

Samenwerking in de schaduw van hiërarchie

Een evaluatie van de governance networks rondom de Regionale Energiestrategie in Drenthe, Fryslân en Groningen

Masterscriptie

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Master Bestuurskunde, specialisatie Beleidsadvisering

Student: H.E. Naber

Studentnummer: 1009071

Scriptiebegeleider: prof. dr. M. Herweijer

Inleverdatum: 19 augustus 2019

Aantal woorden: 39.829

Radboud Universiteit



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie “Samenwerking in de schaduw van hiërarchie: een evaluatie van de governance networks rondom de Regionale Energiestrategie in Drenthe, Fryslân en Groningen”. De scriptie is het resultaat van vier maanden onderzoek doen naar de samenwerking tussen de deelnemers aan de Regionale Energiestrategieën in de drie noordelijke provincies. In die periode heb ik een breed scala aan mensen geïnterviewd bij provincies, gemeenten, netbeheerders en maatschappelijke organisaties en een grote stapel documenten over het onderwerp geraadpleegd.

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen (specialisatie Beleidsadvisering). In de periode waarin dit onderzoek tot stand is gekomen heb ik via mijn stage van de ervaring en kennis van het bureau E&E advies in Groningen gebruik mogen maken. Bij de uitvoering van het onderzoek heb ik veel geleerd over de energietransitie en specifiek over de positie die overheden hierin hebben. Dit heeft mijn enthousiasme over het onderwerp alleen maar versterkt.

Er is een aantal personen dat een grote rol heeft gehad in de totstandkoming van deze scriptie. Graag wil ik mijn scriptiebegeleider prof. dr. Michiel Herweijer bedanken voor zijn prettige begeleiding en ondersteuning. Ook wil ik mijn begeleiders vanuit E&E advies, Maaike Swart en Dirk Jan Masselink, bedanken voor hun kritische en deskundige blik op mijn werk. Verder wil ik alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews bedanken voor hun enthousiasme en behulpzaamheid. Zonder hen had dit onderzoek niet uitgevoerd kunnen worden.

Ik wens u veel leesplezier.

Elmar Naber

Groningen, 12 augustus 2019

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	8
1.3. Relevantie	9
1.4. Omschrijving kernbegrippen	10
1.5. Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	12
2.1. De opkomst van governance networks	12
2.2. Definities van governance networks	15
2.3. Het management van governance networks	18
2.4. Succesvoorwaarden voor samenwerking in governance networks	21
2.5. Evaluatiekader	25
2.6. Conclusie hoofdstuk 2	26
Hoofdstuk 3: Beleidskader	29
3.1. Overheidssturing bij hernieuwbare elektriciteitsproductie	29
3.2. Doelstellingen uit het Klimaatakkoord	32
3.3. Uitwerkingen in de Regionale Energiestrategie	33
3.4. De beleidspraktijk in Drenthe, Fryslân en Groningen	35
3.5. Conclusie hoofdstuk 3	39
Hoofdstuk 4: Methodologisch kader	42
4.1. Evaluatievorm	42
4.2. Onderzoeksopzet	44
4.3. Dataverzameling	45
4.4. Data-analyse	48
4.5. Validiteit en betrouwbaarheid	56
4.6. Conclusie hoofdstuk 4	57
Hoofdstuk 5: Basiskenmerken van de drie Regionale Energiestrategieën	59
5.1. Actoranalyse	59
5.2. Procesanalyse	67
5.3. Conclusie hoofdstuk 5	72
Hoofdstuk 6: De aanwezigheid van succesvoorwaarden in de drie regio's	74
6.1. Vertrouwen tussen deelnemers	74
6.2. Procesmanagement	79
6.3. Faciliterend leiderschap	82
6.4. Passende netwerkvorm	85
6.5. Reflectie	94
6.6. Conclusie hoofdstuk 6	95
Hoofdstuk 7: Slothoofdstuk	98
7.1. Conclusie	98

7.2. <i>Discussie</i>	101
7.3. <i>Aanbevelingen</i>	105
Bibliografie	109
Bijlagen	117
1. <i>Uitslagen Provinciale Statenverkiezingen Noord-Nederland</i>	117
2. <i>Documentenlijst</i>	118
3. <i>Tabellen netwerkanalyses</i>	119
4. <i>Interviewprotocol</i>	122
5. <i>Codeboek</i>	123
6. <i>Indicatie respondenten interviews</i>	131

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Aanleiding

“Met elkaar staan we aan de lat om deze enorme klus zo te organiseren dat maximale samenwerking met bedrijfsleven en de mensen in het land ontstaat”, stelde minister van Binnenlandse Zaken Kajsa Ollongren (Binnenlandse Zaken) in maart tijdens haar Planologielezing in Groningen. De minister deed haar uitspraken in het kader van de energietransitie. Aan de verwijzing naar het belang van samenwerking werd toegevoegd dat wanneer in het geval van de plaatsing van wind- en zonneparken “gemeenten en provincies in conservatisme blijven steken,... de Rijksoverheid dingen moet gaan opleggen” (Rijksoverheid, 2019b). De oproep tot samenwerking met externe partijen ging dus gepaard met een oproep tot snel handelen door gemeenten en provincies en een dreigend ingrijpen door het Rijk.

De nadruk die de minister enerzijds legt op samenwerking tussen overheden en externe partijen past in een bredere ontwikkeling rondom de rol van de overheid in de samenleving. Steeds vaker bestaat wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere actoren bij de vorming en uitvoering van overheidsbeleid (Klijn & Koppenjan, 2016). Dit heeft voor de energietransitie tot gevolg dat klassieke hiërarchische sturing steeds minder effectief wordt (Klijn & Koppenjan, 2004) en daardoor “dat de voorspelbaarheid en stuurbaarheid van systeemverandering naar decentrale energiesystemen beperkt is” (T. Hoppe, Van Bueren & Sanders., 2016, p. 78). Als antwoord op de complexiteit die deze ontwikkeling met zich meebrengt, wordt beleid steeds vaker gevormd en uitgevoerd in governance networks, waarbij actoren uit verschillende sectoren met elkaar onderhandelen (Torfing & Sørensen, 2014).

De nadruk die de minister anderzijds legt op de noodzaak tot handelen door decentrale overheden en het dreigende ingrijpen van de Rijksoverheid, past in de beleidscontext rondom de energietransitie. De ambitie uit het Klimaatakkoord om in 2030 35 Terawattuur (TWh) aan hernieuwbare elektriciteit uit zonneparken en windmolens op land op te wekken (Rijksoverheid, 2019a) betekent een forse verhoging van de bijna 9,7 TWh die in 2018 in Nederland werd opgewekt door wind en zon op land (CBS, 2018). Om deze beleidsdoelen te behalen, moeten snel meters gemaakt worden rondom een politiek gevoelig onderwerp waarbij samenwerking tussen overheden en een breed scala aan externe partijen noodzakelijk is. Deze situatie roept de vraag op hoe overheden om dienen te gaan met hun rol in de transitie naar een hernieuwbare elektriciteitsmix. Met andere woorden: hoe is de ontwikkeling van de rol van de overheid richting governance networks te rijmen met de beleidscontext waarin ambitieuze doelen geformuleerd zijn over een politiek gevoelig onderwerp?

Als antwoord op die vraag hebben de koepelorganisaties van decentrale overheden met het Interbestuurlijk Programma (IBP) gepleit om de uitwerking van beleid rondom hernieuwbare energie in een Regionale Energiestrategie (RES) te realiseren. In het Klimaatakkoord is vervolgens gekozen om Nederland in 30 RES-regio's op te delen. Binnen een RES onderhandelen gemeenten, waterschappen en provincies met externe partijen om de afspraken uit het Klimaatakkoord te concretiseren tot onder meer locaties voor zonne- en windparken. Dit betekent dat de RES begrepen kan worden als een governance network. Hierbij wordt, in

navolging van de woorden van minister Ollongren, “onder de bevolking maximaal... ingezet op maatschappelijke acceptatie van de energietransitie” (Rijksoverheid, 2019a, p. 162). De landelijke uitrol van de RES kan hierdoor begrepen worden als een reactie op de veranderende positie van de overheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen.

Er is recentelijk veel bestuurskundig onderzoek gedaan naar governance networks en naar de voorwaarden waaronder netwerksamenwerkingen succesvol kunnen zijn (Ysa, Sierra & Esteve, 2014; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Edelenbos, Klijn & Steijn, 2011; Provan & Kenis, 2008). De manier waarop samengewerkt wordt in de RES is per regio vrij te bepalen. De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen vormen ieder een eigen RES-regio waarin vergelijkbare vraagstukken spelen rondom de plaatsing van nieuwe zonne- en windparken. Dit maakt het mogelijk om de samenwerking in de drie regio's te evalueren op basis van de succesvoorwaarden uit de bestuurskundige literatuur. In de periode waarin dit onderzoek is gedaan, bevond de RES-samenwerking zich aan het begin van de uitvoeringsfase. In deze scriptie is daarom middels drie case studies een procesevaluatie uitgevoerd. De data zijn in de periode van april tot en met juli 2019 verzameld.

1.2. Probleemstelling

Deze scriptie is evaluatief van aard. Zij heeft dan ook tot doel de samenwerking in het kader van de Regionale Energiestrategieën rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen te beoordelen aan de hand van de succesvoorwaarden voor governance networks, teneinde aanbevelingen te doen over de manier waarop het beleidsinstrument Regionale Energiestrategie in de drie regio's succesvoller kan worden. Deze doelstelling leidt tot de volgende vraagstelling:

Hoe verhoudt de samenwerking in het kader van de Regionale Energiestrategieën rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen zich tot de succesvoorwaarden voor samenwerking in governance networks?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen. De eerste deelvraag gaat in op de bestuurskundige literatuur rondom governance networks. Hierin worden de succesvoorwaarden voor netwerken geïdentificeerd die later in de analyse als evaluatiekader zullen dienen.

Deelvraag 1: Welke succesvoorwaarden voor governance networks zijn in de literatuur te onderscheiden?

De tweede deelvraag houdt verband met de beleidspraktijk rondom de Regionale Energiestrategie in de drie regio's. Hiermee wordt de achtergrond van de drie cases geschetst, zodat de context voor de toetsing van de succesvoorwaarden verhelderd wordt..

Deelvraag 2: Hoe is de Regionale Energiestrategie vormgegeven en hoe verhoudt zij zich tot het huidige beleid in Drenthe, Fryslân en Groningen?

Om in de analyse de aanwezigheid van de succesvoorwaarden te beoordelen, moeten de basiskenmerken van de drie Regionale Energiestrategieën eerst beschreven worden. Dit gebeurt bij de beantwoording van de derde deelvraag.

Deelvraag 3: Hoe worden de basiskenmerken van governance networks in de RES-regio's Drenthe, Fryslân en Groningen ingevuld?

In de vierde deelvraag worden de drie netwerken rondom de RES-regio's naast de succesvoorwaarden voor governance networks gelegd.

Deelvraag 4: Hoe heeft de samenwerking rondom de Regionale Energiestrategieën in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen vorm gekregen in relatie tot de succesvoorwaarden voor governance networks?

De informatie uit de beantwoording van deze vier deelvragen biedt een antwoord op de hoofdvraag van deze scriptie.

1.3. Relevantie

De rol van overheden in de energietransitie staat ter discussie. Steeds meer wordt op allerlei terreinen ingezet op samenwerking tussen partijen uit verschillende sectoren (Torfing & Sørensen, 2014; Osborne, 2006), maar de manier waarop samengewerkt dient te worden is in het geval van de RES niet ingevuld. Dit zorgt ervoor dat er in Nederland dertig verschillende manieren van RES-samenwerking ontstaan die in verschillende mate succesvol kunnen zijn. Succesvolle samenwerking is cruciaal voor de realisatie van de energietransitie in Nederland en voor het halen van de doelen uit het Klimaatakkoord. De landelijke uitrol van de Regionale Energiestrategie als invulling van het kabinetsbeleid omtrent hernieuwbare elektriciteitsopwekking maakt het van belang te weten hoe tot een succesvolle samenwerking in netwerken gekomen kan worden.

Er is veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar het functioneren van governance networks. De toename in onderzoek naar netwerken loopt parallel aan de toename in de opzet van netwerken door overheden

(Torfing & Sørensen, 2014). De RES is een netwerksamenwerking die in dertig regio's wordt opgetuigd met hetzelfde einddoel en dezelfde tijdspanne. Hierdoor is de RES een ideale kans om de wetenschappelijke theorieën rondom governance networks in een evaluatiekader toe te passen. Dit biedt de mogelijkheid om onderzoek naar netwerken te laten bijdragen aan de praktijk en tegelijkertijd de begripsvorming en theoretische verwachtingen aan te scherpen aan de hand van nieuwe data over netwerken.

1.4. Omschrijving kernbegrippen

Er is een aantal kernbegrippen dat omschreven dient te worden alvorens tot onderzoek over kan worden gegaan.

- Het begrip hernieuwbare elektriciteit omvat elektriciteit uit waterkracht, windmolens op zee en op land, zonnepanelen, biomassa, afvalverbranding, biogas en co-vergisting van mest (CBS, 2018).
- Een governance network (ook aangeduid als netwerk) is een samenwerking tussen organisaties uit verschillende sectoren die onderhandelen om zo tot de oplossing van een maatschappelijk probleem te komen (Torfing & Sørensen, 2014). Een uitgebreide definitie van netwerken wordt in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) gegeven.
- Een Regionale Energiestrategie (RES) is een samenwerking tussen provincie, gemeenten en waterschappen enerzijds en een constellatie van maatschappelijke organisaties, netbeheerders, bedrijven en andere actoren anderzijds die beoogt op regionaal niveau tot een door de deelnemers gedragen bijdrage te komen aan de landelijke klimaatdoelen (IPO, 2018).

1.5. Leeswijzer

Om de hoofdvraag te beantwoorden en de doelstelling van dit onderzoek te behalen, is deze scriptie in zeven hoofdstukken opgedeeld. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader, waarin de wetenschappelijke literatuur rondom governance networks uiteengezet wordt. Hieruit volgt een analyse van de succesvoorwaarden voor netwerken en daarmee een antwoord op deelvraag 1. Hoofdstuk 3 bevat het beleidskader, waarin de belangrijkste beleidsdoelen en sturingsinstrumenten rondom duurzame elektriciteit uiteengezet worden. Daarmee wordt deelvraag 2 beantwoord. Hoofdstuk 4 bevat de methodologie, waarin de keuzes die gemaakt zijn om de hoofdvraag te beantwoorden verantwoord worden. Hoofdstuk 5 beschrijft de basiskenmerken van de drie RES-netwerken in de regio's en beantwoordt deelvraag 3. Hoofdstuk 6 geeft de samenwerking in de drie regio's weer in relatie tot de succesvoorwaarden en beantwoordt deelvraag 4. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie met daarin de beantwoording van de hoofdvraag, aanbevelingen en een discussie rondom de gemaakte keuzes in dit onderzoek enerzijds en de betekenis van de resultaten anderzijds.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie die de onderzoeksvraag helpt te beantwoorden uiteengezet. Daarmee vormt dit hoofdstuk het antwoord op deelvraag 1: *Welke succesvoorwaarden voor governance networks zijn in de literatuur te onderscheiden?* Daartoe wordt eerst de opkomst van governance networks geduid. Vervolgens wordt uiteengezet wat de kenmerken van een governance network zijn en hoe ze aangestuurd kunnen worden. Daarna worden succesvoorwaarden voor governance networks beschreven. Aan het einde van het hoofdstuk worden deze succesvoorwaarden verwerkt in een conceptueel model en een evaluatiekader die het theoretisch fundament vormen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

2.1. De opkomst van governance networks

De rol van de overheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen is vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog sterk veranderd. Governance networks zijn vanaf het midden van de jaren '90 vooral in Noord- en West-Europa steeds belangrijker geworden bij het oplossen van maatschappelijke problemen (Torfing & Sørensen, 2014). Ook in de bestuurskundige literatuur kregen governance networks daardoor een steeds prominentere plaats (Dal Molin & Masella, 2016; Klijn, 2008). Deze opkomst van netwerksamenwerking valt te relateren aan veranderingen in de dominante opvattingen over de rol die de overheid in de maatschappij heeft.

In de decennia na het einde van de Tweede Wereldoorlog in 1945 werden in Europa verzorgingsstaten opgebouwd. Bij deze opbouw was een centrale rol voor de overheid weggelegd in het maken en uitvoeren van beleid. De opvatting van de overheid die hieraan ten grondslag ligt wordt in de bestuurskundige literatuur aangeduid als klassieke *Public Administration* (PA) (Osborne, 2010). De overheid fungeert binnen PA als de centrale autoriteit in het beleidsproces. Zij wordt opgevat als een eenheid in deze opvatting: democratisch gekozen politici bepalen het beleid en 'de overheid' zorgt ervoor dat de beleidskeuzes correct volgens regels en procedures worden uitgevoerd (Weber, 2012). Binnen PA stuurt de overheid dus op basis van hiërarchie. Zij bepaalt wat er gebeurt en legt andere partijen veelal door middel van wet- en regelgeving op wat zij moeten doen.

De beperkte wijze waarop bureaucratische staten met toenemende verwachtingen van burgers omgingen leidde vanaf 1975 tot kritiek op de klassieke PA-opvatting over de overheid. Een wereldwijd debat barstte los over een zogenoemde "overload of government" in de maatschappij (Torfing & Sørensen, 2014, p. 331). Het antwoord op de kritiek die PA kreeg, heette vanaf het eind van de jaren '70 *New Public Management* (NPM) (Osborne, 2010). De opkomst en uitvoering van NPM stonden in het teken van de terugtrekking van de overheid uit de samenleving en de focus op efficiëntie en effectiviteit in beleidsimplementatie en dienstverlening (Hood, 1991). Kennis uit het bedrijfsleven deed haar intrede in de publieke sector en

overheidsdiensten werden op grote schaal geprivatiseerd of opgesplitst. Binnen NPM stuurt de overheid op basis van de markt: zij zorgt ervoor dat concurrentie ontstaat om efficiënte en effectieve dienstverlening te realiseren. De sterke nadruk die op efficiëntie en effectiviteit werd gelegd leidde ertoe dat de democratische vorming van beleid veel minder op de agenda kwam te staan dan voorheen (Osborne, 2006).

Ook NPM heeft veel kritiek ontvangen, vooral vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw. Net als de klassieke PA richt NPM zich vooral op processen *binnen* organisaties, terwijl de interactie *tussen* organisaties onderbelicht blijft (Osborne, 2010). Ook heeft NPM tot fragmentatie (Torfing & Sørensen, 2014) of verknipping (Koppenjan, 2012) van het openbaar bestuur geleid. Volgens veel auteurs leidde deze fragmentatie of verknipping ertoe dat horizontale coördinatie tussen organisaties belangrijker werd. Overheden waren als gevolg van privatiseringen afhankelijker geworden van bedrijven. Tegelijkertijd zijn bedrijven afhankelijk van overheden als het gaat om onder meer subsidies, belastingen en wet- en regelgeving. In het kader van NPM werd publieke taakuitvoering bovendien steeds meer bij hybride organisaties zoals zelfstandige bestuursorganen neergelegd. Deze gedeeltelijke verzelfstandigingen leidden tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid over dit soort organisaties (Verhoest & Van Thiel, 2004). Hierdoor nam de mogelijkheid tot directe democratische controle af en zijn overheden naast van bedrijven ook afhankelijker van andere (semi)publieke organisaties geworden. Deze ontwikkelingen leidden mede tot de opkomst van complexe, “wicked” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 4) of “ongestructureerde” (R. Hoppe & Hisschemöller, 1995, p. 44) problemen waarbij onzekerheid over relevante kennis bestaat en verschillende belangen door elkaar lopen.

De intern gerichte blik van NPM en PA bood geen antwoord meer op de positie van de overheid in de maatschappij van de jaren '90 en hielp daarmee niet bij het oplossen van wicked problems. Het idee dat de markt de enige efficiënte manier van niet-hiërarchische sturing was, werd in de literatuur steeds sterker betwist (Provan & Kenis, 2008). Steeds meer werd benadrukt dat “no single actor, public or private, has the knowledge and capacity to solve complex, dynamic and diversified problems” (Torfing & Sørensen, 2014, p. 332; cf. Kooiman, 1993). Dit leidde ertoe dat er toenemende wederzijdse afhankelijkheid bestond tussen de overheid en andere actoren als het ging om het oplossen van complexe problemen. Hierop is het ook vandaag de dag belangrijke idee gestoeld dat de overheid meer naar buiten dient te kijken en de wetenschap zich meer dient te richten op interacties tussen organisaties in plaats van op processen binnen organisaties (Osborne, 2010).

Deze opvatting is uitgekristalliseerd in het denken over “governance”. Deze term wordt vaak als tegenpool van “government” gezien: “government” beschouwt de overheid als centraal in de vorming en uitvoering van beleid, zoals dat in de klassieke PA het geval is. Governance is een begrip dat op veel verschillende wijzen gedefinieerd wordt en in brede zin begrepen kan worden als een manier van sturing waarbij de overheid samenwerkt met constellaties van onder meer bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners (cf. Rhodes, 1996, p. 658). Auteurs als Rhodes (1996) en Klijn & Koppenjan (2016) stellen governance gelijk aan governance networks: volgens hen is de theoretische grondslag onder governance hetzelfde als die onder governance networks.

Het gelijkstellen van governance aan governance networks getuigt echter van een te nauw begrip van governance. Sturingsarrangementen als quasi-markten en publiek-private partnerschappen zouden namelijk buiten het begrip governance vallen in dit geval. Governance kan in brede zin gedefinieerd worden als “the process of steering society and the economy through collective action and in accordance with common goals” (Torfing & Sørensen, 2014, p. 334). Binnen deze definitie wordt de nadruk gelegd op collectieve actie op basis van gezamenlijke doelen, wat in tegenstelling is tot government waarbij de overheid de doelen bepaalt en de actie zelf uitvoert. Governance networks zijn dan een specifieke uiting van governance, maar niet de enige manier waarop aan governance gedaan kan worden.

Governance vormt de kern van de nieuwe opvatting van de overheid die daardoor ook wel *New Public Governance* (NPG) genoemd wordt (Osborne, 2006 & 2010). Binnen NPG ligt de nadruk op de samenwerking van de overheid met andere actoren. Governance networks zijn een van de vormen waarin die samenwerking kan worden opgezet. Het opzetten en bijsturen van en het participeren in netwerken is een van de belangrijkste manieren waarop de overheid binnen het NPG-gedachtegoed tot het vormen en uitvoeren van beleid komt (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 310; Osborne, 2010, p. 9). Het samenwerken met andere actoren is daardoor het centrale mechanisme van sturing in NPG.

Het is van belang om op te merken dat de verschuivingen rondom de dominante rol van de overheid in de maatschappij geen rigide overgang betekenen. Nog steeds stuurt de overheid op basis van hiërarchie en markt. De nadruk op samenwerking en de afname van de mate waarin de overheid centraal staat in de vorming en uitvoering van beleid betekenen niet dat de klassieke, Weberiaanse rol van de overheid nergens meer bestaat. In werkelijkheid “slaan de verschillende organisatievormen die in de loop der tijd geïntroduceerd zijn als sedimenten op het bestuurlijke landschap neer” (Koppenjan, 2012, p. 11). Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk wordt, zijn alledrie de sturingsopvattingen van belang in het hedendaagse beleid rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

De opkomst van governance networks is dus te relateren aan veranderingen in de dominante opvatting over de rol van de overheid in de maatschappij. Vooral in West- en Noord-Europa zijn veel netwerken opgezet in de laatste twee decennia, terwijl in Midden- en Oost-Europa veel minder sprake is van deze ontwikkeling. Dit heeft te maken met de traditie van samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld het Nederlandse poldermodel) die in die delen van Europa sterk aanwezig was (Torfing & Sørensen, 2014). Tegelijkertijd is de voorgeschiedenis van communisme in Midden- en Oost-Europa een reden voor het aldaar ontbreken van deze traditie. Governance networks zijn bij uitstek geschikt om de nieuwe rol van de overheid binnen NPG handen en voeten te geven. In de volgende sectie wordt dieper ingegaan op de kenmerken van governance networks.

2.2. Definities van governance networks

Om dieper in te kunnen gaan op de literatuur rondom governance networks, is het eerst van belang governance networks te definiëren. Er zijn verschillen in het detailniveau van de definitie. Provan & Kenis (2008) definiëren governance networks op minimalistische wijze als “groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal” (p. 231). Andere definities zijn breder en bieden meer aanknopingspunten voor deze scriptie. Er zijn verschillende kenmerken die in meerdere definities van het begrip terugkomen.

Het eerste kenmerk van governance networks dat terugkeert in definities is stabiliteit. Het gaat er hierbij om dat de interacties tussen actoren een bepaalde mate van stabiliteit moeten hebben. De precieze mate van stabiliteit wordt niet duidelijk uit de definities: geschreven wordt over “more or less stable” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 11) of “relatively stable” (Torfing & Sørensen, 2014, p. 334) interacties tussen actoren. Wanneer het gaat om ad hoc contact tussen actoren, is geen sprake van een netwerk. Netwerken kunnen in verschillende mate geïnstitutionaliseerd zijn en door institutionalisering kan de stabiliteit van het netwerk vergroot worden. Voor het bestaan van de Regionale Energiestrategie voerden provincies bijvoorbeeld ook in netwerken energiebeleid uit: in dat geval is er sprake van regelmatig contact tussen provincies, gemeenten, netbeheerders en projectontwikkelaars (Provinciale Rekenkamers, 2018). Met de RES wordt getracht dat contact nog stabiel te maken en sterker te institutionaliseren.

Het tweede kenmerk dat terugkeert is wederzijdse afhankelijkheid. Tegen de achtergrond van *New Public Governance* wordt duidelijk dat overheden steeds vaker afhankelijk van andere actoren zijn. Torfing & Sørensen (2014) en Klijn & Koppenjan (2016) benoemen dit kenmerk van netwerken expliciet. Bij Provan & Kenis (2008) blijft het kenmerk impliciet. Bij het uitvoeren van beleid rondom hernieuwbare elektriciteit is sterk sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Zo heeft een provincie steun van gemeenten nodig om een legitiem besluit te kunnen nemen, moet de netbeheerder voldoende netcapaciteit leveren, moet een projectontwikkelaar bijvoorbeeld windmolens bouwen en is draagvlak onder omwonenden en maatschappelijke organisaties gewenst.

De hulpbronnen van de verschillende actoren zijn door de premisse van wederzijdse afhankelijkheid van belang in de samenwerking, maar er bestaat verschil tussen de mate waarin de hulpbronnen vervangbaar zijn en de mate waarin actoren van een bepaalde hulpbron afhankelijk zijn (Enserink *et al.*, 2010). Een kritieke actor bezit een hulpbron die slecht vervangbaar is en waarvan de deelnemers in het netwerk sterk afhankelijk zijn (Enserink *et al.*, 2010). De aanwezigheid van actoren met verschillende hulpbronnen kan leiden tot een asymmetrische machtsverhouding binnen het netwerk. Dit is “particularly problematic where important stakeholders do not have the organizational infrastructure to be represented in collaborative governance processes” (Ansell & Gash, 2008, p. 551). Niet alle relevante actoren zijn altijd in een netwerk vertegenwoordigd. Daardoor verschilt een netwerk veelal van het bredere systeem waarin alle relevante actoren zich bevinden (Enserink *et al.*, 2010). Dit betekent dat hulpbronnen zich ook in

netwerksamenwerkingen nog buiten het netwerk kunnen bevinden. Daarmee heeft ook een netwerk vaak haar eigen externe afhankelijkheden.

Het derde kenmerk is dat netwerken rondom bepaalde beleidsproblemen gevormd worden. Klijn & Koppenjan (2016) benadrukken dat het gaat om “policy problems” (p. 11), terwijl Torfing & Sørensen (2014) schrijven over het leveren van een bijdrage aan “the production of public purpose” (p. 334). Provan & Kenis schrijven over het realiseren van “collective goals” (2008, p. 231). Simpelweg het contact tussen organisaties is niet voldoende: het moet gaan om het vinden van een oplossing voor een probleem (Provan & Kenis, 2008). Bij de RES is het voorliggende probleem duidelijk: het doorvertalen van landelijke doelstellingen voor de opwekking van hernieuwbare elektriciteit naar het regionale en lokale niveau.

Een vierde kenmerk is interactie tussen actoren. Deze interactie krijgt vorm door middel van onderhandeling (Torfing & Sørensen, 2014), waarbij verschillende percepties en oplossingen aan het licht komen (Klijn & Koppenjan, 2016). Doordat governance networks veelal rondom lastig oplosbare problemen gevormd worden, is de kans groot dat de onderhandeling gekenmerkt wordt door machtsstrijd. Hierdoor is de kans op een “rough consensus” waarbij tegenstanders geen actieve weerstand (meer) bieden groter dan op een oplossing waar iedereen het mee eens is (Torfing, p. 6, in Marcussen & Torfing, 2007). Onderhandeling vindt plaats in zogenoemde arena’s. Arena’s zijn de delen van een netwerk waarbinnen besluiten genomen kunnen worden (Klijn & Koppenjan, 2016). Torfing & Sørensen (2014) noemen deze arena’s een “framework” (p. 334) dat enige mate van institutionalisering kent via onder meer regels en normen.

Aan de hand van deze vier kenmerken komen Klijn & Koppenjan (2016) tot de volgende definitie: “more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme, and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions” (p. 11). Deze definitie is uitgebreider dan de definitie van Provan & Kenis (2008), maar beschrijft alleen de basiskkenmerken van een netwerk. Torfing & Sørensen (2014) voegen een aantal extra aspecten van netwerken toe. Zo benadrukken zij dat netwerken zich “in the shadow of hierarchy” (p. 334) bevinden: er is altijd een publieke organisatie die kan dreigen met het afbreken van de onderhandeling en zelf de regie kan nemen. Dreigend ingrijpen van het Rijk wanneer gemeenten of provincies niet tot afspraken komen, is ook bij de RES een mogelijkheid.

Dit extra kenmerk is om die reden van belang voor het analyseren van netwerken. Zij is nodig in de definitie van Torfing & Sørensen omdat in deze definitie ook het horizontale aspect van de verhouding tussen actoren benadrukt wordt. De positie van de overheid is, ondanks de afhankelijkheid van andere actoren die zij kent, nog steeds bijzonder te noemen. Zo bezit de overheid de mogelijkheid zich te beroepen op het algemeen belang en kan zij daarmee een sterke mate van legitimiteit in haar argumentatie inbouwen. Daarnaast bezit de overheid middelen die andere actoren niet hebben, zoals het kunnen opleggen van regelgeving en het kunnen beslissen over vergunningverlening. Dit kan leiden tot voordelen binnen onderhandeling in netwerken (De Baas, 1995, pp. 228-229).

Tegelijkertijd staat de rol van de overheid binnen netwerken soms ter discussie. Sommige auteurs waarschuwen voor de situatie waarin deelnemers in een netwerk moeilijke besluiten uit de weg gaan door naar

elkaar te wijzen, waardoor publieke managers terechtkomen “in an endless search for (shifting) consensus and network legitimacy” (Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 190). Hierdoor ontstaan vragen rondom de verantwoordelijkheid van individuele deelnemers aan een netwerk (DeGroff & Cargo, 2009). Deze kritiek past in een breder geluid, waarin overheden wordt verweten hun macht in te leveren door netwerken op te zetten waarin zij slechts een van de spelers is. Deze kritiek gaat echter voorbij aan de realiteit waarin overheden zich bevinden: “netwerksituaties ontstaan juist doordat de overheid in de praktijk maar in beperkte mate bepaald gedrag kan afdwingen” (De Baas, 1995, p. 228). Met andere woorden zijn netwerken eerder een resultante van een afgenomen stuurbaarheid van bepaalde problemen (R. Hoppe & Hisschemöller, 1995) dan een vrijwillige inlevering van macht door de overheid.

Wederzijdse afhankelijkheid is daardoor een belangrijke component van de rol van de overheid in governance networks, terwijl de speciale positie van de overheid op basis van haar bevoegdheden eveneens in stand blijft. Overheden zijn vaak de actoren die een netwerk opzetten en daar bepaalde doelen mee willen bereiken. Wanneer netwerken deze doelen niet behalen, kan de overheid ingrijpen in een netwerk (Dal Molin & Masella, 2016). Hiermee balanceert de overheid tussen sturen op basis van NPG (samenwerking) en sturen op basis van PA (hiërarchie). De rol van publieke organisaties die een schaduw van hiërarchie over een netwerk kunnen leggen is relevant voor de analyse in deze scriptie. Met een schaduw van hiërarchie wordt bedoeld dat overheden “can threaten to enact adverse legislation unless potentially affected actors alter their behaviour to accommodate the legislators’ demands” (Héritier & Lehmkuhl, 2008, p. 4).

Ondanks dat netwerken op basis van horizontale interacties fungeren, hebben hiërarchische structuren zoals wettelijke bevoegdheden en procedures een belangrijk aandeel in de manier waarop interactie tussen actoren tot stand komt. Met andere woorden, “they have a strong shaping influence and they do limit the informal interaction processes” (Enserink *et al.*, 2010, p. 89). Deze vaststelling van de hiërarchische rol van de overheid speelt in op de gelaagdheid van benaderingen van de overheid die eerder in dit hoofdstuk behandeld is. Ook in een NPG-setting blijft de overheid in sommige gevallen haar klassieke hiërarchische sturingsrol uitvoeren (DeGroff & Cargo, 2009). Dit betekent breder gezien dat “governance itself involves a shift or change in the role of government, not the elimination of government itself” (McGuire & Agranoff, 2011, p. 278).

Torring & Sørensen (2014) besteden in hun definitie aandacht aan deze dynamiek en de auteurs zijn daardoor completer dan Klijn & Koppenjan (2016). Omdat in deze scriptie de rol van de overheid in netwerken van belang is, zal de definitie van Torring & Sørensen dan ook leidend zijn. Governance networks worden daarom in deze scriptie gedefinieerd als:

- (1) a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors from the public and/or private sector;*
- (2) who interact with one another through negotiations;*
- (3) which take place within a relative institutionalised framework with regulative, normative, cognitive and imaginary elements;*

*(4) facilitate self-regulation in the shadow of hierarchy (a kind of ‘bounded autonomy’); and
(5) contribute to the production of public purpose in the broad sense of public values, visions, plans, standards, regulations and concrete decisions.* (Torfing & Sørensen, 2014, p. 334, cursivering in origineel).

2.3. Het management van governance networks

Governance networks bestaan dus uit deelnemers uit de private en publieke sector die wederzijds afhankelijk zijn voor het realiseren van een bepaalde uitkomst. De onderhandelingen over deze uitkomst komen, blijkens de definitie van Torfing & Sørensen (2014) tot stand in een enigszins geïnstitutionaliseerd “framework” (p. 334). Dit framework wordt gekenmerkt door de manier waarop een netwerk gemanaged wordt. Het komt vaak voor dat een deelnemer of een externe partij de regie neemt in een netwerk en zo het netwerk bijstuurt. Deze activiteiten worden ook wel netwerkmanagement (Dal Molin & Masella, 2016) of metagovernance (Sørensen & Torfing, 2009) genoemd. In deze scriptie wordt de term netwerkmanagement gebruikt. Netwerkmanagement wordt dan gedefinieerd als “all the deliberate strategies aimed at facilitating and guiding the interactions and/or changing the features of the network with the intent to further the collaboration within the network processes” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 11).

De actor in een netwerk die aan netwerkmanagement doet, wordt ook wel netwerkmanager genoemd. Iedere actor kan netwerkmanager zijn, ongeacht uit welke sector zij komt. Desalniettemin hebben overheden een fundamentele rol om netwerken te sturen en treden zij vaak op als netwerkmanager (Dal Molin & Masella, 2016). Door de nadruk die binnen NPG en governance networks op horizontale samenwerking gelegd wordt, is de sturing die netwerkmanagers gebruiken vaak zacht en procesmatig (Torfing, 2007). Blijkens de definitie van Klijn & Koppenjan kunnen netwerkmanagers dan op twee manieren sturen. Ten eerste kunnen ze de netwerkvorm aanpassen door andere of nieuwe actoren uit te nodigen of buiten te sluiten of door regels voor besluitvorming te veranderen. Ten tweede kunnen ze het onderhandelingsproces beïnvloeden door de interactie tussen bepaalde actoren te stimuleren. Dit wordt procesmanagement genoemd (Edelenbos, Klijn & Steijn, 2011). Beide vormen van netwerkmanagement worden in deze sectie behandeld.

2.3.1. Netwerkmanagement: het aanpassen van de netwerkvorm

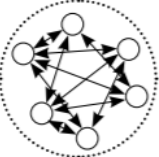
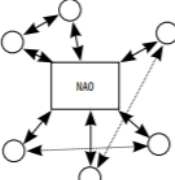
Netwerken kunnen in verschillende vormen bestaan. Netwerkmanagers bepalen wie aan netwerksamenwerking meedoen en op welke wijze de samenwerking tussen de participanten vorm krijgt. Provan & Kenis (2008) onderscheiden drie netwerkvormen: zelfregulerende netwerken, netwerken waarbij een “leider-organisatie” de regie neemt en netwerken met een “network administrative organization” (NAO) die zich alleen bezighoudt met het regisseren van het proces binnen netwerken (pp. 234-236). De belangrijkste verschillen tussen de drie vormen zijn de manieren waarop het netwerk gemanaged wordt.

Zelfregulerende netwerken worden door de actoren die onderhandelen zelf aangestuurd. Dit soort netwerken is vaak kleinschalig en decentraal georganiseerd: het gaat hier om netwerken waarbij alle actoren op gelijkwaardige wijze bijdragen aan de totstandkoming van beslissingen. Er is daardoor niet een partij die de regie van het netwerk in handen neemt: alle deelnemers houden zich bezig met zowel de interne als externe relaties van het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Hoewel sommige auteurs netwerken als intrinsiek zelfregulerend aanmerken (Rhodes, 1996), zijn er evenwel vormen van netwerken waarbij duidelijk sprake van sturing is. Zelfregulerende netwerken kunnen werken in relatief kleinschalige samenwerkingsverbanden, maar worden ineffectief naarmate het aantal deelnemende organisaties groeit (Provan & Kenis, 2008).

Netwerken met een leider-organisatie worden gemanaged door een deelnemende actor vanuit het netwerk (Provan & Kenis, 2008). In dit geval loopt de rol van netwerkmanager parallel aan de rol van deelnemer: de partij die het netwerkmanagement op zich neemt, is ook inhoudelijk bij het netwerk betrokken. Deze netwerken zijn sterker gecentraliseerd dan de losser georganiseerde zelfregulerende netwerken. Leider-organisaties zijn veelal organisaties die speciale hulpbronnen bezitten en hoge legitimiteit genieten (Provan & Kenis, 2008; Enserink *et al.*, 2010). Macht is meer asymmetrisch verdeeld in dit soort netwerken, omdat de leider-organisatie een sterke invloed heeft op de koers van het netwerk. Overheden kunnen de rol van leider-organisatie invullen, maar andere organisaties kunnen dit ook.

Bij netwerken met een NAO wordt het proces geregisseerd door een externe entiteit die zelf geen deelname aan het netwerk nastreeft. In tegenstelling tot een leider-organisatie heeft een NAO dus geen inhoudelijke positie in het netwerk. Het kan hier gaan om een individu gaan die als broker optreedt (bijvoorbeeld een gebiedscoördinator die een besluit om windturbines te plaatsen moet versoepelen) of om een formele organisatie met een directie, bestuur en personeel (zoals een openbaar lichaam) (Provan & Kenis, 2008). De drie netwerkvormen worden in de tabel hieronder gevisualiseerd.

Tabel 1: Verschillende vormen van governance networks (overgenomen van Kenis & Provan, 2008, p. 301)

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

2.3.2. Netwerkmanagement: het beïnvloeden van het onderhandelingsproces

De tweede vorm van netwerkmanagement is procesmanagement. In tegenstelling tot bij het aanpassen van de netwerkvorm wordt bij deze vorm de structuur van het netwerk als gegeven gezien (Klijn & Koppenjan, 2016). Bij de meeste netwerken is procesmanagement nodig, omdat partijen niet altijd spontaan tot samenwerking komen. Het initiële gebrek aan hiërarchie in netwerken leidt er dan toe dat partijen achterover gaan leunen. Netwerkmanagers kunnen de regie over het proces nemen om zo tot resultaten te komen (Klijn & Koppenjan, 2016).

Procesmanagement wordt veelal opgedeeld in vier strategieën: *exploring content*, *arranging*, *connecting* en *process rules* (Edelenbos, Klijn & Steijn, 2011; Ysa, Sierra & Esteve, 2014). *Exploring content* betekent dat de netwerkmanager aandacht besteedt aan de verschillen in opvattingen tussen actoren door bijvoorbeeld gedeelde belangen te zoeken en informatie te bieden. *Arranging* betekent dat groepen van buiten de onderhandeling betrokken worden bij het proces (bijvoorbeeld inwoners of bedrijven) of dat er nieuwe vormen van samenwerking worden opgezet binnen een netwerk. Bij het bepalen van *process rules* neemt de netwerkmanager besluiten over wat er besproken wordt bij een bijeenkomst, welke tussendoelen gehaald moeten worden en welke uitkomsten van tevoren als (on)wenselijk geacht worden. *Connecting* houdt ten slotte in dat de netwerkmanager zich inzet om tegenstellingen in het netwerk te doorbreken door actoren met elkaar te verbinden. Dit kan bijvoorbeeld door win-winsituaties te creëren of via een pay-off compromissen te sluiten. Ook gaat deze activiteit om het zorgen dat alle actoren in het netwerk een actieve bijdrage kunnen leveren. De vier strategieën worden in onderstaande tabel nogmaals beschreven.

