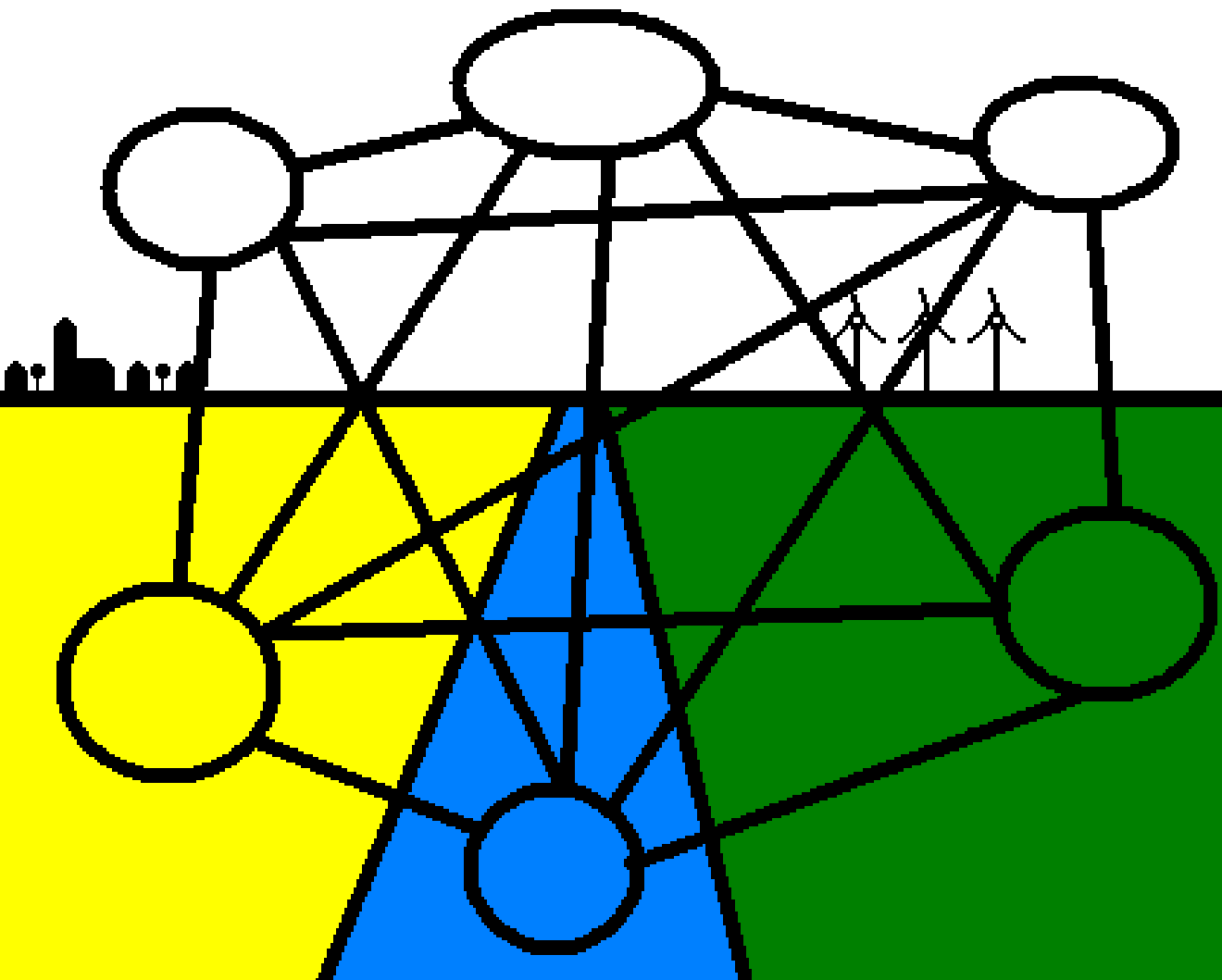


H.P. Ubbens

# Regionale samenwerking voor een duurzaam Zuidoost-Drenthe

Een verkenning vanuit de actor-consulting benadering



# Regionale samenwerking voor een duurzaam Zuidoost-Drenthe

Een verkenning vanuit de actor-consulting benadering

Auteur:

**Dhr. H.P. Ubbens Msc**

Opleiding:

**Master Planologie**

**Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen**

**Rijksuniversiteit Groningen**

Periode:

**Mei 2008 – December 2008**

Begeleiding:

**Ferry van Kann** (Rijksuniversiteit Groningen)

**Klaas Jan Noorman** (KKN Advies)

**Willem Huizing** (Provincie Drenthe)

*provincie* **D**renthe

**KNN** 



**rijksuniversiteit  
groningen**

# Voorwoord

Voor u ligt mijn Masterthesis voor de studie Planologie. Het behandelt de mogelijke toegevoegde waarde van regionale samenwerking voor de realisatie van een duurzaam Zuidoost-Drenthe. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van het Programma Klimaat en Energie van de provincie Drenthe. Als aanstaand planoloog heb ik getracht inzicht te verschaffen in de wijze waarop een communicatieve aanpak in Zuidoost-Drenthe kan bijdragen aan de ontwikkeling van effectief en integraal klimaat- en energiebeleid. In dit voorwoord wil ik graag mijn dank richten aan de mensen die ervoor hebben gezorgd dat ik dit onderzoek heb kunnen voltooien.

Ik heb dit onderzoek uitgevoerd tijdens een stage bij KNN advies te Groningen. Ik ben KNN, de directeurs Noorman en Kamminga, dankbaar voor de mogelijkheid die zij mij geboden hebben voor een stage binnen hun boeiende en bloeiende onderneming. Daarnaast ben ik hun, alsmede alle collega's bij KNN dankbaar voor de steun die ze me tijdens de stage gegeven hebben.

Voor het onderwerp van deze scriptie ben ik dank verschuldigd aan Willem Huizing van de provincie Drenthe. Ik heb hem de afgelopen maanden als officiële opdrachtgever voor mijn onderzoek beschouwd en veel gehad aan zijn inbreng en commentaar. Hierbij wil ik de provincie Drenthe en de heer Huizing in het bijzonder, bedanken voor mogelijkheid die mij geboden is en de ondersteuning die ik heb mogen ontvangen.

Bij KNN heeft Klaas Jan Noorman mij de afgelopen maanden begeleid, af en toe van een afstand, maar altijd met bruikbaar en helder commentaar. De gesprekken met Klaas Jan Noorman hebben mij geholpen een goede lijn in het verhaal te brengen. Ik ben blij dat ik de afgelopen maanden bij KNN de vrijheid heb gekregen om zelfstandig aan dit onderzoek te kunnen werken.

Vanuit de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen heeft Ferry van Kann mij als afstudeerbegeleider de afgelopen tijd ondersteund. Hoewel hij wellicht in deze functie nog onervaren was, heb ik daar niets van gemerkt. Hij heeft mij de afgelopen maanden zeer goed geholpen met het ontwikkelen van deze scriptie en verschillende conceptversies van uitgebreid en bruikbaar commentaar voorzien. Zijn kritische opmerkingen hebben mij gestimuleerd dit afstudeertraject zo goed mogelijk uit te voeren.

Voor dit onderzoek heb ik diverse interviews afgenomen en gesprekken gevoerd. Het zijn er te veel om allemaal persoonlijk te noemen, maar graag wil ik hierbij alle geïnterviewde personen hartelijke danken voor hun bijdrage. Het onderzoek had niet kunnen worden volbracht zonder de inbreng van deze personen.

Tot slot wil ik hierbij mijn vrienden en familie bedanken. Ze hebben de afgelopen maanden moeten luisteren naar mijn gedachten, twijfels en verhalen. Hun vriendschap en aandacht heb ik de afgelopen maanden als enorm inspirerend en motiverend ervaren.

Ik hoop dat deze scriptie, dit rapport en dit onderzoek een bescheiden, maar waardevolle bijdrage zullen kunnen leveren aan de ontwikkeling van een duurzame toekomst in Zuidoost-Drenthe. In ieder geval ben ik mij de afgelopen maanden veel bewuster geworden van de opgave die voor ons ligt. Samen zullen we moeten bouwen aan een duurzame en aantrekkelijke toekomst.

Groningen, 12 december 2008,

Herman Pieter Ubbens

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1. Aanleiding.....	7
1.1.1. Energie en klimaat.....	7
1.1.2. Klimaat- en energiebeleid.....	8
1.1.3. Provincie Drenthe .....	9
1.2. Probleem- en vraagstelling .....	10
1.3. Methodologie van onderzoek.....	11
1.3.1. Selectie actoren.....	11
1.3.2. Wetenschappelijk kader .....	12
1.3.3. Uitvoering onderzoek .....	12
1.4. Conceptueel model .....	13
1.5. Leeswijzer .....	14
<b>Hoofdstuk 2. Theoretisch kader .....</b>	<b>15</b>
2.1. Inleiding.....	15
2.2. Definities .....	15
2.3. Kleine geschiedenis van de planologie in Nederland .....	15
2.4. Technische en communicatieve rationaliteit.....	16
2.5. Communicatieve planning.....	17
2.6. Integraal werken.....	18
2.7. Participatie .....	19
2.8. Synthese .....	20
<b>Hoofdstuk 3. Het onderzoeksgebied Zuidoost-Drenthe .....</b>	<b>21</b>
3.1. Inleiding.....	21
3.1.1. Geografische verkenning van Zuidoost-Drenthe.....	21
3.1.2. Socio-economische positie Zuidoost-Drenthe.....	22
3.2. Klimaat- en energiepotentie .....	23
3.2.1. Duurzame energiepotentie in Zuidoost-Drenthe .....	24
3.2.2. Klimaatopgaven in Zuidoost-Drenthe .....	26
3.3. Klimaat- en energiebeleid Zuidoost-Drenthe .....	26
3.3.1. Klimaat- en energiebeleid gemeente Emmen.....	27
3.3.2. Klimaat- en energiebeleid gemeente Coevorden .....	28
3.4. Bestaande samenwerking klimaat en energie .....	28
<b>Hoofdstuk 4. Actor-analyse regionale samenwerking .....</b>	<b>30</b>
4.1. Inleiding.....	30
4.2. Actor-consulting.....	30
4.3. Selectie actoren .....	31

4.4. De actoren: urgentie en visie op samenwerking.....	32
4.5. Bestaande samenwerkingsverbanden.....	38
4.6. Slotwoord .....	40
<b>Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>41</b>
5.1. Inleiding.....	41
5.2. Conclusies.....	41
5.3. Aanbevelingen.....	44
5.4. Reflectie .....	44
5.5. Slotwoord .....	45
<b>Referenties .....</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage: Interviews .....</b>	<b>49</b>

## Figuren

Figuur 1: Conceptueel model .....	13
Figuur 2: Gemeenten in Drenthe .....	21
Figuur 3: Deelgebieden pMPJ Drenthe .....	39
Figuur 4: Agenda voor de Veenkoloniën.....	40

# Samenvatting

In de eerste helft van 2008 presenteerde de provincie Drenthe het Programma Klimaat en Energie (PKE). Dit document heeft tot doel enerzijds een kader te scheppen voor de uitvoering van maatregelen op het gebied van klimaatverandering en energie en anderzijds mede richting te geven aan de ruimtelijke inrichting van de provincie Drenthe. De provincie onderscheidt in dit programma nadrukkelijk drie thema's: mitigatie, adaptatie en participatie. Het betrekken van externe partijen wordt dus als cruciaal onderdeel van het verdere beleidsvorming en uitvoeringsproces gezien. Verder wordt in het PKE aangegeven dat er gestreefd wordt naar het leggen van verbanden met andere beleidsterreinen zoals ruimte, natuur en sociaal-economische ontwikkeling. Het PKE is aldus gericht op de realisatie van een integrale en participatieve aanpak. Beide begrippen zijn samen te vatten in de communicatieve planningsaanpak. De provincie Drenthe kiest er in het PKE voor om de verdere uitwerking en uitvoering van het klimaat- en energiebeleid via een communicatieve aanpak vorm te geven. Onduidelijk is echter nog hoe dit concreet ingevuld zal worden. Welke partijen dienen betrokken te worden en op welk schaalniveau kan een communicatief proces worden gerealiseerd?

Naast de wens om te komen tot een communicatieve aanpak, stelt het PKE dat de regio Zuidoost-Drenthe (gemeenten Emmen en Coevorden) als 'proeftuin' wordt gezien voor de realisatie van een regionale aanpak voor het klimaat- en energiebeleid. In 2007 heeft KNN reeds voor deze regio in kaart gebracht welke potenties er zijn voor duurzame energieprojecten, de Stroomstudie Energie Zuidoost-Drenthe.

Waar de Stroomstudie met name gefocust was op een inventarisatie van potentiële projecten is dit onderzoek gericht op het onderzoeken van het overheidsbeleid wat noodzakelijk is voor de realisatie van de potentie in de regio. De vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is: Welke toegevoegde waarde heeft een regionale communicatieve aanpak voor de realisatie en uitvoering van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe?

Een regionale communicatieve aanpak gaat uit van de betrokkenheid van diverse partijen uit de regio bij de beleidsvorming en uitvoering van het klimaat- energiebeleid in de regio. Om te kunnen bepalen welke toegevoegde waarde een dergelijke aanpak heeft, is in eerste instantie vastgesteld wat het huidige beleid op dit gebied is in de regio. Voor beide gemeenten geldt, dat een actueel klimaat- en energiebeleidplan ontbreekt. Wel hebben beide gemeenten ambities op dit terrein maar de vertaling daarvan in strategisch, tactisch en operationeel beleid ontbreekt. Dit betekent niet, dat er niks gebeurt in de regio, er is alleen geen sprake van een duidelijk beleidsmatig kader. Veel projecten vinden tamelijk ad hoc plaats, er ontbreekt een duidelijke strategische visie voor de ontwikkeling van een duurzame regio.

In dit onderzoek is een actor-consulting benadering gebruikt om inzichtelijk te maken, welke actoren mogelijk betrokken kunnen worden bij een communicatieve aanpak en welke potentie deze partijen zien in mogelijke betrokkenheid. Tot slot is gekeken naar bestaande samenwerkingsverbanden in de regio om te bezien bij welke bestaande initiatieven kan worden aangesloten.

Diverse actoren, waaronder Kamer van Koophandel, LTO Noord, Waterschap Velt en Vecht, Woningbouwcorporatie Wooncom en MF Drenthe alsmede de gemeenten Emmen en Coevorden zijn geïnterviewd. Alle geïnterviewde partijen ervaren een hoge mate van urgentie en betrokkenheid met betrekking tot de klimaat- en energieproblematiek. Op basis hiervan staan alle geïnterviewde partijen open voor betrokkenheid bij een communicatieve aanpak in deze regio. Duidelijk is echter wel dat van intensieve betrokkenheid van deze actoren alleen sprake kan zijn wanneer er een gedeelde verantwoordelijkheid is. Alleen wanneer er sprake is van "echte" participatie zullen de partijen bereid zijn zich in te zetten. Met "echte" participatie wordt bedoeld, dat er een samenwerking is op basis van gedeelde invloed en wederzijdse afhankelijkheid.

De belangrijkste toegevoegde waarde zoals deze door de diverse actoren wordt onderkent is, dat een regionale communicatieve aanpak kan leiden tot een gedeelde strategische visie voor de ontwikkeling van een "duurzame" regio. Dit strategische beleid ontbreekt op dit moment in de regio. Gezien de mate van betrokkenheid en perceptie van urgentie bij de diverse actoren lijkt het zeer goed mogelijk om via een communicatieve aanpak te werken aan een strategische visie voor klimaat en energie in Zuidoost-Drenthe. Dit strategische beleid kan vervolgens als kapstok dienen voor het tactische en operationele beleid op gemeentelijk niveau.

Op dit moment wordt er in de regio reeds samengewerkt aan de realisatie van een EnergieBureau. Deze organisatie zal echter in sterke mate een operationele insteek hebben, gericht zijn op de realisatie van concrete projecten. Het is aanbevelenswaardig de enkel operationele insteek van dit EnergieBureau te

herzien, door tevens op strategisch niveau, op regionale schaal samen te werken en daarbij diverse externe actoren te betrekken. Op basis hiervan kan een sterke basis ontstaan voor de ontwikkeling effectief klimaat- en energiebeleid.

Als aanbeveling voor de provincie Drenthe geldt, dat het een stimulerende en ondersteunende rol op zich moet nemen. Door de gemeenten Emmen en Coevorden te steunen bij de ontwikkeling van een EnergieBureau en ervoor te zorgen dat deze operationele samenwerking wordt onderbouwd met een sterke, gedeelde strategische visie.. Voor de gemeenten Emmen en Coevorden geldt dat beide gemeente op politiek en bestuurlijk niveau keuzes moeten gaan maken, door helder strategische, tactische en operationeel beleid te laten ontwikkelen en vast te stellen. Veel partijen hebben behoefte aan visie en de gemeenten zouden deze in een communicatief proces moeten ontwikkelen maar vooral ook vaststellen. Het maken van strategische keuzes is cruciaal voor de ontwikkeling van effectief tactisch en operationeel beleid hieraan zouden de gemeenten dan ook meer aandacht moeten besteden. De Provincie heeft als taak de gemeenten hierop te wijzen en ze bij de ontwikkeling te ondersteunen. Zo kan de provincie Drenthe een bijdrage leveren om de potenties van Zuidoost-Drenthe als “proeftuin” waar te maken.

# Hoofdstuk 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

In 2007 ontvingen het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en Al Gore de Nobelprijs voor de Vrede voor hun inspanningen om kennis op te bouwen en uit te dragen over de invloed van de mens op het klimaat en oplossingen die nodig zijn om die veranderingen tegen te gaan. Het IPCC stelt vast, dat de huidige klimaatsverandering te wijten is aan een versterkt broeikas effect. Dit wordt veroorzaakt door een toename van broeikasgassen, waaronder koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) in de atmosfeer. De oorzaak van deze toename is op z'n minst deels antropogeen. Dit betekent dat de toename van concentraties CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de atmosfeer wordt veroorzaakt door menselijk handelen (IPCC, 2007). Als de mensheid haar versturende invloed wil beperken dan zal ze haar handelen moeten wijzigen. Dit zal tot uiting moeten worden gebracht in een ander gebruik van energie, zowel aan de zijde van de productie en distributie als de consumptie. In het verleden was energie nauwelijks een onderwerp binnen de planologie. Dit verandert echter drastisch door de groeiende noodzaak voor de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding.

### 1.1.1. Energie en klimaat

Onze moderne samenleving is in sterke mate afhankelijk van grote hoeveelheden energie. Mobiliteit van mensen en goederen, verwarming, elektriciteitsproductie, landbouw en industriële productieprocessen zijn grootgebruikers van energie en als zodanig niet meer weg te denken uit onze maatschappij. Vanaf de industriële revolutie is de mens in toenemende mate fossiele brandstoffen gaan inzetten om in de groeiende energiebehoefte te voorzien. Bij het verbranden van deze brandstoffen komt onder andere het broeikasgas CO<sub>2</sub> vrij. De koolstofverbindingen die miljoenen jaren opgeslagen zijn geweest in de aardkorst worden op deze wijze in een periode van enkele eeuwen aan de atmosfeer toegevoegd. Sinds het begin van de industriële revolutie is de totale hoeveelheid broeikasgas in de atmosfeer sterk toegenomen (IPCC, 2007). Deze toename heeft negatieve gevolgen voor het milieu, zoals het stijgen van de zeespiegel en een versnelde opwarming van de aarde (Rooijers, 2004).

De huidige productie van energie heeft grote gevolgen voor ons leefmilieu en de ecologische dynamiek op aarde. Aangezien veel mensen, maar ook dieren en planten getroffen zullen worden door de negatieve gevolgen van klimaatsverandering, kan gesteld worden, dat de huidige consumptie van energie niet duurzaam is. De betekenis van het begrip 'duurzaam' wordt in dit verslag gebruikt op basis van de definitie van het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling waarbij de huidige samenleving in haar behoeften voorziet zonder de komende generaties te beperken om in hun behoeften te voorzien (Bruntland, 1987).

De uitstoot van broeikasgassen als gevolg van energieproductie zal in sterke mate moeten worden verminderd. Het ministerie van Economische Zaken stelde in 2005 dat wanneer er geen actie ondernomen zou worden de mondiale uitstoot van CO<sub>2</sub> de komende vijftig jaar met 50% zal toenemen (Ministerie van Economische Zaken, 2005). De uitstoot van broeikasgassen kan zowel door de vermindering van de consumptie van energie als door een duurzame productie van deze energie worden verminderd. Het voorkomen van uitstoot van broeikasgassen wordt mitigatie genoemd.

Echter door de mondiale economische ontwikkeling, met name in landen als China en India zal de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub> de komende decennia niet dalen (OECD, 2008). Er zullen daarom maatregelen genomen moeten worden om de negatieve gevolgen van klimaatsverandering te beperken, zogenaamde adaptatiemaatregelen. Adaptatie en mitigatiemaatregelen zijn aldus noodzakelijk om de negatieve gevolgen van klimaatsverandering tegen te gaan.

Mitigatie en daarmee de omschakeling op een duurzame energieproductie is echter ook noodzakelijk vanwege het feit dat het einde van de voorraad eenvoudig te winnen fossiele brandstoffen inzicht dreigt te komen (Deffeyes, 2001). Naast de klimatologische en daarmee ecologische duurzaamheidsbezwaren is aldus in toenemende mate de beperkte leveringszekerheid van fossiele brandstoffen een bezwaar voor de huidige energievoorziening. De eenvoudig te winnen fossiele brandstoffen worden wereldwijd steeds schaarser waardoor de prijzen naar verwachting steeds verder zullen stijgen. Daarnaast zijn grote delen van de voorraad gelokaliseerd buiten de Westerse Wereld, met name in het politiek instabiele Midden-Oosten, maar ook in Centraal Afrika, Rusland en Brazilië. Westerse landen zullen in toenemende mate afhankelijk worden van landen met een grote olievoorraad, wanneer de energieconsumptie op fossiele brandstoffen gebaseerd zal blijven (Bruggink, 2008).



Het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen is noodzakelijk om de leveringszekerheid van energie te waarborgen. De term leveringszekerheid impliceert niet enkel de pure beschikbaarheid, maar tevens de betaalbaarheid van de energie. Nieuwe vormen van energieproductie zullen ontwikkeld, maar vooral ook gebruikt moeten worden om de energieconsumptie in de toekomst te kunnen veiligstellen en de schadelijke gevolgen van klimaatsverandering te beperken.

Er zijn vele vormen van duurzame energieproductie. Voor de massale introductie van fossiele brandstoffen, werd vooral hout verbrand maar ook windenergie en waterkracht zijn voorbeelden van eeuwenoude duurzame energiebronnen. Daarnaast kunnen onder andere zonne-energie en biobrandstof worden gebruikt als duurzaam alternatief. In het rapport 'Energie is Ruimte' (Gordijn et al., 2003) wordt aangegeven dat de toepassing van een duurzame energievoorziening gepaard zal gaan met een groeiende impact op de ruimtelijke inrichting. Niet enkel vanwege de ruimtelijke positionering van windmolenparken en vergistinginstallaties, maar vooral vanwege het feit dat de energietransitie vraagt om efficiënter gebruik van energie. Deze efficiëntieverbetering is noodzakelijk, omdat in de productieketen van duurzame energie meer energie nodig is dan voor vergaring van fossiele brandstoffen. Ruimtelijk beleid kan een bijdrage leveren aan een optimaal gebruik van energie. Dit was tevens een belangrijke conclusie uit het 'Grounds for Change', een project waarin wetenschappers van diverse universiteiten en faculteiten (o.a. FRW van de RuG), adviesbureaus, landschapsarchitecten en overheden samenwerkten. Dit project had als doel een toekomstperspectief te ontwikkelen voor Noord-Nederland in 2035 waarbij een duurzame energiehuishouding gerealiseerd zou moeten zijn. In het project werd duidelijk dat energie en klimaat sturende factoren zullen moeten worden in de ruimtelijke ordening (KNN, 2006). (zie kader 1.)

Om een duurzame energiehuishouding in de toekomst te kunnen realiseren en tevens de gevolgen van de klimaatsverandering te ondervangen is beleid noodzakelijk. Overheden zullen klimaat en energie als thema's moeten opnemen in hun beleidsvorming. Dit geldt voor verschillende schaalniveau's van mondiaal tot lokaal, in de komende paragraaf zal de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid op verschillende schaalniveau's kort worden besproken.

### 1.1.2. Klimaat- en energiebeleid

Klimaatsverandering en de noodzaak voor energietransitie staan hoog op de mondiale politieke agenda. Al sinds het rapport van de Club van Rome is er mondiale aandacht voor milieuproblematiek en de grenzen aan onze groeiende energieconsumptie (Meadows, 1972). In 1987 publiceerde de Brundtland-commissie het rapport 'Our common future'. Hierin werd opgeroepen om de milieu- en ontwikkelingsproblemen gezamenlijk aan te pakken en daarmee het nationaal belang ondergeschikt te verklaren (Brundtland, 1987). In 1992 hield de Verenigde Naties in Rio de Janeiro een conferentie over de mondiale klimaat en milieuproblematiek, waarbij 186 landen gezamenlijke doelstellingen afspraken voor de vermindering van de uitstoot van

### Grounds for Change

In dit rapport wordt meerdere malen gerefereerd aan het Grounds for Change project. Dit project was de Nederlandse bijdrage aan het internationale project: "Bridging to the Future", als onderdeel van de 23e World Gas Conference gehouden in juni 2006 te Amsterdam. Deze conferentie wordt elke drie jaar georganiseerd door de International Gas Union, een samenwerkingsverband van 65 gas producerende landen.

Doel van beide projecten was het verkennen van de relatie tussen energietransitie en ruimtelijke ontwikkeling, met een zichthorizon tot 2035. De uitdaging was daarbij om het verduurzamen van de energiehuishouding en de ruimtelijke ontwikkeling in samenhang te beschouwen. Het "Grounds for Change" project (hierna GfC) was concreet gericht op de ontwikkeling van Noord-Nederland.

Het GfC project had vier doelstellingen:

1. Het verkennen van de mogelijkheden voor het integreren van planning van energienetwerken en ruimtelijke planning in de regio.
2. Het faciliteren van kennisoverdracht.
3. Het faciliteren van regionale planvorming
4. Het promoten van aardgas als transitiebrandstof.

Het projectteam is vervolgens aan het werk gegaan met de opdracht een voorstelbaar en aantrekkelijk ruimtelijk toekomstperspectief voor Noord-Nederland 2035 te schetsen waarbij de realisatie van een duurzame energiehuishouding als uitgangspunt geldt. Verschillende werkgroepen hebben vervolgens ontwerpen gemaakt van de ruimtelijke inrichting van Noord-Nederland anno 2035 waarin een duurzame energiehuishouding gerealiseerd is. Deze ontwerpen zijn gecombineerd en gebundeld in het rapport : *Energie(k) Noord-Nederland*.

