binnen beleidsprocessen een methode op om de mate van governance in een beleidsproces te kunnen onderzoeken. Aan de hand van verschillende aspecten, namelijk 'actoren', 'spelregels', 'inhoud', 'sturing' en 'invloed', wordt de mate van governance bepaald. Om hiertoe te komen zijn de verschillende aspecten opgedeeld in verschillende criteria en dit leidt tot een indeling in verschillende karakteristieken. In de bijlage 1 is een overzicht toegevoegd met de verschillende aspecten onderverdeeld in criteria en karakteristieken en een beschrijven ervan. Door middel van deze indicatoren kan een beleidsproces worden geanalyseerd op de mate van governance. De mate van government of governance geeft het kenmerk van de besluitvorming binnen beleidsprocessen weer. Zo kan aan de hand van de mate van governance van een beleidsproces worden bepaald tot welke sturingstijl de regierol behoort. De opgestelde maatlat en de onderdelen hiervan zijn specifiek opgesteld om de sturingssituaties in Nederland te kunnen analyseren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vijf sturingstijlen in de praktijk niet in de zuivere vorm, zoals hierboven beschreven, zullen voorkomen. (Vreke et al., 2009)

3.3.3 Vijf S-en model

Een andere benadering van de invulling van de regierol is opgesteld door Hupe et al. (1997). Hierbij worden vijf indicatoren onderscheiden bij de regierol van de overheid, ook wel het vijf S-en model genaamd. Deze regierol spitst zich toe op de overheid, evenals de benadering van Vreke et al. (2009). Volgens Hupe et al. (1997, p. 24) zijn de uitgangspunten van de overheid om beleid te realiseren door middel van regie: 'Stimuleren', 'Situeren', 'Steun creëren', 'Structureren' en 'Sturen'. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de vijf uitgangspunten, de vijf S-en, zoals deze zijn beschreven door Hupe et al. (2009).

Bij '**Stimuleren**' gaat het vooral om het initiëren van nieuw beleid, het organiseren van overlegstructuren en het maken van gezamenlijke overlegmomenten en afspraken over de te behalen resultaten. Deze houding wordt omschreven als een beginpunt en zou geen eindpunt moeten vormen. Aan de basis staat een actieve opstelling van de overheid. (Hupe et al., 1997; Tanja et al., 2010, p.14).

Onder '**Situieren**' ligt de nadruk op de netwerken van de overheid en staat samenwerking centraal. De overheid beschikt over kennis van het netwerk, zowel de sterke als zwakke kanten, en is volledig op de hoogte van lopende initiatieven. Er wordt daarbij gestreefd naar consensus onder de betrokken partijen, een gezond samenwerkingsklimaat en commitment over het gezamenlijk geformuleerde einddoel (Hupe et al., 1997; Tanja et al., 2010, p.14).

Als derde 'S' wordt genoemd '**Steun creëren**'. Het gaat er hierbij om dat het netwerk actief wordt onderhouden en gestimuleerd. De overheid ondersteunt en faciliteert in deze houding hoofdzakelijk initiatieven van organisaties. Belangrijk is hierbij dat de overheid zelf actief contact zoekt met betrokken partijen om zo draagvlak te creëren (Hupe et al., 1997; Tanja et al., 2010, p.14).

Bij '**Structureren**' ligt de focus op de bewaking van de voortgang van het beleid. Ook wordt daarbij ingespeeld op ontwikkelingen en kansen in het netwerk, waarbij naar draagvlak wordt gezocht. Deze houding is voornamelijk gericht op organisatorische ondersteuning en het onderhouden van relaties binnen het netwerk (Hupe et al., 1997; Tanja et al., 2010, p.14).

Tot slot hebben Hupe et al. (2009) '**Sturen**' als uitgangspunt geformuleerd. Bij deze houding moet er vooral richting worden gegeven in complexe situaties. Flexibiliteit en creativiteit zijn hierbij van groot belang. De overheid is bemiddelaar, maar kan ook wanneer nodig slechts sturende prikkels afgeven (Hupe et al., 1997; Tanja et al., 2010, p.14). Anders dan de naam in eerste instantie doet vermoeden gaat het hierbij om een passieve rol van de overheid, waarbij veel regie uit handen wordt gegeven.

Aan de hand van de beschrijvingen van de vijf S-en kunnen deze evenals de sturingsstijlen van Vreke et al. (2009) worden onderverdeeld binnen het spectrum van government tot governance. Belangrijke maatstaf hierin is de mate waarin de overheid als centrale actor opereert, dan wel gelijkwaardig deelneemt binnen het netwerk of zich helemaal afzijdig houdt. In figuur 10 is te zien hoe het vijf S-en model is te plaatsen binnen government en governance.

FIGUUR 10: PLAATSING VAN HET VIJF S-EN MODEL BINNEN DE MATE VAN GOVERNANCE



Bron: Hupe et al., 1997

3.3.4. Typen regisseurs

Pröpfer et al. (2004) is de bekendste typologie binnen de regierollen (Veldhuijsen, 2012). Om de uiteenlopende regietaken en invullingen daarvan te ordenen, te kunnen analyseren en daarover aanbevelingen te kunnen doen, onderscheiden Pröpfer et al. een viertal typeringen van regie, een aantal regiecomponenten en bijbehorende regieactiviteiten (Pröpfer et al., 2004, p. 14-17).

De typeringen van Pröpfer et al. (2004, p. 14) zijn gebaseerd op de positie van de regisseur en daarvoor wordt een onderscheid gemaakt tussen twee belangrijke invalshoeken van regie, namelijk doorzettingmacht en eigen beleid. Doorzettingmacht gaat over de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen. Eigen beleid is de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en een eigen beleidskader kan opstellen. Voor de term 'eigen beleid' zal in dit onderzoek de term 'eigen beleid' worden gebruikt, omdat dit beter aansluit bij de situatie van de provincie. Beide invalshoeken worden verder toegelicht in figuur 11. (Pröpfer et al., 2004, p.14)

FIGUUR 11: TOELICHTING DOORZETTINGSMACHT EN EIGEN BELEID

Doorzettingmacht De mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen. Heeft de regisseur de mogelijkheid om medewerking van andere partijen af te dwingen? Bij een grote doorzettingmacht kan de regisseur alle partijen zijn wil opleggen, ook als ze echt niet willen. Bij een beperkte doorzettingmacht kan de regisseur alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen.	Eigen beleid De mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. Heeft de regisseur een duidelijk eigen beleidsvisie of beleidskader of voert hij voornamelijk het beleid uit van een ander (bijvoorbeeld voor de provincie het beleid van de rijksoverheid of Europees beleid)?
--	--

Bron: Pröpfer et al., 2004

Door een combinatie van deze kenmerken worden er door Pröpfer et al. (2004) vier verschillende type regisseurs onderscheiden, namelijk de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur. De karakteristieken die bij de verschillende typen regisseurs horen zijn weergegeven in figuur 12. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de verschillende typen regisseurs, zoals deze is beschreven door Pröpfer et al. (2004, p. 15-16).

FIGUUR 12: INDELING VIER TYPEN REGISSEURS

	Eigen beleid	Geen eigen beleid
Doorzettingsmacht	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
Geen doorzettingsmacht	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Bron: Pröpper et al., 2004

De **beheersingsgerichte regisseur** is de regisseur met de sterkste positie van de vier. Deze regisseur beschikt zowel over doorzettingsmacht, als over een eigen beleidskader. Het gaat hierbij dan ook om een eenzijdige vorm van regievoeren. Dit maakt de beheersingsgerichte regisseur invloedrijk in relatie tot anderen en biedt grote vrijheid en flexibiliteit in de uitvoering van beleid. Als er met de andere partners een klein verschil in perceptie is, kan de regisseur op een indirecte wijze informeren, motiveren en interveniëren. (Pröpper et al., 2004, p. 15)

De **uitvoeringsgerichte regisseur** beschikt over doorzettingsmacht, maar niet over de mogelijkheid voor een eigen invulling van beleid. Bij deze vorm gaat het daarom om een top-down situatie die sterk is gericht op de uitvoering. In het geval van provinciale regie zou dat betekenen dat het beleid en de kaders worden opgelegd door de rijksoverheid en dat er geen mogelijkheid is om eigen beleid te voeren. (Pröpper, et al., 2004, p.15)

De **visionaire regisseur** heeft daarentegen juist grote vrijheid voor het stellen van eigen kaders, maar niet de doorzettingsmacht om medewerking van actoren af te dwingen bij de uitvoering. Dit maakt een visionaire regisseur afhankelijk van andere actoren en daarom is overtuigingskracht erg van belang voor deze regisseur. Door een aansprekende, samenbindende visie te presenteren, kan de regisseur andere actoren in het beleidsveld overtuigen van zijn eigen beleid. Feitelijk moet het visionaire script actoren ertoe bewegen hun medewerking te verlenen. Wanneer dit niet lukt, zal hij een deel van zijn beleidsvrijheid moeten opofferen ten gunste van andere actoren of bereid moeten zijn tot het sluiten van compromissen. (Pröpper, et al., 2004, p. 15-16)

De **faciliterende regisseur** is de regisseur die noch over doorzettingsmacht noch over de mogelijkheid tot het opstellen van eigen beleid beschikt. De rol van deze regisseur blijft hierdoor beperkt tot een ondersteunende en stimulerende rol. Centraal daarbij staat het faciliteren van samenwerking tussen actoren die wel ruimte hebben om eigen doelen te stellen. Pröpper et al. (2004) stellen dat dit type regisseur de regie voert namens anderen en daarbij kan optreden als woordvoerder, organisator of coördinator. Deze regisseur heeft de minst sterke positie van de vier typen regisseurs en stelt zich hoofdzakelijk dienstbaar op. (Pröpper, et al., 2004, p.16)

FIGUUR 13: KARAKTERISTIEKEN PER TYPE REGISSEUR

BEHEERSINGSGERICHT	UITVOERINGSGERICHT	VISIONAIR	FACILITEREND
Voorschrijven en handhaven regels, samenwerking opzoeken via gedeelde belangen	Randvoorwaarden, verantwoordelijk voor eindresultaat, overleg of wijze realiseren eindresultaat	Partijen bewegen door belangen te delen, stimuleren, faciliteren, visie samen met lokale partners ontwikkelen, wederzijdse afhankelijkheden vergroten	Aansprekende ideeën inbrengen, inspelen op behoefte. Communicatieve structuur creëren en onderhouden

Bron: Pröpper et al., 2004

In figuur 13 zijn de karakteristieken van elk type regisseur samenvattend weergegeven. Pröpper et al. plaatsen hierbij wel de opmerking dat het gaat om een theoretische benadering van de praktijk. De situatie in de praktijk is vaak gedifferentieerder en om deze reden gaat het vooral om een eerste analyse van de situatie. De vier typen regisseur worden bepaald aan de hand van twee eisen waar wel of niet aan wordt voldaan. In de praktijk kan het echter voorkomen dat ervoor gekozen wordt om een van beide middelen bewust niet in te zetten. Zo kan een overheid ervoor kiezen om de doorzettingsmacht achterwege te laten of het zelf schrijven van een beleidskader.

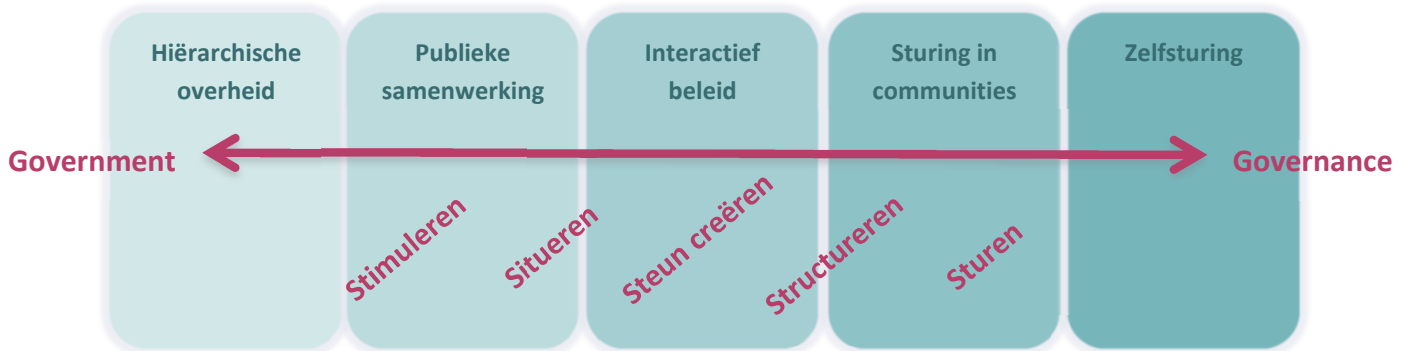
3.4 INDICATOREN VAN REGIE

In paragraaf 3.3 zijn verschillende indelingen van sturingsstijlen besproken. De theorie van Korthals Altes et al. (2004) maakt onderscheidt tussen verschillende vormen van regie op basis van samenwerking en een actieve of passieve regiestijl. Duidelijk is geworden uit hoofdstuk 1 en 2 dat de overheid een regierol aan zal moeten nemen binnen de energietransitie. Om deze reden kan worden aangenomen dat de sturingsstijl 'geen of gebrekkige regie' niet aansluit bij het onderwerp van dit onderzoek. De theorie van Vreke et al. (2009) houdt rekening met meerdere karakteristieken en is nadrukkelijk opgesteld voor de situatie in Nederland. Dit zorgt ervoor dat deze indeling van sturingsstijlen dichter aansluit bij dit onderzoek dan de theorie van Korthals Altes et al. (2004). Er is dan ook voor gekozen om de theorie van Korthals Altes et al. niet terug te laten komen in het empirische deel van het onderzoek.

De sturingsstijlen binnen de theorie van Vreke et al. (2009) zijn, zoals beschreven, ingedeeld naar de mate van governance die het beleidsproces bezit. Ook het vijf S-en model (Hupe et al., 1997, p. 24) kan worden onderverdeeld binnen dit spectrum, zoals dit in paragraaf 3.3.3. is beschreven. Hierbij zijn de uiterste S-en, 'Stimuleren' en 'Sturen', geen vormen van

respectievelijk volledige government en volledige governance. Dit in tegenstelling tot de sturingsstijlen die zijn gedefinieerd door Vreke et al. (2009). Om deze reden vallen de vijf S-en binnen de middelste drie sturingsstijlen zoals deze zijn opgesteld door Vreke et al. (2009). Dit geeft de indeling zoals is weergegeven in figuur 14.

FIGUUR 14: SCHEMATISCHE WEERGAVE KOPPELING 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE EN HET VIJF S-EN MODEL



Door deze koppeling te maken kan de analyse van de sturingsstijlen gedefinieerd door Vreke et al. (2009) extra diepgang krijgen en verder worden gespecificeerd. Een overzicht van de indicatoren van de 'Maatlat Government-Governance' (Vreke et al., 2009) is te vinden in de bijlage (bijlage 1 en 2).

Daarnaast kan met de theorie van Pröpper et al. (2004) meer inzicht worden verkregen in het type regisseur. Voor provincies geldt dat in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is vastgesteld dat provincies een structuurvisie moeten opstellen. Hiermee zijn alle provincies verplicht om een eigen beleidskader op te stellen, wat onder de noemer 'eigen beleid' valt. Daarnaast hebben provincies weinig 'doorzettingsmacht' en ligt deze macht vooral bij de gemeenten en voor specifieke zaken bij het Rijk. Voor de energietransitie is de 'doorzettingsmacht' van de provincies minimaal. Om deze reden kan gesteld worden dat in algemene zin bij de provincies het accent ligt op dezelfde type regisseur, namelijk de visionaire regisseur. (Pröpper et al., 2004) Uit de analyse van de casestudies binnen het empirische deel van het onderzoek zal worden besproken in hoeverre deze theoretische veronderstelling overeenkomt met de situatie in de praktijk. Ook zal binnen het empirisch onderzoek de hierboven besproken theorieën van Vreke et al. (2009) en Hupe et al. (1997) worden gebruikt om een analyse te kunnen maken van de sturingsstijlen in de praktijk bij de provincies Drenthe en Zuid-Holland.

3.5 SUCCES VAN REGIE

Nu duidelijk is geworden welke verschillende sturingsstijlen onderscheiden kunnen worden en wat de criteria hiervan zijn, kan besproken worden hoe succesvolle regie te definiëren is. Evenals bij de definitie van regie en de indeling in sturingsstijlen, is het succes van regie vanuit verschillende invalshoeken belicht. Voorop staat dat het succes van de regierol los staat van de sturingsstijl die wordt ingenomen (Pröpper et al., 2004). Van der Ham (2002) stelt dat voor succesvolle regie de overheid bepaalde doelstelling moet vastleggen en de gewenste kwaliteit moet definiëren. Landman et al. (2004) stellen dat voor succesvolle regie de nadruk moet liggen op coördinatie, gezamenlijke verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden. Kwekkeboom et al. (2002) stelt dat de focus zou moeten liggen op informatievoorziening, de organisatie, de interactieve beleidsvisie en de samenwerking met (private) actoren binnen het maatschappelijk veld. (Kwekkeboom et al., 2002; Landman et al., 2004; Pröpper et al., 2004; Van der Ham, 2002)

Pröpper et al. (2004) stellen dat succesvolle regie er altijd om vraagt dat een regisseur overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan de betrokken actoren over het handelen en de resultaten, dat hij de gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en de samenwerking tot stand brengt. Het voldoen aan deze vier regiecomponenten betekent een succesvolle invulling van de regierol, aldus Pröpper et al. (2004). De eerdergenoemde aspecten zijn allemaal terug te vinden binnen deze regiecomponenten. Zo vallen de aspecten van Van der Ham (2002) onder 'gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten', net als de aspecten van Landman et al. (2004). Het aspect coördinatie genoemd door Landman et al. (2004) valt onder 'organiseren van samenwerking' en ook de aspecten van Kwekkeboom et al. (2002) zijn onder deze twee regiecomponenten te verdelen en onder 'overzicht van de situatie'. Zo kan worden gesteld dat de theorie van Pröpper et al. (2004) de belangrijkste aspecten van succesvolle regie heeft onderverdeeld in de vier regiecomponenten. Daar komt bij dat Pröpper et al. (2004) tevens de verschillende regiecomponenten hebben vertaald naar activiteiten die meer aansluiten op de situatie in de praktijk en van waaruit de regiecomponenten herkend kunnen worden. Tabel 1 toont een schematische weergave van de regiecomponenten en de bijbehorende activiteiten.

TABEL 1: REGIECOMPONENTEN EN BIJBEHORENDE ACTIVITEITEN

Regie component	Activiteiten
Overzicht over de situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren bevragen op alle relevante informatie om een goed en omvattend beeld van de situatie te verkrijgen.
Verantwoording over het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen. ▪ Het tonen van betrokkenheid bij het geheel.
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor het geheel. ▪ Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. ▪ Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen. ▪ Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing.
Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel. ▪ Actoren aan elkaar koppelen. ▪ Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

Bron: Pröpper et al., 2004

Er zijn echter ook studies waarin een andere benadering centraal staat. Zo zien De Bruijn et al. (1991, p. 64) vanuit een horizontale benadering dat het succes en falen van overheidssturing in grote mate afhankelijk is van toevallige ontwikkelingen, zoals het slecht voorspelbare verloop van interactieprocessen. Dit komt voort uit de gedachte dat binnen een beleidsveld waarin de overheid steeds meer afhankelijk is van andere actoren, beïnvloeding van een rationeel beleidsproces niet of nauwelijks meer mogelijk is. Vanuit deze benadering is 'netwerkmanagement' ontstaan. (De Bruijn et al., 1991, p. 64; Van Katwijk, 2008)

Netwerkmanagement wordt toegepast als sturingsstrategie binnen beleidsnetwerken. Netwerkmanagement richt zich niet op het behalen van een resultaat, maar op het bereiken van één probleemdefinitie met alle actoren. Hierin verschilt het netwerkmanagement van de definitie van regie van Pröpper et al. (2004), omdat hierin de regie wordt gezien als middel voor het behalen van resultaat. Een netwerkmanager richt zich daarmee niet op de inhoud, maar op het proces. Hiermee worden binnen netwerkmanagement het proces en de inhoud los van elkaar gekoppeld. (Koppenjan et al., 1993, p. 23-24; Kickert et al., 1997, p. 9)

Netwerkmanagement wordt omschreven als een manier van sturing in situaties van wederzijdse afhankelijkheid en uiteenlopende of tegenstrijdige doelen. Daarbij gaat het niet om het realiseren van vooraf vastgestelde doelen, maar om het tot stand brengen of beïnvloeden van interactieprocessen waarin doelen en middelen met elkaar worden geconfronteerd en uitgewisseld. (Koppenjan et al., 1993, p. 178)

Het verschil tussen bovenstaande definities is dat het regiebeprip van Pröpper et al. (2004) nog veel meer uitgaat van het één-actorperspectief, terwijl het netwerkmanagement veel meer in termen van het multi-actorperspectief denkt. Ondanks de betrokkenheid van andere actoren kan een overheid nog wel sturen op een bepaald resultaat. Het inzetten van een regierol wordt daarbij een middel om te komen tot het optimale resultaat. Wel doet het netwerkmanagement meer recht aan de geringe voorspelbaarheid van het verloop van een beleidsproces, omdat de uitkomst van een interactieproces niet te voorspellen is. Het is dan ook goed om kennis te nemen van de invalshoek van het netwerkmanagement en te beseffen dat het innemen van een bepaalde regierol niet een blauwdruk geeft voor het behalen van een vooraf opgesteld doel. Wel wordt binnen dit onderzoek vastgehouden aan de definitie van regie van Pröpper et al. (2004) en de regiecomponenten die zij daarbij onderscheiden. Binnen deze studie wordt specifiek de regierol van de provincie bij de energietransitie onderzocht, waarmee de koppeling tussen inhoud en proces belangrijk is. Daarnaast kan de focus op de regie van de provincie liggen zonder af te doen aan de positie van de provincie ten opzichte van andere actoren en de samenwerking binnen het netwerk. Deze aspecten komen ook terug in de aspecten die worden gebruikt bij de analyse van de mate van governance zoals opgesteld door Vreke et al. (2009). Vanuit de benadering van het netwerkmanagement kan zo wel worden meegenomen dat een regierol geen blauwdruk is voor een ontwikkeling maar ingezet kan worden als instrument om een bepaald resultaat te bereiken. Dit (interactie)proces zal onderhevig zijn aan veranderingen en daar moet rekening mee worden gehouden met de inzet van een regierol.

3.6 PROVINCIALE REGIE

Duidelijk is geworden dat binnen een netwerk van een beleidsproces meerdere actoren zijn die het resultaat van het proces beïnvloeden. Er zal niet één sturende actor zijn die het proces eenzijdig kan beïnvloeden. Binnen dit onderzoek staat wel de rol van de overheid, om precies te zijn van de provincie, centraal. De Bruijn stelt (1995, p. 11) dat het feit dat actoren over en weer kunnen sturen, geen reden is om niet de regierol vanuit het perspectief van een bepaalde actor te zien. (Van Katwijk, 2008)

De Bruijn et al. (1991) stellen dat veel maatschappelijke problemen bij de overheid worden neergelegd en de overheid wordt als gevolg hiervan voor veel zaken verantwoordelijk gehouden, echter ontbreekt het hen in dit opzicht aan de juiste capaciteiten (1991, p. 1-2).

De ontwikkelingen waarbij het beleidsproces steeds minder top-down en meer interactief wordt geregeld, maakt dat de overheid steeds meer op gelijke voet komt te staan met andere actoren binnen het proces. (Kickert et al., 1997, p. 177; Nelissen, 1992). Ondanks dat wordt gesteld dat de overheid over te weinig capaciteiten zou beschikken zien De Bruijn et al. (1991), maar ook andere wetenschappers een meer bijzondere positie voor de overheid weggelegd. Zo stelt Van den Heuvel (1998) dat ondanks het feit dat binnen de horizontale benadering de overheid op gelijke voet staat met andere partijen, is het wel de overheid die in grote mate de sturende rol vervult. Hoewel sturing in beleidsnetwerken interactief plaatsvindt, wordt de overheid toch als eindverantwoordelijke gezien bij wie de finale beslissingsbevoegdheid ligt. Ook al worden de andere maatschappelijke actoren als even belangrijk beschouwd, toch hebben zij niet net als de overheid de verantwoordelijkheid als behartiger van het algemeen belang (1998, p. 41). Daar komt bij dat de overheid als beslissingsbevoegdheid ook een democratische functie vervult. Hufen et al. (1990) voegen hieraan toe dat de overheid meer dan andere actoren erop is gericht om netwerken te construeren en te veranderen. Hierdoor zien ook zij de overheid niet als een actor dit op gelijke voet staat met andere actoren binnen het beleidsproces (1990, p. 70).

3.7 CONCLUSIE

In deze studie wordt de regierol van de regionale overheid, de provincie, onderzocht. Regie wordt beschreven een bijzondere vorm van sturen, dit is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. (Pröpper et al., 2004, p. 7). Het gaat hierbij om een complexe rol, waardoor het van belang is om ook de beleidscontext van waaruit de regierol wordt ingenomen te bespreken. Ook wordt duidelijk dat de overheid als regisseur een bijzondere verantwoordelijkheid vervult. Naast de regierol die de overheid inneemt, zal de overheid altijd verantwoordelijk blijven voor haar wettelijke taken. Dit geeft bij de overheid als regisseur een extra dimensie aan de regierollen die overigens ook door andere actoren dan de overheid uitgevoerd kunnen worden.

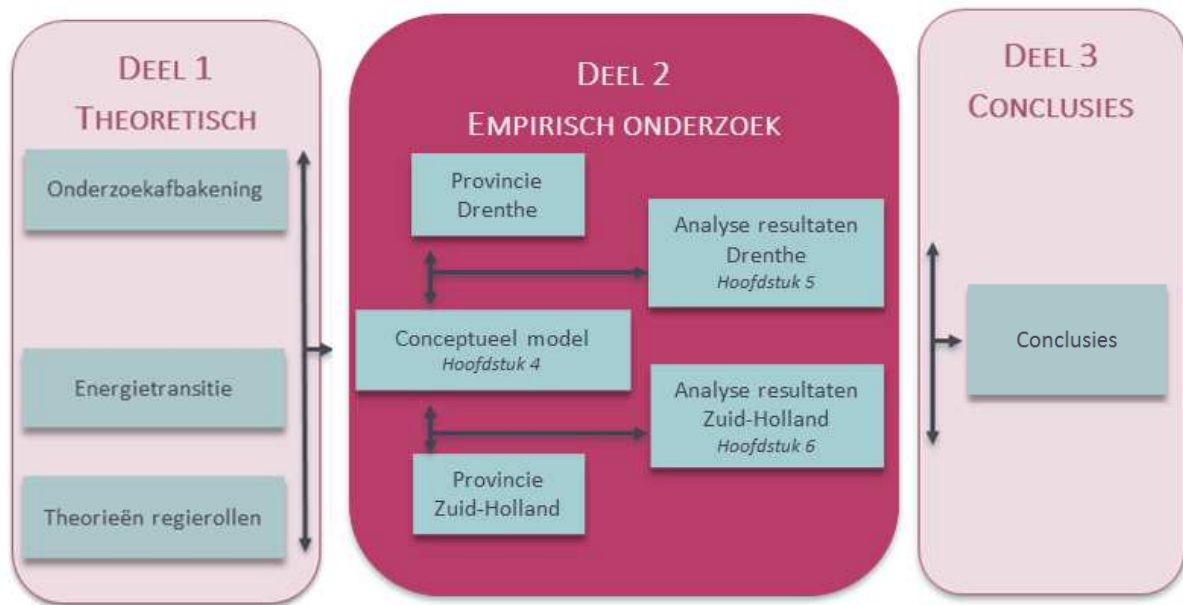
Door de theorieën over regie te koppelen aan de rol van de overheid en specifiek aan de positie van de provincie binnen de energietransitie, wordt een analyse uitgevoerd van de provinciale regierol. Deze analyse zal vierledig zijn. Allereerst wordt aan de hand van de theorie van Vreke et al. (2009) een analyse uitgevoerd om de mate van governance van de regierol te beschrijven. Ten tweede zal de mate van governance worden gekoppeld aan de bijbehorende sturingstijl. Juist doordat het gaat om een complexe regierol is het gewenst om door middel van het vijf S-en model van Hupe et al. (1997) verdere verdieping aan te kunnen brengen in die sturingstijl. Ten derde wordt het type regisseur bepaald aan de hand van de theorie van Pröpper et al. (2004). Tot slot wordt het succes van de ingenomen

regierol beschreven door eveneens gebruik te maken van de theorie van Pröpper et al. (2004).

Deel 2

EMPIRISCH ONDERZOEK

Het empirisch onderzoek en de analyse van de casestudies



HOOFDSTUK VIER

Methodologie en operationalisering van het onderzoek.

HOOFDSTUK VIJF EN ZES – Deelvragen die worden beantwoord:

- Wat is de context van het energiebeleid binnen de provincies?
- Welke regierollen ambiëren de provincies binnen het energiebeleid?
- Welke regierollen worden ingenomen en hoe wordt hier invulling aan gegeven?
- Wat is het succes van de ingenomen regierollen?
- Welke aspecten binnen de regierollen worden als positief en negatief ervaren?

4.1 INLEIDING

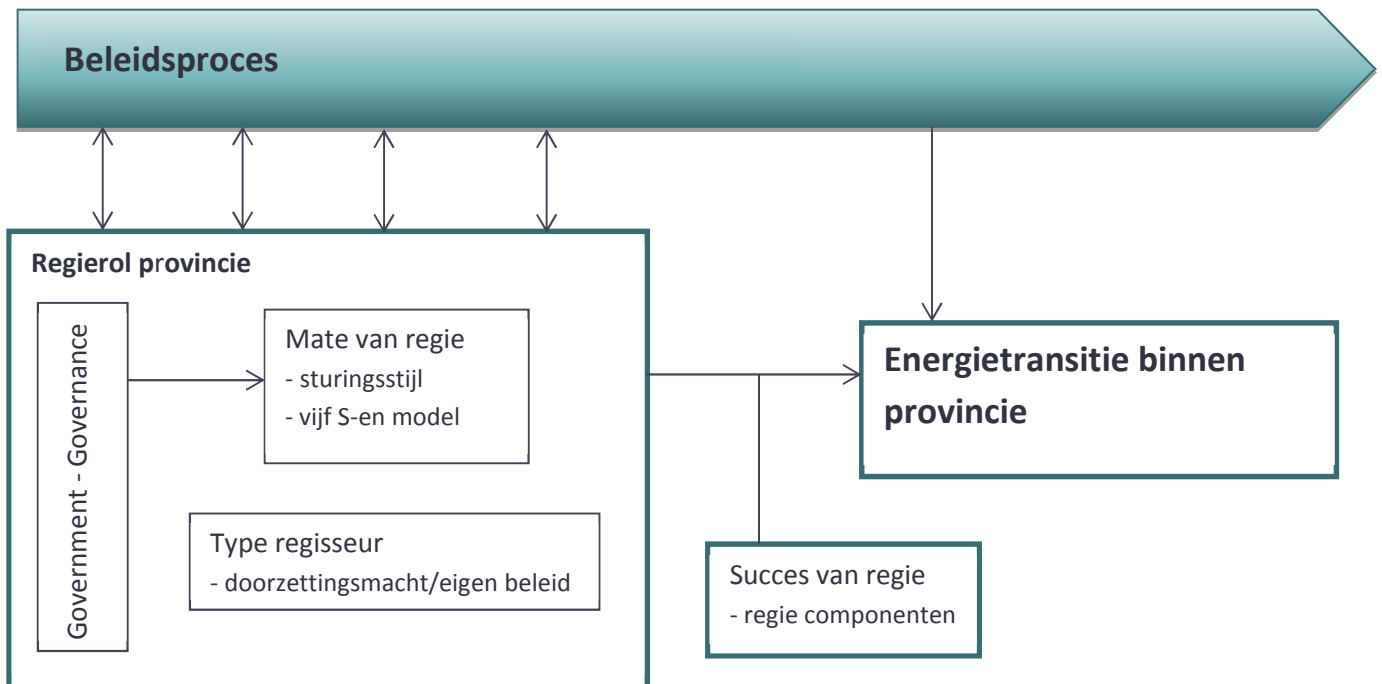
In dit hoofdstuk wordt duidelijk welke onderzoeksmethoden er zijn gebruikt voor de verzameling en analyse van de onderzoeksgegevens binnen het empirisch gedeelte van het onderzoek. Allereerst wordt het conceptueel model dat in hoofdstuk 1 is geïntroduceerd verder uitgewerkt. Het conceptueel model geeft de verbanden tussen de centrale begrippen in het onderzoek weer. Daarna wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op het karakter van het onderzoek, waarna de operationalisering wordt beschreven in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 wordt de keuze voor de respondenten beargumenteerd en wordt de vertaling van de theoretische concepten naar de topiclijst besproken. Paragraaf 4.6 gaat in op de methodologische verantwoording van het onderzoek. In paragraaf 4.7 wordt de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek uiteengezet.

4.2 CONCEPTUEEL MODEL

In hoofdstuk 1 zijn de onderzoeksvragen en het globale conceptuele model besproken. Aan de hand van de besproken theorie in het theoretische kader is het conceptuele model verder uitgebreid. Uit de theorie is duidelijk geworden dat zowel de regierol als de energietransitie een relatie heeft met het beleidsproces binnen een provincie. Het beleidsproces vormt de context van de regierol en energietransitie en vanuit het beleidsproces worden ook de kaders en doelstellingen duidelijk voor zowel de regierol als de energietransitie. In hoofdstuk 2 wordt duidelijk dat de regierol van de provincie een complexe regierol is en daarmee uit verschillende onderdelen bestaat, dit is ook weergegeven in het conceptueel model. De regierol van de provincie wordt eerst ingedeeld naar de mate van governance. Deze analyse zegt iets over de mate van regie, die wordt uitgedrukt in een sturingsstijl en wordt verdiept aan de hand van het vijf S-en model. Ook

geeft het type regisseur meer duidelijkheid over de regierol van de provincie. In dit onderzoek wordt na analyse van de regierol de koppeling gelegd met de energietransitie binnen provincies. Daarbij is het succes van de regierol, wat wordt geanalyseerd aan de hand van regiecomponenten, van invloed op de mate waarin de regierol bijdraagt aan de energietransitie binnen provincies. Het gedetailleerde conceptuele model is hieronder weergegeven in figuur 15.

FIGUUR 15: CONCEPTUEEL MODEL



4.3 KARAKTER VAN HET ONDERZOEK

Door middel van kwalitatief onderzoek wordt een antwoord op de centrale vraag gezocht. Doordat het gaat om de achterliggende motieven en gedachten bij de regierol die wordt ingenomen, is het belangrijk om een diepte onderzoek te doen en bij een kleine groep respondenten dieper op de vragen in te gaan. Er zullen hiervoor minder gestructureerde diepte interviews worden gehouden met de respondenten. Om motieven en gedachten te achterhalen is het belangrijk om de zaken te benaderen vanuit het perspectief van de deelnemers aan het onderzoek. Op deze manier wordt het duidelijk welke regierol de provincies aannemen en wat de uitwerking hiervan is op de energietransitie.