Tabel 2: Strategieën van procesmanagement (overgenomen van Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010, p. 1069)

Types of strategies	Process agreements	Exploring content	Arranging	Connecting
Main strategies mentioned in the literature	Rules for entrance into or exit from the process, conflict regulating rules, rules that specify the interests of actors or veto possibilities, rules that inform actors about the availability of information about decision-making moments, etc.	Searching for goal congruency, creating variation in solutions, influencing (and explicating) perceptions, managing and collecting information and research, creating variation through creative competition	Creating new <i>ad hoc</i> organizational arrangements (boards, project organizations, etc.)	Selective (de)activation of actors, resource mobilizing, initiating new series of interactions, coalition building, mediation, appointment of process managers, removing obstacles to co-operation, creating incentives for co-operation

2.4. Succesvoorwaarden voor samenwerking in governance networks

Om het doel van deze scriptie te verwezenlijken, is het nodig te analyseren onder welke voorwaarden governance networks succesvol zijn. Omdat de Regionale Energiestrategieën nog niet afgerond zijn in de drie onderzochte regio's, is het niet mogelijk om de uitkomsten op bijvoorbeeld doelbereiking te onderzoeken. Daarnaast hebben alle deelnemers aan een onderhandeling in een netwerk hun eigen probleemdefinitie en dus hun eigen definitie van succes (*cf.* Rochefort & Cobb, 1994), wat ertoe leidt dat een uniforme beoordeling van de effectiviteit van netwerksamenwerking vaak lastig te maken is (Klijn & Koppenjan, 2016). Ten slotte kan een netwerk volgens vele maatstaven geëvalueerd worden. Zo kan een gesloten netwerk erg efficiënt zijn, maar levert het door haar gesloten karakter in op innovativiteit (Sandström & Carlsson, 2008). Het uitvoeren van evaluatieonderzoek over de effectiviteit van de drie Regionale Energiestrategieën is daarom inherent lastig en op dit moment bij de gekozen cases zelfs onmogelijk.

Het is daarentegen goed mogelijk om de samenwerking binnen de RES te toetsen aan succesvoorwaarden voor governance networks uit de literatuur. Er is veel onderzoek geweest naar de voorwaarden waaronder netwerken succesvol zijn. Vanaf de jaren '90, waarin onderzoek hiernaar nog "virtually nonexistent" (Provan & Milward, 1995, p. 7) was, is het nu een onderwerp waar een levendig debat over plaatsvindt (Dal Molin & Masella, 2016; Torfing & Sørensen, 2014). Het onderzoek naar succesvoorwaarden voor netwerken is op te delen in enerzijds kwantitatief onderzoek dat een algemeen beeld van de relatie tussen variabelen geeft en anderzijds kwalitatief onderzoek dat de voorwaarden waaronder bepaalde effecten zich voordoen expliciteert (Verweij *et al.*, 2013). Uit dit onderzoek zijn voor de samenwerking in netwerken vier succesvoorwaarden te onderscheiden.

De eerste succesvoorwaarde voor netwerken is procesmanagement (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Netwerken die procesmatig aangestuurd worden door een netwerkmanager hebben vaak positief ervaren uitkomsten. Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) toetsen de vier verschillende soorten netwerkmanagement en hun relatie tot het oordeel van deelnemers over de uitkomsten van het netwerk. De strategieën *connecting* en *exploring content* hebben vooral een sterk effect op het oordeel van de deelnemers. Ysa, Sierra & Esteve (2014) gebruiken dezelfde strategieën van netwerkmanagement en vinden ook een significant positief verband met het oordeel van deelnemers. Zij onderscheiden echter geen separate effecten van de strategieën en doen een meer algemene uitspraak over de positieve bijdrage van netwerkmanagement aan het functioneren van netwerken. Uit deze onderzoeken kan gesteld worden dat een succesvol netwerk wordt gekenmerkt door procesmanagement waarbij de netwerkmanager op zijn minst de strategieën *connecting* en *exploring content* gebruikt.

De tweede succesvoorwaarde is vertrouwen tussen de deelnemers aan een netwerk. Wanneer er een hoge mate van vertrouwen bestaat tussen de deelnemers aan een netwerk, worden de uitkomsten van netwerken als positiever beoordeeld (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010; Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Deze relatie tussen de variabelen lijkt logisch en kan een *self-fulfilling prophecy* zijn: wanneer een netwerk positieve uitkomsten

heeft, antwoorden deelnemers aan het netwerk sneller in een enquête dat hun partners betrouwbaar waren. Hierom is de variabele voor deze scriptie juist van belang. Het gaat hier namelijk om een lopend proces, waardoor er een kans is het vertrouwen te meten alvorens er uitkomsten gerealiseerd zijn.

Voor het vertrouwen tussen deelnemers is de voorgeschiedenis van belang. Ansell & Gash (2008) stellen in dat kader dat “a prehistory of conflict creates a vicious circle of suspicion, distrust, and stereotyping”, terwijl “a history of successful past cooperation can create social capital and high levels of trust that produce a virtuous cycle of collaboration” (p. 553). Verder is de onderlinge relatie tussen de deelnemers belangrijk. Wanneer deelnemers een positieve perceptie van elkaar hebben, is de mate waarin zij elkaar vertrouwen logischerwijs hoger. Hieruit vloeit voort dat deelnemers zich kwetsbaar op durven te stellen naar de anderen, dat deelnemers van elkaar verwachten dat zij niet opportunistisch handelen en dat deelnemers verwachten dat zij elkaars belangen meenemen in hun eigen actie (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010).

Uit het onderzoek van Ysa, Sierra & Esteve (2014) komt eveneens dat de mate van vertrouwen bij te sturen is door procesmanagement. Dit is van belang, omdat bij samenwerking met een lage mate van vertrouwen het bijsturen van dat vertrouwen als een belangrijke taak voor de netwerkmanager geacht wordt gezien (Ansell & Gash, 2008). Omdat procesmanagement eveneens onderzocht wordt in deze scriptie is het van belang om het vertrouwen tussen de partners te meten. Daarnaast is de mate van vertrouwen tussen deelnemers een van de factoren die de mate waarin een netwerkvorm passend is bepalen.

Sommige auteurs stellen dat vertrouwen het centrale mechanisme in netwerken en breder in NPG is, in tegenstelling tot hiërarchie of markt bij PA- of NPM-gedreven overheidsinterventies. Vertrouwen in netwerken is echter vaak schaars, terwijl belangenconflicten en strategisch gedrag juist veel voorkomend zijn. In plaats van een centraal mechanisme in netwerken, kan vertrouwen daardoor beter als een “important asset to achieve in networks” gezien worden (Klijn & Koppenjan, 2012, p. 8). Een succesvol netwerk wordt, de literatuur volgens, gekenmerkt door deelnemers die elkaar in hoge mate vertrouwen *of* door een netwerkmanager die erin slaagt om het vertrouwen naarmate de onderhandeling vorderen bij te sturen.

De derde succesvoorwaarde is faciliterend leiderschap binnen het netwerk (Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Faciliterend leiderschap betekent dat er aan actief netwerkmanagement gedaan wordt, dat er betrokkenheid is van de hoge managementlagen in de organisatie van de leider en dat de leiding van het netwerk zichtbaar en door de deelnemers aangesteld is (Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Faciliterend leiderschap is een vorm van leiderschap waarbij de leider weinig interenieert in de inhoudelijke positie van stakeholders, maar handelt “to ensure the integrity of the consensus-building process itself” (Ansell & Gash, 2008, p. 554). Om dit te doen stimuleert de leider vanuit zijn of haar positie communicatie tussen de partijen en betreft hij of zij alle partijen bij het besluitvormingsproces (Fryer, 2012). Het gaat hierbij dus een procesmatige vorm van leiderschap.

In het onderzoek van Ysa, Sierra & Esteve (2014) wordt duidelijk dat faciliterend leiderschap leidt tot positief ervaren netwerk-uitkomsten. Omdat het doen aan actief netwerkmanagement al bij de andere succesvoorwaarden aan bod komt, wordt bij de voorwaarde leiderschap gefocust op de andere twee factoren. Een Zweedse case study rondom windenergie liet in dat kader zien dat “the combination of top-level attention

to strengthening the positive perception of wind power and the network approach involving municipalities, industry and research into the process are part of the success” (Giest, 2015, p. 403). Een netwerk kan dus succesvol zijn als er mensen uit het hooggeplaatste management betrokken zijn bij de leiding van het netwerk en wanneer er sprake is van zichtbaar en gedragen leiderschap dat zich richt op het faciliteren van besluitvorming.

De vierde en laatste succesvoorwaarde is een netwerkvorm die past bij de omgeving waarin het netwerk zich bevindt. Provan & Kenis (2008) onderscheiden, zoals in sectie 2.2 duidelijk werd, drie netwerkvormen: zelfregulerende netwerken, netwerken met een leider-organisatie en netwerken met een aparte administratieve entiteit (NAO). De effectiviteit van deze drie vormen is contingent: zij is afhankelijk van vier factoren in de omgeving. Het gaat hier om het aantal deelnemers aan het netwerk, de mate waarin de deelnemers overeenstemming vinden over het gezamenlijk te behalen doel (doelconsensus), de mate van vertrouwen tussen deelnemers en de behoefte die de deelnemers hebben aan netwerkcompetenties. Wanneer de netwerkvorm aansluit op deze vier contingentiefactoren, kan een netwerk effectief zijn (Provan & Kenis, 2008).

De contingentiefactoren verdienen enige uitleg. Het aantal deelnemers houdt verband met de manier waarop een netwerk het beste gestuurd kan worden. Provan & Kenis (2008) stellen dat netwerken met zes tot acht deelnemende organisaties zichzelf aan kunnen sturen, maar dat bij meer deelnemers een meer gecentraliseerde vorm dient op te treden. Doelconsensus betekent dat deelnemers aan een governance netwerk overeenstemming vinden over de doelen die het netwerk nastreeft (Provan & Kenis, 2008). Het gaat hier dus niet over de doelen van individuele organisaties, maar om een “shared understanding” van gezamenlijke doelen die door de samenwerking bereikt kunnen worden (Ansell & Gash, 2008, p. 560).

Het belang van vertrouwen voor de samenwerking in governance networks is hierboven behandeld. Vastgesteld is dat hoog vertrouwen tussen deelnemers belangrijk is voor de samenwerking, maar dat door netwerkmanagement ook met laag vertrouwen resultaten kunnen worden bereikt (Ansell & Gash, 2008; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Hierop aansluitend stellen Provan & Kenis (2008) dat netwerken die gekenmerkt worden door hoog vertrouwen zichzelf kunnen aansturen, terwijl bij lager vertrouwen andere vormen effectiever worden. De laatste factor, behoefte aan netwerkcompetenties, sluit hierop aan. Wanneer de te vervullen taken complexer worden, ontstaat meer behoefte binnen het netwerk aan netwerkmanagement. Hierbij valt een verschil te maken tussen bijvoorbeeld kleine, lokale netwerken die zich op kennisuitwisseling richten en netwerken met een groot aantal organisaties die gericht zijn op het oplossen van complexe maatschappelijke problemen (*cf.* Torfing & Sørensen, 2014).

De effectiviteit van de drie netwerkvormen hangt af van de contingentiefactoren (Provan & Kenis, 2008). Zelfregulerende netwerken zijn effectief bij kleinschalige samenwerkingen waarin veel vertrouwen en doelconsensus tussen de deelnemers bestaat en de behoefte aan netwerkcompetenties beperkt is. Wanneer het aantal deelnemers groeit, is echter een meer gecentraliseerde vorm van sturing nodig om een netwerk effectief te laten zijn. Een leider-organisatienetwerk werkt dan wanneer het vertrouwen tussen de deelnemers laag is, maar er wel vertrouwen is in de leider-organisatie. De doelconsensus mag relatief laag zijn, omdat de leider

van het netwerk een sturende rol heeft richting het doel en zo de andere deelnemers mee kan krijgen. Ondanks dat een leider-organisatienetwerk beter met een groter aantal deelnemers om kan gaan dan een zelfregulerend netwerk, is het door de dubbele rol die een leider heeft (deelnemer en netwerkmanager) niet effectief wanneer deze netwerken met tientallen organisaties managet. Provan & Kenis (2008) noemen het ook onwaarschijnlijk dat een leider als enige deelnemer buitenproportioneel zal investeren in netwerkcompetenties.

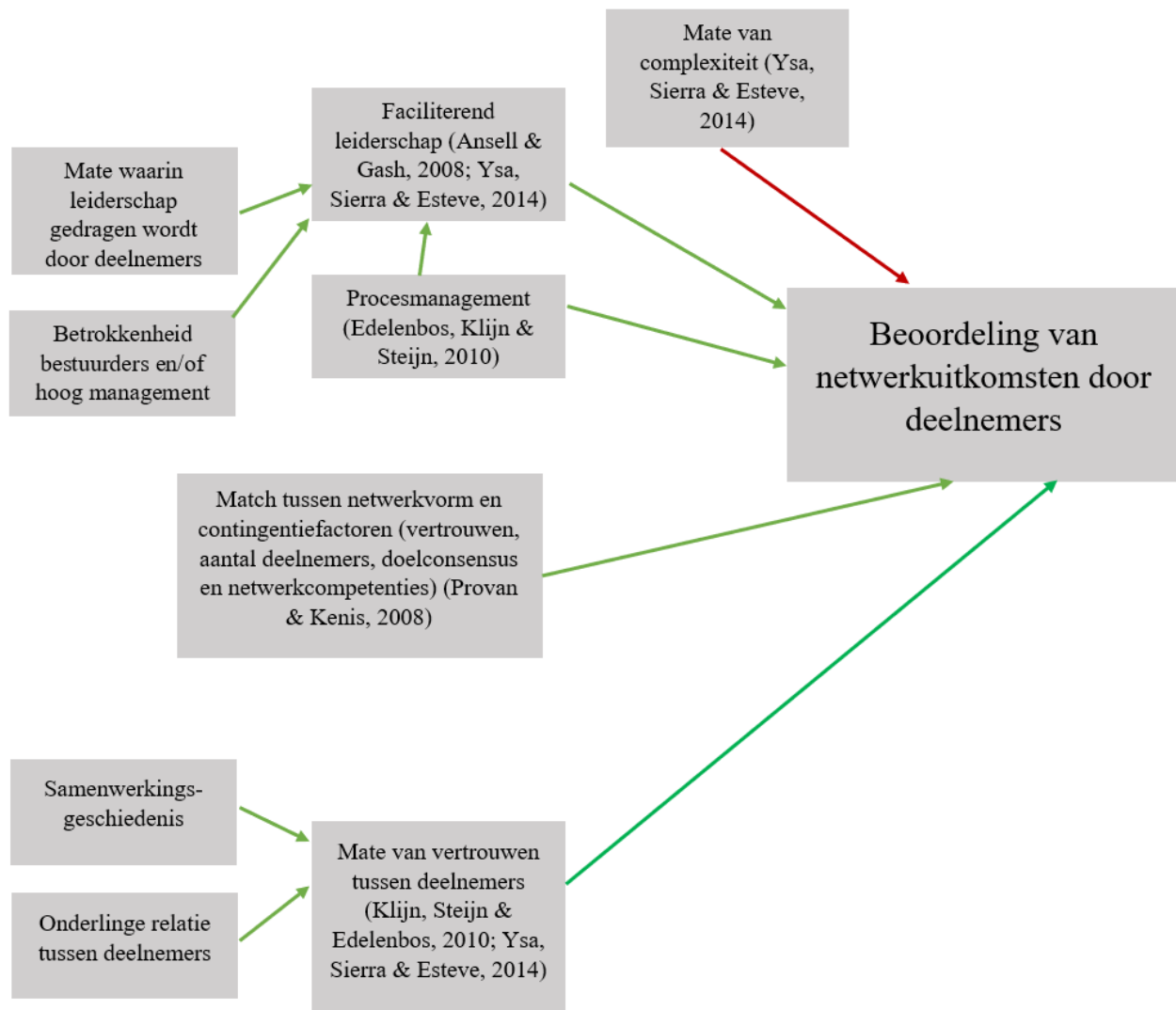
In dat geval kan beter een aparte entiteit (NAO) worden aangewezen of opgericht die het netwerk managet. Hierbij is van belang dat alle deelnemers enig vertrouwen hebben in deze aparte entiteit. De overeenstemming over het netwerkdoel mag lager zijn dan bij een zelfregulerend netwerk. Provan & Kenis (2008) verwachten dat de aanwezigheid van een externe entiteit ertoe leidt dat er veel ruimte voor discussie over de doelen is en dat de consensus over die doelen daardoor toeneemt ten opzichte van een leider-organisatienetwerk. In onderstaande tabel worden de contingentiefactoren voor de drie netwerkvormen schematisch weergegeven.

Tabel 3: Contingentiefactoren voor de effectiviteit van een netwerkvorm (overgenomen van Kenis & Provan, 2008, p. 303)

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk- leden	Doelconsensus	Behoefte aan net- werkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

Een vijfde variabele die van invloed is op het succes van netwerken is complexiteit. Complexiteit houdt een negatief verband met de beoordeling van netwerkuitkomsten door deelnemers (Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Het is echter problematisch om in een evaluatie te stellen dat de complexiteit van een netwerk verminderd dient te worden, omdat netwerken juist opgezet worden om met complexe problemen om te gaan (Klijn & Koppenjan, 2016). De omgeving van en het proces in netwerken zijn per definitie complex. Netwerkmanagement is de belangrijkste manier waarop de complexiteit van netwerken verminderd kan worden. Deze scriptie analyseert in dat kader zowel procesmanagement als het aanpassen van de netwerkvorm. Om deze reden wordt het reduceren van complexiteit niet als aparte succesvoorwaarde gezien.

De vijf gevonden succesvoorwaarden vormen samen het conceptueel model op de volgende pagina. De groene lijnen representeren een positief verband en de rode lijnen een negatief verband.



Figuur I: Conceptueel model

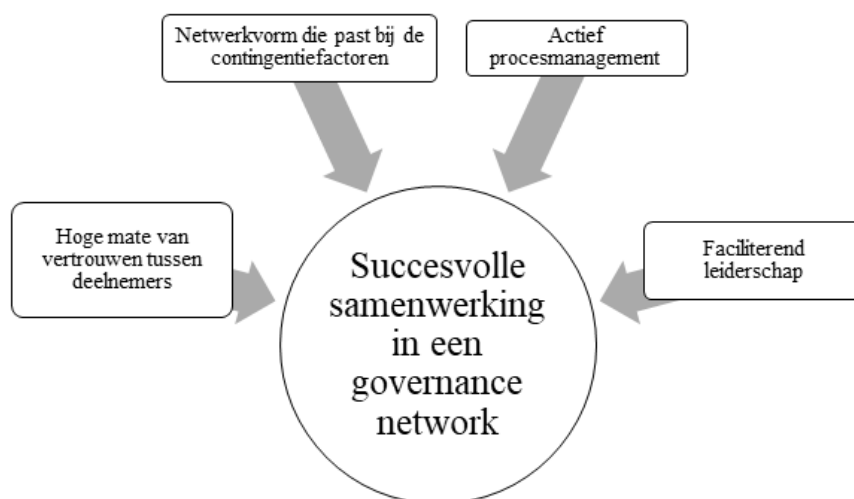
2.5. Evaluatiekader

Omdat deze scriptie evaluatief van aard is, dient het conceptueel model verwerkt te worden in een evaluatiekader. Het gaat daarom niet zozeer om het toetsen van hypothesen in dit onderzoek, maar om het vergelijken van de gemeten scores op de variabelen met de ideaaltypische situatie van een goed functionerend netwerk. In de vorige sectie werd duidelijk dat vier variabelen een positieve invloed hebben op de beoordeling van de uitkomsten van samenwerking in governance networks en relevant zijn voor deze scriptie. Het gaat om vertrouwen tussen deelnemers, een match tussen de netwerkvorm en de contingentiefactoren, procesmanagement en faciliterend leiderschap.

Het evaluatiekader kan daarom aan de hand van deze vier variabelen opgesteld worden. Een ideaaltypische samenwerking in een governance network zoals de Regionale Energiestrategie bestaat daardoor uit:

- Een hoge mate van vertrouwen tussen de deelnemers aan het governance network (bestaande uit een positieve voorgeschiedenis van samenwerking en een positieve perceptie van de onderlinge relatie);
- Een netwerkvorm die past bij de omgeving (bestaande uit de contingentiefactoren doelconsensus, aantal deelnemers, behoefte aan netwerkcompetenties en de mate van vertrouwen tussen deelnemers);
- Leiderschap dat faciliterend van aard is, gedragen is door de deelnemers en gekenmerkt wordt door de betrokkenheid van bestuurders of topmanagement; en
- Actief procesmanagement dat indien nodig bijdraagt aan het vertrouwen tussen deelnemers.

De drie Regionale Energiestrategieën zullen aan de hand van dit evaluatiekader beoordeeld worden in de analyse (hoofdstuk 6). In het methodologisch kader (hoofdstuk 4) zal verder verduidelijkt worden hoe dit kader ingevuld zal worden. Schematisch ziet het evaluatiekader er als volgt:



Figuur II: Evaluatiekader

2.6. Conclusie hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk vormt de beantwoording van deelvraag 1. Deze deelvraag luidt: *Welke succesvoorwaarden voor governance networks zijn in de literatuur te onderscheiden?* Een governance network wordt gedefinieerd als relatief stabiele onderhandelingen rondom een beleidsprobleem tussen een aantal samenwerkende partners die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn door de hulpbronnen die iedere partner bezit. De opkomst van netwerken heeft te maken met veranderende opvattingen (PA, NPM en NPG) die bestaan over de rol van de overheid in de samenleving. Netwerken zijn gebouwd op een relatief nieuwe sturingsopvatting waarbij de overheid in een horizontale relatie tot andere organisaties staat, maar hebben vaak te maken met mogelijk hiërarchisch ingrijpen door de overheid wanneer de onderhandelingen te ver buiten de doelen van de overheid treden

(Torfing & Sørensen, 2014). In de literatuur zijn vier relevante succesvoorwaarden voor governance networks geïdentificeerd: vertrouwen tussen deelnemers, procesmanagement, faciliterend leiderschap en een netwerkvorm die past bij de omgeving van het netwerk.

Hoofdstuk 3: Beleidskader

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste theoretische inzichten rondom governance networks uiteengezet. Politieke en culturele tradities in een bepaald gebied hebben invloed op de wijze waarop netwerken in de regio gevormd, bediscussieerd en geïnterpreteerd worden (Torfing, 2007). In dit hoofdstuk wordt daarom het beleid rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking beschreven, om een duidelijker beeld te vormen van de context waarbinnen de RES zich afspeelt. Hiermee zal een antwoord geformuleerd worden op de tweede deelvraag: *Hoe is de Regionale Energiestrategie vormgegeven en hoe verhoudt zij zich tot het huidige beleid in Drenthe, Fryslân en Groningen?* Eerst wordt aandacht besteed aan de sturingsinstrumenten van overheden rondom hernieuwbare elektriciteitsproductie. Daarna worden de doelen uit het Klimaatakkoord uitgelicht. Vervolgens wordt vanuit de sturingsinstrumenten de beoogde vorm van de Regionale Energiestrategie beschreven. Tot slot wordt vanuit hetzelfde perspectief de beleidspraktijk rondom zonne- en windparken in de drie regio's uiteengezet.

3.1. Overheidssturing bij hernieuwbare elektriciteitsproductie

In Nederland wordt al lang beleid gevoerd om de realisatie van hernieuwbare energie te bevorderen. Sinds de Oliecrisis in 1973 wordt naar hernieuwbare bronnen van energie gekeken, hoewel zorgen over klimaatverandering pas in de jaren '90 een serieuze overweging werden voor deze beleidskeuze (Breukers & Wolsink, 2007; Boomsma, 2018). De RES-invulling van de nieuwe doelen uit het Klimaatakkoord zal te maken krijgen met de juridische en beleidsmatige sedimenten (*cf.* Koppenjan, 2012) die door voorgaand beleid gecreëerd zijn. Dit kader wordt gekenmerkt door drie ontwikkelingen die door de manier waarop zij het speelveld tussen organisaties structureren ook van belang zijn voor de onderhandeling voor een RES: centralisering, liberalisering en samenwerking.

3.1.1. Centralisering

De eerste belangrijke ontwikkeling is centralisering, wat inhoudt dat de Rijksoverheid een steeds sterkere positie heeft vergaard ten opzichte van provincies. Provincies hebben op hun beurt een steeds sterkere positie vergaard ten opzichte van gemeenten (Akerboom & Van der Linden, 2018). De ontwikkeling richting centralisering komt niet uit het niets. Vanaf de jaren '80 bestonden er concrete doelstellingen voor de opwekking van windenergie in Nederland: in 2000 zou 1000 MW aan opgesteld vermogen gerealiseerd moeten zijn. Dit doel werd niet behaald, evenals allerlei andere doelen die tussen de jaren '80 en 2000 waren geformuleerd. In 2001 was in Nederland 480 MW aan opgesteld vermogen uit windmolens te vinden, nog niet de helft van het initiële doel uit 1980 (Verbong, Geels & Raven, 2008). Het niet behalen van de doelen leidde

niet tot een afname van de ambities bij Nederlandse beleidsmakers: in 2001 werd afgesproken dat in 2010 1500 MW aan windmolens geplaatst moest zijn (Breukers & Wolsink, 2007).

In 2006 werd de Wet ruimtelijke ordening herzien. De herziening versterkte de doorzettingsmacht van provincies ten opzichte van gemeenten en van het Rijk ten opzichte van de provincies (Akerboom & Van der Linden, 2018). Dit heeft twee effecten rondom duurzame energieprojecten. Enerzijds kunnen hogere overheden tot implementatie van een project overgaan als lagere overheden hier geen medewerking aan willen verlenen. Anderzijds kunnen lagere overheden door een dreigende ‘overname’ van de inpassing van een plan toch overgaan tot medewerking. De Raad van State is als hoogste bestuursrechter bevoegd om de doorgang van bijvoorbeeld een wind- of zonnepark te toetsen aan de geldende wetgeving wanneer burgers of andere overheden een beroepsprocedure tegen een overheid aanspannen. De doelstellingen uit 2010 werden ruimschoots behaald: in 2010 waren Nederlandse windmolens goed voor 2237 MW aan opgesteld vermogen (Compendium voor de Leefomgeving, 2017).

In hetzelfde jaar werd de doorzettingsmacht van Rijk en provincies verder versterkt in de Crisis- en herstelwet. Via de zogenoemde Rijkscoördinatieregeling (of op provinciaal niveau de provinciale coördinatieregeling) kon de verantwoordelijkheid voor de inpassing van projecten rondom onder meer hernieuwbare energie verschuiven naar een hogere overheid. In het Energieakkoord kwam de Rijksoverheid tot nieuwe afspraken met provincies voor grootschalige projecten, met als doel in 2020 6000 MW opgesteld vermogen door windmolens te realiseren (Akerboom & Van der Linden, 2018). Hiermee probeerde de Rijksoverheid een bijdrage te leveren aan de in Europees verband bepaalde doelen voor hernieuwbare energieopwekking in 2020 (Europese Commissie, 2018). De mate waarin het 6000 MW-doel gerealiseerd is, verschilt behoorlijk per provincie (Herweijer, 2019).

Ook bij de realisatie van zonneparken kunnen de Rijksoverheid en provincies hun doorzettingsmacht gebruiken ten opzichte van respectievelijk provincies en gemeenten. Zonneparken van meer dan 50 MW opgesteld vermogen kunnen onder de Rijkscoördinatieregeling vallen. Bij windparken verschuift de verantwoordelijkheid vanaf 5 en tot 100 MW van gemeente naar provincie en boven de 100 MW van provincie naar Rijk. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden tussen overheden heeft in sommige gevallen tot problemen geleid. In de Drentse Veenkoloniën werden twee losse windparken aan elkaar gekoppeld, waardoor het totale opgestelde vermogen boven de 100 MW uitkwam en de inpassings-verantwoordelijkheid verschoof van de provincie Drenthe naar het Rijk (Bröring & Tollenaar, 2015).

De ontwikkeling naar centralisering is te begrijpen vanuit een klassieke PA-opvatting van de rol van de overheid (zie hoofdstuk 2). De overheid stuurt namelijk op basis van hiërarchie en is de centrale actor in de implementatie van haar eigen beleid (Osborne, 2006). Door op deze manier te sturen, haalt de overheid zich in gevallen als de Drentse Veenkoloniën weerstand op de hals. De top-down sturing door het Rijk biedt in dat soort gevallen te weinig mogelijkheid voor participatie van omwonenden, wat onder deze groep tot weerstand leidt (Bröring & Tollenaar, 2015).

3.1.2. Liberalisering

De tweede ontwikkeling houdt verband met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Vanuit het idee dat toegenomen concurrentie zou leiden tot verbeterde efficiëntie van elektriciteitsproductie en -distributie, werd in 1998 voortbouwend op Europese richtlijnen in de Elektriciteitswet bepaald dat de productie en distributie van elektriciteit losgekoppeld werden. Alleen het beheer van de landelijke en regionale elektriciteitsnetten bleef in handen van de overheid (Mulder, 2018). Waar energiebedrijven voorheen in handen van gemeenten en provincies waren (T. Hoppe, Van Bueren & Sanders, 2016), werden overheden nu afhankelijk van marktpartijen voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. Met andere woorden: de overheid heeft directe stuurkracht ingeleverd als het gaat om de energietransitie.

In plaats van zelf elektriciteit te produceren, stuurt de overheid in de markt door subsidies uit te zetten voor hernieuwbare energieprojecten. Dit gebeurt vooral met de SDE+-subsidie, die ervoor moet zorgen dat er meer hernieuwbare energie geproduceerd gaat worden in Nederland. Het huidige kabinet heeft de regeling uitgebreid en miljarden vrijgemaakt voor het financieren van projecten die CO₂-reductie bewerkstelligen (Rijksoverheid, 2017). De elektriciteitsmarkt is decentraal geworden door de opkomst en stimulering van hernieuwbare energie: waar energie voorheen grootschalig in centrales werd opgewekt, is nu sprake van een groot aantal projecten dat op verschillende plekken in het landschap geplaatst wordt (Mulder, 2018).

De liberalisering van de energiemarkt past in de opvatting over de overheid die centraal staat in *New Public Management* (zie hoofdstuk 2). De overheid stuurt de markt namelijk op afstand in plaats van zelf windmolens en zonneparken te bouwen (Osborne, 2006). Ook de liberalisering van de elektriciteitsmarkt leidt tot kritiek. De grote beschikbaarheid van subsidies voor hernieuwbare energie leidt tot een sterke concurrentieslag rondom gronden. De grote verscheidenheid aan ruimtelijke kaders bij decentrale overheden (RVO, 2016) is dan niet altijd toegerust op het nemen van consistente besluiten rondom de inpassing van zonne- of windparken.

3.1.3. Samenwerking

De derde en meest recente ontwikkeling in beleid rondom hernieuwbare elektriciteitsproductie is een nadruk op samenwerking tussen partijen in de regio. De problemen die centralisering en liberalisering hebben opgeleverd leidden ertoe dat overheden intern niet meer tot als legitiem ervaren inpassingsprocedures konden komen. Hoewel de tendens naar centralisering doelbereiking in de hand lijkt te werken en de tendens naar liberalisering een positief verband zou houden met efficiëntieverbetering, loopt het inpassen van wind- en zonneparken niet altijd even soepel. Naast effectiviteit en efficiëntie bestaat daarom steeds meer een wens om draagvlak onder en afstemming tussen stakeholders te realiseren. Hiertoe sprak een breed scala aan partijen in 2016 uit hernieuwbare energieprojecten voortaan op regionaal niveau af te stemmen (Akerboom, 2019).

De Regionale Energiestrategie is een direct voortvloeisel uit de nadruk op samenwerking die in de laatste jaren haar intrede gedaan heeft. In de nadagen van het Energieakkoord uit 2013, waarin het Rijk provincies taakstellingen voor windenergie op land oplegde en provincies locaties voor de realisatie daarvan kozen, is gekozen voor een meer regionale aanpak bij de uitwerking van het nieuwe Klimaatakkoord. In plaats

van de totstandkoming van projecten aan de markt over te laten en via hiërarchische procedures tot inpassing over te gaan, wordt nu gestreefd alle relevante stakeholders bij elkaar aan tafel te zetten om zo (onder meer) “regionaal gedragen keuzes voor de opwekking van hernieuwbare elektriciteit” te realiseren (IPO, 2018, p. 3). De vanuit NPG voortkomende drang naar samenwerking vervangt de liberalisering van NPM en de centralisering van de klassieke PA desondanks niet: ook afspraken uit de RES moeten via geldende omgevingsrechtelijke kaders worden uitgevoerd (Akerboom, 2019). De ontwikkeling van wind- en zonneparken blijft daarnaast in handen van bedrijven.

Uit deze sectie wordt duidelijk dat ook in het kader van de energietransitie de opvattingen over de rol van de overheid gelaagd zijn, zoals in hoofdstuk 2 beschreven is. Deze opvattingen worden op landelijke schaal toegepast in het geval van de RES, maar zijn vaak ook een resultante van in Europees verband bepaalde richtlijnen rondom bijvoorbeeld hernieuwbare energieproductie of de ordening van de elektriciteitsmarkt. De samenwerking die met de RES beoogd wordt komt terecht in een gelaagde werkelijkheid waar verschillende manieren van overheidssturing door elkaar lopen. Een nadruk op samenwerking van onderop in de RES gaat gepaard met afhankelijkheden van bedrijven en een juridisch kader dat, net zoals bij de uitvoering van het Energieakkoord, doorzettingsmacht aan hogere overheden toebedeelt. Dit schetst voor een belangrijk deel de context waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden.

3.2. Doelstellingen uit het Klimaatakkoord

Het kabinet Rutte-III heeft in haar regeerakkoord afgesproken in 2030 een CO₂-emissiereductie van 49% te realiseren. De Nederlandse kolencentrales worden uiterlijk in 2030 gesloten en de winning van Gronings aardgas wordt afgebouwd en uiteindelijk stopgezet. Op deze manier wil de Rijksoverheid zich conformeren aan de gemaakte afspraken bij de Klimaatconferentie van Parijs (Rijksoverheid, 2017). De energievraag zal als gevolg hiervan anders beantwoord moeten worden. Hernieuwbare energiebronnen als zonne-energie, windenergie en groengas zullen daardoor een vlucht moeten nemen in het komende decennium (Rijksoverheid, 2019a). Als het gaat om de elektriciteitsvraag moet voor doelrealisatie 84 TWh aan duurzame elektriciteit geproduceerd worden in 2030.

Om dit doel te realiseren moeten grote stappen gezet worden in Nederland. Het in Europees verband bepaalde doel voor Nederland van 14% hernieuwbare energieopwekking in 2020 (Eurostat, 2019), gaat ondanks de inspanningen van vorige kabinetten niet gehaald worden (PBL, 2019). De doelen uit het regeerakkoord zijn in het Klimaatakkoord uitgewerkt, in samenspraak met een groot aantal betrokken partijen (Akerboom, 2019). De onderhandelingen voor het Klimaatakkoord geschieden aan vijf onderhandelingstafels. De Regionale Energiestrategie is op haar beurt weer een uitwerking van de afspraken die aan twee van die tafels gemaakt zijn: de tafel Elektriciteit en de tafel Gebouwde Omgeving. De deelnemers hebben begin 2019

een eerste concept van het Klimaatakkoord gepubliceerd. In juli 2019 werd een definitief Klimaatakkoord gepresenteerd door het kabinet (Rijksoverheid, 2019a).

De concrete doelstellingen uit het Klimaatakkoord op het gebied van elektriciteit en gebouwde omgeving fungeren als de basis voor de onderhandelingen voor de RES. In het Klimaatakkoord “wordt een rijk geschakeerd, overwegend decentraal, hernieuwbaar elektriciteitssysteem in 2050 met richting 2030 vooraleerst Wind op Land (WOL) en Zon-PV” (Rijksoverheid, 2019a, p. 162) voorzien. In deze scriptie wordt naar de totstandkoming van de RES op het gebied van hernieuwbare elektriciteit gekeken. Op het gebied van elektriciteit zijn de consequenties van het 49%-reductiedoel van het kabinet namelijk het meest concreet vertaald in een (landelijke) taakstelling waar de RES aan moet voldoen.

Om de gewenste vermindering van de CO₂-uitstoot te realiseren, moet er in 2030 84 TWh aan hernieuwbare elektriciteit worden geproduceerd. Hiervan dient 35 TWh op land te worden ingevuld door zonneparken en windmolens. De RES-afspraken moeten leiden tot een invulling van deze 35 TWh-doelstelling. Zonnepanelen op daken zijn apart meegenomen in het Klimaatakkoord en maken normaliter geen deel uit van de 35 TWh-doelstelling, tenzij er veel meer zonnepanelen op daken komen dan op basis van de huidige ontwikkelingen verwacht wordt (Rijksoverheid, 2019a). De realisatie van deze doelstelling mag gerust een grote opgave genoemd worden: op dit moment wordt in Nederland 18 TWh aan hernieuwbare elektriciteit geproduceerd, waarvan bijna 9,7 TWh door windmolens op land en zonnestroom. De overige productie van hernieuwbare elektriciteit komt uit windmolens op zee, waterkracht en biomassa (CBS, 2018).

De in het Klimaatakkoord gestelde opgave betekent dus een ruime verdriedubbeling van de elektriciteitsproductie uit windmolens op land en zonnestroom. Dit zal een groot beslag leggen op de ruimte en zal een verandering van het landschap betekenen. De bevoegdheden van gemeenten en provincies zijn van belang voor het vormgeven van deze landschappelijke verandering. De decentrale overheden die binnen de RES samenwerken beschikken dus over de ruimtelijke instrumenten om de opgave in te vullen. Een Regionale Energiestrategie is het aangewezen instrument om deze invulling vorm te geven, door zowel de techniek als de locatie voor hernieuwbare elektriciteitsopwekking te bepalen (Rijksoverheid, 2019a).

3.3. Uitwerkingen in de Regionale Energiestrategie

Zoals in dit hoofdstuk duidelijk is geworden, zijn de beleidsdoelen uit het Klimaatakkoord ambitieus. Op het gebied van hernieuwbare elektriciteit is de opgave voor het hele land de opwekking van 35 TWh elektriciteit uit zonne- en windenergie in 2030 te realiseren. Op verzoek van de koepelorganisaties van decentrale overheden (IPO, VNG en UVW) is, in tegenstelling tot bij het Energieakkoord van 2013, geen provinciale opsplitsing van deze taakstelling ingesteld. Nederland is in plaats daarvan in dertig RES-regio's opgedeeld. Iedere regio doet eerst haar eigen bod op het gebied van onder meer hernieuwbare elektriciteitsproductie, waarna duidelijk wordt of de landelijke opgave gehaald zal worden (Rijksoverheid, 2019a).

In de regio's werken de provincie, gemeenten en waterschappen met door henzelf geselecteerde partners (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, bedrijven en netbeheerders) samen om tot een regionaal bod te komen. De RES heeft, zoals in het Klimaatakkoord beschreven wordt, drie functies. Zij wordt gekenmerkt als een "product" om energiedoelstellingen per regio te bepalen, als een "instrument" om ruimtelijke inpassing van hernieuwbare elektriciteit "met maatschappelijke betrokkenheid" te realiseren en een "manier" om samenwerking over een langere periode op regionaal niveau te organiseren (Rijksoverheid, 2019a, p. 222).

De Rijksoverheid stelt via het Nationaal Programma RES jaarlijks 22,5 miljoen euro beschikbaar voor de dertig RES'en. Hiervan is het overgrote deel (15 miljoen euro) beschikbaar om de regio's procesmatig te ondersteunen. Ondanks de beschikbaarheid van deze gelden vult het Rijk de regionale samenwerking niet verder in (VNG, 2018). Regio's mogen verder zelf kiezen met welke technieken zij hun bod invullen (VNG, 2018). Hierbij dient opgemerkt te worden dat het Klimaatakkoord uitgaat van 35 TWh duurzame elektriciteit uit zonne- en windenergie op land, met een beperkte rol voor zonnepanelen op daken. Dit betekent dat regio's over het algemeen twee mogelijkheden hebben om te kiezen: zonneparken of windparks (Rijksoverheid, 2019a).

Procesmatig gezien zou het opstellen van de RES normaal gesproken beginnen na de ondertekening van het Klimaatakkoord door de regering (VNG, 2018). Deze ondertekening is een aantal keren uitgesteld. In het merendeel van de periode van onderzoek was hierdoor sprake van onzekerheid over de ondertekening van het akkoord. Uiteindelijk is een peildatum voor de concept-RES vastgesteld die niet meer afhankelijk is van de ondertekening van het Klimaatakkoord. Op 1 juni 2020 leveren de regio's deze concept-RES aan volgens de huidige planning (Rijksoverheid, 2019a). In dit concept moet een eerste invulling van het regionale bod voor hernieuwbare elektriciteit opgesteld zijn. Concrete zoekgebieden vormen nog geen onderdeel van het concept. In het Klimaatakkoord wordt rondom dat bod gevraagd "om te sturen op overprogrammering met als doel om de nationale doelstelling te kunnen halen" (Rijksoverheid, 2019a, p. 224). Dit betekent dat regio's dienen te proberen meer hernieuwbare elektriciteit op te wekken dan zij in hun eigen gebied nodig hebben om aan de regionale elektriciteitsvraag te voldoen.