#### *Kader 1.*

broeikasgassen. Gedurende de jaren negentig werd echter duidelijk, dat deze doelstellingen niet gehaald zouden worden, extra afspraken en harde convenanten waren noodzakelijk om tot realisatie te komen. In 1997 werd het Kyoto-protocol opgesteld, hierin staat onder andere, dat industrielanden de uitstoot van broeikasgassen moeten verminderen in de periode 2008-2012 met gemiddeld 5,2% ten opzichte van het niveau in 1990. Dit protocol werd pas in 2005 in werking gesteld. Op dat moment hadden 55 landen het protocol geratificeerd.

Op basis van mondiale afspraken heeft de Europese Unie eigen doelstellingen geformuleerd. In 2005 bracht de Europese Commissie het rapport "Meer doen met minder" uit (Europese Commissie, 2005). Daarin wordt gesteld, dat de EU in 2020 20% op het energiegebruik kan besparen. De lidstaten zouden alle maatschappelijke krachten moeten mobiliseren om minder energie te gebruiken. In 2007 zijn voor de Europese Unie doelstellingen geformuleerd, waarin de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 30% moet zijn verminderd ten opzichte van 1990. Echter mocht deze 30% norm niet mondiaal worden overgenomen dan zal de EU de eigen norm verlagen naar 20% om de economische concurrentiepositie niet in gevaar te brengen.

Op basis van Europese doelstellingen heeft de Nederlandse regering in 2007 in het werkprogramma 'Schoon en zuinig: nieuwe energie voor het klimaat' nationale doelstellingen geformuleerd. De uitstoot van broeikasgassen, met name CO<sub>2</sub>, zal in 2020 met 30% moeten zijn verminderd vergeleken met 1990. Het tempo van energiebesparing zal de komende jaren moeten verdubbelen naar 2% per jaar. Tot slot zal het aandeel duurzame energie in 2020 verhoogd moeten zijn van ongeveer 2% naar 20% van het totale energiegebruik (VROM, 2007).

Binnen Nederland is dit landelijke beleid via het Noordelijk Energieakkoord vertaald naar een landsdelig schaalniveau. In dit akkoord hebben de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Noord-Holland afspraken gemaakt over de realisatie van de landelijke doelstelling. Het akkoord is een convenant waarin de Noordelijke provincies aangeven zich te committeren aan de landelijke doelstelling. De verdere uitwerking en uitvoering van deze doelstelling is met name een taak voor de lagere overheden. Onduidelijk is op dit ogenblik nog of dit met name een gemeentelijke of provinciale taak is of dat de problematiek wellicht een gezamenlijke aanpak vereist. Veel gemeenten en provincies werken aan klimaat- en energiebeleid. Één van deze overheden is de provincie Drenthe, waar de provinciale overheid veel aandacht besteedt aan de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid (zie verder 1.1.3.).

In het bovenstaande is meerdere malen de term 'beleid' gevallen. Beleid kan worden gedefinieerd als: een poging om een rationele basis te creëren voor het stellen van doelen en handelen (Hoogerwerf, 1979; Parsons, 1995). Korsten (1993) onderscheidt drie vormen van beleid; strategisch, tactisch en operationeel beleid. Strategisch beleid wordt gekenmerkt door lange termijn doelstellingen en is met name richtinggevend. Operationeel beleid is gericht op de realisatie van projecten en maatregelen binnen de kaders van de strategische doelen. Tussen beide vormen van beleid bevindt zich het tactische beleid. Binnen de overheid is vaak sprake van een combinatie van verschillende strategische sectorale doelen. Met tactische beleid wordt een afweging gemaakt over de verdeling van middelen over de verschillende doelen en over mogelijke combinaties tussen doelstellingen (Korsten et al., 1993).

Uit het eerste gedeelte van deze paragraaf blijkt, dat veel energie- en klimaatbeleid op mondiaal, Europees en landelijk niveau in sterke mate strategisch van karakter is. Daarbij is het duidelijk, dat de doelstellingen op een lager schaalniveau gebaseerd zijn op de doelstellingen van een hoger niveau. Om tot realisatie van deze strategische doelen te komen is een vertaling naar tactisch en operationeel beleid noodzakelijk. De vertaling van strategische beleidsdoelstellingen naar het tactische en operationele niveau is uiteindelijk hoofdzakelijk een taak voor de lokale en regionale overheden. De provincies en gemeenten opereren op het schaalniveau waarop concrete maatregelen en projecten gerealiseerd zullen moeten worden en tevens de tactische afwegingen plaats zullen vinden. Een provincie waar op dit moment veel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van beleid voor klimaat en energie is de provincie Drenthe.

### **1.1.3. Provincie Drenthe**

De provincie Drenthe heeft een ambitieus collegeprogramma, zeker met betrekking tot het klimaat- en energiebeleid (Provincie Drenthe, 2007a). Het college stelt daarin, dat in 2020 een reductie van 30% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot haalbaar is ten opzicht van 1990. Verder dient de provincie Drenthe een voortrekkersrol te krijgen op het gebied van de afstemming tussen ruimtelijke vraagstukken rond klimaat en energie. In navolging op het collegeprogramma hebben de Provinciale Staten van Drenthe in 2008 een verklaring bekrachtigd waarin staat dan men zich tot 2010 intensief wil inzetten voor het ontwikkelen en uitvoeren van mitigatie- en adaptatiebeleid. Verder wordt gesteld dat bij de uitvoering van dit beleid de sectoren natuur,

ruimte en economie dienen te worden betrokken en dat men veel aandacht wil besteden aan het samenbrengen van partijen en het bevorderen van initiatieven van derden (Provincie Drenthe, 2008b).

In vervolg op deze verklaring heeft de provincie Drenthe vervolgens het Programma Klimaat en Energie (PKE) ontwikkeld. Het programma heeft tot doel: “...enerzijds een kader te scheppen voor de uitvoering van een aantal maatregelen op het gebied van klimaatverandering en energie en anderzijds mede richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie Drenthe” (Provincie Drenthe, 2008a).

Zowel met de bovenstaande doelstelling als met de verdere inhoud van het PKE geeft de provincie Drenthe aan, dat er een duidelijke noodzaak is tot de ontwikkeling van integraal beleid voor klimaat, energie en ruimte. Dit wordt mede gebaseerd op de uitkomsten van het al eerder genoemde 'Grounds for Change' project (zie kader 1.). Het gegeven, dat de provincie Drenthe zo expliciet aangeeft invulling te willen geven aan een koppeling tussen de ruimtelijke ordening en klimaat- en energievraagstukken maakt deze provincie een interessant onderwerp voor onderzoek.

Één van de gebieden binnen Drenthe waar veel mogelijkheden liggen voor de ontwikkeling van klimaat- en energieprojecten is Zuidoost-Drenthe (KNN, 2007). De regio, bestaande uit de gemeenten Emmen en Coevorden is met name interessant vanwege het aanwezige industriële cluster, glastuinbouw, gasvelden en de weer gestarte oliewinning (vanaf 2010), vandaar dat deze regio in het PKE wordt aangeduid als een 'proeftuin'. Volgens de provincie houdt dit in dat de regio specifiek geschikt is voor de ontwikkeling van duurzame energieprojecten (Provincie Drenthe, 2008a). Door de aanwezige factoren biedt de regio Zuidoost binnen de provincie Drenthe specifieke mogelijkheden voor de ontwikkeling van een duurzame energiehuishouding en mitigatie- en adaptatiebeleid.

## **1.2. Probleem- en vraagstelling**

In het Programma Klimaat en Energie (PKE) wordt door de Provincie Drenthe meerdere malen verwezen naar de noodzaak om in het beleid te streven naar participatie van diverse actoren. Het PKE heeft in sterke mate een strategisch karakter, waarbij wordt aangegeven dat voor de uitvoering van de doelstellingen men streeft naar een integrale aanpak van klimaat en energie. Verder dienen andere beleidssectoren betrokken te worden en moeten externe partijen participeren. Onduidelijk is echter nog op welke wijze het proces verder vormgegeven moet worden. Daarbij is het echter belangrijk, dat duidelijk wordt op welk schaalniveau de verdere uitwerking van het beleid en de uitvoering van concrete projecten zal moeten plaatsvinden. Er zal een vertaling moeten plaatsvinden van het strategische beleid naar operationeel beleid, uitgewerkt in concrete projecten. De wens en noodzaak om daarbij te kiezen voor een integrale aanpak en het daarbij betrekken van diverse actoren maakt het des te belangrijker om tevens een duidelijk tactische beleidskader te realiseren. Op basis van dit tactische beleid kunnen verschillende belangen worden afgewogen. De hypothese die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat het verstandig is om voor de verdere uitwerking van het klimaat- en energiebeleid te kiezen voor een regionale aanpak. Hiermee wordt een aanpak bedoeld die het schaalniveau van de gemeente overstijgt. Op basis van de complexe aard van de problematiek en de vele gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken lijkt het verstandig voor gemeenten om de krachten te bundelen. Voordat de provincie Drenthe in samenwerking met gemeenten een dergelijk aanpak ontwikkelt of een dergelijke ontwikkeling stimuleert, is het wenselijk vooraf een analyse te maken van deze benadering. Dit onderzoek dient als een evaluatie ex-ante van de mogelijke toegevoegde waarde van een dergelijke regionale aanpak voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid. Om dit te kunnen onderzoeken is gekozen voor een onderzoek van een regio binnen de Provincie Drenthe. In 1.1.3. is reeds verwezen naar de bijzondere potenties van Zuidoost-Drenthe, vandaar dat ervoor is gekozen deze regio als onderzoeksgebied te kiezen. Op basis van het bovenstaande is de volgende hoofdvraag voor het onderzoek geformuleerd:

### **H. Welke toegevoegde waarde heeft een regionale communicatieve aanpak voor de realisatie en uitvoering van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe?**

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden zal ten eerste duidelijk moeten worden op welke wijze op dit moment of in het recente verleden het klimaat- en energiebeleid werd vormgegeven en in welke mate en vorm reeds sprake is van regionale samenwerking. Vandaar de volgende deelvraag:

#### **1. Wat is de huidige stand van zaken op het gebied van klimaat- en energiebeleid en regionale samenwerking in Zuidoost-Drenthe?**

Vervolgens zijn er vier deelvragen onderscheiden, welke gericht zijn op de diverse actoren die bij een

regionale communicatieve aanpak betrokken kunnen worden. Deze vragen zijn onderdeel van een actor-consulting benadering waarbij onderzocht wordt, welke posities verschillende actoren innemen met betrekking tot de problematiek, oplossingen en andere actoren. Om een inschatting te kunnen maken van de potenties van een regionale aanpak zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

**2a. Welke actoren in Zuidoost-Drenthe zouden betrokken moeten worden bij een regionale communicatieve aanpak van klimaat- en energiebeleid?**

**2b. Welke mate van betrokkenheid en urgentie ervaren deze actoren betreffende de voorliggende problematiek?**

**2c. Welke potentie zien deze actoren in regionale samenwerking voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe?**

**2d. Zijn er reeds relevante netwerkstructuren die een regionale aanpak kunnen ondersteunen in de regio aanwezig?**

### ***1.3. Methodologie van onderzoek***

In dit onderzoek zal de benodigde informatie voornamelijk gehaald worden uit interviews met diverse actoren. Op basis hiervan zal antwoord geven kunnen worden op de deelvragen. Hiermee is de methodiek van dit onderzoek in sterke mate kwalitatief. De focus bij deze vorm van onderzoek ligt niet op de kwantiteit van diverse meningen maar op achterliggende argumentatie en op de meningen zelf. Kwalitatief onderzoek is gericht op het vergaren van inzicht in complexe situaties en of problemen (Baarda et al., 2005). In dit onderzoek zal op basis van interviews met actoren inzicht worden verschaft in het regionale speelveld van actoren in relatie tot klimaat- en energiebeleid. Duidelijk zal worden gemaakt welke posities diverse actoren innemen ten opzichte van de problematiek, mogelijke oplossingen en samenwerking met andere actoren. Deze benadering kan worden benoemd als de actor-consulting benadering (de Roo en Porter, 2007). Deze aanpak is bedoeld om beleidsstandpunten te evalueren, waarbij diverse actoren betrokken zijn, sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en waarbij verschillende visies bestaan tussen de diverse actoren (Oste et al., 2001). Op basis van actor-consulting kunnen de diverse posities en visies van actoren worden onderzocht, waardoor duidelijk wordt welke bedreigingen er zijn voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. In het geval van dit onderzoek is er sprake van een klimaat- en energiedoelstelling (zie 1.1.2 en 1.1.3).

Dit onderzoek kan worden gezien als een evaluatie ex-ante, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke potentie een regionale communicatieve aanpak heeft voor de realisatie van deze doelstellingen. Op basis van de uitkomsten van interviews kan worden aangegeven, welke toegevoegde waarde een communicatieve regionale aanpak biedt. Tegelijkertijd kan inzichtelijk gemaakt worden, welke bedreigingen er zijn voor de realisatie van een dergelijke aanpak. Op basis hiervan kunnen vervolgens aanbevelingen worden gedaan. Daarmee kan hopelijk een bijdrage geleverd worden aan de vorming van effectief beleid met betrekking tot klimaat en energie in Zuidoost-Drenthe en daarmee kan het een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een duurzame toekomst voor de regio.

#### **1.3.1. Selectie actoren**

Het primaire onderzoek bestaat aldus uit een actoren-analyse. De selectie van de relevante actoren is daarom cruciaal voor de uitkomsten van het onderzoek. In eerste instantie is uitgegaan van de actoren die door de provincie Drenthe zelf in het PKE worden onderkend zijnde relevante actoren voor regionale samenwerking. Vervolgens is gekeken naar Zuidoost-Drenthe om te bezien welke organisaties vanuit deze regio relevant kunnen zijn. Er zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- **Provincie Drenthe**
- **Gemeente Emmen**
- **Gemeente Coevorden**

- **Milieufederatie Drenthe (MF Drenthe)**
- **Kamer van Koophandel (KvK)**
- **LTO Noord**
- **Brede overleggroep kleine dorpen Drenthe (BOKD)**
- **Waterschap Velt en Vecht**
- **Wooncom (woningbouwcorporatie)**
- **Dienst Landelijk Gebied (DLG)**
- **SenterNovem**

In hoofdstuk 4 zal een uitgebreidere beschrijving worden gegeven van de selectie van de actoren en de karakteristieken van de verschillende actoren.

### **1.3.2. Theoretisch kader**

Op basis van de interviews met de bovengenoemde actoren kan antwoord worden gegeven op de deelvragen. Daaraan voorafgaand zal in eerste instantie een wetenschappelijk kader worden beschreven. Met dit kader zal duidelijk worden gemaakt welke wetenschappelijke theorieën ten grondslag liggen aan het onderzoek en welke theorieën met dit onderzoek kunnen worden ondersteund of bediscussieerd. In het wetenschappelijk kader zal ten eerste aandacht worden besteed aan de definiëring van de planologie en een korte geschiedenis worden gegeven van het vakgebied. Vervolgens zal de opkomst van de communicatieve planning worden geduid door dit in het perspectief van maatschappelijke veranderingen en toegenomen complexiteit van de planningspraktijk te plaatsen. De communicatieve aanpak zal tot slot worden beschreven aan de hand van de begrippen participatie en integrale aanpak, als onderdelen van de communicatieve aanpak.

### **1.3.3. Uitvoering onderzoek**

In het bovenstaande is aangegeven op welke manier het wetenschappelijk kader is ingevuld en welke actoren geïnterviewd zijn. Hierbij moet aangegeven worden, dat het onderzoek is gericht op een specifieke regio. De uitkomsten hebben daarom in eerste instantie betrekking op het gebied: Zuidoost-Drenthe. Echter aangezien veel van de geïnterviewde partijen een werkgebied hebben, dat groter is dan het onderzoeksgebied kan het zijn, dat bepaalde uitkomsten wel degelijk van toepassing zijn op andere gebieden, bijvoorbeeld de provincie als geheel.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de implicaties van de kwalitatieve onderzoeksmethodiek. Gezien de aard van het vraagstuk ligt het voor de hand om interviews te houden met de betrokken actoren. Daarbij moet echter in acht genomen worden, dat specifieke eigenschappen van de geïnterviewde personen van invloed zijn op de uitkomsten van het interview. In dit onderzoek is gekozen voor open interviews, waar de deelvragen 2a t/m 2d ter sprake worden gebracht. Gezien de open aard van het interview is het mogelijk, dat onverwacht zaken ter tafel worden gebracht. Deze zaken kunnen in een volgend gesprek gebruikt worden, echter uiteraard niet in de reeds voltooide interviews. Ook kan het gebeuren, dat bepaalde vragen niet duidelijk zijn beantwoord tijdens het interview. Vandaar dat na afloop van de interviewreeks nog een aantal schriftelijke vragen zijn gesteld. Hierdoor was het tevens mogelijk bepaalde opmerkingen te controleren en actoren te confronteren met tegenstrijdigheden. Daarnaast is het een middel om te achterhalen in welke mate men de gekozen formuleringen accepteert. Hiermee kan de sturing van de antwoorden door de onderzoeker worden ondervangen. Alhoewel tijdens het interview getracht wordt vragen zo open mogelijk te formuleren, is er desondanks soms sprake van sturing. Ook dit is een gevolg van de keuze voor een open interviewstructuur. Daarnaast is het verwerken van losse opmerkingen tot antwoorden op de specifieke deelvragen in zekere mate subjectief en afhankelijk van de semantische interpretatie door de onderzoeker. Vandaar dat een confrontatie van deze formuleringen met de betreffende actoren van groot belang is voor de mate van objectiviteit van het onderzoek.

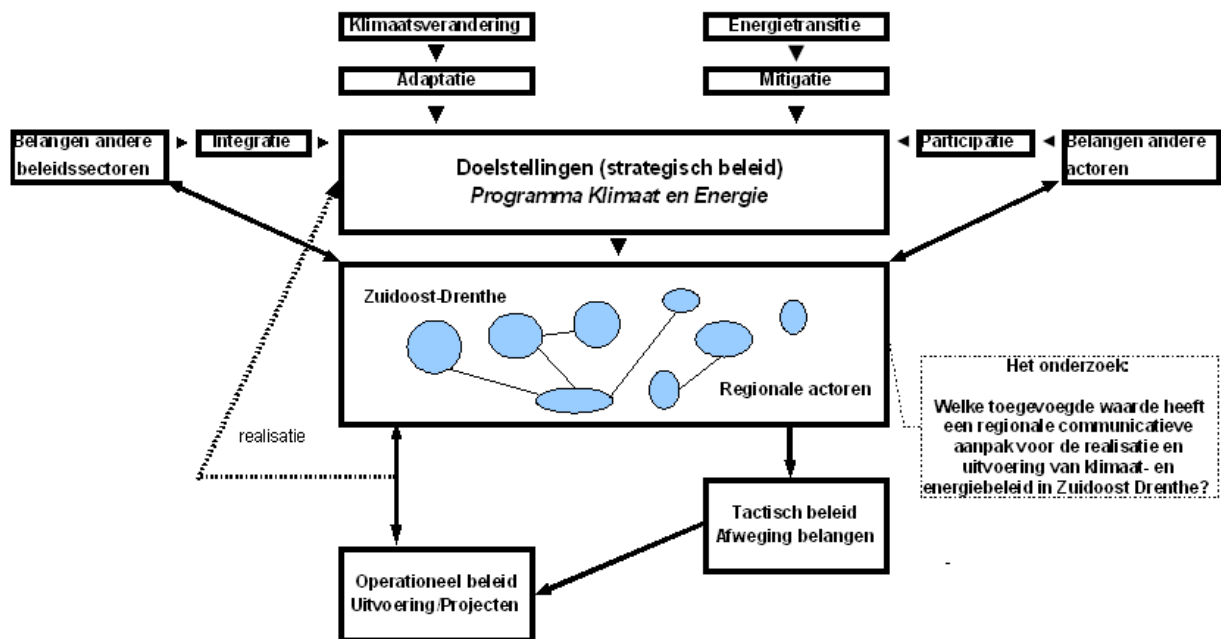
Uiteindelijk kan op basis van de antwoorden op de verschillende deelvragen in combinatie met het theoretisch kader een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens kunnen op basis van deze conclusies aanbevelingen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid in de provincie Drenthe en specifiek voor de regio Zuidoost-Drenthe.

## 1.4. Conceptueel model

In het conceptueel model staat schematisch weergegeven hoe de verschillende onderwerpen binnen dit onderzoek zich tot elkaar verhouden. Bovenaan staan twee hoofdredenen, die klimaat- en energiebeleid noodzakelijk maken. Enerzijds is dit de milieuproblematiek als gevolg van klimaatsverandering en anderzijds de beperkte leveringszekerheid van energie en daarmee de toenemende noodzaak om een energietransitie in te zetten. De beperkte leveringszekerheid noopt tot mitigatie op energiegebied. Mitigatie is tevens noodzakelijk om de oorzaken van klimaatsverandering te beperken. Milieuproblemen als gevolg van klimaatsverandering nopen tot adaptatiemaatregelen.

Mitigatie en adaptatie zijn de twee doelstellingen van het Programma Klimaat en Energie van de provincie Drenthe. Hierin wordt tevens aandacht besteed aan de participatie van externe actoren en aan de interne integratie van diverse sectorale belangen. Aldus; adaptatie, mitigatie, integratie en participatie vormen gezamenlijk de strategische doelstellingen van het strategische beleid van de provincie Drenthe.

De verdere uitwerking en uitvoering van dit programma vindt in dit model plaats op de regionale schaal. Het PKE dient vertaald te worden naar het tactische en operationele niveau. In de regio Zuidoost-Drenthe vindt het proces plaats, waarbij de verschillende belanghebbenden betrokken worden. Dit leidt tot tactisch beleid op een regionale schaal. Vervolgens wordt dit beleid ingezet om operationeel beleid te ontwikkelen waarmee de uiteindelijke realisatie van de strategische doelstellingen kan worden gerealiseerd. Voor dit operationeel beleid is de actieve deelname van de regionale actoren echter noodzakelijk. Het onderzoek richt zich op de kansen en bedreigingen, welke ex-ante kunnen worden herkend voor de ontwikkeling van een regionale communicatieve aanpak.



Figuur 1: Conceptueel model

## **1.5. Leeswijzer**

Tot zover is de aanleiding tot dit onderzoek behandeld, zijn de onderzoeksvragen besproken en is aangegeven op welke manier het onderzoek methodologisch is vormgegeven. De rest van dit verslag bestaat uit vier hoofdstukken.

In hoofdstuk twee zal het theoretisch kader worden uitgewerkt. Hierbij zal beargumenteerd worden waarom de communicatieve aanpak in toenemende mate van belang is binnen de planologie. Dit kader dient als een onderbouwing voor de keuze om onderzoek te doen naar de kansen en bedreigingen van regionale samenwerking.

Het daarop volgende hoofdstuk zal een beschrijving geven van het onderzoeksgebied: Zuidoost-Drenthe. Ten eerste zal dit bestaan uit een geografische afbakening en beschrijving van het gebied. Vervolgens zal aangegeven worden, welke specifieke energie- en klimaatvraagstukken er voor liggen in deze regio. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan de energetische potenties van de regio, zoals deze zijn weergegeven in de 'Stromenstudie Zuidoost-Drenthe' (KNN, 2007). In de volgende paragraaf zal het huidige en recente beleid op energie en klimaat gebied worden beschreven binnen de gemeenten Emmen en Coevorden en de reeds bestaande vormen van regionale samenwerking. Tot slot zullen in hoofdstuk drie de recente ontwikkelingen wat betreft klimaat, energie en regionale samenwerking in de regio worden besproken. Hiermee wordt getracht dit verslag zo goed mogelijk te laten aansluiten op de bestaande ontwikkelingen in Zuidoost-Drenthe.

In hoofdstuk vier zal de actor-consulting analyse worden besproken. Inleidend zal hierbij worden aangegeven wat de achtergronden zijn van deze onderzoeksmethode, hierbij zullen diverse verbindingen worden gelegd met het kader, zoals dat in hoofdstuk twee is geschetst. In paragraaf 1.3 is reeds aangegeven met welke argumenten de selectie van actoren voor het onderzoek heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk vier zal een uitgebreidere beschrijving worden gegeven van de verschillende actoren en hun positie en rol in de regio. Vervolgens zal in hoofdstuk vier een paragraaf worden geweid aan de wijze, waarop de diverse actoren de betreffende problematiek inschatten en de urgentie ervan beoordelen. Daarna zal besproken worden, welke visie de actoren hebben op de potentie van regionale samenwerking en de wijze waarop dit vormgegeven zal moeten worden. Tot slot wordt ingegaan op de reeds bestaande vormen van samenwerking en de beoordeling daarvan door de geïnterviewde actor.

Ter afsluiting van dit verslag zal in hoofdstuk vijf antwoord gegeven worden op de onderzoeksvragen. Hierop volgend zal een reflectie gegeven worden op wijze van onderzoek en de manier waarop de resultaten moeten en of kunnen worden geïnterpreteerd. Uiteindelijk zal dit rapport worden afgesloten met aanbevelingen. Het onderwerp van dit onderzoek is zeer actueel. Daarom is gestreefd naar rapport, waarin op een wetenschappelijk verantwoorde wijze aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de ontwikkeling van integraal en participatief klimaat- en energiebeleid gericht op een duurzame toekomst.

## **Hoofdstuk 2. Theoretisch kader**

### **2.1. Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat het onderwerp van dit onderzoek de regionale communicatieve aanpak voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid Zuidoost-Drenthe is. Hierin liggen twee aannames verborgen die uiteindelijk in dit onderzoek ter discussie staan, namelijk; dat regionale samenwerking positief zal bijdragen aan de realisatie van het beleid en de uitvoering daarvan en dat het verstandig is daarbij te kiezen voor een communicatieve aanpak, waarbij diverse actoren betrokken worden.

In dit hoofdstuk zal wetenschappelijke achtergrond van deze aannames worden geschetst. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat voor dit onderzoek gekozen is, omdat de provincie Drenthe de regionale communicatieve aanpak zelf in het Programma Klimaat en Energie (PKE) noemt als een wenselijke aanpak. De keuze voor deze aanpak is echter niet uit de lucht komen vallen, er zijn ontwikkelingen binnen de wetenschap en het vakgebied die deze keuze verklaren. In dit hoofdstuk 2 zal vanuit de planologische wetenschap worden verklaard en beargumenteerd waarom deze concepten van belang zijn. Daarbij zal de nadruk liggen op de opkomst van de communicatieve aanpak in de planologie. Tot slot van het hoofdstuk zal duidelijk worden gemaakt, waarom onderzoek naar het klimaat- en energiebeleid gedaan kan worden op basis van de besproken theorieën en praktijken vanuit de planologie en de ruimtelijke ordening. Voordat duidelijk gemaakt kan worden, wat de huidige stand van zaken is in de planologie zal eerst aangegeven worden, wat precies onder planologie verstaan kan worden en welke ontwikkeling de wetenschap heeft doorgemaakt.