Het zal bij dit onderzoek gaan om een 'comparative design', omdat er wordt gekeken naar contrasterende cases. Door een vergelijking te maken kunnen sociale processen beter worden begrepen. (Bryman, 2008, p. 58) Het is belangrijk om zowel op de verschillen als de overeenkomsten tussen de cases te letten.

Casestudie

Er is gekozen om de cases van de provincie Drenthe en Zuid-Holland met elkaar te vergelijken. In beide provincies wordt er aandacht besteed aan de energietransitie en beide provincies focussen daarbij in hun beleid op de vormen windenergie, geothermie en biomassa. Daarnaast is Zuid-Holland de meest dichtbevolkte, maar ook de meest vervuilende en energieverslindende provincie van Nederland (Dutch Research Institute for Transitions et al., 2013). Drenthe daarentegen is een provincie die veel inzet op hernieuwbare energieopwekking en dan ook een groot deel van de provinciale financiële middelen hieraan besteed (zie paragraaf 5.2.2). De overeenkomst in de opgave voor de energietransitie en de verschillen in context en omgang hiermee, maken deze twee provincies tot interessante casestudies.

4.4 OPERATIONALISERING

De concrete vertaling van een begrip in meetbare termen heet operationaliseren (Baarda e. a., 2006). Het begrip regierol moet vertaald worden in meetbare termen om het te kunnen onderzoeken. Aan de hand van de operationalisering van de regierol van de provincie die leidt tot verschillende indicatoren, moet uit het onderzoek duidelijk worden welke regierol de provincies innemen en wat het succes van deze regierol is.

In paragraaf 3.4 zijn de verschillende indicatoren van de regierol besproken. Er wordt gekeken naar de mate van governance, waarbij de maatlat government-governance wordt gebruikt voor de operationalisering. Aan de hand van verschillende onderwerpen, die zijn onderverdeeld in criteria en karakteristieken kan een beeld worden verkregen van de mate van governance van de regierol en de sturingsstijl waarbinnen deze regierol valt. Een overzicht van de maatlat government-governance is opgenomen in bijlage 1. Tevens is hierin een uitleg te vinden van de betekenis van de verschillende karakteristieken binnen de maatlat. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de uitwerking van deze verschillende karakteristieken binnen de verschillende sturingsstijlen.

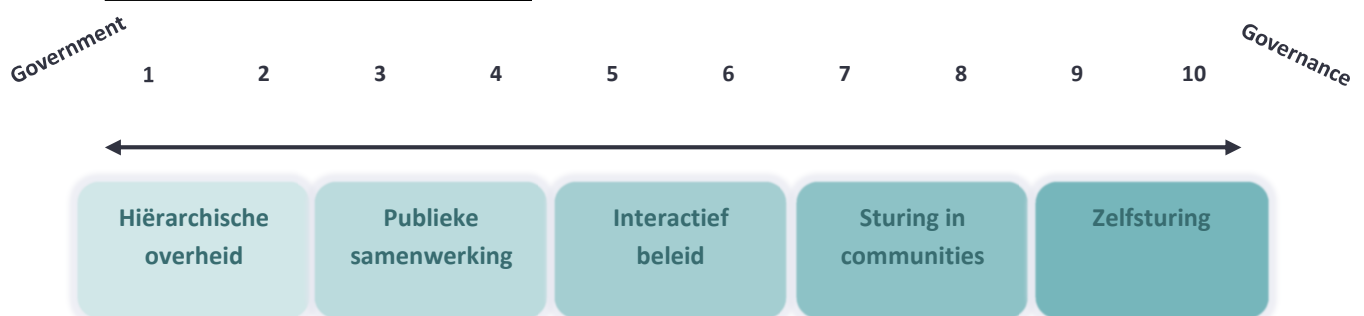
Een belangrijk onderdeel van het meten van de mate van government/ governance van een beleidsproces is het combineren of aggregeren van oordelen (Vreke et al., 2009, p. 30). Om deze reden is er in de maatlat (Vreke et al., 2009) een score toegekend aan de verschillende sturingsstijlen. Om de mate van governance te kunnen onderzoeken en de uitkomsten tussen de verschillende provincies te kunnen vergelijken is in dit onderzoek ook een score toegekend aan de verschillende aspecten van government-governance.

In de maatlat (Vreke et al., 2009, p. 30) wordt gesteld dat 'kwantificeren' mogelijk is doordat 'voor iedere karakteristiek de beschrijvingen een logische volgorde hebben.' De

kwantitatieve score is de indicator voor de mate waarin een beleidsproces zuiver government of governance is. Met de score wordt zo aangeduid tussen welke sturingsstijlen of binnen welke sturingsstijl het beleidsproces zich bevindt. Een impliciete veronderstelling hierbij is dat de sturingsstijlen allemaal evenveel van elkaar verschillen en dat daarmee de afstand, ofwel het verschil, tussen twee opeenvolgende sturingsstijlen (bij benadering) gelijk is. In de maatlat (Vreke et al., 2009) zijn de sturingsstijlen zo gekozen dat zo goed mogelijk aan dit beeld wordt voldaan. Echter kan dit niet worden gegarandeerd. Het gaat bij de twee sturingsstijlen aan het begin en aan het eind van de maatlat om uitersten van volledige government of volledige governance, daarom zullen deze sturingsstijlen logischerwijs meer verschillen dan de middelste sturingsstijlen onderling. De maatlat wordt in dit onderzoek daarom vooral gebruikt om een indicatie te krijgen van de mate van government en governance en de sturingsstijl die daarmee samenhangt.

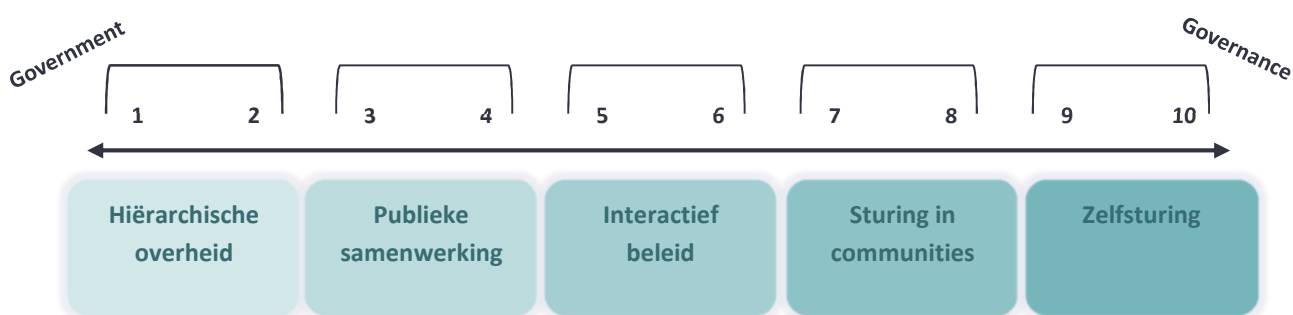
De vragen die tijdens de interviews zijn gesteld waren ten eerste gericht op de verschillende karakteristieken binnen de aspecten van government/governance. Er is voor gekozen om de antwoorden te kwantificeren middels een schaal van 1 tot en met 10. Dit is een gebruikelijke methode van onderzoek en daarmee kan worden verondersteld dat de respondenten bekend zijn met de impliciete betekenis van de scores. De situatie van absolute government is aangeduid als een 1 en de situatie bij absolute governance als een 10. Dit resulteert in de situatie zoals weergegeven in figuur 16.

FIGUUR 16: KWANTIFICATIE STURINGSSTIJLEN



Om de gegeven cijfers toe te kunnen kennen aan één van de vijf sturingsstijlen, zijn de cijfers afgerond op hele cijfers. Zo kunnen de cijfers 1 en 2 worden gekenmerkt als de sturingsstijl 'hiërarchische overheid', de cijfers 3 en 4 als 'publieke samenwerking', de cijfers 5 en 6 als 'interactief beleid', de cijfers 7 en 8 als 'sturing in communities' en de cijfers 9 en 10 als 'zelfsturing'. Dit is weergegeven in figuur 17.

FIGUUR 17: KOPPELING KWANTITATIEVE WAARDERING EN STURINGSSTIJLEN



Ten tweede waren de vragen aan de externe respondenten gericht op het succes van de regierol van de provincies. Hiervoor wordt een uitwerking gebruikt van de succescomponenten die volgens Pröpper et al. (2004, p. 17-19) vereist zijn voor een succesvolle regierol. Een uitwerking van deze succescomponenten is besproken in paragraaf 3.5.

4.5 RESPONDENTEN EN TOPICLIJST

De diepte-interviews zijn gehouden met respondenten binnen de provincies. Zo is informatie verkregen over de mate van governance van de regierol die de provincies innemen en de sturingsstijl waaronder deze regierollen vallen. Naast respondenten die werkzaam zijn binnen de provincies, zijn ook respondenten geïnterviewd die betrokken zijn bij het proces van zowel geothermie als windenergie, maar niet werkzaam zijn binnen de provincie. Zo is meer informatie verkregen over de mate van succes die de ingenomen regierol heeft. De lijst met geïnterviewde respondenten is weergegeven in tabel 2 en 3.

TABEL 2: RESPONDENTEN CASE DRENTHÉ

Respondenten provincie Drenthe	Organisatie	Onderwerp
J. van der Heide	Provincie Drenthe <i>programmamanager energieprogramma</i>	Intern energietransitie
A. van Harten	Provincie Drenthe <i>projectcoördinator team milieu</i>	Intern energietransitie
E. Bots	Windunie Development <i>directeur</i>	Extern windenergie
K. Voshaart	Actiegroep Storm <i>voorzitter</i>	Extern windenergie
C. Ruhé	Initiatief aardwarmte Erica <i>contactpersoon</i>	Extern geothermie

TABEL 3: RESPONDENTEN CASE ZUID-HOLLAND

Respondenten provincie Zuid-Holland	Organisatie	Onderwerp
R. Geurts	Provincie Zuid-Holland <i>coördinator energieprogramma</i>	Intern energietransitie
B. Verschoor	Provincie Zuid-Holland <i>coördinator windenergie</i>	Intern windenergie
M. Sweep	Coöperatie Deltawind <i>directeur</i>	Extern windenergie
J. Hiemstra	Wind & Co <i>directeur</i>	Extern windenergie
T. Duijvestijn	Initiatief geothermie Duijvestijn Tomaten <i>eigenaar</i>	Extern geothermie

De onderwerpen die aan bod kwamen tijdens de interviews zijn weergegeven in een topiclijst (bijlage 3). Allereerst wordt bij elk interview een introductie gegeven van het onderzoek en de achtergrond ervan. Hierna volgen een aantal algemene vragen die bij elk interview gelijk zijn. Deze vragen gaan over de achtergrond van de respondent, dus de functie en de relatie met het onderwerp. Vervolgens worden er vragen gesteld aan de hand van de topiclijst. Er is een verschil in de topiclijst voor de interne respondenten en de externe respondenten. Zoals al eerder aangegeven wordt er bij de diepte-interviews met de interne respondenten gefocust op de invulling die aan de regierol wordt gegeven en de mate van governance die hierbij hoort. Bij de interviews met de externe respondenten wordt de focus gelegd op het succes die de ingenomen regierol heeft. Dit is terug te zien in de verschillende topiclijsten die voor de interviews zijn gebruikt. Deze zijn terug te vinden in de bijlage 3. De topiclijsten behandelen de belangrijkste onderwerpen binnen dit onderzoek, die naar voren zijn gekomen in het conceptueel model (figuur 15).

De diepte-interviews worden uitgewerkt en vervolgens aan de hand van 'labelen' geanalyseerd per onderwerp. Een tekstuele uitwerking van de interviews is terug te vinden in de externe bijlage bij dit onderzoek. Deze is op te vragen via de auteur van het onderzoek of de onderwijsinstelling Universiteit Utrecht.

In hoofdstuk 4 is beschreven dat ervoor is gekozen om de respondenten te vragen een cijfer te geven voor de verschillende karakteristieken. Gebleken is dat de verschillen in perceptie die de respondenten hebben en de verschillen in persoonlijke referentie groot zijn. Zo is het voorgekomen dat er cijfers werden gegeven die niet tot dezelfde sturingsstijl behoorden als de argumentatie die werd gegeven voor de cijfers. Om deze reden is ervoor gekozen om

de argumentatie zwaarder te laten wegen en hier vervolgens een passend cijfer aan te geven. De feitelijk gegeven cijfers door de respondenten hebben hierbij geen toegevoegde waarde en besloten is om deze dan ook weg te laten in de analyse van de mate van governance. Zo is er dus enkel de argumentatie gebruikt die is gegeven voor de verschillende karakteristieken. Cijfers die zijn gevraagd over een mening zijn wel opgenomen in de analyse, omdat deze een mate van tevredenheid uitdrukken. Cijfers over de mate van tevredenheid met bepaalde aspecten worden ook gegeven vanuit een persoonlijke context, maar dit verandert niet betekenis van de waarde. Het cijfer staat bij alle respondenten gelijk aan de mate van tevredenheid en zijn daarom wel tegen elkaar af te zetten.

4.6 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De besproken indicatoren van regie zijn gebruikt in de analyse van de regierol van de casestudies. De in paragraaf 3.3.1. besproken methode van Vreke et al. (2009) voor het bepalen van de mate van governance binnen een beleidsproces, wordt in dit onderzoek gebruikt voor het geven van een analyse van de regierol van de provincie Drenthe. Indicatoren waarmee de mate van governance in een beleidsproces kan worden bepaald zijn weergegeven in de 'Maatlat Government-Governance' (Vreke et al., 2009). Deze indicatoren zijn onderverdeeld onder de aspecten 'Actoren', 'Spelregels', 'Inhoud', 'Sturing' en 'Invloed'. Elk aspect bestaat uit verschillende criteria en deze zijn vervolgens uitgewerkt in karakteristieken. Een volledig overzicht van alle karakteristieken en een beschrijving hiervan is opgenomen in bijlage 1.

In de interviews die gehouden zijn met de provincie zijn de verschillende aspecten aan bod gekomen. Bij toepassing van de maatlat op de situatie in de praktijk is echter gebleken dat de respondenten niet alle onderdelen van de maatlat konden beschrijven. Doordat er een discrepantie bestaat tussen de theoretische indicatoren en de praktijksituatie binnen de provincies, is ervoor gekozen om voor de verschillende aspecten de criteria en karakteristieken als leidraad te gebruiken en niet als vereisten. Zo is gebleken dat binnen het aspect 'Spelregels' voor Zuid-Holland de karakteristieken 'Vaststellen besluit' en 'Beheersing structuur' en voor Drenthe 'Coördinatie' en ook 'Beheersing structuur' niet eenduidig zijn te beschrijven door de respondenten. Dit is ook het geval bij de karakteristiek 'Oriëntatie dominant discours' van aspect 'Inhoud' voor zowel Drenthe als Zuid-Holland. Bij het aspect 'Sturing' is gebleken dat de respondenten van alle vier de karakteristieken ('Aantal discourses', 'Verhoudingen tussen discourses', 'Oriëntatie dominant sturingsdiscours' en 'Typen interventies') geen duidelijk beeld hadden. Deze karakteristieken zijn dan ook niet direct teruggekomen in de vragen in de interviews, maar door het beeld wat door de verschillende respondenten is gegeven over de regierol van de provincie, bleek er uiteindelijk wel een beeld te kunnen worden gevormd van het aspect 'Sturing'.

4.7 BETROUWBAARHEID EN GELDIGHEID

Voor het beoordelen van de waarde van een onderzoek zijn de drie criteria betrouwbaarheid, herhaalbaarheid en geldigheid (validiteit) van belang. Bij kwalitatief onderzoek blijkt herhaalbaarheid van het onderzoek altijd moeilijk te waarborgen. Een herhaling van het onderzoek wordt dan ook niet vaak uitgevoerd. Wel is het hierbij van belang dat de genomen beslissingen binnen het onderzoek goed worden beargumenteerd en dat er aandacht wordt besteed aan de onderzoeksmethodologie. Bij kwalitatief onderzoek is het van belang dat er wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 45-49).

Betrouwbaarheid hangt samen met de vraag of dezelfde resultaten verkregen zullen worden indien het onderzoek herhaald zou worden. Bryman (2012, p. 46) stelt dat iets een onbetrouwbaar resultaat is als er geen vertrouwen is in de consistentie ervan. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen zijn er binnen dezelfde respondentengroep, interviews gehouden met meerdere relevante actoren. Daarnaast is er voor het houden van de interviews een test-interview gehouden en is hier een reflectiemoment op geweest. Ook zijn de uitspraken die zijn toegeschreven aan respondenten, indien mogelijk, door de respondenten zelf geverifieerd.

Geldigheid van het onderzoek komt voort uit het oprechtheidsvraagstuk. Het gaat hierbij om de vraag of een meting wel daadwerkelijk hetgeen meet dat het zegt te meten. Vanzelfsprekend kan een meting alleen geldig zijn als die ook betrouwbaar is. Geldigheid is onder te verdelen in interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de vraag of de conclusies die getrokken worden wel overeenkomen met de theorie. Externe validiteit gaat over de mogelijkheid van generaliseerbaarheid van de conclusies. Het risico zit bij kwalitatief onderzoek met name in de externe validiteit (Bryman, 2012, p. 47-48, 389-390). Ondanks dat het onderzoek plaatsvindt in zeer specifieke context, zijn de resultaten alsnog generaliseerbaar. Om de generaliseerbaarheid van het onderzoek te waarborgen is er gekozen voor meer dan één casestudie. Naast dat er specifieke situaties zijn die per casestudie verschillen zullen de onderwerpen die worden onderzocht bij elke provincie binnen Nederland toepasbaar zijn.

Het resultaat van de interviews en de data-analyse worden gepresenteerd en besproken in respectievelijk hoofdstuk vijf en zes. In de volgende hoofdstukken wordt tevens een beschrijving gegeven van de casestudies om meer inzicht te krijgen in de context van het onderzoek.

5.1 INLEIDING

Het doel van dit hoofdstuk is om een overzicht te geven van de regierol die de provincie Drenthe inneemt binnen de energietransitie.

Allereerst zal er een beleidsanalyse worden gegeven van het energiebeleid en de context daarvan, hierbij wordt vooral ingezoomd op de ruimtelijke aspecten en de windenergie- en geothermieprojecten. Daarna wordt de ambitie van de provincie met betrekking tot de invulling van de regierol besproken, zoals deze naar voren komt in beleidsdocumenten.

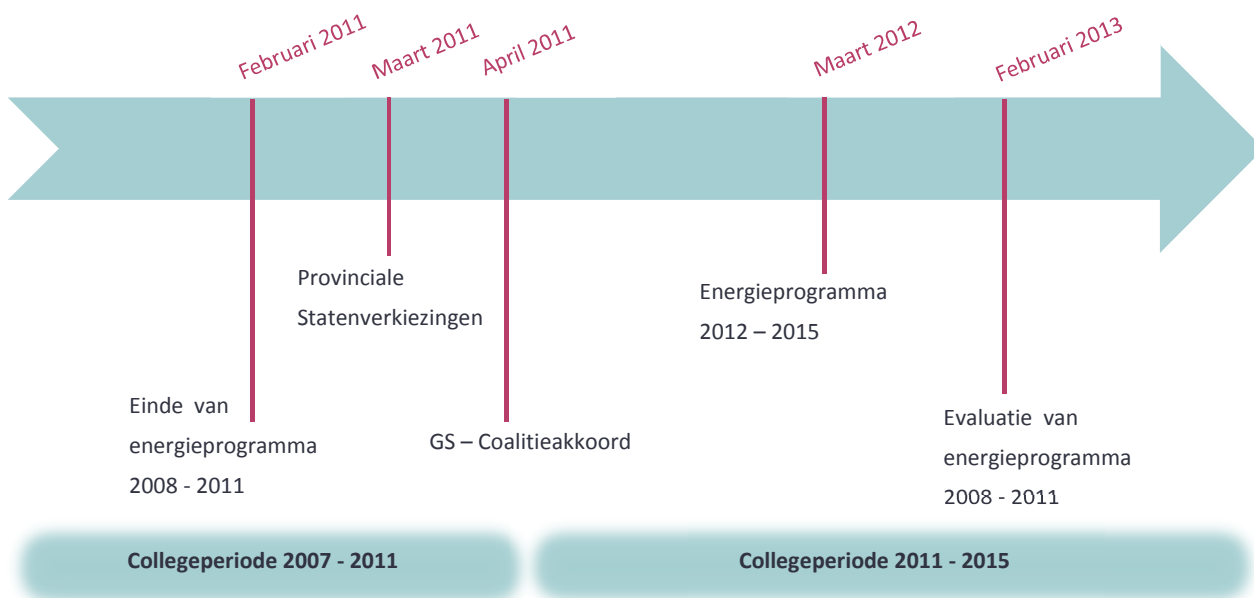
Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven worden er voor het empirisch onderzoek verschillende groepen respondenten geïnterviewd. Voor deze case zijn de geïnterviewde respondenten weergegeven in de tabel 2 (hoofdstuk 4).

Aan de hand van de resultaten van de interviews kan er vervolgens een analyse worden gegeven van de mate van governance binnen de regierol die de provincie Drenthe inneemt. De mate van governance geeft vervolgens meer informatie over de sturingsstijl waar de regierol van de provincie Drenthe binnen valt. De sturingsstijl die naar voren is gekomen door de analyse met behulp van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) kan worden gekoppeld aan het vijf S-en model (Hupe et al., 1997), waardoor de sturingsstijl verder kan worden uitgewerkt en er een nauwkeuriger beeld ontstaat van de verschillende aspecten die belangrijk zijn binnen de regierol van de provincie Drenthe.

Vervolgens zal er aandacht worden besteed aan de resultaten uit de interviews over het succes van de regierol die de provincie Drenthe inneemt binnen de energietransitie. Het succes van de regierol zal worden besproken aan de hand van de vier regiecomponenten die Pröpper et al. (2004) beschouwen als vereisten voor succesvolle regie.

Tot slot zal aan het eind van dit hoofdstuk de conclusies van de verschillende paragrafen worden besproken.

5.2 BELEIDSCONTEXT



5.2.1 Positionering provinciaalbeleid

Mede door bezuinigingen kunnen voor de realisatie van energieprojecten in afnemende mate regionale en rijksmiddelen worden ingezet. Om deze reden vormt Europa een steeds belangrijkere rol voor regionale overheden. Binnen het energieprogramma 2012-2015 zal daarom worden verkend of energieprojecten in aanmerking komen voor Europese financiering. (Provincie Drenthe, 2012a, p.9)

In de energievisie (Provincie Drenthe, 2012a, p. 3) wordt gesteld dat het van belang is om buiten de grenzen van Drenthe, maar ook buiten de grenzen van Nederland te kijken, omdat het energievraagstuk zich niet alleen laat oplossen binnen deze grenzen. Om deze reden heeft Drenthe in 2010 ingezet op deelname aan een aantal Interregprojecten om zo internationale samenwerking verder uit te breiden. Drenthe streeft ernaar om de internationale samenwerking nog effectiever vorm te geven en naast het werken aan de doelstellingen ook een Europees netwerk op te bouwen om zo ervaring op te doen in internationaal verband. (Provincie Drenthe, 2012a)

5.2.2 Financiën

Het totale begrootte provinciale budget van de provincie Drenthe voor 2013 is volgens het CBS (2013) €346.400.000, -. Dit budget wordt ingezet op tien verschillende programma's namelijk, waarvan het thema energie valt onder 'Programma 8 - Groen Drenthe: Klimaat en Energie'.

Voor het dit programma is voor 2013 €18.400.000, - begroot. Hiervan zal 14,7 miljoen gaan naar de Drentse Energie Organisatie (DEO) (organisatie wordt toegelicht in 5.2.3) en 3,7 miljoen is beschikbaar voor het programma 'Klimaat en Energie' zelf. De doelstelling van het programma 'Klimaat en Energie' is bijdragen aan de doelstellingen voor CO₂-reductie en de productie van hernieuwbare energie (Provincie Drenthe, 2013), waardoor concluderend kan worden gesteld dat er 3,7 miljoen euro beschikbaar is voor de energietransitie. (Provincie Drenthe, 2012b)

5.3 ENERGIEBELEID

5.3.1 Politiek

Na de verkiezingen op 2 maart 2011 wordt het huidige college van Gedeputeerde Staten (GS) in Drenthe gevormd door PvdA en VVD. In het 'Collegeprogramma 2011-2015: Focus en verbinding in Drenthe' (Klip-Martin et al., 2011) wordt de visie van GS voor Drenthe beschreven. De visie geeft onder andere aan dat Drenthe zich in 2030 internationaal moet positioneren op de energiemarkt. (Klip-Martin et al., 2011)

Energie wordt nadrukkelijk genoemd in het collegeprogramma, want door de financiële positie van de provincie wordt er de focus gelegd op vier onderdelen waarvan energie er één is. Er wordt in het collegeprogramma gesteld dat:

'Het thema energie is voor ons van grote economische betekenis. Wij leveren een bijdrage om minder afhankelijk te zijn van fossiele brandstoffen, mede gelet op de huidige spanningen in de wereld. Bovendien willen we de wereld ook voor toekomstige generaties leefbaar houden. Daarnaast zijn uiteraard de ruimtelijke implicaties van belang; in de loop der tijd ontstaan zo nieuwe energielandschappen.'(Klip-Martin et al., 2011)

De Veenkolonie en Zuidoost-Drenthe worden aangewezen als het proefgebied voor de energietransitie en innovatie in de landbouw. De provincie Drenthe heeft te maken met krimp en deze ontwikkeling wordt als kans gezien om zo ruimte te creëren en zal er beleidsmatige ruimte worden gegeven door de regelgeving te beperken in de Veenkoloniën.

5.3.2 Beleidsvisie

De politieke visie op energie wordt beleidsmatig verder uitgewerkt in het energieprogramma 2012-2015. De provincie Drenthe actualiseert elke vier jaar het energieprogramma.

In het nieuwe programma is ervoor gekozen om te sturen op economische motieven, omdat het sturen op economische motieven effectiever is gebleken voor het doelbereik dan het sturen op duurzaamheidsdoelstellingen. Hiermee wordt het thema energie meer in economisch perspectief geplaatst. Om de uitvoering mogelijk te maken zal vanuit het provinciale beleid voor ruimtelijke-economische ontwikkeling de noodzakelijke randvoorwaarden moeten worden geschepd.

Daarom zijn er strategische programmadoelen en randvoorwaardelijke succesfactoren geformuleerd voor het energieprogramma 2012-2015.

Vanuit de ambities, gepresenteerd in de energievisie, wordt vervolgens een vertaalslag gemaakt naar de uitvoering.

5.3.3 Uitvoering

Naast de benadering vanuit economisch perspectief is ervoor gekozen om focus aan te brengen in de uitvoering, wat voor een smallere basis moet zorgen. Om concrete resultaten te boeken wordt vooral ingezet op robuustheid van projecten, zakelijkheid en een evenwichtige aanpak in de energieketen. De inhoudelijke focus gaat daarmee uit naar robuuste projecten in de keten van de biobased economy (productie, distributie, kennis en innovatie) en de energietransitie (parken).

Er zijn een aantal projecten opgestart in het vorige programma die nog zullen doorlopen. Hierbij levert de provincie beleidsmatige ondersteuning aan externe partijen of gaat het om activiteiten waarvoor de provincie beleidskaders formuleert. Voorbeelden van projecten die nog doorlopen zijn windenergie en de inzet op WKO.

Een belangrijk uitgangspunt in de uitvoering is dat er een investeringsbereidheid moet bestaan. De provincie heeft de volgende uitvoeringsinstrumenten beschikbaar om de partijen op een zakelijke wijze bij te kunnen staan:

Drentse Green Deal

De Drentse Green Deal is een zakelijke overeenkomst die tussen een organisatie en de provincie waarin de provincie inspanningen voor ondersteuning formuleert op basis van een voorgenomen investering of inspanning van de betreffende organisatie. Er worden voornamelijk afspraken gemaakt over het toekennen van provinciale middelen bij

voornamelijk innovatieve projecten, projecten met onrendabele top en voor gezamenlijk onderzoek. De Drentse Green Deals worden afgesloten op de thema's biomassaproductie, groengasproductie, infrastructuur voor biogas/groen gas, afzet groen gas, energietransitie(park), warmtenetten en onderzoek en onderwijs (Energy College en Energy Academy).

Voor de Drentse Green Deals wordt een reglement opgesteld waarin wordt beschreven waaraan een voorstel moet voldoen en onder welke voorwaarden provinciale middelen worden toegekend. In het reglement zal in ieder geval worden bepaald dat het moet gaan om concrete initiatieven die snel resultaat hebben, dat het initiatief in voldoende mate zal bijdragen aan de provinciale doelstellingen en dat het initiatief rendabel moet zijn en tot nieuwe economische activiteiten moet leiden of tot kostenbesparingen voor bedrijven en burgers.

Regelingen

Binnen het huidige programma wil de provincie Drenthe weer, binnen de uitvoeringsfocus, nieuwe regelingen en instrumenten ontwikkelen en inzetten. In het eerste programma Klimaat en Energie zijn een aantal succesvolle instrumenten ontwikkeld die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het eindresultaat van het programma. Het gaat hierbij om de eerder beschreven Drentse Green Deal, maar daarnaast ook de Generieke Regeling Drentse Green Deals. Ook zal er waar mogelijk aangesloten worden bij bestaande en nog te ontwikkelen rijksregelingen (Green Deal, Topsectorenbeleid, Innovatiecontracten en dergelijke) en Europese regelingen (Interreg, EFRO en dergelijke).

Drentse Energie Organisatie (DEO)

In 2011 heeft de provincie Drenthe de Drentse Energie Organisatie opgericht. De DEO is opgericht om de transitie naar vormen van hernieuwbare energieopwekking te versnellen en zo een bijdrage te leveren aan de Europese en nationale doelstellingen ten aanzien van hernieuwbare energie, door het inzetten van revolverende middelen en het leveren van kennis aan projecten. De DEO wordt gefinancierd door het programma Energie en valt als stichting buiten de provinciale organisatie. Provincie Drenthe, 2012a; Provincie Drenthe, 2013)

De stichting is een financierings- en investeringsmaatschappij die de energietransitie wil versnellen, door binnen het provinciale energiebeleid de rol van aanjager en accelerator van hernieuwbare energieprojecten te vervullen. Hiervoor worden financiële instrumenten en kennis ingezet. In tabel 4 worden de doelstellingen en de te behalen resultaten van de DEO weergegeven, om zo te zorgen voor een versnelling van de energietransitie.

TABEL 4: DE INVULLING VAN DE BELEIDSOPGAVE ENERGIETRANSITIE

Beleidsopgave	Doelstelling per thema	Resultaten
Versnellen energietransitie naar duurzame energie.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Drenthe staat bekend als een provincie met een gunstig vestigingsklimaat voor duurzame energieprojecten. ■ Drenthe levert een relevante bijdrage aan de Europese en Nationale doelstellingen ten aanzien van duurzame energie. ■ Het voor projectfinanciering beschikbaar budget is revolverend ingezet. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eind 2013 bestaat de portfolio van DEO uit 25 projecten. ■ Eind 2013 zitten 8 projecten in de financieringsfase. ■ Eind 2013 zijn 7 financieringsovereenkomsten afgesloten. ■ Eind 2013 is het volledige budget van de subsidie per boekjaar dat beschikbaar is voor projectfinanciering gereserveerd voor projecten.

Bron: Provincie Drenthe, 2012a

5.4 AMBITIE REGIEROL

In het collegeprogramma (Klip-Martin et al., 2011) wordt door GS omschreven dat de provincie ondernemingen, instellingen en burgers goed van dienst moet zijn door hen snel door wet- en regelgeving te leiden. Volgens GS zit de kracht van de provincie in het verbinden van partners om de (gebieds)opgaven te realiseren. De provincie is vooral regisserend, stimulerend en ontwikkelingsgericht en daar waar nodig of wettelijk vereist is de provincie ook ondersteunend en toetsend. Voor de realisatie van opgaven brengt de provincie binnen het netwerk partijen bij elkaar en daar waar financiële ondersteuning aan de orde is komen revolverende fondsen als eerste in aanmerking. GS stellen dat bij de werkwijze van de provincie het beste een zakelijke houding past en er daarbij voor heldere afspraken in de vorm van contracten met partners wordt gekozen, zoals wordt gedaan bij de Drentse Green Deals. (Klip-Martin et al., 2011)

In het energieprogramma 2012-2015 (Provincie Drenthe, 2012a) komt naar voren dat de energiedoelstellingen grotendeels worden gerealiseerd door derden. 'De markt is aan zet en de provincie vervult hierbinnen vooral de rol van verbinder en faciliterend regisseur' (Provincie Drenthe, 2012a, p. 9). Dit is conform de stelling van GS die stelt dat de regierol van de provincie niet betekent dat de provincie altijd de hoofdrol zal vervullen. 'De provincie laat juist kracht zien door anderen de hoofdrol te laten spelen' (Klip-Martin et al., 2011, p. 8).

Uit de interviews¹ blijkt dat binnen de provincie Drenthe bij beleidsontwikkeling het besef is gegroeid dat binnen het transitie management de externe partijen niet alleen bij de uitvoering, maar vroegtijdig moeten worden betrokken bij het opstellen van beleid. De energietransitie vindt de provincie Drenthe erg belangrijk, daarom is het ook één van de weinige speerpunten waarop de provincie inzet met mensen en middelen.

Het gaat bij de energietransitie wel om een gekozen taak, het is geen wettelijke taak van de provincie. De provincie vindt dat ze daarin een verantwoordelijkheid te nemen heeft. De

provincie zet in op stimuleringsbeleid en het mobiliseren van de omgeving. Het Rijk heeft genoeg doorzettingsmacht, via de Rijkscoördinatieregeling, maar het Rijk heeft de provincie nodig voor het benodigde draagvlak in de regio. De provincie zorgt vervolgens dat ze zelf de regie in handen nemen om het proces goed te kunnen begeleiden.

Zowel bij windenergie als bij geothermie is er besloten dat zodra een project bijdraagt aan de doelstelling de provincie zich ervoor in zal zetten. Verder zit binnen windenergie geen krachtige rol meer van de provincie. Dit is een ontwikkeling die goed op zichzelf kan staan in de markt, dit hoeft de provincie niet verder te stimuleren. Bij geothermie hebben de projecten vaak nog wel een zetje nodig, ook financieel. De ontwikkelingen van geothermie zitten nog niet in hetzelfde stadium als bij windenergie.

Bij beide ontwikkelingen is het wel een taak van de provincie om een integrale afweging te maken, bij windenergie bovengronds en bij geothermie ondergronds. Van Harten¹ stelt dat de provincie zich juist voor dit schaalniveau verantwoordelijk voelt en dat het integraal afwegen van alle aspecten ook typisch een taak is die bij de provincie past.