Het sturen op overprogrammering moet tot resultaat hebben dat de taakstelling van 35 TWh op basis van de concepten gehaald gaat worden. Hierdoor bestaat enerzijds ruimte voor de regio om tot een eigen bod te komen, maar is de samenwerking duidelijk ingekaderd door landelijke afspraken (Rijksoverheid, 2019a). Wanneer de taakstelling door de 30 concept-RES'en niet wordt gerealiseerd, zal afgestemd worden hoe het te realiseren deel toch ingevuld kan worden. Nadat deze afstemming plaatsgevonden heeft, dienen de regio's met een RES 1.0 te komen, waarin concrete zoekgebieden aangewezen zijn en de landelijke taakstelling ingevuld is (Rijksoverheid, 2019a).

Wanneer de regio's er niet uitkomen, wordt het omgevingsrechtelijk instrumentarium dat ingezet werd bij de afspraken over windenergie op land uit het Energieakkoord opnieuw relevant. Realisatie van de taakstelling vindt in dat geval plaats "via het 'Huis van Thorbecke' en de instrumenten uit de Wet Ruimtelijke Ordening en de Omgevingswet. Dit laatste betekent dat overheden bereid zijn om formeel juridisch

instrumentarium in te zetten om de opgave alsnog te realiseren” (Rijksoverheid, 2019a, p. 227). De RES 1.0 moet door de gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Bestuursvergaderingen vastgesteld worden en door gemeenten in hun omgevingsbeleid worden vastgelegd.

De Regionale Energiestrategie is een netwerksamenwerking waarin geprobeerd is de regio’s het initiatief te geven rondom de afspraken uit het Klimaatakkoord rondom hernieuwbare elektriciteitsproductie en gebouwde omgeving. Tegelijkertijd ligt het landelijke doel dat behaald dient te worden vast en zijn de keuzemogelijkheden rondom de technieken beperkt. Ook bepaalt het Rijk de tijdspanne waarbinnen de RES opgesteld moet worden. De RES heeft geen juridische status en moet door de politieke gremia van de betrokken overheden goedgekeurd worden. Regio’s mogen zelf kiezen hoe ze het 35 TWh-doel uit het Klimaatakkoord realiseren, maar hebben daarbij alleen keuze tussen zonne- of windparken. Wanneer doelrealisatie niet bewerkstelligd wordt door de regio’s, zal het Rijk overgaan op inpassing vanuit haar omgevingsrechtelijk instrumentarium.

3.4. De beleidspraktijk in Drenthe, Fryslân en Groningen

De drie bovenstaande secties in dit hoofdstuk hebben het beleidsmatige kader geschetst: de doelen uit het Klimaatakkoord, de opgave voor de RES en de voor de overheid beschikbare sturingsinstrumenten zijn beschreven. In deze scriptie wordt specifiek gekeken naar hernieuwbare energiebeleid in drie provincies: Drenthe, Fryslân en Groningen. Om die reden is het van belang om de situatie rondom de productie van hernieuwbare elektriciteit in die drie provincies te analyseren. Centraal staat de manier waarop overheden omgaan met initiatieven voor duurzame elektriciteitsproductie enerzijds en met landelijke taakstellingen anderzijds.

Ondanks dat de drie provincies samen met een deel van de provincie Noord-Holland in 2007 het Energieakkoord Noord-Nederland ondertekenden om zo de samenwerking tussen het Rijk en de provincies te intensiveren en landelijk koploper op het gebied van de energietransitie te worden (Noordelijke Rekenkamer, 2013), voert men momenteel in elke provincie apart energiebeleid. De manier waarop hernieuwbare energie geproduceerd en ingepast wordt, verschilt in de provincies per energievorm. In dit hoofdstuk werd al duidelijk dat het invullen van de 35 TWh-doelstelling door de regio’s met zonne- en windenergie gedaan zal moeten worden. Deze twee vormen worden om die reden uiteengezet in deze sectie.

3.3.1. Windenergie

Het Energieakkoord uit 2013 leidde ertoe dat provincies een eigen, landelijk bepaalde taakstelling kregen voor het realiseren van windmolens op land (Rijksoverheid, 2013, p. 8). Gemeenten hebben relatief weinig juridische bevoegdheden rondom de inpassing van windparken (Akerboom & Van der Linden, 2018). De invulling van het Energieakkoord is dan ook vooral door het Rijk en de provincies gedaan. In tabel 4 wordt de

stand van zaken met betrekking tot de doelen uit het Energieakkoord in de voor deze scriptie relevante provincies weergegeven.

Tabel 4: Voortgang realisatie doelstellingen Energieakkoord in Noord-Nederland (Aangepast van Herweijer, 2019)

<i>Provincie</i>	<i>Doelstelling Energieakkoord (MW)</i>	<i>Verwachte realisatie in 2020 (MW)</i>	<i>Vershil doelstelling en realisatie</i>
<i>Drenthe</i>	285,5	200,9	-84,6
<i>Fryslân</i>	530,5	322,8	-207,7
<i>Groningen</i>	855,5	890,9	+35,4
<i>Totaal Nederland</i>	6001,0	5224,1	-775,9

Drenthe

De provincie Drenthe heeft drie zoekgebieden aangewezen om windmolens te realiseren: de Drentse Veenkoloniën (in de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn) en de gemeenten Emmen en Meppel. Waar de provincie voor 2010 nog de hele provincie (los van het Defensie terrein en bedrijventerrein Europark Coevorden) wilde vrijwaren van de plaatsing van windmolens, kozen Provinciale Staten in dat jaar toch voor windmolens op land (Noordelijke Rekenkamer, 2013). De gemeenten Emmen en Meppel hebben zelf een visiedocument opgesteld om het door de provincie aangewezen zoekgebied verder in te vullen (Provincie Drenthe, 2018).

Aa en Hunze en Borger-Odoorn vallen onder de Rijkscoördinatieregeling, nadat twee aangrenzende windparken aan elkaar gekoppeld werden. Hierdoor verschoof de verantwoordelijkheid voor inpassing van de provincie naar het Rijk, ondanks protest van de gemeenten en later ook van de provincie (Bröring & Tollenaar, 2015). Het windpark in dit gebied geldt in Drenthe als een slechte ervaring: (felle) tegenstanders boden veel weerstand tegen de plannen en de Raad van State deed vorig jaar pas definitief uitspraak in het beroep dat was aangetekend door groeperingen van omwonenden die de bouw van de windmolens wilden tegenhouden (Raad van State, 2018). Negen jaar na aanwijzing van het gebied als zoekgebied voor windenergie op land is er nog steeds geen windmolen gebouwd. De tegenstanders van windmolens zijn terechtgekomen op een lijst van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV, 2018) en initiatiefnemers van het park zijn bedreigd en gestopt met medewerking (bv. RTV Drenthe, 2019a).

Fryslân

In de provincie Fryslân is gekozen om windmolens in het IJsselmeer te plaatsen. De Friese ambitie voor hernieuwbare energieopwekking is hoger dan de landelijke: Fryslân wil in 2020 16% hernieuwbare energie opwekken (Noordelijke Rekenkamer, 2018). De realisatie van het windpark in het IJsselmeer is een jarenlange

discussie geweest in de provincie: in 2001 sprak de provincie een hogere taakstelling voor windenergie af met het Rijk, onder voorwaarde dat het Rijk de provincie zou helpen met het realiseren van een groot windpark in het IJsselmeer. Die steun is er niet gekomen en de provincie heeft zelf 127 miljoen euro bijbetaald voor de realisatie van het park. Naast het project in het IJsselmeer wordt een aantal windmolens bij Nij-Hiddum geplaatst.

De provincie Fryslân probeert ontwikkelingen van onderop te stimuleren en is koploper als het gaat om het aantal lokaal georganiseerde energievoerders (Noordelijke Rekenkamer, 2018). In de pilotfase voor de Regionale Energiestrategie is in Friesland al een Friese Energiestrategie gemaakt. In een vergelijkbare constellatie met belanghebbende partijen is toen al een aantal uitgangspunten voor de energietransitie geformuleerd (Friese Energiestrategie, 2017). Ondanks dat er geen concrete afspraken in het document staan, kan de ervaring van samenwerking wel leiden tot een robuuste basis voor de samenwerking in de RES.

Groningen

De provincie Groningen heeft de doelstellingen uit het Energieakkoord ruimschoots gehaald. De provinciale beleidsdoelstellingen zijn ambitieuzer dan de doelen uit het Energieakkoord: Groningen beoogt 20% van haar energie hernieuwbaar op te wekken, terwijl het doel van het Energieakkoord 14% is. De provincie Groningen trekt de sturende rol meer naar zich toe dan de provincies Drenthe en Fryslân: zij heeft een aantal locaties (Delfzijl, de Eemshaven en langs de N33) aangewezen en regels geformuleerd voor de plaatsing van windmolens (Noordelijke Rekenkamer, 2018). Dit past in een langere ontwikkeling waarin de provincie actief beleid voert voor het plaatsen van grootschalige windparken. De parken worden sinds 2001 actief verwelkomd als een vorm van industriële activiteit (Noordelijke Rekenkamer, 2013).

Ook in Groningen bestaan echter problemen bij de plaatsing van windmolens. Bij het windmolenpark bij de N33 zijn, net als in Drenthe, initiatiefnemers bedreigd. Ook is asbest verspreid bij een van de bouwlocaties voor de molens (RTV Noord, 2019). De grote ambities van de provincie en ook de stad Groningen worden in de provincie geflankeerd door toenemende weerstand onder omwonenden en gemeenten buiten de stad. De opkomst van Forum voor Democratie in Provinciale Staten van maart 2019 in alle drie de regio's, een partij die felle tegenstand biedt tegen de energietransitie, kan als een uiting hiervan gezien worden (zie bijlage 1). Er is weliswaar een meerderheid onder de Groningers die windmolens op land acceptabel vindt, maar technieken als zonnepanelen op daken, zonneparken en biomassa worden positiever beoordeeld (Perlaviciute & Squintani, 2019).

3.4.2. Zonne-energie

In tegenstelling tot bij windenergie, bestaat er geen landelijk beleidskader voor de opwekking van zonne-energie. De Rijksoverheid stimuleert projecten die zonnepanelen gebruiken om duurzame energie op te wekken wel met subsidie, maar heeft geen doelstellingen als het gaat om realisatie van een bepaald aantal projecten of een bepaalde hoeveelheid opgewekte energie. Gemeenten hebben verantwoordelijkheden in de vergunningverlening van zonneparken en ook provincies kunnen gebieden aanwijzen voor de realisatie van

een zonnepark. Elektriciteit uit zonneparken is de laatste jaren sterk in opkomst in Nederland. Tussen 2017 en 2018 is het opgesteld vermogen aan zonnepanelen in Nederland verviervoudigd (CBS, 2019b). In Noord-Nederland is deze groei sterk te zien, zo blijkt uit de tabel hieronder.

Tabel 5: Opgesteld vermogen zonnestroom voor productie en distributie (CBS, 2019b)

<i>Provincie</i>	<i>Opgesteld vermogen zonnestroom (MW)</i>	
	2017	2018
<i>Drenthe</i>	18,35	49,67
<i>Groningen</i>	64,29	87,24
<i>Friesland</i>	6,95	41

In alle drie regio's is een forse groei van het opgesteld vermogen uit zonnestroom te vinden. Een belangrijk deel van deze groei komt door de plaatsing van grondgebonden zonne-installaties (CBS, 2019b). Gemeenten zijn bevoegd om vergunningen te verlenen voor zonneparken onder de 50 MW opgesteld vermogen. Zonneparken met meer opgesteld vermogen kunnen onder de Rijkscoördinatieregeling vallen. Provincies kunnen regels formuleren in hun ruimtelijk beleid die de gemeenten moeten meenemen in hun bestemmingsplannen (Akerboom & Van der Linden, 2018). Doordat de opkomst van zonneparken snel is gegaan en zonneparken relatief snel op te leveren zijn, is er nog veel verschil in de ruimtelijke kaders die gemeenten en provincies hanteren rondom zonne-energie (RVO, 2016).

Drenthe

In Drenthe sluit de provincie niet op voorhand locaties uit voor zonne-energie. Drentse gemeenten verschillen sterk in hun aanpak van zonne-akkers. Zo is de gemeente Aa en Hunze (2018) terughoudend als het gaat om grootschalige initiatieven. Midden-Drenthe had in 2016 beleid voor zonneparken opgesteld, maar heeft besloten een herbezinningsperiode in te lassen nadat er een zeer groot aantal aanvragen binnenkwam. De gemeente Emmen (2018) zet in op 200 hectare zonneakkers op haar grondgebied, terwijl de gemeente Westerveld nog geen beleid geformuleerd heeft.

Naast de verschillen in de mate waarin beleid vastgesteld is door Drentse gemeenten, is uit de cijfers duidelijk dat er de laatste jaren veel zonneparken gerealiseerd zijn. Dit ging niet altijd zonder slag of stoot: zo werden in 2018 twee zonneparken in de gemeente Hogeveen naast elkaar vergund, zonder dat de initiatiefnemers van elkaars plannen afwisten (RTV Drenthe, 2019b). Het leidde ertoe dat onder meer de Natuur- en Milieufederatie pleitte voor een sterkere provinciale sturingsrol in het dossier, ter voorkoming van “een wildgroei aan zonneparken” (NMF Drenthe, 2018).

Fryslân

In de Friese Energiestrategie zijn door provincie en gemeenten gezamenlijk doelen gesteld voor de opwekking van zonne-energie in Friesland. Gemeenten sluiten in hun coalitieakkoorden aan op de doelen uit dit pilotproject. In 2020 willen de ondertekenaars van de strategie 500 MW aan zonne-energie realiseren, in 2023 moet dit 1300 MW zijn. “Werken vanuit de Mienskip” is hierbij een uitgangspunt (Friese Energiestrategie, 2017, p. 27). Gemeenten en de provincie houden ondanks de gezamenlijke doelstellingen hun eigen beleid. De gemeente Opsterland (2018) zet in op grote investeringen in zonne-energie om in 2035 energieneutraal te kunnen zijn, terwijl de gemeente Noardeast-Fryslân (2018) geen voorkeur heeft voor zonneparken op landbouwgrond.

Groningen

In Groningen neemt de provincie de bevoegdheden van gemeenten buiten het stedelijk gebied over. De Omgevingsvisie van Groningen beoogt in 2020 300 MW aan zonne-energieproductie te realiseren (Provincie Groningen, 2016). Met 340 MW was deze doelstelling in 2019 al behaald (Provincie Groningen, 2019). Gemeenten zijn in Groningen verantwoordelijk voor het formuleren van gebiedsvisies binnen de steden en dorpen. Mede daardoor hebben bijna alle gemeenten in Groningen ofwel uitgesproken beleid te ontwikkelen voor zonne-energie of reeds een visie op zonne-energie vastgesteld.

Zo beoogt de gemeente Groningen 500 MW aan zonneparken te realiseren voor 2035 (Gemeente Groningen, 2019) en werkt de gemeente Pekela alleen nog mee aan projecten van minder dan 75 hectare (Gemeente Pekela, 2018). De gemeente Veendam (2018) ziet zonneparken als een alternatief voor windmolens op land, waar de gemeente geen steun aan wil verlenen. In de provincie Groningen zijn recent gemeenten gefuseerd, waardoor beleid in sommige gevallen geharmoniseerd moet worden (bv. Gemeente Het Hogeland, 2019).

3.5. Conclusie hoofdstuk 3

Dit hoofdstuk fungeert als beantwoording van deelvraag 2: *Hoe is de Regionale Energiestrategie vormgegeven en hoe verhoudt zij zich tot het huidige beleid in Drenthe, Fryslân en Groningen?* De positie van overheden bestaat rondom hernieuwbare elektriciteitsbeleid uit alle drie de sturingsopvattingen. Zo sturen overheden op basis van hiërarchie (PA) door op basis van centralistische wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de Rijkscoördinatieregeling, zonne- of windparken te realiseren. Daarnaast is liberalisering (NPM) aan de orde geweest doordat de productie van hernieuwbare elektriciteit aan marktpartijen wordt overgelaten. Hierdoor stuurt de overheid in de markt met subsidieverlening. Ten slotte is samenwerking (NPG) een steeds belangrijker wordend mechanisme van sturing om beleid legitiemer te maken en de kritiek op de andere twee wijzen van sturing van repliek te dienen.

Voortbouwend op het Klimaatakkoord dient de RES het landelijke doel van 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op land uit zonne- en windparken in 2030 te realiseren. De regio's doen elk een aanbod aan het Rijk, waarna het Rijk de aanbiedingen optelt en bepaalt of het landelijke doel behaald wordt. De RES legt de nadruk op samenwerking van onderop en past daarom duidelijk in de NPG-opvatting van de positie van de overheid. De nadruk op samenwerking van onderop in de RES staat desondanks op spanning met het dreigende ingrijpen van de Rijksoverheid wanneer de landelijke taakstelling uiteindelijk niet ingevuld wordt. Ook behouden marktpartijen een grote rol in het elektriciteitsdomein, waardoor de overheid eveneens op basis van NPM stuurt.

De RES is een nieuwe vorm van beleid maken in de energietransitie in Nederland, maar wordt dus geflankeerd door de overblijfselen van ouder beleid. Regionaal zal door de nieuwe nadruk op samenwerking van onderop sterkere samenwerking moeten ontstaan dan momenteel het geval is. In de drie Noord-Nederlandse provincies betekent dit een verschillende mate van verandering. In Fryslân zal de verandering het kleinst zijn, omdat in die provincie al een sterke samenwerkingscultuur bestaat en omdat is meegedaan aan de pilot-RES. In Groningen zal de verandering het grootst zijn, omdat de provincie in Groningen sterk in een sturende rol ten opzichte van gemeenten zit. In Drenthe bestaat een minder sterke samenwerkingscultuur dan in Fryslân, maar neemt de provincie ook een minder sturende rol in dan in Groningen.

Hoofdstuk 4: Methodologisch kader

In hoofdstuk 2 en 3 zijn respectievelijk de theorie rondom governance networks en de praktijk rondom hernieuwbare elektriciteitsbeleid beschreven. Deze scriptie heeft tot doel de totstandkoming van de Regionale Energiestrategieën rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen te beoordelen aan de hand van de succesvoorwaarden voor governance networks, teneinde aanbevelingen te doen over de manier waarop het beleidsinstrument Regionale Energiestrategie in de drie regio's succesvoller kan worden. Om aan dit doel te voldoen, zijn methodologische keuzes gemaakt. In dit hoofdstuk worden deze keuzes toegelicht. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de evaluatievorm, de onderzoeksopzet, de dataverzameling, de data-analyse en validiteit en betrouwbaarheid.

4.1. Evaluatievorm

Er zijn verschillende manieren om beleidsinstrumenten te evalueren, waarvan in het kader van deze scriptie de geschiktheid van gebruik in relatie tot de doel- en vraagstelling verschillen. Grofweg zijn vier verschillende soorten evaluaties te onderscheiden: responsieve evaluatie, productevaluatie, planevaluatie en procesevaluatie (Swanborn, 2007).

Responsieve evaluatie is een vorm waarbij deelnemers aan bijvoorbeeld een netwerk zelf de evaluatiecriteria bepalen. Dit soort evaluaties is gestoeld op een postmodern of constructivistisch begrip van wetenschap, waarbij de evaluator de regie over de inhoud van de evaluatie uit handen geeft (Abma, 2006). Deze opvatting gaat voorbij aan de mogelijkheid dat er een overkoepelend verhaal bestaat tussen verschillende beelden van de werkelijkheid door opvattingen van verschillende stakeholders als fundamenteel onverenigbare subjectieve beelden van de werkelijkheid te zien (Kushner, 1996). Wanneer het om evaluatie gaat, zou het juist moeten gaan om het vinden van een overkoepelend verhaal tussen deze twee beelden.

In het verlengde van dit punt kan in het kader van evaluaties gesteld worden: “het innemen van een postmodern of constructivistisch standpunt, leidt onherroepelijk tot tegenspraken” (Swanborn, 2007, p. 210). Het toetsen van het proces rondom de RES in Noord-Nederland aan uit de literatuur geïdentificeerde succesvoorwaarden past logischerwijs ook niet op de techniek van stakeholder-evaluatie, omdat regie over de inhoud van de analyse bij de onderzoeker zelf blijft. Dit betekent niet dat het middels procesevaluatie vaststellen van de aanwezigheid van succesvoorwaarden in de praktijk geen inherent normatief element in zich draagt. Het stellen dat een samenwerking wel of niet aan een succesvoorwaarde uit de literatuur voldoet, bevat een normatieve implicatie over de mate waarin de samenwerkende partijen op de goede weg zijn.

Een productevaluatie gaat over de effectiviteit van beleid. Dit soort evaluaties richt zich daarom vooral op de doelbereiking en doeltreffendheid van een interventie (Swanborn, 2007). Naast de in hoofdstuk 2 behandelde intrinsieke problemen die bestaan bij het bepalen van effectiviteit van governance networks (Klijn & Koppenjan, 2016), is deze techniek voor deze scriptie praktisch onuitvoerbaar. Het product van de RES ligt

er namelijk nog niet, omdat de samenwerking nog pril is en het eerste resultaat, een concept-RES, op 1 juni 2020 wordt opgeleverd (Rijksoverheid, 2019a).

Een planevaluatie is een evaluatie die voorafgaat aan een instrument. Veelal door middel van deskresearch wordt onderzocht op welke wijze van een bestaande situatie naar een gewenste situatie kan worden gekomen (Swanborn, 2007). In het geval van deze scriptie is het instrument dat gebruikt wordt om van de huidige situatie op het gebied van hernieuwbare elektriciteit naar 35 TWh hernieuwbare opwekking op land te komen (zie hoofdstuk 3) duidelijk: de Regionale Energiestrategie. Het onderzoek wordt niet alleen door middel van deskresearch uitgevoerd, maar omvat ook interviews met de deelnemers aan de RES (zie de rest van dit hoofdstuk). Hierdoor is een planevaluatie evenmin een goede match met de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

Een procesevaluatie past het beste bij deze scriptie. Er zijn drie redenen waarom de keuze voor een procesevaluatie gegrond is. Ten eerste past een procesevaluatie bij de fase waarin de RES zich bevindt. Procesevaluaties worden uitgevoerd tijdens de invoering van een interventie, waar mogelijk tijdens een proeffase van deze invoering (Swanborn, 2007). De Regionale Energiestrategie kan als interventie van de regio's gezien worden om tot een bijdrage aan het landelijke 35 TWh-doel te komen. Deze interventie verkeert dan in de invoeringsfase. Van een proeffase is niet echt sprake, al kan wel betoogd worden dat door de uitstelling van het Klimaatakkoord de echte onderhandeling (Torfing & Sørensen, 2014) nog niet van start was tijdens de onderzoeksperiode.

Ten tweede past een procesevaluatie bij de te toetsen succesvoorwaarden. Om zaken als vertrouwen en procesmanagement te meten, is het nodig om dichtbij de uitvoering te staan als onderzoeker. Procesevaluaties zien beleidsinstrumenten als een idee over een te bereiken effect dat in een bepaalde context terechtkomt (Pawson & Tilley, 2004). Dit idee kan dan aan de werkelijkheid worden getoetst door in de huid van bij de interventie betrokken partijen te kruipen (Veerman & Klein Haarhuis, 2009). In het geval van de RES is het te bereiken effect een succesvolle samenwerking die een RES produceert. In hoofdstuk 2 zijn voorwaarden geïdentificeerd waaronder dit effect te bereiken valt en deze voorwaarden zijn aan de werkelijkheid te toetsen middels een procesevaluatie.

Ten slotte past een procesevaluatie bij de doelstelling om de beleidspraktijk rondom de RES te toetsen aan de wetenschappelijke literatuur. Met de opkomst van evidence-based policy making in de jaren '90 kregen procesevaluaties ook meer aandacht (Vedung, 2010). Ook in dat kader is het gebruik van wetenschappelijke theorieën bij evaluaties passend. In lijn hiermee is een van de vragen die een procesevaluatie kan beantwoorden: "Zijn de voorwaarden gerealiseerd waaronder de interventie volgens de theorie effect zou moeten hebben? Zo nee, zijn de afwijkingen cruciaal?" (Swanborn, 2007, p. 192). Deze vraag sluit naadloos aan bij de vraagstelling van deze scriptie. In hoofdstuk 2 zijn de voorwaarden waaronder de interventie RES zou moeten werken vanuit de theorie geïdentificeerd. Of deze voorwaarden gerealiseerd zijn, wordt in de volgende hoofdstukken uiteengezet.

4.2. Onderzoeksopzet

4.2.1. Onderzoeksmethode

Het doen van kwalitatief onderzoek past het beste bij een procesevaluatie. Kwalitatief onderzoek wordt gedefinieerd als “die vorm van onderzoek waarin variabelen niet vooraf of achteraf worden gekwantificeerd, maar op ordinaal of nominaal meetniveau blijven” (Swanborn, 2007, p. 190). Kwalitatief onderzoek wordt uitgevoerd om de werkelijkheid waarin actoren handelen te begrijpen. De complexiteit van de werkelijkheid kan soms niet in cijfers gevat worden, waardoor kwalitatief onderzoek meer diepgang kan bieden (Van Thiel, 2014).

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van kwalitatief onderzoek in de vorm van case studies. Een case study wordt gedefinieerd als “an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units” (Gerring, 2004, p. 342). In het verlengde van de probleemstelling van deze scriptie zullen drie case studies uitgevoerd worden. De bestudeerde units of analysis zijn hier de samenwerking rondom de drie Regionale Energiestrategieën in de regio’s Drenthe, Fryslân en Groningen in de periode van april 2019 tot en met juli 2019. Er zijn drie concrete redenen om deze scriptie met behulp van kwalitatief onderzoek uit te voeren.

De eerste reden heeft te maken met het aantal onderzochte cases. In dit onderzoek worden drie verschillende governance networks geëvalueerd. Netwerken kunnen in de basis op zowel kwalitatieve als kwantitatieve wijze onderzocht worden (Klijn & Koppenjan, 2016), maar het analyseren van een klein aantal specifieke verschijningsvormen van een bepaald fenomeen geschiedt het beste in de vorm van een kwalitatieve case study (Gerring, 2006). Kwalitatief onderzoek biedt de diepgang en de gedetailleerde blik op de werkelijkheid die nodig is om complexe structuren zoals de RES te analyseren. Daarop aansluitend biedt onderzoek door case studies “richly detailed and extensive descriptions of the phenomenon under study” (Van Thiel, 2014, p. 87).

De tweede reden heeft te maken met de gekozen evaluatietechniek. Bij procesevaluaties wordt getracht in de huid van betrokkenen te kruipen en het proces rondom de werking van beleid in de context te doorgronden. Deze doelstellingen kunnen het beste verwezenlijkt worden door kwalitatief onderzoek, waardoor kwalitatief onderzoek bij procesevaluaties ook de gebruikelijke methode is (Swanborn, 2007; Veerman & Klein Haarhuis, 2009).

De derde reden heeft te maken met pragmatische overwegingen (Rathun, 2008). De RES betreft een lopend onderhandelingsproces over een politiek beladen onderwerp. Er is zeer weinig tot geen kwantitatieve data beschikbaar over de drie RES’en, waardoor statistische analyse niet mogelijk is. Dit maakt het nodig zelf data op te halen bij deelnemers aan het netwerk. De keuze valt daarbij op kwalitatief onderzoek, omdat de complexiteit van een politiek beladen samenwerking als de RES lastig in cijfers in bijvoorbeeld surveyonderzoek te vatten is.

4.2.2. Selectie van onderzoekseenheden

Het is van belang om bij case study onderzoek precies aan te geven op basis van welke regels casusselectie heeft plaatsgevonden (King, Keohane & Verba, 1994). De drie regio's waarbinnen de RES onderzocht wordt zijn geselecteerd op basis van vergelijkbaarheid: een most-similar cases aanpak (Gerring, 2006). In zowel Drenthe als in Groningen en Fryslân is de regio waarbinnen een RES wordt gevormd gelijk aan de provinciegrenzen. Dat betekent dat de provincie als organisatie een vergelijkbare rol heeft. In regio's waar meerdere regio's binnen een provincie een RES opstellen, ontstaat een nieuw besluitvormingsniveau tussen het lokale en provinciale gebied. In de drie geselecteerde onderzoekseenheden is hier geen sprake van, wat de drie cases goed vergelijkbaar maakt.

Verder zijn de drie provincies vergelijkbaar als het gaat om de vraagstukken die er spelen rondom de opwekking van hernieuwbare elektriciteit: de drie provincies zijn landelijk en de plaatsing van wind- en zonneparken is er sterk aan de orde. Dit is op te maken uit de vergelijkbare bevolkingsdichtheid in de provincies (zie tabel 6). Ook in het aantal gemeenten zijn de drie provincies vergelijkbaar. Dit betekent dat het aantal deelnemers aan de RES ook te vergelijken valt. Het aantal inwoners van de drie provincies is eveneens van gelijke orde grootte, zeker in vergelijking met andere Nederlandse provincies (CBS, 2019a). Hierdoor worden de te meten variabelen zoveel mogelijk geïsoleerd in de analyse, volgens de zogeheten "methode van verschil" (Bleijenbergh, 2013, p. 43).

Tabel 6: Vergelijking provincies Drenthe, Fryslân en Groningen (CBS, 2019a)

Provincie	Aantal inwoners (2018)	Bevolkingsdichtheid (2018, inwoners/km ²)	Aantal gemeenten (2018)	Aantal waterschappen (2018)
<i>Drenthe</i>	492.100	187	12	4
<i>Fryslân</i>	647.268	194	18	1
<i>Groningen</i>	582.944	251	12	2

4.3. Dataverzameling

4.3.1. Technieken voor dataverzameling

Er is in dit onderzoek van twee technieken voor dataverzameling gebruik gemaakt: semigestructureerde interviews en documentanalyse.

Bij de documentanalyse zijn relevante documenten voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag geraadpleegd om basale informatie over de drie netwerken te vinden. Documentselectie geschiedde op basis van inhoudelijke relevantie voor de RES. Dat hield in dat de documenten over de energietransitie in een van de drie regio's moesten gaan en dat de documenten afkomstig moesten zijn van deelnemers aan de RES zelf. Op basis van deze selectiecriteria zijn 55 documenten geraadpleegd. Het gaat hier om stukken die door de RES-deelnemers opgesteld zijn of om stukken die als input voor de RES gefungeerd hebben. Ook gaat het om coalitie- of collegeakkoorden van de betrokken overheden. Over het algemeen zijn online weinig documenten over de drie RES'en te vinden, omdat het proces momenteel bezig is en er nog weinig officiële stukken ter besluitvorming naar de raden, Staten en Algemene Bestuursvergaderingen zijn gestuurd. In bijlage 2 is opgenomen welke documenten geraadpleegd zijn.

De semigestructureerde interviews werden gekenmerkt door het gebruik van een interviewprotocol. Hierin is een aantal open vragen geformuleerd om het interview een bepaalde kant op te sturen. Er zijn hierbij geen van tevoren bepaalde antwoordcategorieën (Van Thiel, 2014, p. 186). Semigestructureerde interviews zijn tijdrovend, maar “perhaps the most directed and targeted method in the qualitative arsenal” (Rathbun, 2008, p. 7). Zij bieden namelijk de kans om te sturen welke informatie gevonden wordt, in tegenstelling tot alleen documentanalyse, waarbij de onderzoeker afhankelijk blijft van eerder opgeschreven informatie. Het interviewprotocol is integraal in bijlage 4 te vinden. Het protocol bevat een aantal vragen dat altijd gesteld wordt en een aantal vervolgvragen dat alleen gesteld wordt wanneer een respondent bij de eerste vraag geen antwoord geeft dat aansluit op de te meten factoren.

Interviews bieden inzicht in de individuele ervaringen van respondenten. Dit is belangrijk bij netwerken: aspecten van interactie rondom beleid blijven vaak informeel en lastig bereikbaar via andere methoden. Dit is van belang voor onderzoek naar de samenwerking binnen governance networks (Zølner, Rasmussen & Hansen, 2007). Deze interviews zijn in deze scriptie nodig omdat documentanalyse slechts een statisch, onvolledig en formeel beeld biedt van de actoren in een netwerk, terwijl netwerken bij uitstek “messy, dynamic and ill-defined systems” zijn (Enserink *et al.*, 2010, p. 104).

Daarnaast zijn interactieprocessen tussen actoren en de werking van bijvoorbeeld netwerkmanagement niet uit documenten te verkrijgen. Interviews bij netwerksamenwerking bieden inzicht in aspecten van de netwerken die niet gedocumenteerd zijn (bijvoorbeeld de vorm waarin samengewerkt wordt) en in de perceptie van respondenten over het proces en het functioneren van het netwerk (Zølner, Rasmussen & Hansen, 2007). Bij een lopend, complex en politiek gevoelig proces als de RES is het afnemen van een semi-gestructureerd interview verder kansrijker dan het afnemen van een zeer gedetailleerd gestructureerd interview, omdat de respondenten in semi-gestructureerde interviews meer mogelijkheden krijgen vrijuit te spreken.

4.3.2. Selectiecriteria

De respondenten voor de interviews zijn in de drie regio's op dezelfde manier geselecteerd. Uitgegaan is van het afnemen van zes interviews per regio. Deelname van provincie, gemeenten en waterschappen staat vast bij de RES, terwijl de netbeheerders ook een belangrijke rol wordt toegedicht. Voor de interviews is gekozen om

deelnemers namens de provincie, namens twee in grootte zoveel mogelijk van elkaar verschillende gemeenten en namens een netbeheerder te interviewen. Er is niet gekozen om een onderhandelaar namens een waterschap te selecteren, omdat de rol van de waterschappen vooral zit in het onderdeel Gebouwde Omgeving, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van groen gas uit rioolslib. Naast de vier publieke organisaties worden een maatschappelijke organisatie en een procesbegeleider geïnterviewd.

De provincie is speciaal van belang doordat de drie regio's samenvallen met de provinciegrenzen. Dit lijkt de provincie de aangewezen actor te maken om de regie te nemen. Gemeenten zijn eveneens belangrijk bij de RES, omdat zij 'het dichtst bij de burger staan'. Tegelijkertijd is een grote verscheidenheid tussen de gemeenten te zien: van stedelijke gemeenten tot plattelandsgemeenten. Om deze redenen is gekozen om twee gemeenten te selecteren voor de interviews. Netbeheerders bezitten een onmisbare hulpbron (netcapaciteit) die hun een speciale positie in de RES biedt: zonder netcapaciteit komen geen nieuwe hernieuwbare elektriciteitsprojecten van de grond.

Maatschappelijke organisaties worden in verschillende regio's op verschillende manieren betrokken bij de RES. Hun rol is van belang in het kader van de samenwerking tussen overheden en externe actoren dat in NPG centraal staat en om die reden is per regio een maatschappelijke organisatie geïnterviewd. Procesbegeleiding biedt een onpartijdige blik op de onderhandelingen. Daarom wordt de zesde plaats voor respondenten door een procesbegeleider gevuld. In eerste instantie is geprobeerd directe deelnemers bij de RES te interviewen. Wanneer dit niet mogelijk was, is met ambtelijke ondersteuning van de deelnemers gesproken. In totaal zijn hierdoor vier directe deelnemers bij de RES geïnterviewd en twaalf ondersteuners. In de tabel hieronder is dit keuzeproces schematisch weergegeven.

Tabel 7: Selectieprocedure respondenten

Onderhandelaar namens	Eerste keus	Tweede keus
Provincie	Gedeputeerde	Ambtelijke ondersteuning gedeputeerde
Gemeente	Wethouder	Ambtelijke ondersteuning wethouder
Gemeente	Wethouder	Ambtelijke ondersteuning wethouder
Netbeheerder	Deelnemer aan bestuurlijke onderhandeling	Ondersteuning onderhandelaar

Niet-publieke onderhandelaar	Deelnemer aan bestuurlijke onderhandeling	Ondersteuning onderhandelaar
RES-coördinator/ kwartiermaker	Deelnemer aan bestuurlijke onderhandeling	Ondersteuning onderhandelaar

De interviews zijn allemaal afgenomen in de maand mei en duurden gemiddeld 45 minuten. Respondenten werd vooraf gemeld dat hun antwoorden geanonimiseerd werden. Bijna alle interviews zijn opgenomen en naderhand verbatim getranscribeerd. Twee respondenten wilden liever niet dat het gesprek opgenomen werd. Voor die interviews is een gespreksverslag opgesteld. In bijlage 6 is een indicatie van de respondenten opgenomen. Omdat met de respondenten anonimisering is overeengekomen, is het niet mogelijk hier namen van respondenten te geven.

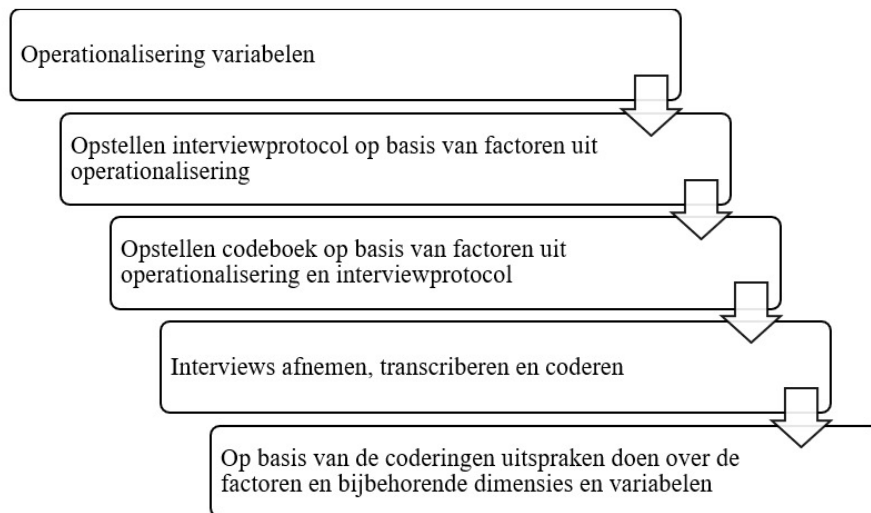
Op basis van de selectiecriteria is uitgegaan van achttien interviews, ofwel zes interviews per regio. Uiteindelijk is uitgekomen op zestien interviews. Dit heeft twee redenen. Ten eerste is het interview met netbeheerder Enexis over Drenthe en Groningen gegaan, omdat Enexis in beide regio's actief is en dezelfde persoon als RES-verantwoordelijke heeft aangewezen. Hier betekent het missen van een interview op zichzelf dus geen verlies van informatie en betrouwbaarheid. Ten tweede is het niet gelukt de procesmanager in Groningen te interviewen. Herhaaldelijke pogingen via mail en telefoon leverden geen respons op. Doordat er een organisatie bezig is met het procesmanagement in Groningen was deze respondent niet vervangbaar. Hierdoor is een interview minder afgenomen in de regio Groningen. Wel is een document over de opdrachtverlening aan de procesmanager beschikbaar gesteld, wat de gemiste informatie uit het interview deels compenseert.

4.4. Data-analyse

De data uit de interviews zijn geanalyseerd via codering. In de analyse is een beeld gegeven van de basiskennmerken van de netwerken (deelvraag 3) en is bepaald in welke mate de succesvoorwaarden uit hoofdstuk 2 in de praktijk aanwezig zijn (deelvraag 4). De basiskennmerken van netwerken worden aan de hand van netwerkanalyse beschreven. Alleen de componenten van netwerkanalyse die van belang zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag, zijn gebruikt. De precieze stappen die ondernomen zijn in deze netwerkanalyse worden in sectie 4.3.1. uitgelicht.

Op basis van het theoretisch kader is een aantal variabelen geïdentificeerd dat van invloed is op het succes van een netwerk. Deze variabelen zijn hieronder geoperationaliseerd. De factoren die uit de operationalisering komen, worden verwerkt in de interviewvragen (zie het interviewprotocol in bijlage 4). De

antwoorden op de vragen worden gecodeerd op basis van een codeboek. Ook de codes zijn opgesteld aan de hand van de factoren uit de operationalisering (zie bijlage 5). De afgenomen interviews zijn verbatim getranscribeerd en gecodeerd, waarna in de analyse uitspraken gedaan kunnen worden over de factoren en variabelen uit de operationalisering en in de conclusie de verhouding tussen de succesvoorwaarden en de RES in de drie regio's gedaan kan worden. Dit stappenplan is hieronder geschematiseerd.



Figuur III: Stappenplan data-analyse

4.4.1. Basiskenmerken van de netwerken

De basiskenmerken van een governance network zijn duidelijk geworden in hoofdstuk 2. In deze sectie worden deze kenmerken geoperationaliseerd zodat ze in de analyse uitgewerkt kunnen worden. Torfing & Sørensen (2014) beschrijven in hun definitie (zie hoofdstuk 2) een governance network aan de hand van vijf elementen. Deze vijf elementen zullen de basiskenmerken vormen die onderzocht worden in hoofdstuk 5.

