



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Ruimte voor zon en wind in de Foodvalley



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Bernard ter Haar
In samenwerking met
Huug Derksen van *Huug Derksen Interim & Advies*
Anne Grashof *projectsecretaris van Regio Foodvalley*

ABDTOPConsult *Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Rapport omtrent Evaluatie RES 1.0 Foodvalley

Datum 18 oktober 2021

Voorwoord

De afgelopen weken heb ik fysiek of online mogen doorbrengen in de Foodvalley om met veel betrokkenen te kunnen spreken over de Regionale Energie Strategie van de Foodvalley. Deze gesprekken vonden plaats in het kader van de gevraagde evaluatie van het proces van de totstandkoming van RES 1.0. In het evaluatieverzoek is daarnaast ook gevraagd om advies omtrent de inrichting van het proces om te komen tot een voldragen RES 2.0. Een grondige evaluatie en advisering doen in enkele weken is een vrijwel onmogelijke opgave. Toch hebben de gesprekken die ik heb mogen voeren veel nuttige inzichten geboden die hopelijk behulpzaam zijn bij het vervolg van de RES 1.0. Ik wil alle gespreksgenoten veel dankzeggen voor de open en constructieve gesprekken die ik heb mogen voeren en voor de schriftelijke inbrenging die ik van diverse kanten heb mogen ontvangen. Ik wil vooral ook Anne Grashof dankzeggen voor de uitstekende ondersteuning van mijn werkzaamheden en het meeschrijven aan dit rapport.

Dit rapport bevat tevens de rapportage van de evaluatie ten aanzien van de ambtelijke processen ten behoeve van de RES 1.0 die door Huug Derksen is verricht. Ook met hem heb ik een prettig constructieve samenwerking gekend. Deze evaluatie mondt uit in een aantal aanbevelingen die wellicht nog vrij abstract klinken, maar naar mijn verwachting in de komende praktijk van concrete betekenis kunnen zijn. Met die hoop heb ik in elk geval dit rapport geschreven. Alle betrokkenen in de Foodvalley staan voor de mooie uitdaging om de gezamenlijkheid van de regionale energiestrategie te behouden, daar vooral de vruchten zoveel mogelijk van te benutten, en die te verbinden aan de lokale noden en belangen. Ik wens u allen daarbij veel succes.

Bernard ter Haar

Inhoud	Voorwoord	4
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	De opdracht	8
1.3	De aanpak	9
2	Het proces van de totstandkoming van de RES 1.0 Foodvalley	10
2.1	De karakteristieken van de Foodvalley en de totstandkoming van de startnotitie	10
2.2	De governance regionaal, met als bijzonderheden het stakeholdersoverleg en het burgerforum	11
2.3	De governance lokaal	11
2.4	Het proces, inclusief de laatste maanden tot aan besluitvorming	12
2.5	De weg naar RES 2.0.	12
3	Het afwegingskader voor de evaluatie	13
3.1	Het 4W model van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen	13
3.2	De governance toets	14
3.3	Doelgerichtheid en doelmatigheid	15
4	De gevoerde gesprekken, gestelde vragen en inzichten	17
4.1	'Wat willen we bereiken?': de verschillen in ambitieniveau zijn gebleven, het 'wat' heeft zich vooral geconcentreerd op zon en wind in de deelnemende gemeenten.	17
4.2	'Met wie': tevredenheid over de governancestructuur	18
4.3	'Wie doet wat': het proces was tijdrovend en in de laatste fase nogal rommelig; spanning tussen regionaal en lokaal.	19
4.4	'Met welke middelen': investering in kennis, en een inventarisatie van komende mogelijkheden en kosten.	20
4.5	Ambtelijke gesprekken: kritisch op het proces	21
5	Conclusies uit de gesprekken omtrent RES 1.0	23
5.1	'Wat willen we bereiken?'	23
5.2	'Met wie'	23
5.3	'Wie doet wat?'	25
5.4	'Met welke middelen?'	27
5.5	Conclusies uit de ambtelijke gesprekken	27
6	Conclusies ten aanzien van RES 2.0	28
6.1	'Wat willen we bereiken'	28
6.2	'Met wie'	28
6.3	'Wie doet wat'	29
6.4	'Met welke middelen'	30