De regierol zoals deze op dit moment wordt uitgevoerd bij de provincie komt in de buurt van de ambitie die de provincie heeft over de invulling van deze regierol. Door Van Harten en Van der Heide¹ wordt hier een zeven voor gegeven op een schaal van één tot en met tien. Van der Heide¹ beargumenteert hierbij dat de huidige regierol ervoor zorgt dat het de goede kant op gaat, maar dat dit nog niet hard genoeg gaat en om deze reden is er nog verbetering mogelijk. Van Harten¹ voegt hieraan toe dat wanneer wordt gekeken naar het behalen van de doelstellingen hier eerder een vier of vijf passend zou zijn. Dit heeft vooral te maken met de politieke ambitie om in 2050 een energieneutrale situatie te bereiken. Vanuit deze ambitie zijn de ambities voor 2020 opgesteld die nodig zijn om de doelstellingen in 2050 te halen. Doordat er niet bekeken is wat er mogelijk is tot 2020 zijn deze doelstellingen te ambities. Als echter wordt bekeken welke rol de provincie inneemt en hoe er met het energiedoel wordt omgegaan dan is een zeven zeker passend.

5.5 MATE VAN GOVERNANCE

Aan de hand van vijf verschillende aspecten wordt bekeken in hoeverre er sprake is van government dan wel governance. De aspecten die hiervoor worden gebruikt zijn afgeleid uit het onderzoek 'Maatlat Government-Governance' (Vreke et al., 2009), zoals besproken in hoofdstuk 3. De aspecten zijn actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed. Na een beschrijving van het aspect zal worden weergegeven onder welke sturingsstijl het gegeven cijfer valt en hoe dit te plaatsen is binnen de mate van governance. Aan de hand van de mate van government/governance zal meer duidelijk worden over de mate van regie binnen de provincie Drenthe. De onderstaande beschrijvingen van de verschillende aspecten

zijn gebaseerd op de interviews gehouden met Van Harten en Van der Heide¹, Bots², Voshaart⁴ en Ruhé³, tenzij anders is aangegeven.

5.5.1 Beschrijving aspecten maatlat

Actoren

Participerende actoren

Er wordt allereerst besproken wat de diversiteit van de actoren is. Uit de interviews blijkt dat Van Harten en Van der Heide¹ vanuit de provincie Drenthe, te maken hebben met dezelfde actoren, maar het onderwerp van de communicatie is van andere aard, respectievelijk vanuit beleidsmatig oogpunt dan wel met het oog op projectinitiatieven. Vrijwel alle verschillende groepen actoren zijn bij het beleidsproces betrokken, namelijk overheden, maatschappelijk middenveld, regionale actoren, kennisinstellingen, bedrijven variërend van MKB tot groot industrieel, partijen zoals milieufederaties.

Burgers als individu zijn echter niet de doelgroep van de provincie. Het eerste loket voor de burger is de gemeente. Burgers verenigd in een groter initiatief zouden wel de doelgroep kunnen zijn, echter zijn deze niet betrokken bij het beleidsproces. Organisaties waar de provincie veel mee te maken heeft zijn in toenemende mate lokale hernieuwbare energie corporaties. Wil een organisatie binnen het beleidsproces van de provincie Drenthe invloed uitoefenen, dan moet het wel ongeveer hetzelfde aggregatieniveau hebben. Verklaring die daarvoor wordt gegeven is dat er door financiële middelen moet worden gekozen voor een robuustheid van een ontwikkeling, zoals ook duidelijk is geworden uit de energievisie van de provincie Drenthe die eerder is besproken (Provincie Drenthe, 2012a). Het standpunt ten opzichte van de participeren actoren in de processen blijkt ook uit de interviews gehouden met Bots², Voshaart⁴ en Ruhé³.

Er kan worden geconcludeerd dat de actoren die betrokken zijn bij het beleidsproces de overheid, het maatschappelijk middenveld en de regionale actoren zijn. Deze beschrijving komt dan ook overeen met het cijfer 5,5.

Government

Governance

Overheid	Overheid en maatschappelijk middenveld	Overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	Individen	Civil society
----------	--	---	-----------	---------------

Setting van participatie

Het is hierbij de vraag in welke institutionele omgeving de actoren participeren. Het kenmerk van Drenthe is volgens Van Harten¹ dat iedereen weet te vinden. De mate van openheid binnen het beleidsproces krijgt het cijfer tien, omdat de houding die van volledige samenwerking en openheid is. In de praktijk blijkt echter dat het vaak dezelfde partijen zijn die bij het beleidsproces betrokken zijn. In de praktijk blijkt dat er nog wel de marktperceptie bestaat van een niet volledig open netwerk.

Naast dat de provincie een volledig open netwerk ambieert, neemt de provincie ook de rol op zich om actief aan het netwerk te bouwen en daarmee actief op zoek te gaan naar actoren om aan het netwerk toe te voegen. De mate waarin dit actief gebeurt, verschilt per onderwerp.

De markt waarin de provincie opereert vertegenwoordigt een hele pluriforme doelgroep. Dit maakt het lastig om ervoor te zorgen dat alle groepen actoren vertegenwoordigd zijn. In de praktijk is het ook zo dat voor een bepaald initiatief de voorzitter van een organisatie die een doelgroep vertegenwoordigd er niet veel in ziet om mee te werken, maar dat een individu die in eerste instantie wordt vertegenwoordigd door de organisatie wel graag deel wil zijn van een specifieke ontwikkeling. Om deze reden is het lastig om goed te weten hoe de actoren zijn vertegenwoordigd. De provincie is zoekende naar de juiste manier om de openheid van het proces te kunnen uitdragen en hoe ervoor gezorgd kan worden dat de overheid optimale aansluiting vindt bij de markt.

Er kan worden gesteld dat het feitelijk gaat om een volledig open netwerk, maar wel met de kanttekening dat in de praktijk niet alle actoren de provincie even goed weten te vinden.

Cijfer vanuit argumentatie: 9

Government

Overheidsbureaucratie	Formeel beleidsnetwerk	Beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	Communities met procesbegeleiders	Open netwerk
-----------------------	------------------------	---	-----------------------------------	--------------

Governance

Spelregels

Voor het aspect van de spelregels wordt er gekeken naar de besluitvorming, opgesplitst in 'vaststellen spelregels' en 'vaststellen besluit', entreeregels voor actoren en de procesbeheersing, opgesplitst in coördinatie en beheersing van de structuur.

Besluitvorming

Er is gekeken naar de wijze waarop de spelregels tot stand komen en hoeveel overleg hierbij plaatsvindt. Het gaat hierbij om de vraag op welke manier er een kader wordt opgesteld? Er wordt een beleidskader opgesteld door de provincie; bij het opstellen van dit beleidskader worden wel gesprekken gevoerd met externe actoren om erachter te komen wat de mogelijkheden zijn en het kader te kunnen afstemmen op de ontwikkelingen in de markt.

Cijfer vanuit argumentatie: 3,5

Government

Opgelegd	Informele onderhandeling	In overleg; consensus	Gezamenlijk ontwikkeld	Door daden
----------	--------------------------	-----------------------	------------------------	------------

Governance

Ook is de wijze waarop besluiten over onder andere probleem en oplossingen, worden genomen en wie deze besluiten nemen van belang (Vreke et al., 2009). De vraag is dan in hoeverre er een kader is van waaruit deze beslissingen kunnen worden genomen? Of er een visie is met structuur en doorwerking in het uiterste geval van government of dat het gaat om een aaneenschakeling van ad hoc keuzes in het uiterste geval van governance?

Voor Van der Heide¹ kan beoordelen in hoeverre het beleidskader dat wordt opgesteld een kader geeft om besluiten te nemen. Hij geeft aan dat hij hier niet ontevreden over is. Daarbij geldt wel dat een kader kan worden gemaakt en dat daar gemotiveerd vanaf kan worden geweken. Er zijn maximale inspanningen gedaan om te zorgen dat de besluiten vanuit het kader kunnen worden genomen. Er zijn reglementen opgesteld waarin duidelijk wordt of iets wel of niet kan worden toegekend. Om deze reden wordt het cijfer 9 gegeven voor de mate waarin besluiten kunnen worden genomen vanuit een kader. Dit cijfer betekent dat de mate van government een 9 krijgt, dat betekent dat de mate van governance een 2 krijgt. Uit de beschrijving van de situatie blijkt echter dat er wel kan worden afgeweken van het kader, maar dat er een sterke visie ligt als kader. Daarmee ligt de beschrijving tussen de twee verschillende sturingsstijlen hiërarchische overheid en publieke samenwerking in.

Cijfer vanuit argumentatie: 2,5

Government

Governance

Visie, structuur, doorwerking	Formele onderhandeling	Uitruil op basis van consensus	Uitzonderen	Aaneenschakeling van ad hoc keuzes
-------------------------------	------------------------	--------------------------------	-------------	------------------------------------

Entreeregels actoren

Het gaat bij de entreeregels voor de actoren om de regels die bepalen welke actoren tot het beleidsproces kunnen toetreden. Deze karakteristiek ligt dicht aan tegen de eerder besproken setting van participatie. Daaruit bleek dat er geen regels bestaan voor actoren om toe te treden tot het proces. Daarbij blijkt dat er alleen cultureel regels bestaan, omdat er een discrepantie bestaat tussen de mate van openheid van een netwerk die de provincie ambieert en de situatie in de praktijk. Dit duidt op voornamelijk culturele regels. Zoals eerder gezegd is de provincie op dit moment zoekende naar een manier om deze culturele regels zoveel mogelijk weg te nemen.

Cijfer vanuit argumentatie: 7,5

Government

Governance

Gesloten deuren	Lobby	Vertegenwoordiging	Culturele regels	Geen regels
-----------------	-------	--------------------	------------------	-------------

Inhoud

Inhoudelijk discours

Van belang is het aantal discourses, dus de diversiteit aan discourses over inhoudelijke problemen die in het beleidsproces een plaats hebben (Vreke et al., 2009). Uit het interview blijkt dat er enkele verschillende discourses zijn. Het aantal hangt af van het onderwerp, maar over het algemeen blijkt dat het gaat om veel verschillende discourses.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5

Government

Governance

Eén	Enkele	Veel	Eén	Nul
-----	--------	------	-----	-----

Daarnaast is gekeken naar de verhoudingen tussen inhoudelijke discourses. Er is specifiek gekeken naar de mate van strijd of synergie tussen de verschillende discourses in het

beleidsproces. In hoeverre is er synergie mogelijk tussen de meningsverschillen vanuit verschillende belangen die er bestaan binnen het netwerk vanuit de verschillende actoren?

In de interviews komt naar voren dat je niet kan veronderstellen dat je ooit alle actoren op één lijn krijgt, als provincie moet je ervoor zorgen dat je een platform weet te creëren met de sfeer waarin kan worden onderhandeld, zodat een stap verder kan worden gekomen. Van Harten¹ stelt dat het ook samenhangt met de Drentse cultuur. Deze is vaak wollig en niet rechtuit vergeleken met andere provincies. Het grote voordeel is dat er veel inspanning wordt verricht om de verstandhouding zo te houden dat een stap verder gekomen kan worden. Het gevoel dat er samen moet worden gewerkt om verder te komen is heel sterk, vooral door de karakteristieken van de Drentse cultuur zoals deze naar voren is gekomen in de interviews. Daar wordt een hoog cijfer voor gegeven, namelijk een 9,5. Het is iets anders of ook daadwerkelijk bij elkaar wordt gekomen en er dus sprake is van synergie.

In de praktijk blijkt dat het in Drenthe sneller dan in andere provincies lukt om tegenovergestelde partijen toch bij elkaar te brengen en een akkoord te sluiten. Van der Heide¹ stelt dat 'de sfeer in Drenthe is over het algemeen zo dat de inzet op synergie vanuit alle partijen komt, maar dat wil niet zeggen dat je optimale synergie bereikt. Uiteindelijk moet je daarin een compromis zien te maken of iemand moet zijn wonden likken.' Dus de inzet op synergie krijgt een 9,5, maar dat kan ook vertragend werken. In de Drentse cultuur van overleg, met de saamhorigheid kan men eindeloos blijven praten en proberen de verstandhouding te regelen. De stelling van Van Harten¹ is echter dat je uiteindelijk op deze manier toch tot beter gedragen oplossingen komt. Van der Heide¹ voegt daaraan toe: *'alleen ga je sneller, maar samen kom je verder.'*

Concluderend gaat het dus niet zozeer om strijd dan wel synergie tussen de discourses, maar is er veel begrip voor de verschillende discourses. Deze kunnen dus naast elkaar bestaan binnen een beleidsproces en vanuit die situatie wordt er geprobeerd om inhoudelijke stappen binnen het beleidsproces te zetten. Uiteindelijk zal hiervoor inhoudelijk synergie nodig zijn op een overeenstemming te komen voor een oplossing op een specifiek probleem. Het is hiervoor niet nodig dat er synergie in de discourses plaatsvindt, maar binnen de co-existent van de verschillende discourses wordt gezocht tot een mogelijkheid tot overeenstemming over een inhoudelijk onderwerp. Het cijfer is gegeven voor de mate waarin er respect is voor de verschillende discourses, dat is erg hoog en uit de bovenstaande beschrijving blijkt ook dat er vanuit een situatie van co-existent van discourses inhoudelijk synergie wordt gezocht.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5

Geen	Strijd	Co-existent; respectvol voor andere discoursen	Synergie	Vluchtige contacten
------	--------	--	----------	---------------------

Oriëntatie inhoud

Hierbij is het object waarop het discours gericht is van belang. Dit kan variëren van specifiek tot generiek, wat inhoud dat dezelfde oplossing ‘overal’ toepasbaar wordt geacht. De kwaliteit of feitelijke inhoud van de discoursen is hier niet aan de orde. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk het lastig is om eenduidig te stellen wat de oriëntatie is van het dominante discours. In de praktijk met veel verschillende discoursen is vaak onduidelijk welke zaken tot het dominante discours behoren. Wel is gebleken dat hoe specifiek het onderwerp wordt binnen het beleidsproces hoe meer strijd er ontstaat vanuit belangen. Binnen het beleidsproces wordt over het algemeen steeds verder ingezoomd en de overkoepelende visie binnen een proces wordt daarmee steeds specifieker. Daarnaast is het ook onduidelijk welke zaken worden gedefinieerd tot een discours en wanneer het gaat over een meningsverschil. Deze zaken kunnen in een gedetailleerd onderzoek naar de verschillende discoursen binnen dit specifieke beleidsproces wellicht wel worden geanalyseerd.

Toegespitst op energietransitie is het zo dat partijen deel kunnen nemen in het beleidsproces voor een energietransitie en dat er globale discoursen kunnen bestaan waardoor de motieven voor deelname al erg kunnen verschillen. Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 1 zijn er politieke, economische en klimaatmotieven die kunnen leiden tot een erkenning van het belang van deelname aan het beleidsproces van energietransitie.

Sturing

Sturingsdiscours

Ook bij sturingsdiscours wordt er gekeken naar hoeveel verschillende relevante sturingsdiscoursen er relevant zijn. Uit het interview wordt duidelijk dat de sturingsdiscoursen geen grote rol innemen binnen het beleidsproces. Het is dan ook onduidelijk binnen de provincies hoe over de rol van de provincies door externe partijen wordt gedacht. Bij de provincie Drenthe zijn er ervaringen met het ontvangen van complimenten over de regierol die de provincie inneemt, al zijn deze positieve geluiden schaars. Er zijn geen gevallen bekend waarbij er erg veel ontevredenheid was met de manier waarop de regierol wordt

ingevuld door de provincie. Er wordt ook bij dit onderwerp gewezen op het verband met de Drentse cultuur waarbij weinig positieve en negatieve gevoelens worden geuit. Over het algemeen bestaat er het idee dat externe partijen tevreden zijn over de regierol die de provincie inneemt.

Invloed

Gebruik middelen

Er wordt gekeken naar de machtsbronnen die in het beleidsproces zijn ingezet. De variatie loopt van formele posities en vastgelegde bevoegdheden, via het gewicht of belang van de achterban, tot elke mogelijke machtsbron (Vreke et al., 2009). De provincie Drenthe gebruikt binnen het beleidsproces van de energietransitie formele posities en procedures, maar daarnaast ook het netwerk als machtsbron.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5

Government

Formele posities, vaste procedures	Procedures, rechten	Standpunten, achterban, belangen	Creativiteit en expertise (kennis)	Alles
------------------------------------	---------------------	----------------------------------	------------------------------------	-------

Governance

Spreiding middelen

Er wordt zowel naar de spreiding van de materiële middelen als geld, grond, rechten en dergelijke gekeken, als naar immateriële als kennis, status, kwaliteit menskracht, enzovoorts gekeken. Het is vooral van belang hoe deze middelen zijn verdeeld over de verschillende actoren in het beleidsproces. Zo wordt duidelijk of deze middelen erg geconcentreerd bij één actor zit of verspreid zijn over alle actoren.

Van der Heide¹ stelt dat de energietransitie een transitie is die gepaard gaat met veel investeringen en daarvoor is veel geld nodig. Deze investeringen moeten voor het overgrote deel uit de markt komen, omdat dit geld niet bij de provincie zit. Via deze invalshoek liggen de materiële middelen vooral bij de markt. Daar komt bij dat de overheid hierin een stimulerende rol heeft dat betekent zo stelt Van der Heide¹ dat 'onze euro is eerder de laatste euro dan de eerste euro'. Dit wordt ook duidelijk bij de voorwaarde dat het risico aan de ondernemerskant groter moet zijn dan het risico van de provincie bij investeringen. Een voorbeeld dat Van der Heide¹ geeft is dat een economische doelstelling binnen de huidige programmaperiode van het energieprogramma is dat er een investering moet worden uitgelokt van 300 miljoen euro, dat afgezet tegen de circa 8 miljoen euro die de provincie beschikbaar heeft voor deze periode ondersteunt het idee dat het merendeel

van de investering ergens anders vandaan moet komen. Dat is de situatie tussen de provincie en de actoren in algemene zin.

Tussen de verschillende actoren is een duidelijk scheefgetrokken situatie waarbij je een aantal grote bedrijven hebt en zelfs grote investeringsmaatschappijen van buiten de regio, die een plek zoeken om en rendabele investering te doen. Duidelijk wordt dat deze partijen een veel grotere kracht hebben dan de maatschappij in Drenthe, die kracht is hiermee vergeleken minimaal. Er zijn geen grote industriegebieden of havens. Drenthe is een groene provincie en vergeleken met andere provincies zit er relatief veel minder power in de maatschappij. Dit zorgt ervoor dat het verschil tussen de regionale kleine bedrijven en de paar grote marktpartijen erg groot is. De verdeling tussen de actoren is bijzonder scheef, je hebt een paar grote bedrijven, zoals Attero, NAM en DSM en daarnaast zijn er veel hele kleine bedrijfjes. Het hangt wel af van het onderwerp binnen het beleidsproces van de energietransitie. Bij windenergie en geothermie gaat het om een aantal grote spelers. Bij zonne-energie daarentegen is de verdeling heel diffuus, omdat er hier veel verschillende burgers en bedrijven zijn die allemaal investeren in een zonnepaneel en zo materiele middelen inzetten. Om die reden wordt er een vijf gegeven als cijfer voor spreiding, maar dit is inclusief de situatie van de zonne-energie. Bij alleen winenergie en geothermie zou dit cijfer lager liggen. Binnen de focus van dit onderzoek wordt gericht op windenergie en geothermie.

Het gaat bij de materiële middelen niet alleen om geld maar ook om zaken als grond, rechten en dergelijke en om deze reden kan gesteld worden dat er sprake is van enige spreiding, maar met monopolies.

Cijfer vanuit argumentatie: 3,5



Bij de immateriële middelen blijkt uit de interviews dat er een grotere spreiding is van deze middelen. Afgezien van een aantal grote spelers is de slag die in Drenthe gemaakt moet worden met betrekking tot de energietransitie afhankelijk van een heleboel kleine spelers. Hierbij gaat het vooral om immateriële middelen. De spreiding van immateriële middelen is daarmee groot binnen het beleidsproces.

Cijfer vanuit argumentatie: 6,5

Government

Governance

Relatief geconcentreerd	Enige spreiding, maar met monopolies	Grote spreiding	Grote spreiding	Zeer grote spreiding
-------------------------	--------------------------------------	-----------------	-----------------	----------------------

5.5.2 Analyse maatlat Drenthe

De cijfers die zijn gegeven voor de verschillende karakteristieken binnen de maatlat leiden tot conclusies over de verschillende aspecten van de mate van governance.

Allereerst is ingegaan op het aspect 'Actoren'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Participerende actoren: 5,5
- Setting van participatie: 9

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 5.

Tabel 5: Cijfers provincie Drenthe behorende bij aspect 'Actoren'

Actoren	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Participerende actoren	Overheid	Overheid en maatschappelijk middenveld	Overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	Individen	Civil society
Setting van participatie	Overheidsbureaucratie	Formeel beleidsnetwerk	Beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	Communities met procesbegeleiding	Open netwerk

Opvallend is dat er een groot verschil is tussen de cijfers op de verschillende onderdelen en de sturingsstijl die hierbij hoort. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de setting van de participatie in grote mate als governance wordt opgesteld, maar er in werkelijkheid een drempel bestaat voor actoren deelnemen aan het proces. Hieruit blijkt dat de mate van governance in de praktijk lager ligt dan wordt geambieerd en er dus een discrepantie

bestaat tussen de setting van de participatie en de daadwerkelijk participerende actoren in praktijk.

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 7,25 op het aspect 'Actoren'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'sturing in communities'.

Ten tweede is ingegaan op het aspect 'spelregels'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Vaststellen spelregels: 3,5
- Vaststellen besluit: 2,5
- Entreeregels actoren: 7,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 6.

Tabel 6: Cijfers provincie Drenthe behorende bij aspect 'Spelregels'

Spelregels	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Vaststellen spelregels	Opgelegd	Informele onderhandeling	In overleg; consensus	Gezamenlijk ontwikkeld	Door daden
Vaststellen besluit	Visie, structuur, doorwerking	Formele onderhandeling	Uitruil op basis van consensus	Uitzonderen	Aaneenschakeling van ad hoc keuzes
Entreeregels actoren	Gesloten deuren	Lobby	Vertegenwoordiging	Culturele regels	Geen regels

Er bestaat een groot verschil tussen de waardering van de karakteristieken die gaan over de besluitvorming en de entreeregels voor actoren. De entreeregels voor actoren hebben een grote mate van governance, maar in de praktijk blijkt dat de besluitvorming meer neigt naar een government situatie. Deze discrepantie kan samenhangen met de discrepantie die is geconstateerd bij het onderwerp actoren. Er wordt een meer governance-georiënteerd proces geambieerd, waardoor de entreeregels voor actoren meer governance zijn. Echter blijkt dat in de praktijk situatie veel besluiten en spelregels nog steeds worden vastgesteld op een meer government-georiënteerde manier.

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 5,25 op het aspect 'Spelregels'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Interactief beleid'.

Ten derde is ingegaan op het aspect 'inhoud'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Aantal discourses: 5,5
- Verhoudingen tussen discourses: 5,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat government-governance in de onderstaande tabel 7.

Tabel 7: Cijfers provincie Drenthe behorende bij aspect 'Inhoud'

Inhoud	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Aantal discourses	Eén	Enkele	Veel	Eén	Nul
Verhoudingen tussen discourses	Geen	Strijd	Co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	Vluchtige contacten

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 5,5 op het aspect 'Inhoud'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Interactief beleid'.

Tot slot is ingegaan op het aspect 'invloed'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Gebruik machtsbronnen: 5,5
- Spreiding materiele middelen: 3,5
- Spreiding immateriële middelen: 6,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat government-governance in de onderstaande tabel 8.

Tabel 8: Cijfers provincie Drenthe behorende bij aspect 'Invloed'

Invloed	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Gebruik machtsbronnen	Formele posities, vaste procedures	Procedures, rechten	Standpunten, achterban, belangen	Creativiteit en expertise (kennis)	Alles
Spreiding materiële middelen	Geconcentreerd	Enige spreiding, maar met monopolies	Grote spreiding	Grote spreiding	Zeer grote spreiding
Spreiding immateriële middelen	Relatief geconcentreerd	Enige spreiding, maar met monopolies	Grote spreiding	Grote spreiding	Zeer grote spreiding

Er zijn geen opvallende uitschieters binnen de waardering van het onderwerp invloed. Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 5,25 op het aspect 'Invloed'. Deze score valt binnen de sturingstijl 'Interactief beleid'.

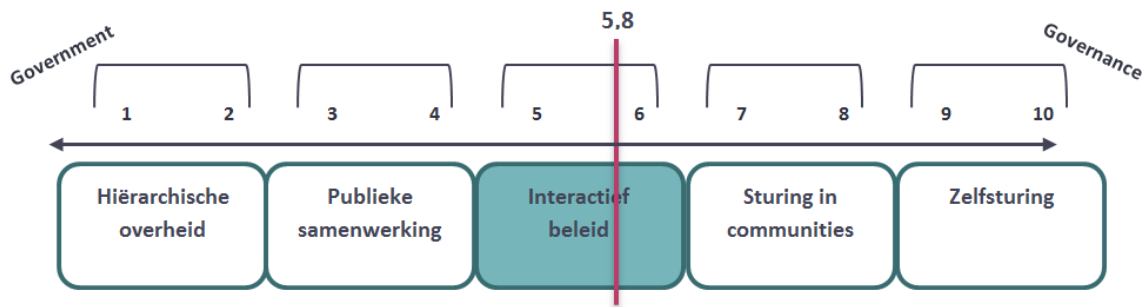
Als al deze cijfers worden gecombineerd dan blijkt dat het beleidsproces van de energietransitie binnen de provincie Drenthe een 5,8 scoort binnen de mate van government-governance. De berekeningen hiervan zijn in de onderstaande tabel 9 gepresenteerd.

TABEL 9: OVERZICHT VAN DE SCORES VOOR PROVINCIE DRENTHE OP ALLE ASPECTEN

	Score karakteristiek	Criteriumscore	Aspectscore
Aspect actoren			$(5,5+9)/2= 7,25$
participerende actoren		5,5	
<i>participerende actoren</i>	5,5		
setting participatie		9	
<i>setting participatie</i>	9		
Aspect spelregels			$(3+7,5)/2= 5,25$
besluitvorming		$(3,5+2,5)/2= 3$	
<i>vaststellen spelregels</i>	3,5		
<i>vaststellen besluiten</i>	2,5		
entreeregels		7,5	
<i>entreeregels voor actoren</i>	7,5		
procesbeheersing			
<i>coördinatie</i>			
<i>beheersing structuur</i>			
Aspect inhoud			5,5
inhoudelijk discours		$(5,5+5,5)/2= 5,5$	
<i>aantal discourses</i>	5,5		
<i>verhouding tussen discourses</i>	5,5		
oriëntatie inhoud			
<i>oriëntatie dominante discourses</i>			
Aspect sturing			
sturingsdiscours			
<i>aantal discourses</i>			
<i>verhouding tussen discourses</i>			
oriëntatie sturing			
<i>oriëntatie dominante discourses</i>			
<i>type interventie</i>			
Aspect invloed			$(5,5+5)/2= 5,25$
gebruik middelen		5,5	
<i>gebruik machtsbronnen</i>	5,5		
spreiding middelen		$(3,5+6,5)/2= 5$	
<i>spreiding materiële middelen</i>	3,5		
<i>spreiding immateriële middelen</i>	6,5		
Totaalscore			$(7,25+5,25+5,5+5,25)/4= 5,8$

Met een cijfer 5,8 betekent dit dat de mate van governance valt onder de beschrijving van 'Interactief beleid'. De mate van government-governance bevindt zich daarmee net naast het midden. Er is gebleken dat sommige aspecten van het beleidsproces meer een government insteek hebben en andere aspecten hebben meer een governance insteek. Uiteindelijk komt het redelijk in het midden uit met een beperkte tendens naar governance. Dit wordt weergegeven in de onderstaande figuur 18.

FIGUUR 18: TOTALE CIJFER REGIEROL DRENTH GEPLAATST OP DE 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE'



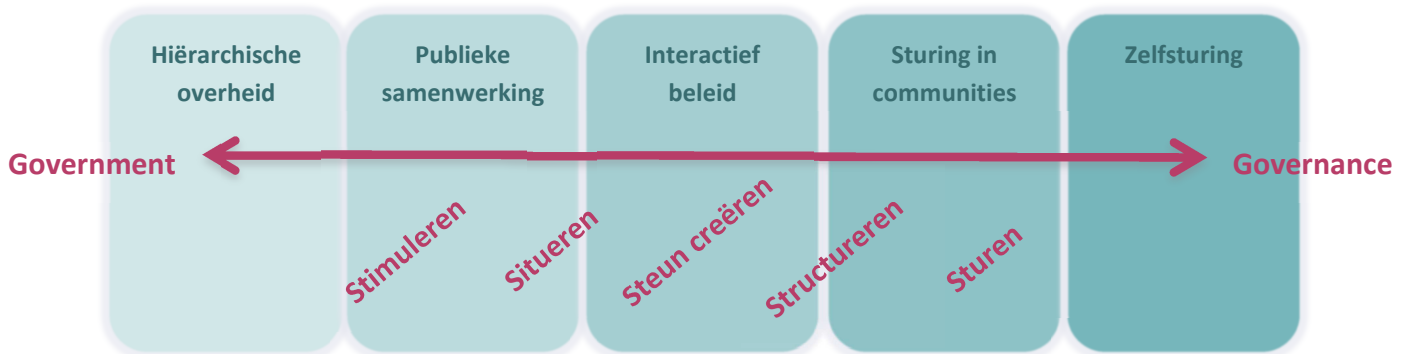
5.6 STURINGSSTIJL

Uit een analyse van de mate van governance van het beleidsproces van de energietransitie, blijkt dat op een schaal van één tot en met tien, waarbij het cijfer één staat voor totale government en het cijfer tien staat voor volledige governance, de provincie Drenthe een 5,8 scoort. Dit is in overeenstemming met de sturingsstijl 'interactief beleid' met een lichte neiging naar 'sturing in communities', zoals opgesteld door Vreke et al. (2009). Voor Drenthe kan nu de gehanteerde sturingsstijl worden beschreven aan de hand van de verschillende karakteristieken zoals deze wordt omschreven door Vreke et al. (2009).

In Drenthe wordt een sturingsstijl gehanteerd waarbij naast overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen, ook regionale actoren betrokken zijn in het beleidsproces. Besluiten worden genomen doordat de actoren afstemmen en onderhandelen in formele (en relatief) statische beleidsnetwerken. Wie er aan het proces deelneemt ligt open. 'Bij interactieve besluitvorming kan een grote diversiteit aan inhoudelijke- en sturingsdiscoursen bestaan. Hier bestaat ook relatief veel tolerantie voor, maar uiteindelijk wordt men wel geacht bereid te zijn om tot een compromis te komen'(Vreke et al.,2009). De middelen zijn ongelijk verspreid over actoren waarbij er grote concentraties van macht optreden bij actoren met veel materiele middelen. Bovendien hebben actoren elkaar nodig, omdat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat. 'Overheden hebben wel een relatief sterke machtspositie. Het initiatief voor de besluitvorming zal waarschijnlijk bij één of enkele overheden liggen. Er is daarnaast een ontwikkeling gaande waarbij het steeds vaker voorkomt dat overheden nadrukkelijk niet de sturende actoren zijn,

maar meer worden gezien als één van de deelnemende organisaties, die op min of meer gelijke voet staan met andere betrokkenen. Als er echter formele besluiten moeten worden genomen zijn overheden wel altijd in beeld. De besluiten hebben een meer specifiek karakter dan bij de voorgaande stijlen, maar generieke maatregelen blijven een rol spelen' (Vreke et al., 2009).

FIGUUR 19: SCHEMATISCHE WEERGAVE KOPPELING 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE EN HET VIJF S-EN MODEL



Bij koppeling tussen de mate van governance aan het vijf S-en model van Hupe et al. (1997) is gebleken dat een mate van governance in het beleidsproces die hoort bij 'interactief beleid' overeenkomt met de regievorm 'Steun creëren' binnen het vijf S-en model.

Uit de interviews^{1,2,3,4} is gebleken dat de kenmerken van de regievorm 'steun creëren', zoals de faciliterende houding, het actief onderhouden van het netwerk en het organiseren van draagvlak, ook naar voren komen in de regierol zoals de provincie Drenthe die op dit moment inneemt. Opvallend is dat in de interviews duidelijk is geworden dat bij het opstarten van nieuwe projecten of het initiëren van nieuw beleid er meer kenmerken zijn terug te vinden van de regievorm stimuleren. Naarmate het project langer loopt en bij een succesvol verloop van een project neigt de regievorm meer in de richting van 'structureren' en 'sturen'.^{1,2,3,4}

5.7 SUCCES VAN DE REGIEROL

5.7.1 Invulling regierol provincie

Uit beleidsdocumenten blijkt dat de regierol die de provincie Drenthe binnen het energiebeleid inneemt vooral gaat om het verbinden en stimuleren van partijen vanuit een ontwikkelingsgerichte gedachte. Waar nodig wordt ook financieel ondersteund, maar deze financiële ondersteuning is niet het belangrijkste binnen de regierol.

Als de huidige regierol van de provincie wordt afgezet tegen de ambitie die de provincie heeft in het invullen van de regierol, dan wordt hiervoor vanuit de provincie het cijfer 7

gegeven¹. Door externe actoren wordt er gemiddeld een 6 gegeven voor de waardering van de regierol. De waardering bij het geothermieproject (een 9³) compenseert het gemiddelde cijfer (een 4,5^{2,4}) dat is gegeven voor de regierol van de provincie bij windenergie.^{1,2,3,4}

Wat betreft de geothermie heeft de provincie vooral een faciliterende rol gespeeld. Belangrijk was de financiële ondersteuning bij het project, welke essentieel was voor het slagen van het project. Er is onderzoek bekostigd en aanloopkosten zijn gefinancierd. 'Ze faciliteren en zijn meedenkend [...]. Dat is wat je in feite van een overheid verwacht. Het zou mooi zijn als ze het project draaien en dan aan ons geven. Maar zo hoeft de wereld niet in elkaar te zitten.'³ Nog steeds is de provincie betrokken bij het project en speelt een verbindende en stimulerende rol. Ruhé³ geeft het cijfer 9 voor de regierol van de provincie.

Zowel Bots² als Voshaart⁴ geven aan dat bij het windenergieproject de Drentse Monden/Oostermoer de provincie Drenthe geen bevoegd gezag is, maar wel de betrokken overheid bij de ruimtelijke ordening in het gebied. 'En logischerwijs een belangrijke gesprekspartner is bij het bepalen waar en hoe zo'n windmolenpark eruit komt te zien', aldus Bots^{2,2,4}.