Het eerste kenmerk is de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren vanuit verschillende sectoren in een horizontale relatie tot elkaar. Om dit kenmerk uit te werken voor de RES in de drie regio's, zal eerst gekeken moeten worden naar de actoren die aan tafel zitten. Ook zal naar belangrijke actoren gekeken moeten worden die niet aan tafel zitten, om zo te bepalen in welke mate afhankelijkheid van externe actoren bestaat. Verder zal gekeken moeten worden naar de hulpbronnen die de interne en externe actoren bezitten om zo de wederzijdse afhankelijkheid uiteen te zetten en te bepalen of er kritieke actoren binnen de RES zijn (Enserink *et al.*, 2010). Deze informatie is voornamelijk via documentstudie verzameld.

Het tweede kenmerk is onderhandeling. Deze onderhandelingen zijn in de RES nog niet helemaal op gang gekomen (zie hoofdstuk 3), maar de hulpbronnen en doelen van de verschillende actoren zijn wel te achterhalen. Hulpbronnen en doelen van de verschillende partijen vormen een basis voor de onderhandelingen

die binnen een netwerk plaatsvinden (Klijn & Koppenjan, 2016). Daarom worden de doelen van de deelnemers eveneens uitgelicht in de analyse. Ook deze informatie is via documentanalyse gevonden.

Het derde kenmerk is een relatief geïnstitutionaliseerd raamwerk waarbinnen de onderhandeling plaatsvindt. Dit kenmerk gaat in feite over de wijze waarop het netwerk georganiseerd is en gemanaged wordt. Daarom wordt in de analyse gekeken naar de organisatievorm van het netwerk en het netwerkmanagement. De organisatievorm heeft te maken met de manier waarop de partijen binnen de RES samenwerken en de arena's waarbinnen besluiten genomen worden (Klijn & Koppenjan, 2016). Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, bestaat netwerkmanagement uit de selectie van deelnemers en procesmanagement (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Ook moet het raamwerk inspelen op belangrijke besluiten die aan de orde zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Deze drie elementen worden daarom toegelicht in de analyse. De informatie hieromtrent is door beperkte beschikbaarheid van openbare documenten eerst in de interviews behandeld. Vanuit de interviews is een aantal interne documenten beschikbaar gesteld dat heeft geholpen bij de analyse.

Het vierde kenmerk is de schaduw van hiërarchie. In hoofdstuk 3 is duidelijk geworden wat de verhouding tussen het Rijk, de provincie en de gemeenten is binnen het dossier elektriciteitsproductie. Dit kenmerk zal daarom niet apart in de analyse bekeken worden. Ook het vijfde element, het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen is in hoofdstuk 3 duidelijk geworden. De RES dient namelijk een bijdrage te leveren aan de oplossing van klimaatverandering en concreter aan de transitie van een overwegend fossiele naar een volledig hernieuwbare elektriciteitsvoorziening in Nederland.

Uiteindelijk zijn daardoor twee niveaus van analyse van belang voor de analyse van de basiskenmerken van de drie netwerken: een actoranalyse en een procesanalyse (Klijn & Koppenjan, 2016). Op het gebied van de actoren wordt gekeken naar de individuele organisaties die deelnemen aan of relevant zijn voor de RES. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de deelnemers aan de RES, de doelen van de deelnemers, de relevante externe actoren en de hulpbronnen van de deelnemers en externe actoren. Op het gebied van het proces is gekeken naar de organisatie van het netwerk, het netwerkmanagement en de belangrijke besluiten die aan de orde waren in de periode van het onderzoek.

4.4.2. Operationalisering succesvoorwaarden

In het theoretisch kader zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur vier succesvoorwaarden geïdentificeerd voor de analyse: vertrouwen tussen deelnemers, procesmanagement, passende netwerkform en faciliterend leiderschap. De succesvoorwaarden bestaan ieder uit een aantal variabelen, waar volgens het evaluatiekader uit hoofdstuk 2 een bepaalde score op gehaald dient te worden om aan de succesvoorwaarde te voldoen. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de variabelen op basis van codering gemeten zullen worden. In deze sectie worden de variabelen die ten grondslag liggen aan de vier succesvoorwaarden geoperationaliseerd.

De eerste succesvoorwaarde is vertrouwen tussen deelnemers. Het gaat hier specifiek om het vertrouwen tussen de vertegenwoordigde organisaties in de Regionale Energiestrategie in de regio. Deze voorwaarde bestaat uit twee variabelen. Ten eerste werd naar de geschiedenis van samenwerking gevraagd in

de interviews. Hierbij gaat het om de manier waarop respondenten samenwerkingen in de regio voorafgaand aan de RES beoordelen en hoe dit doorwerkt in de RES. Daarom is respondenten gevraagd of zij op basis van het verleden een stabiele basis voor samenwerking zien in de regio. Wanneer een respondent aangaf dat er een stabiele basis bestaat voor samenwerking, werd dit als een positieve perceptie van de geschiedenis van samenwerking gecodeerd. Wanneer een respondent aangaf dat er geen stabiele basis voor samenwerking is in de regio, werd dit als een negatieve perceptie gecodeerd. Als een respondent voor- en nadelen van de voorgeschiedenis noemde, werd dit als een gematigde perceptie gecodeerd. Ten tweede werd naar de onderlinge relatie gevraagd. Bij deze variabele werd op dezelfde wijze op basis van de perceptie van de respondent als negatief, gematigd of positief gecodeerd.

De onderlinge relatie is de tweede variabele rondom vertrouwen. Het gaat hierbij om de perceptie van de respondent over de relatie die de verschillende deelnemers aan de RES met elkaar hebben. Deze vraag is met opzet breder gehouden dan een directe vraag naar vertrouwen, omdat in een politiek gevoelig proces sociaal wenselijke antwoorden op de loer liggen. Indien nodig werd wel doorgevraagd door specifiek vertrouwen te aan te kaarten. De operationalisering ziet er hierdoor als volgt uit.

Tabel 8: Operationalisering vertrouwen tussen deelnemers

Operationele definitie	Dimensie	Factor	Vraag
<i>Het vertrouwen tussen de vertegenwoordigde organisaties in de Regionale Energiestrategie in de regio.</i>	Geschiedenis van samenwerking	Het oordeel van de deelnemers over de samenwerkingen die voorafgaand aan de RES in de regio hebben plaatsgevonden.	In hoeverre vindt u dat in deze regio vanuit het verleden een stabiele basis bestaat voor samenwerking tussen deze partijen?
	Onderlinge relatie tussen de deelnemers	Het oordeel van de deelnemers over de onderlinge relatie tussen de deelnemers aan de RES in de regio.	Hoe zou u de onderlinge relatie tussen de onderhandelaars omschrijven?
		Het oordeel van de deelnemers over het vertrouwen tussen de onderhandelaars.	Vervolg: in hoeverre vindt u dat de onderhandelaars elkaar vertrouwen?

De tweede succesvoorwaarde, procesmanagement, bestaat uit vier variabelen. Bij de meting van deze variabelen gaat het om de wijze waarop in de RES-regio aan procesmanagement wordt gedaan. De variabelen zijn gebaseerd op de vier strategieën van procesmanagement die in hoofdstuk 2 zijn beschreven: *connecting*, *exploring content*, *arranging* en *process rules*. Respondenten werd gevraagd of er sprake was van

procesmanagement en uit welke taken dat procesmanagement bestond. Wanneer respondenten antwoordden dat er geen sprake was van procesmanagement, wordt op alle variabelen niet-aanwezig gecodeerd.

Wanneer zij antwoordden dat er wel sprake is van procesmanagement, werden de aangegeven activiteiten geclassificeerd als een van de strategieën en werd de variabele die de strategie representeert als aanwezig gecodeerd. Zo werd wanneer een respondent aangaf dat het procesmanagement zich bezighield met het creëren van een solide informatiebasis voor de deelnemers de strategie *exploring content* als aanwezig gecodeerd. Wanneer de strategieën niet voldoende geëxpliciteerd werden, werd doorgevraagd naar *exploring content* en *connecting*. Deze twee strategieën worden in de literatuur aangemerkt als positieve invloed op de beoordeling van netwerk-uitkomsten door deelnemers (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). De operationalisering van deze succesvoorwaarde ziet er hierdoor als volgt uit.

Tabel 9: Operationalisering procesmanagement

Operationele definitie	Dimensie	Factor	
De wijze waarop in de RES-regio aan procesmanagement wordt gedaan.	Exploring content	Het creëren van een gedeelde informatiebasis onder de deelnemers aan de RES.	Uit welke activiteiten bestaat het procesmanagement?
			Vervolg: in hoeverre wordt door het procesmanagement gewerkt aan een gedeelde informatiebasis?
	Connecting	Het verbinden van deelnemers aan de RES bij conflicten.	Uit welke activiteiten bestaat het procesmanagement?
			Vervolg: wat wordt eraan gedaan als de onderhandelingen vastlopen op een bepaald onderwerp?
	Arranging	Het opzetten van nieuwe onderdelen van de RES-organisatie.	Uit welke activiteiten bestaat het procesmanagement?
	Process rules	Het bepalen van regels rondom besluitvorming in de RES.	Uit welke activiteiten bestaat het procesmanagement?

De derde succesvoorwaarde gaat over de match tussen netwerkvorm en de omgeving. Om de aanwezigheid van deze voorwaarde te kunnen bepalen, is informatie nodig over de netwerkvorm enerzijds en de context anderzijds. De netwerkvorm werd in het interview behandeld door te vragen op welke wijze de samenwerking georganiseerd was. Op basis van het antwoord wordt de vorm naar de typologie van Provan & Kenis (2008) als zelfregulerend, leider-organisatie, NAO of hybride gecodeerd. Naast de data uit de interviews is na de interviews ook een aantal documenten verkregen dat helpt bij deze classificatie. Hieronder is de operationalisering weergegeven.

Tabel 10: Operationalisering netwerkvorm

Operationele definitie	Dimensie	Factor	Vraag
<i>De wijze waarop het netwerkmanagement in de RES-regio georganiseerd is.</i>	Zelfregulerend netwerk	Het ontbreken van een individuele partij die het netwerkmanagement op zich neemt.	Hoe heeft de samenwerking tussen de partijen in de RES tot op heden vorm gekregen?
	Leider-organisatie-netwerk	Het bestaan van een individuele partij die het netwerkmanagement op zich neemt en tegelijkertijd deelneemt aan de onderhandelingen.	Hoe heeft de samenwerking tussen de partijen in de RES tot op heden vorm gekregen?
	NAO-netwerk	Het bestaan van een formele externe entiteit die het netwerkmanagement op zich neemt en niet deelneemt aan de onderhandelingen.	Hoe heeft de samenwerking tussen de partijen in de RES tot op heden vorm gekregen?

De omgeving wordt gekenmerkt aan de hand van het aantal deelnemers aan de samenwerking, de mate van vertrouwen tussen de deelnemers, de behoefte aan netwerkcompetenties en de mate waarin doelconsensus bestaat (Provan & Kenis, 2008). Deze vier contingentiefactoren bepalen de effectiviteit van de netwerkvorm. Het aantal deelnemers werd uit de documentanalyse duidelijk en is dus niet in de interviews bevraagd. Verder kwam de mate van vertrouwen tussen deelnemers bij de eerste succesvoorwaarde al aan de orde. De behoefte aan netwerkcompetenties is afhankelijk van de mate waarin de taak voor het netwerk complex is en de mate waarin externe organisaties taken stellen aan het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Uit hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat de taak voor het netwerk zeer complex is: het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord is een ambitieuze en ingrijpende opgave. Taakstellingen van externe organisaties zijn ook belangrijk: dit is de

schaduw van hiërarchie die het Rijk over de RES heen werpt (Héritier & Lehmkuhl, 2008). Hierdoor is de behoefte aan netwerkcompetenties hoog: dit hoeft niet in de interviews bevraagd te worden.

Om doelconsensus te meten, moet eerst duidelijk zijn welk doel aan de orde is in de drie regio's. Uit hoofdstuk 3 wordt duidelijk dat elke regio zelf een bod doet richting het Rijk als het gaat om de door de regio in te vullen opgave rondom elektriciteit. Het netwerkdoel is in het geval van de RES daardoor te definiëren als het deel van de 35 TWh-opgave uit het Klimaatakkoord dat de desbetreffende regio op zich wenst te nemen in haar regionale bod aan het Rijk. Doelconsensus wordt vervolgens gemeten door respondenten te vragen in hoeverre er een gezamenlijk doel bestaat in de samenwerking rondom de RES. Er werd specifiek gevraagd naar de bijdrage aan het landelijke doel wanneer een respondent dit niet spontaan behandelde in het antwoord. Wanneer een respondent aangaf dat er veel discussie is over de bijdrage van de regio, werd dit als lage doelconsensus gecodeerd. Wanneer een respondent aangaf dat de deelnemers het onderling sterk eens zijn over de netwerkdoelen, werd dit als hoge doelconsensus gecodeerd. Wanneer er over bepaalde delen van de bijdrage (bijvoorbeeld zonne-energie) wel overeenstemming was en over andere delen niet (bijvoorbeeld windenergie), werd dit als gematigde doelconsensus gecodeerd. Dit levert de volgende operationalisering van de contingentiefactoren op:

Tabel 11: Operationalisering contingentiefactoren

Operationele definitie	Dimensie	Factor	Vraag
<i>De wijze waarop de contingentiefactoren in de RES-regio aanwezig zijn.</i>	Doelconsensus	De aanwezigheid van overeenstemming over de bijdrage die de regio via de RES dient te leveren aan het landelijke 35 TWh-doel.	In hoeverre is er volgens u een gezamenlijk doel onder de onderhandelaars voor de RES?
			Vervolg: in hoeverre is er overeenstemming over de bijdrage die de regio dient te leveren aan de landelijke doelen uit het Klimaatakkoord?
	Vertrouwen tussen deelnemers	Het bestaan van een positieve geschiedenis van samenwerking en een positieve onderlinge relatie tussen de deelnemers in de regio.	Zie succesvoorwaarde 1.

Aantal deelnemers	Het aantal organisaties dat vertegenwoordigd is in de besluitvorming bij de RES in de regio.	N.v.t.
Netwerkcompetenties	De complexiteit van de taak die het netwerk dient te vervullen.	N.v.t.
	De taken die het netwerk ten opzichte van externe organisaties dient te vervullen.	N.v.t.

De vierde en laatste succesvoorwaarde voor samenwerking in governance networks is faciliterend leiderschap. Volgens Ysa, Sierra & Esteve (2014) bestaat deze vorm van leiderschap uit drie componenten: actief netwerkmanagement, de betrokkenheid van ambtelijk topmanagement of bestuurders bij het leiderschap en gedragen leiderschap door de deelnemers. Omdat actief netwerkmanagement deels vanuit de opdracht van het Rijk vastligt (de overheden zijn verantwoordelijk voor de selectie van participanten) en procesmanagement bij de tweede succesvoorwaarde aan bod komt, werd deze variabele niet apart gemeten in de interviews. De betrokkenheid van ambtelijk topmanagement en bestuurders was gezien de plek van de RES op de politieke agenda eveneens een variabele die geen meting behoefde. Om de mate waarin leiderschap gedragen werd te meten, is eerst gevraagd of er een leider is binnen de RES. Er waren drie mogelijkheden: geen leiderschap, gedragen leiderschap en ongedragen leiderschap. Wanneer geen leiderschap ervaren werd, was de vraag of het leiderschap gedragen is immers irrelevant. Als respondenten leiderschap ervaren, werd indien nodig doorgevraagd naar de mate waarin het leiderschap gedragen was en uit welke activiteiten dit bestond. Bij positieve beantwoording van deze vraag werd het leiderschap als gedragen gecodeerd, bij negatieve beantwoording werd het leiderschap als ongedragen gecodeerd. De activiteiten werden als faciliterend gecodeerd wanneer de sturing van de leider bestond uit het faciliteren van deelname van en communicatie tussen partijen in plaats van door inhoudelijke sturing. Dit levert de operationalisering op die in de onderstaande tabel weergegeven is.

Tabel 12: Operationalisering faciliterend leiderschap

Operationele definitie	Dimensie	Factor	Vraag
<i>De aanwezigheid van faciliterend leiderschap in de RES-regio.</i>	Ervaren leiderschap	Het oordeel van de respondent over de aanwezigheid van leiderschap in de RES.	In hoeverre ziet u een partij binnen de RES die zich als leider positioneert?

Gedragen leiderschap	De steun die het leiderschap geniet onder deelnemers aan de RES.	Vervolg: wordt het leiderschap van de partij door de andere deelnemers gedragen?
Betrokkenheid bestuurders of ambtelijk topmanagement	De functie van de persoon die als leider wordt gezien.	N.v.t.
Faciliterende stijl	Het stimuleren van samenwerking tussen de deelnemers in de RES.	Vervolg: waaruit blijkt het leiderschap van die partij?
	Het vermijden van inhoudelijke sturing van de RES door de leiding.	Vervolg: waaruit blijkt het leiderschap van die partij?

4.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Om de kwaliteit van verzamelde data te vergroten, is het onder meer van belang om aandacht te besteden aan de validiteit en betrouwbaarheid van het dataverzamelingsproces (King, Keohane & Verba, 1994). Door het besteden van aandacht aan de validiteit van de onderzoeksmethode is de beïnvloeding van de resultaten door systematische fouten zoveel mogelijk voorkomen. Validiteit is op te splitsen in interne validiteit en externe validiteit (generaliseerbaarheid). Door het besteden van aandacht aan de betrouwbaarheid van het onderzoek is verder beïnvloeding van de resultaten door toevallige fouten zoveel mogelijk voorkomen (Bleijenbergh, 2013).

Case studies bieden over het algemeen een hoge interne validiteit, omdat de intensieve studie van een bepaalde populatie leidt tot een grote precisie waarmee uitspraken over die populatie gedaan worden (Flyvbjerg, 2006). De interne validiteit van dit onderzoek is concreet op vier wijzen geborgd. Ten eerste is het interviewprotocol gebaseerd op de operationalisering van de variabelen in het theoretisch kader. Hierdoor zijn de interviewvragen gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur rondom de variabelen die gemeten worden aan de hand van de beantwoording van de vragen. Ten tweede bood het houden van semigestructureerde interviews ruimte om door te vragen wanneer een antwoord in eerste instantie niet voldoende op de te meten variabele inging. Ten derde zijn de interview-transcripten ter goedkeuring naar de respondenten gestuurd. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid gehad eventuele wijzigingen aan te brengen wanneer zij achteraf niet meer achter bepaalde antwoorden stonden. Ten slotte is door de combinatie van documentanalyse en

semigestructureerde interviews triangulatie opgetreden. Door verschillende databronnen te vergelijken is de kans op systematische fouten verkleind.

De externe validiteit van case studies is over het algemeen laag (Gerring, 2006). De context die in case studies sterk meespeelde, beperkte de wijze waarop de resultaten uit case studies gegeneraliseerd kunnen worden. Het doen van onderzoek naar een klein aantal cases reduceert inherent de mate waarin de resultaten generaliseerbaar zijn (Doorewaard & Verschuren, 2007). Verder was het doorvragen bij interviews goed voor de interne validiteit, maar verlaagde het de generaliseerbaarheid van de resultaten omdat niet bij ieder interview op dezelfde wijze doorgevraagd is. Hierdoor staan interne en externe validiteit in een spanningsrelatie tot elkaar in kwalitatief case study-onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Omdat deze scriptie tot doel heeft de RES in drie specifieke regio's te evalueren en een bijdrage te leveren aan het succes van de RES in die drie regio's, is externe validiteit ondergeschikt aan interne validiteit (*cf.* Doorewaard & Verschuren, 2007). In lijn hiermee stelt Swanborn (2007, p. 213): “De representativiteit is [bij procesevaluaties] minder aan de orde omdat eerder naar informatierijke cases wordt gezocht dan naar een representatieve afspiegeling”. Dit rechtvaardigt dan ook de gemaakte methodologische keuzes.

De betrouwbaarheid van de methode is op vier manieren geborgd. Ten eerste is een interviewprotocol opgesteld dat bij alle interviews op dezelfde manier gebruikt werd. Ten tweede werden de interviews verbatim getranscribeerd, zodat bij de analyse dichtbij de data gebleven is. Ten derde werd in alle regio's gesproken met mensen die dezelfde functies bekleden in een RES-regio. Zij namen deel aan de RES vanuit de belangrijkste organisaties en geven een representatief beeld van de verschillende organisaties die bij de RES betrokken zijn. Dit maakte de steekproef representatief voor de populatie en het onderzoek repliceerbaar. Ten slotte zorgde de casusselectie via de “methode van verschil” (Bleijenbergh, 2013, p. 49) ervoor dat de casussen op vele vlakken in hoge mate vergelijkbaar waren. De opdracht vanuit het Rijk, het tijdspad en de provinciale context zijn vergelijkbaar, waardoor de vanuit de literatuur gedefinieerde variabelen zoveel mogelijk geïsoleerd zijn en er beperkte ‘ruis op de lijn’ mogelijk was.

4.6. Conclusie hoofdstuk 4

Om het doel van deze scriptie te behalen, is in de analyse een procesevaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie kreeg gestalte aan de hand van kwalitatief onderzoek in de vorm van case studies. Dataverzameling geschiedde door documentanalyse en semigestructureerde interviews met deelnemers aan de drie RES'en. De data werden vervolgens geanalyseerd aan de hand van netwerkanalyse om deelvraag 3 te beantwoorden en aan de hand van codering om deelvraag 4 te beantwoorden.

Hoofdstuk 5: Basiskenmerken van de drie Regionale Energiestrategieën

Dit hoofdstuk staat in het teken van de beantwoording van deelvraag 3. Deelvraag 3 luidt: *Hoe worden de basiskenmerken van governance networks in de RES-regio's Drenthe, Fryslân en Groningen ingevuld?* In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat de vijf kenmerken uit de definitie van governance networks uitgelicht konden worden met een actoranalyse en procesanalyse. De eerste sectie van dit hoofdstuk omvat de analyse op actorniveau, de tweede sectie de analyse op procesniveau. In de derde sectie wordt de definitie van Torfing & Sørensen (2014) als beantwoording van deelvraag 3 ingevuld voor de drie regio's.

5.1. Actoranalyse

5.1.1. Deelnemers

In het Klimaatakkoord is aangeduid welke partners in aanmerking komen voor deelname aan de Regionale Energiestrategie. Overheden dienen samen te werken “met maatschappelijke partners, netbeheerders (voor gas, elektriciteit en warmte), het bedrijfsleven en waar mogelijk bewoners” (Rijksoverheid, 2019a, p. 222) om de doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren en regionaal draagvlak te vinden. Een verdere invulling van deze deelnemers is er, op de deelname van gemeenten, provincie en waterschappen na, niet. De regio's bepalen daardoor wie er naast de overheden aan tafel zitten. Duidelijk is dat de drie geanalyseerde regio's elk andere accenten leggen in de selectie van deelnemers.

In de regio Drenthe hebben de provincie, gemeenten en waterschappen een aantal maatschappelijke organisaties en netbeheerders uitgenodigd. De overheidspartijen zien zichzelf als opdrachtgever voor de Drentse RES. Uit de documenten blijkt dat zij beogen maatschappelijke organisaties, energiecoöperaties, burgerinitiatieven, bedrijfsleven en energiebedrijven te betrekken bij de RES (RES Drenthe, 2019). Uit de interviews is gebleken dat het specifiek gaat om de Natuur- en Milieufederatie (NMF) Drenthe, LTO-Noord, VNO-NCW, MKB-Noord, de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) en de Drentse Koepel Energie Initiatieven (KEI) enerzijds en netbeheerders TenneT, Enexis en Rendo anderzijds (interview 1). Deze organisaties zijn betrokken bij de besluitvorming rondom de Drentse RES en zitten samen met de overheden aan tafel.

De regio Fryslân heeft de overheden vergeleken met Drenthe centraler gesteld in het proces rondom de RES. Voortbouwend op de pilot-RES die een aantal jaren geleden opgesteld is in Fryslân (Friese Energiestrategie, 2017), is de RES onderverdeeld in een groep overheden en een zogenoemde Friese Energiealliantie. Deze groep partijen bestaat volgens de concept-startnotitie Friese RES in ieder geval uit “bedrijven, maatschappelijke organisaties, energiecoöperaties en burgers” (RES Fryslân, 2019b, p. 18). Er is een aantal organisaties benaderd voor deelname aan deze alliantie. Het gaat hier om bouwbedrijf Dijkstra Draisma, de Vereniging van Friese Woningcorporaties, de Vereniging Circulair Fryslân, energiecoöperatie-

koepel Ús Koöperaasje, afvalverwerker en beheerder van de Reststoffen Energie Centrale (REC) Omrin en de Friese Milieufederatie (FMF). Deze partijen geven een advies over de concept-RES en dragen bij aan de uitvoering van de afspraken (RES Fryslân, 2019b).

In de Groningse RES is de samenwerking minder duidelijk opgezet dan in de andere twee geanalyseerde regio's. De twaalf gemeenten, de provincie en de twee waterschappen die in de provincie Groningen actief zijn, nemen zoals verwacht plaats in de RES. Het benaderen van maatschappelijke organisaties is in een minder vergevorderd stadium dan in Drenthe en Fryslân: organisaties zoals de Natuur- en Milieufederatie zijn wel benaderd, maar hebben nog geen duidelijke opvatting van hun rol (interview 14). Ook netbeheerder Enexis heeft nog geen duidelijk zicht op de rol die zij gaat bekleden in Groningen, maar weet wel dat ze benaderd zal worden (interview 6). Grote industriële partijen zullen, blijkens de interviews, in de toekomst benaderd worden voor een rol in de RES (interview 13).

In de definitie van governance networks wordt gesproken over het betrekken van actoren uit de publieke en/of private sector (Torfing & Sørensen, 2014). De regio's vullen de RES op verschillende manieren in op dat gebied. De keuzes van de overheden over het betrekken van partijen verschillen. Drenthe betreft een brede groep maatschappelijke partijen bij de besluitvorming, terwijl bij de andere twee regio's de belangrijkste besluiten door de provincies, gemeenten, netbeheerders en waterschappen genomen worden. Maatschappelijke partijen hebben of krijgen daar vooral een adviserende rol. De premisse achter netwerktheorie en *New Public Governance* over het betrekken van verschillende organisaties uit verschillende sectoren wordt in Drenthe dus sterker verwezenlijkt dan in Fryslân en Groningen.

5.1.2. Doelen van de deelnemers

Er is een groot aantal soorten organisaties betrokken bij de RES'en in de drie regio's. Deze organisaties hebben ieder hun eigen doelstellingen die zij met deelname aan de RES proberen te bewerkstelligen. Uit de coalitie- en bestuursakkoorden van de gemeenten en provincies in de drie regio's en uit documenten over de RES van andere organisaties die deelnemen aan de RES is een beeld gevormd van de doelen die de deelnemers nastreven.

In Drenthe heeft de provincie een duidelijk doel met de RES. Inhoudelijk streeft zij naar het opwekken van 20 Petajoule duurzame energie in 2030 (Provincie Drenthe, 2018). Zij ziet dit binnen de RES dan ook als een (minimaal) te bereiken doel. Daarnaast zet de provincie erop in om gemeenten actief te laten deelnemen aan de samenwerking (interview 4). De twaalf Drentse gemeenten hebben sterk verschillende doelen, variërend van energieneutraal zijn in 2030 (gemeente Westerveld, 2018) of energie- dan wel CO₂-neutraal in 2040 (gemeente Assen, 2018; gemeente Hoogeveen, 2018; gemeente Meppel, 2018), naar het meedoen aan landelijk en provinciaal bepaalde doelstellingen (gemeente Aa en Hunze, 2018; gemeente Borger-Odoorn, 2018; gemeente De Wolden, 2018; gemeente Midden-Drenthe, 2018).

Grotere gemeenten als Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel hebben relatief uitgebreid beleid, maar kampen met ruimtegebrek om op eigen grondgebied zelfvoorzienend te worden. Zij zullen daardoor andere gemeenten nodig hebben om een deel van hun energieverbruik duurzaam op te wekken (interviews 3 & 8).

Inhoudelijk zijn niet alle gemeenten even duidelijk in het maken van keuzes. Alleen de gemeenten waar een groot windpark gepland staat, Aa en Hunze en Borger-Odoorn, zijn in hun coalitieakkoorden duidelijk kritisch op grootschalige windparken (gemeente Aa en Hunze, 2018; gemeente Borger-Odoorn, 2018). De gemeente Midden-Drenthe (2018) heeft als enige een stop op aanvragen voor zonneparken gezet nadat er een grote hoeveelheid aanvragen binnenkwam in de afgelopen periode.

De maatschappelijke organisaties hebben niet allemaal een openbare visie op de RES. Zo is van MKB-Noord en VNO-NCW niet duidelijk wat hun inzet in de RES is. Een aantal organisaties heeft echter wel uitgangspunten geformuleerd. Zo wil LTO-Noord blijkens haar visiedocument het aantal zonneparken op landbouwgrond minimaal houden (LTO Noord, 2017). De Drentse KEI geeft samen met onder meer het NMF in een manifest over zonneparken aan dat zonneparken samen met bewoners moeten worden ontworpen (NMF Drenthe, 2018). Enexis stelt in een document dat als grondslag voor de RES dient samen met andere netbeheerders dat locaties voor duurzame elektriciteit bij voorkeur geconcentreerd in een gebied gepland dienen te worden (Netbeheer Nederland, 2019).

In de regio Fryslân zijn de verhoudingen vergelijkbaar met de Drentse RES-regio. De provincie Fryslân beoogt in haar nieuwe bestuursakkoord in 2030 33% van de Friese energie duurzaam op te wekken en 25% energiebesparing gerealiseerd te hebben ten opzichte van 2010. Het aantal windmolens dient in de komende periode af te nemen (Provincie Fryslân, 2019). De gemeenten leveren een divers beeld op. Weststellingwerf (2018) mikt op 2050 om energieneutraal te zijn, Heerenveen (2018) wil in dat jaar klimaatneutraal zijn. Waddeneilanden als Ameland en Terschelling hebben eveneens zeer ambitieuze beleidsdoelen (Gemeente Ameland, 2018; Gemeente Terschelling, 2018). Gemeenten als Harlingen en Noardeast-Fryslân sluiten in hun coalitieakkoorden aan op het Klimaatakkoord en de Friese Energiestrategie (gemeente Harlingen, 2018; gemeente Noardeast-Fryslân, 2019) en gemeenten als Opsterland, Súdwest-Fryslân, Smallingerland en Waadhoeke zijn duidelijk ambitieuzer dan de landelijke doelstellingen (gemeente Opsterland, 2018; gemeente Súdwest-Fryslân, 2018; gemeente Smallingerland, 2018; gemeente Waadhoeke, 2018). Er zijn geen gemeenten die wind- of zonne-energie uitsluiten. Wel zijn er veel gemeenten die de nadruk leggen op ontwikkelingen van onderop en energiecoöperaties of strenge regels stellen voor wind- of zonneparken.

Wat betreft de maatschappelijke organisaties is het beeld eveneens goed met het Drentse te vergelijken. Ook netbeheerder Liander zet in op grootschalige opwekking van energie (Netbeheer Nederland, 2019), maar voegt daar een inzet op innovatie op het gebied van bijvoorbeeld energieopslag aan toe (interview 9). Ook de Friese Milieufederatie en de coöperatiekoepel zijn bij het zonneparkenmanifest aangesloten. Bedrijven als Dijkstra Draisma hebben wel aandacht voor duurzaamheid, maar verbinden dit niet met een specifieke inzet in de RES.

In Groningen zijn de doelen van de maatschappelijke organisaties lastig vast te stellen, omdat nog niet duidelijk is welke organisaties bij de RES betrokken worden. De inzet van maatschappelijke organisaties als NMF Groningen en netbeheerder Enexis zijn hetzelfde als in de andere regio's, maar een duidelijk beeld kan hier nog niet mee worden geschetst.

De overheden leveren in Groningen wel een duidelijk beeld op. De provincie ziet Groningen als een koploper in de energietransitie. Zij onderschrijft de kabinetsambitie van 49% CO₂-reductie maar streeft naar 55% in 2030 (Provincie Groningen, 2019). Daartoe wil de provincie in 2030 60% duurzame energie opwekken (interview 13). De gemeente Groningen wil in 2035 CO₂-neutraal zijn en de gemeente Loppersum (2018) wil in 2030 niet meer afhankelijk zijn van aardgas. Het overgrote deel van de rest van de gemeenten is ofwel onduidelijk over de doelen die worden nagestreefd ofwel volgt het landelijke tempo als het gaat om duurzame opwekking van elektriciteit. De gemeenten Veendam, Stadskanaal, Delfzijl en Oldambt zijn kritisch op windmolens (Gemeente Veendam, 2018; Gemeente Stadskanaal, 2018; Gemeente Delfzijl, 2018; Gemeente Oldambt, 2018), terwijl er geen gemeenten zijn die expliciet tegen zonneparken zijn. Zo is de gemeente Groningen (2019) met haar ambitieuze doelstellingen en haar beperkte grondgebied de overheid met de meest ambitieuze doelen, terwijl de gemeenten die een deel van het stedelijke energieverbruik zullen moeten opwekken vaak geen eigen beleid voeren.

Er bestaan grote verschillen in de doelen van de partijen. Deze vaststelling lag in de lijn der verwachtingen rondom een *wicked problem* (Klijn & Koppenjan, 2016) zoals de energietransitie. Er bestaan vooral verschillen tussen steden en landelijke gemeenten: steden zijn veelal ambitieuzer en hebben uitgebreid beleid, terwijl ze in Drenthe en Groningen niet de ruimtelijke potentie hebben om daadwerkelijk hun doelen te halen. Grote Friese gemeenten vormen hier gezien hun relatief grote buitengebied een uitzondering op. Landelijke gemeenten hebben vaak minder diepgaand beleid, of haken aan op de afspraken uit RES en Klimaatakkoord. Soms hebben kleine gemeenten ook intern geen consensus over hun bijdrage aan de RES. Dit betekent dat overeenstemming over het doel van de RES lastig is, als partijen hun eigen doelen nog niet op een rij hebben. Daarnaast betekent het dat de overheden met veel ambitie afhankelijk zijn van minder ambitieuze plattelandsgemeenten. De onderhandelingen binnen de RES (Torfing & Sørensen, 2014) zullen door deze relaties worden beïnvloed.

5.1.3. Relevante externe actoren

Governance networks worden opgezet tussen actoren die wederzijds afhankelijk zijn voor het realiseren van oplossingen voor maatschappelijke problemen (Klijn & Koppenjan, 2016). Desondanks bestaan bij de Regionale Energiestrategieën in de drie Noord-Nederlandse provincies eveneens afhankelijkheden tussen de deelnemers aan de RES en andere actoren. De actoren die hierin relevant zijn, zijn in alle drie de provincies vergelijkbaar.

Allereerst zijn de deelnemers aan de RES op verschillende manieren afhankelijk van de Rijksoverheid. Voor het realiseren van de afspraken die in de RES gemaakt worden op het gebied van elektriciteit, moet allereerst subsidie beschikbaar zijn. Deze SDE+-subsidie komt uit de middelen van het Rijk. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat deze middelen voor de afspraken uit de RES beschikbaar blijven (Rijksoverheid, 2019a). De financiële middelen die het Rijk rondom deze subsidieregelingen beschikbaar heeft, zijn door de decentrale overheden niet op te hoesten. Daardoor gaat het Rijk *de facto* over de voorwaarden

waaronder een project ter uitvoering van de RES kan worden gerealiseerd. De regio's zijn eveneens van het Rijk afhankelijk voor de uiteindelijke goedkeuring van hun RES-bod en eventuele extra taakstellingen (Rijksoverheid, 2019a). Mochten de bijdragen van de dertig regio's niet optellen tot het doel van 35 TWh duurzame elektriciteit in 2030, dan is inpassing via de hiërarchische structuren uit de Omgevingswet en de Crisis- en herstelwet een optie, zoals in hoofdstuk 3 bleek. Hierdoor bevinden de netwerken rondom de RES zich in een "shadow of hierarchy" (Torfing & Sørensen, 2014, p. 334).

Verder zijn de gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Bestuursvergaderingen van de waterschappen relevante externe actoren. De afspraken uit de RES zijn juridisch niet verankerd (Akerboom, 2019). Dit betekent dat de uitkomsten van de RES pas echt consequenties hebben wanneer decentrale overheden dit in hun omgevingsbeleid hebben verwerkt. De regionale afspraken die uit de samenwerking voortvloeien worden uiteindelijk behandeld in de vele gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen. Zij hebben daardoor de laatste toetsing in handen.

Deze fase van besluitvorming die na de RES gaat plaatsvinden leidt tot discussie in de samenwerking. Het komen tot consensus op basis van onderhandeling in de RES is een lastige kwestie op zich, maar het loodsen van die afspraken door een groot aantal politieke gremia is een heet hangijzer in de samenwerking. Uit de interviews komt vaak naar voren dat men balanceert tussen het verkrijgen van politieke legitimiteit door de stukken uit de RES tussentijds aan de raden, Staten en AB's voor te leggen en efficiëntie door te voorkomen dat er in een groot aantal politieke gremia moties en amendementen ingediend worden. Zo stelt een van de respondenten: "straks komt die tijdsdruk erop, zoals het in het Klimaatakkoord is opgenomen. Ja, waar manoeuvreer je jezelf in door het langs die raden te laten gaan?" (interview 3)

Ook is de rol van projectontwikkelaars en grondeigenaren interessant in de context van de RES. In de samenwerking rondom de RES wordt niet tot daadwerkelijke uitvoering overgegaan: er worden slechts gebieden ruimtelijk aangewezen voor de realisatie van ofwel zonne- ofwel windenergie (Rijksoverheid, 2019a). De partijen die de daadwerkelijke inkleding van de afspraken gaan doen, zitten niet aan tafel. De Friese Startnotitie (RES Fryslân, 2019b) geeft aan dat het risico van grondspeculatie bestaat wanneer deze partijen aan tafel komen. Dezelfde sentimenten leven in Groningen en Drenthe, zo blijkt uit de interviews. Energiecoöperaties zitten wel in iedere regio aan tafel. Dit maakt dat marktpartijen een grote rol spelen in de uitvoering van de RES, maar dat deze niet bij de totstandkoming ervan betrokken is. "In hoeverre markt en RES naast elkaar kunnen bestaan, is ook een grote vraag", stelt een respondent in dit kader (interview 15). Hierdoor is de RES een voorwaarde-scheppend instrument en geen definitieve uitrol van de energietransitie in de regio's.

De drie bovenstaande categorieën van externe actoren zijn in alle drie regio's van belang. Specifiek voor de regio Groningen dient opgemerkt te worden dat er een afhankelijkheid van de industrie bestaat. Deze sector heeft een aparte Klimaattafel die niet onder de reikwijdte van de RES valt. De industrie in de Eemshaven en Delfzijl heeft enerzijds elektriciteit nodig voor wanneer de grote windparken op zee nog niet opgeleverd zijn en kan anderzijds restwarmte leveren voor Groningse huizen. Hierdoor loopt de gang van zaken aan de Klimaattafel Industrie over in de gang van zaken aan de Elektriciteits- en Gebouwde Omgeving-tafel.

Hieruit is te constateren dat de Regionale Energiestrategie geen definitieve oplossing biedt voor de wederzijdse afhankelijkheid die tussen de deelnemers bestaat (Torfing & Sørensen, 2014). Ondanks dat er een constellatie van actoren aan tafel zit die allemaal op enigerlei wijze een belang hebben bij het behalen van de doelen, wordt het functioneren van de RES als systeem (Enserink *et al.*, 2010) beperkt door afhankelijkheden van externe actoren zoals het Rijk, andere Klimaattafels en projectontwikkelaars. Daarop zou de vraag gesteld kunnen worden of de juiste partijen wel aan tafel zitten bij de RES.

5.1.4. Hulpbronnen en kritieke actoren

Als het gaat om hulpbronnen, wordt in iedere regio duidelijk dat deze sterk onevenredig verdeeld zijn over de actoren. Buiten de RES is een aantal externe actoren van belang voor het realiseren van de afspraken uit de RES, terwijl binnen de samenwerking op regionaal niveau ook verschillen bestaan tussen de deelnemers. Er zijn in de interviews en de documentanalyse vijf hulpbronnen geïdentificeerd voor de realisatie van hernieuwbare elektriciteit. Deze hulpbronnen worden uiteengezet en aan actoren gerelateerd, waarna bepaald wordt of er sprake is van kritieke actoren. In bijlage 3 wordt de analyse van de hulpbronnen in tabellen weergegeven.

Capaciteit in het elektriciteitsnet

Ten eerste is de netcapaciteit van groot belang. Zonder netcapaciteit is het onmogelijk om voldoende duurzame elektriciteit door te leveren in de drie regio's. Door de grote hoeveelheid extra wind- en zonneparken die voor het realiseren van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord gerealiseerd moeten worden (zie hoofdstuk 3), zal het elektriciteitsnet verzwakt moeten worden. Netbeheerders hebben hierdoor een onmisbare hulpbron in handen. Zij zien zichzelf binnen de samenwerking vooral als facilitator en partner van de overheden bij het maken van goede afspraken (interviews 6 & 9), maar zijn door hun grote belang voor de transitie ook in staat de onderhandelingen te sturen. Zo pleiten de netbeheerders voor grootschalige locaties voor opwekking en zien zij liever windparken gecombineerd met zonne-energie dan zonneparken die op verschillende plekken door het landschap ontstaan (Netbeheer Nederland, 2019).