### **2.2. Definities**

De term 'planologie' werd in Nederland eind jaren twintig van de twintigste eeuw geïntroduceerd. Het woord planologie is een samenvoeging van de Latijnse woorden 'planum' en 'logos', welke respectievelijk ruimte (of vlak) en kunde betekenen. Planologie kan dus vertaald worden als 'ruimte kunde' (Voogd, 1999). Voogd definieert de planologie verder als de wetenschap die studie maakt van de ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning (Voogd, 1999). Daarbij is ruimtelijke ordening het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, ten einde ruimtelijke kwaliteit te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Dit houdt nauw verband met het begrip ruimtelijke planning, waarmee de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen worden aangeduid welke tot doel hebben het ruimtegebruik te verbeteren. Verschil tussen ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening is volgens Voogd dat het bij planning gaat over de voorbereiding en dat de ordening de daadwerkelijke uitvoering behelst (Voogd, 1999). Spit en Zoete onderscheiden planning en ordening als: ruimtelijke ordening is het vakgebied en ruimtelijke planning is het werkveld (Spit en Zoete, 2006).

Tot zover is een tamelijk traditionele en tevens nauwe definitie van de planologie geschetst. Deze definitie gaat uit van de gedachte dat de planologie enkel gericht is op de ruimtelijke ordening en planning welke op hun beurt betrekking hebben op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De Planologie kan echter ook gedefinieerd worden op basis van het Nederlandse woord 'plan'. In deze interpretatie is de planologie de kunde of leer van het maken van plannen (van der Cammen, 1979). Hierbij kan ook verwezen worden naar de Engelse taal waarin het begrip 'ruimtelijke ordening' wordt vertaald met 'planning' (Allmendinger, 2002). Daarbij is planologie dus niet enkel gericht op de ruimtelijk planning maar op planning in ruimere zin. De ruimtelijke orde en de socio-economische en culturele situatie van de samenleving worden daarmee onderwerp van onderzoek voor de planoloog. In dit onderzoek is de planologie gedefinieerd op basis van deze bredere definitie. De planologie bestudeert niet enkel de ruimtelijke ordening en planning, maar ook het beleidsproces en de besluitvorming in de bredere politieke en maatschappelijke context (de Roo en Voogd, 2004).

### **2.3. Kleine geschiedenis van de planologie in Nederland**

Voordat duidelijk gemaakt kan worden op welke manier in het heden gedacht wordt over de invulling van planning en beleidsvorming, is het noodzakelijk eerst iets te zeggen over het verleden, omdat het heden begrepen kan worden op basis van het verleden. Tot de eerste helft van de twintigste eeuw kende Nederland, net als de meeste andere westerse landen, een autoritaire en hiërarchische overheid. Na de Tweede Wereldoorlog vertrokken de Duitse bezetters uit Nederland, zij lieten het door hen geïntroduceerde planningsstelsel achter (de Roo en Porter, 2007). Dit stelsel was gebaseerd op decennia van militarisme en geloof in een hiërarchische en autoritaire overheid. Mede door de grote woningbehoefte na de Tweede Wereldoorlog was deze vorm van planning in de eerste decennia na de oorlog succesvol. De kwaliteit van de ruimtelijke ordening werd met name afgelezen aan de kwantiteit van de woningproductie en andere



wederopbouwresultaten (Spit en Zoete, 2006).

Vanaf de jaren zestig echter begonnen de sociaal maatschappelijke verhoudingen in de Nederlandse samenleving te veranderen. De autoritaire overheid werd aangetast en er ontstond een toenemende democratisering van macht in de samenleving. Waar de overheid in het traditionele model verantwoordelijk is voor het maatschappelijk belang, ontstaat vanaf de jaren zestig een ontwikkeling, waarbij evenzeer burgers zich gaan opwerpen als vertegenwoordigers van publieke belangen. Burgers verenigden zich in belangenorganisaties, hiermee kwamen burgers op voor zaken waarvan zij meenden dat de overheid er onvoldoende aandacht aan schonk, onder andere het milieu (Cramer, 1989).

De doorwerking van deze maatschappelijke ontwikkelingen op de Nederlandse planningspraktijk vond plaats in de jaren zeventig. Tot dan toe bestond er een sterke overtuiging in de maakbaarheid van de samenleving, dit gold ook voor de ruimtelijke ordening. De planologie werd gedomineerd door een modernistische visie, waarbij de rationaliteit centraal stond. Op basis van wetenschappelijke kennis, welke in sterke mate via kwantitatieve methoden vergaard werd, dienden ruimtelijke plannen te worden ontwikkeld en vervolgens uitgevoerd. Deze aanpak wordt tegenwoordig gedefinieerd als blauwdrukplanning waarbij het achterliggende paradigma wordt benoemd als technisch rationeel, als tegenpool van de communicatief rationele benadering, hierover later meer (de Roo en Voogd, 2004).

De wederopbouwperiode stond in het teken van economische groei en de ontwikkeling van een verzorgingsstaat, waarin de verdeling van de toenemende welvaart over de samenleving werd georganiseerd door de overheid. Mede door de oliecrisis in de jaren zeventig ontstonden er scheuren in de overtuigingskracht van de maakbare samenleving. De economische ontwikkeling bleek als gevolg van de oliecrisis minder controleerbaar als gedacht (Keizer, 1997). De scheuren in de maakbaarheidgedachte bleken echter niet te leiden tot een totale ineenstorting van het maakbaarheidsdenken. De overheid trachtte door het vergroten van de controle de maakbaarheid te herstellen (de Roo en Porter, 2007).

De ontwikkelingen in de jaren zeventig hebben vooral geleid tot een diversificatie van overheidsdoelstellingen. Het welvaartsconcept werd uitgebreid met nieuwe doelen, waaronder de kwaliteit van het milieu. De ruimtelijke ordening en planning werden geconfronteerd met een diversificatie van beleidsdoelen. Om controle te houden op de realisatie van deze doelen werd de ruimtelijke ordening in sterke mate verdeeld in diverse sectoren; milieuplanning, watermanagement, verkeer- en vervoersbeleid, etc. Deze verschillende sectoren ontwikkelden in de loop van de jaren elk een eigen planningsstelsel, inclusief eigen wetgeving en instrumentarium (de Roo en Voogd, 2004).

De verkokering en vergaande specialisatie van verschillende sectoren leidden echter in toenemende mate tot interne beleidsconflicten binnen de overheid. Economische, sociale en milieudoelen konden in steeds moeizamere mate met elkaar tot in overeenstemming worden gebracht, hierdoor werd de ruimtelijke ordening een steeds moeizamer proces (de Roo en Voogd, 2004). Daarnaast heeft ook de opkomst van de privaatsectorontwikkelaar en privatisering van overheidsinstanties zoals woningbouwcorporaties sinds de jaren tachtig een grote invloed gehad (van der Wouden et al, 2006). Het planningsproces is in toenemende mate complex geworden. Vanaf de jaren negentig is het besef ontstaan dat de (nationale) overheid niet in staat is om de ruimtelijke ontwikkeling volledig te controleren en te sturen, zodat alle betrokken belangen en partijen tevreden zijn. Generiek beleid doet vaak geen recht aan de lokale omstandigheden (Hidding, 2006). Ruimtelijke ordening en planning zijn daarom in toenemende mate gericht op een decentrale en communicatieve aanpak, alsmede de integratie van diverse sectorale doelen. Het streven naar participatie van stakeholders en de integraliteit van beleid is kenmerkend voor de ontwikkeling van het vakgebied sinds de vroege jaren negentig. Deze ontwikkeling kan worden gezien als een paradigma verschuiving van een planning gedomineerd door een technische rationaliteit naar een communicatieve rationaliteit.

## **2.4. Technische en communicatieve rationaliteit**

Lange tijd hebben plannenmakers gezocht naar een zo groot mogelijk mate van controle over planologische vraagstukken. Vooraf gedefinieerde doelstellingen dienden op basis van deze controle zo veel mogelijk te worden gerealiseerd. Om deze doelstellingen en plannen te realiseren is het noodzakelijk dat de overheid een sterke controle uit kan oefenen op de samenleving en dat andere betrokken actoren een sterk ondergeschikte positie ten opzicht van deze overheid accepteren. Een sterke vorm van hiërarchie is noodzakelijk om een dergelijk vorm van blauwdrukplanning te kunnen uitvoeren, eerder is al aangegeven dat deze aanpak past binnen het paradigma van de technische rationaliteit. Het technisch rationalisme is gebaseerd op de modernistische visie, dat op basis van wetenschappelijke kennis, vooraf een plan gemaakt kan worden, zodanig dat een vooraf gesteld doel realiseerbaar is. Daarmee wordt uitgegaan van een volledig voorspelbare en nastreefbare toekomst (de Roo en Voogd, 2004).

In 1960 stelde Simon reeds dat deze vorm van rationaliteit in werkelijkheid vaak niet bestaat. Veelal moeten keuzes worden gemaakt op basis van onvolkomen kennis. Daarmee is de rationaliteit beperkt, de zogenaamde "bounded rationality" (Simon, 1960). Lindblom heeft met zijn 'science of muddling through' kritiek op het concept van rationaliteit als basis voor de maakbare samenleving, omdat overheden vaak geen keuzes maken op basis van duidelijke gegevens, maar voortborduren op de bestaande omstandigheden (Lindblom, 1959). Mede in reactie op deze kritiek ontstond in de jaren zeventig de scenariomethode als een wijze om onzekerheid een plek te geven in de planningsmethodiek. Alhoewel deze methode een waardevolle toevoeging bood op de technisch rationele aanpak biedt het onvoldoende oplossing voor de complexiteit van veel planningsvraagstukken van tegenwoordig.

De Roo maakt het onderscheid tussen gecompliceerde vraagstukken en complexe vraagstukken (de Roo en Porter, 2007). Voor gecompliceerde vraagstukken geldt dat het mogelijk is om op basis van onderzoek duidelijk te maken welke oorzaak en gevolg relaties er binnen een bepaalde problematiek te onderscheiden zijn. Op basis hiervan is het vervolgens mogelijk vooraf een doelgericht plan te produceren. De nadruk bij deze vraagstukken kan dus liggen bij een technisch rationele aanpak, al sluit dit niet uit dat in het beleid tevens participatieve elementen worden opgenomen. Echter bij complexe vraagstukken zijn de causale verbanden veel moeilijker te ontdekken en soms zelfs totaal onzichtbaar. Het is bij deze vraagstukken, aldus onmogelijk voor beleidsmakers om volledige controle te krijgen. Onzekerheid wordt daarmee een gegeven, dit geldt tevens voor het gedrag van de betrokken actoren. Een technische rationele aanpak is daardoor niet uitvoerbaar, aangezien er een sterke mate van onvoorspelbaarheid aanwezig is. Juist in deze situaties is een aanpak noodzakelijk die past binnen het communicatief rationele paradigma noodzakelijk. Door het gedrag van de betrokken partijen te beïnvloeden is het (enigszins) mogelijk om de ontwikkelingen binnen een beleidsproces te sturen (de Roo en Porter, 2007).

De richting van deze ontwikkelingen zal echter in eerste instantie moeten worden vastgesteld op basis van consensus tussen de betrokken partijen en niet op basis van rationele kennis, zoals bij een technisch rationele benadering. Waar bij de technisch rationele benadering de basis van het beleid en de einddoelen ligt in de verzamelde gegevens, feiten en objectieve waarneming is de communicatieve aanpak geworteld in de intersubjectiviteit, een concept van de filosoof Habermass (de Roo en Porter, 2007; Healey, 1992). Door het betrekken van verschillende actoren met diverse visies en belangen is het vooral van belang geworden om in het beleidsvormingsproces om te gaan met de subjectieve interpretaties van de realiteit, op basis waarvan actoren hun acties funderen. Waar de technisch rationele benadering uitgaat van de beïnvloeding van de realiteit op basis van feitenkennis gaat de communicatief rationele benadering uit van de manier waarop betrokken actoren die werkelijkheid construeren. Deze constructies komen tot stand deels op basis van waarneming van de realiteit maar met name door de communicatie met anderen. Het planvormingsproces wordt daardoor in het communicatieve rationele domein niet gedomineerd door feiten maar door argumenten van betrokken actoren (Healey, 1992).

Op basis van het voorgaande zou de conclusie getrokken kunnen worden, dat in de moderne samenleving beleidsvormingsprocessen niet meer gebaad zijn bij een technisch rationele benadering, dit is echter een te eenvoudige voorstelling van zaken. In veel gevallen is het namelijk wel degelijk verstandig en werkbaar om een planproces grotendeels op basis van deze benadering vorm te geven. Wanneer er sprake is van een duidelijk onderscheid tussen de zwaarte van bepaalde belangen en wanneer er relatief weinig actoren beïnvloed worden door het voorliggende beleidsvraagstuk, dan is het verstandig te kiezen voor een technisch rationele benadering. Maar in die gevallen, waarbij veel partijen betrokken zijn en veel onduidelijkheid bestaat over de mogelijke uitkomsten van het planvormingsproces, is het verstandig te kiezen voor een communicatieve aanpak. Deze communicatieve aanpak is gebaseerd op het communicatief rationele planningsparadigma. In de volgende paragraaf zal aangegeven worden wat een dergelijke aanpak concreet betekend.

## ***2.5. Communicatieve planning***

Veel planningsvraagstukken zijn in hoge mate complex, dit wordt veroorzaakt door de vele betrokken actoren en belangen en door de vele overheidssectoren die betrokken zijn bij de gevolgen van ruimtelijk planning. Uiteindelijk gaat het bij vraagstukken om de oplossingen van problemen door beleid. Voor de ruimtelijke ordening specifiek in de vorm van ruimtelijke ingrepen of ingrepen in het ruimtegebruik. De complexiteit van een vraagstuk wordt echter vergroot door de betrokkenheid van veel actoren, omdat het gedrag van deze partijen onzeker is. Om toch enige vorm van voorspelbaarheid te creëren is het noodzakelijk voor de overheid om inzicht te krijgen in de manier waarop betrokken partijen zich verhouden ten opzichte van het vraagstuk.

Het grote aantal betrokken actoren en hun belangen, waarmee planmakers tegenwoordig worden

geconfronteerd en de groeiende vraag om een integrale aanpak in overheidsbeleid, heeft geleid tot de opkomst van de communicatieve aanpak. Deze aanpak gaat uit van de interactie tussen de verschillende belanghebbende partijen. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen is de macht in de samenleving in sterke mate diffuus geworden, althans de acceptatie van de hiërarchische macht van de overheid, is afgenomen in de afgelopen decennia. Burgers, marktpartijen en non-gouvernementele belangenorganisaties hebben een steeds grotere invloed gekregen op het functioneren van de maatschappij. Bij het maken van beleid en plannen dienen de visies, meningen en rollen van betrokken actoren in sterke mate te worden meegenomen om de uitvoerbaarheid van beleid te verbeteren. Betrokken actoren handelen in sterke mate strategisch en daarom is het voor de overheid van groot belang deze partijen te betrekken (Berke et al., 2006).

Bij communicatieve planning ligt de nadruk in eerste instantie op de manier waarop verschillende betrokken partijen aankijken tegen de betreffende problematiek. De communicatieve planning gaat niet uit van een objectieve fysieke ruimte, maar van een breed palet aan visies en beelden, welke per betrokken actor kunnen verschillen (de Roo en Voogd, 2004). Door interactie en communicatie tussen diverse actoren wordt het vervolgens mogelijk gezamenlijke beelden en doelstellingen te formuleren voor beleid. In de moderne samenleving beïnvloeden verschillende actoren de politieke agenda en het planningsproces. Door het gedrag van deze actoren goed in te schatten en deze partijen te betrekken bij het planningsproces kunnen veel problemen worden voorkomen. De actoren vertegenwoordigen verschillende belangen, het is aan de overheid, als verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening, om deze belangen op een juiste manier af te wegen en recht te doen aan de verschillende actoren. De Roo merkt hierbij op, dat een goede samenwerking tussen actoren echter alleen mogelijk is, wanneer er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid en de verschillende actoren min of meer gelijkwaardig zijn (de Roo en Porter, 2007).

Tot zover is aangegeven om welke redenen gekozen kan worden voor een communicatieve aanpak. Samenwerking en afstemming in het planningsproces kan echter zowel intern, binnen de overheid, als extern, in de communicatie met betrokken partijen plaatsvinden. De communicatieve aanpak zoals het in dit onderzoek wordt geïnterpreteerd bestaat zowel uit interne als externe communicatie. Met interne communicatie wordt de integratie van doelstellingen binnen de overheid bedoeld. Externe communicatie heeft betrekking op de participatie van actoren bij het planningsproces. In de komende twee paragrafen zullen beide worden uitgewerkt.

## **2.6. Integraal werken**

In paragraaf 2.3 is al iets gezegd over het ontstaan van diverse sectorale doelstellingen binnen de overheid. Nadat in de jaren tachtig van de twintigste eeuw het overheidsbeleid in steeds groeiende mate was verdeeld in afzonderlijke sectoren, met eigen wet- en regelgeving werden hiervan al spoedig de negatieve consequenties duidelijk. Het gebrek aan afstemming tussen verschillende sectoren wordt pijnlijk duidelijke, wanneer er sprake is tegengestelde belangen. De handelingsvrijheid van diverse overheden en beleidsmakers werd in steeds toenemende mate beperkt door wetgeving uit andere sectoren (de Roo en Voogd, 2004).

Bij het tot ontwikkeling brengen van nieuwe leef-, werk- of natuurgebieden bleek het steeds moeilijker te worden om de uiteenlopende sectorale belangen te realiseren en de nieuwe ruimtelijke plannen in overeenstemming te brengen met de verschillende wet en regelgeving van diverse sectoren. Het maken speciale gebiedsgerichte afweging was onmogelijk doordat wetgeving in sterke mate generiek was. In de jaren negentig is daarom de wens ontstaan om binnen de ruimtelijke ordening en planning sterker gebiedsgericht te werken. Dit gebiedsgericht werken, heeft vooral tot gevolg gehad, dat diverse actoren, vanuit verschillende sectoren, proberen maatwerk te leveren en minder te focussen op de handhaving van generieke regelgeving. Veelal leidt dit tot de tactische afweging tussen verschillende sectorale beleidsdoelen. Door in een vroeg stadium rekening te houden met diverse sectoren en uiteenlopende doelstellingen bleek het mogelijk win-win situaties te realiseren (Hidding, 2006).

Het combineren van diverse sectorale doelen in één beleidsplan wordt veelal aangeduid met de term integraal werken. Bij integraliteit gaat het om het maken van een goede afstemming tussen verschillende delen van een plan en verschillende belangen (L. Janssen-Jansen, 2001). Om ervoor te zorgen, dat binnen beleidsplannen voldoende rekening gehouden wordt met verschillende sectorale belangen, is het noodzakelijk een bepaalde mate van integraliteit na te streven. In ieder beleidsplan, vanuit een bepaalde beleidssector, is het noodzakelijk dat er een bepaalde mate van afstemming heeft plaatsgevonden met andere sectoren, omdat daarmee de uitvoerbaarheid van het beleid in sterke mate wordt vergroot.

Echter er zijn ook gevaren gekoppeld aan het nastreven van integraliteit, Spit onderscheidt er drie. Ten eerst kan het streven naar integraliteit tot uitstelgedrag leiden, omdat beleidsmakers eerst draagvlak willen creëren en afstemming willen realiseren wordt daadwerkelijke actie uitgesteld. Door het gebrek aan daadkracht loopt het proces vervolgens vast (Spit, 1998).

Ten tweede is het gevaar aanwezig, dat er geen onderscheid gemaakt kan worden in de zwaarte van belangen. Een integraal planvormingsproces nodigt uit tot de participatie van diverse actoren en belangen. Alle partijen eisen vervolgens een bepaalde mate van macht en inbreng. Doordat diverse partijen bij het proces betrokken worden kan het gebeuren dat tamelijk onbelangrijke dimensies veel aandacht krijgen omdat bepaalde betrokken actoren alleen voor deze dimensie aandacht hebben, andere belangrijke dimensies blijven daardoor wellicht onderbelicht (Spit, 1998).

Het derde bezwaar sluit hier deels op aan, namelijk dat door bepaalde actoren, met een bepaald belang, bij het proces te betrekken, het voor deze actoren eenvoudiger wordt om het proces te verstoren, zodra men het niet eens is met de mate waarin hun belang wordt vertegenwoordigd in het uiteindelijke plan (Spit, 1998).

Bij een degelijk integraal plan en een integraal planvormingsproces ligt de nadruk niet op het betrekken van zoveel mogelijk belangen, maar op het maken van een juiste afstemming tussen belangen. Uiteindelijk dient integraliteit te leiden tot een optimale afweging tussen diverse belangen, vanuit diverse beleidssectoren en diverse belangen vanuit de samenleving. Afstemming en coördinatie kunnen alleen gerealiseerd worden wanneer er open relaties worden onderhouden met een veelvoud aan andere beleidsvelden en externe actoren. Alleen vanuit open relaties zijn goede onderhandelingen mogelijk aangaande de diverse betrokken belangen. Een optimaal planvormingsproces heeft dus behoefte aan een goede participatie van betrokken actoren (Kreukels, 1995).

## **2.7. Participatie**

Het streven naar een optimale mate van afstemming is steeds belangrijker geworden in moderne planvormingsprocessen. Deze afstemming dient echter niet beperkt te worden tot de interne afstemming binnen de overheid tussen diverse beleidssectoren maar heeft zeker ook betrekking op de participatie van externe actoren. Voor het voeren van goed beleid is het noodzakelijk dat de beleidsmakers voldoende kennis hebben van de belangen waarop het beleid invloed heeft. Dit houdt nauw verband met de veranderingen in de samenleving waarover eerder in dit hoofdstuk is gesproken. De overheid heeft geen volledige controle en is niet de enige vertegenwoordiger van het maatschappelijke belang. Het is voor de uitvoering van beleid noodzakelijk dat de actoren waarop het beleid van toepassing is, betrokken zijn bij het proces, om daarmee voldoende draagvlak te creëren, met name wanneer het gaat over een afweging tussen tegengestelde belangen. Externe actoren participeren echter niet enkel in de voorbereiding van beleid maar ook in de uitvoering daarvan. Bij de financiering en uitvoering van projecten zijn veelal diverse partijen betrokken, deze partijen willen in ruil voor deze bijdrage betrokken worden bij de beleidsvorming die ten grondslag ligt aan deze concrete projecten.

Participatie is echter een breed begrip, waaronder verschillende gradaties in de betrokkenheid van actoren kunnen worden onderscheiden. De Roo en Voogd onderscheiden drie vormen van participatie; non-participatie, symbolische participatie en echte participatie. De eerste vorm betreft een vorm van participatie waarin sprake is van een eenzijdige afhankelijkheid en beïnvloeding. In wezen is hierbij geen sprake van participatie, maar van manipulatie, vandaar de term non-participatie. Bij de tweede vorm is wel sprake van een wederzijdse afhankelijkheid, maar is de beïnvloeding van het proces vooral in handen van een bepaalde partij. Het informeren van burgers en actoren is een vorm van symbolische participatie, maar ook inspraakavonden zijn dit, omdat hierbij vaak niet duidelijke is welke invloed de ingebrachte opmerkingen hebben op het gedrag van de plannenmakers. Echte participatie behelst die vorm van samenwerking, waarbij sprake is van gedeelde invloed en wederzijdse afhankelijkheid. De ultieme vorm van participatie is een vorm van beleidsvorming waarbij geen overheid betrokken is, de zogenaamde zelfbeschikking (de Roo en Voogd, 2004).

Edelenbos en Monnikhof onderscheiden in hun participatieladder, gebaseerd op de ladder van Arnstein (1969) zes vormen van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, (mee)beslissen en tot slot zelfbeheer (Edelenbos en Monnikhof, 1998). In deze indeling is sprake van een steeds groeiende rol van de participerende actoren. Deze rol ontwikkelt zich van toehoorder via geconsulteerde, adviseur, samenwerkingspartner tot medebeslisser en uiteindelijk zelfs tot zelfstandige ontwikkelaar, waarbij de overheid niet meer betrokken is bij de ontwikkeling.

In dit onderzoek gaat het over de mogelijke betrokkenheid van diverse externe actoren bij de uitwerking van het Programma Klimaat en Energie en de ontwikkeling van regionaal beleid in de regio Zuidoost-Drenthe.

Daarbij is niet duidelijk, voor welke vorm van participatie gekozen zal worden. Het betrekken van externe actoren is moeilijk wanneer deze partijen in ruil voor hun inbreng geen zekere mate van inspraak terug krijgen. De manier waarop bepaalde actoren participeren is sterk afhankelijk van de positie die de betreffende partij inneemt ten opzicht van het voorliggende vraagstuk en de rol die de actor zelf wenst te spelen. Alhoewel uit paragraaf 2.4 duidelijk werd, dat in complexe vraagstukken, zoals klimaat- en energiebeleid, een communicatieve aanpak verstandig is, is het de vraag op welke manier deze aanpak invulling dient te krijgen. Daarom is het verstandig om als overheid wanneer men participatie van extern actoren wenst eerst een beeld te vormen van het mogelijke gedrag dat deze actoren wellicht kunnen gaan vertonen. Een manier om hierin inzicht te verschaffen, is het toepassen van de zogenaamde actor-consulting benadering.

## **2.8. Synthese**

In de vorige paragrafen is een beschrijving gegeven van diverse ontwikkelingen in de planologie als wetenschap en de ruimtelijke planning als vakgebied. Daarbij is aangegeven waarom integraal werken en participatie van actoren steeds belangrijker zijn geworden. Er is een beweging geschetst van een planning gedomineerd door een technisch rationele benadering naar een communicatief rationele benadering. Dit heeft gediend ter onderbouwing van de keuze om onderzoek te doen naar een communicatieve aanpak op regionale schaal in Zuidoost-Drenthe. Het is daarbij goed om scherp te stellen waarom klimaat- en energiebeleid in dit verband thema's zijn waarvoor een dergelijke aanpak relevant is en welk verband deze thema's hebben met de planologie.