De provincie Drenthe zou wel graag meer de sturing naar zich toe trekken binnen dit project.^{2,4} Dat zorgt ervoor dat de provincie Drenthe een actor is met eigen belangen en een eigen visie over het project. Er is een gebrek is aan een gezamenlijke beleidslijn. Hierdoor is er geen duidelijke regierol van de provincie Drenthe binnen dit proces.^{2,4}

Voshaart⁴ spreekt over 'een draak van een proces' als het gaat om de ontwikkeling van windpark de Drenthe Monden/Oostermoer. Tien jaar geleden waren er al plannen voor de ontwikkeling van een windmolenpark, daar hebben de gemeente en de provincie destijds niet mee ingestemd, aldus Voshaart⁴. Voshaart⁴ geeft aan dat de initiatiefnemers vervolgens de plannen hebben ingediend bij het Rijk op het moment dat de Rijkscoördinatieregeling dit mogelijk maakte en nu het gevoel te hebben te worden gegijzeld door de Rijkscoördinatieregeling. Zoals ook Bots² aangaf heeft de provincie vervolgens geprobeerd de regierol terug te krijgen, maar is daarin de afgelopen jaren tot het moment van het interview (september 2013) niet geslaagd.⁴

Voshaart⁴ geeft aan dat hij vindt dat de provincie wel goed communiceert in vergelijking met de initiatiefnemers, bijvoorbeeld over het plan wat ze indienen voor de MER-rapportage. Dit is vooral te zien aan de avonden die worden gehouden waarin de plannen worden gepresenteerd. Voshaart⁴ geeft wel aan dat er wordt gecommuniceerd, maar niet goed wordt geluisterd door de provincie. Zo wordt er niet altijd antwoord gegeven op de vragen die worden gesteld. Om deze reden geeft Voshaart⁴ het cijfer 5, een onvoldoende, voor de regierol van de provincie.

5.7.2 Analyse regiecomponenten

In deze paragraaf wordt gekeken naar het succes van de regierollen aan de hand van de vier componenten, namelijk 'overzicht over de situatie', 'verantwoording over het geheel afleggen', 'gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten' en 'organiseren van samenwerking', die Pröpper et al. (2004) aangeven als vereisten voor een succesvolle regierol. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5) zijn deze succescomponenten besproken en zijn de activiteiten per component weergegeven in tabel 1. In de interviews^{1,2,3,4} met de provincie Drenthe en actoren die betrokken zijn bij de energietransitie, specifiek windenergieprojecten of geothermieprojecten, maar buiten de provinciale organisatie vallen, zijn de vier verschillende componenten aan bod gekomen. In het interview geeft Van der Heide¹ het project rondom het afvalverwerkingsbedrijf Attero bij Wijster als een voorbeeld van een succesvol project. De provincie heeft in dat project een belangrijke rol gespeeld door in het verleden een besluit te nemen dat Attero niet uit mocht breiden met verbrandingslijnen, voordat de restwarmte beter werd benut. Vanuit dit besluit is het transitiepark bij Wijster ontstaan en dit terrein begint zich nu ook te vullen met andere partijen. Vaak komen deze partijen bij dit terrein terecht via het netwerk van de provincie. De provincie speelt bij dit project dus een verbindende rol.¹

Overzicht over de situatie

In het interview met de provincie Drenthe¹ wordt duidelijk dat de provincie een goed overzicht heeft over de situatie, waarbij er een scheiding is tussen uitvoering en beleid. Hiermee gaat het over een situatie over het gehele energiebeleid. Door de respondenten is gemiddeld het cijfer 6,7 gegeven voor de mate waarin de provincie het overzicht heeft.^{2,3,4}

Bots² geeft hiervoor in tegenstelling tot Voshaart⁴ en Ruhé³ een onvoldoende. Dit cijfer is vooral gegeven vanuit de vergelijking met andere provincies, waar over het algemeen de provincies beter op de hoogte zijn. Er vindt regelmatig overleg plaats op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, maar Bots² geeft aan niet direct door de provincie op de hoogte te worden gehouden van de gang van zaken.² Als verklaring hiervoor geeft Bots² aan 'ik denk dat alle partijen met wie we tot nu toe gesproken hebben in enige mate het overzicht hebben, maar dat het minder goed is dan het zou kunnen zijn als je echt open bent naar elkaar.'²

Zowel Voshaart⁴ en Ruhé³ geven aan het gevoel te hebben dat de provincie vrij goed op de hoogte is van de situatie en daar ook actief mee bezig te zijn. Voshaart⁴ maakt daarbij wel de kanttekening dat wanneer platform Storm lastige vragen stelt, er geen reactie op komt. Dit aspect zou dan ook volgens Voshaart⁴ veel beter kunnen.

Verantwoording over het geheel afleggen

Van Harten¹ stelt dat een veelgehoorde feedback is dat het vrij bijzonder is dat ambtenaren van de provincie Drenthe meedenken met de ondernemer en zo betrokkenheid tonen. Ruhé³ noemt ook het meedenken als positief en beoordeelt de mate van betrokkenheid van de provincie bij het geothermieproject dan ook erg hoog, omdat de provincie bij het begin van het project graag betrokken wilde zijn en dit ook blijven. Gemiddeld wordt wel door externen het cijfer 6,3 gegeven^{2,3,4}, dit komt doordat zowel Bots² als Voshaart⁴ aangeeft ontevreden te zijn met de mate van betrokkenheid van de provincie. Bots² geeft daarbij aan dat de provincie wel erg betrokken is, maar deze betrokkenheid wordt als een negatieve betrokkenheid ervaren. Dit komt doordat de betrokkenheid van de provincie ervoor zorgt dat de machtsdiscussie in het proces steeds opnieuw aan de orde wordt gesteld en dat zorgt voor veel onduidelijke communicatie. Wat wel als positief wordt ervaren is dat windenergie als zodanig niet ter discussie wordt gesteld.² Voshaart⁴ geeft als argument voor de lage waardering van betrokkenheid: 'de provincie kiest voor de politieke weg en staat niet voor haar bewoners vind ik.'⁴

Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten

De cijfers die zijn gegeven door Bots² en Voshaart⁴ over de mate waarin er een gezamenlijke visievorming wordt gestimuleerd door de provincie, zijn respectievelijk een 5 en 6. Zowel Bots² als Voshaart⁴ geven aan dat een belangrijk argument om dit cijfer te geven een tekortschietende communicatie is.

Er is een duidelijk verschil in visie binnen het project. Bots² geeft aan dat het bij dergelijke projecten niet noodzakelijk is om overeenstemming over alles te bereiken, maar dat het wel belangrijk is om op fundamentenniveau een gezamenlijke visie te hebben. Bij het project de Drentse Monden is dat tot het moment van interview (september 2013) niet goed het geval geweest. De communicatie was hierbij van groot belang, omdat zeker de communicatie naar de omgeving tot dat moment niet eenduidig was. Er was geen regie op de communicatie. Verschillende partijen brachten verschillende informatie naar buiten, dit zorgde voor verwarring.² Voshaart⁴ geeft ook aan dat er vanuit de provincie niet een hele duidelijke visie wordt neergezet en dat de provincie niet actief op zoek is naar draagvlak. De provincie probeert het wel, maar Voshaart⁴ vindt de communicatie te eenzijdig om hierin te slagen. Dit komt een gezamenlijke visievorming rond het project niet ten goede.

Bij het geothermieproject geeft Ruhé³ aan dat de provincie meerdere keren ideeën heeft gehad en meegedacht heeft in koersen, maar dat deze koers niet altijd gevolgd is door Initiatief Aardwarmte Erica. Daarbij geeft Ruhé³ aan dat de provincie niet de koers kan bepalen voor de ondernemers. De provincie zoekt namelijk meer zekerheden en minder

rendement dan de ondernemers. 'De verdeling tussen zekerheid en rendement hebben wij ergens anders liggen dan de provincie.'³

Vooraf in het begin van het proces heeft de provincie het proces begeleid, 'maar ze zitten niet zo kort erop dat ze óns begeleiden.'³ Bij het opstarten van het project was de samenwerking intensiever dan nu. Later is de provincie niet afgehaakt omdat de ondernemers andere ideeën hadden, stelt Ruhé³.

Ook in het interview met de provincie Drenthe¹ komt naar voren dat er wel externe partijen worden betrokken bij het opstellen van de beleidsvisie, maar het initiatief en de uitwerking voor het opstellen van de visie liggen bij de provincie. Een visie wordt niet in volledig overleg met externe partijen opgesteld als een gezamenlijke visie. Daarmee wordt duidelijk dat de binnen de regierol van de provincie onvoldoende aandacht wordt besteed aan dit succescomponent.

Organiseren van samenwerking

De provincie geeft zelf aan binnen de energietransitie het mobiliseren van actoren en het stimuleren van overleg tussen actoren als een van de belangrijkste taken te zien¹. Bots² geeft ook aan dat de provincie zeker een logische partij is om een belangrijke en positieve rol te spelen in het enthousiasmeren, mobiliseren en inspireren van actoren en geeft voor deze succescomponent dan ook het cijfer 9. De situatie in de praktijk is echter dat bij het project de Drentse Monden de provincie actoren de afgelopen jaren nauwelijks kon enthousiasmeren, mobiliseren of inspireren.² Bots² geeft daarbij ook aan dat er bij andere projecten in Drenthe, waar geen sprake is van de Rijkscoördinatieregeling, deze rol wel meer wordt opgepakt.² Voshaart⁴, daarentegen, geeft aan dat hij niet het idee heeft dat de provincie de juiste partij is om betrokken partijen te kunnen overtuigen, omdat de macht bij het Rijk ligt.

Ruhé³ geeft aan dat de provincie erg actief heeft geholpen om actoren te mobiliseren en de provincie is ook de juiste organisatie om partijen te bewegen. Achteraf bleken dit niet altijd de goede actoren. Dit wordt niet als negatief gezien door Ruhé³, maar als een vanzelfsprekend gevolg van het beleidsproces.

Ruhé³ voegt daaraan wel toe dat voor kleinere organisaties die niets met de provincie van doen hebben, de provincie niet direct een logische partij is. Ruhé³ ziet het als meer vanzelfsprekend dat Aardwarmte Erica deze actoren zou moeten bewegen en dat gebeurt ook zo. Dit zou ook het verschil tussen de waardering van Bots² en Voshaart⁴ over de regierol op dit vlak kunnen verklaren, omdat deze beredenering zou betekenen dat de organisatie van Bots² binnen de logische doelgroep van de provincie zou vallen en de organisatie van Voshaart⁴ niet.

De door Pröpper et al. (2004) opgestelde componenten van succesvolle regie zijn allemaal terug te vinden in het beleidsproces. Hierbij zijn 'verantwoording over het geheel afleggen' en 'gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten' in mindere mate aanwezig dan 'overzicht over de situatie' en het 'organiseren van samenwerking'.

5.7.3 Positieve en negatieve aspecten regierol

Een verbeterpunt dat uit de interviews^{2,4} duidelijk naar voren komt is de omgang met de Rijkscoördinatieregeling. Zowel Bots² als Voshaart⁴ is niet positief over de omgang met de Rijkscoördinatieregeling bij windenergieproject de Drentse Monden/Oostermoer. In dit project zou de provincie graag meer de regierol willen hebben, maar door de Rijkscoördinatieregeling ligt de regierol bij het Rijk. Dit zorgt ervoor dat het project op verschillende onderdelen niet soepel loopt, zoals communicatie en het volgen van een gemeenschappelijke koers.^{2,4} Bots² geeft aan het eens te zijn met deze machtsverdeling, omdat bij grote ontwikkelingsprojecten beslissingen zouden moeten worden genomen door overheden die met meer afstand naar de lokale situatie en belangen kunnen kijken. Bots² constateert dat de provincie de invulling en omgang met haar rol bij de Rijkscoördinatieregeling lastig vindt en minder op het machtsvraagstuk en meer op de inhoud zou moeten focussen. Bots² ziet in dit proces een belangrijke rol voor de provincie, namelijk het bij elkaar brengen van tegengestelde belangen, zowel inhoudelijk als procesmatig.²

Voshaart⁴ geeft aan zeer ontevreden te zijn over de Rijkscoördinatieregeling. 'Dit proces had echt bij de provincie gemoeten', aldus Voshaart⁴.

Voshaart⁴ is daarnaast positiever over de communicatie van de provincie naar de burgers, in vergelijking met de communicatie van de initiatiefnemers. Toch kan de communicatie van de provincie naar burgers echter wel veel beter. Nu is de communicatie te eenzijdig en wordt er niet goed geluisterd. Daarnaast blijft het verwarrend voor de bewoners waar de macht ligt in dit proces omdat hier verschillend over gecommuniceerd wordt, zoals eerder ook aangegeven door Bots^{2,4}.

Ruhé³ geeft aan dat de provincie actief heeft meegedacht en meegeholpen in het proces van geothermie, dit wordt positief gewaardeerd. Het is daarbij altijd belangrijk dat er open wordt gecommuniceerd en wordt gekeken waar je elkaar het beste kunt versterken. Ruhé³ geeft aan dat het bij het project Aardwarmte Erica geholpen zou hebben als de provincie meer financiële armslag had gehad, omdat er dan in algemene zin meer mogelijk was geweest.

Binnen de provinciale organisatie zien Van Harten en Van der Heide¹ de ontwikkelingsgerichte houding ten opzichte van andere provincies als een succesfactor, waardoor de provincie Drenthe meer bereid is om buiten de kaders te denken.

5.8 CONCLUSIE

Uit de analyse van de mate van governance en het sturingsmodel dat wordt ingenomen door de provincie, blijkt dat de regierol van de provincie Drenthe in het midden tussen government en governance valt. Dit resultaat is niet verassend, omdat duidelijk wordt dat de provincie Drenthe een hogere ambitie heeft dan de situatie in de praktijk, dit is juist een kenmerk van beleid. In hoofdstuk 3 is ook naar voren gekomen dat er op het moment een ontwikkeling plaatsvindt naar een samenleving waarin netwerken belangrijker worden. Binnen de provincie is deze ontwikkeling ook te herkennen, maar in de praktijk is de regierol nog meer government-georiënteerd. Er kan worden geconcludeerd dat de provincie Drenthe zoekende is naar de juiste invulling van de regierol binnen de ontwikkeling van een meer government-georiënteerd proces naar een meer governance-georiënteerd proces. Bij de combinatie met het 5 S-en model valt daarin op dat vooral aan het begin van het beleidsproces er meer een government uitwerking is en dat dit later in het proces naar governance verschuift.

Dit resulteert in een faciliterende en verbindende regierol waarin de provincie meedenkend en stimulerend is. Als belangrijke taak van de provincie wordt de regionale-ruimtelijke afstemming van belangen genoemd, waarin ook een belangrijke plaats moet zijn voor de communicatie. Specifiek voor geothermie projecten wordt daarnaast nog de financiële ondersteuning van de provincie genoemd die een belangrijke bijdrage heeft geleverd in de realisatie van het project. Voor windenergie is duidelijk geworden dat er specifieke aandacht nodig is voor de manier waarop wordt omgegaan met de Rijkscoördinatieregeling. In beleidsdocumenten is als ambitie gesteld dat de regierol van de provincie niet betekent dat de provincie altijd de hoofdrol zal vervullen, maar juist kracht laat zien door anderen de hoofdrol te laten spelen. In de praktijk blijkt dat dit voor veel projecten van toepassing is, maar bij het windenergieproject waarbij de regierol bij het Rijk ligt door de Rijkscoördinatieregeling, wil de provincie Drenthe teveel een regisserende rol op zich nemen. Dit gaat ten koste van de stimulerende en verbindende rol en de ambitie om de energietransitie te versnellen.

Uit de analyse van de regierol komt naar voren dat de omgang met de Rijkscoördinatieregeling en de communicatie in mindere mate worden gewaardeerd. Het resultaat wat betreft de communicatie is verassend, omdat het niet eerder als thema aan de orde is geweest in beleidsdocumenten of binnen de theorie over de regierol en tegelijkertijd

zou het te verklaren kunnen zijn doordat er in het beleid geen aandacht aan het thema communicatie wordt besteed. Processen voor grootschalige windenergieprojecten blijken veel actoren te kunnen bevatten en zijn daarmee complexe projecten. Bots² stelt dat er in Drenthe beperkte ervaring is met grote complexe ontwikkelingsprojecten waar één of enkele private partijen het exploitatierisico lopen, in vergelijking met veel andere provincies waar meer grootschalige economische ontwikkelingen plaatsvinden. Bots² doelt dan op de ontwikkeling van de grote havens, luchthavens, en grote industriële gebieden. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor de ontevredenheid rondom de omgang met de Rijkscoördinatieregeling.² Hierin conflicteren de ambities om een regisserende rol te hebben en om het proces te ondersteunen en stimuleren. Bij de omgang met de Rijkscoördinatieregeling zou de provincie minder kunnen focussen op het machtsvraagstuk en meer kunnen focussen op de inhoud. Daarmee zou ook de communicatie meer vanuit de inhoud kunnen komen en lost dit de verwarring over het machtsvraagstuk op. Naast de functie van communicatie om informatie te verstrekken, zou er ook meer informatie moeten worden vergaard over het draagvlak. Minder eenzijdige communicatie en aandacht voor de gevraagde informatie, dus meer interactie, zouden het regionale draagvlak kunnen vergroten.

Zoals duidelijk is geworden uit de analyse zijn het 'enthousiasmeren' van actoren en creëren van regionaal draagvlak taken die juist bij de provincie worden verwacht. Dit komt niet alleen naar voren uit de interviews met de externen^{2,3,4}, maar ook in het interview met de provincie zelf¹ en beleidsdocumenten (Klip-Martin et al., 2011; Provincie Drenthe, 2012a; 2012b; 2013). Daarnaast zijn ook taken als het verbinden van actoren en het maken van integrale ruimtelijke afwegingen taken die worden toegeschreven aan de provincie. Het inzetten op het enthousiasmeren van actoren binnen het proces zou voor een betere verbinding van actoren kunnen leiden en tot meer regionaal draagvlak. Communicatie is hierbij een belangrijk thema gebleken. Als er meer duidelijkheid en draagvlak is binnen de regio zal de provincie beter in staat kunnen zijn om integrale afwegingen te maken. Door een duidelijkere focus te hebben op specifieke regieambities kan worden voorkomen dat er een conflict plaats vindt tussen ambities, zoals het houden van de regie en het stimuleren van ontwikkelingen, zoals blijkt bij het windenergieproject de Drentse Monden/Oostermoer.

¹ Interview A. van Harten & J. van der Heide, 25 juni 2013

² Interview E. Bots, 11 september 2013

³ Interview C. Ruhé, 10 september 2013

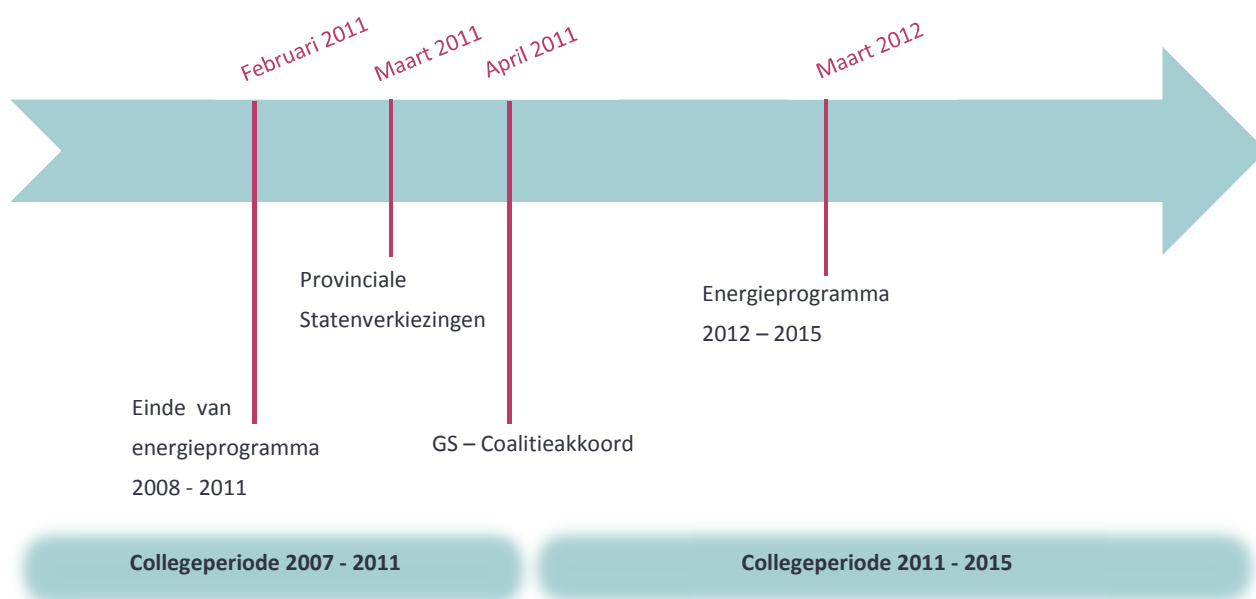
⁴ Interview K. Voshaart, 10 september 2013

6.1 INLEIDING

Ook in dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de regierol die de provincie Zuid-Holland inneemt binnen de energietransitie. Hierbij wordt dezelfde structuur aangehouden als bij het voorgaande hoofdstuk. Dat betekent dat allereerst er een beleidsanalyse wordt gegeven van het energiebeleid en de context. Daarna wordt de regierol die de provincie Zuid-Holland ambieert besproken. Vervolgens zal er een analyse worden gegeven van de mate van governance van de regierol door het analyseren van de kwalitatieve data. Er zijn bij dit empirisch onderzoek, voor het verkrijgen van de kwalitatieve onderzoeksdata, verschillende groepen respondenten geïnterviewd. De respondenten die zijn geïnterviewd voor deze casus zijn weergegeven in tabel 3 (hoofdstuk 4).

Deze analyse zal worden gekoppeld aan een sturingsstijl, welke verder wordt uitgewerkt aan de hand van het vijf S-en model. Daarna zal er worden besproken aan de hand van de interviews in hoeverre de regierol een succes is. Om tot slot conclusies te kunnen bespreken.

6.2 BELEIDSCONTEXT



6.2.1 Positionering provinciaalbeleid

Europa richt zich op de zogenoemde 2020 doelstelling waarbinnen de energietransitie een belangrijke plek heeft. Zo wil Europa investeren in veilige en schone energie en efficiënt gebruik van hulpbronnen naar een gezonde en veilige leefomgeving, 'groene' landbouw en groener vervoer. De thema's innovatie, MKB en energie hebben topprioriteit bij de scherpe keuzes waar Europa zich op wilt richten. Hiervoor is het opstellen van een Smart Specialisation Strategy (S3) verplicht voor alle regio's die vanaf 2014 subsidie willen investeren in innovatie. De provincie Zuid-Holland werkt in Randstadverband aan een S3-strategie. Deze bouwt voort op keuzes die zijn gemaakt binnen de Economische Agenda Zuidvleugel (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 15). Voor de provincie Zuid-Holland is het van belang om te richten op Europees beleid om te zorgen dat een regio zoals het Rotterdamse havengebied kan concurreren binnen Europa om koploper te kunnen worden in het faciliteren van de biobased, omdat hier al een (petro)chemische cluster aanwezig is.

6.2.2 Financiën

Het totale begrootte provinciale budget van de provincie Zuid-Holland voor 2013 is volgens het CBS (2013) €949.100.000, -. Dit budget wordt besteed aan 6 verschillende programma's, waarvan als programma 3 'Ruimte, Wonen en Economie'. Onder dit programma vallen 5 verschillende doelen, voor het doel 'Een duurzame energievoorziening in Zuid-Holland' is voor 2013 €1.567.000, - begroot. Binnen dit doel vallen de doelstellingen die bij de

energietransitie horen, om deze reden is te concluderen dat er binnen de provincie Zuid-Holland ruim anderhalf miljoen euro is begroot voor 2013. Daarnaast wordt in de energievisie (Provincie Zuid-Holland, 2012) duidelijk dat minder financiële middelen een aanleiding zijn om te zoeken naar andere manieren van financiering van projecten. Daarom wordt ingezet op minder subsidie, de introductie van revolverende fondsen en wordt de mogelijkheid van een regionale ontwikkelingsmaatschappij op de schaal van de Zuidvleugel onderzocht.

6.3 ENERGIEBELEID

6.3.1 Politiek

Na de verkiezingen op 2 maart 2011, wordt het huidige college van GS in Zuid-Holland gevormd door VVD, CDA, SP en D66. In het 'Hoofdlijnenakkoord 2011-2015: Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte' (Vermeulen et al., 2011, p.9) wordt gesteld dat de provincie Zuid-Holland via het ruimtelijk instrumentarium initiatieven voor hernieuwbare energieopwekking, zoals wind, zon, waterkracht, biomassa en aardwarmte, zal faciliteren. Daarnaast wordt gesteld dat bij de plaatsing van windmolens de kwetsbare landschappen zullen worden ontzien en er wordt geen medewerking verleend aan nieuwe plannen voor kolencentrales.

6.3.2 Beleidsvisie

Bovenstaande politieke ambitie wordt verder uitgewerkt binnen het beleid in de energievisie (Provincie Zuid-Holland, 2012). Govert Veldhuizen stelt in deze visie (Provincie Zuid-Holland, 2012) dat 'niet langer fossiele grond- en brandstoffen, maar biomassa moet de economie draaiende houden' (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 3). Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat de energietransitie binnen de provincie Zuid-Holland een belangrijke positie heeft. Vanaf 2013 valt het energiebeleid samen met het economisch beleid binnen de provincie. (Provincie Zuid-Holland, 2012)

De huidige zwakke conjunctuur wordt in de energievisie gezien als het juiste moment om in te zetten op vernieuwing. Daarnaast zal er wel de noodzaak bestaan om scherpe keuzen te maken. De focus voor het stimuleren en faciliteren van hernieuwbare energie ligt op wind, warmte en biomassa, deze vormen van hernieuwbare energieopwekking zijn gezamenlijk goed voor 95% van de hernieuwbare energieopwekking binnen de provincie (Provincie Zuid-Holland, 2012, p.23). Hierbij kiest de provincie binnen de windenergie voor een kaderstellende rol, omdat de markt voor windenergie op zichzelf kan opereren. Voor geothermie en restwarmte zal de provincie via Green Deals initiatieven op dit vlak ondersteunen die moeilijk van de grond komen.

De ambitie bij de provincie is om Zuid-Holland een toekomstbestendige, concurrerende en leefbare Europese top regio te laten zijn. Hierbij wordt gestreefd naar een groei met een 'groen' karakter, die gebaseerd is op de aanwending van hernieuwbare grondstoffen, energie efficiency en zuinig ruimtegebruik. De provincie wil daarmee de nadruk leggen op de balans tussen economische groei (profit) en sociale (people) en ecologische (planet) waarden. (Provincie Zuid-Holland, 2012, p.8)

6.3.3 Uitvoering

In het uitvoeringsprogramma wordt duidelijk dat voor het energiebeleid geen eigenstandige middelen beschikbaar zijn. De doelstellingen moeten worden bereikt met de inzet van het instrumentarium en een procesgerichte aanpak. Binnen deze aanpak zullen er verbindingen gezocht worden met de uitvoering van de Economische Agenda Zuidvleugel en het werklocatiebeleid.

Om te kunnen voldoen aan de doelstelling om een vergroting van het aandeel hernieuwbare energie te realiseren, gaat de provincie een instrumentenmix ontwikkelen waarin naast het subsidie-instrument ook revolverende fondsen een rol spelen. Daarnaast worden de Greenports gezien als een bron van restwarmte en biomassa, die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de beperking van het energieverbruik, CO₂-emissies en aan verduurzaming van de energievoorziening. In de ontwikkeling waarbij tuinders kiezen voor de aanlevering van CO₂ vanuit de industrie, zal de provincie een procesgerichte aanpak stimuleren. De provincie zal hierbij relevante partijen bij elkaar brengen en het proces op gang helpen, waarna andere partijen het traject overnemen. (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 21, 29)

6.4 AMBITIE REGIEROL

De energievisie en uitvoeringsstrategie zijn nadrukkelijk met en voor het bedrijfsleven samengesteld. Het motto daarbij is 'niet de overheid maar bedrijven en ondernemers weten het beste waar de (groei) kansen liggen.' (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 3) Het primaat van het energiebeleid zal dus bij bedrijven en kennisinstellingen liggen. De provincie scheidt hiervoor voornamelijk de randvoorwaarden. Daarmee zal de rol van de provincie variëren van kaderstellend tot verbindend en implementerend (afhankelijk van de problematiek, de ontwikkelingsfase, de aan- of afwezigheid van overleg- en uitvoeringsstructuren en de financiële mogelijkheden). (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 8)

In de beleidsvisie (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 4) komt naar voren dat de provincie aandacht besteedt aan de verbinding met andere overheden. Zo zal de provincie samen met de betrokken gemeenten zorgen dat opgaven op de juiste schaal worden opgepakt en zal de provincie verbinding zoeken met het topsectorenbeleid van het Rijk.

Voor windenergie staat in de provinciale structuurvisie dat de provincie een regierol heeft in het aanwijzen van locaties voor de realisatie van windenergie. Verschoor⁵ voegt daaraan toe dat naast het komen tot locaties voor windenergie de provincie zich ook inzet om de ontwikkelingen op deze locaties ook echt voor elkaar te krijgen.

Vanuit het interview met Geurts⁶ wordt duidelijk dat de provincie binnen geothermie vooral een verbindende rol heeft, de provincie moet vooral actoren verbinden.

6.5 MATE VAN GOVERNANCE

Gelijk aan de casestudie beschreven in hoofdstuk 5, wordt er ook voor de provincie Zuid-Holland bekeken in hoeverre er sprake is van government of governance. Ook hiervoor worden de vijf verschillende aspecten gebruikt afgeleid uit 'Maatlat Government-Governance' (Vreke et al., 2009), die zijn besproken in hoofdstuk 3. De vijf aspecten zijn actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed. Na een beschrijving van het aspect zal worden weergegeven onder welke sturingsstijl het gegeven cijfer valt en hoe dit te plaatsen is binnen de mate van governance. Aan de hand van de mate van government/governance zal meer duidelijk worden over de mate van regie binnen de provincie Zuid-Holland. De onderstaande beschrijvingen van de verschillende aspecten zijn gebaseerd op de interviews gehouden met Verschoor⁵, Geurts⁶, Hiemstra⁷, Sweep⁸ en Duijvestijn⁹, tenzij anders is aangegeven.

6.5.1 Beschrijving aspecten maatlat

Actoren

Participerende

De actoren die participeren binnen het beleidsproces van warmte (restwarmte, WKO en geothermie) zijn verschillende overheden, banken, energiebedrijven, netbeheerders, een aantal branchevertegenwoordigers (LTO, stichting warmtenetwerk, stichting geothermie) en afvalverbranders. Er zijn geen belangengroepen vanuit georganiseerde burgers of individuele bewoners betrokken binnen het netwerk van geothermie⁶. Verschoor⁵ geeft aan dat bij het windenergieproces op Goeree-Overflakkee er wel bewoners zijn die zich hebben verenigd. Het komt echter maar weinig voor dat er (georganiseerde) burgers betrokken zijn bij de processen. Dit blijkt ook uit de interviews met externen^{7,8,9}. Er kan worden geconcludeerd dat de actoren die bij het beleidsproces betrokken zijn, zijn de overheid, maatschappelijk middenveld en regionale actoren. Deze beschrijving komt overeen met het cijfer 5,5. Omdat er soms ook georganiseerde burgers zijn, wordt dit cijfer iets gecorrigeerd richting governance. Dit komt overeen met het cijfer 6.

Government

Governance

Overheid	Overheid en maatschappelijk middenveld	Overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	Individueen	Civil society
----------	--	---	-------------	---------------

Setting participatie

Op de vraag in hoeverre er sprake is van een open netwerk, waarbij het cijfer 10 een volledig open netwerk vertegenwoordigt, gaf Geurts⁶ het cijfer 8. De provincie staat open voor partijen die meedoen. Hierbij is het netwerk niet gericht op de netwerkvorming an sich, maar juist op projectontwikkeling en kennisontwikkeling en het wegnemen van drempels. Dit is ook een belangrijke voorwaarde voor een aantal partijen die deelnemen. *'Een extra praatclubje zit niemand op te wachten, het netwerk moet echt gericht zijn op het boeken van resultaat.'*; aldus Geurts⁶.

Het netwerk op het gebied van warmte wil de provincie dan ook professionaliseren door een programmabureau op te richten, waarin het netwerk een formele plek krijgt. Het gaat hierbij de argumentatie om een open netwerk waarbij alle actoren kunnen participeren. Dit komt overeen met het cijfer 8,5.

Government

Governance

Overheidsbureaucratie	Formeel beleidsnetwerk	Beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	Communities met procesbegeleiders	Open netwerk
-----------------------	------------------------	---	-----------------------------------	--------------

Spelregels

Voor het aspect van de spelregels wordt er gekeken naar de 'besluitvorming', opgesplitst in 'vaststellen spelregels' en 'vaststellen besluit', 'entree-regels voor actoren' en de 'procesbeheersing', opgesplitst in de karakteristieken 'coördinatie' en 'beheersing van de structuur'.

Besluitvorming

Er is gekeken op welke wijze een kader tot stand komt en hoeveel overleg hierbij plaatsvindt. Geurts⁶ geeft aan dat er net een netwerkende visie is ontwikkeld. Dit is gezamenlijk opgesteld in een aantal werkgroepen. De provincie heeft deze werkgroepen georganiseerd. De visie is echter niet vanuit de provincie opgesteld, maar gezamenlijk binnen het netwerk.^{5,6} Hierbij past het cijfer 7,5.



Entreeregels actoren

Het gaat bij de entreeregels voor de actoren om de regels die bepalen welke actoren tot het beleidsproces kunnen toetreden. Als er nieuwe actoren willen toetreden dan zitten hier geen regels aan verbonden. Geurts⁶ gaf aan dat het aannemelijk is dat er culturele regels bestaan voor het toetreden van actoren tot het beleidsproces. Doordat Geurts⁶ hier echter zelf onderdeel van is, is het lastig om hier uitspraken over te doen. Dit geeft aan dat in de praktijk de situatie waarschijnlijk binnen de culturele regels zal vallen, maar sterk neigt naar 'geen regels'. Verschoor⁵ geeft aan dat de vertegenwoordiging van de belangengroepen wel belangrijk is. Als voorbeeld geeft Verschoor⁵ het proces van windenergie op Goeree-Overflakkee. Hierbij is alleen het zuidoostelijke deel van het eiland georganiseerd in een belangengroep. Verschoor geeft aan dat er niet met één specifieke groep specifiek zaken kan worden gedaan, maar dat alle belangen moeten worden afgewogen. Verschoor⁵ geeft wel aan 'dat ze zich verenigd hebben is alleen maar goed. Wij zeggen wel, het zou goed zijn als er eiland breed een belangengroep zou zijn voor de bewoners.'^{5,6}

Cijfer vanuit argumentatie: 8



Procesbeheersing

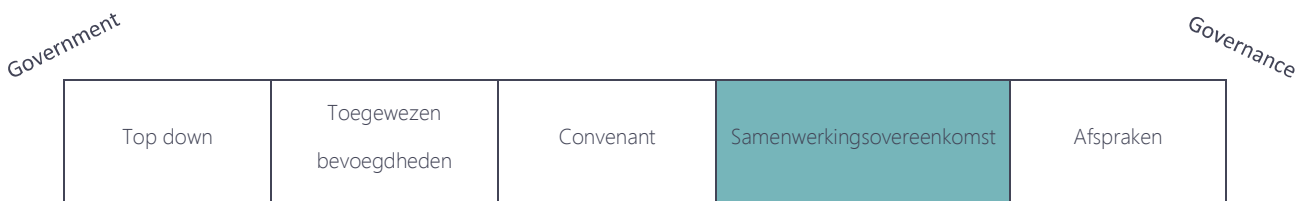
Ten eerste wordt voor de procesbeheersing gekeken naar coördinatie, dit betreft de manier waarop afspraken tussen actoren worden gemaakt. De provincie organiseert de afspraken die binnen het netwerk worden gemaakt. Op dit moment wordt er gewerkt aan een

samenwerkingsovereenkomst om de afspraken in vast te stellen. Deze samenwerkingsovereenkomst zullen onder andere afspraken worden opgenomen over hoe het programmabureau eruit komt te zien, wat de verwachtingen zijn van de actoren, welke middelen erin zullen worden geïnvesteerd door de verschillende partijen en wat er met die middelen in eerste instantie gedaan wordt. Op het moment dat het interview heeft plaatsgevonden (juni 2013) is de stand van zaken dat de overeenkomst intern juridisch is getoetst en dat er binnenkort met een deel van het netwerk, de zo geheten voorbereidingsgroep, naar wordt gekeken. Vervolgens zullen alle actoren de overeenkomst intern voor moeten leggen en wordt na de zomer de overeenkomst naar alle waarschijnlijkheid getekend.⁶

Voor windenergie geeft Verschoor⁵ aan dat er voor specifieke projecten wel convenanten worden gesloten, zoals bij het Rotterdams havengebied is gedaan.