Ook het verzwaken van de netten op landelijk niveau heeft consequenties voor de regio: bij netverzwaringen is de mogelijkheid voor duurzame elektriciteitsopwekking groter, waardoor locaties waar recent een verzwaring is geweest aantrekkelijker worden voor zonne- of windenergie (interview 6). Hierdoor kunnen de netbeheerders de samenwerking sturen. Op dezelfde manier kunnen zij bepaalde locatiekeuzes afserveren door de mogelijkheid extra netcapaciteit te creëren op die locatie te blokkeren. Hierdoor leeft ook binnen de RES het sentiment dat de netbeheerders minder faciliterend zijn dan ze zelf beweren. Met andere woorden: “die zouden graag de ruimtelijke ordening wel even doen voor de overheden, als ik het even helemaal plat sla” (interview 1). Netcapaciteit is een cruciale hulpbron waar de andere deelnemers aan de RES in hoge mate afhankelijk van zijn. De netbeheerders zijn als deelnemer niet vervangbaar door hun wettelijke positie rondom het elektriciteitsnet. Hierdoor zijn netbeheerders in alle drie regio's kritieke actoren (*cf.* Enserink *et*

al., 2010). Decentrale overheden zijn veelal aandeelhouder van de netbeheerders en zouden deze in theorie via die weg bij kunnen sturen.

Menskracht

Ten tweede zijn menskracht en daaruit volgend kennis belangrijk binnen de RES. Vooral gemeenten hebben over het algemeen weinig ambtelijke capaciteit op het energiedossier, omdat deze taak relatief nieuw is in hun pakket. De energietransitie is een relatief nieuw beleidsdomein waarbinnen de vraag naar een gedeelde informatiebasis nog relatief dringend is. Dit wordt in Drenthe beschreven als: “de capaciteit die wij hebben is gewoon echt ondermaats. Ik doe het er een beetje bij en dat geldt ook voor de collega’s die ik heb” (interview 3). In Fryslân noemt een respondent de RES “een heel groot vraagstuk waar de gemeenten nog niet op voorbereid zijn” (interview 7). In Groningen wordt vooral het verschil in capaciteit tussen de partijen benadrukt. Een gemeenteambtenaar benadrukt in het geval van het leveren van capaciteit voor de totstandkoming van de RES: “Dan trekt de provincie daar zo even drie ambtenaren en een secretariaat bij. Nou, daar hoeft ik hier niet mee aan te komen” (interview 16).

Door deze situatie zijn deelnemers die wel capaciteit met voldoende kennis vrij kunnen maken cruciaal voor de totstandkoming van de RES. Dit zijn in ieder geval de provincies in de drie regio’s. Opvallend is in dat kader dat de regionale omgevingsdiensten (de RUD Drenthe, de FUMO en de ODG) vooralsnog geen rol spelen in de drie RES-regio’s, ondanks dat zij over veel expertise over energie en milieu beschikken.

Ondanks dat de provincies verschillende rollen op zich nemen, is het leveren van capaciteit voor de RES’en een constante factor in de samenwerkingen. In Drenthe is de provincie de “aanjager” van de RES doordat zij veel meer capaciteit vrij heeft gemaakt dan de gemeenten (interview 4). In Fryslân wordt de provincie geflankeerd door een aantal actieve stedelijke gemeenten (Heerenveen, Smallingerland, Súdwest-Fryslân en Leeuwarden) (interview 7). In Groningen zijn de provincie en de gemeente Groningen verreweg de grootste partijen. Een ambtenaar van een landelijke gemeente omschrijft het als volgt: “ik ben nu beleidsmedewerker duurzaamheid, grondstoffen en energietransitie... En de stad Groningen, die heeft een programmamanager Energie en daaronder programmamedewerkers energie... die hebben afdelingen van twintig mensen alleen op energie. We hebben één afdeling waaronder energie ook een onderdeel is” (interview 16).

Het tekort aan capaciteit en kennis bij een groot deel van de betrokken gemeenten leidt ertoe dat de partijen die deze hulpbronnen wel hebben een cruciale rol spelen in de RES. Zonder hun inbreng kan een kennisintensief traject als de RES niet van de grond komen. De mate van afhankelijkheid van overheden met veel ambtelijke capaciteit rondom energie is daarom hoog. De vervangbaarheid van deze kennis is verschillend in de drie regio’s. In Drenthe is de provincie de enige actor die voldoende capaciteit beschikbaar heeft, waardoor zij een lage vervangbaarheid heeft. In de Friese RES zijn er naast de provincie vier grote gemeenten die kennis en kunde in huis hebben, waardoor de vervangbaarheid van de provincie en deze gemeenten hoog is. In Groningen zijn alleen de provincie en de gemeente Groningen qua capaciteit in staat om een grote bijdrage aan de RES te leveren, waardoor de vervangbaarheid in die regio laag is. Dit maakt de provincies

Drenthe en Groningen en de gemeente Groningen op het gebied van capaciteit tot kritieke actoren (*cf.* Enserink *et al.*, 2010).

Wettelijke bevoegdheden

Ten derde zijn wettelijke bevoegdheden belangrijk. Er bestaan vanuit het juridisch kader hiërarchische verhoudingen tussen de deelnemende publieke actoren aan de RES. De wetgeving die in hoofdstuk 3 beschreven werd, bepaalt deze verhoudingen in het geval van hernieuwbare elektriciteit. De Rijksoverheid heeft de mogelijkheden om een taakstelling aan provincies en gemeenten op te leggen en is verantwoordelijk voor de inpassing van windparken boven de 100 MW opgesteld vermogen. De provincie kan in potentie windparken van tussen de 5 en 100 MW opgesteld vermogen aan de gemeenten opleggen (Akerboom, 2019). Binnen de RES heeft de provincie de belangrijkste bevoegdheden rondom de inpassing van zonne- en windparken.

Ondanks dat het samenwerken in een RES gebaseerd is op het idee van gelijkwaardigheid en horizontale verhoudingen, werken de bevoegdheden die overheden hebben op de achtergrond door in de samenwerking (Torfing & Sørensen, 2014). De bevoegdheden van de provincie zijn van groot belang voor de RES en de andere deelnemers zijn daarmee in hoge mate afhankelijk van de provincie. In hoofdstuk 3 werd al duidelijk dat de juridische bevoegdheden van de deelnemers ten opzichte van het Energieakkoord niet veranderd zijn om de RES in te vullen. De vervangbaarheid van de bevoegdheden is gematigd: het Rijk kan door een interventie de bevoegdheden van de provincie overnemen, maar zal dit niet doen tenzij er geen andere optie meer over is.

Legitimiteit

Ten vierde zijn gemeenten, energiecoöperaties en maatschappelijke organisaties veelal betrokken om legitimiteit toe te voegen aan de afspraken in de RES. Met het betrekken van deze partijen moeten de RES-afspraken meer van onderop vorm krijgen, in tegenstelling tot de afspraken tussen provincies en het Rijk die het Energieakkoord van 2013 kenmerkten. In die zin bezitten de gemeenten en maatschappelijke organisaties een belangrijke hulpbron voor het maken van “regionaal gedragen keuzes” (Rijksoverheid, 2019a, p. 218) zoals het Klimaatakkoord dat beoogt. Hierin bestaan verschillen tussen de regio’s: Fryslân heeft een groot aantal lokale energiecoöperaties vergeleken met Drenthe en Groningen (Noordelijke Rekenkamer, 2018). Ondanks dat de afhankelijkheid van legitimiteit als hulpbron hoog is om de draagvlak-gerelateerde doelen van de RES te halen, is de vervangbaarheid van een gemeente of een maatschappelijke organisatie relatief hoog: als een gemeente of organisatie niet mee wenst te werken aan de RES, kan een andere gemeente of organisatie benaderd worden. Hierdoor zijn de gemeenten en maatschappelijke organisaties geen kritieke actoren.

Uitvoeringskracht

Ten slotte is uitvoeringskracht een belangrijke hulpbron. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt afhankelijkheden bestaan tussen overheden als vergunning- en subsidieverlener en

projectontwikkelaars als uitvoerder van projecten rondom wind- en zonneparken. Hierdoor kan van hoge afhankelijkheid (Enserink *et al.*, 2010) van deze hulpbron worden gesproken. Er zijn twee potentiële RES-deelnemers met deze hulpbron: lokale energiecoöperaties en grote projectontwikkelaars. Hoewel lokale energiecoöperaties wel bij de RES worden betrokken, is dit in de drie regio's voor de projectontwikkelaars niet het geval. De vervangbaarheid van de grote partijen door energiecoöperaties is echter beperkt: voor het aantal wind- en zonneparken dat gerealiseerd zal moeten worden, zullen ook marktpartijen een groot deel voor hun rekening moeten nemen. Dit maakt projectontwikkelaars tot kritieke actoren.

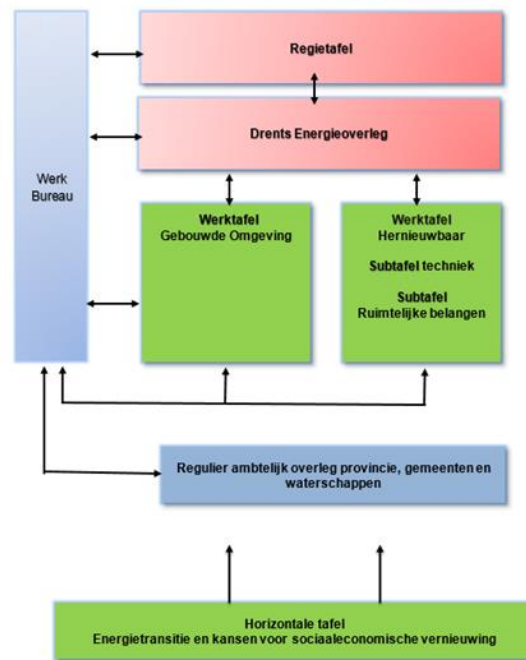
De hulpbronnen die de actoren die deelnemen aan de RES nodig hebben voor het realiseren van hun doelen leidt tot wederzijdse afhankelijkheid (Torfing & Sørensen, 2014). Ook kan het in beginsel machtsasymmetrie in de hand werken (Ansell & Gash, 2008). Hier is duidelijk sprake van binnen de RES in de drie regio's. Er zijn vijf hulpbronnen geïdentificeerd die ongelijk verdeeld zijn over deelnemers aan de RES en externe actoren. Dit betekent dat bepaalde partijen binnen (onder meer netbeheerders, overheden met veel capaciteit) en buiten (het Rijk en projectontwikkelaars) de RES belangrijker zijn dan partijen met minder hulpbronnen. Dit doorkruist de horizontale relatie die volgens de netwerktheorie ten grondslag zou moeten liggen aan netwerken (Klijn & Koppenjan, 2016).

5.2. Procesanalyse

In de procesanalyse wordt achtereenvolgens gekeken naar de organisatie van het netwerk, het netwerkmanagement en de belangrijke besluiten die in de periode van onderzoek aan de orde zijn geweest.

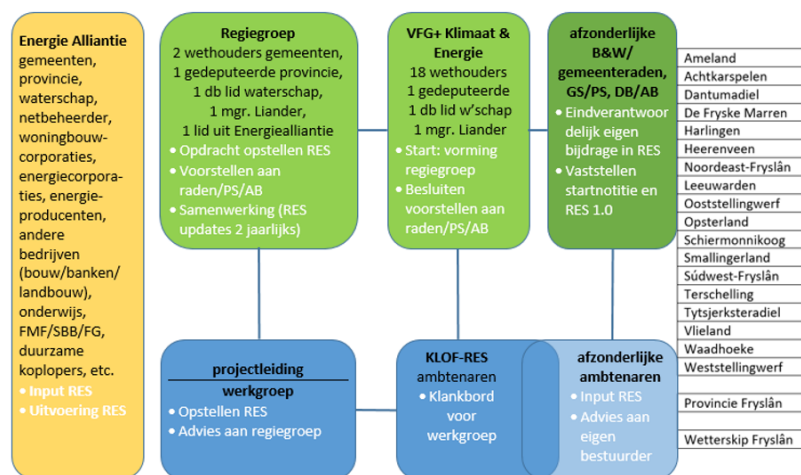
5.2.1. Organisatie van het netwerk

Het governance netwerk rondom de Drentse RES is georganiseerd aan de hand van een aantal tafels. De centrale arena binnen dit netwerk is de Drentse Energietafel (DET, voorheen: Drents Energieoverleg), waarin alle Energie-wethouders, de gedeputeerde, een vertegenwoordiger namens de vier waterschappen en vertegenwoordigers van alle maatschappelijk organisaties en netbeheerders zitten. De DET neemt de besluiten die de RES aangaan. Er is een regietafel die bepaalt wat er op de agenda van de DET komt, zij bestaat uit een afvaardiging van de DET. Hierin zitten drie wethouders: een voor Zuidwest-, een voor Zuidoost- en een voor Noord-Drenthe. Daarnaast nemen de gedeputeerde, de voorzitter van de DET, een gemeentesecretaris en het hoofd van het werkbureau plaats aan de regietafel. Ter ondersteuning van deze twee bestuurlijke tafels zijn twee werktafels opgezet, waarin respectievelijk de gebouwde omgeving en hernieuwbare elektriciteit aan bod komen. Recentelijk is vanuit de provincie een werkbureau ingesteld dat de werkzaamheden tussen deze tafels coördineert. Deze structuur van het netwerk wordt op de volgende pagina schematisch weergegeven.



Figuur IV: Organisatievorm RES Drenthe (overgenomen van RES Drenthe, 2019)

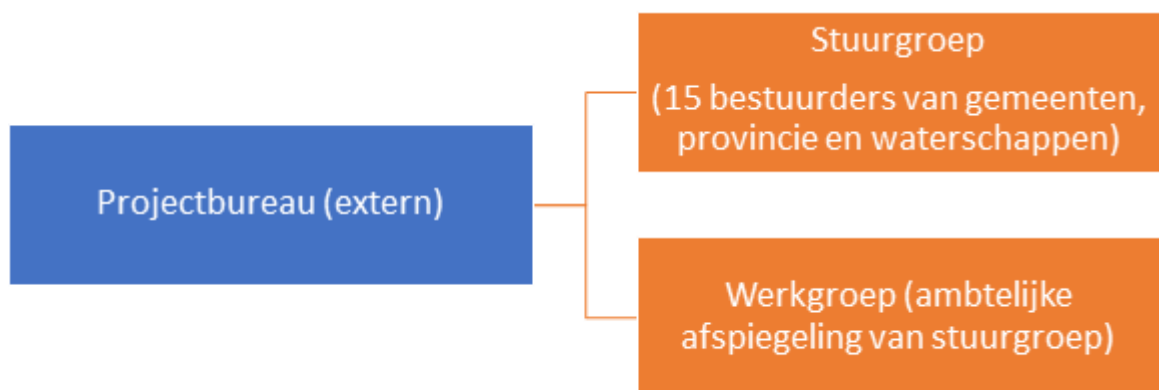
Het netwerk rondom de Friese RES is anders georganiseerd dan de Drentse RES. De belangrijkste arena voor het nemen van besluiten is de zogenoemde VFG+, een vergadering van de Vereniging Friese Gemeenten aangevuld met de gedeputeerde en vertegenwoordigers van het waterschap en Liander. Een regiegroep heeft vanuit die VFG-groep de opdracht gekregen om de RES op te stellen. Hierin nemen de wethouders van de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân, de gedeputeerde, een lid van het dagelijks bestuur van het waterschap, een vertegenwoordiger van Liander en een lid uit de Energiealliantie plaats. In tegenstelling tot de situatie in Drenthe bestaat er geen afzonderlijke bestuurlijke tafel. De regiegroep wordt door een eigen werkgroep ondersteund, terwijl de VFG+-groep wordt ondersteund door het Klimaatoverleg Fryslân (KLOF). De Energiealliantie fungeert als klankbordgroep die adviezen kan geven over de keuzes die in de RES gemaakt worden. Hieronder is de opbouw gevisualiseerd.



Figuur V: Organisatievorm RES Fryslân (overgenomen van RES Fryslân, 2019b)

In Fryslân bestond door de deelname aan de pilot-RES al een sterke informatiebasis voor de deelnemers, omdat bij dat pilotproject inzicht verkregen is in de benodigdheden voor de besluiten die in de RES genomen moeten worden. Ondanks dat er geen concrete keuzes gemaakt zijn, vormt de Friese Energiestrategie de basis voor de samenwerkingsvorm in de Friese RES. Er zijn in dat kader onderzoeken gedaan naar de manier waarop de energietransitie in Fryslân vorm kan krijgen en naar welke rol het IJsselmeer, het toelaten van kleine windmolens en het gebruik van oppervlaktewater als warmtebron kunnen spelen in de energietransitie. De samenwerking met een regiegroep en een maatschappelijke klankbordgroep bestond ook al bij de pilot-RES (Friese Energiestrategie, 2017).

In Groningen is de organisatie van de samenwerking rondom de RES minder vergevorderd dan in de andere regio's. Mede door de fase waarin het netwerk verkeert, is de organisatie van het netwerk een stuk minder complex. Er bestaat een stuurgroep waarin alle bestuurders van de Groningse overheden zitten. Een regiegroep zoals in Fryslân was geen optie: "Er is geen enkele partij die zegt: jongens, zoeken jullie het maar namens mij uit. Ze willen er alle vijftien bij betrokken zijn" (interview 15). Onder de stuurgroep is ambtelijke ondersteuning georganiseerd in een werkgroep. Tussen deze twee groepen zit het projectmanagement. Hieronder is de organisatievorm schematisch weergegeven.



Figuur VI: Organisatievorm RES Groningen

Als het gaat om de organisatievorm zijn de drie RES-onderhandelingen sterk verschillend. In Drenthe en Fryslân is een regiegroep in het leven geroepen die de bijeenkomsten van de stuurgroep moet stroomlijnen. In Groningen is hier momenteel geen sprake van. De stuurgroepen krijgen in Fryslân (via de VFG) en Groningen vooral vorm door de aanwezigheid van overheden. In Drenthe speelt de VDG ook een rol, maar als parallelle samenwerking aan de stuurgroep. Deze stuurgroep is een stuk breder dan in Groningen en Fryslân: ook maatschappelijke organisaties en netbeheerders zitten hier aan de besluitvormende tafel. Opvallend is dat in Fryslân bijna uitsluitend aanspraak gemaakt is op bestaande structuren (de FES en de VFG) en dat in Groningen en Drenthe compleet nieuwe samenwerkingsvormen zijn opgetuigd.

5.2.2. Netwerkmanagement

Door het in sectie 5.1 uiteengezette verschil in capaciteit tussen de provincie en gemeenten is de provincie in Drenthe de aangewezen partij voor het netwerkmanagement. Op het gebied van procesmanagement ziet de provincie zichzelf dan ook als procesbewaker (interview 4). Zij financiert en bemenst daarom het werkbureau. Het werkbureau gaat vervolgens over de coördinatie tussen de verschillende tafels. Ook de voorzitter van de bestuurlijke tafel is door de provincie benoemd. Het netwerkmanagement wordt zo door de provincie in gang gezet, maar wordt gefragmenteerd uitgevoerd: verschillende taken die onder netwerkmanagement vallen, worden door het werkbureau, de regietafel of de onafhankelijk voorzitter uitgevoerd. Op het gebied van het betrekken en uitsluiten van deelnemers beslissen de overheden gezamenlijk over wie er uitgenodigd worden. De koepel van Drentse energiecoöperaties werd pas later uitgenodigd, nadat zij zelf bij de overheden had aangeklopt over het niet uitnodigen van de organisatie (interview 5).

Op het gebied van netwerkmanagement is de Friese RES minder eenduidig dan de Drentse. De provincie neemt in Fryslân veel minder een regierol aan dan in Drenthe (interview 11). Dit heeft enerzijds te maken met politieke veranderingen: als gevolg van de Provinciale Statenverkiezingen was al snel duidelijk dat de gedeputeerde die zich met de RES bezighield niet terug zou keren in het college van Gedeputeerde Staten. Het vinden van een nieuwe gedeputeerde die zich met de RES ging bezighouden was bovendien geen uitgemaakte zaak (Leeuwarder Courant, 2019). Dit terwijl in Drenthe dezelfde gedeputeerde politiek verantwoordelijk bleef voor de RES. Anderzijds bestaan in Fryslân meer grote gemeenten dan in Drenthe, zoals Heerenveen, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân, waardoor de rol van de provincie op het gebied van capaciteit leveren minder cruciaal is in Fryslân (interview 7).

Als het gaat om netwerkmanagement zijn de belangrijkste taken in Groningen verdeeld tussen de stuurgroep en het externe projectbureau. Het gaat hier om advies- en ingenieursbureau Royal Haskoning DHV. De stuurgroep bepaalt welke maatschappelijke organisaties aan tafel worden uitgenodigd, terwijl het procesmanagement in grote mate door het externe bureau gedaan gaat worden. De opdracht voor het externe bureau is het begeleiden van het proces naar een startnotitie RES (RES Groningen, 2019). Daarbij gaat het om het verbinden van partijen, het inrichten van een werkstructuur en het organiseren van beschikbare kennis. Los van de opdracht die uitgegeven is aan de procesbegeleiding, is nog onduidelijk hoe het bureau concreet omgaat met de invulling van deze taken.

De verschillen tussen de regio's zitten vooral in de rol van de provincie: waar deze in Drenthe een van de leidende organisaties is en zich als netwerkmanager positioneert, is zij in de Friese en Groningse RES een stuk minder prominent aanwezig. Dit kan enerzijds verklaard worden aan de hand van de verkiezingen die rondom de tijd waarin dit onderzoek werd uitgevoerd speelde. In Drenthe was er sprake van continuïteit, terwijl in Fryslân een andere bestuurder verantwoordelijk werd voor de RES. Anderzijds verschilt de positie van de provincie per regio: in Drenthe wordt meer naar de provincie gekeken als leider van de RES, terwijl in Groningen en Fryslân voldoende grote gemeenten zijn om deze rol van de provincie over te nemen. De nieuwe positie van de provincies staat haaks op de bestaande beleidspraktijk voorafgaand aan de RES: in hoofdstuk 3

werd duidelijk dat de provincie Groningen sterk de regie nam ten opzichte van gemeenten en dat de provincies Drenthe en Fryslân deze werkwijze veel minder gebruikten.

5.2.3. *Belangrijke besluiten*

In de drie regio's zijn de netwerken rondom de RES verschillend in hun ontwikkeling. Dit heeft invloed op de besluiten die binnen de netwerken aan de orde zijn.

Belangrijke besluiten die in het Drentse proces gespeeld hebben zijn de afgelopen tijd: het opzetten van een werkbureau, het opstellen van de startnotitie RES en het creëren van een solide informatiebasis voor de onderhandelingen. Het netwerk heeft een tijdje relatief stilgelegen, doordat er vanuit de gemeenten geen middelen beschikbaar waren voor het werkbureau (interview 5). Uiteindelijk heeft de provincie intern mensen aangewezen die het werkbureau bemensen (interview 1). De informatiebasis die nodig was, is gecreëerd door factsheets voor alle Drentse gemeenten te maken rondom hernieuwbare elektriciteit en gebouwde omgeving (Provincie Drenthe, 2019). Het opstellen van de startnotitie is eveneens een lastig punt. Deze notitie moet de uitgangspunten voor de RES duidelijk maken en moet door alle raden, Staten en Algemene Bestuursvergaderingen worden vastgesteld (Rijksoverheid, 2019a). Het detailniveau van deze notitie is een groot discussiepunt geweest, omdat enerzijds de politiek goed geïnformeerd moest worden en anderzijds de startnotitie niet moest uitmonden in een gepolariseerde politieke discussie. Om deze reden wordt in de Drentse RES al enkele maanden gesproken over de startnotitie.

Belangrijke besluiten die in Fryslân genomen moesten worden gingen door de ervaring die men met de pilot-RES had minder over informatievoorziening. De belangrijkste kwesties in de RES waren het opstellen van de startnotitie en het bepalen van het Friese doel voor de RES daarin en het wel of niet aanstellen van een externe procesbegeleider. Voor de startnotitie geldt dat er een strategische discussie gaande is over de bijdrage van het Friese bod aan de landelijke doelstelling. Een externe procesbegeleider wordt in de interviews op verschillende wijze bediscussieerd. Zo gaat de provincie er vanuit dat er een externe procesbegeleider komt en ziet de gemeente Opsterland liever dat er zoveel mogelijk intern begeleid wordt. Wanneer gevraagd wordt naar externe procesbegeleiding meldt een respondent van de gemeente Súdwest-Fryslân: “Nu nog niet aan de orde, nee. In eerste instantie vind ik ook dat je er gezamenlijk uit moet komen” (interview 10).

De besluiten die aan de orde zijn in de Groningse RES gaan, net als in Drenthe en in tegenstelling tot in Friesland, allereerst over de informatie die nodig is om tot besluiten te komen. Zo doen de netbeheerders op dit moment samen met de provincies Drenthe en Groningen een systeemstudie naar de gevolgen van de energietransitie op de netten. Verder wordt nagedacht over de wijze waarop de participatie van maatschappelijke organisaties ingericht gaat worden. De Natuur- en Milieufederatie geeft desgevraagd aan dat ze niet zitten te wachten op een “klankbordgroep” en liever een “zwaarwegend advies” geven (interview 14). De startnotitie maakt onderdeel uit van de opdracht die de overheden aan de externe procesbegeleiding gegeven hebben en moet in enkele maanden afgerond zijn.

Hieruit wordt duidelijk dat de samenwerkingen in de drie regio's beperkt op gang zijn gekomen. Torfing & Sørensen (2014) benadrukken dat governance networks middels onderhandeling bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. De drie regio's zijn vooralsnog vooral bezig geweest met het creëren van de juiste randvoorwaarden voor die onderhandelingen: een gedeelde informatiebasis in Drenthe en Groningen en een juiste opzet van het proces in alle drie de regio's. De echte onderhandelingen moeten in die zin nog op gang komen.

5.3. Conclusie hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de derde deelvraag: *Hoe worden de basiskenmerken van governance networks in de RES-regio's Drenthe, Fryslân en Groningen ingevuld?* De basiskenmerken van een netwerk zijn: de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren, onderhandelingen tussen die actoren, een enigszins geïnstitutionaliseerd raamwerk voor de onderhandelingen en het leveren van een bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke problemen in de schaduw van hiërarchie (Torfing & Sørensen, 2014). Deze kenmerken worden in de drie regio's verschillend ingevuld.

In alle regio's zijn wederzijds afhankelijke actoren betrokken bij de RES. In Drenthe is deze betrokkenheid breder opgezet dan in de andere twee regio's. Alle drie de regio's worden desondanks gekenmerkt door machts-asymmetrie op het gebied van hulpbronnen en door de aanwezigheid van externe actoren die belangrijke hulpbronnen bezitten voor het probleem dat de RES probeert op te lossen. De interne kritieke actoren zijn netbeheerders en overheden met veel capaciteit en de externe kritieke actoren zijn projectontwikkelaars en de Rijksoverheid. Samen met sterk verschillende doelen en mogelijkheden tussen gemeenten worden de onderhandelingen door deze verschillende posities van de deelnemers beïnvloed.

Bekend is echter dat de onderhandelingen nog niet echt van start waren in de periode van onderzoek: de belangrijkste besluiten rondom de RES gingen over procesmatige zaken. Het raamwerk voor de onderhandelingen is wel duidelijk opgezet: in Fryslân is op bestaande samenwerkingsstructuren voortgebouwd, terwijl de andere twee regio's volledig nieuwe organisatievormen hebben opgetuigd. De provincies vinden zichzelf in nieuwe rollen in de drie RES'en: de provincie Drenthe is netwerkmanager in de Drentse RES, de provincie Groningen moet haar regie-positie afstaan aan Royal Haskoning DHV en de provincie Fryslân ziet zichzelf als een van de vele deelnemers. Met deze basiskenmerken zullen de drie regio's een bijdrage leveren aan de landelijke doelen voor elektriciteitsproductie, met de dreigende inpassing door het Rijk in het achterhoofd.

Hoofdstuk 6: De aanwezigheid van succesvoorwaarden in de drie regio's

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse rondom de succesvoorwaarden voor netwerksamenwerking in de drie RES-regio's besproken. Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag 4. Deze deelvraag luidt: *Hoe heeft de samenwerking rondom de Regionale Energiestrategieën in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen vorm gekregen in relatie tot de succesvoorwaarden voor governance networks?* Het hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de vier succesvoorwaarden. Eerst wordt het vertrouwen tussen deelnemers behandeld. Daarna wordt aandacht besteed aan procesmanagement. Vervolgens komt faciliterend leiderschap aan de orde. Ten slotte wordt de match tussen de netwerkvorm en de contingentiefactoren uitgelicht. Per voorwaarde worden de drie regio's behandeld, waarna een korte vergelijking tussen de regio's gegeven wordt.

6.1. Vertrouwen tussen deelnemers

In de drie regio's bestaan grote verschillen in het vertrouwen tussen de deelnemers aan de RES. Vertrouwen is gemeten aan de hand van twee factoren: de geschiedenis van samenwerking en de onderlinge relatie tussen de deelnemers.

6.1.1. Geschiedenis van samenwerking

Drenthe

Binnen de Drentse Regionale Energiestrategie bestaan vooral positieve percepties van de geschiedenis van samenwerking voorafgaand aan de RES. De samenwerkingsbasis tussen de partijen die aan de Drentse RES-tafels zitten wordt als positief ervaren. Desondanks zijn er twijfels bij de respondenten of de basis voor samenwerking die vanuit de geschiedenis bestaat diepgaand genoeg is voor de grote veranderingen die de RES teweeg zou kunnen brengen. Er zijn drie elementen van belang in de geschiedenis van samenwerking voorafgaand aan de RES in Drenthe.

Het eerste element is de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG). Uit de interviews blijkt dat de VDG een belangrijke rol speelt als verbinder van de gemeenten rondom de RES. Deze samenwerkingsstructuur is een van de elementen die het fundament onder de RES vormen. Binnen de VDG kunnen wethouders gezamenlijk afstemmen wat de gemeentelijke inzet in de RES wordt. "Gewoon als wethouders met elkaar, zonder allerlei partijen, afstemmen over wat we er nou van vinden", zoals door een Drentse wethouder wordt opgemerkt (interview 3). De voorzitter van de Energie-werkgroep van de VDG, Bert Bouwmeester, is een belangrijke schakel in de Drentse RES en fungeert als verbinder van de gemeenten (interviews 1 & 3).

Het tweede element is een bredere ervaring met bestuurlijke samenwerking in Drenthe. Ook samenwerking met de provincie wordt door de gemeenten als prettig ervaren. Bijvoorbeeld rondom de

provinciale Expeditie Energieneutraal Wonen bestaat samenwerking tussen decentrale overheden. Gemeenten weten elkaar eveneens te vinden rondom bijvoorbeeld de inkoop van jeugdzorg. Hierdoor zijn gemeenten gewend aan het contact met elkaar: “het is heel normaal dat gemeenten op thema’s met elkaar samenwerken en dat merk je hier [in de RES] ook. Het is niet ongewoon dat we met elkaar rond de tafel zitten” (interview 3).

Een derde element is dat ondanks de basis voor samenwerking die er vooral tussen overheden ligt, er geen echte voorganger voor de RES bestaat in Drenthe. Dat wil zeggen dat samenwerking op energiegebied voorafgaand aan de RES niet sterk was en in ieder geval niet over politiek gevoelige onderwerpen ging (interview 6). Dat geldt tussen provincie en gemeenten, maar ook rondom het betrekken van maatschappelijke organisaties. Deze organisaties werken vaak in smallere constellaties (bijvoorbeeld met een gemeente of de provincie) samen met overheden, maar niet op de wijze die in de RES van belang is. Daarover wordt dan ook gesteld: “er is hier wel een basis van samenwerking, maar ik weet niet of die altijd zo spannend en zo groot is geweest als waar we nu voor staan” (interview 4). Er bestaat in Drenthe dus wel een geschiedenis van samenwerking die positief wordt ervaren (*cf.* Ansell & Gash, 2008), maar deze geschiedenis wordt niet altijd als voldoende diepgaand geacht om echt een positieve invloed op de RES-samenwerking te hebben.

Fryslân

Deze diepgang bestaat in de regio Fryslân wel. De overgrote meerderheid van de Friese respondenten ziet een positieve basis voor samenwerking in de regio door de samenwerkingen die eerder plaats hebben gevonden. De samenwerking die in de RES opgetuigd wordt, is daardoor vooral een kwestie van “bestaande samenwerking sterker maken” (interview 7). Dit wordt ook in de startnotitie Friese RES benadrukt (RES Fryslân, 2019b). Binnen de Vereniging Fryske Gemeenten (VFG) wordt al veel samengewerkt en ook tussen maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en energiecoöperaties bestaan al structuren. Doordat deze structuren in de RES van pas komen, is de samenwerking binnen de RES “organisch” (interview 10).

Een belangrijke factor hierin is, naast de bestaande structuren tussen sommige deelnemers, de deelname aan de pilot-RES ofwel de Friese Energiestrategie (FES). Ondanks dat sommige respondenten benadrukken dat er geen echte afspraken zijn gemaakt en dat de FES een stuk theoretischer is dan de RES (interviews 7 & 10), fungeert de FES in de regio daadwerkelijk als basis voor de RES. De opzet van de samenwerking met een regiegroep en een klankbord van maatschappelijke organisaties (de Energie-alliantie) is een erfenis van de FES. Dit heeft ertoe geleid dat de Friese samenwerking rondom de RES een vliegende start kon krijgen. Waar andere regio’s veel tijd staken in het vormgeven van de samenwerking, bestond de samenwerkingsvorm in Fryslân al.

In tegenstelling tot in Drenthe bestaat in Friesland door de FES ook een inhoudelijke basis voor samenwerking op het specifieke gebied van energie, waardoor “al heel veel huiswerk gedaan” (interview 8) is. Zo zijn er in het kader van de FES principes geformuleerd die gelden bij de transitie, is een routekaart gemaakt om de benodigde veranderingen tot 2050 in kaart te brengen en is een specifieke aanpak voor Friese steden en platteland rondom hernieuwbare elektriciteit geformuleerd (RES Fryslân, 2019a). De inhoud van de FES is

door verschillende gemeenteraden en marktpartijen aangenomen of ingezien, waardoor de informatiebasis voorafgaand aan de RES een impuls heeft gekregen. Daardoor is “het belangrijkste resultaat van de FES... dat er breed maatschappelijk bewustwording is ontstaan over de energieopgave van Fryslân” (RES Fryslân, 2019a, p. 11).

Groningen

Waar de respondenten uit Drenthe en Fryslân gematigd positief zijn over de geschiedenis, bestaat er in de RES-regio Groningen een negatief oordeel over de geschiedenis voorafgaand aan de samenwerking in de RES. Er is een aantal zaken aan te wijzen dat invloed heeft gehad op deze negatieve perceptie.

Allereerst heeft het aardbevingsdossier een negatieve impact gehad op de manier waarop respondenten de basis voor samenwerking in de regio Groningen percipiëren. De problematiek rondom aardbevingen heeft een remmende invloed gehad op de bereidheid van de gemeenten rondom de stad Groningen om hernieuwbare energieprojecten op hun grondgebied toe te staan (interview 6). Verwezen wordt naar een onderzoek van RTV Noord over de samenwerking rondom de afhandeling van aardbevingsschade in de provincie (interview 15). Hieruit wordt duidelijk hoe de basis voor samenwerking zich in dat dossier heeft ontwikkeld:

De gemeenten spelen een opvallende rol. Ze geven continu af op het Rijk, de provincie en andere gemeenten, maar zelf kijken ze nauwelijks in de spiegel, zo blijkt uit onze gesprekken. Tussen de gemeenten is onderling een gebrek aan vertrouwen. Ze gunnen elkaar weinig. (RTV Noord, 2019)

Daarnaast bestaat er in Groningen structurele spanning tussen overheden. De beschreven ontwikkelingen tussen gemeenten, provincie en Rijk rondom het aardbevingsdossier zijn daarmee niet nieuw. In 2013 bleek uit een onderzoek in opdracht van de Vereniging Groninger Gemeenten en de provincie Groningen al duidelijk dat de bestuurscultuur in Groningen niet op samenwerken toegerust was. Gesignaleerd werden “uitingen van matig onderling vertrouwen tussen bestuurders, onderlinge concurrentie tussen gemeenten, en een strijd om de macht tussen de stad Groningen en het ommeland en tussen de stad en de provincie die op geen enkele wijze de langere termijn belangen van burgers en organisaties dienen” (Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, 2013, p. 41).

Voor de geschiedenis van samenwerking kan vastgesteld worden dat deze in Groningen problematisch is. Al met al vat een respondent het samen door te stellen dat “samenwerken in de provincie Groningen best wel een hele lastige kan zijn. En dat we ons ook moeten voorbereiden op samenwerken in moeilijke omstandigheden” (interview 16). De problemen rondom het aardbevingsdossier hebben bestaande spanningen tussen gemeenten onderling, tussen de stad Groningen en haar omgeving en tussen de provincie en gemeenten versterkt. Ook in de interviews werd duidelijk dat deze spanningen aan de orde zijn. Dit wordt rondom de onderlinge relatie tussen deelnemers behandeld. De verschillen tussen de drie regio's worden duidelijk aan de hand van de tabel met coderingen op de volgende pagina.

Tabel 13: Coderingen perceptie geschiedenis van samenwerking

Regio	Aantal coderingen		
	<i>Negatief</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Positief</i>
Drenthe	1	1	4
Fryslân	1	0	4
Groningen	4	0	1

De geschiedenis van samenwerking heeft in elke regio een andere invloed op de RES. In Fryslân is de basis van samenwerking een sterk fundament voor de RES. In hoofdstuk 5 bleek al dat de Friese RES bijna uitsluitend op bestaande samenwerkingsstructuren voortbouwt. Dit is in de andere twee regio's niet het geval. In Drenthe werd al wel samengewerkt voordat de RES op het toneel verscheen, al was dit veelal het geval op andere terreinen en op kleinere schaal. Groningen heeft een negatieve basis voor samenwerking: waar in Drenthe de samenwerking wel kon voortbouwen op enige positieve relaties tussen de partijen, zal in Groningen weer vanaf nul gebouwd moeten worden aan de RES.

6.1.2. Onderlinge relatie

Drenthe

In Drenthe wordt de onderlinge relatie verschillend gepercipieerd door de respondenten. Er ontstaat uit de coderingen geen uitgesproken positief of negatief beeld. Rondom de onderlinge relatie zijn twee zaken op te merken.

Ten eerste bestaat er een gevoel van gezamenlijkheid in de regio. Dit wordt omschreven als “gezamenlijk een oplossing” zoeken (interview 2) of als “een gevoel van eenheid” (interview 4). De politieke verschillen zijn duidelijk, maar vooralsnog wordt daar in de huidige fase overheen gestapt. Zoals een respondent het omschrijft: “Hier en daar vindt men wel wat van elkaar..., maar in die zin zit wel een soort gezamenlijke wil om het samen te kunnen doen” (interview 1).

Ten tweede zijn er duidelijke verschillen tussen de gemeenten die naar de voorgrond schuiven wanneer er echt onderhandeld wordt. Hier is op het moment nog weinig sprake van geweest, omdat het vooral gegaan is over de procesinrichting van de Drentse RES. De onduidelijkheid over de taakstelling die Drenthe op zich gaat nemen is een heet hangijzer in de samenwerking en “daardoor zie je ook al wat bewegingen dat niet iedereen even enthousiast is” (interview 3). Ondanks dat er geen sprake is van wantrouwen, wordt wel

gesproken over “een verschil in belangen” (interview 5). Politieke verschillen hebben een invloed op de wil waarmee gemeenten aan de RES participeren in de zin van geld en tijd. Ook de tijdsdruk die gevoeld wordt speelt mee: “iedereen zegt ‘van onderop’, maar dit is een moordend tempo” (interview 6). De onderlinge relatie is in die zin dus nog niet echt getest en respondenten verwachten dat deze test na de ondertekening van het Klimaatakkoord niet unaniem positieve resultaten zal opleveren.

Fryslân

De onderlinge relatie tussen de Friese deelnemers wordt wel duidelijk en unaniem als positief ervaren. Ondanks dat er verschillen zijn in de politieke doelen tussen de deelnemers, ziet men gezamenlijk in dat er versnelling nodig zal zijn om de RES-doelen te behalen (interview 9). Uit de coalitieakkoorden blijkt dat er relatief veel ambitieuze gemeenten in de regio zijn. De relatie wordt in de interviews zonder aarzeling als “positief” (interview 7), “prima” (interview 10) en “buitengewoon plezierig” (interview 8) beschreven. De enige kanttekening die hierbij geplaatst wordt is dat de echte discussie nog niet gestart is: “het echte onderhandelen of samenwerken moet nog beginnen” (interview 10).

Groningen

In Groningen wordt de onderlinge relatie tussen de deelnemers als negatiever ervaren dan in de andere twee regio's. De relatie wordt als “zoekend” (interview 13) omschreven en de verschillen tussen de overheden worden duidelijk gevoeld. Verschillende politieke inzichten rondom de energietransitie worden versterkt door het verdelingsvraagstuk dat zich zowel binnen de regio Groningen als tussen de regio's afspeelt. Er zijn twee elementen te onderscheiden in deze relatie.

Een eerste element is de verhouding tussen de stad Groningen en de omliggende gemeenten (het Ommeland). De gemeente Groningen heeft ambitieuze beleidsdoelen, maar weet dat het haar eigen energieverbruik niet op haar eigen grondgebied kan opwekken. Daarvoor heeft zij dus de omliggende gemeenten nodig. De gemeenten in het Ommeland hebben ofwel veel minder ambitieuze doelen ofwel geen duidelijk eigen energiebeleid (zie hoofdstuk 5). Deze gemeenten zitten over het algemeen niet te wachten op nieuwe duurzame energieprojecten om de stad te compenseren, waardoor “enige terughoudendheid” (interview 15) ontstaat. De geschiedenis van samenwerking rondom het aardbevingsdossier speelt hierin ook mee. De overheden zitten daarmee “niet op een lijn” (interview 6) en de verschillen worden als “behoorlijk groot” (interview 16) ervaren.