7	Aanbevelingen	31
7.1	Bestuurlijk	31
7.2	Ambtelijk	32
Bijlagen		34
Bijlage 1	Gevoerde gesprekken	35
Bijlage 2	Links naar startdocument en andere documenten	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op vrijdag 9 juli 2021 is in het stakeholderoverleg RES Foodvalley overeenstemming bereikt over de vervolgstappen van de RES 1.0. De raden, staten en algemeen bestuur hebben deze vastgesteld inclusief amendementen en moties en de niet-publieke stakeholders hebben een adhesie verklaring getekend. Maandag 12 juli is deze RES 1.0 (inclusief afspraken, moties en amendementen en adhesieverklaring) met formele brief naar de landelijke NPRES-organisatie verzonden.

In diverse moties (zie bijlage achterin de RES 1.0 of aangenomen moties en amendementen op de website) is opgeroepen om het proces van totstandkoming van de RES 1.0 te evalueren, met als basis het door raden, staten en algemeen bestuur vastgestelde startdocument, en de uitkomsten van deze evaluatie te delen met raden, staten en algemeen bestuur. Speciale aandacht is gevraagd voor duidelijkheid in bestuurlijke processen en besluitvormingsprocedures voor volgende beslismomenten en daarbij expliciet en eenduidig de democratische bevoegdheden van raden, staten en algemeen bestuur te verankeren. Er is in het Stakeholdersoverleg (SHO) van 9 juli jl. dan ook afgesproken dat in augustus en september 2021 een niet bij het proces betrokken externe het proces van totstandkoming van de RES 1.0 evalueert en daarbij aanbevelingen doet voor het vervolg van de RES. In dit SHO zijn ook kort de resultaten van de evaluatie enquête onder stakeholders gedeeld. Deze zijn ook gedeeld met de externe evaluatoren.

Op basis van het voorgaande zullen de stuurgroep en het SHO besluiten hoe de uitvoering van de afspraken van de RES 1.0 ter hand te nemen. De stuurgroep zal een voorstel voor besluitvorming, met daarbij eenduidigheid over de rol van niet-publieke stakeholders, doen in een startdocument en dat in het najaar 2022 ter besluitvorming aan raden, staten en algemeen bestuur voorleggen. De raden, staten, algemeen bestuur en SHO leden zullen de evaluatie en de aanbevelingen als bijlage bij het startdocument RES 2.0 (najaar 2022) ontvangen. In juli 2023 zullen raden, staten en algemeen bestuur een nieuw besluit moeten nemen, namelijk een update van de RES 1.0, de RES 2.0 vaststellen.

1.2 De opdracht

Bestuurlijk

Aan Bernard ter Haar is gevraagd de evaluatie met bestuurders en niet-publieke stakeholders te leiden aan de hand van onderstaande 3 thema's:

- a. Advies over uitvoering RES 1.0: er is besloten om met alle stakeholders de afspraken om te zetten in concrete acties. Daarbij spelen vragen over de governance, financiering en organisatie op lokaal en regionaal niveau.
- b. Advies over besluitvorming RES 2.0; tijdens de besluitvorming over RES 1.0 kwamen vragen naar boven als democratische legitimiteit van de regio en de niet publieke stakeholders en de formele status van de energiestrategie.
- c. Advies over integratie met andere thema's zoals warmtetransitie en andere gebiedsgerichte aanpakken die gemeentegrens overstijgend zijn.

De evaluatie is gericht op onder andere helderheid in bestuurlijke processen en besluitvorming procedures voor de RES 2.0 en voor het vormgeven van het uitvoering en samenwerkingsprogramma. Bij het bepalen van de precieze inhoud van de evaluatie is de input van stakeholders meegenomen.

Ambtelijk

Aan Huug Derksen is gevraagd de evaluatie met ambtenaren te leiden aan de hand van onderstaande punten:

- Hoe verliep de samenwerking;
- Hoe verliep de advisering;
- Ambtenaren en bestuurders;
- Meerwaarde van de Mutual Gains Approach (MGA) benadering;
- Taak procesregisseur;
- Rol programmamanager Energie;
- Integratie van andere regionale thema's.

De doelstelling in de ambtelijke advisering was om te kijken naar betekenisgeving van de verschillende processen.