Energie en klimaat staan sinds enkele jaren hoog op de politieke en maatschappelijk agenda. Ook beleidsmatig zijn steeds meer overheden actief met betrekking tot de thematiek. Daarbij is de algemene doelstelling de creatie van een duurzame energiehuishouding en een samenleving die is aangepast aan een veranderend klimaat. Het is nog allerm minst duidelijk op welke wijze dit gerealiseerd kan worden. In paragraaf 2.4 is gesproken over complexiteit, het klimaat- en energievraagstuk is in sterke mate complex. Klimaat en energie hebben als beleidsthema raakvlakken met vele beleidssectoren en vragen daarom om een integrale benadering. Door de verbindingen met verschillende sectoren en belangen worden veel vraagstukken binnen het klimaat- en energiebeleid in hoge mate complex. Een communicatieve aanpak zou kunnen helpen bij het verkleinen van de complexiteit, of in ieder geval de beleidsmakers in staat stellen enige grip te krijgen op mogelijke ontwikkelingen.

Dit betekent niet per definitie, dat er met betrekking tot klimaat- en energiebeleid geen ruimte meer is voor een aanpak binnen de technisch rationele benadering. Voor het uitvoeren van concrete projecten, waarbij vooraf een duidelijk eindsituatie zichtbaar is, heeft dergelijke aanpak de voorkeur. Bij projecten en beleid, waarbij echter vele verschillende belangen betrokken zijn en de eindsituatie allerm minst duidelijk is en daarmee een hoge mate van complexiteit hebben, doen er goed aan gebruik te maken van een communicatieve aanpak. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden, op welke manier de keuze voor een communicatieve regionale aanpak voor klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe kan worden verklaard. Daarbij is tevens aandacht besteed aan het belang van de participatie van externe actoren. In hoofdstuk vier zal op basis van interviews met potentiële actoren een analyse gemaakt worden van de potentie van deze aanpak voor Zuidoost-Drenthe. Voordien zal echter eerst een beschrijving gegeven worden van de regio, in het volgende hoofdstuk zal de regio Zuidoost-Drenthe worden beschreven.

# Hoofdstuk 3. Het onderzoeksgebied Zuidoost-Drenthe

## 3.1. Inleiding

Een onderzoek naar een regionale communicatieve aanpak en de rol die diverse actoren daarbij kunnen en willen spelen kan niet zonder een focus op een bepaalde regio. In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven waarom gekozen is voor de regio Zuidoost-Drenthe. Deze regio kan worden afgebakend als het grondgebied van de gemeenten Emmen en Coevorden, althans zo wordt de regio in het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) van de provincie Drenthe en op basis daarvan tevens in het Programma Klimaat en Energie afgebakend. Er zijn uiteraard ook andere indelingen denkbaar. Zo bestaat het COROP gebied in dit deel van Drenthe uit Emmen en Coevorden plus de gemeente Borger-Odoorn. In dit rapport is in navolging van het programma Klimaat en Energie en het pMJP gekozen voor een indeling van Zuidoost-Drenthe bestaande uit de gemeenten Emmen en Coevorden. In dit hoofdstuk zal een beschrijving gegeven worden van de geografische situatie van het gebied, de energiepotentie en de bestaande ontwikkelingen op het gebied van samenwerking en beleidsontwikkeling voor klimaat en energie. Dit hoofdstuk is daarmee een beschrijving van de situatie waarop de interviews betrekking hebben zoals in hoofdstuk 4 zal worden behandeld.

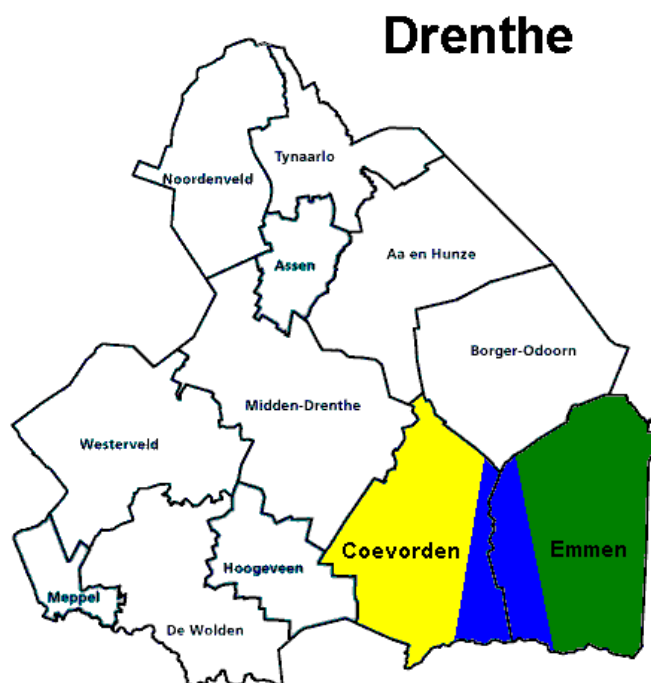
### 3.1.1. Geografische verkenning van Zuidoost-Drenthe

De gemeente Emmen is met ongeveer 110.000 inwoners de grootste gemeente van de provincie Drenthe. De gemeente bestaat uit meerdere kernen, waarvan de stad Emmen de grootste is met ruim 57.000 inwoners. Klazienaveen is met 12.300 inwoners, de tweede plaats van de gemeente qua inwoneraantal. Verder zijn Emmer-Compasuum (8150), Nieuw-Amsterdam/Veenoord (7150), Schoonebeek (5000) en Erica (4900) plaatsen van enige omvang in de gemeente.

Niet alleen qua inwoneraantal maar ook wat betreft het oppervlak is Emmen de grootste gemeente van Drenthe. Met een oppervlakte van 35.000 ha zelfs de grootste van Noord-Nederland. De gemeenten Emmen bestaat grofweg uit twee bodemtypen; veen (al of niet afgegraven) en zandgronden. Door deze twee bodems zijn verschillende landschapstypen aanwezig in de gemeente. Naast het esdorpenlandschap en de veenkoloniën zijn tevens hoogveen en randveenontginningen te onderscheiden als karakteristieke landschappen. De westzijde van de gemeente bestaat uit zandgronden. Dit is de zuidelijke punt van de Hondsrug. Op deze zandgronden zijn de bossen en het esdorpenlandschap te vinden. Het oosten wordt gedomineerd door het veenkoloniale landschap. Deze verdeling in twee landschapstypen is een van de belangrijke ruimtelijke karakteristieken van de gemeente Emmen. Het is bepalend voor de verschillen in de ruimtelijke structuur tussen het westelijke gedeelte van de gemeente en de rest. Het westen is rijk aan reliëf, besloten en fijnmazig, terwijl het noorden, oosten en zuiden juist gekarakteriseerd kunnen worden door een open, vlak en recht landschap.

De gemeente Emmen wordt voornamelijk ontsloten door de A37, welke de gemeente van oost naar west doorkruist, daarmee Emmen met Hoogeveen en Duitsland verbindt. Naast de A37 zijn tevens de N34, welke Emmen met Groningen verbindt en de rondweg (N391) van Emmen belangrijke verbindingswegen. Er bestaat een spoorverbinding tussen Emmen en Zwolle, stations op deze lijn bevinden zich in Emmen (tevens Emmen-Bargeres) en Nieuw-Amsterdam. Tot slot is de gemeente voor de beroepsvaart bereikbaar via de Verlengde Hoogeveense Vaart.

Coevorden heeft ongeveer een derde van het inwoneraantal van Emmen, namelijk 35.000. Zuidoost-Drenthe heeft daarmee gezamenlijk ongeveer 145.000 inwoners. Net als Emmen is ook Coevorden qua oppervlakte



Figuur 2: Gemeenten in Drenthe

een grote gemeente: 30.000 ha. De grootste kern is de stad Coevorden met 14.000 inwoners, gevolgd door Dalen met 3.500 inwoners. De kernen Sleen, Schoonoord, Oosterhesselen en Aalden hebben alle ongeveer 2.000 inwoners. Duidelijk wordt dat de gemeente Emmen en Coevorden wat betreft het aantal inwoners van een verschillende omvang zijn. De bevolkingsdichtheid van Emmen is meer dan drie maal zo hoog als die van Coevorden. De verschillende landschappen zoals die aanwezig zijn in de gemeente Emmen zijn tevens aanwezig in de gemeente Coevorden. In het zuiden van Coevorden bevinden zich randveenontginningen en in het zuidwesten bestaat het landschap uit veenkoloniën, welke doorlopen tot aan Hoogeveen. De rest van de gemeente (het Noorden) wordt bepaald door het esdorpenlandschap. Vooral rond de dorpen Zweeloo, Aalden en Oosterhesselen is het esdorpenlandschap nog in een hoge mate van gaafheid zichtbaar (Provincie Drenthe, 2004).

Infrastructureel wordt de gemeente Coevorden ontsloten via dezelfde A37, welke ook Emmen ontsluit. Het Noorden van de gemeente wordt ontsloten via de N381 waarmee Emmen met Beilen verbonden is. De N35 vormt de verbinding tussen Coevorden en Emmen. Deze weg loopt via het Zuiden door naar Hardenberg. De spoorverbinding Emmen-Zwolle stopt binnen Zuidoost-Drenthe tevens in de plaatsen Dalen en Coevorden. Coevorden is daarnaast verbonden via een spoorverbinding met Duitsland. Emmen en Coevorden zijn via het water verbonden over het Stieltjeskanaal en de Verlengde Hoogeveense Vaart, welke de gemeente Coevorden doorkruist. Vanuit het Zuiden is Coevorden via het water bereikbaar door het Coevorden-Vecht Kanaal.

Wat betreft de watersystemen kan Zuidoost-Drenthe niet gezien worden als een geheel. Het grootste gebied, waaronder heel de gemeente Coevorden en een groot deel van Emmen vallen onder de verantwoordelijkheid van Waterschap Velt en Vecht. Dit watersysteem voert het water grotendeels af via het zuiden. Noordoosten van de gemeente Emmen valt onder Waterschap Hunze en Aa's, waarbij de afwatering richting het Noorden plaatsvindt.

### 3.1.2. Socio-economische positie Zuidoost-Drenthe

Zuidoost-Drenthe had in 2005 in totaal 53.150 arbeidsplaatsen, waarvan 11.060 in de gemeente Coevorden en 42.090 in de gemeente Emmen. Het aantal arbeidsplaatsen per inwoner ligt in Emmen hoger dan in Coevorden. Echter het aantal WAO en WW uitkeringen ligt veel hoger in de gemeente Emmen. In Emmen ontvangt 13.8% van de bevolking een WW of een WAO uitkering in Coevorden is dit 11.4%. Landelijk ligt dit cijfer op 9.7%. Op basis hiervan kan berekend worden dat in de gemeente Emmen 40% meer WW en WAO uitkeringen worden ontvangen dan het landelijke gemiddelde en dat ook Coevorden bijna 18% boven dit gemiddelde ligt. De WAO en WW uitkeringen van de gehele provincie Drenthe liggen 20% hoger dan het landelijke gemiddelde (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008). Deze cijfers zijn exemplarisch voor de relatief slechte sociaaleconomische positie van de regio binnen Nederland.

	Emmen		Coevorden		Nederland	
	Vestigingen	Arbeidsplaatsen	Vestigingen	Arbeidsplaatsen	Vestigingen	Arbeidsplaatsen
<b>Totaal</b>	<b>4.960</b>	<b>42.090</b>	<b>1.985</b>	<b>11.060</b>	<b>826.305</b>	<b>6.975.400</b>
<b>Landbouw, bosbouw en visserij</b>	<b>12%</b>	<b>3%</b>	<b>26%</b>	<b>1%</b>	<b>11%</b>	<b>1%</b>
<b>Industrie</b>	<b>18%</b>	<b>26%</b>	<b>13%</b>	<b>24%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>
<b>Commerciële dienstverlening</b>	<b>53%</b>	<b>39%</b>	<b>45%</b>	<b>54%</b>	<b>55%</b>	<b>47%</b>
<b>Niet-commerciële dienstverlening</b>	<b>17%</b>	<b>32%</b>	<b>16%</b>	<b>21%</b>	<b>16%</b>	<b>34%</b>

Tabel 1: Werkgelegenheid en bedrijvigheid. (bron: Gemeente op maat, CBS 2008 (gegevens 2006))

Uit tabel 1 wordt duidelijk, dat de regio Zuidoost-Drenthe ten opzichte van het landelijke cijfer een relatief hoog aandeel arbeidsplaatsen heeft in de industriële sector. Met name bij Emmen valt op, dat er relatief weinig mensen werkzaam zijn in de commerciële dienstverlening, zowel ten opzichte van Coevorden als het landelijke gemiddelde. Het gegeven, dat Emmen meer arbeidsplaatsen heeft in de niet-commerciële dienstverlening, heeft waarschijnlijk te maken met de sterke regionale functie van Emmen. Hierdoor bevinden zich in Emmen relatief veel niet-commerciële voorzieningen zoals een ziekenhuis, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties. Deze regionale functie blijkt echter niet uit de commerciële

dienstverleningssector. Wat betreft de primaire sector valt op dat beide gemeenten, wat betreft het aantal arbeidsplaatsen het minst afhankelijk zijn van deze sector, overeenkomstig het beeld voor Nederland als geheel. Echter in Coevorden zijn nog relatief veel bedrijfsvestigingen, dit heeft te maken met het landelijke karakter van de provincie en wellicht ook met het kleinschalige esdorpenlandschap waar traditioneel kleinere agrarische bedrijven actief zijn dan op de Veenkoloniën. Coevorden bestaat grotendeels uit het eerst type terwijl Emmen voor een groter deel uit Veenkoloniën bestaat. Het relatief hoge percentage arbeidsplaatsen in de primaire sector in de gemeente Emmen (3%), staat in verband met de aanwezige glastuinbouw, welke meer arbeidsplaatsen genereert dan de rest van de landbouwsector.

De meeste bedrijven in de gemeente Emmen en Coevorden zijn relatief klein wat betreft het aantal medewerkers. Er is echter in beide gemeenten een aantal grote bedrijven, waaronder bedrijven in de chemische industrie en andere energie-intensieve bedrijfstakken. Het zijn juist deze bedrijven die aantrekkelijk zijn voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van klimaat en energie. Deze bedrijven gebruiken veel energie en kunnen ook belangrijke spelers zijn in de ontwikkeling van lokale energiesystemen. Veel van deze bedrijven zijn gevestigd op een aantal bedrijventerreinen in de regio.

De gemeente Emmen heeft twee grote, aan elkaar verbonden, bedrijventerreinen, namelijk het EmmTec bedrijventerrein en Bargermeer. Grote bedrijven gevestigd op het EmmTec terrein zijn: Diolen Industrial Fibers, DSM Engineering Plastics, Sunoil Biodiesel B.V. en Teijin Twaron. Bargermeer is het grootste bedrijventerrein van Noord-Nederland met een oppervlakte van ongeveer 650 hectare. Relevante bedrijven op dit terrein zijn onder andere Draka en Honeywell. Veel grote ondernemingen in Emmen zijn gevestigd op de bedrijventerreinen rond de stad Emmen, ook de kernen Klazienaveen en Nieuw-Amsterdam beschikken over een bedrijventerrein.

In de gemeente Coevorden zijn de meeste bedrijven geconcentreerd in de stad Coevorden. Een van de belangrijkste bedrijventerreinen is het Europark. Dit terrein ligt deels op Duits grondgebied. Voor de exploitatie van dit park werkt de gemeente samen met de Duitse stad Emlichheim. Het terrein heeft een totale oppervlakte van 350 ha en wordt verder gekenmerkt door de aanwezigheid van een trimodale overslagterminal, waar goederen zowel met weg-, trein- als watertransport overgeslagen kunnen worden. Grote bedrijven gevestigd op het Europark zijn Penske Logistics b.v. (vestiging recent overgenomen door De Vries Transport uit Veendam), IAMS en Bannink Kartonage. Naast Europark zijn De Hare en Leeuwerikenveld bedrijventerreinen van enige omvang in Coevorden. Naast de genoemde bedrijven zijn Triton Karton BV en Forbo Novilon grote bedrijfsvestigingen in Coevorden.

Naast de bedrijventerreinen zijn verder aansprekend op economische gebied, de aanwezigheid van een oliewinningsgebied rond Schoonebeek, in het zuiden van de gemeente Emmen. Het olieveld ligt zowel onder de gemeente Emmen als de gemeente Coevorden. Recent is door de NAM de beslissing genomen, dit olieveld weer in productie te nemen. Verder zijn ook de kassengebieden van Klazienaveen en Erica interessant, niet gezien de werkgelegenheid (zie Tabel 1), maar vooral vanwege het hoge gasverbruik van deze sector en de mogelijkheden, die er zijn voor de toepassing van duurzame energie in deze sector, hierover meer in paragraaf 3.2.2.

Uit het eerste gedeelte van deze paragraaf kan al worden opgemaakt, dat de economische positie van Zuidoost-Drenthe beneden het Nederlandse gemiddelde ligt. Zuidoost-Drenthe is een van de slechtst presterende regio's van Nederland wat betreft economische prestaties, zo blijkt uit een recent rapport van de Rabobank. Uit dit onderzoek bleek dat Zuidoost-Drenthe te kampen heeft met een winstdaling van het bedrijfsleven en met een lage arbeidsproductiviteit (Versteegh et al. 2008).

### **3.2. Klimaat- en energiepotentie**

In de vorige paragrafen is een beschrijving gegeven van de geografische situatie in Zuidoost-Drenthe en van de economische structuur van de regio. Dit rapport is gericht op de uitwerking van beleid specifiek gericht op klimaat en energie. Daarvoor is het belangrijk de mogelijkheden voor mitigatie en adaptatie, die kunnen worden onderscheiden in de regio, duidelijk te maken. Hierbij zal de focus in eerste instantie liggen op het energievraagstuk. Opgaven binnen het klimaatvraagstuk houden sterk verband met het thema water, dit wordt in eerste instantie opgepakt door de waterschappen. Daarmee is de organisatie van dat deel van het klimaat- en energiebeleid tamelijk goed georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor en de ontwikkeling en uitvoering van mitigatiebeleid en concrete mitigatieprojecten is echter een stuk minder duidelijk en eenduidig. In paragraaf 3.3 zal ingegaan worden op de manier waarop in het verleden en op dit moment invulling gegeven wordt door de gemeenten Emmen en Coevorden, aan de ontwikkeling van beleid voor de thema's klimaat en energie. Daaraan voorafgaand zal in deze paragraaf ingegaan worden op mogelijkheden die er zijn in de regio voor de ontwikkeling van mitigatieprojecten, met name de toepassing van duurzame energie. Aangezien in het PKE duidelijk wordt gemaakt, dat er naast energie wel degelijk opgaven te benoemen zijn



op het gebied van klimaatadaptatie zal ook aangegeven worden welke opgaven op dit terrein specifiek gelden voor de regio Zuidoost-Drenthe.

### **3.2.1. Duurzame energiepotentie in Zuidoost-Drenthe**

In 2007 is er een studie uitgevoerd naar de energiestromen in Zuidoost-Drenthe (KNN, 2007). Deze scan was specifiek gericht op het in beeld brengen van relevante opties voor duurzame energiegebruik op regionale schaal. Daarmee is deze studie erg interessant voor dit onderzoek. Op basis van het resultaat kan worden aangegeven, welke kansen er zijn die kunnen worden benut door regionale samenwerking te organiseren.

Al in de vorige paragraaf werd duidelijk, dat Zuidoost-Drenthe een grote concentratie industrie herbergt. Uit de genoemde studie bleek, dat veel van deze industrie zeer energie-intensief is, wat inhoudt dat er veel energie benodigd is in het productieproces. Naast industrie blijkt ook de agrarische sector in de regio een hoge energievraag te hebben, dit heeft alles te maken met de aanwezige glastuinbouw, waarvoor grote hoeveelheden warmte nodig zijn. Het zijn dan ook de industrie en de agrarische sector, waar veel mogelijkheden liggen om mitigatie te realiseren. Naast de industrie en de glastuinbouw, onderscheidt het rapport daarnaast ook de energieopwekking in de regio als een mogelijkheid voor mitigatie.

Er zijn uiteraard vele mogelijkheden om een duurzame energiehuishouding te realiseren. Toepassing van zonne-energie, windenergie, biomassa en warmtepompen zijn maar een paar van de mogelijkheden voor de realisatie van mitigatiedoelstellingen. Niet alle opties zijn even kansrijk voor dit specifieke gebied. Een effectieve transitie is gebaseerd op de specifieke kansen en opties, die in een bepaald gebied aanwezig zijn. Daarnaast kan gesteld worden, dat goed beleid aansluit bij de specifieke kansen en bij de reeds bestaande ontwikkelingen, in de regio. Om te bepalen, welke kansen er specifiek zijn voor Zuidoost-Drenthe is gekeken naar de energievraag, energieaanbod maar met name ook naar de bestaande plannen en ontwikkelingen. Op basis daarvan zijn de volgende specifieke kansen voor de regio onderscheiden: toepassing van biomassa, gebruik van aardwarmte en industriële restwarmte en de specifieke kansen voor de industrie.

#### ***Biomassa***

De toepassing van biomassa ten behoeve van de energieproductie is een specifieke kans voor de regio, omdat er grote stromen biomassa in de regio aanwezig zijn, welke een potentiële bron van energie vormen. Allerlei vormen van biologisch afval kunnen worden vergist, waarbij het ontstane gas kan worden inzet als biobrandstof, voor energiecentrales in de regio of, na opwaarding, als transportbrandstof. Echter, er is weinig duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen in de markt voor biomassa. Daarom zullen overheden regie moeten nemen, grip en zicht moeten vergaren in deze markt. Uiteindelijk is het aanbod biomassa in de regio gelimiteerd en is het aanvoeren van biomassa over grote afstand wellicht wel kosteneffectief, maar niet duurzaam gezien de uitstoot van broeikasgassen tijdens transport. Juist het inzetten van lokaal en regionaal geproduceerde biomassa levert een grote bijdrage aan de verduurzaming van de energiehuishouding (KNN, 2007).

#### ***Rest- en aardwarmte***

In Zuidoost-Drenthe zijn verschillende mogelijkheden voor de toepassing van laagwaardige warmte. Deze wordt nu al voor een deel geproduceerd door de industrie, als restproduct van het productieproces. In plaats van het lozen van deze warmte in de lucht of het water, kan het ook worden toegepast voor de verwarming van woningen, kassen, zwembaden of overige gebouwen. In Emmen reeds plannen in ontwikkeling voor de realisatie van een stadswarmtenet, waarmee verschillende gebouwen en complexen verwarmd worden met restwarmte vanuit het EmmTec-terrein. Het ontwikkelen van een dergelijk warmtenet gaat gepaard met hoge investeringen. Daarnaast vormt de afhankelijkheid een barrière. Door een stadswarmtenet worden consumenten en instellingen voor hun warmtevraag afhankelijk van lokale productiebedrijven en daarmee van het succes van deze ondernemingen.

Naast de restwarmte van de industrie kan ook aardwarmte gebruikt worden voor verwarming van kassen, woningen en gebouwen. Plannen voor de toepassing van aardwarmte in de kassencomplexen in de gemeente Emmen, zijn in het jaar 2008 concreter geworden (DVHN, 2008). Alhoewel er in 2008 steeds meer stemmen opgaan voor de ontwikkeling van aardwarmte winning in Zuidoost-Drenthe, bestaan er nog tamelijk veel onduidelijkheden met betrekking tot deze ontwikkeling. Met name de hoge kosten van het boren naar een diepte waarop de aardwarmte te winnen is, brengt grote risico's met zich mee, omdat niet met zekerheid gesteld kan worden, dat iedere boring succesvol zal zijn. Mocht de toepassing van aardwarmte gerealiseerd worden, dan ontstaan op basis van deze bron nieuwe kansen, bijvoorbeeld voor de productie van elektriciteit uit deze warmte, zoals bijvoorbeeld veel gebeurt in IJsland (Fridleifsson, 2001). Bij de efficiëntie van deze

vorm van elektriciteitsproductie kunnen echter grote twijfels worden geplaatst gezien de relatief lage temperatuur ten opzichte van de situatie op bijvoorbeeld IJsland.

### *Industrie*

De aanwezigheid van een grote concentratie industriële ondernemingen in de regio Zuidoost-Drenthe, biedt veel mogelijkheden om mitigatieprojecten te realiseren. Het koppelen van industrieën kan een waardevolle bijdrage leveren aan de mitigatie-doelstellingen. Niet alleen heeft het op een efficiënte manier koppelen van bedrijven een ecologische doelstelling, maar ook een economische. Door gebruik te maken van elkaars reststromen wordt efficiënt gebruik gemaakt van energie en materialen, waardoor kosten kunnen worden bespaard. Om efficiënte ketens (ook wel cascades genoemd) te realiseren is het uitwisselen van kennis over de aanwezige stromen, tussen en binnen bedrijven, noodzakelijk. Op basis van deze kennis kunnen nieuwe verbindingen worden gelegd en efficiëntere toepassingen van reststromen worden gerealiseerd. Voor het Europark Coevorden is een traject ingezet dat moet leiden tot een efficiënte cascade, bijvoorbeeld in de vorm van een warmtenet. Voor de andere bedrijventerreinen zijn veel benodigde gegevens niet toegankelijk. Wanneer overheden in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en parkmanagementorganisaties betere gegevens verzamelen en op basis daarvan energieprofielen op zouden stellen wordt het mogelijk specifiek te zoeken naar bedrijven die missende schakels in de energiecascade kunnen opvullen (KNN, 2007).

### *Overige mitigatie potenties*

Naast het realiseren van een efficiënter gebruik van energie door de industrie, zijn er nog een aantal specifieke kansen en ontwikkelingen in Zuidoost-Drenthe. In de regio bevinden zich meerdere lege gasvelden, deze gasvelden bieden kansen voor de toepassing van CO<sub>2</sub>-opslag of voor de opslag van gas voor de realisatie van strategische voorraden. De toepassing van CO<sub>2</sub>-opslag kan worden ontwikkeld in combinatie met een ZEPP-centrale (Zero Emission Power Plant). De benodigde pure zuurstof voor een dergelijk ZEPP-centrale kan lokaal worden afgenomen van de stikstoffabriek in het nabijgelegen Ommen. Een initiatief voor een dergelijke centrale in Drachten, is de afgelopen jaren vastgelopen. Dat dit concept echter wel realiseerbaar is, is aangetoond in Spremberg (Duitsland), waar in 2008 een dergelijke centrale in werking is getreden (Edwards, 2008). Er zal echter een ondernemer of onderneming moeten zijn die een dergelijk project in Zuidoost-Drenthe wil ontwikkelen (KNN, 2007).

De komende jaren zal de NAM het oude oliewinningsgebied rond Schoonebeek (in het zuiden van de regio) weer in productie nemen. Door de stijgende olieprijs en de verbeterde winningstechnologie is de winning van olie vanuit dit veld, weer rendabel geworden. Alhoewel deze ontwikkeling vanuit economisch perspectief begrijpelijk is, zijn de milieuconsequenties minder aantrekkelijk. Niet alleen zal de gewonnen fossiele brandstof bijdragen aan de mondiale CO<sub>2</sub> uitstoot, maar tevens is voor het winnen van de olie veel energie nodig in de vorm van stoom (warmte).