Een tweede element is de verhouding tussen de regio Groningen en de rest van het land. De dynamiek rondom de taakstellingen die voor de regio bovenop het eigen energieverbruik kunnen worden opgelegd zorgen voor meer spanning bij de gemeenten rondom de stad Groningen. Naast het invullen van een deel van de opgave van de stad, bestaat de mogelijkheid dat een deel van de taakstelling uit dichtbevolkte gebieden zoals de Randstad in Noord-Nederland terechtkomt. Deze dynamiek speelt in alle drie de regio's, maar heeft in Groningen expliciet een uitwerking op de onderlinge relatie. Dat er ruimte bestaat in de desbetreffende

gemeenten, wordt onderkend, maar men vindt niet “dat al die ruimte ingevuld moet worden met windmolens uit het westen of uit de hele regio” (interview 16).

Net als bij de geschiedenis van samenwerking, ontstaat uit de coderingen in onderstaande tabel een duidelijk beeld van de drie regio’s rondom de onderlinge relatie. De Friese RES-deelnemers beoordelen deze relatie unaniem als positief, terwijl in Groningen de negatieve perceptie in de meerderheid is. De Drentse deelnemers verschillen in hun opvattingen over de onderlinge relatie. De vertrouwensbasis onder de RES is daarom in Fryslân duidelijk positief te noemen, terwijl deze in Groningen uitgesproken negatief is. In Drenthe bestaat een gematigde basis van vertrouwen. Hierdoor voldoet Fryslân aan de succesvoorwaarde vertrouwen tussen deelnemers. Groningen voldoet duidelijk niet aan de voorwaarde. In Drenthe is de basis voor vertrouwen niet sterk, maar ook niet zo problematisch als in Groningen.

Tabel 14: Coderingen perceptie onderlinge relatie en vertrouwen

Regio	Aantal coderingen		
	<i>Negatief</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Positief</i>
Drenthe	2	1	3
Fryslân	0	0	6
Groningen	4	1	0

6.2. Procesmanagement

Drenthe

Op het gebied van procesmanagement is de RES in Drenthe relatief sterk. Er is duidelijk sprake van drie netwerkmanagement-strategieën: *connecting*, *exploring content* en *arranging* (Klijn & Koppenjan, 2016). Deze strategieën zijn over verschillende actoren verdeeld. In hoofdstuk 5 werd al duidelijk dat de provincie Drenthe het netwerkmanagement beheert, maar de aanverwante taken door verschillende partijen laat uitvoeren.

Er wordt gebruik gemaakt van *connecting* door het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter van de RES-stuurgroep. Deze voorzitter beoogt de partijen inhoudelijk te verbinden wanneer ze er onderling niet uitkomen. De provincie had deze voorzitter eerst op eigen initiatief ingehuurd. Gemeenten floten de provincie terug, maar na onderlinge discussie werd dit een besluit van de hele bestuurlijke tafel (interview 1). Ook is in

de afgelopen periode sprake geweest van het oprichten van aparte overlegstructuren voor specifieke groepen in de RES. Zo zijn de twaalf Drentse wethouders apart gezet om hun inzet in de RES te coördineren. Dit loopt via de Vereniging Drentse Gemeenten en de voorzitter van deze groep (tevens burgemeester van Coevorden) speelt hier een belangrijke rol in (interviews 1 & 4).

Exploring content heeft te maken met het creëren van een gedeelde informatiebasis rondom de RES. Vooral in het begin van het proces werd gesignaleerd dat er grote verschillen bestonden tussen de deelnemers als het ging om kennis over de energietransitie (interview 1). De provincie heeft per gemeente een aantal kerngegevens weergegeven om zo een startbeeld te krijgen van de stand van zaken rondom de energietransitie (Provincie Drenthe, 2019). Ook andere organisaties werken aan deze informatiebasis. Zo is netbeheerder Enexis samen met de provincies Groningen en Drenthe bezig met het uitvoeren van een systeemstudie naar de effecten van de energietransitie op de elektriciteitsnetten. De gedeputeerde neemt ook een deel van deze rol op zich. Dit wordt door een respondent wel “zendingswerk” genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat de gedeputeerde aan de andere partijen duidelijk maakt: “dit is belangrijk dit is nodig, we ontkomen er niet aan, dit gaat wat betekenen” (interview 4).

Arranging behelst het instellen van nieuwe organisationele arrangementen binnen de RES. De meest duidelijke en belangrijke vorm van deze strategie is het instellen van het werkbureau (zie hoofdstuk 5). Dit bureau houdt zich bezig met de coördinatie van de werkzaamheden tussen de verschillende tafels. Ook het opzetten van de regiegroep die boven de stuurgroep de stukken voor de agenda selecteert en toetst is een vorm van *arranging*. Met *arranging* houdt de provincie zich bezig: zij financiert het werkbureau en heeft de onafhankelijk voorzitter aangesteld. Dit is een bron van “een heleboel gedonder” (interview 1) geweest in de Drentse RES. Gemeenten kregen de financiering van het werkbureau niet rond (interview 6), waarna de provincie het bureau heeft gefinancierd (interview 1).

Fryslân

Op het gebied van procesmanagement is de regio Fryslân minder ver dan de regio Drenthe. Net als in Drenthe voeren verschillende actoren verschillende strategieën uit rondom procesmanagement, maar de strategie *connecting* mist in deze regio. In hoofdstuk 5 bleek al dat in Fryslân niet een partij echt de regie neemt op het proces rondom de RES.

De strategie *exploring content* is in de samenwerking rondom de RES vooraf al ingevuld. Dit is het “huiswerk” (interview 8) waar een van de respondenten over sprak. Binnen deze pilot-RES is een beeld gevormd van de opgaven die de energietransitie voor Fryslân zou meebrengen en de benodigde informatie. Daaruit zijn onderzoeken gerold naar bijvoorbeeld de energiepotentie van het IJsselmeer en de mogelijkheden voor Fryslân om haar doelen voor 2030 te halen. Ook wordt in Fryslân opgemerkt dat men ambtelijk relatief goed in de materie zit (interview 8). Voor gemeenteraden is een spel georganiseerd dat inzicht biedt in de ruimtelijke consequenties van de doelstellingen uit de RES. De noodzaak voor *exploring content* is daardoor minder dringend in Fryslân dan in Drenthe.

Arranging heeft plaatsgevonden door een RES-regiegroep aan te stellen. Ook deze groep is een erfenis van de pilot-RES die in de RES zelf doorklinkt. Ook is een ambtelijk overleg opgestart, het Klimaatoverleg Fryslân (KLOF) en wordt gewerkt aan het opstarten van een maatschappelijke klankbordgroep (de Energie-Alliantie). Deze arrangementen worden opgezet vanuit de ervaringen met de pilot-RES en niet vanuit de gang van zaken in de samenwerking rondom de RES.

Op het gebied van *connecting* zijn vooralsnog geen managementtaken opgepakt. Er is discussie in de RES-regio over het wel of niet aanstellen van een extern bureau om deze taak eventueel op zich te laten nemen, maar hier is men nog niet over uit. De provincie ziet het wel zitten een extern bureau in te huren, maar twee gemeenten geven aan dat ze liever zo veel mogelijk intern blijven zoeken (interviews 8, 10 & 11). De VFG+-groep heeft geen externe begeleider zoals in Drenthe bij de bestuurlijke tafel het geval is. In de regiegroep zijn twee voorzitters aangewezen.

Groningen

De negatieve vertrouwensbasis die in Groningen bestaat heeft ertoe geleid dat er externe procesbegeleiding is aangesteld. Het nemen van procesregie door een van de deelnemers wordt als onwenselijk geacht. De oplossing is extern gezocht om te “zorgen dat iedereen zich verantwoordelijk voelt om deze gezamenlijke opgave tot een goed einde te brengen” (interview 13). Adviesbureau Royal Haskoning DHV heeft de opdracht toebedeeld gekregen. Doordat de samenwerking in Groningen een stuk minder ver is dan in Drenthe en Fryslân, is er onder de respondenten minder zicht op de manier waarop aan procesmanagement wordt gedaan. Vanuit het document met de opdracht voor de procesbegeleiding wordt wel duidelijker welke doelen met die begeleiding nagestreefd worden.

Gezien de onderlinge relatie die tussen de deelnemers bestaat, is *connecting* een belangrijke taak voor de procesbegeleider. Ondanks dat de provincie en de gemeente Groningen wel de hulpbronnen hebben om het netwerkmanagement te realiseren, is door de weerstand onder de andere deelnemers voor externe begeleiding gekozen (interview 14). Vooral het activeren van deelnemers is hier een belangrijk onderdeel van. Het gaat dan vooral om de gemeenten met capaciteitsproblemen. Uit hoofdstuk 5 bleek al dat kleinere en recent heringedeelde gemeenten over het algemeen minder diepgaand beleid hebben dan de stad Groningen. Dit creëert een ongelijk speelveld tussen de lokale overheden, waarbij het risico bestaat dat de gemeenten die het grootste deel van de productie-opgave op hun grondgebied krijgen de kleinste bijdrage leveren aan de RES. Een woordvoerder uit een van deze gemeenten constateert: “we kunnen natuurlijk niet hebben dat de stad en de provincie alles gaan bekleden en inkleden. Dus we moeten op zoek ook naar een goeie vertegenwoordiging van de hele regio” (interview 16). De opdracht voor de startnotitie RES verwoordt het als volgt:

Bestuurlijk is geconstateerd dat een grotere, gerichte en kwalitatieve inzet op met name het betrekken en aanhaken van alle partijen wenselijk is. Op dit moment zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers dat nog onvoldoende (mede in het licht van de herindelende gemeenten) (RES Groningen, 2019, p. 4).

Exploring content gaat vooral om het bijeenbrengen van allerlei projecten die informatie voor de RES kunnen leveren. Deze projecten “hebben alle een eigen dynamiek en sturing.... Het is aan de RES om daar een geheel van te maken” (RES Groningen, 2019, p. 2). Zo is er een systeemstudie van netbeheerders samen met de provincies Drenthe en Groningen in gang gezet (interview 6) en is geïnventariseerd hoe de restwarmte van de industrie in de Eemshaven in de stad kan worden ingezet (interview 16).

Op het gebied van *arranging* zoekt men in de RES nog naar “een solide en heldere overlegstructuur waarin ambtelijke en bestuurlijke afstemming plaats kan vinden” (RES Groningen, 2019, p. 6). Hieromtrent fungeert de procesbegeleiding als een coördinator van de samenwerking: “Haskoning moet natuurlijk zorgen dat de juiste besluiten op het juiste moment genomen worden in het proces” (interview 16). Daarnaast heeft zij een rol in het betrekken van maatschappelijke organisaties in het proces, omdat vooralsnog alleen de overheden in Groningen samenwerken (interview 14).

Drenthe en Groningen scoren hierdoor het sterkst op procesmanagement. Beide regio’s zetten in op de activiteiten *connecting* en *exploring content*. Deze activiteiten zijn volgens de literatuur het meest effectief (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). In Fryslân is geen duidelijke netwerkmanager (zie hoofdstuk 5) en wordt vooral de taak *connecting* niet voldoende uitgevoerd. *Exploring content* wordt ook niet uitgevoerd, maar dit valt te verklaren aan de hand van de deelname aan de pilot-RES, waardoor de informatiebasis voor de RES in Fryslân van tevoren sterker was dan in de andere twee regio’s. De regio’s Drenthe en Groningen voldoen hierdoor aan de succesvoorwaarde procesmanagement, terwijl de regio Fryslân hier niet aan voldoet.

6.3. Faciliterend leiderschap

Drenthe

De Drentse RES heeft een duidelijke leidende organisatie: de provincie Drenthe. De verantwoordelijk gedeputeerde, Tjisse Stelpstra, wordt door alle respondenten als de leider of een van de leiders van de RES gezien. Door zijn rol als onderhandelaar aan de landelijke Klimaattafel Elektriciteit en zijn bekende ambitie rondom de energietransitie is de gedeputeerde een aanjager van het proces. De rol van de provincie als procesregisseur manoeuvreert de gedeputeerde ook in deze rol. Daarmee neemt de provincie een rol als “aanjager” (interview 4) op zich. Respondenten zien de rol voor de gedeputeerde ook duidelijk: “De gedeputeerde is duidelijk de eindverantwoordelijke, die heeft dit ook opgestart” (interview 2).

Het leiderschap van de gedeputeerde wordt niet altijd even duidelijk op prijs gesteld door de deelnemers. De procesregie die de provincie wil voeren manoeuvreert de provincie soms inhoudelijk ook in een leiderschapsrol. Dit is voor de provincie “op eieren lopen” (interview 1) omdat gemeenten inhoudelijk geen sturing van de provincie wensen. Zo constateert een respondent in een gemeente: “Bekend is dat de gedeputeerde een heel groot voorstander is van de energietransitie.... Dat wil niet betekenen dat je daar automatisch ook alle lokale bestuurders in meekrijgt” (interview 3). De provincie balanceert daardoor tussen

het nemen van regie op het proces en het sturen van het proces. De provincie wil zelf enerzijds niets opleggen aan de gemeenten, maar de gedeputeerde “heeft nog wel eens de neiging om te zeggen: “als het nu niet opschiet, dan ga ik ingrijpen.... Als je je zo gedraagt, dan denken die wethouders: ja, nou regel het dan ook maar” (interview 1).

Waar de proces-gerelateerde taak een logische is door de capaciteit die de provincie in de RES biedt, is het uitvoeren van de tweede taak een gevoeliger vraagstuk. Dat de provincie het proces regisseert wordt daardoor in sommige gevallen als storend ervaren worden, zeker door het hoge ambitieniveau van de gedeputeerde. Faciliterend leiderschap gaat veelal over procesmatige zaken. Zo lang de gedeputeerde weg blijft van het harde inhoudelijke sturen, kwalificeert zijn rol als faciliterend leiderschap. De betrokkenheid van ambtelijk topmanagement bij het leiderschap van de RES is aanwezig. Bij een politiek prominent dossier als de energietransitie is het niet verwonderlijk dat bestuurders aanwezig zijn, maar door het leiderschap van de gedeputeerde voldoet de regio Drenthe aan deze voorwaarde.

Fryslân

Het leiderschap in de Friese RES levert geen eenduidig beeld op onder de respondenten. Sommige respondenten zien geen duidelijke leider (interview 8). Andere zien dat de Friese gedeputeerde in ieder geval niet de leiding kan nemen, doordat zijn partij (de SP) na de provinciale verkiezingen niet terugkeerde in het college van Gedeputeerde Staten (interview 11). Lang werd gezocht naar een nieuwe gedeputeerde, omdat geen van de formerende partijen de portefeuille energietransitie op zich wilde nemen (Leeuwarder Courant, 2019). Vanuit de provincie lijkt daardoor geen uitgesproken leider beschikbaar voor de RES. De twee wethouders die in de regiegroep zitten worden soms als leider aangemerkt (interviews 7 en 10), maar niet op de schaal waarop dat in Drenthe bij de gedeputeerde gebeurde. Doordat er geen duidelijk gedefinieerd leiderschap is in de Friese RES, is geen sprake van faciliterend leiderschap.

In de regiegroep zijn twee voorzitters aangewezen. Deze taakverdeling is niet altijd even bekend (interview 8) en leidt in sommige gevallen tot ontevredenheid:

Ik vind dat je gewoon in een stuurgroep, of in een regiegroep, moet je gewoon één voorzitter hebben, die trekt de club. Tenzij de afstemming gewoon ideaal en optimaal is, maar dat is gewoon in dit geval niet altijd zo. Dus het ontbreekt ook duidelijk aan iemand die de trekkende rol op zich neemt (interview 11).

Dit sluit aan op een bredere ontevredenheid met het leiderschaps-vacuüm dat zich in de regio Fryslân bevindt. Er zijn namelijk voldoende bestuurders en ambitieuze organisaties (zie hoofdstuk 5) in de provincie aanwezig die een leidende rol op zich zouden kunnen nemen, maar tot op heden is er geen duidelijk als leider ervaren persoon in de regio. Dit wordt door sommige respondenten gezien als een gemiste kans om de RES vooruit te brengen en de discussie op gang te krijgen (interviews 11 & 12).

Groningen

Het leiderschap van de RES ligt volgens de meeste respondenten in Groningen bij twee partijen: de gemeente Groningen en de provincie Groningen. De gemeente ziet voor zichzelf een leidersrol weggelegd, omdat zij de kennis en kunde in huis heeft om andere gemeenten verder te helpen. De provincie ziet zichzelf liever als een van de vele deelnemers en benadrukt het belang van in gezamenlijkheid handelen (interview 13). Toch zien andere respondenten de provincie wel als leider (interviews 15 & 16).

De mate waarin het leiderschap gedragen of gedelegeerd is is een heet hangijzer in de Groningse RES. Ondanks dat het leiderschap duidelijk bij de twee genoemde partijen ligt, wordt dit leiderschap niet altijd op prijs gesteld door de andere partijen. Dit terwijl de provincie zelf niet eens in de leiderschapsrol lijkt te willen treden. De verschillen in capaciteit tussen de overheden spelen hier een belangrijke rol in: “het is heel anders als je twintig man onder je hebt of je moet het in je eentje doen” (interview 16). Naast de brede capaciteit die de provincie en de gemeente Groningen beschikbaar hebben, zijn ze “ook ambitieus, dus die lopen ook over het algemeen vaak voorop, en het Ommeland... kijkt daar dan ook vaak op die manier eigenlijk een beetje naar van die weten het allemaal, en we moeten dan allemaal een beetje doen wat zij vinden” (interview 14).

Zoals in hoofdstuk 5 al vastgesteld werd, worden de provincie en de gemeente Groningen hierdoor automatisch in een niet-gedragen leidersrol gemanoeuvreerd. Ook de gemeente zelf ziet dit:

En dan merk je dat in deze RES-regio de provincie en de gemeente Groningen toch wel in principe de grootste bijdrage kunnen leveren in de inzet van mensen, maar het niet altijd gewaardeerd wordt door de anderen als je dat ook te nadrukkelijk doet. En dat maakt het een bijzonder spel tussen... de RES vooruit duwen en zorgen dat de anderen met je meebewegen (interview 15).

De coderingen in de tabel hieronder bieden een duidelijk beeld over de bevindingen in deze sectie.

Tabel 15: Coderingen perceptie van leiderschap

Regio	Aantal coderingen	
	<i>Geen leiderschap</i>	<i>Wel leiderschap</i>
Drenthe	0	6
Fryslân	4	2
Groningen	2	3

De Drentse RES wordt gekenmerkt door een duidelijke leider, de Friese door een leiderschaps-vacuüm en de Groningse door ongedragen leiderschap dat tegen wil en dank bestaat. Waar de provincie in Drenthe breed als leider gezien wordt, blijven de provincie Groningen en Fryslân expliciet weg bij een al te sturende rol in het proces. Drenthe heeft een ambitieuze gedeputeerde die unaniem als leider gezien wordt. Dit is opvallend, omdat Drenthe kijkend naar de gemeenten het minst ambitieus is als het gaat om de energietransitie. Ambitieuze personen die als leiders kunnen optreden zouden in de andere twee regio's dan ook aanwezig moeten zijn. Door de bevindingen in deze sectie is te constateren dat de regio Drenthe voldoet aan de voorwaarde faciliterend leiderschap, terwijl Groningen en Fryslân deze voorwaarde niet realiseren.

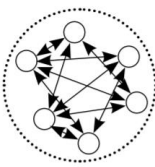
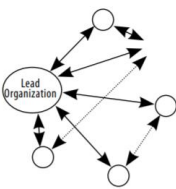
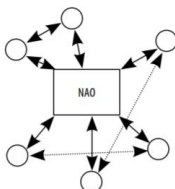
6.4. Passende netwerkvorm

De laatste succesvoorwaarde voor governance networks zoals de RES is de match tussen de netwerkvorm en vier contingentiefactoren: doelconsensus, aantal deelnemers, behoefte aan netwerkcompetenties en vertrouwen tussen de deelnemers (Provan & Kenis, 2008). In deze sectie wordt eerst gekeken naar de netwerkvormen die in de drie regio's bestaan. Daarna worden die vier contingentiefactoren behandeld.

6.4.1. Netwerkvormen in de drie regio's

Er zijn drie netwerkvormen te onderscheiden: een zelfregulerend netwerk waarin alle partijen gezamenlijk via netwerkmanagement hun activiteiten coördineren, een leider-organisatienetwerk waarin een van de deelnemers het netwerkmanagement op zich neemt en een NAO-vorm, waarin een externe entiteit die niet zelf deelneemt aan de onderhandelingen deze taken op zich neemt. In de tabel hieronder worden deze vormen nog eens gevisualiseerd.

Tabel 16: Verschillende vormen van governance networks (overgenomen van Kenis & Provan, 2008, p. 301)

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Hoewel deze visualisering een duidelijk en overzichtelijk beeld van de drie netwerkvormen biedt, is de praktijk rondom de RES in de drie noordelijke regio's om twee redenen minder duidelijk. Ten eerste zijn schematische weergaven van netwerken altijd incompleet (Enserink *et al.*, 2010). Uit de organogrammen uit hoofdstuk 5 bleek dat er een duidelijk idee is hoe de samenwerking tussen de partijen formeel georganiseerd dient te worden. Deze formele organisatie uit de documenten komt niet altijd overeen met de informele organisatie (*cf.* Barnard, 1968) die in de praktijk bestaat en in de interviews naar voren komt.

Ten tweede is netwerkmanagement een fragmentarisch begrip. Het is moeilijk eenduidig om te bepalen wie zich met netwerkmanagement bezighoudt, omdat netwerkmanagement een veelomvattende taak is. Dit levert vaak een beeld op waarbij veel organisaties een taak uitvoeren, of waarbij een partij die zich als netwerkmanager opwerpt, zij het een externe of interne actor, samenwerkt met andere partijen. In veel gevallen zijn daardoor meerdere netwerkvormen in dezelfde RES terug te vinden. De ideaaltypische vormen uit de theorie van Provan & Kenis (2008) komen daardoor niet altijd even sterk terug. Dit leidt ertoe dat voorzichtigheid geboden is bij de bepaling van de netwerkvormen.

Drenthe

De organisatie van de RES in Drenthe komt het meest overeen met een leider-organisatie-netwerk (Provan & Kenis, 2008). De uitgesproken rol van de provincie als aanjager en procesbewaker van de strategie duidt op een sterke provinciale netwerkmanagementrol. Gedeputeerde Stelpstra wordt bovendien door alle respondenten als de leider van de samenwerking gezien. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de provincie ondanks haar rol niet altijd even eenduidig de netwerkmanagement-taken op zich neemt. Netwerkmanagement bestaat, zoals in hoofdstuk 2 duidelijk werd, uit enerzijds het betrekken of uitsluiten van nieuwe partijen en anderzijds uit procesmanagement.

Het betrekken van nieuwe partijen bij de RES geschiedt altijd in samenspraak met de gemeenten en de waterschappen (Rijksoverheid, 2019a), terwijl het procesmanagement door verschillende actoren wordt uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat ondanks dat de provincie een grote rol speelt in het opzetten en financieren van deze activiteiten, het opzetten van bijvoorbeeld een werkbureau en het aanstellen van een voorzitter voor de besluitvormende tafel altijd gekenmerkt door overleg met de andere partijen die aan tafel zitten. Ook de regiegroep beheert met haar agendabepalende rol een deel van het netwerkmanagement. Hieruit blijkt dat de provincie zich wel opwerpt als leider-organisatie, maar dat zij niet alle bijbehorende activiteiten zelf uitvoert.

Fryslân

In de regio Fryslân wordt de RES niet gekenmerkt door een duidelijke leider en bestaat er geen individuele organisatie die de rol van netwerkmanager op zich neemt. Hierdoor is het netwerk rondom de Friese RES duidelijk niet als leider-organisatie-netwerk te omschrijven. Er bestaat evenmin een externe entiteit (NAO) die het netwerkmanagement op zich neemt. De overgebleven vorm is het zelfregulerende netwerk, waarbij alle partners zich met netwerkmanagement bezighouden.

Het is evident dat er veel verschillende activiteiten door verschillende actoren worden uitgevoerd. Wel bestaat er verschil tussen de partijen: niet iedereen doet evenveel aan het netwerkmanagement. Er is een regiegroep met een klein aantal wethouders en andere bestuurders die de lijnen uitzet. Verder is de rol van de vier grote gemeenten in Fryslân prominent en schuiven de andere gemeenten vooral bij hun initiatieven aan. De provincie en de deelname aan de pilot-RES hebben een grote bijdrage geleverd aan de informatiebasis rondom de RES. Deze versnippering duidt in ieder geval op een zelfregulerend netwerk, omdat er geen duidelijke centralisering van managementtaken is opgetreden.

Groningen

In Groningen is de netwerkvorm een lastig vraagstuk. Het is duidelijk geworden dat er geen draagvlak is voor een leidende rol van de provincie en de gemeente Groningen in de RES. Andere deelnemende partijen hebben niet de capaciteit om deze rol op zich te nemen. Een NAO-vorm wordt gekenmerkt door het delegeren van netwerkmanagement aan een externe organisatie, maar in deze regio bestaat nog weinig animo om autonomie in te leveren. Met andere woorden: “er is geen enkele partij die zegt: jongens, zoeken jullie het maar namens mij uit. Ze willen er alle vijftien [twaalf wethouders, een gedeputeerde en twee deelnemers namens de waterschappen] bij betrokken zijn” (interview 15).

De aanstelling van Royal Haskoning DHV om de startnotitie RES op te gaan stellen kan als een beweging richting een NAO-vorm gezien worden: een externe partij wordt ingeschakeld om de activiteiten van het netwerk te coördineren. Zo wordt zij belast met het verzamelen van informatie, het structureren van de samenwerking en het streven naar consensus (RES Groningen, 2019). Het inhuren van een extern procesbureau is echter een lichtere ingreep dan het oprichten van een externe entiteit. Een NAO wordt opgericht of gemandateerd om als enige actor het netwerk aan te sturen (Provan & Kenis, 2008). Vooralsnog is de rol van Royal Haskoning DHV beperkt tot het opstellen van de startnotitie RES, een traject van een aantal maanden (RES Groningen, 2019). De rol van het bureau zou in principe uitgebreid kunnen worden tot een NAO-rol, wanneer zij in een openbaar lichaam-achtige constructie voor de gehele RES “a key role in coordinating and sustaining the network” toebedeeld zou krijgen (Provan & Kenis, 2008, p. 236).

Het NAO-element is vooralsnog echter niet aanwezig in het geval van de Groningse RES. De leidersrol wordt evenmin duidelijk en gedragen ingevuld in deze regio. Verdere invulling van de netwerkvorm is lastig vast te stellen, gezien de fase waarin de samenwerking zich in deze regio bevindt. De partners hebben een stuk minder tijd met elkaar doorgebracht dan in Drenthe en Fryslân het geval is. De wijze waarop het netwerk zich ontwikkelt zal in de komende periode uitwijzen welke vorm de samenwerking krijgt.

De drie regio's verschillen in grote mate van elkaar als het gaat om de netwerkvorm. Geen van de drie regio's past precies in een van de ideaaltypen van Provan & Kenis (2008), maar er zijn wel typen waarvan de kenmerken prominent aanwezig zijn. De Drentse RES heeft een duidelijke leider-organisatie, terwijl de Friese RES geen leider kent en in de Groningse geen draagvlak bestaat voor partijen die het leiderschap op zich kunnen en willen nemen. De Friese RES is vooral zelfregulerend, waar de Drentse RES sterk afhankelijk is

van de menskracht van de provincie en de Groningse vanaf het begin een extern bureau heeft ingehuurd. De Groningse RES heeft daardoor enige gelijkenissen met de NAO-vorm, al moet gesteld worden dat de rol van Royal Haskoning DHV een stuk minder vergaand is dan de externe entiteit die Provan & Kenis (2008) schetsen.

6.4.2. Contingentiefactoren in de drie regio's

In de drie regio's zijn verschillende netwerkvormen aan de orde. De effectiviteit van deze vorm hangt af van het vertrouwen tussen de deelnemers, de doelconsensus, het aantal deelnemers en de behoefte aan netwerkcompetenties (Provan & Kenis, 2008; Ansell & Gash, 2008). Deze vier contingentiefactoren zijn in de documenten en interviews geanalyseerd. Nadat deze vier factoren uiteengezet zijn, kunnen ze met de netwerkvormen worden vergeleken. Hierdoor worden uitspraken mogelijk over de match tussen de netwerkvorm en de regionale omgeving.

De eerste contingentiefactor is vertrouwen tussen deelnemers. In dit hoofdstuk werd al duidelijk dat de drie regio's sterk verschillen in deze succesvoorwaarde. In Fryslân bestaat een sterke basis voor samenwerking en is het vertrouwen tussen de partners hoog. In Drenthe is deze basis minder stevig, maar vertrouwen de partijen elkaar over het algemeen wel. De verschillen worden echter duidelijk wanneer de inhoud dichterbij komt. Het leiderschap van de gedeputeerde wordt als positief ervaren, maar zijn zeer ambitieuze opvattingen over de energietransitie beginnen inhoudelijke discussies onder minder ambitieuze gemeenten te schuren met het draagvlak voor zijn positie. Dit is gekenmerkt als een gematigde vertrouwensbasis. In Groningen is het vertrouwen laag: partijen verschillen sterk in hun opvattingen over de RES, er bestaan spanningen tussen de stad, de provincie en het Ommeland en vroegere samenwerkingen rondom onder meer het aardbevingsdossier hebben een negatieve invloed op het vertrouwen dat tegenwoordig tussen de deelnemers bestaat.

De tweede contingentiefactor is doelconsensus. Hiermee wordt de overeenstemming tussen de partijen over de te leveren regionale bijdrage aan het landelijke doel van 35 TWh duurzame elektriciteitsopwekking in 2030 bedoeld. Deze bijdrage levert in alle drie de regio's dezelfde dynamiek op. Door de overeenkomsten in landschappelijke kenmerken (zie hoofdstuk 4) tussen de regio's, is het centrale vraagstuk hetzelfde. Het landelijke doel zou in theorie vervuld kunnen worden wanneer iedere regio haar eigen elektriciteitsverbruik op eigen grondgebied hernieuwbaar zou opwekken. Duidelijk is echter dat meer verstedelijkte regio's niet voldoende ruimte hebben om op hun eigen grondgebied voldoende wind- en zonneparken te plaatsen. Hierdoor zien de respondenten uit de drie regio's allemaal dat de kans groot is dat een deel van het energieverbruik in verstedelijkte regio's uiteindelijk in Noord-Nederland zal moeten worden opgewekt.

Deze situatie levert een strategische afweging op. In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat de regio's eerst met een bod komen en dat wanneer de aanbiedingen van de regio's samen niet het landelijke doel behalen nieuwe taakstellingen worden opgelegd. Wanneer de regio's deze nieuwe taakstellingen niet weten te verdelen, kan het Rijk overgaan tot inpassing (Rijksoverheid, 2019a). Dit is de schaduw van hiërarchie die over de RES geworpen wordt: partijen weten dat wanneer zij geen medewerking aan de plannen in de RES verlenen, de opgave toch wordt ingepast. Hierdoor wordt de RES door sommige respondenten als "een heel erg top-down

proces” (interview 3) beschreven, terwijl de insteek van de RES juist was om minder top-down te handelen in vergelijking met het Energieakkoord van 2013. De regio’s kunnen zelf boven hun eigen verbruik gaan zitten met hun bod en zo extra taakstellingen voorkomen, maar ze kunnen ook alleen hun eigen verbruik dekken met het bod, zodat de verantwoordelijkheid voor nieuwe taakstellingen bij het Rijk gelegd kan worden (interview 1). In alle regio’s is hier een lage mate van consensus over. Dit blijkt eveneens uit de coderingen:

Tabel 17: Coderingen korte termijn doelconsensus

Regio	Aantal coderingen		
	<i>Laag</i>	<i>Gematigd</i>	<i>Hoog</i>
Drenthe	6	0	0
Fryslân	6	0	0
Groningen	5	0	0

Drenthe

In Drenthe is het provinciale doel van 20 Petajoule duurzame opwekking in 2030 (Provincie Drenthe, 2018) de leidraad voor de samenwerking in de RES. Dit is voldoende om voor het Drentse energieverbruik (waaronder het elektriciteitsverbruik) het landelijke doel te behalen. De gedeputeerde vindt het indien mogelijk wenselijk meer dan die 20 Petajoule op te wekken (interview 1), terwijl gemeenten vooral hun eigen verbruik willen verduurzamen (interview 4). Ook politieke verschillen spelen hier natuurlijk in mee (interview 2).

Tegelijkertijd zorgt het schrikbeeld rondom de windmolens in de Veenkoloniën (Bröring & Tollenaar, 2015) ervoor dat men het erover eens is dat inpassing “alleen maar tot geweld leidt” (interview 2). Respondenten voelen zich door deze casus al “belazerd en besodemieterd” (interview 3) door het Rijk, maar willen niet dat Drenthe door de verdeelsystematiek het “afvalputje” (interview 4) van Nederland wordt. Hierdoor lijken beide opties onwenselijk voor veel respondenten: inpassing door het Rijk stuit velen op basis van de geschiedenis tegen de borst, maar het voorkomen van inpassing door een extra taakstelling in te vullen hoeft ook niet op sympathie te rekenen.

In deze regio speelt het landelijke verdelvraagstuk ook op regionale schaal. De Drentse stedelijke gemeenten hebben relatief weinig buitengebied. Hierdoor ontstaat eveneens een situatie waarin de plattelandsgemeenten de elektriciteit van Assen, Emmen, Hoogeveen en Coevorden deels op moeten wekken. Zo wordt in Meppel bijvoorbeeld vastgesteld:

Meppel kan z'n problemen niet oplossen he. Als ik de maximale windenergie d'r neerzet die binnen de huidige wetgeving mogelijk is, en als ik alles wat groen is vol leg met zonnepanelen,... dan produceer ik de helft van de energie die we hier gebruiken (interview 2).

In de plattelandsgemeenten die door deze situatie meer dan hun eigen elektriciteitsbehoefte zouden moeten opwekken, wordt hier niet enthousiast op gereageerd. Onder gemeenten in Zuidoost-Drenthe leeft het sentiment “dan zullen wij de klos wel weer zijn” (interview 1) en ook de gemeenten waarin de plannen voor windmolens momenteel worden geïmplementeerd “staan niet te springen om de taakstelling over te nemen” (interview 6). De doelconsensus over het netwerkdoel is daarmee door twee factoren laag: er is weinig overeenstemming over de bijdrage die men regionaal aan het landelijke doel moet leveren en er zijn belangenverschillen over de wijze waarop deze bijdrage tussen de gemeenten verdeeld moet worden.

Fryslân

In de regio Fryslân spelen vergelijkbare vraagstukken. Op lange termijn bestaat er in de beleving van sommige respondenten overeenstemming. Als het gaat om een “stip op de horizon” (interview 7) vinden de deelnemers elkaar. Het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord wordt breed onderschreven als een wenselijk doel (interview 9). Wanneer het gaat over de specifieke Friese bijdrage aan de landelijke doelen, wordt de discussie heviger. Zoals een respondent het in lijn met de coderingen beschrijft: “Energieambitie is keihard achter de lange termijn ambitie staan en op korte termijn niks doen” (interview 7).

Het grootste discussiepunt rondom het netwerkdoel is op welke wijze Fryslân zich dient te verhouden tot de rest van het land. In de regio wordt opgemerkt: “als Friesland zit je in een positie... Daar wordt naar gekeken van, daar zou in principe iets meer kunnen dan in andere regio's” (interview 11). Het vraagstuk hieromtrent is vooral of Fryslân proactief extra taakstellingen moet gaan invullen, of moet wachten op taakstellingen vanuit het Rijk om ervoor te zorgen dat een sterkere onderhandelingspositie wordt vergaard. Het sentiment over deze verdelingssystematiek is bij sommige respondenten vergelijkbaar met de Drentse RES-regio:

Op het moment dat je hier... je landschap verknoeit door die [windmolens] neer te zetten doordat men aan de Zuidas zoveel stroom nodig heeft... De vraag is of daar voldoende draagvlak voor is. En ik denk dat dat gewoon niet zo is (interview 8).

De rol van de grote gemeenten is in Fryslân anders dan in Drenthe: gemeenten als Súdwest-Fryslân, Smallingerland, Heerenveen en Leeuwarden hebben zelf voldoende buitengebied om projecten rondom hernieuwbare elektriciteit te realiseren en hebben ook ambities op dat vlak. De provincie Fryslân heeft daarentegen in haar nieuwe coalitieakkoord opgenomen dat in principe aan het energieverbruik van de regio zelf voldaan wordt in de RES en dat extra taakstellingen alleen worden opgepakt wanneer het in de principes van de provincie past (Provincie Fryslân, 2019). Dit past niet in de opvattingen van een aantal gemeenten en

maatschappelijke organisaties, die Friesland als een koploper in de energietransitie zien (interviews 10 & 12). Deze ambitie om voorop te lopen is in Fryslân sterker aanwezig dan in Drenthe, maar wordt dus niet door iedereen gedeeld. Het laat zien dat er een lage doelconsensus bestaat binnen de Friese RES, zowel over de bijdrage aan de landelijke doelen als over de interne verdeling van de opgave.

Groningen

Doelconsensus is in Groningen, net als in Drenthe en Fryslân, een lastige kwestie. De politieke verschillen worden breed onderkend door de respondenten. “Het is bestuurlijk natuurlijk enorm gevoelig”, stelt een respondent (interview 13). Respondenten stellen in dat kader vast dat “verschillende partijen daar ook verschillend instaan” (interview 14) en dat “iedereen zijn eigen politieke kleur heeft” (interview 15). De provincie ziet er weinig in om onder te programmeren, omdat het Rijk dan tot inpassing over kan gaan. Dat wordt gezien als “Energieakkoord 2.0”, waarbij het Rijk net als in 2013 locaties aanwijst zonder met decentrale overheden in gesprek te gaan. “Daar ging het de vorige keer mis, toen zei iedereen van nou ja, we willen niet dat het aangewezen wordt, we willen de regie zelf nemen. Ja, dan moet je dat ook doen” (interview 13).

Deze verdelingsvraagstukken spelen eveneens tussen de gemeenten in Groningen. Gemeenten in de regio weten dat “als we gaan samenwerken in de RES, moeten wij dus de duurzame energie voor de gemeente Groningen produceren. En als ze iets verder om zich heen kijken in Nederland hebben ze ook al wel door dat we in Groningen als regio het ook nog een keer voor de Randstad moeten gaan doen. En dat geeft enige terughoudendheid” (interview 15). Een respondent uit een gemeente die de gevolgen van deze twee opgaven zou kunnen gaan merken, erkent dat er veel ruimte in zijn gemeente is. Tegelijkertijd vindt deze persoon niet “dat al die ruimte ingevuld moet worden met windmolens uit het westen of uit de hele regio [Groningen]” (interview 16).

Recent heringedeelde gemeenten als Het Hogeland (2019) en Westerkwartier (2018) hebben vaak nog geen duidelijk beleid op het gebied van energie (zie hoofdstuk 5). Gecombineerd met hun relatieve gebrek aan menskracht, bestaat daardoor de kans dat de gemeenten die de opgave het sterkst in moeten vullen de minste inbreng in de totstandkoming van de RES zullen krijgen. Het laat zien dat ook in deze regio geen overeenstemming bestaat over de te behalen doelen met het netwerk. Net als in de andere regio's leidt de RES tot onenigheid rondom de bijdrage van de regio aan de landelijke opgave en de invulling van deze bijdrage op lokaal niveau.

Rondom de netwerkdoelen ontstaat een zeer vergelijkbaar beeld in de drie regio's. In zowel Drenthe als Groningen en Fryslân zijn de politieke verschillen rondom de energietransitie groot. Over het algemeen is er weinig animo om extra taakstellingen in te vullen om verstedelijkte regio's tegemoet te komen. Binnen de regio's bestaat eveneens onenigheid over de verdeling van de opgave: in Drenthe en Groningen gaat dit om de dynamiek tussen de steden en het platteland, in Fryslân gaat dit over de verschillen in de mate waarin organisaties vinden dat Fryslân voorop moet lopen in de energietransitie.

De derde contingentiefactor is het aantal deelnemers aan de samenwerking. Provan & Kenis (2008) stellen dat een netwerk waarin maximaal zes tot acht partijen samenwerken kan worden geclassificeerd als een netwerk met een laag aantal deelnemers. Zij expliciteren niet wanneer het aantal deelnemers gematigd is en wanneer er sprake is van een hoog aantal deelnemers, terwijl ze wel onderscheid maken tussen een gematigd en hoog aantal deelnemers in hun voorwaarden waaronder netwerkvormen effectief kunnen zijn. Dit maakt het lastig om directe uitspraken over het aantal deelnemers te doen die op absolute wijze terugslaan op de theorie. Wel is het mogelijk om vergelijkenderwijs daar de drie regio's te kijken.

