

Position Paper Regionale Energiestrategieën

Prof.dr. Martijn van der Steen & Petra Ophoff MSc.

20 januari 2021

Bestuurlijke vernieuwing

- Er is in Nederland gekozen om de nationale beweging van de energietransitie, die zich voltrekt binnen een mondiale afspraak ('Parijs'), deels onder te brengen in **een regionale aanpak**. De overheidssturing die nodig is voor een belangrijk onderdeel van de realisatie van de energietransitie krijgt daarmee op regionaal niveau vorm in de *Regionale Energie Strategie (RES)*-aanpak. De bottom-up gevormde regio's kunnen op hun eigen manier invulling geven aan de doelen en hun eigen pad uitzetten voor het grootschalig opwekken van duurzame energie op land.
- Dat is een **staatsrechtelijke noviteit**, omdat een formeel niet bestaande bestuurlijke entiteit, *de regio*, de beleidsmatige verantwoordelijkheid heeft om één van de meest ingrijpende operaties in de geschiedenis vorm en invulling te geven. De borging en besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemene bestuur van het waterschap.

Een keuze uit noodzaak én kracht

- Het argument van **noodzaak** is de ervaring dat het in de Nederlandse context van macht en tegenmacht niet goed mogelijk is om top-down plannen door te voeren. Zonder aandacht voor lokale verschillen lukt het niet om plannen tijdig te realiseren. Zonder rol voor lokale belangen is er geen beweging.
- Daarnaast is er een argument van **kracht**. Lokale inbreng kan leiden tot passende, ambitieuze en vernieuwende oplossingen, die veel rijker zijn dan wat op centraal niveau te bedenken- en te bereiken zou zijn. En tot oplossingen die veel beter geïntegreerd met andere specifieke lokale uitdagingen en verbindingen tussen opgaven en oplossingen die regionaal specifieke kansen bieden.¹

Een 'goede' RES-opbrengst

- Sturing is altijd een doelgerichte activiteit: het is een poging om iets te bereiken.² In het geval van de energietransitie lijkt dat vanzelfsprekend en bovendien nog in het Klimaatakkoord bepaald. Namelijk, het realiseren van de tweegradendoelstelling, in het bijzonder door het overstappen naar emissievrije energie- en warmtebronnen. Tegelijkertijd is het ingewikkelder dan dat. Bij de energietransitie gaat het niet alleen om het bereiken van het in het Klimaatakkoord genoemde doel, maar zijn er ook andere vereisten van belang.
- Wij zien er vier: *doelbereiking, optimalisatie, beweging en democratie & rechtstaat*.
- *Doelbereiking*: De genoemde doelen komen dichterbij mede door het gekozen arrangement. Op het eerste gezicht lijkt het doel eenvoudig vast te stellen: 35 terawattuur. Toch zijn er allerlei vragen rondom doelbereiking: Wie meet er? Wat is de waarde van onverwachte opbrengsten? Is het mogelijk om doelen onderweg bij te stellen?
- *Optimalisatie*: Er zijn allerlei paden mogelijk om tot de benoemde doelen te komen. Binnen de paden zijn allerlei keuzes te maken die het pad als geheel meer of minder optimaal kunnen maken. Ook dit roept vragen op: wat is optimaal? Betekent dit de economisch meest voordelige optie of de optie die het landschap het minst aantast? Wie bepaalt er wat optimaal is?
- *Democratie & Rechtstaat*: In de RES wordt winst en verlies toegedeeld. Dat kan economisch verlies zijn, maar ook verlies aan uitzicht, welzijn, kwaliteit of andere door mensen gewaardeerde waarden. Dat geldt binnen individuele RES'en, maar net zo goed tussen RES'en. Het toedelen van winst en verlies is per definitie politiek en vindt in de Nederlandse traditie in een democratisch gelegitimeerd proces plaats én binnen de randen en kaders van de rechtstaat. In de RES; en ontstaan vragen over de tot nu toe beperkte invloed van gemeenteraden. Ook zien we spanning ontstaan tussen maatschappelijke participatieprocessen en de representatieve democratie: Wat gebeurt er wanneer

¹ Teisman et al. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

² Bovens et al. (2017). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer Nederland B.V.; Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Steen, M. van der, et al. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.

de uitkomsten van maatschappelijke participatieprocessen knellen met het reguliere democratie proces in representatieve organen?

- *Beweging*: Het gaat er om dat de RES zodanig is dat deze uiteindelijk ook door de lokale samenleving wordt gedragen. Of mensen ermee kunnen leven en zich er ook naar gaan gedragen. Dat gaat niet zozeer om het meepraten in een avond over windmolens, maar verandering van gedrag en 'normalisering'.
- Uiteindelijk vereist elke RES een afweging en deels ook trade-off tussen de verschillende hier benoemde doelen. Daarvoor is een intensief proces van dialoog nodig, waarin partijen expliciteren wat ze belangrijk vinden en hoe ze de verhoudingen tussen waarden zien.

Van A naar B, via B

- De RES is een succes: de 27 voorlopige concept-RES'en komen opgeteld tot ongeveer 50 terawattuur.³ Dat is meer dan de beoogde 35 terawattuur.
- Maar het blijft niet vanzelf goed gaan, zoals ook hierboven benoemd zijn er genoeg obstakels waar structurele oplossingen voor moeten worden gevonden.
- Denk aan de verbinding met het bestuursrechtelijk en staatsrechtelijk instrumentarium; zoals de inbedding in de Omgevingswet en de lokale democratische verankering; en ook in de te kiezen verhouding tussen participatie (met burgers) en deliberatie (met stakeholders) en de reguliere kanalen van de representatieve democratie.
- Regionale invulling van landelijke doelstelling vraagt daarom wel degelijk om een herontwerp van institutionele arrangementen. Dit gebeurt deels al door bijvoorbeeld het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar vergt meer structurele aanpassingen. De vraag is niet of de RES-aanpak wel past binnen de bestaande institutionele kaders; het antwoord daarop is 'nee, eigenlijk niet'. De kwestie is dat de institutionele kaders zullen moeten worden herontworpen.
- Deze wijzigingen moeten ontstaan vanuit het idee dat we van A naar B, via de regels van B gaan: waar komen we vandaan, waar willen we heen (wat en hoe), en hoe kunnen we vanuit die voorkeuren het dilemma tegemoet treden en onszelf organiseren?
- De RES moet een succes blijven en daarvoor is het nodig om de regionale invulling van landelijk beleid écht goed vorm te geven op institutioneel niveau. Dus om de institutionele, staatsrechtelijke en andere bestuurlijke vraagstukken aan te pakken vanuit de gedachte van een bottom-up regionale beweging om een nationaal (en globaal) maatschappelijk vraagstuk aan te pakken.

Conclusie en oproep voor een agenda van de Tweede Kamer:

Ga de institutionele, staatsrechtelijke en andere bestuurlijke vraagstukken aan **vanuit** de gedachte van een bottom-up regionale beweging om een nationaal (en globaal) maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Het recente rapport⁴ van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen schetst daarvoor een helder kader en een heldere route.

³ Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Regionale Energie Strategieën: Een tussentijdse analyse*. Juni 2020. Den Haag: PBL.

⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Werken als één overheid*, Den Haag, 2020.