Tot nu toe zijn vooral de kansen besproken zoals die zijn onderkend in de Stroomstudie Energie Zuidoost-Drenthe. Bij dit onderzoek lag de focus op de energieproductie, industrie en glastuinbouw. Deze sectoren zijn grootgebruikers van energie in Zuidoost-Drenthe. Echter, er zijn nog twee partijen in deze categorie te onderscheiden namelijk het verkeer en vervoer en de consumenten. De verkeer- en vervoerssector gebruikt veel energie en stoot daarbij grote hoeveelheden broeikasgassen uit. Ook consumenten gebruiken veel energie in het huishouden zoals voor de verwarming van hun woning.

In de regio Zuidoost-Drenthe kunnen projecten gerealiseerd worden voor de verduurzaming van de transportsector door het gebruik van duurzame brandstoffen of elektrisch vervoer te stimuleren. Daarnaast is het wellicht mogelijk dat door de stimulatie van openbaar vervoer een verminderde uitstoot wordt gerealiseerd. Tot slot kan door een goede ruimtelijke ordening, de noodzaak tot bepaalde vervoersbewegingen worden voorkomen, bijvoorbeeld door bepaalde functies te concentreren en door compact te bouwen.

In de gebouwde omgeving zijn veel mogelijkheden om energie te besparen of zelfs lokaal energie te produceren. In nieuwbouwprojecten kunnen woningen worden gerealiseerd, die per saldo meer energie opwekken dan benodigd is. Een, per saldo, energieleverende woning kan worden gerealiseerd, door de toepassing van isolatie, zonne-energie (passief en actief met cellen en collectoren), warmtepompen en micro-wkk's. Deze technieken zijn deels ook toe te passen op de bestaande woningvoorraad, al zal het rendement lager liggen dan bij nieuwbouwwoningen. Voor overheden ligt er een duidelijke taak om investeringen te stimuleren en of af te dwingen en door samenwerking met coöperaties en projectontwikkelaars investeringen te realiseren.

Tot slot kan door bewustwordingscampagnes getracht worden het gedrag van consumenten te beïnvloeden. Door burgers te informeren over de mogelijkheden tot energiebesparing, kan wellicht het gedrag worden

veranderd en het energiegebruik worden verlaagd. Deze communicatie met burgers kan tevens gebruikt worden voor het verwerven van draagvlak voor andere projecten op het gebied van klimaat en energie. Vervolgens kan het verspreiden van kennis en het verwerven van draagvlak ook leiden tot autonome processen in de samenleving en het ontstaan van projecten vanuit de samenleving. Dit belang is onderkend in het Programma Klimaat en Energie, door naast mitigatie en adaptatie tevens participatie als centrale doelstelling op te nemen.

### **3.2.2. Klimaatopgaven in Zuidoost-Drenthe**

Tot zover zijn vooral de kansen in Zuidoost-Drenthe voor het ontwikkelen van beleid en projecten gericht op mitigatie behandeld, waarbij de nadruk lag op de kansen die er specifiek zijn voor deze regio. In het laatste gedeelte zijn echter ook meer algemene maatregelen en of beleidskeuzen besproken. Daarbij is aandacht besteed aan het belang van communicatie, als een middel om participatie van diverse partijen te bevorderen. Daarmee is tot nu aandacht besteed aan de mogelijkheden in Zuidoost-Drenthe voor de realisatie van mitigatiemaatregelen, in deze paragraaf zal aandacht besteed worden aan adaptatieopgaven.

Adaptatie gaat specifiek over de aanpassing van een bepaald gebied aan de gevolgen van klimaatsverandering en over het sturen van de ruimtelijke ontwikkeling in een richting die beter aansluit bij het veranderde klimaat (Provincie Drenthe, 2008a). Het gaat hierbij dus over het aanpassen van een gebied aan het klimaat van de toekomst, waarbij het toekomstbeeld tot stand komt op basis van scenario's van het KNMI. Op basis van voorspellingen van het KNMI heeft de provincie Drenthe in het PKE een aantal voorspellingen opgenomen, waarvoor adaptatiemaatregelen genomen moeten worden. Zo zal het aantal warme dagen toenemen en het aantal koude dagen afnemen. Daarnaast zal de hoeveelheid neerslag in de winter toenemen en in de zomer afnemen en het neerslag tekort in de zomer zal toenemen. De genoemde ontwikkelingen hebben met name betrekking op de waterhuishouding. Vooral de natuur en de landbouw zullen worden getroffen door de gevolgen van de klimaatsverandering. In het verleden werd de waterhuishouding aangepast aan de functie van een bepaald gebied. Dit lijkt in de toekomst steeds moeilijker te worden. De functie en inrichting van een gebied zal steeds vaker worden afgestemd op een realiseerbare waterhuishouding in plaats van andersom. De planningspraktijk zal verschuiven van het adagium "peil volgt functie" naar "functie volgt peil" (Kwakman en Dauvelier, 2007).

Er zijn verschillende gevolgen te onderscheiden die hun impact zullen hebben op de provincie Drenthe, deze worden beschreven in het Programma Klimaat en Energie. Een aantal van deze gevolgen is specifiek van toepassing op de regio Zuidoost-Drenthe.

De regio Zuidoost-Drenthe is in grove lijnen in tweeën te delen. Enerzijds het Noorden van de gemeente Coevorden en het Noordwesten van de gemeente Emmen, dit gebied wordt gekenmerkt door het esdorpenlandschap en bestaat uit hoge zandgronden en beekdalen. De intensievere, maar wisselvalligere regenval bedreigt de waterhuishouding in deze gebieden, omdat het moeilijk is in deze gebieden op grote schaal water te bufferen. Anderzijds bestaat Zuid-Coevorden en het Zuiden en Westen van Emmen uit een veengronden (of veenkolonie). Hier zullen wellicht problemen kunnen ontstaan met het afvoer van water, gezien het gegeven, dat veel water van het Drentsplateau, onder andere via Coevorden wordt afgevoerd. Een specifiek probleemgebied binnen dit deel van Zuidoost-Drenthe is het Bargerveen. Dit overgebleven hoogveengebied heeft een hoge grondwaterstand nodig om niet te oxideren. Hiervoor is in periodes van droogte een grotere waterbuffer noodzakelijk, terwijl juist ook de intensieve agrarische sector in de veenkoloniën in die periodes veel water nodig heeft. Door adaptatiemaatregelen te nemen met betrekking tot het aanpassen van de waterhuishouding om daarmee het bestaande veengebied intact te laten, wordt niet alleen voorkomen dat een bijzonder natuurgebied verdwijnt, maar wordt tevens voorkomen dat bij de oxidatie van het veen een grote hoeveelheid CO<sub>2</sub> in de atmosfeer terecht komt. Hierbij is aldus sprake van een maatregel met zowel een adaptatie als een mitigatie component.

Het KNMI voorspelt warmere zomers, dit kan leiden tot een stijgend gebruik van airconditioning. Door adaptatiemaatregelen te treffen, door meer openbaar groen aan te leggen, kan dit worden ondervangen. Met betrekking tot de stedelijke gebieden zal tevens de waterafvoer via het riool en de opslagcapaciteit in het stedelijk gebied moeten worden verbeterd omdat er toename van de intensiviteit van regenbuien wordt voorspeld.

### **3.3. Klimaat- en energiebeleid Zuidoost-Drenthe**

Tot zover is een uiteenzetting gegeven over de geografische en economische situatie in het gebied Zuidoost-Drenthe. Daarna is aangegeven, welke kansen en opgaven in de regio aangewezen kunnen worden met betrekking tot adaptatie en mitigatie. Deze scriptie gaat over de toegevoegde waarde van het betrekken van diverse partijen bij het ontwikkelen van een regionale aanpak voor de ontwikkeling van beleid op het gebied

van klimaat en energie, waarmee onder andere de bovengenoemde kansen en opgaven worden gerealiseerd. Een dergelijk advies kan alleen van waarde zijn, als daarbij rekening gehouden is met en zoveel mogelijk aansluit op het bestaande beleid en op het beleid zoals dat in het verleden is gevoerd. In deze paragraaf zal aangegeven worden op welke manier klimaat en energie in het verleden en op dit moment zijn opgepakt door de gemeenten Emmen en Coevorden.

### **3.3.1. Klimaat- en energiebeleid gemeente Emmen**

De gemeente Emmen werkt op verschillende manieren, via verschillende afdelingen, aan de thema's klimaat en energie. Klimaat en energie zijn volgens de gemeente sinds de vroege jaren negentig een thema binnen de gemeentelijke organisatie. Men is begin jaren negentig begonnen met een project over het tegengaan van het kappen van tropische bossen in de Amazone. Uiteindelijk leidde dit project tot een besef dat er een noodzaak bestaat tot de reductie van CO<sub>2</sub>, vandaar dat de gemeente in 1991 het klimaatverbond ondertekende (Klimaatverbond, 2008). Daarmee verbond de gemeente Emmen zich aan de doelstelling om in 2010 50% minder CO<sub>2</sub> uit te stoten. Toen echter bleek welke consequenties een dergelijke doelstelling zou hebben voor de ontwikkeling van Emmen verdween het enthousiasme, daarmee verdween ook het thema energie en klimaat tijdelijk van het toneel.

Na 2000 is er gewerkt aan een milieubeleidsplan (voor de periode 2002-2006). In dit plan kwamen, naast vele andere milieuvraagstukken, onder andere ook klimaat en energie aanbod. Met het milieubeleidsplan gaf de gemeente invulling aan de wens vanuit de samenleving om het beleid te verduurzamen. Hoewel klimaat en energie genoemd worden in het beleidsplan, worden nauwelijks concrete beleidskeuzes gemaakt met betrekking tot beide thema's. Het plan stelt, dat de gemeente tot doel heeft om in 2020, 10% van de energiebehoefte te vervullen met duurzame energie. Echter er staan geen maatregelen of projecten in waarmee deze doelstellingen gerealiseerd zullen moeten worden. Het beleid blijft aldus beperkt tot strategische doelstelling zonder uitwerking in de vorm van operationele plannen.

In 2006 verscheen het Energie- en klimaatbeleidsplan gemeente Emmen. Dit plan had dezelfde doelstelling als het milieubeleidsplan, met als toevoeging de doelstelling een CO<sub>2</sub> reductie van 6% in 2010 ten opzicht van 2000. Het complete beleidsplan omvat slecht drie pagina's waarin een aantal opties worden besproken, waarbij echter geen duidelijk operationeel beleid is geformuleerd. Dat wil zeggen, er worden geen duidelijke keuzes gepresenteerd of concrete projecten voorgesteld. Wel is er ruim 350.000 euro uitgetrokken om gedurende de periode 2004-2007 te besteden aan energie- en klimaatbeleid, deze gelden zijn afkomstig uit de BANS-regeling (VROM, 2002).

Na dit plan is er geen nieuw beleidsplan geproduceerd. Dit geldt overigens ook voor het milieubeleidsplan, dat officieel een looptijd had tot 2006. Deze achterstand kan wellicht worden verklaard door een grote reorganisatie, die de afgelopen jaren is doorgevoerd binnen het ambtenarenapparaat van de gemeente Emmen. Dit is wellicht ten koste gegaan van het werk aan strategische beleidsstukken, met name op het gebied van complexe vraagstukken zoals energie en klimaat. Het is ook mogelijk, dat in de gemeente Emmen, politiek en bestuurlijk, weinig belang wordt toegekend aan strategische plannen.

De afgelopen jaren heeft de gemeente zich voornamelijk bezig gehouden met het sluiten van convenanten met andere overheden, waarin verschillende strategische doelen worden onderkend. Zo heeft de gemeente Emmen het Energieakkoord ondertekend en is het betrokken geweest bij het sluiten van de Prestatieovereenkomst Energie. Dit convenant is gesloten tussen de woningbouwcorporaties en de gemeente Emmen, hierin staat dat corporaties ervoor zullen zorgen, dat het energiegebruik voor 2013 met 10% is gereduceerd en dat alle woningen tenminste een G-label zullen hebben. Deze label indiceren het energiegebruik van een pand waarbij zeer energiezuinige gebouwen een A-label hebben en zeer onzuinige een G-label.

Er zijn recent twee projecten waarmee de gemeente tracht invulling te geven aan de bestuurlijke ambitie om actief te werken aan klimaat- en energiebeleid. Ten eerste heeft in 2007 een project gefunctioneerd, waarin 2.400 huishoudens in Emmen geadviseerd zijn over concrete besparingsmaatregelen in hun woning, waarbij ook concrete aanpassingen zijn aangebracht. Dit project is gefinancierd met gelden uit de eerder genoemde BANS-regeling. Naast dit project, heeft de gemeente Emmen de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een stadswarmtenet, al genoemd in paragraaf 3.2.1. Dit project loopt al een aantal jaren, maar is nog niet tot uitvoering gekomen, omdat het erg moeilijk blijkt te zijn de verschillende betrokken partijen op één lijn te krijgen wat betreft financiering en timing van het project.

Op dit moment is het meest recente beleidsplan met betrekking tot klimaat en energie van de gemeente Emmen afkomstig uit 2006, met een looptijd tot 2007. In de nieuwe structuurvisie voor de gemeente Emmen zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de thema's energie en klimaat.

### **3.3.2. Klimaat- en energiebeleid gemeente Coevorden**

De gemeente Coevorden is nog niet lang met klimaat en energie als beleidsthema bezig. Rond het jaar 2001 is de concrete interesse voor dit onderwerp ontstaan binnen de gemeente Coevorden. Dit heeft in 2003 geresulteerd in een Klimaatbeleidsplan gemeente Coevorden 2003-2006 (Grontmij, 2003). Hierin zijn de strategische ambities van de gemeente Coevorden geformuleerd en is tevens een concreet actieprogramma opgenomen, waarmee invulling gegeven wordt aan het operationele beleid. Veel van de maatregelen in het programma hebben in eerste instantie betrekking op de eigen organisatie, zoals de keuze om vanaf 2003 alleen nog groene stroom in te kopen en energiebesparingsmaatregelen te treffen binnen de organisatie. Op basis van dit plan is de keuze gemaakt voor de plaatsing van windturbines op de gemeentewerf in Zweeloo, waarmee de benodigde elektriciteit wordt geproduceerd. Daarnaast is dit beleidsplan gericht op het verwerven van draagvlak onder de burgers en bedrijven binnen de gemeente Coevorden.

Afzonderlijk van de ontwikkeling van een speciaal beleidsplan, heeft zich, een in eerste instantie autonome ontwikkeling, voorgedaan met betrekking tot mitigatie op het bedrijventerrein Europark. In 2000 is een onderzoek uitgevoerd naar ketenvorming op bedrijventerreinen, hiervoor is ook studie gemaakt van de mogelijkheden in Coevorden. Een van de onderzochte mogelijkheden die uit het onderzoek voortkwamen is een ketenvorming met betrekking tot CO<sub>2</sub> en afvalreductie. In 2001/2002 werd deze mogelijkheid concreet doordat afvalverwerker SITA een locatie zocht voor een vestiging in Coevorden. In 2002/2003 heeft de gemeente een duurzaamheidsplan laten uitvoeren om te kijken welke mogelijkheden er waren voor de ontwikkeling van een energie cascade, waarbij reststromen gebruikt konden worden in een energiecentrale gestookt op afval en de warmte die daarbij vrijkomt gebruikt kan worden op het bedrijventerrein. Vervolgens is door Ecofys een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de realisatie van een lokaal energienetwerk op het Europark. De resultaten hiervan waren erg positief. Op dit moment is de gemeente in samenwerking met diverse bedrijven bezig met de uitwerking en uiteindelijke realisatie van dit concept. Naar aanleiding van de ontwikkelingen op energiegebied, zijn al diverse bedrijven naar het Europark gekomen of hebben vergaande interesse in een vestiging getoond.

Alhoewel er zeer positieve ontwikkelingen zijn met betrekking tot de ontwikkelingen op het Europark heeft de gemeente in navolging van het klimaatbeleidsplan geen nieuwe nota geschreven. In de tweede helft van 2008 hoopt de gemeente een nieuw beleidsplan te kunnen presenteren.

### **3.4. Bestaande samenwerking klimaat en energie**

Tot zover zijn het beleid en de ontwikkelingen in het recente verleden van de gemeente Emmen en Coevorden beschreven. Om dit rapport een hoge mate van bruikbaarheid en actualiteit te geven is het echter niet voldoende het hierbij te laten. Terwijl er aan dit rapport en het achterliggende onderzoek is gewerkt stonden de ontwikkelingen niet stil, in tegendeel. Dit rapport is een reactie op het Programma Klimaat en Energie van de provincie. De provincie heeft in de afgelopen maanden en al tijdens het schrijven van het PKE plannen gemaakt voor de verdere uitwerking van het programma en de realisatie van projecten. Tevens hebben gemeenten en overige organisaties gereageerd op het PKE en zijn er nieuwe initiatieven ontstaan. Dit geldt ook voor Zuidoost-Drenthe, wat gezien de mogelijkheden in deze regio niet verwonderlijk is. Om de ontwikkeling van energieprojecten in de regio te stimuleren is in de afgelopen maanden gesproken over creatie van een zogenaamd Energiebureau. Het idee voor een dergelijk bureau is ontstaan binnen een werkgroep, bestaande uit leden vanuit het (lokale) bedrijfsleven en overheden. De werkgroep was betrokken bij de uitvoering van de Stroomstudie Energie Zuidoost-Drenthe (zie paragraaf 3.2.1).

Zowel de taakstelling als de precieze geografische afbakening van het Energiebureau zijn nog onduidelijk, hierover zal in het laatste kwartaal van 2008 duidelijkheid komen. Op dit moment is wel duidelijk, dat dit bureau een bijdrage zal gaan leveren aan de ontwikkeling van concrete projecten op het gebied van duurzame energie in Zuidoost-Drenthe. In eerste instantie zal het Energiebureau drie kernonderwerpen (drie kansrijke ontwikkelingen) trachten te ondersteunen in Zuidoost-Drenthe:

- 1: rest- en aardwarmte,
- 2: biomassa/biogas en
- 3: CO<sub>2</sub> opvang en ondergrondse opslag (carbon-capture-storage: CCS)

Voorlopig echter is CCS evenwel geparkeerd, omdat er nog teveel onduidelijkheden zijn en mogelijke investeerders in bijvoorbeeld een ZEPP-centrale zich terugtrokken. Dit betekent dat het Energiebureau zich in eerste instantie bezig zal houden met biomassa/biogas en rest- en aardwarmte.

Een doel van het Energiebureau is het vervullen van een katalyserende functie bij de realisatie van projecten

die vanuit de markt en samenleving worden geïnitieerd. Als schakel tussen bedrijfsleven en overheid zal het moeten fungeren als een ondersteunende organisatie, die onnodige drempels vroegtijdig kan herkennen en kan bemiddelen bij het wegnemen ervan. Nadrukkelijk is het de bedoeling, dat dit Energiebureau een kleine organisatie wordt, gericht op projecten vanuit het bedrijfsleven en de samenleving. Op dit moment werkt een werkgroep bestaande uit ambtenaren van gemeenten Emmen en Coevorden, Provincie Drenthe en het lokale bedrijfsleven aan een concrete invulling van het bureau en taakstelling.

Belangrijk aan de ontwikkeling van het Energiebureau is dat er blijkbaar ontwikkelingen in de regio zijn, die hebben geleid tot een vorm regionale samenwerking. Gezien het voorgaande is echter duidelijk, dat het waarschijnlijk is, dat het Energiebureau zich met name gaat richten op het ondersteunen van concrete projecten. De afzonderlijke gemeenten zullen echter wel moeten zorgen voor voldoende beleidsmatige dekking. Uit de beschrijving van het gemeentelijk beleid van Emmen en Coevorden in paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 blijkt, dat het hier op dit moment aan ontbreekt. De vraag is in hoeverre regionale samenwerking kan helpen bij de ontwikkeling van beleid binnen de gemeenten of op regionaal niveau. In ieder geval blijkt uit de ontwikkeling van een Energiebureau, dat een zekere mate van bereidheid bestaat tot regionale samenwerking op dit terrein in de regio Zuidoost-Drenthe. In hoeverre verschillende partijen daadwerkelijk openstaan voor een regionale communicatieve aanpak van klimaat en energie in Zuidoost-Drenthe zal in het volgende hoofdstuk duidelijk worden.

## Hoofdstuk 4. Actor-analyse regionale samenwerking

### 4.1. Inleiding

Wat is er tot zover besproken en wat gaat het komende hoofdstuk bieden. In hoofdstuk één is aangegeven, waarom klimaat en energie onderwerpen zijn waarvoor beleid gemaakt moet worden. De provincie Drenthe heeft dit ingezien en heeft in de eerste helft van 2008 het Programma Klimaat en Energie (PKE) gepubliceerd. Het programma is inmiddels door de Gedeputeerde Staten aangenomen, inclusief het bijbehorende budget. De uitvoering van het programma valt het uiteen in diverse deelprojecten. Voor de uitwerking en realisatie van veel projecten is de provincie echter afhankelijk van lokale overheden en diverse externe partijen. Zuidoost-Drenthe wordt in het PKE aangeduid als een gebied met veel potentie voor de realisatie van projecten die bijdragen aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de provincie Drenthe. De provincie benoemt de regio in het PKE als 'proeftuin' voor klimaat- en energiebeleid in Drenthe. Dit onderzoek richt zich op de kansen en bedreigingen die er zijn voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe door de ontwikkeling van een regionale communicatieve aanpak.

In hoofdstuk twee is aangegeven welke achterliggende theorieën de fundering vormen van de aanname dat in deze situatie een communicatieve aanpak op regionale schaal een goede aanpak zou zijn. Daarbij is met name aandacht besteed aan de theorieën over complexe vraagstukken en de invloed daarvan op het planningsproces en over de toegevoegde waarde van een communicatieve aanpak.

In het voorgaande hoofdstuk zijn vervolgens de specifieke omstandigheden in het onderzoeksgebied Zuidoost-Drenthe besproken. Na een korte schets van de geografische en economische situatie zijn de specifieke potenties die de regio biedt op klimaat en energie gebied besproken. Tot slot is de huidige beleidssituatie belicht, dit vormt de status quo waartegen een eventuele regionale en participatieve aanpak kan worden afgezet.

Tot zover zijn aldus vooral de achtergronden besproken van dit onderzoek, de probleemstelling, de wetenschappelijke achtergronden en de huidige situatie in het onderzoeksgebied. In hoofdstuk vier zullen de uitkomsten van diverse interviews worden besproken (Bijlage: interviews). Door interviews af te nemen met partijen die mogelijk betrokken kunnen worden bij een communicatieve aanpak voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe kan een analyse gemaakt worden van de toegevoegde waarde die een dergelijke aanpak biedt. Op basis van deze interviews zullen in hoofdstuk vijf uiteindelijk de onderzoeksvragen worden beantwoord en zullen aanbevelingen geformuleerd worden.

### 4.2. Actor-consulting

De methode die in dit onderzoek is toegepast wordt ook wel de actor-consulting benadering genoemd. Door het afnemen van interviews met actoren wordt bij deze methode getracht te achterhalen welke rol een bepaalde actor speelt, wil spelen en zou kunnen spelen binnen een beleidsproces (Oste et al., 2001). Op basis daarvan kan een inschatting gemaakt worden van de bijdrage die bepaalde partijen zullen leveren aan de oplossing van vraagstukken. In veel beleidsvormingsvraagstukken, waaronder die in de ruimtelijke planning, is sprake van meerdere belangen en of potentieel te betrekken actoren. Het gedrag van deze actoren is vaak sterk van invloed op de effectiviteit van het uiteindelijke beleid. De actor-consulting benadering is ontstaan als een methode waarmee een communicatief beleidsproces tussentijds kan worden geëvalueerd. De benadering heeft tot doel in beeld te brengen in welke mate betrokken actoren tevreden zijn over de resultaten van het beleid en of hun potentiële bijdrage voldoende benut wordt. Het kan daarbij zowel gaan over de planning van beleid, als over de uitvoering of het geheel van beiden. Door betrokken actoren te bevragen naar hun bijdrage aan het proces, hun gewenste bijdrage en vervolgens een inschatting te maken van hun potentiële bijdrage kan bepaald worden of en hoe het beleid dient te worden aangepast. Door inzichtelijk te maken welke barrières men ervaart om de huidige rol en bijdrage om te zetten in de gewenste bijdrage, wordt het voor beleidsmakers duidelijk welke aspecten van het beleid wellicht verbeterd kunnen worden (de Roo en Porter, 2007)(Oste et al., 2001). Duidelijk wordt, dat deze vorm van evalueren bruikbaar is wanneer beleidsvorming en -uitvoering gezien worden als een proces, waarbij voortdurend veranderingen mogelijk zijn.

De actor-consulting benadering is ontwikkeld als een evaluatiemethode om ervoor te zorgen, dat betrokkenen bij een planningsproces grip kunnen blijven houden op het proces. Door de positie van betrokken actoren in beeld te brengen kan een deel van de onzekerheid en daarmee van de complexiteit van de problematiek worden verkleind. In dit onderzoek is geen sprake van een evaluatie tussentijds of achteraf, maar van een evaluatie ex-ante. Door vooraf een actoren-analyse te maken kan een inschatting gemaakt worden van de potentie van het betrekken van specifieke actoren bij het planningsproces. Concreet

betekent dit, dat door het doen van interviews met potentiële actoren inzichtelijke gemaakt kan worden welke mogelijke bijdrage de partijen kunnen leveren aan de realisatie van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe en welke toegevoegde waarde zij zien in een communicatieve aanpak.

### **4.3. Selectie actoren**

Cruciaal voor het doen van onderzoek onder actoren die mogelijk betrokken kunnen worden, is uiteraard de selectie van de actoren. De selectie van de relevante actoren kan van grote invloed zijn op uitkomsten van het onderzoek. Alle bewoners, bedrijven en organisaties in Zuidoost-Drenthe gebruiken energie en zouden om die reden betrokken kunnen worden bij klimaat- en energieprojecten en daarom bij het beleidsproces. Het is uiteraard niet mogelijk iedere persoon of elke organisatie bij het beleidsproces te betrekken er zullen om die redenen keuzes dienen te worden gemaakt. Gezien de complexiteit van de thematiek en de hoge mate van onzekerheid lijkt het verstandig in eerste instantie organisaties te betrekken die met een dergelijke problematiek om kunnen gaan. In eerste instantie is uitgegaan van de actoren die door de provincie Drenthe zelf in het PKE worden onderkend of zijn relevante actoren voor samenwerking. Er zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Provincie Drenthe
- Gemeente Emmen
- Gemeente Coevorden
- Milieufederatie Drenthe
- Kamer van Koophandel
- LTO Noord
- Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe
- Waterschap Velt en Vecht
- Wooncom
- Dienst Landelijk Gebied
- SenterNovem

In het vervolg zal per organisatie worden aangegeven om welke redenen de betreffende organisatie betrokken zou kunnen worden bij regionale samenwerking of om welke andere reden gekozen is voor een interview.