Sweep⁸ voegt hieraan toe dat ze vindt dat het proces zorgvuldig en in samenspraak verloopt. De provincie hoeft daarin niet steeds bij te springen en daarnaast vinden de actoren zelf ook manieren, bijvoorbeeld door afspraken, om het proces weer een impuls te geven als dat nodig is. De samenwerking tussen provincie, gemeente en initiatiefnemers ervaart Sweep⁸ als goed en daarbij zit de provincie niet alleen op de proceskant. De provincie moet ervoor zorgen dat de ontwikkelingen passen binnen de besluitvorming en visie, om deze reden is het een taak van de provincie om het proces in de gaten te houden. Er vindt vooral vanuit het netwerk zelf controle plaats, dus het is niet één partij die hiervoor verantwoordelijk is.⁸

Concluderend kan worden gesteld dat het zwaartepunt van de procesbeheersing gebeurt via samenwerkingsovereenkomsten.⁶ Daarnaast zijn er uitzonderingen van convenanten en afspraken.^{5,8} Dit geeft vanuit de argumentatie het cijfer 7,5.



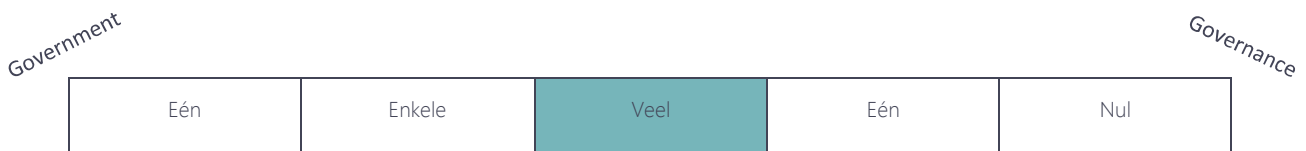
Inhoud

Inhoudelijk discours

Van belang is het aantal discoursen, dus de diversiteit aan discoursen over inhoudelijke problemen die in het beleidsproces een plaats hebben. Binnen het beleidsproces is er op dit moment een punt bereikt waarop de belangen tegenstellingen meer naar boven zullen

komen. De meningsverschillen die voortkomen uit belangentegenstellingen zijn er wel, maar de visie die is opgesteld heeft een belangrijke rol in het sturen van deze discourses. In de visie, die gezamenlijk is opgesteld, is tot een overeenkomst gekomen over een toekomstbeeld. Om de visie om te zetten naar een realisatiestrategie, wordt een programmabureau opgesteld. Hierin zal de actoren worden gevraagd om onder andere een financiële bijdrage te leveren, om zo het procesgeld te organiseren. Op het moment dat er investeringen gedaan moeten worden komen de verschillende discourses duidelijker naar boven, omdat actoren ook hun eigen agenda hebben. De discourses komen ook naar boven omdat de onderwerpen waar keuzes voor moeten worden gemaakt specifieker worden. Het blijkt dat het hierbij om veel verschillende discourses gaat, omdat alle actoren die bij het proces zijn betrokken vooral vanuit hun eigen positie naar de keuzes kijken die ze moeten maken binnen het netwerk.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5



Daarnaast is gekeken naar de verhoudingen tussen de inhoudelijke discourses. Er is in de interviews gekeken naar de mate van strijd of synergie tussen de verschillende discourses in het beleidsproces. Zo gaf Geurts⁶ aan dat er best veel synergie is, maar dat dit ook te maken heeft met de fase waar het beleidsproces zich inhoudelijk in bevindt. Geurts⁶ verwacht dat al er daadwerkelijk een overeenkomst getekend moet worden er meer strijd zal ontstaan en de verschillende discourses meer naar boven zullen komen. Om deze reden geeft Geurts⁶ het cijfer 5 over de mate dat er synergie bestaat.

Er zal vooral geld in het proces worden geïnvesteerd via het programmabureau. Geurts⁶ geeft aan dat waar het van belang is dat partijen elkaar vinden er een adviseur wordt ingehuurd die de discussie organiseert en het proces faciliteert. Op dit moment wordt dit door de provincie betaald, maar het is de bedoeling dat dit ook door het netwerk zal worden opgevangen. De provincie neemt niet zelf deze taak op zich doordat ze de capaciteit hiervoor niet bezitten. In een enkele situatie is het een gebrek aan specifieke kennis, maar in de meeste gevallen gaat het om een capaciteitsprobleem. Zo geeft Verschoor⁵ aan: 'als je puur kijkt naar mankracht, dan denk ik dat we iets meer capaciteit nodig zouden hebben om volledig de goede rol te kunnen pakken'.^{5,6}

Als er aan Geurts⁶ wordt gevraagd in hoeverre er respect is voor de verschillende discourses, dan geeft hij hier het cijfer 8 voor. Volgens Geurts⁶ heeft iedereen respect voor

de positie van de andere actoren. Dit cijfer ondersteunt het voorgaande cijfer, dat aansluit bij de invulling van de karakteristieke co-existent. Hierbij wordt vooral met veel respect omgegaan met de verschillende discourses.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5



Oriëntatie inhoud

Bij de oriëntatie van de inhoud van het object waarop het discours is gericht, geldt voor Zuid-Holland hetzelfde als is besproken bij de casestudie van Drenthe. Het blijkt uit de interviews dat in de praktijk het lastig is om eenduidig te stellen wat de oriëntatie is van het dominante discours. In de praktijk met veel verschillende discourses is vaak onduidelijk welke zaken tot het dominante discours behoren. Wel is gebleken dat hoe specifieker het onderwerp wordt binnen het beleidsproces hoe meer strijd er ontstaat vanuit belangen. Binnen het beleidsproces wordt over het algemeen steeds verder ingezoomd en de overkoepelende visie binnen een proces wordt daarmee steeds specifieker. Geurts⁶ noemt hierbij dat de omgang met het netwerk juist moet worden ingezet om eventuele tegenstellingen, die bij specifieke onderwerpen naar boven kunnen komen, vroegtijdig te herkennen. Op die manier kunnen partijen al vroegtijdig bij elkaar worden gebracht om dergelijke tegenstellingen te overbruggen.

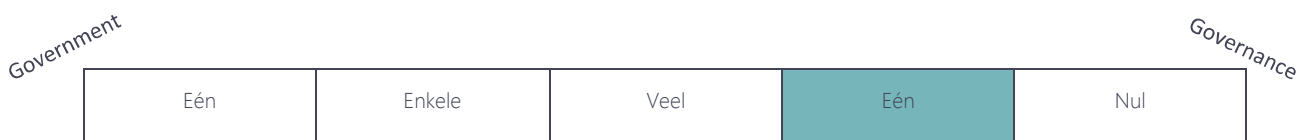
Daarnaast is het ook onduidelijk welke zaken worden gedefinieerd tot een discours en wanneer het gaat over een meningsverschil. Deze zaken kunnen in een gedetailleerd onderzoek naar de verschillende discourses binnen dit specifieke beleidsproces wellicht wel worden geanalyseerd.

Toegespitst op energietransitie is het zo dat partijen deel kunnen nemen in het beleidsproces voor een energietransitie en dat er globale discourses kunnen bestaan waardoor de motieven voor deelname al erg kunnen verschillen. Zoals eerder genoemd in hoofdstuk 1 zijn er politieke, economische en klimaatmotieven die kunnen leiden tot een erkenning van het belang van deelname aan het beleidsproces van energietransitie.

Sturing

Sturingsdiscours

Ook bij sturingsdiscours wordt er gekeken naar hoeveel verschillende relevante sturingsdiscoursen er relevant zijn. Het is bij Geurts⁶ niet bekend dat er verschillende sturingsdiscoursen bestaan. Over het algemeen is de opvatting die wordt teruggekoppeld naar de provincie dat de rol wordt gewaardeerd. Verschoor⁵ geeft ook aan dat hij positieve reacties krijgt van initiatiefnemers op de manier waarop de provincie de windenergieopgave wil behalen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het gaat om één sturingsdiscours. In lijn met de situatie is één sturingsdiscours passend bij de stijl die meer neigt naar governance. Hierbij pas het cijfer 7,5.



Daarnaast is het typen interventies in het dominante sturingsdiscours van belang. Dit is een verbijzondering van de oriëntatie van het sturingsdiscours en de wijze waarop en door wie er geïntervenieerd zou moeten worden. De wijze waarop varieert van aanwijzingen tot bepleiten, dit kan gebeuren door de overheid tot betrokken individuen. Uit interviews blijkt dat het van het type interventie afhangt door wie deze worden uitgevoerd. Dit geeft aan dat er meerdere mogelijkheden zijn. Geurts⁶ geeft een voorbeeld waarbij er bij een geothermische boring, naast warm water, ook olie naar boven kwam. Deze olie moest uit het water worden gefilterd en dit had een extra investering tot gevolg. In dit specifieke geval heeft de provincie geholpen om subsidies te organiseren en naast de provincie zelf hebben ook Haaglanden en het Rijk meebetaald. In dit geval heeft de provincie samen met andere overheden een interventie uitgevoerd, maar Geurts⁶ maakt duidelijk dat op sommige momenten het juist het bedrijfsleven is die een interventie uitvoert.

De essentie van het netwerk is hierbij dat de verschillende actoren hun plek binnen dit netwerk kiezen. Op het moment dat actoren buiten de provincie met een interventie komen, is het juist niet het idee van de provincie om hiertussen te komen. Geurts⁶ geeft aan dat dit de reden is dat er een visie is opgesteld. Op deze manier wordt verwacht dat alle actoren binnen de eigen verantwoordelijkheid gaan handelen naar de hoofdlijn van de visie, waardoor er gezamenlijk dezelfde kant op wordt bewogen. De provincie wil daarmee niet ingrijpen in de interventies van andere actoren maar juist dat de interventies die worden gedaan gericht zijn.

Cijfer vanuit argumentatie: 3,5

Government

Governance

Aanwijzen	Toelaten	Samenwerken	Overtuigen	Pleiten
-----------	----------	-------------	------------	---------

Invloed

Gebruik middelen

Er is gekeken naar de machtsbronnen die in het beleidsproces zijn ingezet. De provincie heeft niet veel formele machtsbronnen of instrumenten. De regelgeving van de provincie wordt soms ingezet, maar meer met een faciliterende rol dan als machtsbron. Financiële middelen van de provincie worden ingezet, maar zijn beperkt. In een bredere benadering worden ook kennis en het netwerk van de provincie ingezet. Daarnaast geeft Geurts⁶ aan dat 'onder de oppervlakte' ook de democratische positie wordt ingezet. Geurts⁶ geeft echter ook aan dat ondanks dat dit een belangrijk machtsmiddel is, de provincie ook te klein is om zaken af te dwingen. Het gaat er vooral om dat de provincie andere actoren een podium kan geven en zo de verbindende rol kan spelen.

Bij WKO bijvoorbeeld heeft de provincie wel de mogelijkheid om bepaalde zaken af te dwingen via vergunningen. Beleid en vergunningen zijn echter wel gescheiden trajecten. Vergunningen kunnen niet worden gebruikt om macht af te dwingen en andersom kan het beleid ook niet zomaar worden aangepast. Dit instrument wordt zowel om te dwingen als om te helpen niet ingezet.⁶

Uit het interview met Verschoor⁵ wordt duidelijk dat er binnen het windenergieproces wel de mogelijkheid is voor de provincie om zonder instemming van een gemeente windmolens te ontwikkelen. 'De bevoegdheden die de provincie heeft vanuit de Elektriciteitswet kunnen als stok achter de deur werken', aldus Verschoor⁵.

De variatie binnen de theorie van de 'Maatlat Government-Governance' (Vreke et al., 2009) loopt van formele posities en vastgelegde bevoegdheden, via het gewicht of belang van de achterban, tot elke mogelijke machtsbron. In dit geval gaat het vooral om een combinatie tussen 'standpunten, achterban en belangen' en 'creativiteit en expertise (kennis)'.

Cijfer vanuit argumentatie: 6,5

Government

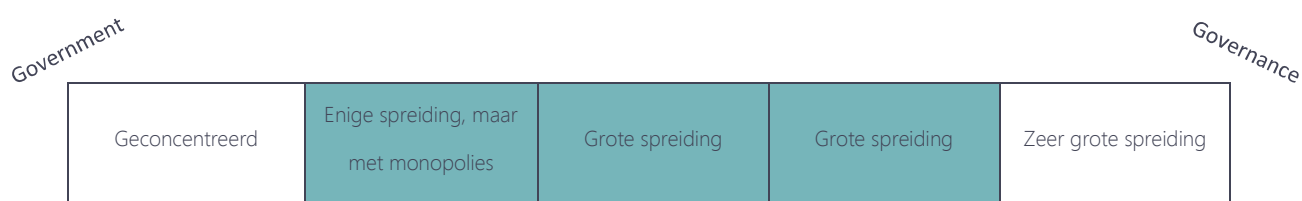
Governance

Formele posities, vaste procedures	Procedures, rechten	Standpunten, achterban, belangen	Creativiteit en expertise (kennis)	Alles
------------------------------------	---------------------	----------------------------------	------------------------------------	-------

Spreiding middelen

Als er wordt gekeken naar de spreiding van de materiële middelen als geld, grond, rechten en dergelijke, dan blijkt uit de interviews^{5,6,8} dat er een redelijk grote spreiding is. Er zijn zowel grote energiebedrijven en netbeheerders bij het proces betrokken, als kleinere partijen die allemaal financieel deelnemen. Hele kleine partijen hebben minder tot geen beschikking over financiële middelen om in te zetten, maar er zijn niet veel van deze partijen betrokken. Verschoor⁵ geeft aan dat bij windenergie in principe alle kosten worden gedragen door de initiatiefnemers. Geurts⁶ geeft aan voor de mate van spreiding-geconcentreerdheid van de materiële middelen voor het midden te kiezen.^{5,6}

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5



Voor immateriële middelen zoals kennis, status, kwaliteit menskracht, enzovoorts geeft Geurts⁶ aan ook voor de midden optie te kiezen. Er is geen duidelijke concentratie, maar ook niet volledige spreiding aanwezig binnen de immateriële middelen in het netwerk.

Cijfer vanuit argumentatie: 5,5



Sweep⁸ voegt hieraan toe dat de provincie hier voornamelijk menskracht in stopt en dit geldt ook voor de gemeente. De verdien capaciteit zal komen te liggen bij de verkoop van de energieopbrengsten, om deze reden stelt Sweep⁸ is het niet onlogisch dat de initiatiefnemers een deel van de kosten op zich nemen. Lastig wordt het als je een windpark wil realiseren, maar nog niet precies weet wie de initiatiefnemers zullen zijn of zodra het nog niet duidelijk is dat het project er zal komen dan is het lastig om de middelen vanuit de initiatiefnemers te genereren. Concluderend stelt Sweep⁸ dat de materiële middelen vooral bij de initiatiefnemers liggen en de immateriële middelen zijn over het hele netwerk verspreid.

Sweep⁸ stelt daarnaast dat het van belang is dat de gemeente gaat over de ruimtelijke ordening en waar de windturbines moeten komen, maar dat de initiatiefnemers moeten

kunnen bepalen hoe het project eruit komt te zien en wat de invulling wordt. Daarbij moet dat natuurlijk wel vergunbaar zijn en passen binnen de randvoorwaarden die de overheid stelt.

6.5.2 Analyse maatlat Zuid-Holland

In de vorige paragraaf is toegelicht hoe tot de verschillende cijfers voor de verschillende karakteristieken is gekomen. In deze paragraaf zullen de cijfers onder elkaar worden gezet om zo voor de verschillende aspecten tot een cijfer gekomen kan worden om op deze manier uitspraken te kunnen doen over de mate van governance en de regierol die hierbij hoort binnen de provincie Zuid-Holland.

Allereerst wordt ingegaan op het aspect ‘Actoren’. Bij dit aspect zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Participerende actoren: 6
- Setting van participatie: 8,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 10.

TABEL 10: CIJFERS PROVINCIE ZUID-HOLLAND BEHORENDE BIJ ASPECT ‘ACTOREN’

Actoren	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Participerende actoren	Overheid	Overheid en maatschappelijk middenveld	Overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	Individuele	Civil society
Setting van participatie	Overheidsbureaucratie	Formeel beleidsnetwerk	Beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	Communities met procesbegeleiding	Open netwerk

Het gemiddelde van deze cijfers komt uit op een score van 7 op het aspect ‘Actoren’. Deze score valt net binnen de sturingsstijl ‘sturing in communities’.

Ten tweede is ingegaan op het aspect ‘spelregels’. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende cijfers gegeven:

- Vaststellen spelregels: 7,5

- Entreeregels actoren: 8
- Coördinatie: 7,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 11.

TABEL 11: CIJFERS PROVINCIE ZUID-HOLLAND BEHORENDE BIJ ASPECT 'SPELREGELS'

Spelregels	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Vaststellen spelregels	Opgelegd	Informele onderhandeling	In overleg; consensus	Gezamenlijk ontwikkeld	Door daden
Entreeregels actoren	Gesloten deuren	Lobby	Vertegenwoordiging	Culturele regels	Geen regels
Coördinatie	Top down	Toegewezen bevoegdheden	Convenant	Samenwerkingsovereenkomst	Afspraken

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 7,67 op het aspect 'Spelregels'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Sturing in communities'.

Ten derde is ingegaan op het aspect 'inhoud'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende beredeneerde cijfers gegeven:

- Aantal discourses: 5,5
- Verhoudingen tussen discourses: 5,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 12.

TABEL 12: CIJFERS PROVINCIE ZUID-HOLLAND BEHORENDE BIJ ASPECT 'INHOUD'

Inhoud	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Aantal discourses	Eén	Enkele	Veel	Eén	Nul
Verhoudingen tussen discourses	Geen	Strijd	Co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	Vluchtige contacten

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 5,5 op het aspect 'Inhoud'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Interactief beleid'.

Ten vierde is ingegaan op het aspect 'sturing'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende berekeneerde cijfers gegeven:

- Aantal discourses: 7,5
- Typen interventies: 3,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 13.

TABEL 13: CIJFERS PROVINCIE ZUID-HOLLAND BEHORENDE BIJ ASPECT 'STURING'

Sturing	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	Zelfsturing
Aantal discourses	Eén	Enkele	Veel	Eén	Nul
Typen interventies	Aanwijzen	Toelaten	Samenwerken	Overtuigen	Pleiten

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 5,50 op het aspect 'Sturing'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Interactief beleid'.

Tot slot is ingegaan op het aspect 'invloed'. Hierbij zijn voor de verschillende karakteristieken de volgende berekeneerde cijfers gegeven:

- Gebruik machtsbronnen: 6,5
- Spreiding materiele middelen: 5,5
- Spreiding immateriële middelen: 5,5

Deze cijfers zijn inzichtelijk gemaakt binnen de maatlat in de onderstaande tabel 14.

TABEL 14: CIJFERS PROVINCIE ZUID-HOLLAND BEHORENDE BIJ ASPECT 'INVLOED'

Invloed	Hiërarchische overheid	Publieke samenleving	Interactief beleid	Sturing in communities	zelfsturing
Gebruik machtsbronnen	Formele posities, vaste procedures	Procedures, rechten	Standpunten, achterban, belangen	Creativiteit en expertise (kennis)	Alles
Spreiding materiële middelen	Geconcentreerd	Enige spreiding, maar met monopolies	Grote spreiding	Grote spreiding	Zeer grote spreiding
Spreiding immateriële middelen	Relatief geconcentreerd	Enige spreiding, maar met monopolies	Grote spreiding	Grote spreiding	Zeer grote spreiding

Het gemiddelde van deze cijfers zorgt voor een score van 6 op het aspect 'Invloed'. Deze score valt binnen de sturingsstijl 'Interactief beleid'.

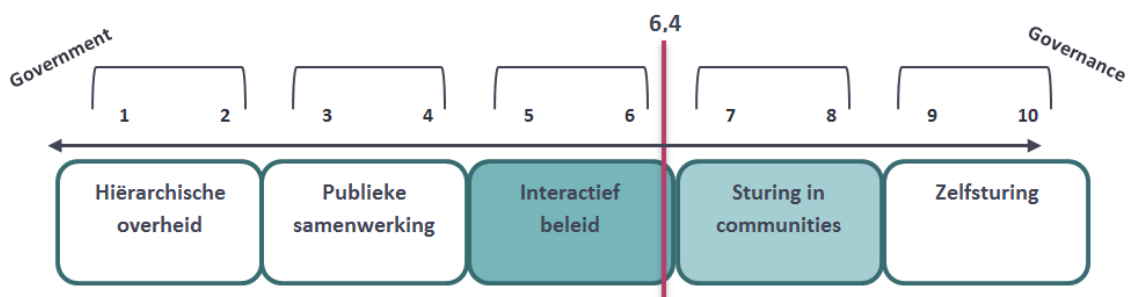
Als al deze cijfers worden gecombineerd dan blijkt dat het beleidsproces van de energietransitie binnen de provincie Zuid-Holland een 6,384 scoort, afgerond een 6,4, binnen de mate van government-governance. De berekeningen hiervan zijn in tabel 15 gepresenteerd.

TABEL 15: OVERZICHT VAN DE SCORES VOOR PROVINCIE ZUID-HOLLAND OP ALLE ASPECTEN

	Score karakteristiek	Criteriumscore	Aspectscore
Aspect actoren			(6+8,5)/2= 7,25
participerende actoren		6	
<i>participerende actoren</i>	6		
setting participatie		8,5	
<i>setting participatie</i>	8,5		
Aspect spelregels			(7,5+8+7,5)/3= 7,67
besluitvorming		7,5	
<i>vaststellen spelregels</i>	7,5		
<i>vaststellen besluiten</i>			
entreeregels		8	
<i>entreeregels voor actoren</i>	8		
procesbeheersing		7,5	
<i>coördinatie</i>	7,5		
<i>beheersing structuur</i>			
Aspect inhoud			5,50
inhoudelijk discours		(5,5+5,5)/2= 5,5	
<i>aantal discourses</i>	5,5		
<i>verhouding tussen discourses</i>	5,5		
Aspect sturing			(7,5+3,5)/2= 5,50
sturingsdiscours		7,5	
<i>aantal discourses</i>	7,5		
<i>verhouding tussen discourses</i>			
oriëntatie sturing		3,5	
<i>oriëntatie dominante discourses</i>			
<i>type interventie</i>	3,5		
Aspect invloed			(6,5+5,5)/2= 6,00
gebruik middelen		6,5	
<i>gebruik machtsbronnen</i>	6,5		
spreiding middelen		(5,5+5,5)/2= 5,5	
<i>spreiding materiële middelen</i>	5,5		
<i>spreiding immateriële middelen</i>	5,5		
Totaalscore			(7,25+7,67+5,50+5,50+6,00)/5= 6,384

Met een cijfer 6,4 betekent dit dat de mate van governance valt onder de beschrijving van 'Interactief beleid', maar met een sterke neiging naar 'sturing in communities'. De mate van government-governance bevindt zich daarmee net naast het midden. Er is gebleken dat sommige aspecten van het beleidsproces meer een government insteek hebben en andere aspecten hebben meer een governance insteek. Uiteindelijk komt het redelijk in het midden uit met een tendens naar governance. Dit wordt duidelijk in de onderstaande figuur (figuur 20).

FIGUUR 20: TOTALE CIJFER REGIEROL ZUID-HOLLAND GEPLAATST OP DE 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE'



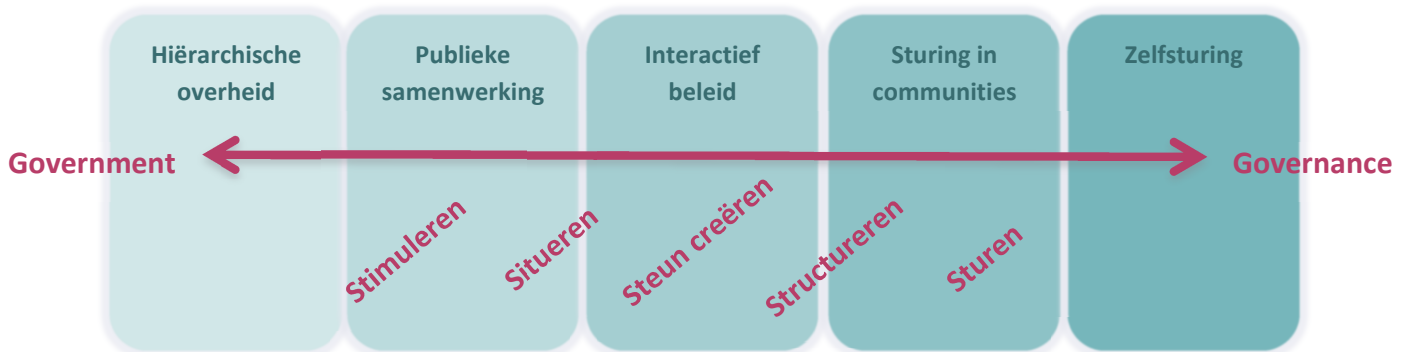
6.6 STURINGSSTIJL

Uit een analyse van de mate van governance van het beleidsproces van de energietransitie, blijkt dat op een schaal van één tot en met tien, waarbij het cijfer één staat voor totale government en het cijfer tien staat voor volledige governance betekent, de provincie Zuid-Holland een 6,4 scoort. Dit is in overeenstemming met de sturingsstijl 'interactief beleid' met een sterke neiging naar 'sturing in communities', zoals opgesteld door Vreke et al. (2009, p. 25). Voor Zuid-Holland kan nu de gehanteerde sturingsstijl worden beschreven aan de hand van de verschillende karakteristieken.

In Zuid-Holland wordt een sturingsstijl gehanteerd waarbij publieke en private domeinen in elkaar over beginnen te lopen. Naast overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen, zijn ook regionale actoren betrokken in het beleidsproces. Communities hebben als taak om tot een probleemdefinitie te komen en innovatieve maatregelen in gang te zetten, daarbij geldt dat deelname aan het proces open staat. In de communities wordt een gezamenlijk discours gevormd. 'Er bestaat relatief veel tolerantie voor eventuele verschillen in mening, maar uiteindelijk wordt men wel geacht bereid te zijn om tot een compromis te komen waar dat nog niet is gebeurd' (Vreke et al, 2009, p. 25). De middelen zijn verspreid over actoren waarbij er grote concentraties van macht optreden voortkomend uit ongelijkheid in de materiële en immateriële middelen van actoren. Bovendien hebben actoren elkaar nodig, omdat niemand er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat. 'Overheden hebben nog wel

een machtspositie. Het initiatief voor de besluitvorming zal waarschijnlijk bij één of enkele overheden liggen, maar dit hoeft niet. Er is daarnaast namelijk een ontwikkeling gaande waarbij het steeds vaker voorkomt dat overheden nadrukkelijk niet de sturende actoren zijn, maar meer worden gezien als één van de deelnemende organisaties, die op min of meer gelijke voet staan met andere betrokkenen. Als er echter formele besluiten moeten worden genomen zijn overheden wel altijd in beeld' (Vreke et al., 2009, p. 25).

FIGUUR 21: SCHEMATISCHE WEERGAVE KOPPELING 'MAATLAT GOVERNMENT-GOVERNANCE EN HET VIJF S-EN MODEL



Bij koppeling tussen de mate van governance aan het vijf S-en model van Hupe et al. (1997) is gebleken dat een mate van governance in het beleidsproces die hoort bij 'interactief beleid/Sturing in communities' overeenkomt met de regievorm 'Structureren' binnen het vijf S-en model (figuur 21). Uit de interviews^{5,6,7,8,9} is gebleken dat de kenmerken van de regievorm 'structureren', zoals het inzetten op de voortgang van het beleid, het actief zoeken naar draagvlak en het onderhouden van relaties waarbij er wordt ingespeeld op kansen in het netwerk, ook naar voren komen in de regierol zoals de provincie Zuid-Holland die op dit moment inneemt. Opvallend is dat in de interviews duidelijk is geworden dat bij het opstarten van nieuwe projecten of het initiëren van nieuw beleid er meer kenmerken zijn terug te vinden van de regievorm stimuleren. Naarmate het project langer loopt en bij een succesvol verloop van een project neigt de regievorm meer in de richting van 'sturen'

6.7 SUCCES VAN DE REGIEROL

6.7.1 Invulling regierol provincie

Uit beleidsdocumenten blijkt dat de provincie streeft naar een regierol waarbij het bedrijfsleven centraal staat en de provincie een faciliterende, verbindende en kaderstellende rol inneemt. Verschoor⁵ voegt hieraan toe dat er ook een aanjagende rol wordt aangenomen. Geurts⁶ noemt dat het voor geothermie vooral om een verbindende rol gaat. Uit het interview met Geurts⁶ wordt ook duidelijk dat binnen de organisatie van het middenbestuur er een ontwikkeling gaande is. Er is steeds meer een netwerkende regierol

nodig, maar dit wordt nog niet altijd erkend en herkend.⁶ De provinciale organisatie is ingericht op het uitzetten van beleid en het vaststellen van kaders. Geurts⁶ geeft aan dat binnen geothermie niet altijd duidelijk is waar het zal eindigen. 'Je ziet dat het een belangrijk onderwerp voor ons is en met je netwerk vorm gaat geven wat er gaat gebeuren. Zo zoek je voortdurend de grens op van wat zijn de vrijheidsgraden buiten de deur en hoe verbind je dat goed met wat hier binnen gebeurt. Dat roept spanning op', aldus Geurts⁶.

De regierol van de provincie krijgt gemiddeld het cijfer 7 van de externen^{7,8,9}. Belangrijke aspecten hierbij zijn dat de respondenten tevreden zijn over het contact met de provincie, namelijk dat de provincie goed te bereiken is en dat de provincie een meewerkende houding heeft zijn. Hierbij maken zowel Duijvestijn⁹ als Sweep⁸ duidelijk dat dit wel afhankelijk is van de persoon die het contact onderhoudt. De regierol van de provincie Zuid-Holland wordt omschreven met termen als faciliterend, verbindend en meedenkend.

Duijvestijn⁹ geeft aan dat met vernieuwingen vaak tegen de huidige structuren wordt aangelopen, 'die in het verleden altijd goed gewerkt hebben en die eigenlijk niet meer passen bij een veranderende omgeving.' Duidelijk wordt dat de provincie dat ook beseft en daarin wil faciliteren. Daaruit blijkt dat de provincie ontwikkelingsgericht is. Het gaat dan vooral om problemen bij regelgeving aanpakken, partijen bij elkaar brengen of brainstormen over wat er nodig is bij transities.⁹

Sweep⁸ geeft aan dat de provincie ook een bijdrage kan leveren, zowel inhoudelijk als procesmatig, zonder op de voorgrond te treden, zoals bij het windenergieproject op Goeree-Overflakkee. Voor de regierol van de provincie wordt door Sweep⁸ een onvoldoende gegeven. Sweep⁸ geeft aan 'dat ligt niet aan het functioneren van de medewerkers maar wel aan de taakopvatting van de provincie als geheel'. Dit hangt samen met de stelling van Sweep⁸ dat de provincie een te beperkte bijdrage levert, vooral in de communicatie naar de omgeving toe. 'Ik vind, het heeft nogal een impact waar we mee bezig zijn. Ik vind dat zowel de gemeente als de provincie onvoldoende inziet wat dat betekent aan inspanning. Dus zowel de provincie als de gemeente houdt zich erg aan wat ze formeel moeten. En alles daar rondom heen is geen geld voor en is geen personeel voor.'

Hiemstra⁷ voegt hieraan toe dat het afgelopen jaar de provincie de regierol sterk naar zich toe heeft getrokken als het dreigde mis te lopen, met name in het contact met de gemeente. Daarom wordt door Hiemstra⁷ de regierol positief gewaardeerd. Daarnaast geeft Hiemstra⁷ wel aan dat het bedrijfsleven meer inspraak zou moeten krijgen in het proces waarbij de gewenste locaties voor windenergie worden vastgesteld. 'Het zou handiger zijn wanneer de markt aangeeft wat gewenste locaties zijn, vanuit de markt gezien, dan kan de provincie er altijd nog een oordeel over vormen.'⁷

Hiemstra⁷ stelt dat in vergelijking met andere provincies is de regierol van de provincie Zuid-Holland een voorbeeld is zeker voor de westelijke provincies. 'Het is natuurlijk gewoon wetgeving die nu wordt geïncorporeerd en al die provincies moeten dat nu gaan uitvoeren.'⁷ In vergelijking met andere provincie excelleert de provincie Zuid-Holland vooral vanwege de actieve rol in windenergie die wordt aangenomen. De gedeputeerde staat voor de ontwikkeling van windenergie en Hiemstra⁷ geeft aan dat het heel duidelijk is dat de provincie Zuid-Holland zich echt hard maakt om het aantal MW te realiseren zoals dat met het Rijk is afgesproken.⁷

6.7.2 Analyse regiecomponenten

In deze paragraaf wordt gekeken naar het succes van de regierollen aan de hand van de vier componenten, namelijk 'overzicht over de situatie', 'verantwoording over het geheel afleggen', 'gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten' en 'organiseren van samenwerking', die Pröpper et al.(2004) aangeven als vereisten voor een succesvolle regierol. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5) zijn deze succescomponenten besproken en zijn de activiteiten per component weergegeven in tabel 1. In de interviews met de provincie Zuid-Holland en actoren die betrokken zijn bij de energietransitie, specifiek windenergieprojecten of geothermieprojecten, maar buiten de provinciale organisatie vallen, zijn de vier verschillende componenten aan bod gekomen.

Overzicht over de situatie

Door alle externe respondenten wordt de mate waarin de provincie een overzicht over de situatie heeft hoog gewaardeerd, gemiddeld met een 8,3. Duijvestijn⁹ geeft aan dat dit komt doordat de provincie betrokken zijn. De provincie is de partij die Duijvestijn⁹ op de hoogte houdt en de informatie deelt. Duijvestijn⁹ geeft wel aan dat er veel informatie is die je zou kunnen bijhouden, maar dit voornamelijk beperkt tot zijn eigen betrekkingen. Sweep⁸ voegt daaraan toe dat de windgroep, gemeente en provincie alle drie evenveel informatie bezitten en dat de informatie binnen het netwerk volledig wordt gedeeld tussen de actoren.