In het bepalen van het aantal deelnemers aan de RES is gekeken naar het aantal organisaties dat *vertegenwoordigd* is aan de besluitvormende tafels (arena's). Dit betekent dat organisaties die gezamenlijk een zetel bekleden in een besluitvormingsproces elk als een organisatie tellen. De besluitvormende tafels zijn in alle regio's verschillend. In Drenthe gaat het om de RES-stuurgroep. Ondanks dat er een regiegroep boven de stuurgroep zit, worden de besluiten genomen in de stuurgroep. Dit geldt ook voor de regio Fryslân: er is een regiegroep die het initiatief neemt, maar de VFG+-werkgroep neemt de besluiten. Ook in Groningen is het vooralsnog een tafel met alle bestuurders die de belangrijke besluiten neemt.

De regio Drenthe heeft gekozen om de wethouders, gedeputeerde en bestuursleden van de waterschappen samen aan tafel te zetten met de maatschappelijke organisaties, netbeheerders en bedrijven. Dit betekent dat er enerzijds twaalf gemeenten, een provincie en vier waterschappen vertegenwoordigd zijn en anderzijds drie netbeheerders (Rendo, Enexis en TenneT) en zes maatschappelijke organisaties. Dit brengt het aantal deelnemers op 26. In Fryslân bestaat de VFG+-groep uit de wethouders, de gedeputeerde, een vertegenwoordiger van Liander en een AB-lid van het waterschap. Dit komt uit op 21 deelnemers, die louter vanuit publieke organisaties komen. In Groningen zitten eveneens de wethouders, gedeputeerde en vertegenwoordigers van de waterschappen aan de besluitvormende tafel. Hiermee komt men uit op vijftien deelnemers, met dien verstande dat het betrekken van externe organisaties nog niet heeft plaatsgevonden.

De vierde en laatste contingentiefactor is de behoefte aan netwerkcompetenties. Deze valt onder meer te bepalen aan de hand van de complexiteit van de taak die het netwerk dient te vervullen en de mate waarin externe organisaties taken aan het netwerk opleggen (Provan & Kenis, 2008). Voor de RES in het algemeen is in hoofdstuk 3 duidelijk geworden dat het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord zeer complex is en dat de regionaal samenwerkende partijen op veel verschillende manieren van het Rijk afhankelijk zijn (Rijksoverheid, 2019a). Hierdoor is de behoefte aan netwerkcompetenties in alle regio's, zo ook in de drie geanalyseerde regio's, hoog.

6.4.3. De match tussen de omgeving en de netwerkvorm

In deze sectie is duidelijk geworden dat in elke regio een andere dominante netwerkvorm bestaat. In Drenthe gaat het om een leider-organisatie-netwerk, in Fryslân om een zelfsturend netwerk en in Groningen om een nog onduidelijke vorm. Deze drie vormen zijn geen ideaaltypische weergaven van de visualisering van Provan & Kenis (2008), maar vertegenwoordigen de netwerkvorm waarmee de regio's de meeste overeenkomsten

vertonen. Om die reden wordt van een *dominante* netwerkvorm gesproken, in plaats van de drie netwerken exclusief in een van de categorieën te plaatsen.

Als het gaat om de contingentiefactoren zijn de regio's veelal minder uiteenlopend. Alle regio's hebben een lage doelconsensus op netwerkniveau, een gemiddeld tot groot aantal deelnemers en een grote behoefte aan netwerkcompetenties. Op de achterliggende oorzaken voor deze constatering na is het enige verschil tussen de regio's de vertrouwensbasis. Deze is in Fryslân sterk, in Drenthe gematigd en in Groningen zwak. Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 18: Dominante netwerkvorm en contingentiefactoren in de drie regio's (Provan & Kenis, 2008)

Regio	Dominante netwerkvorm	Vertrouwen	Aantal deelnemers	Doelconsensus	Behoefte aan netwerkcompetenties
Drenthe	Leider-organisatie	Gematigd	26	Laag	Hoog
Fryslân	Zelf-regulerend	Hoog	21	Laag	Hoog
Groningen	Onduidelijk	Laag	15	Laag	Hoog

In hoofdstuk 2 werd al geconstateerd dat bepaalde netwerkvormen onder verschillende voorwaarden succesvol kunnen zijn (zie tabel 19).

Tabel 19: Contingentiefactoren voor de effectiviteit van een netwerkvorm (overgenomen van Kenis & Provan, 2008, p. 303)

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerkleden	Doelconsensus	Behoefte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

De mate waarin de dominante netwerkvormen aansluiten bij de contingentiefactoren verschilt per regio. Het leider-organisatie-netwerk in Drenthe past relatief goed bij de situatie die Provan & Kenis (2008) als ideaal voor deze netwerkvorm schetsen. De enige kanttekening is dat een leider-organisatie-netwerk volgens de auteurs minder goed met een behoefte aan netwerkcompetenties om kan gaan dan een NAO-netwerk. Tegelijkertijd is de rol van de provincie Drenthe als netwerkmanager actiever dan Provan & Kenis (2008) verwachten: waar zij verwachten dat een leider-organisatie niet snel zou investeren in netwerkcompetenties,

heeft de provincie Drenthe als enige deelnemer geïnvesteerd in het werkbureau en heeft zij eerst zelf de voorzitter van de stuurgroep ingehuurd.

Het zelfregulerende Friese netwerk heeft een minder goede match met de omgeving. Het hoge vertrouwen past goed bij deze vorm, maar op alle andere contingentiefactoren is de match zwakker. Zo is in tegenstelling tot de voorwaarden van de auteurs de doelconsensus laag, de behoefte aan netwerkcompetenties hoog en het aantal netwerkliden gemiddeld tot hoog.

Het Groningse RES-netwerk heeft een minder uitgesproken vorm dan in de andere twee regio's het geval is. Een NAO-netwerk zou een van de mogelijkheden zijn: dit sluit aan bij de grote Groningse behoefte aan netwerkcompetenties en het gemiddelde tot hoge aantal netwerkliden. Het lage vertrouwen past niet goed in een NAO-netwerk, maar dat geldt ook voor de andere vormen. Een leider-organisatie-netwerk heeft geen hoog vertrouwen nodig, maar wel een aantal partijen dat de leider vertrouwt. Dit is in Groningen niet aanwezig. Een zelfregulerend netwerk is geen goede optie: alle contingentiefactoren scoren in deze regio het tegenovergestelde van de voorwaarden van Provan & Kenis (2008).

Uit deze sectie blijkt dat de regio's Groningen en Fryslân niet voldoen aan de voorwaarde passende netwerkvorm. Groningen zou door de rol van Royal Haskoning DHV uit te breiden richting een NAO-netwerk kunnen bewegen en dit zou haar positie verbeteren. Fryslân zou in ieder geval weg moeten bewegen van het zelfsturende netwerk: zowel een leider-organisatie als een NAO is een optie in dat geval. Drenthe heeft een relatief goed passende netwerkvorm en voldoet deels aan de succesvoorwaarde. De genoemde nuances bij deze succesvoorwaarde leiden echter tot enige beperkingen rondom de uitspraken die in dit kader gedaan kunnen worden.

6.5. Reflectie

De resultaten van dit onderzoek zijn in bovenstaande secties gerapporteerd. Het proces dat geleid heeft tot deze rapportage is tot stand gekomen naar aanleiding van gemaakte keuzes rondom de theorie (hoofdstuk 2) en methodologie (hoofdstuk 4). Nu de resultaten van het onderzoek bekend zijn, is het mogelijk te reflecteren op de gemaakte keuzes hieromtrent. De ervaringen rondom deze scriptie hebben enkele inzichten opgeleverd. Eerst zullen twee pluspunten van het uitgevoerde onderzoek gegeven worden. Daarna zullen twee minpunten van het onderzoek uiteengezet worden.

Het eerste pluspunt van dit onderzoek is de keuze voor semigestructureerde interviews. De respondenten hebben over het algemeen zeer open geantwoord op de gestelde vragen. Doordat de vragen begonnen met een algemene vraag en indien nodig werden opgevolgd door meer specifieke vragen, is de respondenten ruimte gegund om hun verhaal kwijt te kunnen. Deze keuze is gemaakt omdat de verwachting was dat te specifieke vragen in een politiek gevoelig en lopend proces ertoe zouden leiden dat respondenten korte antwoorden zouden geven. Hoewel niet na te gaan is of een directere manier van vragen andere resultaten

heeft opgeleverd, is duidelijk dat de informatie uit de gekozen aanpak voldoende informatie heeft opgeleverd om het doel van de scriptie te verwezenlijken.

Het tweede pluspunt van het uitgevoerde onderzoek is dat verzadiging is opgetreden vanuit de interviews. In iedere regio werd na een aantal interviews duidelijk wat het beeld rondom een bepaalde succesvoorwaarde was. Ondanks de relatief open vraagstelling werden veelal dezelfde kenmerken in de basis benoemd, zij het met een verschillend oordeel in sommige gevallen. Dit leidt ertoe dat met relatieve zekerheid uitspraken gedaan kan worden over de wijze waarop de succesvoorwaarden in de drie regio's voorkwamen. Dit rechtvaardigt de keuze voor zes interviews per regio in drie regio's. Ondanks dat deze pluspunten van belang zijn, is ook een aantal minpunten rondom het onderzoek te identificeren.

Het eerste minpunt is de fase waarin de RES verkeerde tijdens de uitvoering van het onderzoek. In de eerste opzet van deze scriptie is uitgegaan van de op dat moment geldende planning, waarin de concept-RES voor de zomer van 2019 afgerond moest zijn. Het nieuwe Klimaatakkoord stelt dit uit tot 1 juni 2020 (Rijksoverheid, 2019a). Hierdoor zijn de samenwerkingsstructuren voor de RES al enigszins opgestart, maar is het onderhandelingsproces nog beperkt de diepte ingegaan. Dit maakt het meten van variabelen als procesmanagement en vertrouwen tussen deelnemers een beperkte weergave. Ook kon in hoofdstuk 5 geen analyse van de onderhandelingen worden uitgevoerd hierdoor.

Het tweede minpunt heeft te maken met de selectie van respondenten. Uit de respons blijkt dat veelal gemeenten en maatschappelijke organisaties die positief staan tegenover de energietransitie gereageerd hebben op de interviewverzoeken. Alle organisaties en gemeenten zijn benaderd en er is getracht een zo evenwichtig mogelijke selectie te maken op basis van de geformuleerde criteria. Toch is duidelijk dat er relatief weinig kritische partijen geïnterviewd zijn en relatief veel partijen die zich inzetten om de energietransitie te versnellen. Dit levert mogelijk een 'groene bias' op in de resultaten (zie bijlage 6 voor een indicatie van de respondenten).

6.6. Conclusie hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk is de vierde deelvraag beantwoord. Deze deelvraag luidt: *Hoe heeft de samenwerking rondom de Regionale Energiestrategieën in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen vorm gekregen in relatie tot de succesvoorwaarden voor governance networks?* De beantwoording van deze vraag leidt een interessant beeld op. In hoofdstuk 2 zijn vier succesvoorwaarden voor governance networks geïdentificeerd, welke in dit hoofdstuk als lens hebben gediend voor de analyse van de samenwerking in de drie regio's.

De eerste succesvoorwaarde, vertrouwen tussen deelnemers, komt in alle drie de regio's op een andere wijze voor. Het vertrouwen in Drenthe is gematigd: er bestaat een geschiedenis van samenwerking, maar deze is niet toegerust op een samenwerking met de politieke gevoeligheid van de RES. De onderlinge relatie tussen de deelnemers wordt als positief ervaren, maar er wordt verwacht dat er meer moeilijkheden zullen komen wanneer de onderhandelingen echt starten. In Fryslân is het vertrouwen hoog: de geschiedenis heeft vooral

door deelname aan de pilot-RES een positieve invloed op de samenwerking en de onderlinge relatie wordt unaniem als positief beschreven. Groningen heeft de meest negatieve perceptie van vertrouwen: het aardbevingsdossier en de bestuurscultuur bemoeilijken samenwerking in de RES en de lastige relatie tussen de stad en provincie Groningen enerzijds en het Ommeland anderzijds maken het oordeel van de respondenten over de onderlinge relatie eveneens negatief.

Als het gaat om procesmanagement, is Drenthe het meest actief. Deze regio heeft duidelijk de taken *exploring content*, *connecting* en *arranging* ingezet. In de provincie Fryslân lijkt de positieve vertrouwensbasis een reden om het rustig aan te doen met procesmanagement. Vanuit de pilot-RES is al aan informatieverzameling gedaan, maar van *connecting* is geen sprake. In Groningen is een externe procesbegeleider ingezet om de negatieve sfeer om te buigen. Deze begeleider houdt zich in ieder geval met *arranging*, *connecting* en *exploring content* bezig.

Van faciliterend leiderschap is alleen in Drenthe sprake. Drenthe is de enige regio waar een duidelijke leider bestaat die enige steun geniet bij de deelnemers aan de RES. Zolang de gedeputeerde procesmatig blijft sturen en niet in de val trapt de inhoud te gaan bepalen, blijft zijn leiderschap gedragen en faciliterend. In Fryslân is geen duidelijke leider of eenduidige netwerkmanager. In Groningen zijn de provincie en de gemeente Groningen leidend geweest in het proces, maar zij konden niet op steun rekenen van de andere partners. De leiderschapsrol is daarmee niet faciliterend, maar gebaseerd op de ongelijke verdeling van hulpbronnen die in hoofdstuk 5 duidelijk werd.

De netwerkvorm past in de drie regio's in verschillende mate bij de regionale omgeving. In Drenthe is de dominante vorm een leider-organisatie-netwerk. Deze vorm past relatief goed bij de contingentiefactoren. In Fryslân is het meest sprake van een zelfregulerende vorm die goed bij het hoge vertrouwen in de regio past, maar op alle andere factoren slecht scoort. In Groningen is de netwerkvorm onduidelijk, maar vertoont zij kenmerken van een zelfregulerend netwerk en een NAO-vorm. Gezien de omstandigheden in de regio zou het in Groningen het beste zijn een externe entiteit in het leven te roepen die zich bezighoudt met het netwerkmanagement.

Hoofdstuk 7: Slothoofdstuk

Deze scriptie heeft tot doel de totstandkoming van de Regionale Energiestrategieën rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen te beoordelen aan de hand van de succesvoorwaarden voor governance networks, teneinde aanbevelingen te doen over de manier waarop het beleidsinstrument Regionale Energiestrategie in de drie regio's succesvoller kan worden. In dit hoofdstuk wordt deze doelstelling verwezenlijkt door eerst de hoofdvraag te beantwoorden. Vervolgens worden deze resultaten in de discussie geïnterpreteerd en worden mogelijkheden voor vervolgonderzoek gegeven. Daarnaast worden op basis van de conclusie aanbevelingen aan de regio's gegeven om de succesvoorwaarden waar mogelijk beter te realiseren in de RES.

7.1. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe verhoudt de samenwerking in het kader van de Regionale Energiestrategieën rondom hernieuwbare elektriciteitsopwekking in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen zich tot de succesvoorwaarden voor samenwerking in governance networks?* Om deze hoofdvraag te beantwoorden, zijn in de voorgaande hoofdstukken vier deelvragen beantwoord. Deze sectie vat de antwoorden op de deelvragen kort samen en geeft uiteindelijk een integraal antwoord op de hoofdvraag.

In een governance network onderhandelen wederzijds afhankelijke organisaties uit verschillende sectoren binnen een bepaald raamwerk met elkaar om zo een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen (Torfing & Sørensen, 2014). Het samenwerken in netwerken komt de laatste decennia steeds meer op en is onderdeel van de *New Public Governance*-sturingsopvatting. Binnen deze opvatting wordt de overheid niet meer als de centrale actor gezien bij beleidsvorming en -uitvoering, maar als een van de actoren die deelnemen aan een samenwerking. De meer klassieke hiërarchische rol wordt bij NPG verruild voor een horizontale relatie tussen organisaties uit verschillende sectoren. NPG is een opvatting die geen rigide overgang betekent: de overheid blijft in sommige gevallen sturen op basis van hiërarchie en op basis van de markt. Dit levert een gelaagdheid van sturingsopvattingen op die relevant is gebleken in deze scriptie.

Een governance network kan volgens de literatuur succesvol zijn als voldaan wordt aan vier succesvoorwaarden (Ysa, Sierra & Esteve, 2014; Klijn, Edelenbos & Steijn; 2010; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Ansell & Gash, 2008). Ten eerste moet er vertrouwen bestaan tussen de deelnemende organisaties in een netwerk. Ten tweede dient er actief aan procesmanagement gedaan te worden. Het procesmanagement moet zich er in ieder geval op richten een gedeelde informatiebasis te creëren en om partijen met verschillende belangen te activeren en te verbinden binnen het netwerk. Indien er weinig vertrouwen tussen de deelnemers bestaat, kan procesmanagement hierbij helpen. Ten derde is faciliterend leiderschap gewenst. Een netwerk heeft baat bij een boegbeeld dat andere partijen op sleeptouw kan nemen. Tegelijkertijd moet het leiderschap

gericht zijn op het faciliteren van de samenwerking en niet op het inhoudelijk sturen van het netwerk. Ten slotte dient een netwerk op een manier te zijn vormgegeven die past bij de omgeving waar het netwerk zich in bevindt. Deze omgeving kan worden opgedeeld in vier contingentiefactoren: vertrouwen tussen de deelnemers, de behoefte aan netwerkcompetenties, het aantal deelnemers en de overeenstemming tussen de deelnemers over het te behalen doel. De match tussen de netwerkvorm en deze factoren is de laatste succesvoorwaarde. De vier succesvoorwaarden fungeren als het evaluatiekader voor de RES in de drie regio's.

Deze theoretische inzichten over netwerksamenwerking worden toegepast op de specifieke context van hernieuwbare elektriciteitsproductie in de regio's Drenthe, Fryslân en Groningen. Overheden kunnen op verschillende manieren sturen op de realisatie van hernieuwbare elektriciteitsproductie. Zo kunnen ze hiërarchische ingrepen doen op basis van een centralistisch juridisch kader, kunnen ze via subsidiëring de markt activeren door de liberalisering van de elektriciteitssector en kunnen ze samenwerkingen aangaan met andere organisaties die bij de realisatie van de elektriciteitstransitie betrokken zijn. In het Klimaatakkoord zijn ambitieuze doelen geformuleerd op het gebied van hernieuwbare elektriciteitsproductie op land: in 2030 moet 35 TWh stroom geproduceerd worden uit wind- en zonneparken op land, terwijl in 2018 9,7 TWh werd geproduceerd uit deze bronnen.

Om dit doel te realiseren proberen overheden in beginsel niet op basis van hiërarchie zoals in het Energieakkoord van 2013, maar op basis van samenwerking met andere organisaties tot beleid te komen. Dit is de basis voor de Regionale Energiestrategie. De RES moet leiden tot een van onderop geformuleerde en gedragen bijdrage aan het landelijke doel uit het Klimaatakkoord, waarbij de opgave niet per regio verdeeld is. De bijdragen van de regio's liggen dus niet op voorhand vast, maar de optelsom moet wel op 35 TWh uitkomen. Is dit met de eerste regionale bijdragen niet het geval, dan worden nieuwe taakstellingen verdeeld over de regio's. Mochten de regio's hier niet uitkomen, dan kan het Rijk overgaan tot inpassing (Rijksoverheid, 2019a). In dat geval ontstaat een spanning tussen sturing op basis van samenwerking (NPG) en sturing op basis van hiërarchie (PA).

Deze spanning kwam ook al naar voren in de woorden van minister Ollongren (Rijksoverheid, 2019b) die in de inleiding behandeld werden. Ze werpen een zogenoemde schaduw van hiërarchie (Héritier & Lehmkuhl, 2008) over de netwerksamenwerking in de RES. De drie regio's gaan voorafgaand aan de RES allemaal anders om met de inpassing van zonne- en windparken en deze omgang verhoudt zich op verschillende wijzen tot de RES. In Groningen is de provincie de belangrijkste partij: zij wijst gebieden aan voor windparken en stelt regels op voor het beleid van gemeenten rondom zonneparken. In Drenthe is deze sturing minder aan de orde en krijgen gemeenten, vooral op het gebied van zonneparken, meer ruimte. In Fryslân ligt de nadruk op ontwikkelingen van onderop, maar stelt de provincie wel kaders rondom windmolens op land. De RES legt de nadruk op samenwerking. De provincies Drenthe en Fryslân verhouden zich in hun huidige beleidspraktijk positiever tot deze samenwerking dan de provincie Groningen.

De basiskenmerken van de RES zijn verschillend ingevuld in de drie regio's, maar er ontstaan evenwel gelijkenissen. Wederzijdse afhankelijkheid is een belangrijke factor in de RES, maar zij komt in verschillende gradaties. Niet iedere deelnemer heeft even belangrijke of onvervangbare hulpbronnen tot haar beschikking en niet iedere actor die cruciale hulpbronnen (Enserink *et al.*, 2010) bezit, zit aan tafel bij de RES. De netbeheerders zijn vertegenwoordigd en ook overheden met voldoende ambtelijke capaciteit zitten aan tafel, maar het Rijk en projectontwikkelaars rondom zonne- en windenergie ontbreken. Via ruimtelijke ordening kunnen decentrale overheden locaties voor wind- of zonneparken verbieden of juist mogelijk maken, maar voor de daadwerkelijke totstandkoming van projecten zijn de financiële prikkels van de SDE-subsidie van het Rijk en de uitvoeringskracht van projectontwikkelaars nodig. Deze hulpbronnen ontbreken bij de drie onderzochte samenwerkingen. Dit maakt de RES in Noord-Nederland een voorwaarde-scheppende samenwerking die de uitvoering niet kan waarborgen.

Door het verschil in hulpbronnen ontstaat een machts-asymmetrie binnen de RES. Het zwaartepunt ligt op overheidspartijen met veel menskracht: er bestaan grote verschillen tussen de inzet die vooral gemeenten kunnen leveren op het gebied van ambtelijke capaciteit. Dit leidt ertoe dat grotere gemeenten veelal ambitieus en diepgaander energiebeleid hebben, terwijl kleine of recent heringedeelde gemeenten aan willen sluiten op landelijke en regionale afspraken of zelf nog geen inzet voor de RES hebben. De dynamiek rondom regionale afspraken met grootschalige projecten als wind- of zonneparken legt desondanks een grote opgave neer bij gemeenten met relatief veel ruimte qua grondgebied. Het risico ontstaat daardoor dat de partijen die het grootste deel van de opgave uit het Klimaatakkoord zullen realiseren, de kleinste bijdrage aan de totstandkoming van de strategie leveren. De met de RES beoogde bottom-up aanpak wordt daardoor beperkt.

De processen rondom de samenwerking zijn in alle regio's op een andere manier georganiseerd. In Fryslân wordt sterk voortgebouwd op bestaande samenwerkingsstructuren, terwijl Groningen en Drenthe een compleet nieuwe structuur opgetuigd hebben. Netwerkmanagement wordt in elke regio door andere partijen uitgevoerd: in Drenthe is het vooral de provincie die deze taken op zich neemt, terwijl de Groningse RES een extern bureau hiervoor heeft aangetrokken en er in Fryslân geen duidelijke procesmanager is aangewezen. De samenwerkingen beperken zich vooralsnog tot onderhandelingen over procesmatige zaken en over het als regio te bereiken doel. Dit heeft te maken met de onzekerheid die in de periode van onderzoek bestond over de vaststelling van het Klimaatakkoord.

De vier succesvoorwaarden zijn op verschillende wijzen aanwezig in de drie regio's. De verhouding tussen het evaluatiekader en de praktijk leidt daardoor in elke regio tot een verschillende beoordeling.

In de regio Drenthe is sprake van actief procesmanagement in opdracht van de provincie en is de gedeputeerde een duidelijke leider die vooralsnog als faciliterend wordt ervaren. De leider-organisatienetwerkform past eveneens bij de context waarin de deelnemers aan de RES gezien de hulpbronverdeling vooral naar de provincie kijken. Het vertrouwen tussen de deelnemers in de RES is gematigd te noemen: er bestaat wel een goede onderlinge relatie, maar de politieke verschillen zijn groot en de samenwerkingen die voorafgaand aan de RES zijn aangegaan gingen over minder politiek gevoelige dossiers dan de plaatsing van

wind- en zonneparken. Doordat actief procesmanagement toegepast kan worden in Drenthe, valt volgens de literatuur met het ontbreken van hoog vertrouwen om te gaan. De Drentse RES verhoudt zich dus positief tot het merendeel van de succesvoorwaarden voor governance networks.

In de regio Fryslân bestaat een sterk fundament van vertrouwen voor samenwerking: in de geschiedenis zijn al veel vergelijkbare samenwerkingen opgezet en de onderlinge relatie tussen de organisatie wordt unaniem als positief beschreven. De andere succesvoorwaarden komen echter niet terug in de Friese praktijk. Van procesmanagement is niet duidelijk sprake: er is in het verleden wel aan informatieverzameling gedaan, maar er is geen eenduidig beeld van de organisatie of organisaties die dergelijke taken op zich dienen te nemen, laat staan welke organisatie dat zou moeten doen. Ook leiderschap wordt niet gepercipieerd door de Friese respondenten. De netwerkvorm lijkt het meest op een zelfregulerende vorm en deze past niet bij de lage doelconsensus, de grote behoefte aan netwerkcompetenties en het hoge aantal deelnemers aan de Friese RES. Ondanks dat de startpositie van de RES in Fryslân beter was dan in Drenthe, verhoudt de praktijk zich in Fryslân negatief tot het merendeel van de succesvoorwaarden.

De regio Groningen kent een negatieve voorgeschiedenis als het gaat om de RES. De respondenten beschrijven een laag vertrouwen tussen de deelnemers: er is veel negativisme rondom eerdere samenwerkingen en de onderlinge relatie tussen vooral de stad Groningen en het Ommeland wordt als problematisch ervaren. Hierdoor is een extern bureau aangesteld voor het procesmanagement en dit lijkt de belangrijkste activiteiten (*exploring content* en *connecting*) in te gaan vullen. Dit zal echter moeten blijken wanneer het proces daadwerkelijk op gang komt. Van faciliterend leiderschap is geen sprake: de provincie en de gemeente Groningen worden op bepaalde momenten wel in een leidersrol gemanoeuvreerd door hun ambtelijke capaciteit, maar genieten onvoldoende vertrouwen van de andere deelnemers. De netwerkvorm is lastig te bepalen omdat de samenwerking in Groningen zich nog in een vroeger stadium bevindt dan in de andere twee regio's. De regio Groningen verhoudt zich dus positief tot de voorwaarde procesmanagement en negatief tot de voorwaarde vertrouwen tussen deelnemers. Van de andere twee voorwaarden lijkt nu ook geen sprake te zijn, maar de samenwerking is nog te pril om hier een echte conclusie over te trekken.

7.2. Discussie

In de discussie wordt gereflecteerd op de betekenis van dit onderzoek. Eerst worden de resultaten van het onderzoek geïnterpreteerd. Vervolgens worden beperkingen van het onderzoek gegeven. Ten slotte worden mogelijkheden voor vervolgonderzoek geïdentificeerd.

7.2.1. Interpretatie resultaten

De drie regio's hebben de samenwerking in de RES op verschillende wijzen ingericht en zij verhouden zich elk op een andere manier tot de succesvoorwaarden voor network governance. De mogelijke oorzaken en

gevolgen van deze verhouding worden in deze subsectie besproken. Er zijn twee opvallende punten die vanuit de conclusie naar voren komen.

Het eerste opvallende punt is de relatie tussen de geschiedenis en het heden. In hoofdstuk 3 werd aangegeven dat de Friese beleidspraktijk een sterk fundament heeft voor een samenwerking zoals de RES. In hoofdstuk 6 werd duidelijk dat ook de respondenten zeer positief waren over de samenwerkingen uit het verleden en de relatie tussen de organisaties binnen de RES. Toch is deze regio op alle andere voorwaarden negatief beoordeeld. In Groningen bestond het tegenovergestelde: een zeer negatieve voorgeschiedenis ging gepaard met een sterke beoordeling op de voorwaarde procesmanagement.

Dit lijkt erop te wijzen dat een regio waarin onderling spanningen bestaan een sterkere incentive heeft om procesmanagement, leiderschap en een passende netwerkvorm op te zetten. Regio's met een sterke vertrouwensbasis zouden in die situatie meer achterover leunen en er vanuit gaan dat de samenwerking positief zal uitwerken. Dit staat haaks op de bevindingen van Ansell & Gash (2008), die een vicieuze cirkel voorspellen, waarbij een positieve geschiedenis tot succesvollere samenwerking leidt en waarbij een negatieve geschiedenis tot meer problemen leidt. In dit geval zou de cirkel juist andersom zijn: een negatieve voorgeschiedenis leidt tot extra aandacht voor de inrichting van de samenwerking en daardoor tot een sterkere invulling van de succesvoorwaarden en *vice versa*.

Het tweede opvallende punt is de rolverdeling rondom het leiderschap in de drie regio's. Voorafgaand aan de analyse is in hoofdstuk 3 vastgesteld dat de provincie Drenthe allerm minst sturend optreedt in de regionale energietransitie. Logischerwijs zou dan gedacht worden dat de provincie binnen de RES ook het initiatief aan gemeenten en maatschappelijke organisaties zou laten, maar de provincie Drenthe heeft zich opgeworpen als leider en netwerkmanager van de RES. In Groningen stelde de provincie zich juist sturend op tegenover gemeenten, maar houdt zij zich expliciet op de achtergrond binnen de RES. Fryslân heeft een breed scala aan ambitieuze gemeenten en politici, maar vindt geen leider binnen haar samenwerkingsverband. In de drie regio's lijkt te taakverdeling daardoor erg contextspecifiek: in Drenthe heeft de provincie als enige partij de benodigde hulpbronnen, in Groningen bestaan te veel onderlinge spanningen voor het aanwijzen van een leider en in Fryslân wordt geen echte keuze gemaakt als het gaat om leiderschap en netwerkmanagement. De bestaande beleidspraktijk speelt wel mee in de rolverdeling binnen de RES, maar wordt dus geflankeerd door andere factoren die van invloed zijn.

7.2.2. Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek heeft getracht de RES in drie vergelijkbare regio's te evalueren op basis van de wetenschappelijke literatuur rondom governance networks. Ondanks dat de beantwoording van de hoofdvraag een duidelijk beeld van de drie netwerken oplevert, is een aantal beperkingen te identificeren.

Ten eerste is het onderzoek uitgevoerd in een fase waarin de onderhandelingen voor de RES nog niet volledig van start waren. Dit geeft een perspectief op de startpositie die de regio's hebben, maar biedt een onvolledig beeld als het gaat om bijvoorbeeld de netwerkvorm en procesmanagement. Deze twee zaken zijn in de regio's beperkt uitgekristalliseerd, waardoor het onderzoek in sommige gevallen vooral uitgaat van

voorgenomen procesmanagement en niet van uitgevoerd procesmanagement. Voor de doel- en vraagstelling van deze scriptie leverde dit geen problemen op, maar voor een volledige procesevaluatie van de RES zou langer over de schouders van de deelnemers meegekeken moeten worden.

Ten tweede biedt deze scriptie geen zicht op de effectiviteit en doelmatigheid van de netwerken. Door de uitgevoerde procesevaluatie te koppelen aan een productevaluatie, kan enerzijds getoetst worden of aanwezigheid van de succesvoorwaarden daadwerkelijk leidt tot succesvollere netwerken. Hierbij zou het uiteindelijke product (de Regionale Energiestrategie) getoetst kunnen worden. Deze toetsing blijft door de fase waarin de RES zich bevindt achterwege. Vanuit een wetenschappelijk perspectief zou het interessant zijn de relatie tussen het proces en het product te toetsen, maar de praktijk liet dit mede door het uitstel van de vaststelling van het Klimaatakkoord niet toe. Anderzijds is de doelmatigheid een belangrijk element van de RES dat niet onderzocht kon worden in deze scriptie: de kosten van de samenwerking, bijvoorbeeld in tijd, menskracht, externe inhuur of verwaarlozing van andere beleidskwesties, had in dat geval gerelateerd kunnen worden aan het realiseren van de succesvoorwaarden.

7.2.3. Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de Regionale Energiestrategie in relatief vergelijkbare regio's zeer verschillende vormen aan kan nemen. De drie regio's verhouden zich dan ook sterk verschillend tot de uit de bestuurskundige literatuur geïdentificeerde succesvoorwaarden. Het uitgevoerde onderzoek in het kader van deze masterscriptie biedt een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

Het eerste aanknopingspunt is een diepere analyse van de rol die conflict en belangenverschil spelen in governance networks. Uit de literatuur die in hoofdstuk 2 is behandeld ontstaat enerzijds een beeld waarin een harmonieuze, vrijwillige samenwerking ontstaat in netwerken. Zo stellen Provan & Kenis (2008) dat “when goal consensus is extremely low, there may be little point to network involvement at all” (p. 240). Anderzijds verbinden auteurs als Klijn & Koppenjan (2016) de opkomst van netwerken aan het oplossen van wicked problems, waarbij intrinsieke kenmerken zijn dat er geen overeenstemming bestaat over de relevante kennis en dat er veel verschillende belangen zijn rondom het probleem.

Het roept de vraag op hoe theorieën over netwerken die zich veelal met dit soort problemen bezighouden van de premisse uit kunnen gaan dat er veel overeenstemming bestaat over de te bereiken doelen in een netwerk. Met andere woorden lijkt de ontologische grondslag van veel onderzoek naar governance networks niet altijd even goed toegerust op de praktijk waar netwerksamenwerkingen zoals de RES mee te maken krijgen. Netwerken zijn in sommige gevallen, zeker in het geval van de RES, opgelegde samenwerkingen die een van tevoren gedefinieerd doel moeten realiseren en een interventie van een hogere overheid riskeren als dit niet bewerkstelligd wordt. Deze meer opgelegde netwerken kennen een andere dynamiek dan ideaaltypische, spontaan ontstane netwerken. Deze dynamiek komt in de literatuur niet altijd even sterk terug. Vervolgonderzoek zou naar een typologie van netwerken toe kunnen werken die de verschillen tussen de twee behandelde typen in ieder geval expliciteert.

Bovendien is een fundament voor de RES die overeenkomt met het ideaalbeeld uit de theorie niet altijd een garantie voor succes. In de drie onderzochte regio's verhoudt de regio Fryslân met de sterkste vertrouwensbasis en de meest vergevorderde samenwerkingsstructuren zich het minst positief tot de succesvoorwaarden voor samenwerking in netwerken. Tegelijkertijd heeft de regio waarin men zeer weinig vertrouwen in elkaar heeft de doelen rondom duurzame energie voor 2020 al ruimschoots gehaald. Hieruit kan de bredere vraag gesteld worden of een harmonieuze basis voor samenwerking wel altijd de beste startpositie is voor effectief beleid.

Het tweede aanknopingspunt is de rol van de gelaagdheid van sturingsopvattingen binnen governance networks. *New Public Governance* wordt veelal in een adem genoemd met netwerken (Klijn & Koppenjan, 2016; Osborne, 2006). Dit is een logische gang van zaken, omdat het uitvoeren van beleid door samenwerking in een netwerk perfect past in de sturingsopvatting die bij NPG hoort. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn dat hiërarchische en marktgeoriënteerde sturingsmechanismen in grote mate bepalen wat de speelruimte voor een netwerk zoals de RES is. Het opzetten van een samenwerking die juridisch niet verankerd is past goed in NPG, maar wordt beperkt door de juridische kaders die vanuit een PA-opvatting zijn ingevoerd en nog steeds gelden en door de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt die vanuit een NPM-opvatting zijn intrede heeft gedaan. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de wijze waarop netwerken om zouden kunnen gaan met deze gelaagdheid van sturingsopvattingen.

Een van de belangrijkste onderdelen hiervan is de schaduw van hiërarchie. Torfing & Sørensen (2014) noemen dit element van governance networks in hun definitie en ook Héritier & Lehmkuhl (2008) schenken hier aandacht aan, maar de precieze werking van deze dreigende ingreep van overheidspartijen is onduidelijk. Ondanks dat in de literatuur vastgesteld wordt dat hiërarchische sturing door overheden minder effectief is geworden (Klijn, 2008), is deze wijze van sturing ook binnen governance networks springlevend (McGuire & Agranoff, 2011). De spanning tussen hiërarchie en *Public Administration* enerzijds en samenwerking en *New Public Governance* anderzijds is een fundamenteel punt in de RES: de regionale partners wordt de kans geboden samen tot een regionaal aanbod te komen, maar tegelijkertijd heeft het Rijk het einddoel bepaald en is duidelijk dat ingegrepen wordt wanneer dit doel uit zicht raakt.

In het geval van de RES heeft de dreiging van inpassing door de Rijksoverheid twee gevolgen. Enerzijds ontstaat bij vooral ambitieuze partijen een sentiment waarbij de regio zelf de regie wil houden om interventies van het Rijk te voorkomen. Anderzijds ontstaat bij minder ambitieuze partijen de reflex om inpassing uit te lokken en zo de verantwoordelijkheid op den duur bij het Rijk neer te kunnen leggen (*cf.* Pollitt & Bouckaert, 2004). Dit terwijl de Rijksoverheid de regio's meegeeft om de ambitieuze optie aan te houden (Rijksoverheid, 2019a). Vervolgonderzoek zou de voorwaarden waaronder deze gevolgen optreden kunnen uitdiepen.

7.3. Aanbevelingen

In de conclusie is een beoordeling gegeven van de drie samenwerkingen rondom de RES in Noord-Nederland. Op basis van deze beoordelingen is een aantal aanbevelingen te formuleren. Deze worden hieronder uiteengezet.

7.3.1. Algemene aanbeveling: zet de kritieke actoren aan tafel

Uit de analyse is gebleken dat er actoren met cruciale hulpbronnen niet betrokken zijn bij de RES. Zo zijn de projectontwikkelaars met hun uitvoeringskracht niet betrokken en zit het Rijk ondanks haar grote financiële en juridische hulpbronnen in de drie regio's niet aan tafel. Governance networks zijn gericht op het samenbrengen van wederzijds afhankelijke actoren om een maatschappelijk probleem op te lossen (Torfing & Sørensen, 2014). Om het maatschappelijke probleem dat ten grondslag ligt aan de RES op te lossen, is het van belang dat zoveel mogelijk relevante partijen aan tafel zitten. De transitie van een overwegend fossiele naar een hernieuwbare stroomvoorziening is daarom gebaat bij het betrekken van de partijen die de cruciale hulpbronnen bezitten.

De provincies, gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het betrekken van partijen bij de Regionale Energiestrategie (IPO, 2018). Om de RES succesvoller te maken, dienen deze partijen de Rijksoverheid en projectontwikkelaars voor wind- en zonneparken aan tafel uit te nodigen. In het geval van het Rijk kan dit via de ministeries (Economische Zaken en Binnenlandse Zaken) die zich met de RES bezig houden. In het geval van de projectontwikkelaars zou, net als bij vertegenwoordigers uit andere sectoren, gekeken moeten worden naar koepelorganisaties. Organisaties als Holland Solar zouden in dat kader een uitstekende bijdrage aan de RES kunnen leveren. Zij zouden enerzijds mede-eigenaar van het voorliggende probleem kunnen worden. Anderzijds zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de uitvoering van de RES, bijvoorbeeld op het gebied van inwonersparticipatie. Dit waarborgt de kwaliteit van de uitvoering van de RES en past in de ideeën rondom *New Public Governance*.

7.3.2. Aanbeveling voor de regio Drenthe: waak voor te sterke provinciale sturing – activeer gemeenten en maatschappelijke organisaties

De resultaten van deze scriptie wijzen erop dat de provincie Drenthe de netwerkmanager van de Drentse RES is en dat de gedeputeerde als leider van het geheel wordt gezien. Tegelijkertijd wordt de positie van de provincie als complex beschreven, omdat inhoudelijke sturing door een ambitieuze gedeputeerde met minder enthousiasme wordt ontvangen. Actief procesmanagement en faciliterend leiderschap zijn belangrijk bij netwerksamenwerkingen (Ansell & Gash, 2008; Ysa, Sierra & Esteve, 2014). Tegelijkertijd wordt in de literatuur benadrukt dat de samenwerking in een netwerk gebaat is bij een zachte, procesmatige vorm van sturing (Torfing, 2007) en dat faciliterend leiderschap uitdrukkelijk op het bevorderen van communicatie tussen de actoren gericht dient te zijn (Fryer, 2012).

Om de RES succesvol te maken in Drenthe, is het daarom van belang dat de provincie haar huidige procesmatige rol blijft vervullen en dat het leiderschap eveneens procesmatig blijft. Wanneer de onderhandelingen van start gaan en de ambities van de gedeputeerde en de provincie uit zicht lijken te verdwijnen, kan een inhoudelijke interventie vanuit de theorie geredeneerd averechts werken. Het is van belang om de inhoudelijke sturing te vermijden, maar om dat te bewerkstelligen zullen gemeenten en maatschappelijke partijen de inhoudelijke discussie moeten oppakken. De provincie heeft meer capaciteit dan de rest van de deelnemers en beheert het netwerkmanagement. Het is daarom wenselijk om als provincie het netwerkmanagement erop te richten dat gemeenten in een startpositie komen voor een vruchtbare samenwerking in de RES. Dit activeren van deelnemers kan gezien worden als een vorm van *connecting* (Klijn & Koppenjan, 2016) en kan vorm krijgen door het leveren van informatie of het beschikbaar stellen van capaciteit.