De provincie Drenthe neemt met het PKE initiatief voor de ontwikkeling van regionale samenwerking op het gebied van klimaat- en energiebeleid. Het standpunt over dit onderwerp is duidelijk verwoord in het PKE. Alhoewel een dergelijk programma een product is van de provincie als geheel is het mogelijk dat niet alle relevante afdelingen binnen de organisatie in voldoende mate op de hoogte zijn van het programma. Het PKE is in eerste instantie ontwikkeld door de afdeling Duurzame Ontwikkeling, er staan echter vele verwijzingen in naar de participatie van andere beleidsterreinen en afdelingen voor de realisatie van het programma. Daarom is voor dit onderzoek gesproken met de gebiedscoördinator Zuidoost-Drenthe, verantwoordelijk voor de regionale uitwerking van het provinciaal meerjarenprogramma (pMJP), waarin het investeringsbudget voor het landelijk gebied (ILG) wordt verdeeld. In het PKE staan directe verwijzingen naar dit programma, omdat projecten en doelstellingen mede binnen het pMJP plaats kunnen vinden en of er uit gefinancierd kunnen worden. Om deze reden is tevens gesproken met medewerkers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Dit onderdeel van het ministerie van LNV wordt in het kader van het ILG door de provincie belast met de uitvoering van projecten binnen het pMJP. Ook deze organisatie zou potentieel een belangrijke rol kunnen vervullen bij regionale samenwerking en heeft tevens veel ervaring met integrale gebiedsontwikkeling.

Een cruciale rol binnen de eventuele regionale samenwerking zal worden vervuld door de gemeenten Emmen en Coevorden. Binnen de gemeente Emmen is gesproken met medewerkers van twee verschillende afdelingen. Op basis hiervan is zowel informatie vergaard over de positie van de gemeente als over de interne organisatie en wellicht tegengestelde belangen. Er is voor gekozen zowel een specifiek met klimaat en energie belaste medewerker te spreken als met medewerkers van de afdeling ruimtelijke ordening. Naast de gemeente Emmen is tevens gesproken met een ambtenaar van de gemeente Coevorden. Met betrekking tot de gemeenten was het met name interessant te bezien in welke mate men open staat voor



samenwerking, met elkaar en met de provincie. Daarnaast waren deze interviews bedoeld om in kaart te brengen op welke wijze energie en klimaat op dit moment verwerkt worden in beleid en welke initiatieven reeds worden ontplooid, dit is reeds in hoofdstuk drie aan de orde geweest.

Klimaat en energie zijn belangrijke thema's voor natuur- en milieuorganisaties vandaar dat MF Drenthe geïnterviewd is, als vertegenwoordiger van dergelijke organisaties. Door een dergelijke organisatie te betrekken bij regionale samenwerking zouden eventuele conflicten in een vroeg stadium kunnen worden herkend.

Het bedrijfsleven speelt een belangrijke rol bij de realisatie van klimaat en energieprojecten. Vandaar dat gesproken is met een vertegenwoordiging van de Kamer van Koophandel (KvK), als organisatie met veel kennis met betrekking tot het regionale bedrijfsleven. Met betrekking tot de KvK was het zowel interessant om te bezien welke rol zij zichzelf toe dichten in relatie tot klimaat en energie als te weten te komen welke visie zij hebben over de positie van het regionale bedrijfsleven in Zuidoost-Drenthe.

Naast de KvK is ook een interview afgenomen met een vertegenwoordiger van LTO Noord. Deze organisatie kan optreden als vertegenwoordiger van de land- en tuinbouwondernemers. Deze sector is belangrijk als producent van biomassa maar ook vanwege het grote kassencomplex in Zuidoost-Drenthe. Kassen kunnen in een duurzaam energiesysteem een belangrijke rol vervullen. Ze kunnen een schakel vormen in een effectieve energiecascade, waarbij verschillende energiekwaliteiten (exergie) zo effectief mogelijk worden toegepast (KNN, 2007). In Zuidoost-Drenthe speelt daarnaast concreet de toepassing van geothermie voor de verwarming van kassen. Hiermee worden de overlevingskansen van de glastuinbouw in de regio versterkt en kan deze sector tegelijkertijd een belangrijke bedrage leveren aan de energie- en klimaatdoelstellingen. Tot slot is de land- en tuinbouwsector ook intensief betrokken bij adaptatieprojecten gezien de invloed van klimaatsverandering op het watermanagement.

Vanuit dit laatste perspectief is tevens het waterschap Velt en Vecht geïnterviewd. Deze organisatie is daarnaast interessant, omdat het actief is in zowel de gemeente Coevorden als Emmen. Dit geldt ook voor woningbouwcorporatie Wooncom. Voor beide organisaties geldt dat ze betrokken zijn bij klimaat- en energieprojecten en om die reden betrokken zouden kunnen worden bij een regionale aanpak en regionale samenwerking.

In het PKE onderkent de provincie het belang van de participatie van inwoners van de regio. Veel bewonersorganisaties zijn lokaal gericht, vandaar dat voor een interview gekozen is met de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD). Deze organisatie vertegenwoordigt lokale dorpsbelangenverenigingen op provinciaal niveau en ondersteunt deze lokale organisaties. Specifiek met betrekking tot de BOKD was het interessant te bezien in welke mate energie en klimaat reeds een concreet onderwerp is en of men reeds een visie heeft ontwikkeld op de rol die deze organisatie zou kunnen vervullen op dit terrein.

De bovengenoemde organisaties zijn alle benaderd, omdat zij eventueel direct betrokken kunnen worden bij een regionale communicatieve aanpak voor klimaat en energie, dit hetzij als lokale of regionale organisatie hetzij als vertegenwoordiger van lokale of regionale partijen en belangen. Naast deze organisaties is tevens gesproken met medewerkers van SenterNovem. Dit agentschap van het ministerie van Economische Zaken is bedoeld voor de bevordering van duurzaamheid en innovatie in Nederland en als zodanig is het betrokken bij veel energie- en klimaatprojecten. De ervaring van SenterNovem in Zuidoost-Drenthe of in gebieden elders kunnen een waardevolle toevoeging zijn op de uitkomsten van de interviews met de regionale actoren.

#### ***4.4. De actoren: urgentie en visie op samenwerking***

In het voorgaande is aangegeven met welke actoren gesproken is. In deze paragraaf zal per organisatie een bespreking volgen van hun positie ten opzicht van de klimaat- en energieproblematiek en de wijze waarop de organisatie op dit moment actief is op dit gebied. In deze paragraaf zullen aldus de uitkomsten van de diverse interviews worden besproken. De nadruk ligt op de manier waarop klimaat en energie binnen de betreffende organisaties wordt gezien als een urgent probleem en de manier waarop het reeds onderdeel is van het functioneren van de organisatie. Daarnaast zal voor iedere actor duidelijk worden gemaakt op welke toegevoegde waarde men toekent aan een mogelijke regionale aanpak en de betrokkenheid van externe organisaties in de vorm van een communicatieve aanpak voor de beleidsvorming in Zuidoost-Drenthe.

##### ***Provincie Drenthe***

De provincie Drenthe is erg actief op het gebied van klimaat en energie. Dit is mede tot uiting gekomen in het Programma Klimaat en Energie. In meerdere convenanten en verklaringen vanuit de provincie wordt

duidelijk, dat men aan dit thema een hoge mate van urgentie verbindt. Het PKE streeft naar een optimale participatie van diverse externe actoren bij de uitvoering van projecten die onder het PKE vallen. Daarnaast gaat het PKE uit van een gebiedsgerichte aanpak waarbij lokale en regionale actoren participeren. Met name in Zuidoost-Drenthe worden veel mogelijkheden gezien voor de realisatie van mitigatie en adaptatie projecten. Echter uit een gesprek met de heer Meijers, hij is gebiedscoördinator Zuidoost-Drenthe, bleek dat er bij het schrijven van het PKE weinig interne communicatie had plaatsgevonden. Dit aangezien de heer Meijers, die namens de provincie Drenthe verantwoordelijk is voor de gebiedsgerichte aanpak van het pMJP, geen idee had dat er zoiets als een Programma Klimaat en Energie zou komen, laat staan dat daarin directe verwijzingen zijn opgenomen over aansluiting op het pMJP. Overigens heeft er wel intern overleg en communicatie plaatsgevonden na publicatie van het PKE. Er kunnen serieuze vraagtekens worden gesteld bij een ambitie waarbij men streeft naar een hoge mate van participatie van externe actoren, wanneer men niet instaat is gebleken een vorm van interne communicatie en participatie te realiseren bij het opstellen van het PKE.

### **Gemeente Emmen**

Er zijn verschillende gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente Emmen. Er is gesproken met de heer Gengler van de afdeling beleidsvoorbereiding (BVB) en mevrouw Loonstra en mevrouw Vrieling van de afdeling fysiek ruimtelijke ordening (FRO). In hoofdstuk drie is reeds besproken op welke manier de gemeente Emmen invulling heeft gegeven en geeft aan het klimaat- en energievraagstuk binnen de beleidsvorming en uitvoering. Uit de gesprekken bleek, dat men een hoge mate van urgentie ervaart met betrekking tot de thematiek en dat dit tevens geldt voor gemeentebestuur en politiek. Vanuit de gemeente Emmen wil men op korte termijn werken aan de realisatie van operationeel beleid door de realisatie van uiteenlopende projecten met betrekking tot klimaat en energie.

Het gesprek met de medewerkers van de afdeling FRO werd gehouden vlak na de publicatie van het PKE. Op dat moment reageerde men tamelijk afwijzend op de suggestie dat er een vorm van regionale samenwerking gezocht diende te worden. In eerste instantie ging men er vanuit dat de gemeente Emmen deze thematiek zelfstandig zou moeten gaan aanpakken en daarbij minimale bemoeienis vanuit de provincie verlangde. Met betrekking tot het PKE was men voornamelijk teleurgesteld over de mate waarin de gemeente Emmen betrokken was in de vorming van deze nota mede ook omdat er tamelijk veel verwijzingen in het PKE staan met betrekking op Zuidoost-Drenthe.

Op basis van een gesprek met de heer Gengler van de afdeling BVB werd duidelijk dat de gemeente Emmen een sterke focus legt op operationeel beleid. De gemeente Emmen heeft met betrekking tot klimaat en energie een zeer korte en verouderde strategische visie en legt de nadruk op de realisatie van concrete projecten. Daarbij heeft de gemeente een tamelijk bedrijfsmatige instelling, waarbij de nadruk ligt op de economische potentie van projecten. Er is binnen de gemeentelijke organisatie weinig ruimte voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid. Het beleid bestaat uit tamelijk losstaande projecten.

Alhoewel de gemeente Emmen in verklaringen en convenanten aangeeft een hoge mate van urgentie te onderkennen met betrekking tot klimaat en energie, werd uit de gesprekken duidelijk, dat men in eerste instantie een hogere urgentie legt bij de economische ontwikkeling van de gemeente.

Dat de gemeente Emmen tracht een zo pragmatisch mogelijke aanpak te kiezen met betrekking tot het klimaat- en energiebeleid blijkt tevens uit de invulling die men wenst voor het Energiebureau (paragraaf 3.4). Emmen wil dat dit bureau geen eigen bevoegdheden krijgt en zich alleen bezig houdt met de ondersteuning van projecten vanuit externe partijen.

### **Gemeente Coevorden**

Voor de bepaling van de positie van de gemeente Coevorden is gesproken met de heer Oortman, hij is beleidsadviseur van de afdeling economische zaken van de gemeente en specifiek betrokken bij de ontwikkeling van het Europark (zie paragraaf 3.3.2). Anders dan de ambtenaren van de gemeente Emmen, reageerde de heer Oortman zeer positief op het PKE. Hij stelt, dat klimaat- en energiebeleid regionaal moet worden opgepakt, omdat veel processen de politiek bestuurlijke grenzen overschrijden. Emmen en Coevorden moeten samenwerken, omdat ze veel eigenschappen delen en van elkaars kennis kunnen profiteren. Het bundelen van krachten kan ontwikkelingen versnellen in beide gemeenten. De provincie heeft hierin een belangrijke rol als regisseur. In tegenstelling tot de gemeente Emmen, bleek uit het interview met de heer Oortman, dat de gemeente Coevorden een grotere verwachting heeft van de invulling van het Energiebureau. De heer Oortman stelt, dat een dergelijk bureau een duidelijk bevoegdheid moet krijgen en daarmee verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van projecten. Alleen door het bureau een mate van bevoegdheid te geven is het mogelijk voor het bureau om daadwerkelijke realisatie van projecten te kunnen afdwingen, pas dan kan het bureau ook op prestaties worden afgerekend. Volgens de heer Oortman is een

goede organisatie een absolute voorwaarde voor het succes van een dergelijk initiatief als een Energiebranche.

In hoofdstuk 3 is aangegeven, dat de gemeente van plan is om op korte termijn een nieuw klimaat en energie beleidsplan te realiseren. Uit het gesprek met de heer Oortman bleek, dat de gemeente Coevorden er aan hecht, dat dit plan een integraal karakter heeft en dat het plan zowel strategisch beleidsuitspraken bevat als invulling geeft aan het operationele klimaat- en energiebeleid voor de komende jaren. De heer Oortman is enthousiast over de mogelijkheid om binnen de regio Zuidoost-Drenthe samen te werken op het gebied van integraal klimaat- en energiebeleid, maar stelt, dat dit niet enkel een andere denkwijze maar tevens een bepaalde mate van organisatie vraagt. Hierbij heeft hij enige reserves met betrekking tot de opstelling van de gemeente Emmen, omdat deze gemeente wellicht minder enthousiast is over een organisatorische samenwerking.

### *Milieufederatie Drenthe*

Tot zover zijn de posities van drie overheidsorganisaties besproken. De overheid is echter niet de enige actor die opkomt voor het algemeen belang en voor groepen die niet voor zichzelf op kunnen komen (zie paragraaf 2.2). Ook belangenorganisaties als Milieufederatie Drenthe (MF Drenthe) vertegenwoordigen deze belangen vanuit de samenleving. De milieufederaties in Nederland komen specifiek op voor de belangen van milieu, natuur en landschap. Voor dit onderzoek is gesproken met de heer Teule, hij is namens MF Drenthe belast met de thema's duurzame ontwikkeling en energie.

Het gegeven, dat MF Drenthe een medewerker heeft aangesteld, die zich specifiek bezighoudt met de duurzaamheid en energie laat zien, dat de organisatie een bepaalde mate van urgentie aan de thema's toekent. Dit werd bevestigd in het gesprek met de heer Teule, waarbij nogmaals werd aangegeven, dat MF Drenthe een hoge mate van urgentie toekent aan klimaat- en energiebeleid. Er zal volgens de heer Teule in de komende jaren een trendbreuk noodzakelijk zijn. Tot nu worden volgens MF Drenthe teveel kleine projecten geïnitieerd, terwijl er geen grootschalige vervolgprojecten ontstaan. De provincie en regionale samenwerkingsverbanden kunnen een belangrijke rol spelen bij het opschalen van projecten.

Volgens de heer Teule maakt regionale samenwerking in Zuidoost-Drenthe visievorming mogelijk, de verschillende overheden kunnen in een dergelijk proces van elkaar leren. Daarnaast kan er worden samengewerkt en krachten worden gebundeld, nu komt men pas op projectniveau bij elkaar. Belangenorganisaties, als MF Drenthe, bij het proces betrekken is goed voor de creatie van draagvlak. Vooraf MF Drenthe bij het proces betrekken kan het proces uiteindelijk versnellen, anders worden wellicht de hakken in het zand gezet, ook door lokale groepen. Echter MF Drenthe blijft onafhankelijk en zal zich primair inzetten voor de belangen van natuur en milieu.

Specifiek voor Zuidoost-Drenthe kan er een duurzaamheidsvisie worden gemaakt, waarbij naast klimaat en energie ook landschap, natuur en de economische ontwikkeling worden mee gewogen. Een dergelijke visie is een belangrijke basis voor een evenwichtige ontwikkeling en een integrale aanpak, aldus de heer Teule.

De ontwikkeling van het beleidsproces zal in sterke mate afhankelijk zijn van de betrokken personen. Het gaat niet om 'wat' en 'hoe' maar vooral om 'wie', volgens de heer Teule. Daarbij is vertrouwen in elkaar hebben en houden, van cruciaal belang. Het proces om te komen tot regionale samenwerking zal echter wel de inzet van een onafhankelijke procesbegeleider vragen.

### *Kamer van Koophandel Noord-Nederland*

Net als MF Drenthe is ook de Kamer van Koophandel (KvK) een organisatie die een specifiek belang vertegenwoordigt, anders dan MF Drenthe is de KvK wel een overheidsorganisatie. De KvK behartigt het belang van het bedrijfsleven namens de overheid en voert namens deze ook enkele wetten uit, zoals de wet op het Handelsregister. De KvK is verdeeld in lokale KvK organisaties, welke worden gefinancierd door de lokale ondernemers die bij deze KvK staan ingeschreven. Uiteindelijk heeft iedere KvK tot doel het bevorderen een gunstig ondernemersklimaat en het ondersteunen van ondernemers. De regio Zuidoost-Drenthe valt onder KvK Noord (Nederland). Voor dit onderzoek is gesproken met de heer Bosma, hij is accountmanager voor onder andere de gemeente Coevorden maar werkt tevens regelmatig in Emmen.

Klimaat en energie zijn thema's, waarmee het bedrijfsleven in toenemende mate mee te maken heeft, vandaar dat de KvK ook actief is op dit terrein, aldus de heer Bosma. Dit was ook reeds zo halverwege de jaren '90, omdat veel bedrijven destijds te maken kregen met nieuwe milieuwetgeving en geïnformeerd wilden worden over de gevolgen van het Kyoto-protocol. De jaren daarna verdween de aandacht voor klimaat en energie enigszins. Vooral door de toegenomen energieprijzen wordt energie een steeds belangrijker thema ook voor bedrijven in Zuidoost-Drenthe, daarnaast zijn steeds meer bedrijven actief met het klimaat bezig in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Sinds 2007 is de KvK actief betrokken bij een project, waarbij in samenwerking met MF Drenthe en een energieproducent, zogenaamde energiescan's worden aangeboden aan managementorganisaties van bedrijventerreinen. Met deze scan's wordt advies gegeven over mogelijkheden voor bedrijven op deze locaties om efficiënt met energie om te gaan. Hierbij gaat het om advies op basis waarvan bedrijven goede bedrijfseconomische keuzes kunnen maken.

Net als MF Drenthe behartigt de KvK een specifiek sectoraal belang. Bij de KvK ligt de focus daarbij op het bedrijfsleven en het ondernemersklimaat. De KvK heeft zelf geen klimaat en energiedoelstellingen en zal alleen ontwikkelingen stimuleren die aansluiten op de bedrijfseconomische mogelijkheden van bedrijven. Voorlichting moet aansluiten op behoeften van het bedrijfsleven, om effect te kunnen bereiken. Daarnaast dient de KvK voor bedrijven een geloofwaardig adviesorgaan te blijven.

De toegevoegde waarde van regionale samenwerking is volgens de heer Bosma, dat daarmee de ontwikkelingen in Zuidoost-Drenthe beter gecoördineerd kunnen worden. Samenwerking tussen de gemeenten Emmen en Coevorden is op economisch gebied op dit moment niet vanzelfsprekend. Dit komt, doordat de gemeenten elkaar op dit gebied beconcurreren. Daarbij is Emmen een maat groter dan Coevorden. Het betrekken van de KvK bij een dergelijke samenwerking is van toegevoegde waarde, omdat de KvK veel contacten heeft met het bedrijfsleven, welke een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan klimaat en energieprojecten. De KvK blijft echter net als MF Drenthe een belangenorganisatie die zich specifiek inzet voor het belang van het bedrijfsleven.

### **LTO Noord**

Waar de KvK zich richt op het bedrijfsleven in brede zin, is LTO Noord specifiek gericht op de agrarische ondernemers in Noord-Nederland. Om er achter te komen op welke wijze LTO Noord actief is in Zuidoost-Drenthe met klimaat en energie en welke urgentie deze thematiek heeft binnen de organisatie is gesproken met de heer Roel Visser. Hij is beleidsadviseur van LTO Noord voor de regio Drenthe en in die hoedanigheid betrokken bij de regio Zuidoost-Drenthe. Naast LTO Noord bestaat er overigens tevens LTO Glaskracht, deze organisatie richt zich specifiek op de ondernemers in de glastuinbouw. Deze sector speelt een belangrijke rol in de klimaat en energiepotentie in Zuidoost-Drenthe (zie paragraaf 3.2).

Net als de KvK behartigt LTO Noord specifiek het belang van de ondernemers en daarmee ligt de nadruk op het stimuleren van ontwikkelingen die bedrijfseconomisch rendabel, maar liever winstgevend zijn. Op het gebied van klimaat en energie is LTO, volgens de heer Visser, op twee manieren actief. Ten eerste lobbyt men in Den Haag voor subsidieregelingen voor investeringen in alternatieve energie, welke door boeren kunnen worden gerealiseerd, zoals co-vergistinginstallaties. Daarnaast lobbyt men voor heldere regelgeving, welke de realisatie van dergelijke initiatieven van boeren stimuleren. De tweede manier heeft betrekking op de glastuinbouw. LTO Noord zet zich in voor alternatieve energiebronnen, zoals aardwarmte, om daarmee deze bedrijfstak in Zuidoost-Drenthe rendabel te houden. De betrokkenheid van LTO Noord bij dergelijke ontwikkelingen is enkel gericht op het belang van de ondernemers en daarmee in sterke mate sectoraal.

Volgens de heer Visser zijn agrarische ondernemers zeer pragmatisch, het betrekken van agrarische ondernemers bij visievorming (zie MF Drenthe) is niet per se noodzakelijk. Deze ondernemers hebben vooral belang bij projecten en maatregelen die hun bedrijfseconomische positie verbeteren. Het betrekken van agrarische ondernemers bij een proces dat moet leiden tot een integrale visie, kan volgens de heer Visser deze actoren juist frustreren, omdat men vooral concrete projecten gerealiseerd wil zien. LTO Noord kan wel betrokken worden, juist om deze belangen van de leden te vertegenwoordigen.

### **Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe**

De Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD) vertegenwoordigt de belangen van lokale dorpsbelangenverenigingen in de provincie Drenthe. Om te bezien welke visie zij hebben is gesproken met mevrouw Couperus, zij is beleidsmedewerker van het BOKD. De BOKD werkt als organisatie sterk bottom-up, daarom worden in eerste instantie alleen projecten opgepakt die vanuit de lokale verenigingen worden aangedragen. Tot nu toe is daarbij nog geen verzoek geweest om vanuit de BOKD iets te doen aan mitigatie of adaptatie. Wel is er in het verleden contact geweest vanuit de provincie om de BOKD te betrekken bij een mogelijk project voor de realisatie van een energieneutraal dorp in Drenthe. Dit project is nog niet verder uitgewerkt en tot zover alles wat er binnen de BOKD speelt op het gebied van klimaat en energie.

De BOKD heeft wel veel ervaring met een gebiedsgerichte en communicatieve aanpak. Zo ondersteunt de BOKD kleine dorpen bij het opstellen van dorpsomgevingsplannen, waarbij een integrale visie op de ontwikkeling van het dorp centraal wordt gesteld en wordt uitgegaan van een sterke participatie van de bewoners. Tot nu toe is bij de vorming van dergelijke plannen nauwelijks tot geen aandacht voor klimaat en

energie, wellicht gaat dit veranderen.

Een andere verandering binnen de BOKD heeft te maken met de financiering. Tot 2008 werd de BOKD financieel gesteund door de provincie Drenthe, in de toekomst zal deze financiering worden vermindert en zal de BOKD meer projectmatige subsidiegelden dienen te genereren. Om die reden zal de BOKD in de toekomst actief betrokken kunnen en willen worden bij energie- en klimaatprojecten. De BOKD zou een uitstekende partner kunnen zijn voor klimaat en energieprojecten gericht op dorpen in de regio Zuidoost-Drenthe.

### **Waterschap Velt en Vecht**

Om te kunnen bepalen welke positie het waterschap in neemt met betrekking tot klimaat en energie is een gesprek gevoerd met de heer van Berkum. Hij is afdelingsmanager beleid en strategie van het waterschap Velt en Vecht. Uit het gesprek werd duidelijk, dat het Waterschap als vanzelfsprekend veel aandacht besteedt aan adaptatie, omdat de klimaatsverandering van invloed is op de waterhuishouding in de toekomst. De huidige inschatting is, dat Velt en Vecht de komende 15 tot 20 jaar 12 miljoen kubieke meter extra bergingscapaciteit moet creëren. Daarvoor heeft het waterschap op dit moment al diverse projecten in ontwikkeling. De klimaatsverandering en met name de gevolgen daarvan hebben voor het waterschap een hoge mate van urgentie en men is daardoor zeer betrokken bij adaptatie.

Mitigatie is echter iets wat binnen het waterschap minder voor de hand liggend is. Als organisatie probeert het waterschap echter invulling te geven aan de term maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast heeft het waterschap verschillende convenanten ondertekend, waarin het zich schaaft achter de klimaat en energiedoelstellingen van het Rijk.

Het waterschapsbestuur heeft drie miljoen euro beschikbaar gesteld voor de realisatie van energie besparingsmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor de aanschaf van zonnecellen en voor de toepassing van alternatieve brandstoffen. Een andere mitigatieproject is de productie en het gebruik van biogas in de waterzuivering van Emmen. Het waterschap heeft geen specifiek klimaat en energie beleidsnota maar is aldus wel op verschillende manier actief op dit terrein.

Uit het gesprek met de heer van Berkum bleek tevens, dat het waterschap zich sterkt maakt voor een integrale aanpak bij inrichtingsprojecten, daarin worden steeds vaker klimaat en energie meegenomen als thema. Dat er mogelijkheden zijn om waterberging en inrichtingsprojecten te combineren met mitigatieprojecten wordt door de heer van Berkum aangegeven als een mogelijkheid waarmee het waterschap in de toekomst aan de slag kan. Alhoewel het waterschap duidelijk een mate van urgentie toekent aan mitigatie is het volgens de heer van Berkum nog niet tot elke vezel van de organisatie doorgedrongen. Er is nog meer interne communicatie nodig om mitigatie op te nemen als integraal onderdeel van het functioneren van het waterschap.