Tot slot maakt Hiemstra⁷ duidelijk dat de provincie goed op de hoogte is van wat er speelt en geeft hier het cijfer negen voor. Zelf wordt Hiemstra⁷ niet rechtstreeks op de hoogte gehouden, maar verwacht dit ook niet. Hiemstra⁷ denkt wel dat de ontwikkelaars nog meer overzicht hebben, vanuit eigen belang. Daarnaast maakt Hiemstra⁷ duidelijk dat niet alle informatie gedeeld wordt, omdat de informatie over in het bijzonder interesse voor locaties een economische waarde heeft voor de onderneming. Pas als er een contract is getekend wordt alle informatie gedeeld.

Verantwoording over het geheel afleggen

Ook de mate van betrokkenheid van de provincie Zuid-Holland wordt door de respondenten positief beoordeeld met gemiddeld een 8.^{7,8,9}

Ter motivatie van het gegeven cijfer geeft Hiemstra⁷ aan dat de verantwoordelijke (als coördinator) die hiermee bezig is, Bart Verschoor, goed bereikbaar is. De provincie gaat ook bij de gemeenten langs om deze te motiveren en zodra een contact tussen een ontwikkelaar en een gemeente niet soepel verloopt worden ze graag hierover geïnformeerd. Hiemstra⁷ stelt dat ze daarmee kort op het proces zitten. Duijvestijn⁹ voegt hieraan toe dat de betrokkenheid wel altijd van twee kanten komt.

Sweep⁸ plaatst bij de positieve waardering de kanttekening dat de betrokkenheid van de provincie wel meer zou kunnen zijn, maar dat hier niet de middelen voor zijn.

Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten

De mate waarin door de provincie gemeenschappelijke beleidslijnen worden uitgezet wordt door de respondenten gewaardeerd met gemiddeld een 7,5, een ruim voldoende. Hiemstra⁷ geeft hierbij als motivatie dat de provincie probeert om gemeenten actief te stimuleren, door convenanten te sluiten met afspraken dat de gemeenten windenergie zullen realiseren. Dit zorgt voor meer zekerheid rondom het lokale draagvlak.⁷ Duijvestijn⁹ sluit zich hierbij aan en stelt dat er als ondernemer meer inzicht wordt verkregen in het systeem wanneer er betrokkenheid is bij het opstellen van de visie of strategie. Hierdoor kan Duijvestijn⁹ als ondernemer beter keuzes maken die zijn afgestemd op de lange termijn visie van de provincie. Daarbij stelt Duijvestijn⁹ wel dat in tegenstelling tot de provincie, de gemeente daar meer moeite mee heeft. Als ondernemer vindt Duijvestijn⁹ daarin dan ook meer aansluiting bij de provincie. Het is voor een ondernemer belangrijk om een toekomstvisie te hebben en een plan uitdenken om hiernaar toe te werken. Duijvestijn⁹ geeft aan dat de gemeente minder handelt vanuit lange termijn perspectief.

Duijvestijn⁹ geeft aan dat het belangrijk is om als doel een 'stip op de horizon' te hebben. Als een ondernemer ideeën heeft, wordt daar meer gehoor aan gegeven van de provincie, maar Duijvestijn⁹ geeft ook aan dat je als ondernemer niet zomaar je eigen koers moet varen, maar hierin wel aansluiting moet zoeken bij de agenda's van de verschillende overheden. Duijvestijn⁹ geeft aan dat de lokale politiek zich vaker laat afhangen van maatschappelijke discussies of belangen en dat hierin de provincie een belangrijke rol speelt. De provincie kan in een dergelijke situatie zorgen voor richting en bemiddelen tussen de gemeente en ondernemers. Duijvestijn⁹ geeft aan dat de gemeente de belangen in zijn gemeenschap in het oog moet houden, maar ze moeten wel sturen naar een hoger doel.

Tot slot voegt Sweep⁸ toe dat voor windenergie specifiek, de provincie wel de partij is die alle actoren dezelfde kant op probeert te krijgen. Als wordt gekeken naar de afgelopen jaren dan is er absoluut een plan vanuit de provincie waar die windenergie nu moet gaan komen.

Organiseren van samenwerking

Deze succescomponent wordt door de externe respondenten als het minst positief ervaren. Alsnog wordt er gemiddeld het cijfer 6,5 voor gegeven. De provincie zou meer kunnen faciliteren in het contact naar de rijksoverheid toe. De provincie heeft een kaderstellende rol naar ondernemers, maar Duijvestijn⁹ pleit ervoor dat de provincie ook de rol weleens andersom zou kunnen oppakken naar de rijksoverheid toe. Deze ontwikkeling ziet Duijvestijn⁹ wel steeds meer ontstaan. Als voorbeeld wordt de decentrale energieopwekking, zoals geothermie en windenergie, genoemd en dat er energie naar de omgeving wordt geleverd. Deze netwerken worden steeds groter. Duijvestijn⁹ ziet dat vooral de rijksoverheid dit stimuleert vanuit de energiedoelstellingen. Aan de andere kant is het een hele verandering in de overheidsinkomsten van gasbaten en energiebelastingen. Duijvestijn⁹ pleit om met een Green Deal pilot te starten en zo te ervaren wat mogelijk is om de energietransitie te realiseren. Duijvestijn⁹ benadrukt dat het voor ondernemers erg belangrijk is om goed te kunnen samenwerken met de overheid, in dit geval de provincie. Zodat duidelijk wordt wat de economische mogelijkheden zijn binnen het wettelijke kader.

Sweep⁸ noemt dat er met name onder de recreatieondernemers op het eiland weinig draagvlak is en de provincie is hier niet rechtstreeks bezig om dit te verbeteren. Dat is meer een taak die de windgroep op zich neemt. Sweep⁸ geeft aan dat van de gemeente niet kan worden verwacht dat ze daar een stelling in nemen, omdat een deel van de achterban niet voor windenergie is. Het voordeel van de provincie is dat deze niet worden afgerekend op beslissingen bij de supermarkt, omdat de provincie meer afstand heeft. 'het zou absoluut helpen als de provincie heel duidelijk laat horen wij hebben een visie op ontwikkeling van dat eiland en windenergie hoort in dat plaatje.'⁸ Om deze reden stelt Sweep⁸ dat de provincie hierin wel meer slagkracht mag krijgen. Sweep⁸ voegt daaraan toe dat ze ook vanuit de gemeente zelf geluiden heeft gehoord dat de gemeente vindt dat ze de regie niet hadden moeten willen nemen in dit proces. De gemeente had dan gemakkelijker kunnen zeggen 'wij maken het beste van de ambitie van de provincie, in plaats van dat ze moeten verdedigen dat ze hebben ingestemd met het plan.'⁸

Hiemstra⁷ stelt dat de provincie niet probeert om hem als ontwikkelaar actiever te krijgen. Daarbij wordt wel gezegd dat Hiemstra⁷ het extra enthousiasmeren van hem als ontwikkelaar ook niet nodig vindt. Voor Hiemstra⁷ is het vooral van belang dat er een goed ondernemersklimaat is voor windenergie, daarbij helpen de verordening ruimte, een

energieakkoord en de opstelling van de provincie zoals deze nu is. Hiermee worden de ontwikkelaars vanzelf enthousiast. Wel kan Hiemstra⁷ zich voorstellen dat de provincie probeert om gemeenten enthousiaster te maken. De centrale overheid geeft hieraan wel een impuls door wetgeving aan te passen die het mogelijk maakt om korting te geven op energiebelasting voor coöperaties die zelf windenergie gaan opwekken. Hierdoor kan ook een lokale omgeving enthousiast worden om windenergie toe te staan in het gebied.⁷

6.7.3 Positieve en negatieve aspecten regierol

Uit de interviews komt naar voren dat het enthousiasmeren en creëren van draagvlak bij gemeenten, als een belangrijke taak van de provincie wordt gezien. Op dit punt zijn er ook nog verbeteringen mogelijk. Zo geeft Duijvestijn⁹ aan dat de provincie zijns inziens op momenten wat meer dwingend zou moeten kunnen optreden, met name richting de gemeente. Het gaat er dan vooral om dat de provincie de gemeente de goede kant om moet laten bewegen. Daarbij is Duijvestijn⁹ van mening dat de gemeente wel de vrijheid mag hebben over de ruimtelijke inpassing. Dat de provincie aan kan geven wat de doelstellingen en voorwaarden zijn en hierbij de gemeente moet kunnen dwingen om hiermee aan de slag te gaan. De manier waarop, moet de gemeente wel zelf kunnen blijven invullen.⁹ De provincie zou dus concrete energiedoelstellingen bij de gemeenten moeten neerleggen en de gemeenten moeten wijzen op de verantwoordelijkheden die ze moeten nemen.⁹ Duijvestijn⁹ noemt daarbij de provincie de juiste partij om de verschillende belangen bij elkaar te brengen en daarin te bemiddelen. Duijvestijn⁹ noemt daarbij het belang dat de provincie vooral op een strategisch niveau afwegingen moet maken om zo een lange termijn doel in het oog te houden.

Duijvestijn⁹ stelt dat de provincie zich meer kan profileren met hun expertise naar ondernemers. Op dit moment herkent Duijvestijn⁹ een ontwikkeling dat de provincie zich duidelijker gaat positioneren. Daarbij is het volgens Duijvestijn⁹ belangrijk dat de provincie zich nog meer richt op de middengroep van de ondernemers. 'die topbedrijven vinden de weg wel met hun netwerken, maar die middengroep waar je het verschil kan maken die moet je wel faciliteren.'⁹ Dit kan worden gerealiseerd door meer in te zetten op accountmanagement om een meer zakelijke houding aan te nemen.

Zoals in de vorige paragraaf ook naar voren kwam wordt de betrokkenheid van de provincie zeer positief gewaardeerd. Sweep⁸ geeft aan deze betrokkenheid ook te zien als onderdeel van de zoektocht om het beleid wat op een hoger abstractieniveau bestaat, echt te laten neerdalen in de gemeenten. Er zijn in vergelijking met de provincie Brabant en Zeeland echter wel verschillen te benoemen. Zo geeft Sweep⁸ aan dat de betrokkenheid die wordt ervaren wel erg afhangt van de persoon die als verantwoordelijke ambtenaren betrokken is. Vergeleken met Brabant wordt er in Zuid-Holland een meer pragmatische aanpak

gehanteerd. Er is in Brabant meer betrokkenheid met lokale organisaties. Daarbij geeft Sweep⁸ wel aan 'ik vind het wat mager wat de gemeente en de provincie in het proces inbrengen, maar het kan best zijn dat het zo moet werken.[...] misschien komen wij straks tot de ontdekking dat wij op een hele pragmatische manier, met weinig rompslomp iets voor elkaar hebben gebracht.'

Tot slot stelt Hiemstra⁷ dat een meer technisch punt van verbetering is dat de lijnen die door de provincie in de verordening ruimte zijn gesteld, als gewenste locaties voor windenergie, beter hadden kunnen worden getoetst op haalbaarheid. Hiemstra⁷ zou graag zien dat gemeenten deze locaties onderzoeken en dat de markt meer zou worden betrokken bij dit keuzep proces, om de locaties zo uitvoerbaarder te maken.

6.8 CONCLUSIE

Uit de analyse van de mate van governance en het sturingsmodel dat wordt ingenomen door de provincie, blijkt dat de regierol van de provincie Zuid-Holland enigszins tendeert naar governance. Dit resultaat is niet verassend, omdat hieruit duidelijk wordt dat de provincie Zuid-Holland een hogere ambitie heeft dan de situatie in de praktijk, dit is juist een kenmerk van beleid. In hoofdstuk 3 is ook naar voren gekomen dat er op het moment een ontwikkeling plaatsvindt naar een samenleving waarin netwerken belangrijker worden. De ontwikkeling naar een governance regierol sluit hierop aan. De ambitie ontwikkelt zich naar governance, maar in de praktijk is de regierol nog government-georiënteerd. Daarnaast valt een hoge score bij het onderdeel spelregels op. Dit kan worden verklaard door de inzet van de provincie, in verband met het teruglopende budget, om intensiever samen te werken met en meer te laten bepalen door de markt. Bij de combinatie met het 5 S-en model valt daarin op dat vooral aan het begin van het beleidsproces er meer een government uitwerking is en dat dit later in het proces naar governance verschuift of wanneer projecten niet goed lopen. Dit resulteert in een faciliterende en verbindende regierol waarin de provincie actief meedenkt met marktpartijen. Er wordt een regierol herkend waarin de provincie zich actief inzet voor de energietransitie en deze voldoende faciliteert. Dit komt overeen met de regierol zoals deze wordt geambieerd in beleidsdocumenten.

Als wordt gekeken naar het succes van deze regierol, dan wordt duidelijk dat het succescomponent waarbij wordt gekeken naar de mate waarin de provincie partijen enthousiasmeert, als het minst positief wordt ervaren. Dit wordt wel gezien als een belangrijk onderdeel van de taak van de provincie door de respondenten. De nadruk binnen de beoordeling ligt op het enthousiasmeren van overheden, zowel lokaal als nationaal. Belangrijke conclusie die getrokken kan worden hieruit is dat de het gewenst is dat de provincie een grotere rol speelt in het enthousiasmeren van gemeenten en het organiseren van draagvlak bij gemeenten.

Duidelijk is geworden dat de stimulerende regierol beter zou kunnen worden opgepakt, vooral in het stimuleren van en het creëren van draagvlak bij de gemeenten. Ook wordt duidelijk dat de communicatie tekortschiet naar de omgeving toe. Als logische verklaring wordt hiervoor gegeven dat er op dit moment te weinig mankracht is bij de provincie om deze thema's op te pakken. Daarnaast kan het bedrijfsleven nog eerder worden betrokken bij het beleidsproces, dat zou ook meer voldoen aan de ambitie zoals deze is gesteld in de beleidsdocumenten.

Als verbeterpunten bij de regierol van de provincie wordt genoemd dat de provincie meer zou kunnen worden gezien als een strategische bemiddelaar die door middel van een goede communicatie stuurt. Daarbij zou de provincie een meer zakelijke houding in moeten nemen, zonder dat dit ten koste gaat van de mate van betrokkenheid. De provincie zou meer de houding van een accountmanager kunnen aannemen en met het hogere doel in zicht door middel van een duidelijke visie, het proces procesmatig en met kennis over de inhoud begeleiden. Zo zal er ook meer draagvlak moeten worden gecreëerd bij de gemeenten om de ondernemers hierin tegemoet te komen en bij te staan. Een goede communicatie is hierbij essentieel. Samenhangend met de betrokkenheid die de provincie toont, hangt ook een goede communicatie grotendeels af van de betrokken ambtenaar.

Om de uitvoering verder bij te kunnen staan zou er meer aandacht moeten worden besteed aan een nauwkeuriger opstelling en toetsing van de verordening. Dit kost in het begin van het proces meer tijd, maar kan later in het proces veel onduidelijkheden voorkomen en versnellend werken.

⁵ Interview B. Verschoor, 17 juni 2013

⁶ Interview R. Geurts, 10 juni 2013

⁷ Interview J. Hiemstra, 30 augustus 2013

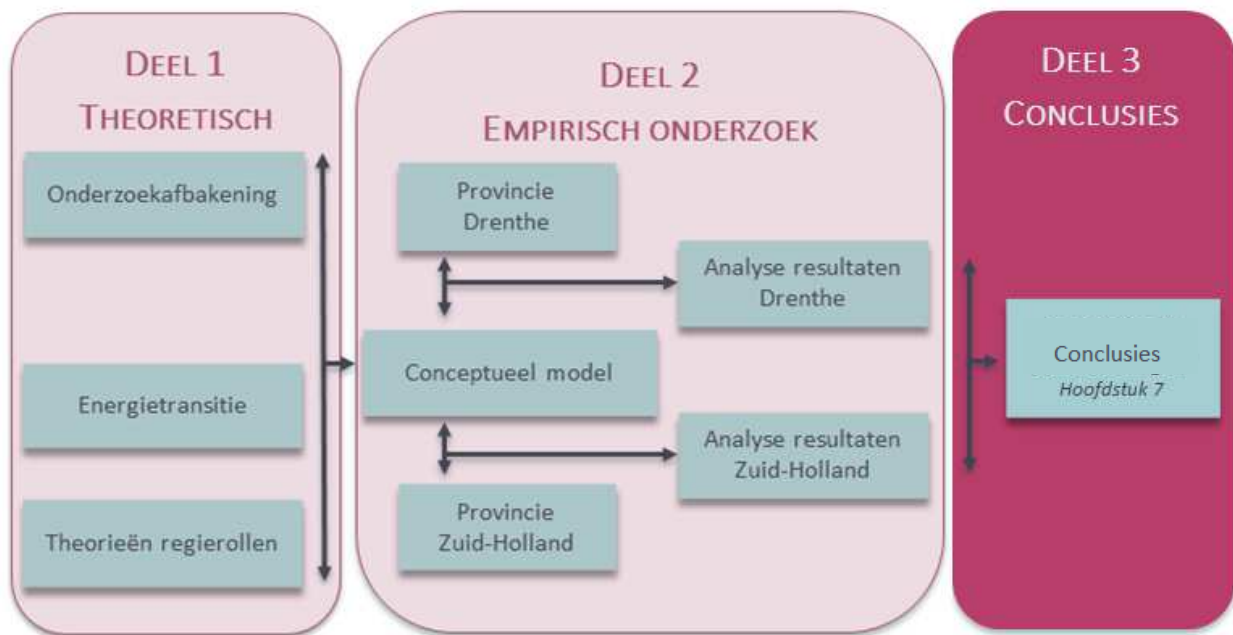
⁸ Interview M. Sweep, 12 september 2013

⁹ Interview T. Duijvestijn, 13 september 2013

Deel 3

CONCLUSIES

Vanuit een terugkoppeling van de resultaten uit deel 2 met de theorie uit deel 1 worden er conclusies getrokken



HOOFDSTUK ZEVEN - De resultaten van de casestudies Drenthe en Zuid-Holland worden vergeleken. Deelvragen die worden beantwoord zijn:

- Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de regierollen van de provincies?
- Op welke manier leveren regierollen een positieve bijdrage aan de energietransitie en op welke manier leveren regierollen een negatieve bijdrage aan de energietransitie?
- Welke lering is hieruit te trekken met het oog op het slagen van de energietransitie in de toekomst?

Daarmee wordt de probleemstelling beantwoord:

Welke mate van regie wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie, in hoeverre is de ingenomen regierol succesvol en welke lering is hieruit te trekken?

In de epiloog worden vervolgens onderwerpen uit het onderzoek besproken tegen een meer algemene maatschappelijke achtergrond.

HOOFDSTUK ZEVEN

Vergelijking regierollen en conclusies

7.1 INLEIDING

In deze studie is onderzoek gedaan naar welke regierol wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie en in hoeverre deze ingenomen regierol succesvol is. In de conclusie zal duidelijk worden welke lering hieruit te trekken is met het oog op het slagen van de energietransitie in de toekomst. In hoofdstuk 1 zijn deelvragen gepresenteerd ter ondersteuning voor het beantwoorden van de probleemstelling. De laatste deelvragen over de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten zullen in dit hoofdstuk worden beantwoord. Allereerst wordt besproken wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn tussen de regierollen van de provincie Drenthe en Zuid-Holland. Daarna wordt ingegaan op de manier waarop deze regierollen een positieve of negatieve bijdrage leveren aan de energietransitie. Tot slot zal worden geconcludeerd welke lering uit deze resultaten te trekken in met het oog op het slagen van de energietransitie in de toekomst.

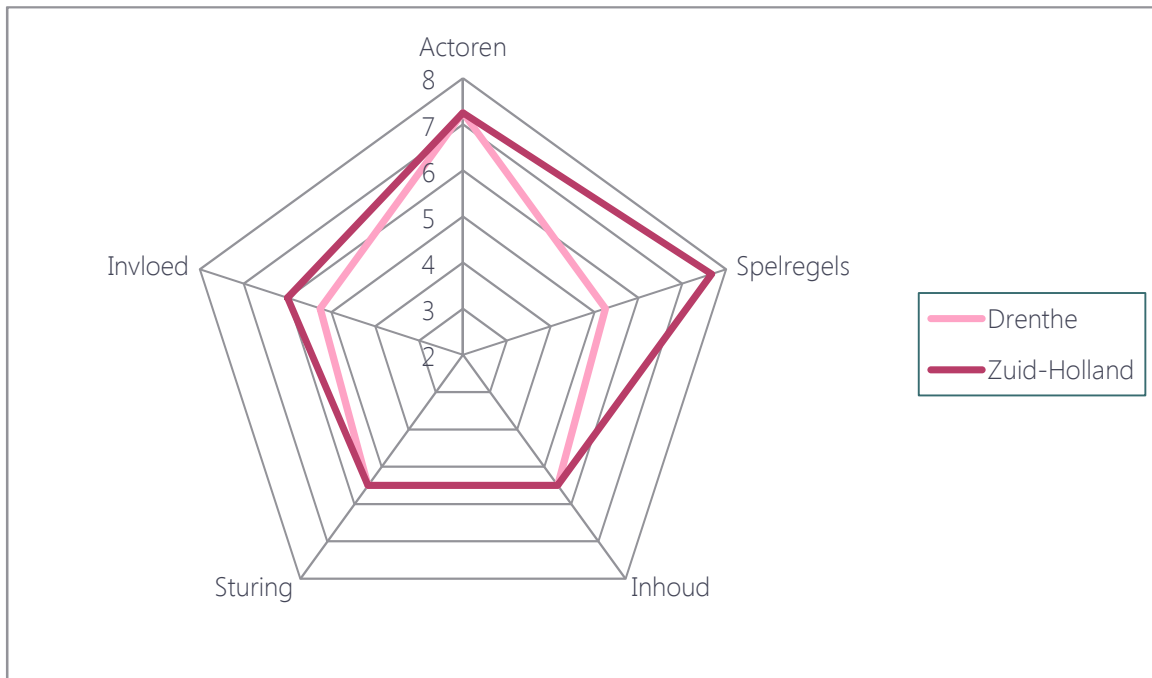
7.2 VERGELIJKING REGIEROLLEN DRENTHE EN ZUID-HOLLAND

Vanuit de resultaten die zijn verkregen met het empirisch onderzoek zal eerst een antwoord worden gegeven op de deelvraag: *wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de regierollen van de provincies?*

In een vergelijking tussen de regierol van de provincies Drenthe en Zuid-Holland binnen de energietransitie zijn zowel overeenkomsten als verschillen naar voren gekomen. Uit de vergelijking van de uitkomsten van de maatlat blijkt dat de regierollen van beide provincies liggen in het midden tussen government en governance in. Dit lag in de lijn der verwachtingen, omdat zoals eerder aangegeven (in paragraaf 4.4) de regierol van een

overheid niet puur governance zal zijn. Daarnaast is puur government niet meer passend bij de huidige maatschappelijke dynamiek. Een verschil is wel dat de regierol van de provincie Zuid-Holland meer neigt naar governance dan de regierol van de provincie Drenthe. Dit is te zien in de grafische weergave van de opbouw van de analyse van de mate van governance binnen de provincies (figuur22).

FIGUUR 22: VERGELIJKING SCORES VAN DE VERSCHILLENDE ASPECTEN BINNEN DE MATE VAN GOVERNANCE VOOR DE PROVINCIES DRENTH EN ZUID-HOLLAND



De resultaten van de analyse van de provincies per aspect blijken voor alle aspecten dicht bij elkaar te liggen. Uitzondering hierop is het aspect 'spelregels' waar de provincie Zuid-Holland aanzienlijk meer governance scoort dan de provincie Drenthe. Het aspect 'spelregels' kijkt naar de regels die bestaan binnen het beleidsproces, bijvoorbeeld de hoeveelheid overleg en de wijze waarop de regels ontstaan, zoals de regels die bepalen welke actoren kunnen toetreden tot het beleidsproces en de manier waarop afspraken tussen actoren worden gemaakt. Het verschil tussen de beide provincies op dit onderdeel van governance is te verklaren doordat de provincie Drenthe aangeeft in beleidsdocumenten een meer regisserende rol te houden, waar de provincie Zuid-Holland aangeeft een meer kaderstellende rol te ambiëren. Opvallend is verder dat het aspect 'actoren' voor beide provincies hoog scoort in de mate van governance. Dit is te verklaren doordat het openstellen van het proces voldoet aan de ambitie om de markt meer te betrekken in het beleidsproces. Er wordt een open netwerk geambieerd waardoor het voor alle actoren mogelijk is om hierin te participeren. Wel is gebleken dat niet alle groepen actoren deelnemen in het proces. Hieruit is te concluderen dat er door actoren nog wel een

drempel wordt ervaren om te participeren in het beleidsproces. Heldere communicatie van de wens een open netwerk te hebben binnen beleidsprocessen kan ervoor zorgen dat de drempel wordt verlaagd. De provincies zijn echter wel een overheidsorgaan wat gericht is op het regionale schaalniveau. Hiermee ligt de focus dan ook voornamelijk op regionale actoren en voor lokale actoren is een logisch eerste aanspreekpunt de lokale overheid, de gemeente.

De meer governance-georiënteerde regierol van de provincie Zuid-Holland kan een gevolg zijn van het financiële beleid dat de provincies hanteren. In de beleidsanalyse van de provincies is gebleken dat de provincies Zuid-Holland andere prioriteiten heeft dan de energietransitie, waardoor de financiële middelen die beschikbaar zijn maar een fractie zijn van de middelen die beschikbaar worden gesteld door de provincie Drenthe, namelijk 18,4 miljoen euro (waarvan 3,7 miljoen euro besteedbaar voor provinciaal beleid) voor de provincie Drenthe tegenover ruim anderhalf miljoen euro voor Zuid-Holland. Het verschil wordt nog groter als deze bedragen worden afgezet tegen de totale begroting van de provincies. De provincie Drenthe heeft 5,31 % van de totale provinciale begroting beschikbaar voor de energietransitie en 1,07% als het bedrag dat naar de DEO gaat buiten beschouwing wordt gelaten. Terwijl de provincie Zuid-Holland 0,17% van de totale provinciale begroting beschikbaar heeft. Dit heeft te maken met de prioriteit die aan het onderwerp energietransitie wordt gegeven. Consequentie van dit financiële beleid is dat de provincie Zuid-Holland, zoals aangegeven in de energievisie (Provincie Zuid-Holland, 2012), moet zoeken naar andere manieren van financiering van projecten. Er wordt door Zuid-Holland vooral ingezet op financiering vanuit de markt. Dit betekent dat als de markt de grootste financiële lasten draagt, de markt hierin ook de meeste zeggenschap wil hebben over de manier waarop dit geld besteed wordt. Dit zorgt ervoor dat de provincie Zuid-Holland door een prioritering in het financiële beleid, meer gedwongen is tot een governance opstelling in de regierol binnen de energietransitie. Hoewel in de interviews duidelijk is geworden dat beide provincies zoekend zijn naar de juiste omgang met de regierol binnen de energietransitie de provincie Zuid-Holland weinig keus heeft om hier een sterk regisserende rol in te nemen. Dit resulteert in een meer governance-georiënteerde regierol binnen de energietransitie voor de provincie Zuid-Holland in vergelijking met de regierol van de provincie Drenthe.

Uit de analyse van de resultaten van de regierol van de provincies Drenthe en Zuid-Holland is bij beide provincies naar voren gekomen dat de regievorm 'steun creëren' en 'structureren' het best overeenkomen met de regierollen. Daarnaast is naar voren gekomen dat de regievormen in de loop van het beleidsproces veranderen. Er vindt namelijk een verschuiving plaats van een regierol waarbij de regievorm 'stimuleren' meer aansluit naar een regievorm waarbij 'structureren' of zelfs 'sturen' meer aansluit. Concluderend kan

worden gesteld dat er in het begin van een beleidsproces vaak meer sprake is van government en dat dit naar mate het beleidsproces vordert meer verschuift naar governance.

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat in de analyse van de regierol ook het type regisseur als onderscheidende karakteristiek kan worden gezien. Uit de bespreking van de verschillende type regisseurs is in hoofdstuk 3 duidelijk geworden dat in theorie bij de provincies het accent ligt op de visionaire regisseur, omdat de provincies wel eigen beleidsvisies opstellen maar geen directe doorzettingsmacht bezitten. Uit de analyse van de casestudies komt naar voren dat hierin wel uitzonderingen zijn bij specifieke situaties. Specifiek bij geothermie-projecten heeft de provincie geen zeggenschap, omdat dit onder de mijnbouw wet valt. Daarnaast wordt een geothermie-project vaak uitgevoerd vanuit een visie van een onderneming die geothermie wil gebruiken als hernieuwbare energiebron. Bij deze specifieke situaties ligt het accent meer op de provincie als faciliterende regisseur. Bij windenergieprojecten is de beslissingsbevoegde overheid afhankelijk van de grootte van het project. Naast dat de provincie optreedt als visionaire regisseur, zijn er daarom uitzonderingen waarbij de provincie optreedt als beheersingsgerichte regisseur.

Na analyse van de mate van governance binnen de regierollen van de provincies en de sturingsstijlen en aspecten die hierbij horen is duidelijk geworden dat de regierollen in algemene zin vergelijkbaar zijn. Als verder op de regierollen wordt ingezoomd blijkt dat de provincie Zuid-Holland meer governance-georiënteerd is dan de provincie Drenthe. Dit verschil wordt vooral duidelijk in de manier waarop (spel)regels of kaders ontstaan binnen het beleidsproces. Een verklaring hiervoor is dat de provincie Zuid-Holland voor financiële middelen meer afhankelijk is van marktpartijen, waardoor de marktpartijen meer zeggenschap willen hebben binnen het proces.

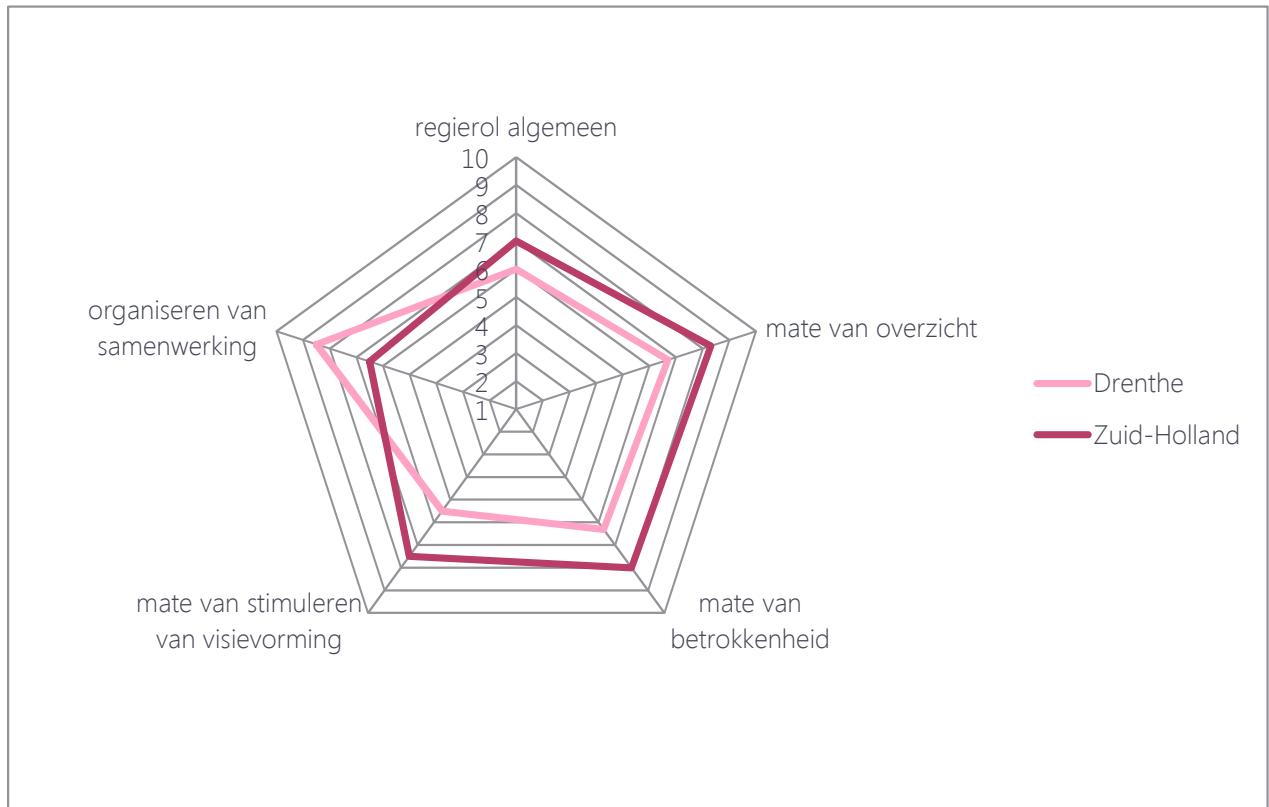
7.3 BIJDRAGE VAN DE REGIEROLLEN AAN DE PROCESSEN BINNEN DE ENERGIETRANSITIE

Door de koppeling te maken tussen de resultaten verkregen uit de analyses van de casestudies en de besproken theorie uit hoofdstuk 2 en 3 wordt een antwoord gegeven op de deelvragen: *op welke manier leveren regierollen een positieve bijdrage aan de energietransitie en op welke manier leveren regierollen een negatieve bijdrage aan de energietransitie?* en *welke lering is hieruit te trekken met het oog op het slagen van de energietransitie in de toekomst?*

Om het succes van de regierollen te analyseren is de regierol door de ogen van externe actoren bekeken aan de hand van de door Pröpper et al. (2004) opgestelde succescomponenten. Er is de externe actoren gevraagd om een cijfer te geven voor de

verschillende componenten en de regierol in totaal. De gemiddelde cijfers die per component zijn gegeven voor de regierollen van de provincie Drenthe en Zuid-Holland zijn grafisch weergegeven in figuur 23.