7.3.3. Aanbeveling voor de regio Fryslân: stel een energie-boegbeeld aan als RES-leider

De resultaten van deze scriptie laten zien dat respondenten in de regio Fryslân geen duidelijk leiderschap ervaren. In tegenstelling tot de regio's Drenthe en Groningen, bestaan in Fryslân veel bestuurders die deze rol op zich zouden kunnen nemen. Uit de interviews blijkt verder dat een deel van de respondenten niet nagedacht heeft over de wenselijkheid van een leider in de RES en dat een ander deel van de respondenten het een gemiste kans vindt dat er geen persoon is opgestaan om deze taak op zich te nemen. Volgens de bestuurskundige literatuur is een netwerksamenwerking sterk gebaat bij faciliterend leiderschap (Ansell & Gash, 2008; Ysa, Sierra & Esteve, 2014).

Om deze reden zou de regio Fryslân er goed aan doen om een Fries boegbeeld aan te stellen als RES-leider. Een faciliterende leider wordt gedragen door de deelnemers in de samenwerking en is vooral bezig met de procesmatige kant van het netwerk. Deze persoon zou daarom aangesteld moeten worden door de Friese VFG-werkgroep die de besluiten rondom de RES neemt. De keuze zou kunnen vallen op een van de wethouders van de grotere Friese gemeenten, omdat er uit het onderzoek geen vertrouwensbreuken tussen deze partijen en de rest van de deelnemers lijkt te bestaan. Ook zou bijvoorbeeld een oud-politicus een optie kunnen zijn voor het leiderschap.

7.3.4. Aanbeveling voor de regio's Fryslân en Groningen: ga onderling in gesprek over een sterker gecentraliseerde netwerkvorm

Uit deze scriptie blijkt dat de netwerkvormen in de provincies Groningen en Fryslân niet optimaal matchen met hun omgeving. De Groningse vorm is nog niet duidelijk uitgekristalliseerd. De Friese vorm heeft de meeste overeenkomsten met een zelfregulerend netwerk. Gezien de lage doelconsensus die in beide regio's bestaat, de grote behoefte aan netwerkcompetenties die uit de landelijke opdracht voortvloeit en het grote en groeiende aantal deelnemers aan de RES, is een zelfregulerend netwerk in deze twee casussen ineffectief (Provan & Kenis, 2008).

Om deze reden zouden de twee regio's er het beste aan doen om een meer gecentraliseerde vorm van netwerkmanagement te kiezen. In Fryslân kan dit in de vorm van een leider-organisatie of middels een externe entiteit. Voor de eerste vorm is het van belang dat er een organisatie is die onder de deelnemers voldoende vertrouwen geniet. Voor de tweede vorm dient er een externe entiteit te zijn die deze vertrouwensbasis kan overleggen. Welke keuze gemaakt wordt, kan het beste in de RES zelf besproken worden. Dat er centralisering op dient te treden, is desondanks duidelijk. In Groningen is een leider-organisatie geen goede optie, omdat de organisaties die het netwerkmanagement op zich kunnen nemen onvoldoende vertrouwen genieten van de deelnemers. Daarom zou het verstandig zijn om een externe partij exclusief het netwerkmanagement te laten uitvoeren.

7.3.5. Aanbeveling voor de regio Groningen: investeer gezamenlijk in het betrekken van partijen met onvoldoende menskracht

De regio Groningen wordt blijkens de analyse gekenmerkt door een grote ongelijkheid in menskracht tussen de organisaties. Hierdoor worden de provincie Groningen en de gemeente Groningen in een ongedragen leidersrol gemanoeuvreerd, terwijl kleinere of recent heringedeelde gemeenten nauwelijks een inhoudelijke bijdrage leveren aan de RES.

Vanuit zowel de theoretische als de beleidsmatige achtergrond van de RES is deze gang van zaken onwenselijk. De theorie rondom *New Public Governance* is gericht op het betrekken van verschillende actoren op basis van een horizontale relatie (Osborne, 2006). De RES is een uiting van NPG die mede als reactie op het Energieakkoord van 2013 is vormgegeven. De centralistische aanpak van de Rijksoverheid en de provincies liet gemeenten bij tijd en wijlen langs de zijlijn staan. Wanneer de ongelijkheid in de Groningse RES op deze manier blijft voortbestaan, blijft een hiërarchische structuur voortbestaan tussen de partijen met en de partijen zonder menskracht. Hierdoor wordt de horizontale relatie tussen de partijen die ten grondslag ligt aan NPG doorkruist.

Om deze redenen dient de regio Groningen ervoor te zorgen dat kleinere of recent heringedeelde gemeenten een actievere rol krijgen in de RES. Zoals de gemeente Groningen en de provincie van het Ommeland afhankelijk zijn voor de realisatie van hun energiebeleid, zijn de gemeenten in het Ommeland van de middelen en capaciteit van de provincie en de Stad nodig voor de realiseren van hun inbreng in de RES. Deze wederzijdse afhankelijkheid rechtvaardigt een investering vanuit de samenwerkende partners in de RES, waarbij de partijen met de meeste middelen investeren in extra menskracht voor de partijen met minder middelen. De inzet van de middelen zou via Royal Haskoning naar een vertegenwoordiging van de gemeenten in het Ommeland kunnen gaan, of er zou een aparte RES-taskforce opgezet kunnen worden die vanuit het regionale belang handelt.

Bibliografie

- Abma, T. A. (2006). The practice and politics of responsive evaluation. *American journal of evaluation*, 27(1), 31-43.
- Akerboom, S. (2019). Nieuw instrumentarium in de energietransitie: Regionale Energie Strategie en Warmtevisie. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 3(31), 1-11.
- Akerboom, S., & van der Linden, F. (2018). Ruimtelijk beleid voor de energietransitie: centraal wat moet? Een studie naar het omgevingsrechtelijk overheidsinstrumentarium in de energietransitie. *Tijdschrift voor omgevingsrecht*, 2, 84-94.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Barnard, C. I. (1968). *The functions of the executive* (Vol. 11). Harvard University Press.
- Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Boomsma, H. (2018). *Duurzame energie in Nederland*. Utrecht: Academische Uitgeverij Eburon.
- Breukers, S., & Wolsink, M. (2007). Wind energy policies in the Netherlands: Institutional capacity-building for ecological modernisation. *Environmental Politics*, 16(1), 92-112.
- Bröring, H. & Tollenaar, A. (2015). *Vechten tegen windmolens: falende inspraak*. In: A. T. Marseille, A. C. M. Meuwese, F. C. M. A. Michiels, & J. C. A. de Poorter (Eds.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht: Opstellen aangeboden aan prof.mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht* (293-311).
- CBS (2018). *Hernieuwbare elektriciteit; productie en vermogen*. Geraadpleegd op 19 maart 2019, via <https://statline.cbs.nl/Statweb/selection/?VW=T&DM=SLNL&PA=82610ned&D1=a&D2=0-10%2c13-14&D3=25-28&HDR=T&STB=G1%2cG2>
- CBS (2019a). *Regionale kerncijfers Nederland*. Geraadpleegd op 20 april 2019, via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?fromstatweb>
- CBS (2019b). *Zonnestroom; vermogen bedrijven en woningen, regio*. Geraadpleegd op 11 mei 2019, via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84518NED>
- Compendium voor de Leefomgeving (2017). *Windvermogen in Nederland, 1990-2017*. Geraadpleegd op 3 mei 2019, via <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0386-windvermogen-in-nederland>
- Dal Molin, M., & Masella, C. (2016). Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. *Journal of Management & Governance*, 20(4), 823-849.
- De Baas, J. H. (1995). *Netwerksituaties*. In: J.H. De Baas, *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid* (pp. 224-242).
- DeGroff, A., & Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. *New Directions for Evaluation*, 124(1), 47-60.
- Doorewaard, H., & Verschuren, P. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Edelenbos, J., Klijn, E. H., & Steijn, B. (2011). Managers in governance networks: How to reach good outcomes?. *International Public Management Journal*, 14(4), 420-444.
- Enserink, B., Kwakkel, J., Bots, P., Hermans, L., Thissen, W., & Koppenjan, J. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Utrecht: Eleven International Publishing.

- Europese Commissie (2018). *Renewable energy directive*. Geraadpleegd op 6 augustus 2019, via <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive>
- Eurostat (2019). *Share of renewable energy in the EU up to 17.5% in 2017*. Geraadpleegd op 8 april 2019, via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/8-12022019-AP>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fryer, M. (2012). Facilitative leadership: drawing on Jürgen Habermas' model of ideal speech to propose a less impositional way to lead. *Organization*, 19(1), 25-43.
- Friese Energiestrategie (2017). *Friese Energiestrategie*. Geraadpleegd op 2 mei 2019, via <https://frieseenergiestrategie.nl/site/download/0hzpp8sXTUo2>
- Gemeente Aa en Hunze (2018). *Samen doen! Collegeprogramma 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.aaenhunze.nl/Bestuur/College_van_burgemeester_en_wethouders/Collegeprogramma_2018_2022_Samen_Doen_pdf_2_MB
- Gemeente Ameland (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.ameland.nl/bestuur/collegeprogramma_42566/
- Gemeente Assen (2018). *Samen duurzaam verder. Bestuursakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.assen.nl/sites/default/files/Bestuursakkoord%20gemeente%20Assen%202018-2022%20%28473kB%29_0.pdf
- Gemeente Borger-Odoorn (2018). *Vertrouwd, vernieuwend, vooruit! Coalitieakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via <https://gemeentebelangen-borger-odoorn.nl/gbo/coalitieakkoord/>
- Gemeente De Wolden (2018). *Duurzaam, doen en dichtbij. Collegeprogramma 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.dewolden.nl/raad-en-college/collegeprogramma-2018-2022_43946/
- Gemeente Delfzijl (2018). *De bel voor de laatste ronde! Coalitieakkoord 2018-2021*. Geraadpleegd op 21 juni 2019, via https://www.delfzijl.nl/over-de-gemeente/collegeprogramma_43532/
- Gemeente Emmen (2018). *Collegeprogramma 2018-2022: Samen investeren*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via <https://gemeente.emmen.nl/sites/default/files/Collegeprogramma%202018-2022.pdf>
- Gemeente Groningen (2019). *Gezond, groen, gelukkig Groningen. Coalitieakkoord 2019-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://gemeente.groningen.nl/coalitieakkoord>
- Gemeente Harlingen (2018). *Bouwen aan een betere toekomst. Bestuursakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://www.harlingen.nl/document.php?m=95&fileid=56950&f=b1dcd8e166630cd4e273c2349c091290&attachm ent=0>
- Gemeente Het Hogeland (2019). *Doar gruit en bluit! Collegeprogramma 2019-2022*. Geraadpleegd op 8 juni 2019, via <https://hethogeland.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-burgemeester-en-wethouders/coalitieakkoord.html>
- Gemeente Heerenveen (2018). *Duurzaam doorontwikkelen: Samen aan de slag in Heerenveen. Hoofdlijnenakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://www.heerenveen.nl/wp-content/uploads/2018/06/Hoofdlijnenakkoord-2018-2022.pdf>
- Gemeente Hoogeveen (2018). *Daadkracht, netwerk, ambitie. Collegeprogramma 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.hoogeveen.nl/bis/Raad_en_College/College_van_B_W/Collegeprogramma_2018_2022
- Gemeente Loppersum (2018). *Raadsakkoord 2018-2021. Duurzaam, sociaal: Natuurlijk Loppersum*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.loppersum.nl/bestuur-organisatie/raadsakkoord-2018-2021_41604/

- Gemeente Meppel (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.meppel.nl/Bestuurenorganisatie/Burgemeester_wethouders/Bestuursprogramma/Coalitieakkoord_gemeente_Meppel_2018_2022/Coalitieakkoord_Meppel_2018_2022
- Gemeente Midden-Drenthe (2018). *Sociaal en ondernemend Midden-Drenthe. Coalitieakkoord Midden-Drenthe 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via <https://www.middendrenthe.nl/website/document/docnr/4554276/coalitieakkoord>
- Gemeente Noardeast-Fryslân (2019). *Trochpakke! Mei elkoar fourút*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://noardeast-fryslan.nl/sites/default/files/2019-01/Noardeast-Fryslan_coalitieagenda_LR.pdf
- Gemeente Oldambt (2018). *Anders maken we samen! Coalitieakkoord Oldambt 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via <https://www.gemeente-oldambt.nl/coalitieakkoord>
- Gemeente Opsterland (2018). *Brêge nei de takomst. Voor een duurzaam, leefbaar en sociaal Opsterland*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.opsterland.nl/Inwoners/Actueel/Actueel/Coalitieakkoord_2018_2022:bJo24ZSiTeKUCek37NKk8Q
- Gemeente Pekela (2018). *Meer begrip, meer tolerantie, meer vriendschap. Partijenakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via <https://www.pekela.nl/dsresource?objectid=3bf28b63-8c5a-4285-b6cf-1d2852574dc2&type=pdf&&>
- Gemeente Smallingerland (2018). *Hoofdlijnenakkoord Bestuursperiode 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.smallingerland.nl/Onderwerpen/Bestuur_en_organisatie/College_van_Burgemeester_en_Wethouders/Hoofdlijnenakkoord_6_6_2018.pdf
- Gemeente Stadskanaal (2018). *Stadskanaal Koersvast: Nait soezen, moar doun*. Geraadpleegd op 9 juni 2019 via <https://www.stadskanaal.nl/bestuur-organisatie/college-van-bw/bestuursakkoord.html>
- Gemeente Súdwest-Fryslân (2018). *SWF ontwikkelt en verduurzaamt. Hoofdlijnenakkoord Bestuursperiode 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://pdc.sudwestfryslan.nl/htdocs/wp-content/uploads/2018/10/Coalitieakkoord-2018-2022-SWF-Ontwikkelt-en-Verduurzaamt.pdf>
- Gemeente Terschelling (2018). *Samen aan de slag. Startdocument 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://bestuur.tererschelling.nl/bestuur/coalitieakkoord_3995/
- Gemeente Veendam (2018). *Ondernemend met de menselijke maat. Coalitieakkoord 2018*. Geraadpleegd op 11 mei 2019, via <https://www.veendam.nl/dsresource?objectid=8bce9e00-5c1e-400d-84f9-5b0ee11f37a6&type=pdf&&>
- Gemeente Waadhoeke (2018). *Nije grinzen, nije kânsen. Coalitieakkoord Waadhoeke 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.waadhoeke.nl/fileadmin/bestanden/Coalitieakkoord_Waadhoeke_2018-2022.pdf
- Gemeente Westerkwartier (2018). *Samen Westerkwartier maken! Coalitieakkoord gemeente Westerkwartier 2019-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.westerkwartier.nl/bestuur-organisatie/documenten-bestuur-en-organisatie_3622/item/coalitieakkoord_2542.html
- Gemeente Westerveld (2018). *Grensverleggend besturen: uitgangspunt en samenlevingsakkoorden Westerveld*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, via https://www.gemeentewesterveld.nl/Bestuur_en_organisatie/College_van_B_W/College/Grensverleggend_besturen_uitgangspunten_en_samenlevingsakkoorden_2018_2022.pdf
- Gemeente Weststellingwerf (2018). *Weststellingwerf, de kracht van Samen en Doen. Collegeprogramma 2018-2022*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via https://www.weststellingwerf.nl/organisatie/collegeprogramma-2018-2022-pdf_42188/
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.

- Giest, S. (2015). Comparative Analysis of Sweden's Wind Energy Policy: The Evolution of "Coordinated" Networks. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4), 393-407.
- Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of public policy*, 28(1), 1-17.
- Herweijer, M. (2019). *Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid?*. In: Binnema, H. & Vollaard, H. (Eds.) (2019), *Provinciale Politiek: de provincies democratisch getoetst* (161-176).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hoppe, R. & Hisschemöller, M. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.
- Hoppe, T., Van Bueren, E. & Sanders, M. (2016). Besluit themanummer 'Energietransitie en lokaal bestuur'. *Bestuurswetenschappen*, 70(3), 75-79.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). *Het network-governance-perspectief*. In T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (296-312). Amsterdam: Boom Academic.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J.F.M. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making* (Vol. 40). Londen: Routledge.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Geraadpleegd op 1 december 2018, via <http://linker2.worldcat.org/ru.idm.oclc.org/?jHome=https%3A%2F%2Fru.idm.oclc.org%2Flogin%3Furl%3Dhttps%3A%2F%2Fwww.taylorfrancis.com%2Fbooks%2F9781134586974&linktype=best>.
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Londen: Sage.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Geraadpleegd op 21 maart 2019, via https://repub.eur.nl/pub/38372/Metis_183082.pdf.
- Kushner, S. (1996). The limits of constructivism in evaluation. *Evaluation*, 2(2), 189-200.
- Leeuwarder Courant (2019). *'Niemand in Friese coalitie wilde de portefeuille Energie en Milieu'*. Geraadpleegd op 6 augustus 2019, via https://www.lc.nl/friesland/leeuwarden/Niemand-in-Friese-coalitie-wilde-de-portefeuille-Energie-en-Milieu-24592178.html?utm_medium=article_sharing&utm_source=email
- LTO Noord (2017). *Samen naar een energieneutrale agrarische sector*. Geraadpleegd op 1 juni 2019, via https://www.ltonoord.nl/-/m/files/regio/regio-noord/lto-noord-visiedocument-klimaat-en-energie_regionoord.pdf?la=nl-nl&hash=042AD366EAD8E3988FC604E2A1795542ABBDA461
- IPO (2018). *Regionale Energiestrategie: wat betekent dit?* Geraadpleegd op 12 maart 2019, via <https://ipo.nl/files/5215/3864/9940/IPO-RES-samenvatting.pdf>.

- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Mulder, M. (2018). *Energietransitie en elektriciteitsmarkt: verkenning van een gespannen relatie*. Geraadpleegd op 8 mei 2019, via <https://www.rug.nl/about-us/news-and-events/news/archief2017/nieuwsberichten/0309-energietransitie-en-elektriciteitsmarkt-machiel-mulder-rug-maart2017.pdf>
- NCTV (2018). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48*. Geraadpleegd op 28 januari 2019, via https://www.nctv.nl/binaries/DTN48%2C%20samenvatting_tcm31-352621.pdf
- Netbeheer Nederland (2019). *Basisinformatie over energie-infrastructuur. Opgesteld voor de Regionale Energie Strategieën*. Geraadpleegd op 9 april 2019, via https://www.netbeheernederland.nl/_upload/Files/Basisdocument_over_energie-infrastructuur_143.pdf
- NMF Drenthe (2018). *Manifest zonneparken*. Geraadpleegd op 2 juni 2019, via <https://www.nmfdrenthe.nl/manifest-zonneparken/>
- Noordelijke Rekenkamer (2013). *Energie in beweging: van zaaien naar oogsten*. Geraadpleegd op 11 april 2019, via <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/nl/onderzoek/archief/113-energie-in-beweging-van-zaaien-naar-oogsten>
- Noordelijke Rekenkamer (2018). *Energietransitie in Noord-Nederland*. Geraadpleegd op 11 april 2019, via https://www.noordelijkerekenkamer.nl/images/Documenten/2018-Energietransitie/NR_Energietransitie-in-N-NL.pdf
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance??. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londen: Routledge.
- Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist evaluation: The magenta book guidance notes*. Londen: Cabinet Office.
- PBL (2019). *Kortetermijnraming voor emissies en energie in 2020*. Geraadpleegd op 8 april 2019, via https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2019-kortetermijnraming-voor-emissies-en-energie-in-2020_3430.pdf.
- Perlaviciute, G. & Squintani, L. (2019). *De mening van inwoners van de provincie Groningen over de energietransitie*. Geraadpleegd op 16 april 2019, via <https://www.rug.nl/about-us/collaboration/research-collaboration/onderzoekenergietransitie/documenten/report-mening-over-energietransitie-groningen-27-02-2019v8.pdf>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K.G. & Milward, B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provinciale Rekenkamers (2018). *Energie in transitie; Een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de energietransitie*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, via https://www.noordelijkerekenkamer.nl/images/Documenten/2018-Energietransitie/20181207_Eindrapport_Energie_in_transitie.pdf
- Provincie Drenthe (2018). *Revisie Omgevingsvisie Drenthe 2018*. Geraadpleegd op 2 oktober 2018, via <http://drenthe.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9922ogvDrenthe2018-VA01>
- Provincie Drenthe (2019). *Factsheet Energiesysteem Drenthe*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://drentsekei.nl/factsheets-energiesystemen-2016/>

- Provincie Fryslân (2019). *Vernieuwen in vertrouwen: Geluk op 1. Bestuursakkoord 2019-2023*. Geraadpleegd op 1 juli 2019, via <https://www.fryslan.frl/document.php?m=16&fileid=60971&f=89b77cf4887bf6ee8d2662d1c0c66617&attachment=0>
- Provincie Groningen (2016). *Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020*. Geraadpleegd op 10 april 2019, via https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Omgevingsvisie/Omgevingsvisie_GS_PS_160714.pdf
- Provincie Groningen (2019). *Verbinden, versterken, vernieuwen. Coalitieakkoord 2019-2023*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuwsartikel/nieuw-coalitieakkoord-gedeputeerde-staten-gepresenteerd/>
- Raad van State (2018). *Uitspraak 201608423/1/R6 en 201703826/1/R6*. Geraadpleegd op 12 mei 2019, via <https://www.raadvanstate.nl/@6386/201608423-1-r6/>
- Rathbun, B. C. (2008). Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. In Box-Steffensmeier, J.M., Brady, H.E. & Collier, D. (Eds.) (2008). *The Oxford Handbook of Political Methodology*.
- RES Drenthe (2019). *Concept-samenwerkingsorganisatie RES Drenthe*. Assen: Auteur.
- RES Fryslân (2019a). *Opstellen Regionale Energiestrategie Fryslân* (brief aan colleges en besturen van provincie, gemeenten en waterschap). Geraadpleegd op 11 juni 2019, via <https://bestuur.tererschelling.nl/document.php?m=35&fileid=128503&f=15122f18d77bd395c48510d8238bf3a0&attachment=1&a=3841>
- RES Fryslân (2019b). *Startnotitie RES Fryslân (conceptversie)*. Leeuwarden: Auteur.
- RES Groningen (2019). *Voorstel projectopdracht startdocument RES*. Groningen: Auteur.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rijksoverheid (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Geraadpleegd op 10 april 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/06/energieakkoord-voor-duurzame-groei>
- Rijksoverheid (2017). *Regeerakkoord 2017: "Vertrouwen in de toekomst"*. Geraadpleegd op 16 april 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Rijksoverheid (2019a). *Klimaatakkoord*. Geraadpleegd op 4 juli 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Rijksoverheid (2019b). *Toespraak minister Ollongren bij Planologielezing*. Geraadpleegd op 4 april 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2019/03/11/spreekpunten-minister-ollongren-bij-planologielezing>
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (1994). *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Kansas: University Press of Kansas.
- RTV Drenthe (2019a). *Bouwbedrijf stapt uit windpark na bedreigingen*. Geraadpleegd op 10 mei 2019, via <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/145573/Bouwbedrijf-stapt-uit-windpark-na-bedeigingen>
- RTV Drenthe (2019b). *Leermomentje voor initiatiefnemers tweede zonnepark bij Pesse*. Geraadpleegd op 6 mei 2019, via <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/143436/Leermomentje-voor-initiatiefnemers-tweede-zonnepark-bij-Pesse>
- RTV Noord (2019). *Onkunde en kinnesinne; provincie en gemeenten medeschuldig aan drama gasdossier*. Geraadpleegd op 2 juli 2019, via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/205961/Onkunde-en-kinnesinne-provincie-en-gemeenten-medeschuldig-aan-drama-gasdossier>
- RVO (2016). *Grondgebonden zonneparken: Verkenning naar de afwegingskaders rond locatiekeuze en ruimtelijke inpassing in Nederland*. Geraadpleegd op 10 april 2019, via

<https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/09/Grondgebonden%20Zonneparken%20-%20verkenning%20afwegingskadersmetbijlagen.pdf>

- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Torfing, J. (2007). *Introduction: Democratic Network Governance*. In: Marcussen, M., & Torfing, J. (Eds.), *Democratic network governance in Europe* (pp. 1-22). Londen: Palgrave MacMillan.
- Torfing, J., & Sørensen, E. (2014). The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm?. *Policy and Society*, 33(4), 329-344.
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Londen: Taylor & Francis.
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Veerman, G. J., & Haarhuis, C. K. (2009). Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek. *RegelMaat*, 4, 215-229.
- Verbong, G., Geels, F. W., & Raven, R. (2008). Multi-niche analysis of dynamics and policies in Dutch renewable energy innovation journeys (1970–2006): hype-cycles, closed networks and technology-focused learning. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 555-573.
- Verhoest, K., & Van Thiel, S. (2004). Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rondom verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 31(1), 27-41.
- Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects. *Public Administration*, 91(4), 1035-1055.
- Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (2013). *Grenzeloos Gunnen: Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*. Geraadpleegd op 2 juli 2019, via www.arnokorsten.nl/PDF/Adviezen%20algemeen/Rapport%20Bestuurlijke%20inrichting%20Groningen.pdf
- VNG (2018). *Handreiking Regionale Energiestrategie*. Geraadpleegd op 8 april 2019, via https://vng.nl/files/vng/handreiking_res_versie_21-12-2018.pdf.
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep. Politiek als beroep*. Nijmegen: Vantilt.
- Ysa, T., Sierra, V., & Esteve, M. (2014). Determinants of network outcomes: The impact of management strategies. *Public Administration*, 92(3), 636-655.
- Zølner, M., Rasmussen, I. Ø., & Hansen, A. D. (2007). *Qualitative interviews: studying network narratives*. In Bogason, P. & Zølner, M. (Eds.) (2007). *Methods in democratic network governance* (125-147). Londen: Palgrave Macmillan.

Bijlagen

1. Uitslagen Provinciale Statenverkiezingen Noord-Nederland

	<i>Drenthe</i>		<i>Groningen</i>		<i>Fryslân</i>	
<i>Partij</i>	<i>Zetels 2015-2019</i>	<i>Zetels 2019-2023</i>	<i>Zetels 2015-2019</i>	<i>Zetels 2019-2023</i>	<i>Zetels 2015-2019</i>	<i>Zetels 2019-2023</i>
<i>PvdA</i>	7	6	6	5	7	6
<i>FvD</i>	-	6	-	5	-	6
<i>VVD</i>	7	6	6	4	5	4
<i>CDA</i>	6	5	5	3	9	8
<i>GroenLinks</i>	2	4	3	6	1	3
<i>PVV</i>	5	3	3	2	4	3
<i>ChristenUnie</i>	3	3	4	4	3	3
<i>SP</i>	5	3	8	4	5	2
<i>D66</i>	4	2	4	3	3	2
<i>Partij voor het Noorden</i>	-	-	1	2	-	-
<i>FNP</i>	-	-	-	-	4	4

2. Documentenlijst

Regio	Document	Organisatie	Openbaar
Drenthe	Concept-samenwerkingsorganisatie RES Drenthe	RES Drenthe	Nee
Drenthe	Leaflet RES Drenthe	Provincie Drenthe	Nee
Drenthe	Intentieverklaring RES Drenthe	Drentse overheden	Ja
Drenthe	Factsheet Energiesysteem Drenthe	Provincie Drenthe	Ja
Fryslân	Opstellen Regionale Energiestrategie Fryslân – brief aan colleges/besturen van provincie, gemeenten en waterschap	Friese Werkgroep Regionale Energiestrategie	Ja
Fryslân	Routekaart Fryslân 2030	Provincie Fryslân	Ja
Fryslân	Startnotitie RES Fryslân (concept)	Friese Werkgroep Regionale Energiestrategie	Nee
Groningen	Intentieverklaring Regionale Energiestrategie Groningse overheden	Groningse overheden	Ja
Groningen	Begeleidende brief aan PS bij intentieverklaring	Provincie Groningen	Ja
Groningen	Voorstel projectopdracht startdocument RES	RES-stuurgroep	Nee
Drenthe/Fryslân/Groningen	Coalitie-akkoorden (42x)	Gemeenten/provincies	Ja
Drenthe	Samen naar een energieneutrale agrarische sector	LTO-Noord	Ja
Drenthe/Fryslân/Groningen	Manifest Zonneparken	NMF	Ja

3. Tabellen netwerkanalyses

Actor	Hulpbron(nen)	Afhankelijkheid	Vervangbaarheid	Kritieke actor
Provincie Drenthe	Bevoegdheden; Capaciteit; Geld	Hoog	Gemeente Groningen kan capaciteit en geld overnemen, bevoegdheden niet	Ja
Gemeenten	Legitimiteit	Laag: provincie heeft mogelijkheid zelf in te passen	Hoog: als een gemeente niet participeert geen probleem	Nee
Netbeheerder	Netcapaciteit	Hoog	Laag	Ja
Maatschappelijke organisatie	Legitimiteit	Laag: ook zonder organisaties komt de RES er	Hoog: organisatie kan door andere organisatie worden vervangen	Nee
Rijksoverheid	Bevoegdheden; Financiële middelen	Hoog	Laag	Ja
Actor	Hulpbron(nen)	Afhankelijkheid	Vervangbaarheid	Kritieke actor
Provincie Fryslân	Bevoegdheden; Capaciteit; Geld	Hoog	Gematigd: Rijk kan bevoegdheden overnemen	Nee

Gemeenten Heerenveen, Leeuwarden, Smallingerland, Súdwest-Fryslân	Capaciteit; Geld; Leiderschap	Hoog	Hoog: veel gemeenten met capaciteit in de regio	Nee
Overige gemeenten	Ruimte; Legitimiteit	Laag	Laag	Nee
Netbeheerder	Netcapaciteit	Hoog	Laag	Ja
Maatschappelijke organisatie	Legitimiteit	Hoog	Hoog: organisatie kan door andere organisatie worden vervangen	Nee
Rijksoverheid	Bevoegdheden; Financiële middelen	Hoog	Laag	Ja
Actor	Hulpbron(nen)	Afhankelijkheid	Vervangbaarheid	Kritieke actor
Provincie Groningen	Bevoegdheden; Capaciteit; Geld	Hoog	Gematigd: alleen Rijk kan bevoegdheden overnemen	Ja
Gemeente Groningen	Capaciteit; Geld	Hoog	Laag	Ja
Overige gemeenten	Ruimte; Legitimiteit	Hoog: stad Groningen heeft de ruimte zelf niet	Hoog: veel gemeenten hebben ruimte	Nee
Netbeheerder	Netcapaciteit	Hoog	Laag	Ja
Maatschappelijke organisatie	Legitimiteit	Laag: ook zonder organisaties komt de RES er	Hoog: organisatie kan door andere organisatie worden vervangen	Nee

Rijksoverheid	Bevoegdheden; Financiële middelen	Hoog	Laag	Ja
----------------------	---	------	------	----

4. Interviewprotocol

Introductie

Fijn dat u de tijd hebt genomen om met mij te spreken. Ik ben Elmar Naber, Masterstudent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In het kader van mijn Masterscriptie doe ik onderzoek naar de Regionale Energiestrategieën van de regio's Drenthe, Groningen en Fryslân. Het doel van mijn onderzoek is te kijken of de opzet van de RES in de drie noordelijke provincies tot een succes kan leiden. Daartoe wil ik u graag een aantal vragen stellen. Het interview zal ongeveer een uur in beslag nemen.

Mocht u een vraag niet duidelijk vinden of niet willen beantwoorden, kunt u dat melden. De informatie uit uw interview zal verwerkt worden in de analyse van de drie RES'en. Voordat we aan het inhoudelijke deel van het interview beginnen, wil ik u nog een aantal procedurele vragen stellen:

1. Wilt u dat de resultaten van het interview geanonimiseerd worden?
2. Wilt u een interviewverslag ontvangen, waarop u eventueel nog commentaar kunt leveren?
3. Bent u ermee akkoord dat het interview opgenomen wordt, zodat naderhand een transcript van het interview gemaakt kan worden?

Dan wil ik nu graag overgaan tot het inhoudelijke deel van het interview.

Vragenlijst

- ☐ 1. Kunt u zichzelf introduceren?
- ☐ 2. Welke rol heeft uw organisatie in de totstandkoming van de RES?
- ☐ 3. Wat wil uw organisatie bereiken met deelname aan de RES?
- ☐ 4. Hoe heeft de samenwerking tussen de partijen in de RES tot op heden vorm gekregen?
- ☐ 5. In hoeverre is er volgens u sprake van een gezamenlijk doel onder de onderhandelaars voor de RES?
 - ☐ 6. Vervolg: In hoeverre is er overeenstemming over de bijdrage die de regio dient te leveren aan de landelijke doelen uit het Klimaatakkoord?
- ☐ 7. In hoeverre vindt u dat in deze regio vanuit het verleden een stabiele basis bestaat voor samenwerking tussen deze partijen?
- ☐ 8. Hoe verloopt het samenwerkingsproces tot nu toe?
- ☐ 9. Wie neemt de regie op het proces rondom de onderhandelingen?
- ☐ 10. Uit welke activiteiten bestaat het procesmanagement?
 - ☐ 11. Vervolg: Wat wordt eraan gedaan als de onderhandelingen vastlopen op een bepaald onderwerp?
 - ☐ 12. Vervolg: In hoeverre wordt door het procesmanagement gewerkt aan een gedeelde informatiebasis?
- ☐ 13. Hoe zou u de onderlinge relatie tussen de onderhandelaars omschrijven?
 - ☐ 14. Vervolg: in hoeverre vindt u dat de onderhandelaars elkaar vertrouwen?
- ☐ 15. Hoe stelt de provincie zich op ten opzichte van de andere onderhandelaars?
- ☐ 16. In hoeverre ziet u een partij binnen de RES die zich als leider positioneert?
 - ☐ 17. Vervolg: waaruit blijkt het leiderschap van die partij?
 - ☐ 18. Vervolg: wordt het leiderschap van de partij door de andere deelnemers gedragen?
- ☐ 19. Wat is er volgens u voor nodig om de RES tot een succes te maken in uw regio?

Afsluiting

Ik heb nu voldoende informatie verzameld voor mijn onderzoek. Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking en ik zal ervoor zorgen dat u het transcript van het interview ontvangt. Op het moment dat mijn scriptie af is, zal ik u ook daarvan een kopie toezenden.

5. Codeboek

De interviews die in het kader van deze scriptie zijn afgenomen zijn verwerkt op basis van dit codeboek. In het codeboek zijn de geoperationaliseerde variabelen verwerkt tot codes, waarmee de antwoorden van de respondenten systematisch verwerkt zijn. Het codeboek bestaat uit vijf delen. Het eerste deel gaat over basiskenmerken van de respondent, op basis waarvan resultaten uitgesplitst kunnen worden naar bijvoorbeeld organisatietype. De andere vier delen behandelen elk een van de succesvoorwaarden voor governance networks.

Deel I: Basiskenmerken van de respondenten

A: ID-nummer

Ieder interview krijgt een eigen ID-nummer.

B: Organisatie

De organisatie namens welke de respondent deelneemt aan de RES.

Code	Label
0	Wordt niet genoemd
1	Geen deelname namens een organisatie
2	Gemeente Aa en Hunze
3	Gemeente Meppel
4	Provincie Drenthe
5	Enexis
6	Drentse KEI
7	Gemeente Sudwest-Fryslân
8	Gemeente Opsterland
9	Provincie Fryslân
10	Liander
11	Circulair Fryslân

12	Gemeente Groningen
13	Gemeente Het Hogeland
14	Provincie Groningen
15	Natuur- en Milieufederatie Groningen
16	Royal Haskoning DHV

C: Regio

De regio waarbij de organisatie van de respondent betrokken is in de totstandkoming van de RES.

Code	Label
1	Drenthe
2	Fryslân
3	Groningen

D: Organisatiecategorie

De categorie waar de organisatie namens welke de respondent aan de RES deelneemt toe behoort op basis van de geformuleerde selectiecriteria voor respondenten.

Code	Label	Operationalisering
1	Gemeente groot	Respondent werkt namens een stedelijke gemeente aan de RES.
2	Gemeente klein	Respondent werkt namens een niet-stedelijke gemeente aan de RES.
3	Provincie	Respondent werkt namens een provincie aan de RES.

4	Netbeheerder	Respondent werkt namens een netbeheerder aan de RES.
5	Maatschappelijke organisatie	Respondent werkt namens een maatschappelijke organisatie aan de RES.
6	Projectmanager	Respondent begeleidt het proces rondom de RES in de regio op onafhankelijke wijze.

Deel II: Passende netwerkvorm

E: Lange termijn doelconsensus

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Laag	Respondent geeft aan dat de deelnemers het onderling oneens zijn over het lange termijn doel.
2	Hoog	Respondent geeft aan dat de deelnemers het onderling eens zijn over het lange termijn doel.
3	Onduidelijk	Respondent geeft aan dat er geen lange termijn doel is.

F: Korte termijn doelconsensus

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Laag	Respondent geeft aan dat de deelnemers het onderling oneens zijn over het korte termijn doel.
2	Hoog	Respondent geeft aan dat de deelnemers het onderling eens zijn over het korte termijn doel.
3	Onduidelijk	Respondent geeft aan dat er geen korte termijn doel is.

4	Gemiddeld	Respondent geeft aan dat de deelnemers het beperkt eens zijn over het korte termijn doel.
---	-----------	---

G: Aantal deelnemers aan de RES

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Laag	Er zijn acht of minder deelnemers aan de RES.
2	Hoog	Er zijn meer dan acht deelnemers aan de RES.

H: Netwerkvorm

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	zelfregulerend	Respondent geeft aan dat er niet een organisatie het netwerkmanagement op zich neemt.
2	Leider-organisatie	Respondent geeft aan dat een van de organisaties het netwerkmanagement op zich neemt en deelneemt aan de RES.
3	NAO	Respondent geeft aan dat een externe organisatie het netwerkmanagement op zich neemt.
4	Onduidelijk	De respondent ziet geen duidelijke taakverdeling als het gaat om netwerkmanagement.

Deel III: Procesmanagement

I: Connecting

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.

1	Niet gebruikt	Het procesmanagement houdt zich niet bezig met <i>connecting</i> .
2	Wel gebruikt	Het procesmanagement houdt zich bezig met <i>connecting</i> .

J: Arranging

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Niet gebruikt	Het procesmanagement houdt zich niet bezig met <i>arranging</i> .
2	Wel gebruikt	Het procesmanagement houdt zich bezig met <i>arranging</i> .

K: Exploring content

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Niet gebruikt	Het procesmanagement houdt zich niet bezig met <i>exploring content</i> .
2	Wel gebruikt	Het procesmanagement houdt zich bezig met <i>exploring content</i> .

L: Process rules

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Niet gebruikt	Het procesmanagement houdt zich niet bezig met <i>process rules</i> .

2	Wel gebruikt	Het procesmanagement houdt zich bezig met <i>process rules</i> .
---	--------------	--

Deel IV: Vertrouwen

M: Samenwerkingsgeschiedenis

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Negatief	Respondent geeft aan dat er geen stabiele basis voor samenwerking bestaat.
2	Positief	Respondent geeft aan dat er een stabiele basis voor samenwerking bestaat.

N: Onderlinge relatie

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Negatief	De respondent beschrijft de onderlinge relatie tussen de deelnemers als negatief.
2	Positief	De respondent beschrijft de onderlinge relatie tussen de deelnemers als positief.

O: Vertrouwen

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Laag	De respondent vindt dat er geen vertrouwen tussen de deelnemers bestaat.

2	Hoog	De respondent vindt dat er vertrouwen tussen de deelnemers bestaat.
3	Gematigd	De respondent vindt dat er beperkt vertrouwen tussen de deelnemers bestaat.

Deel V: faciliterend leiderschap

O: Ervaren leiderschap

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Niet aanwezig	De respondent ervaart geen leiderschap.
2	Aanwezig	De respondent ervaart leiderschap.

P: Gedragen leiderschap

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Niet aanwezig	Respondent geeft aan dat het leiderschap niet door de deelnemers gedragen wordt.
2	Aanwezig	Respondent geeft aan dat het leiderschap door de deelnemers gedragen wordt.

Q: Betrokkenheid ambtelijk topmanagement of bestuurders

Code	Label	Operationalisering
0	Komt niet voor	Er wordt niets over gezegd.
1	Afwezig	Respondent geeft aan dat ambtelijk topmanagement of bestuurders niet bij het leiderschap betrokken zijn.

2	Aanwezig	Respondent geeft aan dat ambtelijk topmanagement of bestuurders bij het leiderschap betrokken zijn.
---	----------	---

6. Indicatie respondentent interviews

Met de respondenten voor de interviews is afgesproken dat op basis van anonimisering gewerkt zou worden. Om deze reden is dan ook geen lijst met namen van respondenten beschikbaar bij deze scriptie. In hoofdstuk is de werkwijze ten aanzien van selectie van respondenten uiteengezet. Afhankelijk van respons en animo zijn ofwel directe deelnemers aan de RES (eerste keuze) ofwel ondersteuners van die deelnemers (tweede keus) geïnterviewd. Hieronder volgt een indicatie van de geïnterviewden per regio.

Functies respondenten:

- Vier bestuurders (wethouder/gedeputeerde);
- Drie directe deelnemers aan de RES (niet zijnde wethouder of gedeputeerde); en
- Negen (ambtelijke) ondersteuners van RES-deelnemers.

Organisaties:

- Provincies Drenthe, Fryslân en Groningen;
- Gemeenten Aa en Hunze, Groningen, Het Hogeland, Opsterland, Súdwest-Fryslân en Meppel;
- Netbeheerders Enexis en Liander;
- Projectmanagement in Drenthe en Fryslân; en
- Drentse Koepel Energie Initiatieven, Natuur- en Milieufederatie Groningen en Vereniging Circulair Fryslân.