Wat betreft regionale samenwerking, zou de provincie Drenthe zich volgens de heer van Berkum, moeten richten op het voeren van regie. Alhoewel de heer van Berkum zeker veel voordelen ziet in een regionale en communicatieve aanpak, zal hier volgens hem geen speciale samenwerkingsstructuur voor worden geïntroduceerd, omdat dit enkel tot bureaucratie zal leiden. De provincie zal gemeenten en andere actoren moeten stimuleren meer samenwerking te zoeken. Verder kunnen klimaat en energie worden opgenomen in bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de agenda voor de veenkoloniën en andere bestaande regionale overlegstructuren, aldus de heer van Berkum.

### **Wooncom**

Wooncom is een woningbouwcorporatie met 16.000 woningen in de gemeenten Emmen, Borger-Odoorn en Stadskanaal (vanaf 2009 gefuseerd met met Volksbelang Wonen en Welzijn uit Hoogezand en In uit Groningen onder de naam Lefier). Namens Wooncom is een gesprek gevoerd met de heer van Diemen, hij houdt zich met name bezig met maatschappelijke vastgoed en daarmee met de thema's klimaat en energie.

Wooncom heeft samen met de andere Drentse corporaties een Prestatieovereenkomst Energie gesloten met de provincie Drenthe, dit gebeurde begin 2007. In dit convenant staat, dat de woningbouwcorporaties zich gaan inzetten om een aantal van de klimaat en energiedoelstellingen van de provincie te helpen realiseren. Het convenant loopt tot 2013. In het convenant is onder andere afgesproken, het gasverbruik van de woningen met 20% te reduceren. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt met betrekking tot de energielabels van de woningen van corporaties. De doelstelling is om in 2013, 5000 woningen in schaal C of hoger te krijgen en geen woningen in schaal F en G te hebben, met uitzondering van de bijna afgeschreven woningen. Daarnaast zullen 90% van de woningen in schaal F en G naar schaal C moeten. Op dit moment loopt Wooncom achter op schema. Daarnaast blijkt uit eigen onderzoek naar de recente nieuwbouw van Wooncom, dat deze woningen niet zo zuinig zijn als mogelijk is. Veel van de 1000 woningen (gebouwd na

2000) blijkt geen A-label te hebben, veel zijn B en soms zelfs C (slechts 50% heeft A -label).

De redenen dat Wooncom aan een dergelijk convenant deelneemt is tweeledig, enerzijds vanwege de opdracht op maatschappelijk verantwoord te ondernemen, door rekening te houden met de invloed van energiegebruik van woningen op de klimaatsverandering. Anderzijds heeft een woningbouwcorporatie het belang van de huurder in gedachten. Door de woningen energiezuinig te maken kunnen huurders veel geld besparen op hun vaste lasten. Gezien de stijgende energieprijzen is klimaat en energie daarom een urgent thema voor Wooncom.

De samenwerking in de regio Zuidoost-Drenthe is nog mager. Er is met de gemeente Emmen samengewerkt in een project voor energiebesparing onder minima (zie paragraaf 3.3.1). Samenwerking is volgens de heer van Diemen zeker geen automatisme, maar het is nu wel een noodzaak. De heer van Diemen ervaart zeker een "drive" bij gemeenten en het bedrijfsleven om nu stappen te maken op het gebied van energie en klimaat. De gemeenten zouden meer contact moeten zoeken met de diverse organisaties in de regio. Er kan veel meer aan mitigatie gedaan worden, niet alleen bij woningen van corporaties, maar juist ook bij "eigen woningen". De gemeente moet hierin een gecoördineerde aanpak organiseren en minder ad-hoc actief zijn en werken aan een strategische visie.

Bij een regionale samenwerking zal volgens de heer van Diemen de focus moeten liggen op het halen van grote resultaten. Volgens de heer van Diemen is er in Zuidoost-Drenthe te veel aandacht voor innovatieve en nieuwe ontwikkeling, terwijl concrete mogelijkheden, die nu mogelijk zijn, niet worden opgepakt. Constant zoekt men naar nieuwe zaken terwijl mitigatiemaatregelen en projecten die nu al effectief zijn niet worden uitgevoerd.

### **Dienst Landelijk Gebied**

Als overheidsorganisatie kan de Dienst Landelijk Gebied (DLG) een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van klimaat- en energiebeleid gericht op het landelijk gebied. Er is voor dit onderzoek een gesprek gevoerd met de heer De Boer, namens DLG project manager bij Bio Energie Noord. Daarnaast is gesproken met de heren Kooijnga en Landstra. De heer Kooijnga is werkzaam bij het team Drenthe en gespecialiseerd in plattelandsontwikkeling en de heer Landstra is als procesmanager verantwoordelijk de ontwikkeling van nieuwe thema's en projecten binnen DLG.

Uit deze gesprekken werd met name duidelijk, dat DLG een waardevolle partner kan zijn in Zuidoost-Drenthe voor de organisatie van concrete gebiedsgerichte projecten in het landelijk gebied. Met name met betrekking tot adaptatie heeft DLG veel kennis, omdat men bij veel landinrichtingsprojecten betrokken wordt, waarbij het thema water een belangrijke rol speelt. Daarnaast kan de klimaatsverandering een sterke invloed hebben het grondgebruik in het landelijk gebied, vandaar dat men al veel kennis heeft op dit terrein. Met betrekking tot mitigatie en energiebeleid is men echter nog minder ver. DLG is betrokken bij het project Bio Energie Noord. Dit is betreft echter nog een klein deel van de organisatie, in de meeste projecten is in het recente verleden nog weinig aandacht besteed aan mogelijke mitigatiedoelstellingen.

Dit is echter op dit moment in verandering. Naar aanleiding van het PKE is reeds contact geweest tussen de provincie Drenthe en DLG op te bezien op welke wijze DLG een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van de doelstellingen van de provincie. De provincie kan medewerkers van DLG vanuit het pMJP budget inzetten voor projecten in het landelijk gebied.

### **SenterNovem**

SenterNovem heeft als doelstelling de bevordering van duurzaamheid en innovatie in de Nederlandse samenleving. Daarvoor worden bedrijven, instellingen en overheden gesteund en gestimuleerd bij de realisatie van maatschappelijke doelstellingen op deze terreinen. SenterNovem kent een hoge mate van urgentie toe aan mitigatie en adaptatie als thema's voor beleidsvorming en uitvoering. Er zijn twee gesprekken gevoerd met medewerkers van SenterNovem.

Ten eerste met mevrouw Bakker, zij is specifiek betrokken bij de stimulering van klimaat en energie als thema's die betrokken dienen te worden bij een integrale gebiedsontwikkeling. Binnen SenterNovem is in toenemende mate het besef ontstaan dat effectief beleid met betrekking tot klimaat en energie in sterke mate integraal dient te worden aangepakt. Het realiseren van betreffende doelstellingen kan alleen in samenhang met andere beleidsdoelstellingen onder andere met betrekking tot socio-economisch beleid. Daarnaast kan een integrale aanpak leiden tot projecten waarmee mitigatie en adaptatie worden gecombineerd en daarmee ingrepen en projecten zo duurzaam mogelijk worden. Dit besef is nog tamelijk recent, intern is SenterNovem nog tamelijk gefragmenteerd met aparte afdelingen die zich richten op specifieke maatregelen. Om goed advies te kunnen geven over een integrale aanpak zal ook binnen SenterNovem daarom sterker gecommuniceerd moeten worden.

Naast het gesprek met mevrouw Bakker is tevens gesproken met de heer Cock, hij is programma adviseur van SenterNovem specifiek belast met Noord-Nederland. Het gesprek met de heer Cock ging met name over de toegevoegde waarde die een regionale communicatieve aanpak kan hebben voor de realisatie van klimaat- en energiebeleid. Specifiek is daarbij aandacht besteed aan de regio Zuidoost-Drenthe. Volgens de heer Cock dienen de provincies de regie op zich te nemen. Veel zaken overstijgen de grenzen van gemeenten vandaar dat de provincie daarin moet sturen, aldus de heer Cock. Door regionaal samen te werken kunnen gemeenten en provincies meer grip krijgen op de problematiek. Er is hiervoor echter wel politieke daadkracht nodig, dit ontbreekt nog wel eens, ook in de regio Zuidoost-Drenthe.

Voor een integrale aanpak dient volgens de heer Cock een duidelijke rolverdeling gemaakt te worden, daarnaast dienen verwachtingen tussen partijen vooraf duidelijk te zijn. Betrek in het eerste stadium van plan- en beleidsvorming zoveel mogelijk relevante partijen. Op regionaal niveau moeten alle stakeholders betrokken worden. Participatie betekent echter ook de verdeling van zeggenschap. Vaak willen overheden wel participatie, maar geen deling van zeggenschap, dat gaat niet, aldus de heer Cock. Het doel van participatie is dat onder actoren draagvlak wordt gecreëerd doordat de urgentie wordt onderkend. Door participatie kan ook de creativiteit uit de samenleving worden aangeboord.

Gezien de belangrijke bijdrage van participerende actoren wordt procesmanagement in beleidsvorming voor complexe vraagstukken steeds belangrijker. De procesmanager hoeft geen verstand te hebben van het probleem of vraagstuk, maar juist een brede blik en weten wie bij het proces betrokken moeten worden. De stakeholders zelf moeten vervolgens keuzes en afwegingen voorleggen. Zo wordt duidelijk welke belangen er spelen en afgewogen moeten worden.

#### **4.5. Bestaande samenwerkingsverbanden**

Tot zover is een beschrijving gegeven van de belangrijkste uitkomsten van de gesprekken met diverse actoren die eventueel betrokken kunnen worden bij een regionale communicatieve aanpak voor klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe. Daarbij ligt de nadruk op de urgentie die men hecht aan het klimaat- en energievraagstuk, de manier waarop men op dit moment invulling hieraan geeft en aan de toegevoegde waarde die deze actoren zelf toekennen aan een regionale communicatieve aanpak. Op basis hiervan en de overige hoofdstukken tot zover kunnen de meeste deelvragen worden beantwoord. In het volgende hoofdstuk zal dit gebeuren ten einde de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, waarna aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verschillende betrokken partijen. Voordat het zover is zal echter nog aandacht worden besteed aan de reeds aanwezige samenwerkingsverbanden en netwerken waarop een regionale communicatieve aanpak kan aansluiten of van kan profiteren. Op basis hiervan kan de laatste deelvraag tot slot ook worden beantwoord.

Tijdens alle interviews is gesproken, over welke mogelijkheden de actoren zagen voor mogelijke samenwerking en op welke bestaande structuren eventueel verder gebouwd zou kunnen worden. Daarbij zijn drie verschillende bestaande structuren naar boven gekomen op basis waarvan een regionale communicatieve aanpak eventueel kan worden gebaseerd of waarvan een dergelijke aanpak kan profiteren. Deze drie zullen afzonderlijk worden besproken. De eerste is het, in paragraaf 3.4 reeds besproken, Energiebureau Zuidoost-Drenthe. Ook de tweede structuur die waardevol kan zijn is reeds genoemd namelijk de; gebiedscommissie Zuidoost-Drenthe die betrokken is bij de besteding van de ILG-gelden via het pMJP. Tot slot kan ook de Agenda voor de Veenkoloniën een bijdrage leveren.

##### **Energiebureau Zuidoost-Drenthe**

In paragraaf 3.4 is reeds gesproken over het Energiebureau. In de tweede helft van 2008 zal een door de provincie Drenthe aangestelde projectsecretaris werken aan de realisatie van deze organisatie. Eind 2008 zal duidelijk moeten worden op welke wijze dit bureau vorm zal gaan krijgen. Interessant aan het Energiebureau is het feit, dat dit een regionale organisatie is, die zich met energie gaat bezighouden in de regio Zuidoost-Drenthe. Met de realisatie van dit bureau wordt concreet invulling gegeven aan de gedachte van de provincie Drenthe dat energie en klimaat een regionale aanpak behoeven. Duidelijk is echter ook, dat er tot op dit moment geen sprake is van een integrale aanpak van klimaat energie en andere beleidsterreinen. Het Energiebureau is een initiatief waarmee concrete projecten op het gebied van energie in de regio moeten worden bevorderd. De gemeente Emmen gaat ervan uit, dat de taakstelling en de bijbehorende bevoegdheden tamelijk beperkt blijven. Het bureau is in hun ogen geen organisatie die zelf beleid of projecten gaat ontwikkelen, maar enkel bestaande ideeën meehelpt realiseren en een brugfunctie heeft tussen bedrijfsleven en overheid. Anderzijds zijn er echter ook actoren die graag zouden zien dat het Energiebureau wordt uitgebreid met een aantal andere doelstellingen en bevoegdheden, zo bleek onder andere uit het gesprek met de heer Oortman van de gemeente Coevorden en de heer Cock van

SenterNovem.

Het Energiebureau zal waarschijnlijk in eerste instantie als organisatie een brugfunctie vormen tussen bedrijfsleven en de gemeenten in Zuidoost-Drenthe. Alhoewel het bureau waarschijnlijk zelf geen beleid zal gaan ontwikkelen kan het wel een belangrijke functie vervullen binnen een communicatieve regionale aanpak voor klimaat- en energiebeleid. Als bureau dat sterke banden heeft met het lokale bedrijfsleven kan het mogelijke drempels en belemmeringen voor de realisatie van projecten zichtbaar maken. Daarnaast kan een dergelijke organisatie ervoor zorgen, dat gelijksoortige initiatieven gekoppeld worden, waardoor de kansen van projecten zullen toenemen.

Het Energiebureau is een goed voorbeeld van een regionale communicatieve aanpak, echter slechts in beperkte mate ten opzichte van de manier waarop het in dit onderzoek bedoeld is. Het Energiebureau is namelijk enkel gericht op energieprojecten, daarnaast is het Bureau bedoeld ter ondersteuning van projecten die externe partijen ontwikkelen. Als organisatie zal het geen beleid gaan ontwikkelen, dit zal een taak blijven van de gemeenten. Het Energiebureau vormt in principe de uiterste arm van het operationele beleid van de overheden. Deze operationalisatie van beleid kan niet zonder fundering in strategisch en tactisch beleid, om ook deze beleidsvorming via een communicatief regionale aanpak vorm te geven is het Energiebureau niet geschikt. Het Bureau kan wel een goede testcase vormen, waarmee bezien kan worden op welke manier de gemeenten Emmen en Coevorden en de provincie Drenthe samenwerken.

### Gebiedscommissie Zuidoost-Drenthe

In het Programma Klimaat en Energie gaat de provincie Drenthe ervan uit, dat het provinciaal meerjarenprogramma (pMJP), met het daarin verdeelde investeringsbudget landelijk gebied (ILG) een waardevolle bijdrage zullen leveren aan de realisatie van klimaat en energie doelstellingen. Het pMJP van Drenthe is verdeeld in vijf deelgebieden waaronder Zuidoost-Drenthe (zie figuur 2). In elk deelgebied is een zogenaamde gebiedscommissie actief, hierin werken de provincie, gemeente, waterschappen, landbouw- en ondernemersorganisaties en organisaties voor natuur en landschapsbeheer samen. Deze gebiedscommissie is verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsopgaven en tevens voor het uitvoeringsprogramma. De samenstelling van deze commissies ligt niet vast, alleen de provincie, gemeenten en waterschappen zijn vast vertegenwoordigd, de andere partijen zijn afhankelijk van de lokale omstandigheden. De provincie heeft voor elk deelgebied een gebiedscoördinator aangesteld die functioneert als secretaris voor de gebiedscommissies. Daarnaast is de deze coördinator voorzitter van een projectgroep, bestaande uit medewerkers van de betrokken organisaties. Deze projectgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsplan. Dit plan bestaat uit diverse deelprojecten. Voor de uitvoering van deze projecten wordt gebruik gemaakt van medewerkers van DLG. In het pMJP staat dat alle projecten die binnen een gebiedsplan vallen bij voorkeur een integraal karakter hebben en dat er samenwerking wordt gezocht met marktpartijen (Provincie Drenthe, 2007b). Verder wordt in het pMJP veel belang gehecht aan de betrokkenheid van inwoners van het gebied, bij de ontwikkeling en realisatie van projecten. Het pMJP heeft daarmee een zeer communicatieve aanpak. Het pMJP, met de bijbehorende gebiedscommissie en projectgroep, lijkt hiermee een uitstekende organisatie op basis waarvan ook de thema's klimaat en energie op een regionale en communicatieve manier kunnen worden aangepakt.



Figuur 3: Deelgebieden pMJP Drenthe

Daarnaast is de deze coördinator voorzitter van een projectgroep, bestaande uit medewerkers van de betrokken organisaties. Deze projectgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsplan. Dit plan bestaat uit diverse deelprojecten. Voor de uitvoering van deze projecten wordt gebruik gemaakt van medewerkers van DLG. In het pMJP staat dat alle projecten die binnen een gebiedsplan vallen bij voorkeur een integraal karakter hebben en dat er samenwerking wordt gezocht met marktpartijen (Provincie Drenthe, 2007b). Verder wordt in het pMJP veel belang gehecht aan de betrokkenheid van inwoners van het gebied, bij de ontwikkeling en realisatie van projecten. Het pMJP heeft daarmee een zeer communicatieve aanpak. Het pMJP, met de bijbehorende gebiedscommissie en projectgroep, lijkt hiermee een uitstekende organisatie op basis waarvan ook de thema's klimaat en energie op een regionale en communicatieve manier kunnen worden aangepakt.

Echter, het pMJP heeft enkel betrekking op het landelijke gebied. Een regionale communicatieve aanpak voor klimaat en energie zal echter ook betrekking moeten hebben het stedelijke gebied. Daarnaast is het niet eenvoudig om klimaat en energie op dit moment nog op te nemen in de gebiedsplannen. Het thema klimaatadaptatie is al wel opgenomen in het pMJP via het thema waterbeheer en landbouw. Energie is echter geen thema binnen het pMJP. Uit het gesprek met DLG bleek echter dat men ervan uit gaat, dat energieproductie in de toekomst wellicht een belangrijke functie van het platteland zal worden. Alhoewel

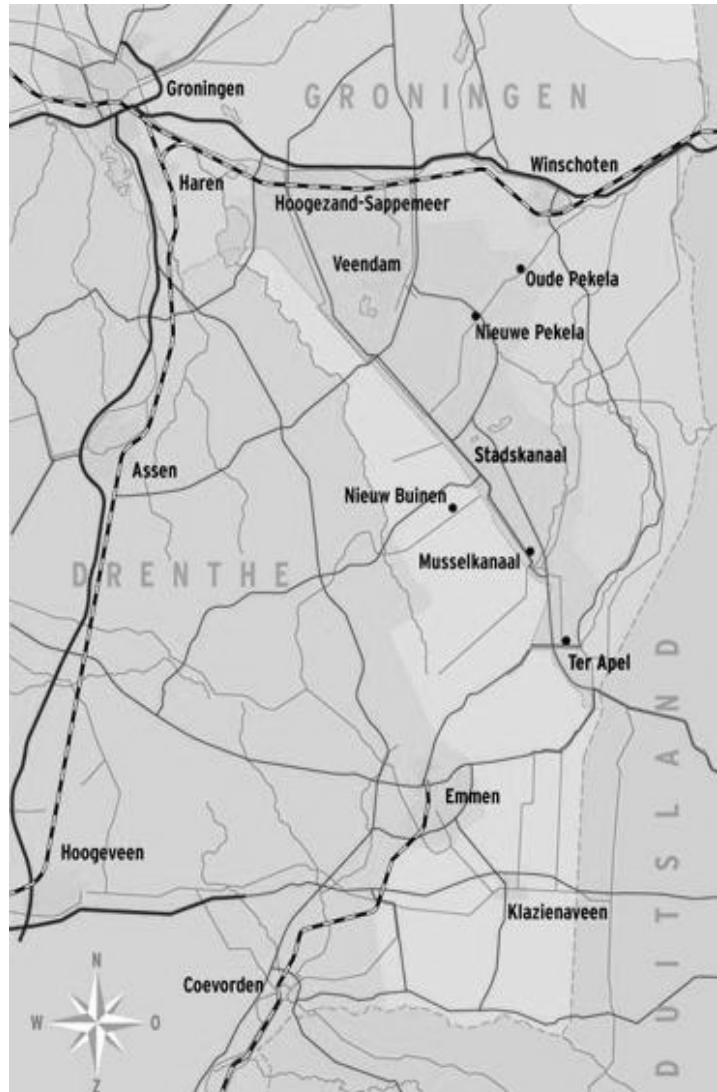


energie geen concreet en benoemd thema is in het pMJP is het mogelijk dit te scharen onder de bestaande thema's: landbouw, bodem en of sociaal-economische vitalisering.

Het integreren van klimaat en energie in het pMJP en het gebiedsprogramma Zuidoost-Drenthe biedt veel mogelijkheden om een regionale communicatieve aanpak te realiseren. Hierbij ontstaat dan wel het probleem, dat dit beleid alleen van toepassing is op het landelijke gebied en daarmee voorbij gaat aan de mogelijkheden die er zijn voor adaptatie en mitigatie in de regio Zuidoost-Drenthe als geheel.

### Agenda voor de Veenkoloniën

Zoals al genoemd in paragraaf 3.1.1 bestaat een groot deel van Zuidoost-Drenthe uit voormalige veenkoloniën. In 2001 adviseerde de commissie Hoekstra, na onderzoek naar de sociaaleconomische ontwikkelingen in de veenkoloniën, dat er een sterke vorm van regionale samenwerking moest worden ontwikkeld om het gebied te versterken (Agenda voor de veenkoloniën, 2002). Dit advies is uitgevoerd door de realisatie van de Agenda voor de Veenkoloniën, hierin werken 9 gemeenten, de provincies Groningen en Drenthe en de waterschappen Hunze en Aa's en Velt en Vecht samen. Een van deze 13 partners is de gemeente Emmen. Doel van de Agenda is om een integrale aanpak te ontwikkelen ter versterking van de sociaal economische positie van het gebied. In eerste instantie werden alle mogelijke beleidsvelden bij deze visievorming betrokken. In het huidige gebiedsprogramma ligt de nadruk echter op 7 thema's, agribusiness, landschap, infrastructuur, toerisme, wonen, sociaal-economische vernieuwing en regio's verbinden (Agenda voor de veenkoloniën, 2007). In dit programma wordt tevens aandacht besteed aan de thema's klimaat en energie, zo wordt de productie van energiegewassen als een belangrijke kansrijke ontwikkeling voor de regio aangeduid. In het gebiedsprogramma wordt tevens aangegeven, dat men in de komende jaren een sterkere betrokkenheid van lokale actoren (inwoners en of ondernemers en bedrijven) hoopt te genereren.



Figuur 4: Agenda voor de Veenkoloniën

Uit figuur 3 valt op te maken dat de Agenda van de Veenkoloniën slechts een gedeelte van Zuidoost-Drenthe beslaat. Wanneer een regionale communicatieve aanpak wordt gebaseerd op het bestaand initiatief van de Agenda dan betekent dit in eerste instantie, dat een groot deel van Zuidoost-Drenthe buiten beschouwing blijft.

## 4.6. Slotwoord

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de interviews met diverse mogelijke te betrekken actoren besproken. Daarnaast zijn een aantal bestaande regionale samenwerkingsverbanden besproken om te bezien welke mogelijk bijdrage deze structuren kunnen bieden voor de realisatie van een regionale communicatieve aanpak voor het klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe. In het volgende hoofdstuk zal het rapport worden afgesloten, in dit hoofdstuk zullen de deelvragen worden beantwoordt alsmede op basis daarvan de conclusie ten aanzien van de hoofdvraag. Tot slot zullen in hoofdstuk 5 aanbevelingen worden gegeven voor het beleidsproces in Zuidoost-Drenthe om tot de realisatie van effectief klimaat- en energiebeleid te komen.

# Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

## 5.1. Inleiding

De provincie Drenthe heeft in de eerste helft van 2008 het Programma Klimaat en Energie gepubliceerd, daarin staan verwijzingen naar de speciale positie van Zuidoost-Drenthe op klimaat en energie gebied, waarbij deze regio als “proeftuin” wordt aangemerkt. Tevens stelt de provincie vast, dat een participatieve en integrale aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van klimaat en energie beleid noodzakelijk is. De integrale en participatieve aanpak kunnen worden samengevat in de communicatieve aanpak. Door interviews met diverse actoren, die mogelijk betrokken kunnen worden bij een regionale communicatieve aanpak van het klimaat- en energiebeleid, kan duidelijk worden, welke toegevoegde waarde deze aanpak zou kunnen hebben. Dit onderzoek is daarmee een actor-consulting ex-ante, waarbij vooraf getracht wordt vast te stellen welke mogelijkheden en beperkingen er zijn voor een communicatieve aanpak in Zuidoost-Drenthe. Hiermee is een korte samenvatting gegeven van de inhoud en doelstelling van het onderzoek. In het komende afsluitende hoofdstuk zullen de conclusies worden besproken. In eerste instantie zullen de verschillende deelvragen worden beantwoord en aansluitend de hoofdvraag. In paragraaf 5.3 zullen op basis van de conclusies en inhoud van de voorgaande hoofdstukken aanbevelingen worden gegeven voor de betrokken partijen. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een reflectie op het onderzoek en de gebruikte methode.

## 5.2. Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is: Welke toegevoegde waarde heeft een regionale communicatieve aanpak voor de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe? Deze vraag is uit één gevallen in twee deelvragen. In het onderstaande zullen de deelvragen per stuk worden beantwoord. Daarna zal op basis van deze antwoorden en de theoretische reflectie in hoofdstuk 2 een antwoord kunnen worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

### *Deelvraag 1:*

#### *Wat is de huidige stand van zaken op het gebied van klimaat- en energiebeleid en regionale samenwerking in Zuidoost-Drenthe?*

In hoofdstuk 3 is een beschrijving is gegeven van Zuidoost-Drenthe, waarbij aandacht besteed is aan de geografische, economische, energetische, klimatologische en beleidsmatige context in de regio. Op basis van dit hoofdstuk kan het volgende geconcludeerd worden naar aanleiding van de bovenstaande onderzoeksvraag:

Er moet in eerste instantie onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenten Emmen en Coevorden. De gemeente Emmen heeft in het verleden een klimaatbeleidsplan gehad, dit is echter sinds 2006 verlopen. Ook het meeste recente milieubeleidsplan liep tot 2006. De gemeente Emmen is op dit moment, wat betreft klimaat en energie, tamelijk beleidsarm en legt de focus bij het uitvoeren van projecten. Dit betekent echter, dat deze projecten weinig samenhang vertonen en het handelen van de gemeente met betrekking tot klimaat en energie tamelijk ad hoc plaatsvindt. Hoewel uit interviews met de ambtenaren bleek, dat men het belang van een communicatieve en integrale aanpak ondersteund en tevens belang hecht aan regionale samenwerking blijkt dit niet uit de recente beleidspraktijk van de gemeente Emmen. Ook de visie ten opzichte van de invulling van het Energiebureau wijst erop, dat de gemeente Emmen de voorkeur geeft aan concrete projecten en weinig aandacht besteedt aan het werken aan beleidsmatige kaders, de nadruk ligt aldus op operationeel beleid. De nieuwe structuurvisie van de gemeente Emmen kan wellicht bijdragen aan de invulling van dit beleidsvacuüm.