FIGUUR 23: VERGELIJKING VAN DE SCORES VOOR DE VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN HET SUCCES VAN DE REGIEROL VOOR DE PROVINCIES DRENTHÉ EN ZUID-HOLLAND



Er is in figuur 23 te zien dat de succescomponenten van de regierol van de provincie Zuid-Holland hoger worden gewaardeerd door de externen actoren dan bij de provincie Drenthe. Dit is ook terug te zien in de waardering die voor de totale regierol is uitgesproken. Opvallend is een grote afwijking voor de succescomponent 'samenwerking'. Dit gaat over de mate waarin de provincie actoren mobiliseert, enthousiasmeert en inspireert om bij te dragen aan het geheel, het aan elkaar koppelen van actoren en het toezicht houden op de inzet en inbreng van actoren. Kortom het organiseren van de samenwerking tussen de actoren in het netwerk binnen het beleidsproces. De regierol van de provincie Drenthe wordt op dit onderdeel hoger gewaardeerd dan de regierol van de provincie Zuid-Holland. Uit de interviews komt naar voren dat de provincie juist de partij is om zich te richten op het organiseren van samenwerking. Er wordt aangegeven voor de externe actoren dat dit een taak is die juist goed bij de provincie past. Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden is de energietransitie een transitie die voornamelijk op het regionale schaalniveau ruimtelijke afstemming en inpassing nodig heeft. Dit kan verklaren waarom er juist van de regionale

overheid wordt verwacht om zich te richten op de samenwerking en afstemming tussen partijen. Het creëren van draagvlak hangt nauw samen met deze succescomponent. Voor de provincie Zuid-Holland wordt deze component lager gewaardeerd, omdat er wordt gesteld dat er juist in de communicatie naar de andere overheidslagen nog veel verbetering mogelijk is. Zo wordt er gesteld dat de provincie kan ondersteunen in het creëren van draagvlak bij zowel de rijksoverheid als de gemeente voor projecten die de energietransitie ondersteunen. Vooral het organiseren van draagvlak bij gemeenten wordt ook in Drenthe als belangrijk aspect gezien. In de interviews komt naar voren dat de provincie daar op dit moment al wel actief in is. Het project de Drentse Monden is daarin echter een uitzondering, binnen dit project gebeurt eerder het tegenovergestelde. Verder wordt wel genoemd dat de provincie niet direct de juiste partij is om kleinere lokale partijen te enthousiasmeren en om op lokaal niveau draagvlak te creëren. Wel ligt hierin voor de provincie de mogelijkheid om de gemeenten hierin meer te ondersteunen. Uit de analyse van de casestudies is naar voren gekomen dat het creëren van draagvlak op lokaal schaalniveau als lastig wordt ervaren. Het zou helpen als de gemeenten hierin meer tegen de provincies aan kunnen leunen. Dit heeft ook een politieke component, omdat de gemeenten dicht bij de kiezers zitten is er snel sprake van een belangenconflict. Doordat de provincie verder van de situatie af staat kan het positief bijdragen aan het creëren van lokaal draagvlak als de gemeenten hierin ondersteuning kunnen vragen aan de provincies.

Binnen het creëren van draagvlak en het organiseren van samenwerking is de communicatie een belangrijk thema. Uit de analyse van beide provincies is gebleken dat het thema communicatie voor veel aspecten van belang is. Bij beide provincies komt het uitvoerig terug in de analyse. Opmerkelijk is dat het aan het onderwerp communicatie geen aandacht wordt besteed in de beleidsdocumenten of de beschrijving van de ambities van de regierol, terwijl dit in de praktijk een belangrijk thema blijkt te zijn. Voor beide casestudies is duidelijk geworden dat de provincies goed bereikbaar zijn en dat de kwaliteit van de communicatie en het contact met de provincie vaak wel afhangt van het karakter en de instelling van de ambtenaar die hiervoor verantwoordelijk is. Voor de provincie Zuid-Holland wordt er gesteld dat de gemeenten meer zouden moeten worden ondersteund in de communicatie naar de omgeving toe. Dit hangt nauw samen met het creëren van draagvlak op lokaal schaalniveau. Voor de provincie Drenthe wordt gesteld dat de communicatie inhoudelijk over projecten duidelijker zou moeten. De provincie kan hierin een meer centrale positie innemen. Uit de analyse blijkt dat het thema communicatie verband houdt met de succescomponenten overzicht, betrokkenheid en samenwerking. Een duidelijke visie op de communicatie kan er dan ook voor zorgen dat er een positieve bijdrage wordt geleverd aan het succes van de regierol binnen de energietransitie. De communicatie van de provincie Zuid-Holland wordt over het algemeen hoger gewaardeerd dan de communicatie van de

regierol van de provincie Drenthe, dit kan dan ook een verklaring zijn voor de hogere waardering van de succescomponenten van de regierol van de provincie Zuid-Holland.

Naast het organiseren van samenwerking en draagvlak en de communicatie die bij beide provincies grote thema's blijken te zijn, zijn er ook nog enkele verschillen naar voren gekomen tussen de provincies. Zo is er voor de provincie Zuid-Holland naar voren gekomen dat het streven naar een meer zakelijke houding kan bijdragen aan de positie van de provincie en de ondersteuning van de regierol. De provincie Drenthe heeft in de ambities met betrekking tot de regierol binnen de energietransitie opgenomen om te streven naar een meer zakelijke houding. Een valkuil bij het streven naar een meer zakelijke houding is dat dit ten koste kan gaan van de mate waarin de betrokkenheid van de provincie als succescomponent wordt gewaardeerd. Daarnaast kan een meer zakelijke houding ervoor zorgen dat voor de kleinere organisaties de drempel om deel te nemen in het beleidsproces wordt vergroot. Eerder is besproken dat de provincie een open beleidsproces ambieert, maar dat er een drempel bestaat om daadwerkelijk deel te nemen aan het beleidsproces. Bij het streven naar een meer zakelijke houding zou er daarom speciale aandacht moeten zijn voor de betrokkenheid van de provincie bij de energieprojecten en de drempel die bestaat voor actoren om deel te nemen aan het beleidsproces.

Voor de provincie Drenthe is duidelijk geworden dat de regierol die is gekozen bij het project de Drentse Monden niet succesvol is. Dit hangt samen met de Rijkscoördinatieregeling die bij dit project van kracht is. De Rijkscoördinatieregeling zorgt ervoor dat niet de provincie, maar het Rijk het bevoegd gezag is. Bij de provincie Drenthe heeft een botsing plaatsgevonden in de ambitie om een regisserende rol op zich te nemen en de ambitie om ontwikkelingen binnen de energietransitie te stimuleren. Hierdoor is het machtsvraagstuk steeds door de provincie aan de orde gesteld en heeft de provincie geprobeerd om de wettelijke regie te krijgen. Bij de provincie Zuid-Holland is te zien dat in de omgang met de Rijkscoördinatieregeling een faciliterende en verbindende rol wordt gekozen die de focus legt op de inhoud. Uit interviews is naar voren gekomen dat door deze houding de provincie zich een belangrijke rol in het proces toe-eigent. Deze regierol heeft positief bijgedragen aan het proces waarin de Rijkscoördinatieregeling van kracht is en daarmee het Rijk de wettelijke regie heeft. Door in de omgang met de Rijkscoördinatieregeling meer te focussen op specifieke regieambities kan in de toekomst een dergelijke strijdigheid van regieambities worden voorkomen en daarmee een meer positieve bijdrage worden geleverd aan de energietransitie. In algemene zin is te stellen dat een focus op specifieke regieambities per project kunnen voorkomen dat de regierol van de provincie onduidelijk of conflictueus wordt.

7.4 CONCLUSIES

Met het geven van een overzicht van de resultaten per casestudie en deze te hebben vergeleken is een antwoord gegeven op de deelvragen. In deze conclusie zal vervolgens worden besproken wat er uit de belangrijkste resultaten te leren valt voor de regierol van de provincie bij de energietransitie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling: *welke mate van regie wordt ingenomen door de provincies Drenthe en Zuid-Holland bij de energietransitie, in hoeverre is de ingenomen regierol succesvol en welke lering is hieruit te trekken?*

De energietransitie bevindt zich in een kantelfase die turbulent en chaotisch verloopt (Rotmans, 2011, p. 2). Dit is een kenmerk van een transitie en kan worden gezien als kans om veranderingen door te voeren. Ondanks een turbulent en chaotisch verloop zijn er veel overeenkomsten te herkennen in de regierollen die worden ingenomen door de provincies Zuid-Holland en Drenthe. De provincies zijn beide overwegend visionaire regisseurs waarbij er bij geothermieprojecten uitzonderingen zijn naar faciliterende regisseur en bij windenergieprojecten naar een beheersingsgerichte regisseur. De energietransitie in zijn geheel krijgt daarmee een andere benaderingswijze dan de verschillende manieren van hernieuwbare energieopwekking.

De sturingsstijlen die kenmerkend zijn voor de regierollen die worden ingenomen bij de energietransitie als geheel, liggen dicht bij elkaar. Zowel de regierol van de provincie Drenthe als Zuid-Holland heeft de kenmerken van de sturingsstijl 'interactief beleid'. Bij deze sturingsstijl begint het domein van governance. Voor beide provincies is daarnaast ook duidelijk geworden dat er in het begin van het beleidsproces, bij het initiëren van nieuw beleid, een meer government-georiënteerde houding wordt aangenomen dan in een later stadium van het beleidsproces. Hieruit kan worden geconcludeerd dat bij een ambitie naar een meer governance-georiënteerde regierol, hier vooral aandacht moet worden besteed aan de mate van governance aan het begin van het beleidsproces.

Om een positieve bijdrage te leveren aan de energietransitie is het van belang om te richten op een decentrale strategie (Rotmans, 2011, p.2). Hierin is de samenwerking met marktpartijen belangrijk. Dit zorgt voor een complex interactieproces waarin veel verschillende actoren participeren. Dit sluit aan bij een governance regierol van de overheid. De meer governance-georiënteerde regierol zal daarin positief bijdragen aan het succes van de energietransitie.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de provincie Zuid-Holland een regierol hanteert die meer governance-georiënteerd is dan de regierol van de provincie Drenthe. Zo neigt de regierol van de provincie Zuid-Holland meer naar de sturingsstijl 'sturing in communities'. Bij deze sturingsstijl geeft Vreke et al. (2009, p. 25) aan dat de publieke en

private domeinen in elkaar over beginnen te lopen. Dit is kenmerkend voor de regierol van de provincie Zuid-Holland, die door beperkte financiële middelen voor het energiebeleid meer afhankelijk is van investeringen vanuit de markt. Gebleken is ook dat een meer governance-georiënteerde regierol een hogere waardering krijgt voor het succes van de regierol door externe actoren.

Belangrijke onderdelen van de regierol die naar voren komen zijn de communicatie en het creëren van draagvlak. Het creëren van draagvlak is een taak die vanuit de externe actoren vooral van de provincie wordt verwacht. Dit hangt samen met de succescomponent 'organiseren van samenwerking' en bij het creëren van draagvlak ligt de focus nu te weinig bij de gemeenten. Het blijkt nodig om bij gemeenten meer draagvlak te creëren voor de energietransitie om te zorgen voor een versnelling van het behalen van de energiedoelstellingen.

Concluderend kan worden gesteld dat communicatie binnen de regierol die de provincie inneemt binnen de energietransitie, belangrijker is dan verondersteld. Zowel in de theorie over de regierol als in beleidsdocumenten, besproken in respectievelijk hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 en 6, is het thema communicatie niet naar voren gekomen. In de analyse van de succescomponenten en aspecten die behoren bij de regierol is communicatie wel als belangrijk thema naar voren gekomen. De kwaliteit en de waardering van de communicatie hebben een relatie met bijna alle succescomponenten. Dit zorgt ervoor dat bij een kwalitatief hoogwaardige communicatie die positief wordt beoordeeld door actoren, ook een hogere waardering zal worden gegeven voor de regierol van de provincie. Dit resulteert in een succesvollere regierol die beter bijdraagt aan het behalen van de energiedoelstellingen.

Tot slot is te concluderen dat een regierol die een grote mate van governance bezit een positieve bijdrage heeft op de energietransitie in het algemeen. Om deze regierol te realiseren is het van belang dat al in een vroeg stadium van het beleidsproces, marktpartijen worden betrokken. Bij meer specifieke energieprojecten is het van belang om een duidelijke regierol te hanteren, waarbij aandacht is voor de communicatie en het creëren van draagvlak. Op deze manier zal de regierol positief kunnen bijdragen aan het slagen van de energietransitie in de toekomst.

7.5 EPILOOG

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat inzetten op een governance houding van de regionale overheid positief bijdraagt aan de energietransitie. Een regierol die meer is gericht op governance sluit beter aan bij het complexe interactieproces van de energietransitie. Dit proces is meer gericht op een bottom-up georganiseerde samenwerking met marktpartijen.

Dit sluit aan bij de trend dat de centrale positie van de overheid de afgelopen jaren is gekanteld. Maatschappelijke coalities worden steeds belangrijker. In een samenleving waarin netwerken een steeds prominentere rol spelen, zal de overheid steeds vaker initiatieven vanuit de maatschappij faciliteren in plaats van het programmatisch of planmatig tot stand brengen van veranderingen in de maatschappij. Governance is als sturingsstijl meer gericht op samenwerking tussen verschillende overheidslagen en met verschillende actoren, om te komen tot een afstemming van (nationale) belangen en een uitwerking op lokaal schaalniveau. Binnen deze samenwerking en afstemming is het nodig om in te zetten op een goede informatievoorziening en communicatie om zo gemeenschappelijkheid en draagvlak te organiseren.

De veranderende houding van de overheid sluit aan op de samenwerking tussen overheid, markt en maatschappij die nodig is bij transities. Transities zijn ingrijpende veranderingsprocessen die, meestal vanuit één sector, invloed hebben op veel andere sectoren en daarmee om een maatschappelijke verandering vragen. Het gaat daarom om complexe processen, waarbij veel actoren en zelfs de gehele samenleving betrokken is. De transitie naar hernieuwbare energiebronnen is niet de eerste transitie (denk aan de transitie van steenkool naar aardgas en de transitie van een industriële-naar een diensteneconomie) en waarschijnlijk ook niet de laatste. Transities gaan gepaard met vele innovaties vanuit de maatschappij en markt. Het is verleidelijk om te blijven hangen in de verkenningsfase van een transitie, omdat de consequenties van besluiten en keuzes veelal nog onduidelijk zijn. Er wordt gesnakt naar zekerheden over wat de juiste keuze zou zijn. De overgangsfase waarin het feitelijke veranderingsproces moet plaatsvinden, wordt echter juist gekenmerkt door chaos en strijd. Om boven deze turbulente fase van chaos en strijd uit te stijgen moet worden ingezet op slimme strategieën die een duidelijk doel voor ogen houden. Een daarop aangepaste overheidssturing kan invulling geven aan een dergelijk strategie.

Een belangrijke strijd is de ruimtelijke strijd die voelbaar wordt als het NIMBY-effect (Not In My Back Yard). Bij het NIMBY-effect gaat het altijd om de belangen op lokaal niveau, waar de gemeente als bestuurslaag van dit niveau mee te maken krijgt. De lokaal-specifieke belangen van een gemeente komen daarbij vaak niet overeen met de meer op generieke doelen gebaseerde belangen van de rijksoverheid. Zo zet de rijksoverheid binnen de energietransitie meer in op duurzaamheidsbelangen (vanuit Europese afspraken), terwijl voor een gemeente politieke belangen een grotere rol spelen. Juist bij de energietransitie

die een duidelijke plaats in de ruimte moet krijgen is dit traditionele spanningsveld in de ruimtelijke ordening aanwezig.

Door de inzet op een strategische regierol en daarmee een verschuiving van de focus van sturing naar de proceskant van beleid, kan er inhoudelijk meer ruimte ontstaan voor nieuwe initiatieven en innovaties die ingaan tegen de gebruikelijke maatschappelijke structuren. Deze opstelling is juist nodig bij transities, die vragen om een verandering van de huidige maatschappelijke orde. Bij een inhoudelijk flexibelere opstelling zal het des te belangrijker zijn om een duidelijk lange termijn doel voor ogen te houden. Belangrijk is daarbij de integrale benadering, waarbij ruimtelijke afstemming plaatsvindt en verder dan de grenzen van slechts één vakgebied wordt gekeken. De ruimtelijke ordening kan zorgen voor een integrale coördinatie en ruimtelijke afstemming in het proces van een transitie.

Transities, en veranderingen in het algemeen, zullen altijd weerstand oproepen. Voor het verlagen van de weerstand is het begrip van de processen die schuil gaan achter de veranderingen van grote waarde. De ruimtelijke ordening vervult een schakelfunctie in de verbinding van dit begrip naar de verschillende sectoren en partijen om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Vanuit de ruimtelijke ordening is het ook belangrijk om begrip te hebben voor de gedachten en processen die schuil gaan achter de weerstand. Het is daarbij goed te realiseren dat het vakgebied van de ruimtelijke ordening altijd te maken heeft met verandering. Binnen de ruimtelijke ordening vindt de vertaling plaats van de constant veranderende maatschappelijke opgaven in een ruimtelijke inrichting met het oog op een lange termijnontwikkeling, vanuit een toekomstperspectief. Daarmee raakt de ruimtelijke ordening de kern van transities en andersom. Hoe onzeker de toekomst ook kan zijn, zeker is dat er verandering zal plaatsvinden, soms zelfs in de vorm van transities. Daarmee wordt duidelijk dat wederzijdse kennis van de ruimtelijke ordening en transitie management ook in de toekomst meerwaarde zal hebben. Want dat de energietransitie niet de laatste transitie zal zijn, staat vast. Of zoals Heraclitus mooi heeft verwoord: "There is nothing permanent except change".

REFERENTIES

- Beekman, M. (2003) Compensatie als middel tegen NIMBY-verzet bij de plaatsing van windturbines. Amsterdam: Vrije Universiteit/Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Bergs, J. van den & P. Post (2012) Energie in beweging: van zaaien naar oogsten. Assen: Noordelijke Rekenkamer.
- Borst, K. & V. Westzaan (2011) PLAN Amsterdam: Nieuwe energie voor Amsterdam, Verschuivingen in het energielandschap. Jaargang 17, nr 4. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), p. 3.
- Broersma, S., M. Fremouw & A. van den Dobbelen (2011) Synergie tussen Regionale Planning en Exergie: SREX. Delfgauw: NIVO.
- Brugh, M. aan de (2010) Politieke partijen willen duurzame energie [online]. Krantenartikel gepubliceerd in NRC op 16-03-2010. [Geciteerd op 10 april 2013]. Online beschikbaar: <<http://vorige.nrc.nl/economie/article2504823.ece>>.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1995), 'Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen', Lemma BV, Utrecht.
- Bryman, A. (2008). Social Science Research Methods, third edition. Oxford: Oxford University Press.
- CBS/CPB/PBL/SCP: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Sociaal en Cultureel Planbureau (2011) Monitor Duurzaam Nederland 2011. Den Haag/Heerlen/Bilthoven: Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving & Sociaal en Cultureel Planbureau
- CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) CBS StatLine - Provinciebegrotingen; baten en lasten per functie. [Geciteerd op 4 juni 2013]. Beschikbaar op internet: <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70932NED&D1=0&D2=1&D3=7,13&D4=I&HDR=G1,G3&STB=G2,T&VW=T>>.
- CDA Duurzaamheidsberaad, ChristenUnie TPC Duurzaamheid, D66 Platform Duurzame Ontwikkeling, GroenLinks Milieunetwerk, PvdA Landelijke Werkgroep Milieu & Energie, VVD Commissie Milieu & Duurzaamheid & SGP WI Werkgroep Energie (2010) Nederland krijgt nieuwe energie voor welvaart en welzijn in de 21e eeuw. Een partijoverstijgend

voorstel voor een Deltaplan Nieuwe Energie. Beschikbaar op het internet <http://www.duurzaamheidsoverleg.nl/NL_krijgt_nieuwe_energie.pdf>.

Daniel, M. & F. van der Laan (2005) Gemeentelijke regie in het lokale veiligheidsbeleid. In: Tijdschrift voor de Politie, 2005, jaargang 67, nr. 6, p. 30-33.

Downs, A. (1972) Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle. In Public Interest, nr. 28, p. 38-50.

Duijvestijn Tomaten (2013) Aardwarmte voor een echt duurzame tomatenteelt [online]. [Geciteerd op 15 september 2013] Online beschikbaar: <<http://duijvestijntomaten.nl/duijvestijntomaten/aardwarmte/>>.

Dutch Research Institute for Transitions, Erasmus Universiteit Rotterdam, R. Bosman, R. van Raak, J. Rotmans, M. Vermeulen, J. Langezaal, J. van der Waal, E. Weij, M. van Steekelenburg, R. Groeneveld & D. Sijmons (2013) Zuid-Holland op St(r)room! Ruimte voor de energietransitie. Visie op Zuid-Holland, onderzoeksagenda Ruimte en Energie. Den Haag: DeltaHage.

Elbersen, W., A. Faaij, B. Annevelink, H. de Vries, J. Sanders, B. Elbersen, P. Smeets, T. de Lange, I. Lewandowski, H. Cleijne & R. Kalf (2005) Energie en Ruimte: Definitiestudie Energie binnen Klimaat en Ruimte (ME4) Wageningen: Agrotechnology & Food Innovations B.V, P. 11-12.

Europese Commissie (2001) Green Paper Towards a European Strategy for the security of energy supply. Luxemburg: European Communities.

Godfroij, A.J.A. (1993) Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), 'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken' (pp.31-48), VUGA BV, 's-Gravenhage.

Gordijn, H., F. Verwest & A. van Hoorn (2003) Energie is ruimte. Rotterdam: NAI Uitgevers/ Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Hajer, M. (2011) De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hajer, M. (2012) Video: De energieke samenleving [online]. [Geciteerd op 10 november 2013]. Online beschikbaar: <<http://www.youtube.com/watch?v=Mf93KcWhck8>>.

Ham, W. van der (2002) Publiek-private samenwerking. Maar hoe zit dat met regie? In: B en G, nummer 29, 2002.

- Hendriksen, P. (2008) Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen. Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Hermans, J. (2008) Energie Survival Gids – Inzicht in energie en uitzicht op de toekomst. Bergen: BetaText.
- Heuvel, J.H.J. van den (1998), 'Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid', Lemma BV, Utrecht.
- Hoeven, A., van der & H. Horsten (2010) Verbreden, verdiepen, opschalen: KSI tussen wetenschap en transitiepraktijk. Amsterdam: Daedalus.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (1990), 'Beleidsnetwerken, overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking', VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Hupe, P. & E. Klijn (1997), De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. In: V. de Ruijter, Toetsen van regie, 2009
- IEA: International Energy Agency (2002) World Energy Outlook 2002. Parijs: OECD/IEA.
- IASA: International Institute for Applied Systems Analysis (1998) Global energy Perspectives. Wenen/Londen: World Energy Council.
- IPO: Interprovinciaal Overleg (2011) Provincies gaan door! De provincies en hun regierol in het ruimtelijk beleid: Feiten en voorbeelden. Den Haag: IPO, p. 4.
- Kamphorst, D., M. Pleijte, F. Kistenkas & P. Kersten (2008) Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wageningen University & Research centre: rapport 69. Wageningen: Wageningen University & Research centre.
- Katwijk, L. van (2008) Het succes van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept; een zwart-wit of kleurenfilm? Een evaluatief onderzoek naar het succes van de invulling van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (1997), 'Managing networks in the public sector: findings and reflections', In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), 'Managing complex networks, Strategies for the public sector' (pp. 166-191), Sage, London.
- Klip-Martin, T., R. Munniksma, A. van der Tuuk, H. Brink (2011) Focus en verbinding in Drenthe. Collegeprogramma 2011-2015. Assen: Provincie Drenthe.

- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.) (1993), 'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken', VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Korthals Altes, W. K., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens en N. Harkes (2004), *Organisatie van prestatie: Regie in de stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Kwekkeboom, R., T. Roes & V. Veldheer (2002) *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Landman, W. & T. Muller (2004) *Regie in het integrale veiligheidsbeleid*. In: *Tijdschrift voor de politie*, jaargang 66, nr. 10, p. 20-25.
- Luijkx, K., R. Schalk, J. Schols & K. Span (2009), *De gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur*. In: *Vrij Bestuurskunde*, 2009
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2003) *Onderzoek optimalisering gemeentelijke regierol. brief kenmerk gsib/ir2003/73482*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2011) *Structuurvisie Infrastructuur en ruimte*. Den Haag: Ministerie van I&M.
- Nelissen, N. J. M. (1992) *Besturen binnen verschuivende grenzen*. Zeist: Kerckebosch
- Noorman, K. J., G. de Roo (2011) *Energielandschappen – de 3de generatie; over regionale kansen op het raakvlak van energie en ruimte*. Assen: Provincie Drenthe.
- PBL: Planbureau voor de Leefomgeving (2010) *Analyse Regeerakkoord 2010*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pimentel, D. & M. H. Pimentel (2008) *Food, Energy, and Society*. Boca Raton, FL, VS: CRC Press. In: Broersma, S., M. Fremouw & A. van den Dobbelsteen (2011) *Synergie tussen Regionale Planning en Exergie: SREX*. Delfgauw: NIVO.
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners+Pröpper, Vught
- Provincie Drenthe (2012a) *Energieprogramma 2012 -2015*.
- Provincie Drenthe (2012b) *Begroting 2013*. Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2013) *Programma 8: Groen Drenthe: Klimaat en Energie. Speerpunten 2013*. [online]. [Geciteerd op 15 juni 2013]. Online beschikbaar:

<<http://www.provincie.drenthe.nl/organisatie-bestuur/financien/begroting-oogopslag/groen-drenthe/>>.

Provincie Zuid-Holland (2012) Kansen zien, kansen grijpen. Beleidsvisie en uitvoeringsstrategie regionale economie en energie 2012-2015. Den Haag: De Swart.

Raad voor het Openbaar Bestuur (1999a) Preadvies, de regiefunctie in gemeenten. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (1999b) Op het toneel achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011) Remmen los – Advies over de versnelling van de transitie naar een duurzame energiehuishouding in Nederland. Den Haag: OBT bv.

Roo, G., de & H. Voogd (2004) Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Rotmans, J. (2011) Staat van de Energietransitie in Nederland. Rotterdam: DRIFT.

SER: Sociaal-Economische Raad (2013) Energieakkoord voor duurzame groei. Den Haag (basisontwerp): Huisdrukkerij SER.

Sierfele, R. (1997) Rückblick auf die Natur: Eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt. München, Duitsland: Luchterhand Literaturverlag. In: Broersma, S., M. Fremouw & A. van den Dobbelen (2011) Synergie tussen Regionale Planning en Exergie: SREX. Delfgauw: NIVO.

Spit, T. & P. Zoete (2006) Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Stam, T. (2011) Context van de energietransitie: Overgang naar het post-fossiele tijdperk. In PLAN Amsterdam, 2011, nr. 4, p. 4-13. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening gemeente Amsterdam.

Tanja, A. & A. Hielkema (2010) Werk maken van regie. De gemeente als regisseur bij wonen, welzijn en zorg. Utrecht: Movisie.

Tillie, N., A. van den Dobbelen, D. Doepel, M. Joubert & W. de Jager (2009) REAP : Towards CO2 neutral urban planning.

Veer, van der, J., T. van der Hagen, F. Pentinga & B. de Vries (2011) Energie in Beweging – Advies Topsector Energie.

Veld, R. in 't (1989) De verguisde staat. Den Haag: Vuga. In: Veldhuijsen, T. A. van (2012) De provincies natuurlijk aan zet: Een onderzoek naar de regierol van provincies in het natuurbeleid, met een focus op regieopvattingen en verklarende factoren voor deze opvatting. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Vermeulen, F., J. W. E. Spies, H. F. A. van der Nat & G. Wenneker (2011) Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte. Hoofdlijnenakkoord 2011 – 2015. Online beschikbaar: <http://www.zuid-holland.nl/hoofdlijnenakkoord_2011-2016.pdf>.

Vreke, J., A. L. Gerritsen, R. P. Kranendonk, M. Pleijte, P. H. Kersten, F. J. P. van den Bosch (2009) Maatlat Government-Governance – Werkdocument 142. Wageningen: Alterra.

Vromraad, Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat (2011) Remmen los – advies over versnelling van de transitie naar een duurzame energiehuishouding in Nederland. Den Haag: OBT bv.

Interviews

Interview A. van Harten & J. van der Heide. Plaatsgevonden op 25 juni 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview B. Verschoor. Plaatsgevonden op 17 juni 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview C. Ruhé. Plaatsgevonden op 10 september 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview E. Bots. Plaatsgevonden op 11 september 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview J. Hiemstra. Plaatsgevonden op 30 augustus 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview K. Voshaart. Plaatsgevonden op 10 september 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview M. Sweep. Plaatsgevonden op 12 september 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview R. Geurts. Plaatsgevonden op 10 juni 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

Interview T. Duijvestijn. Plaatsgevonden op 13 september 2013. Een uitwerking van het interview is terug te vinden in de externe bijlagen van dit onderzoek.

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Overzicht van de verschillende karakteristieken van de 'Maatlat Government-Governance' (onderverdeeld naar criterium en aspect) en een omschrijving van de karakteristieken

Bijlage 2 – Overzicht van de invulling van de karakteristieken van de 'Maatlat Government-Governance' per sturingsstijl

Bijlage 3 – Topiclijsten interne en externe respondenten

Bijlage 4 – Profielschetsrespondenten

Bijlage 5 – Beschrijving vormen van hernieuwbare energiebronnen

Bijlage 1 – Overzicht van de verschillende karakteristieken van de 'Maatlat Government-Governance' (onderverdeeld naar criterium en aspect) en een omschrijving van de karakteristieken

Aspect	Criterium	Karakteristiek	Governance- patroon	Beschrijving
Actoren				Betref...
	Participerende actoren	Participerende actoren	multi-actor	de diversiteit van actoren en het belang dat eraan wordt gehecht dat deze actoren een organisatie vertegenwoordigen
	Setting van participatie	setting participatie	multi-level	in welke institutionele omgeving actoren participeren
Spelregels				
		Vaststellen spelregels	multi-level	de wijze waarop de spelregels tot stand komen en hoeveel overleg hierbij plaatsvindt
	Besluitvorming	vaststellen besluit	multi-level	de wijze waarop besluiten over onder andere probleem en oplossingen, worden genomen en wie deze besluiten nemen
	Entreeregels actoren	entreeregels actoren	multi-actor	de regels die bepalen welke actoren tot het beleidsproces kunnen toetreden
	Procesbeheersing	coördinatie	multi-level	dit heeft betrekking op de manier waarop afspraken tussen actoren worden gemaakt
		beheersing structuur	multi-level	de mate waarin het beleidsproces wordt beheerst/gecontroleerd
Inhoud				
	Inhoudelijk discours	aantal discourses	multi-faceted	de diversiteit aan discourses over inhoudelijke problemen, die in het beleidsproces een plaats hebben
		verhoudingen tussen discourses	multi-faceted	de verhouding tussen inhoudelijke discourses. De mate van strijd of synergie tussen de verschillende discourses in het beleidsproces
	Orientatie inhoud	orientatie dominant discours	multi-instrumenteel	het object waarop het discours is gericht. Dit kan variëren van specifiek tot generiek, wat inhoud dezelfde oplossing 'overall' toepasbaar wordt geacht. De kwaliteit of feitelijke inhoud van de discourses is hier niet aan de orde.

Aspect	Criterium	Karakteristiek	Governance- patroon	Beschrijving
Sturing				
Sturingsdiscours		aantal discoursen	multi-faceted	het aantal sturingsdiscoursen dat relevant is
		verhouding tussen discoursen	multi-faceted	de verhouding tussen sturingsdiscoursen
Orientatie sturing		orientatie dominant sturingsdiscours	multi-instrumenteel	in feite de inhoud van het sturingsdiscours, opvattingen en verhalen over hoe er zou moeten worden gestuurd.
		typen interventies	multi-instrumenteel	het typen interventies in het dominante sturingsdiscours. Dit is een verbijzondering van de orientatie van het sturingsdiscours en de wijze waarop en door wie er zou moeten worden geïnterveneerd. De wijze waarop varieert van aanwijzingen tot bepleiten, 'door wie' van de overheid tot betrokken individuen.
Invloed				
Gebruik middelen		gebruik machtsbronnen	multi-actor	de machtsbronnen die in het beleidsproces zijn ingezet. De variatie loopt van formele posities en vastgelegde bevoegdheden, via het gewicht of belang van de achterban, tot elke mogelijke machtsbron.
		Spreiding middelen	spreiding materiele middelen	multi-resource
	spreiding immateriele middelen		multi-resource	de mate waarin immateriele middelen (kennis, status, kwaliteit menskracht, et cetera) over de actoren zijn verspreid. Ook hier loopt de variatie van geconcentreerd bij één actor tot zeer verspreid en versnipperd.

Bijlage 2 – Overzicht van de invulling van de karakteristieken van de 'Maatlat Government-Governance' per sturingsstijl

Aspect actoren	Hïerarchische overheid	Publieke samenwerking	Interactief beleid	Sturing in communities	Zelfsturing
participerende actoren	Overheid	overheid en maatschappelijk middenveld	overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	individen	civil society
setting participatie	overheidsbureaucratie	formeel beleidsnetwerk	beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	communities met procesbegeleiders	open netwerk
belang representativiteit	geen belang	enig belang	erg belangrijk	enig belang	niet belangrijk
erkenning representativiteit	niet relevant	beperkt	relatief groot	beperkt	niet kenbaar
Aspect spelregels					
besluiten spelregels	Opgelegd	informele onderhandeling	in overleg; consensus	gezamenlijk ontwikkeld	door daden
vaststellen besluit	visie, structuur, doorwerking	formeel onderhandeling	uitruil op basis consensus	uitzonderen	aaneenschakeling ad hoc keuzes
entreereregels actoren	gesloten deuren	lobby	vertegenwoordiging	culturele regels	geen regels
samenwerking	Geen	geformaliseerd	polderen	projectmatig	informeel, ad hoc
positie actoren	gekozen en benoemd	afhankelijke verhoudingen	gedeelde belangen	beïnvloedende verhoudingen	individuele positionering
coördinatie	top down	toegewezen bevoegdheden	convenant	samenwerkingsovereenkomst	afspraken
beheersing structuur	Handhaven	beheren	bespreken	vrijstellen	vrijheid
Aspect inhoud					
aantal discourses	Eén	enkele	veel	één	nul
verhouding tussens discourses	Geen	Strijd	co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant discours	gedetailleerd, generiek	generiek	globaal	specifiek	gefragmenteerd
Aspect sturing					
aantal discourses	één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussens discourses	Geen	strijd	co-existent; respectvol	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant sturingsdiscours	hiërarchisch en primaat overheid	publiek overleggen, afstemmen	interactieve sturing	participatieve sturing	zelfsturing
typen interventies	aanwijzen	toelaten	samenwerken	overtuigen	pleiten
Aspect invloed					
gebruik machtsbronnen	formele posities, vaste procedures	procedures, rechten	standpunten, achterban, belangen	creativiteit en expertise (kennis)	alles
gebruik tegenmacht	alleen via de rechter	tegenwerking in formeel proces	tegenwerking in proces, niet participeren	omzellen proces	meedoen
spreiding materiële middelen	geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding
spreiding immateriële middelen	relatief geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding

Bijlage 3 – Topiclijsten interne en externe respondenten

Topiclijst interne respondenten

- Inleiding
 - o Introductie onderzoek en uitleg interview
 - o Achtergrond respondent
- Regierol
 - o Ambities
 - o Invulling rol
 - o Cijfer regierol
- Maatlat government-governance (hierbij wordt bij elk onderwerp om een cijfer gevraagd)
 - o Actoren
 - Participerende actoren
 - Setting participatie
 - Spelregels
 - Besluitvorming
 - Vaststellen spelregels
 - Vaststellen besluit
 - Entreeregels actoren
 - Entreeregels actoren
 - Procesbeheersing
 - Coördinatie
 - Beheersing structuur
 - o Inhoud
 - Inhoudelijk discours
 - Aantal discourses
 - Verhoudingen tussen discourses
 - Oriëntatie inhoud
 - Oriëntatie dominant discours
 - o Sturing
 - Sturingsdiscours
 - Aantal discourses
 - Verhoudingen tussen discourses
 - Oriëntatie sturing
 - Oriëntatie dominant sturingsdiscours
 - Typen interviews
 - o Invloed
 - Gebruik middelen

- Gebruik machtsbronnen
 - Spreiding middelen
 - Spreiding materiële middelen
 - Spreiding immateriële middelen
- Succes regierol
 - o Succescomponenten
 - Overzicht over de situatie
 - Verantwoording over het geheel afleggen
 - Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten
 - Organiseren van samenwerking
 - o Positieve punten regierol
 - o Negatieve punten regierol
- Afsluiting
 - o Aanvullingen
 - o Vragen
 - o Interesse in rapportage
 - o Afsluiting

Topiclijst externe respondenten

- Inleiding
 - o Introductie onderzoek en uitleg interview
 - o Achtergrond respondent
 - o Mate van betrokkenheid in het proces met provincie
- Regierol
 - o Invulling rol
 - o Cijfer regierol
- Succes regierol
 - o Succescomponenten
 - Overzicht over de situatie
 - Mate van overzicht
 - Cijfer
 - Toelichting cijfer en ingaan op onderwerpen als:
 - o Bron informatie
 - o Partij met de meeste overzicht
 - o Positieve punten
 - o Negatieve punten

- Verantwoording over het geheel afleggen
 - Mate van betrokkenheid
 - Cijfer
 - Toelichting cijfer en ingaan op onderwerpen als:
 - Verantwoording handelen
 - Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten
 - Stimuleren visievorming
 - Cijfer
 - Toelichting cijfer en ingaan op onderwerpen als:
 - Bemiddeling tussen actoren bij strijdige doelen/belangen
 - Gezamenlijke beleidslijnen uitdragen
 - Toezicht voortgang proces
 - Organiseren van samenwerking
 - Mate van enthousiasmeren, mobiliseren en inspireren
 - Cijfer
 - Toelichting cijfer en ingaan op onderwerpen als:
 - Actoren koppelen
 - Toezicht deelname actoren
 - Toezicht resultaten
 - Positieve punten regierol
 - Negatieve punten regierol
 - (Indien dit aan de orde komt)
 - Ingaan op onderwerpen die horen bij de maatlat government-governance
 - Afsluiting
 - Aanvullingen
 - Vragen
 - Interesse in rapportage
 - Afsluiting

Bijlage 4 – Profielschetsrespondenten

Hieronder zal van elke respondent een korte profielschets worden gegeven, waarin duidelijk wordt wat de functie van de respondent en de relatie met het onderwerp van onderzoek is.