Evenals als de gemeente Emmen beschikt ook de gemeente Coevorden ten tijde van dit onderzoek niet over een actueel klimaat- en energiebeleidsplan. Het bestaande, klimaatbeleidsplan had een looptijd tot 2006. In tegenstelling tot de gemeente Emmen heeft de gemeente Coevorden inmiddels echter wel gekozen voor de realisatie van een nieuw klimaat- en energiebeleidsplan.

Wat betreft regionale samenwerking op het gebied van klimaat- en energiebeleid heeft vooral de provincie Drenthe in het recente verleden het initiatief genomen, dit is bijvoorbeeld tot uiting gekomen in de realisatie van de Stroomstudie Energie Zuidoost-Drenthe, wat is uitgevoerd op initiatief van de provincie Drenthe. Ook de realisatie van het Energiebureau gebeurt in eerste instantie op initiatief en voor rekening van de provincie. Uit de interviews met ambtenaren van de gemeente Emmen en Coevorden blijkt, dat beide

gemeenten het belang in zien van de regionale schaal met betrekking tot klimaat en energie. Echter voor de gemeente Emmen hoeft dit niet te betekenen, dat er om die redenen ook beleidsmatig en organisatorische samenwerking hoeft te zijn op regionale schaal. Terwijl de gemeente Coevorden er juist vanuit gaat, dat een regionaal proces en organisatie noodzakelijk zijn om tot een integrale aanpak voor klimaat en energie te komen.

### **Deelvraag 2:**

De tweede deelvraag was gericht op het in kaart brengen van de mogelijkheden van een communicatieve aanpak op regionale schaal en bestaat uit vier subvragen. Deze vragen zijn van toepassing op de potentie van een regionale aanpak, zoals die wordt gepercipieerd door diverse actoren.

#### **Welke actoren in Zuidoost-Drenthe zouden betrokken moeten worden bij een regionale communicatieve aanpak van klimaat en energie?**

Uit de interviews werd duidelijk, dat het verstandig is voor de start van een communicatief proces, in eerste instantie organisaties te betrekken die zeer lokale en of persoonlijke problemen kunnen ontstijgen. Hiermee worden de valkuilen van integraal werken zoals deze in hoofdstuk 2 zijn besproken ondervangen. Voor het maken van een regionale visie is het noodzakelijk, dat men niet blijft steken in te concrete lokale problemen. Dit betekent bijvoorbeeld, dat het niet verstandig is individuele burgers, bedrijven of agrariërs bij de vorming van strategisch beleid te betrekken. Door juist organisaties als de Brede Overleggroep Kleine Dorpen (BOKD), LTO Noord en de Kamer van Koophandel te betrekken worden deze partijen vertegenwoordigd maar kunnen specifieke lokale en persoonlijke problemen ontstegen worden. Alle geïnterviewde partijen lijken geschikt voor betrokkenheid bij een regionale communicatieve aanpak, daarnaast zijn in de interviews geen extra partijen aangeraden. Wel kan worden opgemerkt dat voor de realisatie van operationeel beleid wellicht ook lokale ondernemers en bewoners zullen kunnen participeren.

#### **2b. Welke mate van betrokkenheid en urgentie ervaren deze actoren betreffende de voorliggende problematiek?**

Uit de interviews met de actoren bleek, dat alle partijen open staan voor eventuele betrokkenheid bij een regionale communicatieve aanpak voor klimaat en energie. Alleen de BOKD is op dit moment nog niet actief op dit gebied, maar geeft wel aan dat dit in de nabije toekomst zal kunnen veranderen en is als organisatie zeker geschikt voor betrokkenheid bij een communicatief beleidsproces. Gezien de mate waarin alle geïnterviewde actoren een hoge mate van urgentie en betrokkenheid geven aan klimaat en energie lijkt het verstandig deze partijen actief bij het beleidsproces te betrekken. Uit alle interviews bleek, dat men zich veelal schaarde achter bestaande energie- en klimaatsdoelstellingen. Bijna elke actor is reeds betrokken bij verschillende klimaat en energieprojecten.

Uit enkele interviews bleek overigens, dat klimaat en energie als thema niet altijd zijn doorgedrongen tot elk onderdeel van de betreffende organisatie. Hoewel de geïnterviewde persoon een hoge mate van urgentie en betrokkenheid toekent aan de problematiek, hoeft dit niet per se te gelden voor andere medewerkers binnen de betreffende organisatie (zie Velt en Vecht, paragraaf 4.4).

#### **2c Welke potentie zien deze actoren in regionale samenwerking en betrokkenheid daarbij in Zuidoost-Drenthe?**

Veel partijen zien de potentiële toegevoegde waarde van regionale samenwerking, met name omdat vele vraagstukken gebiedsoverschrijdend zijn. Daarnaast stellen enkele partijen dat samenwerking wenselijk is, omdat daarmee kennis kan worden gedeeld.

De gemeenten zien echter ook problemen, omdat men niet inziet welke partij verantwoordelijk is voor de organisatie van regionale samenwerking. De potentie van regionale samenwerking, om daarmee een integrale aanpak te creëren, wordt nauwelijks als zodanig door de gemeenten onderkent. De gemeente Emmen ziet in een communicatieve aanpak niet meer potentie dan het verkrijgen van draagvlak. De gemeente Coevorden heeft daarentegen meer oog voor de creatieve waarde van samenwerking en het uitwisselen van kennis en ervaring.

Onder andere uit het interview met de heer van Diemen van woningbouwcorporatie Wooncom bleek, dat externe partijen meer initiatief en daadkracht verwachten van de gemeente. De gemeenten kijken echter vooral naar marktpartijen en andere externe organisaties voor het nemen van initiatief en voor het genereren van projecten. Dit terwijl deze organisaties wellicht juist wachten op een visie van de gemeente, omdat daarmee duidelijk wordt, welke medewerking men kan verwachten van de gemeente. Veel partijen hopen, dat op basis van een regionale communicatieve aanpak intensiever en minder ad hoc kan worden

samengewerkt.

Uit verschillende interviews werd duidelijk, dat externe actoren hechten aan een gezamenlijke visie op het gebied van klimaat en energie als basis voor de verdere uitwerking van concrete projecten, zo bleek onder ander uit het gesprek met de heer Teule van MF Drenthe.

## ***2d Zijn er reeds relevante netwerkstructuren die een regionale communicatieve aanpak kunnen ondersteunen in de regio aanwezig?***

Er zijn een aantal potentiële samenwerkingsverbanden die betrokken kunnen worden of als voorbeeld kunnen dienen. Ten eerste het Energiebureau Zuidoost-Drenthe, dat gedurende 2008 in oprichting is. Dit bureau zal specifiek gericht zijn op de stimulering van duurzame energieproductie in de regio. Hierin zullen ambtenaren vanuit Emmen en Coevorden gezamenlijk opereren. Deze vorm van samenwerking zou kunnen worden uitgebreid.

Daarnaast kan aansluiting gezocht worden bij het pMJP en de gebiedscommissie Zuidoost-Drenthe en of bij de Agenda voor de Veenkoloniën, al werd in paragraaf 4.5 duidelijk, dat er beperkingen zijn aan deze bestaande samenwerkingsverbanden, omdat ze gericht zijn op specifieke gebieden en niet gericht op Zuidoost-Drenthe in geheel. Er bestaat op dit moment naast het Energiebureau geen vorm van intensieve regionale samenwerking specifiek voor de gehele regio Zuidoost-Drenthe.

Tot zover zijn de deelvragen beantwoord, nu kan de hoofdvraag worden beantwoord, op basis waarvan vervolgens in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen kunnen worden gedaan.

## ***Hoofdvraag: Welke toegevoegde waarde heeft een regionale communicatieve aanpak voor de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid in Zuidoost-Drenthe?***

Uit de interviews met de mogelijk te betrekken actoren blijkt, dat bijna alle partijen op dit moment een grote mate van urgentie toekennen aan de klimaat- en energieproblematiek. Daarnaast zijn bijna alle actoren reeds actief op dit terrein. De gemeenten Emmen en Coevorden hebben beide ambities op het gebied van klimaat en energie. Bestuurders uit beide gemeenten hebben de ambitie uitgesproken om klimaat en energie tot belangrijke thema's binnen het gemeentelijke beleid te maken. Voor beide gemeenten geldt echter, voor Emmen in grotere mate dan voor Coevorden, dat men worstelt met het realiseren van beleid op dit gebied. Het beleid en de projecten waaraan wordt gewerkt hebben een sterk ad hoc karakter en doen daarmee geen recht aan de ambitie zoals die door beide gemeentebesturen is uitgesproken.

De toegevoegde waarde van een regionale communicatieve aanpak zal zijn, dat een dergelijke regionale samenwerking zou kunnen leiden tot een gedeelde strategische visie op de toekomst van de regio. Door externe partijen te betrekken bij het maken van strategische doelen op het gebied van klimaat- en energiebeleid wordt niet enkel draagvlak gecreëerd, maar kunnen ook initiatieven vanuit deze actoren worden gebundeld, ondersteund en of versterkt worden. Regionale samenwerking kan leiden tot beter operationeel beleid, doordat initiatieven vanuit de samenleving beter kunnen worden ondersteund. Door regionaal samen te werken kunnen de gemeenten, alsmede de provincie Drenthe, de grip op het vraagstuk vergroten en een duidelijke koers uitzetten, meer hierover in de volgende paragraaf met concrete aanbevelingen.

In hoofdstuk 2 van dit rapport is beargumenteerd waarom in complexe vraagstukken als klimaat en energie, een communicatieve planningsaanpak voor de hand ligt. Uit de interviews is gebleken, dat de overheden worstelen met de complexiteit van de thema's energie en klimaat en daarom het nut van een communicatieve aanpak inzien. Uit hoofdstuk 2 bleek echter tevens, dat er veel verschillende vormen van participatie van actoren mogelijk zijn. Alleen wanneer er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid zullen de verschillende actoren bereid zijn intensief betrokken te zijn. De toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de geïnterviewde actoren in een regionale communicatieve aanpak voor klimaat- en energiebeleid zal alleen gerealiseerd worden als er gekozen wordt voor "echte participatie".

De belangrijkste conclusie van dit rapport is, dat de toegevoegde waarde van een regionale communicatieve aanpak vooral ligt in de mogelijkheid die een dergelijke aanpak kan scheppen voor een strategische visie. Omdat dergelijk strategisch beleid voor de regio ontbreekt is veel operationeel beleid ad hoc en is het onduidelijk op welke wijze het tactische beleid dient te worden ingevuld. Verschillende actoren geven aan behoefte te hebben aan een langetermijnvisie voor de ontwikkeling van een duurzame regio. Door een dergelijke visie op een regionale communicatieve wijze te ontwikkelen kunnen de belangen van diverse sectoren meegewogen worden en kunnen tevens kennis en middelen van deze actoren worden benut.

### **5.3. Aanbevelingen**

Het antwoord op de hoofdvraag zoals deze in de vorige paragraaf is geformuleerd geeft al aan, dat op basis van dit onderzoek aanbevolen kan worden een sterke regionale samenwerking in te zetten. Daarbij zal gekozen moeten worden voor een communicatieve aanpak. Uit alle interviews met actoren bleek, dat deze organisaties betrokken zijn bij het thema klimaat en energie en tevens een hoge mate van urgentie ervaren. Deze betrokkenheid kunnen de overheden in Zuidoost-Drenthe door voor een communicatieve aanpak te kiezen kanaliseren en betrekken in het beleid. Het betrekken van deze actoren heeft niet alleen tot doel om draagvlak te creëren, maar vooral de creativiteit en daadkracht van deze actoren te versterken. Draagvlak is, gezien de mate van urgentie die de actoren ervaren, zeker al aanwezig, dit hoeft dus niet nog gecreëerd te worden. Het betrekken van actoren bij een communicatieve aanpak van beleidsvorming en uitvoering kan verder de integraliteit van de plannen bevorderen.

De gemeenten Emmen en Coevorden zouden meer aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling en het bijhouden van beleid. In beleidsnota's dienen zowel strategisch, tactisch als operationeel beleid te worden bepaald. Uitspraken van bestuurders dienen te worden opgevolgd door een duidelijk aanpak, bestaande uit projecten gebaseerd op een onderbouwde strategische visie. Daarnaast dienen dergelijke beleidsnota's voor de integratie van beleid, doordat in deze nota's aangegeven wordt welke tactische afwegingen gemaakt zijn en zullen worden.

Tot zover zijn tamelijk abstracte aanbevelingen gedaan. Concreet is het advies: de gemeenten Emmen en Coevorden zullen gezamenlijk moeten werken aan een strategische visie voor klimaat en energie in Zuidoost-Drenthe, hierbij dienen de verschillende actoren te worden betrokken. Vanuit deze strategische visie zullen beide gemeenten tactische en operationele plannen moeten maken en deze dienen te integreren in het verdere beleid van de gemeenten. Het betrekken van externe actoren dient wel overwogen te gebeuren, waarbij in eerste instantie actoren betrokken moeten worden, die om kunnen gaan met een hoge mate van abstractie en onzekerheid. Het inzetten van een brede dialoog met alle delen van de samenleving zal alleen functioneel zijn, wanneer in deze dialoog gereageerd kan worden op een visie vanuit de gemeente.

Met betrekking tot de provincie Drenthe kan aanbevolen worden een stimulerende rol op te nemen. De provincie zal de gemeenten Emmen en Coevorden moeten ondersteunen en stimuleren bij het ontwikkelen van een regionale strategische visie. Het aannemen van een hiërarchische positie ten opzichte van de gemeenten zal niet leiden tot een sterke samenwerking. Juist door de gemeenten te ondersteunen zal in Zuidoost-Drenthe een beleidsproces kunnen worden gerealiseerd waarmee de potentie als "proeftuin" waar gemaakt kan worden. Alhoewel Zuidoost-Drenthe veel potentie heeft zal het sterk afhankelijk zijn van de manier waarop dit beleidsmatig wordt ondersteund of deze potentie realiteit zal worden.

### **5.4. Reflectie**

In dit onderzoek is ervoor gekozen om op basis van interviews met potentieel te betrekken partijen een inschatting te maken van de toegevoegde waarde van een regionale communicatieve aanpak voor het klimaat- en energiebeleid in de Zuidoost-Drenthe. Deze actor-consulting benadering heeft geleid tot de bovenstaande conclusies en aanbevelingen, uiteraard in samenhang met de theorie zoals besproken in hoofdstuk 2. De actor-consulting benadering is een goede methode gebleken voor het beantwoorden van de gestelde onderzoeksvragen. Door het voeren van interviews met actoren kan een goede inschatting gemaakt worden van de toegevoegde waarde van een communicatieve aanpak in deze regio. De uitgevoerde actor-consulting kan zelfs als een eerste stap gezien worden in de realisatie van een dergelijke aanpak. De uitgevoerde analyse geeft een beeld van de potentiële bijdrage van een dergelijke aanpak en tijdens de interviews is gebleken, dat veel partijen openstaan voor participatie, dit is een voorwaarde voor een succesvolle communicatieve aanpak.

Er kunnen echter ook een aantal kritische opmerking geplaatst worden bij de gebruikte methode. Alle geïnterviewde personen zijn reeds betrokken bij klimaat en energieprojecten binnen de betreffende organisaties. Vanuit hun positie binnen de verschillende organisaties kennen zij een hoge mate van urgentie toe aan klimaat en energie. Dit hoeft echter niet te gelden voor de organisatie als geheel. Het interviewen van specifieke personen binnen een organisatie kan een vertekend beeld geven van de positie van de organisatie ten opzichte van een regionale communicatieve aanpak. Van elke potentieel te betrekken partij is slechts één of enkele personen geïnterviewd. Het interviewen van andere medewerkers zou daarom tot andere uitkomsten hebben kunnen leiden. Tijdens de interviews is daarom getracht inzichtelijk te maken in hoeverre de uitkomsten van het interview breed gedeeld worden binnen de betreffende organisatie of dat er sprake is van een geïsoleerde mening van de geïnterviewde persoon.

## **5.5. Slotwoord**

In het rapport wordt meerdere malen verwezen naar de complexiteit van het vraagstuk klimaat en energie. Alhoewel tamelijk duidelijk is dat de huidige energieconsumptie niet duurzaam is en dat daarom een transitie naar alternatieve brandstoffen noodzakelijk is, is het allerm minst duidelijke op welke wijze deze transitie plaats zal vinden. Daarnaast zijn ook de gevolgen van de klimaatsverandering tamelijk onzeker. Dit maakt onzeker welke adaptatiemaatregelen in de toekomst daadwerkelijk noodzakelijk zullen zijn. Omdat klimaat en energie thema's zijn waarover grote onzekerheid bestaat is het een zeer moeilijk onderwerp om beleid voor te realiseren. Oplossingen voor de energie en klimaatproblematiek zullen lange tijd nodig hebben om geïmplementeerd te kunnen worden, anderzijds vraagt het publiek en de politiek wel op korte om oplossingen. Juist omdat het vraagstuk in sterke mate complex is, is het verstandig te kiezen voor een communicatieve aanpak. Uit het onderzoek is gebleken, dat een dergelijke aanpak op een regionale schaal, wat betreft de regionale actoren zeker mogelijk is. De meeste van de gesproken partijen willen graag betrokken zijn bij een dergelijke aanpak. De organisatie van een dergelijk proces ligt in sterke mate bij de lokale overheden. Er ligt een grote opgave voor de gemeenten Emmen en Coevorden om in samenwerking met de provincie Drenthe daadwerkelijk een "proeftuin" te kunnen worden.

In dit onderzoek lag de nadruk op de mogelijkheden voor een communicatieve aanpak zoals deze wordt ervaren vanuit de externe actoren. Alhoewel er tevens interviews zijn gehouden met personen binnen de ambtelijke organisaties, bestaan er nog veel vragen met betrekking tot de manier waarop regionale samenwerking op bestuurlijk niveau als wenselijk wordt gezien. Een interessant vervolg onderzoek zou zijn om te achterhalen om welke redenen men in de regio Zuidoost-Drenthe niet voortvarender te werk gaat en waarom er zo weinig aandacht lijkt te zijn voor de ontwikkeling van strategisch beleid en visie voor de regio.

Vanuit de actor-consulting benadering is inzichtelijk geworden, dat de communicatieve aanpak een toegevoegde waarde heeft. De opgave is nu om ook de gemeentelijke organisaties en besturen in de regio te overtuigen van het nut van een regionale en communicatieve aanpak voor de realisatie van een strategische visie en daarmee een bijdrage te leveren aan een duurzame toekomst in Zuidoost-Drenthe.

## Referenties

- Agenda voor de veenkoloniën. (2007). *Gebiedsprogramma 2008-2012*.
- Agenda voor de veenkoloniën. (2002). *Agenda voor de veenkoloniën: stuurgroep voor de veenkoloniën*.
- Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Pelgrave: New York.
- Baarda, D., de Goede, M en Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitaties onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Berke, P., Godschal, D, Kaiser, E en Rodriguez, A. (2006). *Urban land use and planning*. Urbana: University of Illinois Press.
- Bruggink, J.C.C. (2005). *The next 50 years: Four European energy futures*. ECN: Petten
- Bruntland, E.A.. (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and development*. Oxford: Oxford University Press.
- Cammen, van der, H. (1979). *Binnenkant van de planologie*. Muiderberg: Coutinho.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2008). *Gemeente op maat 2006: Coevorden*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2008). *Gemeente op maat 2006: Emmen*.
- Cramer, J.M.C. (1989). *De groene golf: geschiedenis en toekomst van de Nederlandse milieubeweging*. Utrecht: Van Arkel.
- Deffeyes, K.S. (2001). *Hubbert's Peak: The Impeding World Oil Shortage*. Princeton U.P.: Princeton
- DVHN (2008). *Kassen van tuinders krijgen aardwarmte*. Online (bezoekt op 10-10-2008):  
[http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/drenthe/article3610811.ece/Kassen\\_van\\_tuinders\\_krijgen\\_aardwarmte](http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/drenthe/article3610811.ece/Kassen_van_tuinders_krijgen_aardwarmte).
- Edelenbosch, J en R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edwards, R. (2008) *Clean-Coal Debut in Germany*. Cambridge: Technology Review. Online:  
[http://www.technologyreview.com/printer\\_friendly\\_article.aspx?id=21397&channel=biztech&section=](http://www.technologyreview.com/printer_friendly_article.aspx?id=21397&channel=biztech&section=) (bezoekt op 03-10-2008).
- Europese Commissie. (2005). *Meer doen met minder: Groenboek inzake energie-efficiëntie*.
- Gordijn, H., Verwest, F, Hoorn van, A en Langeweg, S. (2003). *Energie is ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Grontmij. (2003). *Klimaatbeleidsplan: gemeente Coevorden 2003-2006*. Coevorden: Gemeente Coevorden.
- Healey, P.. (1992). *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*. Town Planning Review, 2, 143-162.
- Hidding, M. (2006). *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hoogerwerf, A. (1979). *Politologie: begrippen en problemen*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Cambridge: University Press.
- Keizer, P.K. (1997). *Nederland, wat gaan we de komende jaren doen?* Maastricht: METEOR.
- Klimaatverbond. (2008) *Informatie over de Vereniging Klimaatverbond Nederland*. Online:  
<http://www.klimaatverbond.nl/index5141.html?action=&basis=13000&rubriek=13000> (bezoekt

- op 19-10-2008)
- KNN. (2006). *Energie(k) Noord-Nederland: Zoektocht naar een ruimtelijk concept gebaseerd op een duurzame energiehuishouding*.
- KNN. (2007). *Stromenstudie Energie Zuidoost Drenthe Quick-scan vraag, aanbod en koppeling*.
- Korsten, A., ter Braak, H en van 't Spijker, W. (1993). *Strategisch beleid en management bij de overheid*. Bestuurskunde, 2 (1), 8-22.
- Kreukels, A.. (1995). *Schuivende beleidsterreinen*. PIN-nieuws, 6, 56-65.
- Kwakman, C. en Dauvelier, P. (2007). *Naar een klimaatbestendig Groene Hart: beleidsopgaven, concepten en strategieën voor een duurzame inrichting van het Groene Hart*. BSIK programma's Hoogwaardig ruimtegebruik
- L. Janssen-Jansen. (2001). *Het plan van de toekomst: intergraal en regionaal*. In G. de Roo en M. Schwartz (ed.), *Omgevingsplanning, een innovatief proces*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Lindblom, C. (1959). *The science of muddling through*. Public Administrator Review, 19, 78-88.
- Meadows, D. (1972). *Rapport van de club van Rome: de grenzen aan de groei*. Utrecht: Het Spectrum.
- Ministerie van Economische Zaken. (2005). *Nu voor later: Energierapport 2005*.
- OECD. (2008). *Environmental Outlook to 2030*. Parijs: OECD
- Oste, F., G. de Roo, H. Voogd, J. Buiten en W. Huizing. (2001). *Regional Planning and Sustainable Development: Introducing an actor-consulting approach*. Groningen: RuG en Assen: Provincie Drenthe.
- Parsons, D. (1995). *Public policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Provincie Drenthe. (2004). *Provinciaal Omgevingsplan 2*. Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. (2007a). *College programma 2007-2011: Ambitieuw, dynamisch en sociaal Kiezen voor de kracht van Drenthe*.
- Provincie Drenthe. (2007b). *Provinciaal Meerjarenprogramma: Landelijk Gebied*.
- Provincie Drenthe. (2008a). *Programma Klimaat en Energie*.
- Provincie Drenthe. (2008b). *Slotverklaring Provinciale Staten: Noord-Nederland op weg naar een klimaatbestendige regio*.
- Roo, de, G. en Porter, G. (2007). *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot: Ashgate.
- Roo, de G. en Voogd, J. (2004). *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho.
- Rooijers, F. (2004). *Klimaatverandering, klimaatbeleid: inzicht in keuzes voor de Tweede kamer*. Delft: CE, Oplossingen voor milieu, economie en technologie.
- Simon, H.. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper and Row.
- Spit, T. (1998). *Ruimtelijke ordening: intergraliteit van beleid als probleem*. Bestuurswetenschappen, 6, 289-296.
- Spit, T. en Zoete, P. (2006). *Ruimtelijke ordening in Nederland, een wetenschappelijke introductie in*



- het vakgebied*. Den Haag: Sde Uitgevers.
- Versteegh, E., Bakkeren, A en Bal, G. (2008). *De Regio Top 40: Economisch presteren van het regionale bedrijfsleven*. Rabobank
- Voogd, H. (1999). *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- VROM. (2002). *Subsidieregeling BANS klimaatconvenant*. Staatscourant, 25, 10-18.
- VROM. (2007). *Nieuwe energie voor het klimaat*. Werkprogramma Schoon en Zuinig.
- Wouden, van der, R. et al. (2006). *Verkenning van de ruimte 2006: ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

## Bijlage: Interviews

### *Provincie Drenthe:*

**Gerard Meijers:** Gebiedscoördinator Zuidoost-Drenthe. 06-06-08

### *Gemeente Emmen:*

**Rudi Gengler:** Afdeling beleidsvoorbereiding. 10-06-08 / 19-09-08

**Melinda Loonstra:** Afdeling Fysiek ruimtelijke ordening. 10-06-08 / 19-09-08

**Henriette Vrieling:** Afdeling Fysiek ruimtelijke ordening. 10-06-08

### *Gemeente Coevorden*

**Henk Oortman:** Afdeling Economische zaken / Europark. 17-06-08 / 18-09-08

### *Milieufederatie Drenthe*

**Christiaan Teule:** Duurzame ontwikkeling en energie. 13-06-08

### *Kamer van Koophandel Noord*

**Jaap Bosma:** Accountmanager 17-06-08

### *LTO Noord*

**Roel Visser:** Beleidsadviseur. 19-06-08

### *Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe*

**Caroline Couperus:** Beleidsmedewerker. 13-06-08

### *Waterschap Velt en Vecht*

**Jan-Arie van Berkum:** Afdelingsmanager beleid en strategie. 11-07-08

### *Wooncom*

**Leo van Diemen:** Programmamanager. 19-06-08

### *Dienst Landelijk Gebied*

**Dirk de Boer:** Projectmanagement BEN. 25-06-08

**Wytse Landstra:** Procesmanager. 16-09-08

**Marco Kooijinga:** Team Drenthe. 16-09-08

### *SenterNovem*

**Marion Bakker:** Senior Adviseur. 24-06-08

**Charlie Cock:** Programma Adviseur. 13-08-08