Van der Heide is programmamanager van het energieprogramma van de provincie Drenthe en ook betrokken geweest bij het eerder energieprogramma 2008-2011. Van der Heide houdt zich vooral bezig met de uitvoering van het energieprogramma. Dit betekent het vinden van uitvoeringsprojecten die aan de doelstellingen bij kunnen dragen vanuit initiatieven in de markt. Deze projecten moeten passen binnen de beleidsdoelstellingen van de provincie en de energiemix zoals de provincie deze ambieert. Van der Heide is vooral de schakel met de marktpartijen en dan met name gericht op de uitvoering van het energieprogramma. (Interview Van der Heide & Van Harten, 2013)

Van Harten is projectcoördinator bij het team milieu, bodem en energie, dit team valt onder de afdeling 'Ruimtelijke Ontwikkeling, Milieu en Natuur'. Van Harten is vooral vanuit de beleids invalshoek bezig met het energieprogramma. Van Harten scant de ontwikkelingen en kijkt naar de opgaves op langere termijn. Er wordt gekeken naar de lange termijn doelstellingen en het ruimtelijk kader dat nodig is om deze doelstellingen te kunnen behalen. Vanuit het team milieu, bodem en energie wordt de DEO aangestuurd binnen de opgestelde beleidskaders. Naast de wettelijke taken die bij dit team liggen, zoals het ruimtelijk inpassen van windmolens en vergunningen voor WKO, houdt Van Harten zich nog breder bezig met de energietransitie, omdat er vanuit het college een hoge ambitie is op dit vlak. Verder is er voor het scheppen van de beleidskaders contact met marktpartijen, maar het contact met de externe partijen voor de uitvoering onderhoudt Van der Heide. (Interview Van der Heide & Van Harten, 2013)

Bots is directeur bij Windunie Development en één van de directeuren van het windpark Oostermoer in Drenthe. Bots is betrokken bij de ontwikkeling van windpark Oostermoer als professional. Het project is geïnitieerd door een groep agrariërs, welke grotendeels aandeelhouder zijn van het project en daarmee ook grotendeels eigenaar. Windunie Development is als aandeelhouder toegetreden tot windpark Oostermoer met als doel om kennis, kunde en expertise in te brengen en het project te ondersteunen in de ontwikkeling van een dergelijk windmolenpark. Daarnaast heeft Bots ook contact met de provincie Drenthe over windenergie in het algemeen. (Interview Bots, 2013)

Ruhé is één van de initiators geweest van het initiatief aardwarmte erica, vanuit zijn rol als voorzitter van LTO Noord Glaskracht in Drenthe. Op dit moment is hij betrokken bij aardwarmte erica als ondersteunend secretaris. Ruhé is als contactpersoon voor aardwarmte erica op de hoogte van het contact dat er is geweest en nu nog loopt met de provincie over het project. Er is contact geweest met het initiatief Bureau Zuidoost-Drenthe, de

gedeputeerde, verschillende ambtenaren van de provincie en met de Drentse Energie Organisatie. (Interview Ruhé, 2013)

Voshaart is voorzitter van actiegroep Platform Storm. Het doel van Platform Storm is het opkomen voor de belangen van bewoners dicht bij het geplande windpark Drentse Monden. In het interview (Interview Voshaart, 2013) is aangegeven dat het belang tot nu toe is dat er geen windpark komt. Platform Storm maakt deel uit van samenwerkingsverband Tegenwind Veenkoloniën. Er zijn maandelijks gesprekken geweest met de provincie Drenthe over het windpark. (Interview Voshaart, 2013)

Geurts is coördinator van het energieprogramma en sinds ongeveer vijf jaar werkzaam op dit onderwerp bij de provincie. Er wordt met ongeveer vijf mensen aan het energieprogramma gewerkt. De afgelopen vier à vijf jaar is de provincie wat teruggedaan in de diversiteit aan verschillende onderwerpen waar op wordt ingezet. Volgens Geurts komt de het onderwerp energie weer meer in de belangstelling, waarbij wordt gefocust op de rol van de provincie hierbinnen. (Interview Geurts, 2013)

Verschoor is sinds twee jaar coördinator windenergie en daarmee verantwoordelijk voor het beleidsdossier windenergie binnen Zuid-Holland. Er is met het Rijk een afspraak gemaakt voor een doelstelling en de provincies zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk kader en de inpassing om te zorgen dat de doelstelling kan worden gerealiseerd. Daarnaast is de provincie bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor windenergieprojecten tussen de 5 en 100 MW. (Interview Verschoor, 2013)

Sweep is directeur van coöperatie Deltawind. Deltawind is een lokale coöperatie die 25jaar bestaat en met 1500 leden die allemaal wonend zijn op het eiland Goeree-Overflakkee. Het doel van Deltawind is het produceren van duurzaam opgewekte energie. De doelstelling is daarmee breder dan alleen windenergie, maar in de praktijk ligt de nadruk op windenergie. Op dit moment heeft Deltawind 22 windmolens en één zonnepark. Deltawind is ook initiatiefnemer van de windgroep, waarin alle initiatieven voor windenergie zijn verenigd. Namens de windgroep wordt er met de provincie en gemeente overlegd over de windenergie op Goeree-Overflakkee. (Interview Sweep, 2013)

Hiemstra advocaat bestuursrecht bij EBH-Elshof advocaten. Daarnaast is hij zelfstandig ondernemer en de onderneming Wind&Co Projectontwikkeling begonnen. Recent zijn het merendeel van de aandelen daarvan overgedaan aan Yard Energy, waarbij Hiemstra directeur ontwikkeling is geworden. Yard Energy richt zich op het realiseren, beheren en exploiteren van windenergie in Nederland. Hiemstra is met name betrokken bij het voortraject van windontwikkelingsprojecten en is dan met name betrokken bij de ruimtelijke ordening. (Interview Hiemstra, 2013)

Duijvestijn is directeur/eigenaar bij Duijvestijn Tomaten en bezig met personeel & organisatie, de teeltstrategie en onderzoek. Duijvestijn Tomaten maakt sinds 2011 gebruik van aardwarmte, waarvoor in september 2010 is gestart met een aardwarmteboring (Duijvestijn Tomaten, 2013). Duijvestijn is vooral betrokken geweest bij de organisatie en sturing van het project, minder met de inhoud. Vanuit de directie houdt hij toezicht op het projectteam en de toezichthouder die operationeel verantwoordelijk zijn voor de aardwarmte. Het gaat hierbij om diepe aardwarmte, namelijk geothermie. Dit valt onder de wet mijnbouw, waardoor het de verantwoordelijkheid is van het ministerie van Economische Zaken en niet de provincie Zuid-Holland. De provincie is hier echter wel bij betrokken en heeft ondersteuning geboden bij het project. Hiervoor heeft Duijvestijn regelmatig contact gehad met de provincie. (Interview Duijvestijn, 2013)

Bijlage 5 - Beschrijving vormen van hernieuwbare energiebronnen

Hermans (2008, p. 17) noemt het energieprobleem een kwantitatief probleem. 'Zonder getallen erbij wordt het al snel een soort luchtfietsrij.' In deze bijlage worden de verschillende vormen van hernieuwbare energie opwekking nader bekeken, daarbij wordt ook aandacht besteed aan de feiten en cijfers als het gaat om het rendement dat de verschillende vormen van hernieuwbare energie opwekking kunnen behalen. Deze informatie is grotendeels gebaseerd op informatie uit 'Energie Survival Gids' van Hermans (2008), voor verdere en diepgaandere informatie over energie en de vormen van hernieuwbare energie opwekking, is deze publicatie aan te raden.

Verder is het goed te stellen dat er verschillende vormen van hernieuwbare energiebronnen zijn. Het gaat bij hernieuwbare energiebronnen om de manieren van energie opwekking die relatief niet eindig zijn, terwijl van fossiele energiebronnen deze eindigheid wel is vastgesteld. Hieronder wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de belangrijkste vormen, zonder de illusie te hebben hierin compleet te zijn.

Zon

'De zon is onze energiebron bij uitstek.' Ze maakt het leven op aarde mogelijk, maar heeft ook gezorgd 'voor een mooie voorraad ingeblikte energie in de vorm van olie, aardgas en steenkool'. De zon levert veel meer energie dan wij kunnen gebruiken. In één uur wordt er net zoveel afgeleverd op de aarde als wij in een heel jaar gebruiken. We hoeven dan ook maar een klein deel van de zonne-energie af te tappen om het hele wereldenergieverbruik te dekken. (Hermans, 2008, p. 95)

Het aftappen van zonne-energie kan op verschillende manieren. Zo is er de mogelijkheid voor rechtstreeks passief gebruik van zonnewarmte voor huisverwarming, door het strategisch plaatsen van ramen. Zonnewarmte kan ook worden afgevangen via zonnecollectoren. Een gitzwarte plaat zal alle invallende zonnestraling absorberen en een rendement van 100% halen. Dit is vooral rendabel voor toepassingen waarbij de temperatuur laag kan blijven, bijvoorbeeld voor zwembaden, een rendement van 70 % is dan haalbaar. Bij toepassing voor de warm water kraan ligt het rendement al lager, rond de 40%. Voor de huisverwarming ligt het rendement ook rond de 40%, nadeel hierbij is dat het rendement het laagst is als deze het meest nodig is, namelijk in de winter. Hiervoor zal de warmte dus opgeslagen moeten worden in water of zand en klei. Hier zijn echter wel grote eenheden voor nodig om het rendabel te maken. (Hermans, 2008, p. 103, 106)

De zonnewarmte kan ook worden omgezet in elektriciteit, door middel van zonnecellen (PhotoVoltaic cells, PV). Het rendement van deze cellen ligt tussen de 15% en 20% in commerciële productie, maar deze manier van energieopwekking is volop in ontwikkeling. In landen waar het grootste deel van de inkomende zonne-energie bij onbewolkte hemel binnenkomt, kunnen de zonnestralen worden gefocusseerd met spiegels (Concentrated

Solar Power, CSP). Een nadeel van dit systeem is dat het rendement terugvalt tot nagenoeg nul, als er een wolk voor de zon schuift. (Hermans, 2008, p. 103)

Bio-energie

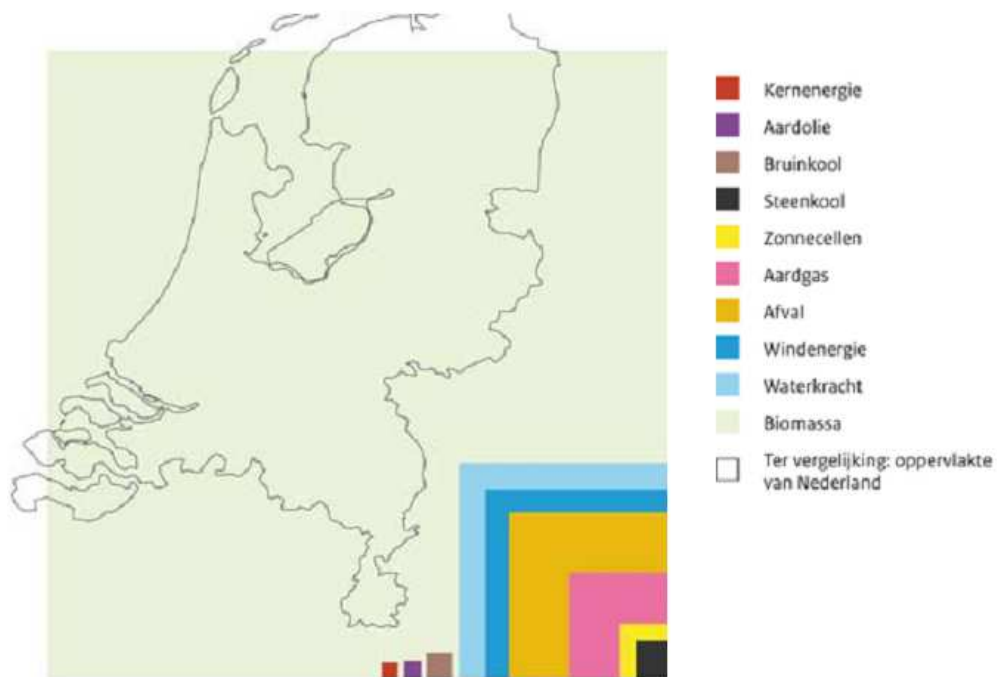
De zon levert ook nog indirect energie via de natuur (biomassa). 'Bladgroen zet een deel van de invallende zonnestraling via fotosynthese om in organisch materiaal.'(Hermans, 2008, p. 96)

Hermans (2008, p. 65) schetst dat we in Nederland per persoon gemiddeld zo'n 50 à 60 maal ons dagelijks voedsel aan energie gebruiken. Hieruit trekt hij direct de conclusie dat 'het leveren van een belangrijke bijdrage in de totale energievoorziening door extra voedselproductie (biobrandstoffen via maïs, koolzaad, suikerbieten, enz.) een kansloos idee is, als we uitgaan van het huidige energieverbruik per hoofd in landen als Nederland. Immers, verdubbeling van de voedselproductie zou maar ruwweg 1/50 deel van onze totale energiebehoefte dekken.' Dit heeft te maken met het feit dat er maar een klein deel van de opvallende zonne-energie wordt vastgehouden, omdat slecht 12% van de straling geschikt is voor fotosynthese. Daarnaast daalt het rendement doordat de CO₂-concentratie in de lucht te klein is, wat het best haalbare rendement terugbrengt naar 6%. Daar komen nog de ademhalingsverliezen en lichtverzadiging van sommige planten bovenop. Alles bij elkaar komen we onder optimale condities tot een rendement van 3%. (Hermans, 2008)

Voor Nederland is een rendement van 0,5 tot 1% al aan de hoge kant en het zal dan 1% dan ook nauwelijks halen. Dit betekent dat we voor het Nederlandse energieverbruik en met een opbrengst van 1% per jaar, op een benodigde oppervlakte van bijna 100.000km² uit komen. Dit is 2,5 maal Nederland. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de hoeveelheid energie die het kost om het land te bewerken, te zaaien en oogsten en voor het geval er biobrandstof van gemaakt zal worden, de omzetting naar alcohol of biodiesel. In ongunstige gevallen kan de opbrengst zelfs negatief uitkomen, maar het nettorendement zal zeker niet boven de 1% uitkomen. (Hermans, 2008, p. 96)

'Als we in Nederland de zonne-energie vastleggen voor biobrandstoffen, bijvoorbeeld via suikerbieten, blijft er van de jaarlijks opvallende zonne-energie, die correspondeert met een laag van 90mm olie, nog een halve mm over.'(Hermans, 2008, p. 97) 'Als we de totale Nederlandse energievoorziening op duurzame planten- en bomengroei zouden willen draaien, zouden we daarvoor een oppervlak moeten inzetten dat gelijk is aan heel Nederland plus België en een deel van Frankrijk' (Hermans, 2008, p. 96). Dit wordt zo ook geïllustreerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van I&M, 2011, p. 23) in figuur 24.

FIGUUR 24 – RUIMTEBESLAG PER ENERGIEBRON IN VERHOUDING TOT DE OPPERVLAKE VAN NEDERLAND, INDIEN ÉÉN BRON IN DE TOTALE HUIDIGE ELEKTRICITEITSVRAAG ZOU MOETEN VOLDOEN.



Bron: Ministerie van I&M, 2011, p. 23.

Duidelijk is dat binnen Nederland de productie van energiegewassen niet op grote schaal kan geschieden. 'De ruimte is schaars en de grondprijs hoog' (Gordijn et al., 2003, p. 100). Hout voor energieproductie kost veel ruimte: per hectare bos kunnen twee huishoudens van elektriciteit worden voorzien. (Gordijn et al., 2003, p. 100)

In andere landen met een gunstiger klimaat én een hogere zonne-instraling ligt dat een stuk beter. Als voorbeeld geeft Hermans (2008, p. 97) suikerriet in Brazilië. Dit kan een fotosynthese rendement van maximaal 3% halen en als we aannemen dat daar netto 2% van overblijft, dan zou dat al vier keer zoveel zijn als voor suikerbieten in Nederland.

Bio-energie kan, zoals al eerder is gesteld, worden gebruikt voor biobrandstof, zoals biodiesel. Biodiesel wordt geproduceerd uit raapzaad (koolzaad), palmolie, soja-olie en afvalolie. Ethanol voor bijmenging in benzine wordt geproduceerd uit suiker, maïs en tarwe via vergisting.' Een belangrijke vraag is of dit niet snel op gespannen voet komt te staan met de voedselproductie. 'De forse stijging in voedselprijzen na 2005 is deels veroorzaakt doordat landbouwgrond werd ingezet voor biobrandstof. Dat treft niet alleen de voedselproductie rechtstreeks; het heeft ook invloed op andere sectoren.' Zo wordt raapolie ook als grondstof gebruikt voor de productie van margarine en slasaus, en palmolie als grondstof voor zeep. Ook treden er verdringingseffecten op, in de VS werd bijvoorbeeld ongeveer 20% van de maïs ingezet voor ethanolproductie. Hierdoor ging de prijs van maïs omhoog. (Hermans, 2008, p. 95)

'Tweede-generatie biobrandstoffen concurreren veel minder met de voedselvoorziening. Ze worden geproduceerd uit onder andere hout, gras, stengels, stro en landbouwafval. Dat

omzetten kan met behulp van gisten en enzymen, maar ook door vergassen of andere thermo-chemische processen.' Ook kan veel organisch materiaal worden verbrand als het niet te nat is en dit gebeurt al op vrij grote schaal in sommige centrales. Onderzoek en ontwikkeling is nog in volle gang en er wordt een rendement stijging uit biomassa verwacht. Voor Nederland is de geschatte opbrengst niet veel hoger dan 120 gigajoule per hectare per jaar. Dit komt overeen met de huidige opbrengst van suikerbieten. (Hermans, 2008, p. 100,101)

Om het rendement uit fotosynthese te verhogen worden er experimenten gedaan met micro-organismen, zoals micro-algen en cyanobacteriën. Hermans (2008, p. 101) noemt twee interessante ontwikkelingen:

- CO₂ omzetten in koolwaterstoffen. Er blijken micro-algen te zijn die een fotosyntheserendementen van 5% kunnen halen, zonder genetisch geoptimaliseerd te zijn. Ook kunnen ze grote hoeveelheden triacylglycerol aanmaken, het startpunt voor biodiesel.
- Water omzetten in waterstof. 'Sommige groene algen en cyanobacteriën kunnen met behulp van zonlicht rechtstreeks waterstof produceren uit water: 'fotobiologische' waterstof. Rendementen van ongeveer 2% zijn op dit moment haalbaar, maar op de middellange termijn zou een rendement van 7 à 10% haalbaar moeten zijn. Verwacht wordt dat op de lange termijn een groot deel van de vloeibare brandstoffen uit deze derde generatie bio-energie zou kunnen komen en dat uiteindelijk rendementen van 25 tot 30% mogelijk moeten kunnen zijn. (Hermans, 2008, p. 102)

Hoewel de ruimtelijke mogelijkheden voor een grootschalige productie van biomassa beperkt zijn, biedt de Nederlandse transportinfrastructuur bij uitstek kansen om biomassa, ook voor het Europese achterland, te importeren. De bestaande petrochemische infrastructuur kan uitstekend aangepast worden aan deze grondstof. Nederland zou zo een rol kunnen spelen als doorvoerland voor biomassa die elders geteeld is, bijvoorbeeld in de tropen waar een groot areaal aan grond beschikbaar is. (Gordijn et al., 2003)

Windenergie

'Windenergie is een oude techniek die al door de Babyloniërs werd toegepast. De eerste windmolen voor elektriciteit werd in 1888 gebouwd. De lucht die langs de vleugelvormige wieken van de molen stroomt, zet de as waarop de wieken zijn bevestigd, in beweging. Door middel van een generator wordt vervolgens de energie opgewekt. De opbrengst van een windmolen wordt sterk bepaald door de windsnelheid (tot de derde macht).' (Gordijn et al., 2003, p. 72)

'Eigenlijk is windenergie een vorm van zonne-energie. Wind ontstaat immers door ongelijkmatige opwarming van het aardoppervlak door de zon. Dat betekent meteen al dat het potentieel van windenergie wereldwijd maar een fractie is van het potentieel van de

rechtstreekse zonnestraling. ... Desondanks heeft wind een groot potentieel, en heeft windenergie het voordeel dat ze meteen mechanische energie levert, die weer met weinig verliezen kan worden omgezet in elektriciteit.' (Hermans, 2008, p. 119)

In Nederland is het jaargemiddelde vermogen voor een kleine molen en grote molen aan de kust respectievelijk ongeveer 100 W en 150 W per vierkante meter. Het aantal vierkante meter is het door de wieken bestreken oppervlak van de windturbine. Voor een windmolen met een diameter van bijvoorbeeld 50 meter zal dit uitkomen op een jaar gemiddelde van 200 à 300 kW. Dit is mechanische energie en bij benadering ook meteen elektrische energie. (Hermans, 2008, p. 120)

In 2006 bedroeg het totale vermogen van de windturbines in Nederland zo'n 1450 MW, waarvan ongeveer 41% in Flevoland staat. Het eerste Nederlandse windpark op zee ligt bij Egmond aan Zee en levert een gemiddeld jaarlijks vermogen van ongeveer 32 MW. Het windaanbod fluctueert per uur en per dag, dit komt nog bovenop de variaties in de elektriciteitsvraag. Een eventueel gat tussen vraag en aanbod moet dan ook gedicht worden door andere productie-eenheden. Hermans (2008, p.125) noemt als mogelijke oplossing hiervoor internationale samenwerking. Zodat windstilte op de ene plaats opgevangen kan worden door een andere plaats. (Hermans, 2008, p. 125)

'Wereldwijd is windenergie sterk in opkomst. Per 1 januari 2003 staat er een totaal vermogen van 32.000 MW opgesteld (BTM Consult ApS, 2003), maar dit breidt zich snel uit. De meeste groei vond plaats in Europa. Daar is het opgestelde vermogen aan windenergie in de afgelopen 6 jaar met 40 procent gestegen.' 'In de landen die voorop lopen met windenergie, zoals in Europa: Duitsland, Spanje en Denemarken, zijn de plaatsingsmogelijkheden op het land vrijwel uitgeput.' (Gordijn et al., 2003, p.72)

De toepassing van windenergie groeit snel, ook wereldwijd. In 2005 was het opgestelde vermogen nog 60GW en in de loop van 2008 werd een opgesteld vermogen van 100 GW bereikt. De moderne windturbine heeft een energie-terugverdientijd van ongeveer een half jaar. Dat betekent dat na een half jaar de windmolen evenveel energie heeft opgebracht als het gekost heeft om het apparaat te bouwen, installeren en te onderhouden. De financiële terugverdientijd is echter wel veel langer, namelijk 7 à 8 jaar. (Hermans, 2008, p. 127-128)

Het directe ruimtegebruik van windmolens is ongeveer tien bij tien meter, de afmeting van de voetplaat. De turbines moeten zo'n 400 á 600 meter uit elkaar worden geplaatst en op zee nog verder, om te voorkomen dat ze in elkaars luwte staan. Naast dit directe ruimtebeslag is er ook het indirecte ruimtebeslag, wat te maken heeft met geluid, gevaar en vooral slagschaduwhinder. Met betrekking tot het geluid mag er binnen viermaal de ashoogte van de molen geen woning staan. Als er binnen twaalfmaal de ashoogte van de molen woningen staan zou de slagschaduwwerking moeten worden onderzocht. Blijkt een woning meer dan vijf uur per jaar last van de molen te hebben, dan zou er een stilstandsvoorziening moeten worden aangebracht, tenzij er een economische binding

bestaat tussen de woning en de windmolen. (Gordijn et al., 2003, p. 74) Om NIMBY-gedrag te voorkomen kan compensatie aan omwonenden in bepaalde gevallen een effectief instrument zijn om omwonenden te laten profiteren van een windmolen. (Beekman, 2003) Het aanbieden van goedkopere stroom is hiervan een voorbeeld.

Windmolens hebben sterke landschappelijke gevolgen. Ze kunnen het landschap versterken, doordat ze in een (eventueel licht gebogen) lijnopstelling elementen zoals dijken en kanalen kunnen accentueren, dit wordt visueel aangenaam gevonden. Daarnaast wordt de plaatsing van windmolens in een industriële of havenomgeving als natuurlijk gezien en zorgen molens met drie rotorbladen voor een rustiger beeld dan molens met twee rotorbladen. Windmolens kunnen het landschap echter ook verzwakken wanneer ze op een rommelige manier worden geplaatst of worden geplaatst in natuurgebieden. (Gordijn et al., 2003, p. 76)

Om de Nederlandse taakstelling voor windenergie van 6.000 MW in 2020 te realiseren met windmolens, zou er een oppervlak nodig zijn van 750 m². (Gordijn et al., 2003, p. 77)

Energie uit water en grond

Hieronder vallen energie opwekking uit waterkracht, golfenergie, getijdenenergie, OTEC, zoet/zoet water en geothermie. 'Het merendeel van deze natuurlijke energiestromen wordt op gang gebracht door de zon. Daarmee zijn ze op wereldschaal automatisch kleiner dan de energiestroom van de zon. Maar ze leveren de energie soms in geconcentreerde vorm aan en kunnen daardoor toch belangrijk zijn. Dat geldt vooral voor 'waterkracht' die de neerslag bundelt via beken en rivieren.' (Hermans, 2008, p.129)

'Aardwarmte ofwel geothermie is een zelfstandige energiebron. Het potentieel daarvan blijkt groter dan we intuïtief zouden verwachten.' (Hermans, 2008, p. 129)

Waterkracht

Waterkracht voor al lange tijd als bron van energie gebruikt, door middel van de watermolen. 'Inmiddels zijn er grote stuwmeren en gigantische turbines, en is waterkracht op wereldschaal veruit de belangrijkste duurzame energiebron: van het wereldwijde elektriciteitsverbruik komt ruim 16% uit waterkracht. Vijf landen nemen meer dan de helft van de productie voor hun rekening: Brazilië, Canada, China, Rusland en de Verenigde Staten.' (Hermans, 2008, p. 129)

Wereldwijd levert waterkracht gemiddeld over het jaar een elektrisch vermogen wat gelijk staat aan ongeveer 30 maal het gemiddelde elektriciteitsverbruik van heel Nederland. Volgens onderzoek van de World Energy Council is pas ongeveer één derde van het potentieel op de wereld ontwikkeld. Wel moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat het realiseren van stuwdammen grote gevolgen voor het milieu kan hebben, er komen

daardoor hele grote stukken land onder water te gaan en vaak gaat dit ten kost van natuurgebieden of landbouw grond. (Hermans, 2008, p. 129)

Voor Europa is waterkracht minder van belang en zijn de uitbreidingsmogelijkheden niet of nauwelijks aanwezig. Op dit moment komt ongeveer 10% van de elektriciteitsvoorziening binnen Europa uit waterkracht. Voor Nederland is waterkracht niet van groot belang, omdat het verval hiervoor te klein zijn door het gebrek aan grote hoogteverschillen. Het stromen van water is op dit moment niet genoeg om er energie uit te halen. Een bescheiden bijdrage is wel mogelijk, met name door kleine centrales te zetten bij de stuwen in de Rijn en Maas. Het totale vermogen van de vier centrales die op dit moment in Nederland zijn gebouwd is ongeveer 0,1% van het Nederlandse elektriciteitsverbruik. (Hermans, 2008, p. 130)

Energie uit waterkracht heeft grote voordelen: het is relatief goedkoop (anders waren er niet zoveel waterkrachtcentrales gebouwd toen olie nog goedkoop was), het is schoon en stoot in principe geen CO₂ uit en als er een stuwmeer bij zit is het, binnen zekere grenzen, op afroep beschikbaar. Nadelen zijn dat het bouwen van een waterkrachtcentrale met bijbehorend stuwmeer een grote ingreep betekent voor de ecologie ter plaatse en vaak ook voor de bevolking. Daarnaast is het risico van doorbraken van de stuwdam soms erg groot, omdat grote aantallen mensen getroffen kunnen worden. Tijdelijk geeft waterkracht ook een flinke bijdrage aan het broeikas effect, want flora en fauna die onder water verdwijnen gaan rotten en produceren het broeikasgas methaan (CH₄). (Hermans, 2008, p. 130)

Golfenergie

Golfenergie is een soort geconcentreerde windenergie. Als de wind over een lang stuk open zee voortdurend de golven opzweept, worden de golven steeds hoger en kan daar veel energie in worden opgeslagen. Het meest praktische is om deze energie vlakbij de kust te winnen. Vooral bij kusten met een voornamelijk aanlandige wind zijn er mogelijkheden voor golfenergie. Nederland zou wat dat betreft goed liggen, met zijn westenwind aan de westkust. Engeland ligt echter te dichtbij om van een toplocatie te kunnen spreken. De westkust van Engeland is wat dat betreft veel beter. (Hermans, 2008, p. 130)

Getijdenenergie

Dit is een afgeleide vorm van maan-energie. Het mondiale potentieel hiervan lijkt klein, namelijk ruwweg 5 GW en dat is bijvoorbeeld een stuk minder dan de 300 GW die waterkracht op dit moment oplevert. Op sommige plekken is winning toch aantrekkelijk doordat er concentratie optreedt door trechtervormige inhammen in de kust. In Nederland lijken deze mogelijkheden echter niet zo groot. Er zijn wel bescheiden mogelijkheden in afwateringssluizen, bijvoorbeeld in de Afsluitdijk. Dit zou alles bij elkaar voor een bijdrage in de Nederlandse elektriciteitsvoorziening kunnen zorgen van ongeveer 0,15%. De conclusie is dan ook dat deze vorm van hernieuwbare energie opwekking slechts een zeer bescheiden rol zou kunnen spelen. (Hermans, 2008, p. 134-135)

OTEC (Temperatuurverschillen in oceanen)

Ocean Thermal Energy Conversion (OTEC) is een manier om energie te winnen uit de temperatuurverschillen tussen de toplaag water van de oceaan en de koudere diepzee. Het temperatuurverschil is echter klein en er zou hooguit een rendement van 3% te behalen zijn. Hoewel de capaciteit wel groot is lijkt dit concept toch geen grote toekomst te hebben. (Hermans, 2008, p.135)

Zoet/zout water (Osmose)

Als zoet en zout water gescheiden worden door een ion-selectief membraan, zal het ene soort ion gemakkelijker door het membraan lopen dan het andere, hierdoor ontstaat er over het membraan een spanningsverschil. Dit principe opent mogelijkheden op plekken waar zoet en zout water in aanraking komen, zoals bij een riviermonding. Dit principe zou voor Nederland interessant kunnen zijn voor bijvoorbeeld de monding van de Rijn, hier zou ongeveer 6000 MW mee kunnen worden opgewekt. Hier zijn echter ook nog genoeg kritische geluiden hierover, die het vermogen lager schatten en de technische en economische realiseerbaarheid zijn nog niet duidelijk.

Geothermische energie (Aardwarmte)

Geothermie is een andere naam voor aardwarmte die vanuit de kern van de aarde, waar het naar schatting ronde de 4000°C is. Er vind dan ook een permanente warmtestroom vanuit het binnenste van de aarde naar het aardoppervlak. Deze warmtestroom is echter erg klein vergeleken met wat de zon op het aardoppervlak aflevert. De zonne-energie op aarde is gemiddeld zo'n 200 W per vierkante meter, dat is ongeveer 3000 maal zo veel als die van aardwarmte. (Hermans, 2008, p. 139)

Naast deze constante warmtestroom hebben zich op veel plaatsen ook warmtevoorraden gevormd die wel degelijk van belang kunnen zijn voor de energievoorziening. Op plekken waar vulkanische activiteit plaatsvindt kan de aardwarmte temperaturen van boven de 150°C hebben. In dit geval is het interessant om geothermische elektriciteitscentrales te bouwen. (Hermans, 2008, p. 140)

Voor Nederland gaat het om lagere temperaturen en is het onwaarschijnlijk dat aardwarmte kan worden gebruikt voor de elektriciteitsvoorziening. Geothermische energie is echter wel een veelbelovende energiebron voor huisverwarming. Dan zijn lagere temperaturen voldoende van tussen de 70°C en 90°C op 2000 meter diepte voldoende. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een warmtepomp, is zelfs uit een relatief koud reservoir vaak nog rendabele warmte te putten. Ondiepe waterlagen kunnen hier goed voor worden gebruikt, tevens zijn dit goede mogelijkheden voor seizoensopslag van energie en warmte. (Hermans, 2008, p. 141)

Deze geothermische warmte is echter niet helemaal oneindig. De warmte reserves die in duizenden jaren zijn opgebouwd kunnen na verloop van tijd wel opraken. Er kan hier het beste worden gesproken van een semi-hernieuwbare energiebron. (Hermans, 2008, p. 141)