1.3 De aanpak

Bestuurlijk

Er zijn introducerende gesprekken met voorzitter SG en SHO, en bijeenkomsten met bestuurders, niet-publieke stakeholders, en raadsleden gehouden. De griffies zijn daarbij ook om een advies gevraagd hoe, rekening houdend met diverse regionale samenwerkingsverbanden, de besluitvorming door de raden en staten en algemeen bestuur kan worden geoptimaliseerd. Afwezige genodigden zijn individueel benaderd voor schriftelijke input of een gesprek. Onderstaande vragen zijn in de bovengenoemde gesprekken en bijeenkomsten gebruikt als leidraad:

- Waar zijn mensen trots op?
- Wat hadden ze achteraf anders gedaan?
- Wat is hun grootste zorgpunt voor de toekomst?
- En voor niet-publieke stakeholders: Hoe zien ze hun betrokkenheid bij de uitvoering en proces richting RES 2.0?

Ambtelijk

Voor de ambtelijke evaluatie heeft Huug Derksen, oud-directeur regio Rivierenland, evaluatiegesprekken en een bijeenkomst met ambtenaren geleid. Daarin is gekozen voor een open vraagstelling in persoonlijke interviews. Door deze opbouw konden de diverse individuele bevindingen steeds getoetst worden in de opeenvolgende gesprekken. De bevindingen uit de individuele gesprekken werden verder verdiept en besproken in een gezamenlijke evaluatiebijeenkomst. In deze bijeenkomst werden op basis daarvan aanbevelingen voor de volgende fase gedaan. De resultaten hiervan zijn verwerkt in het advies.

2 Het proces van de totstandkoming van de RES 1.0 Foodvalley

2.1 De karakteristieken van de Foodvalley en de totstandkoming van de startnotitie

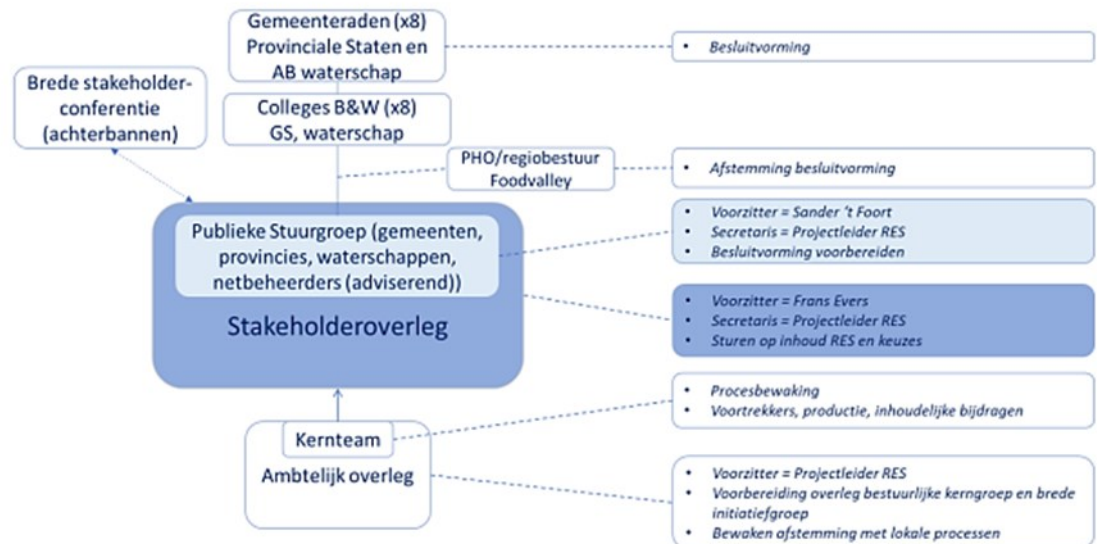
Regio Foodvalley is een regionale netwerkorganisatie waarin samenwerking centraal staat om de topregio op het gebied van agrifood te zijn en om een duurzame en aantrekkelijke regio voor bedrijven en inwoners te blijven. In Regio Foodvalley wordt samen met acht gemeenten, twee provincies, twee waterschappen, vele belanghebbenden en inwoners kansen gezocht om energie op te wekken uit zon en wind. De acht gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Rhenen, Renswoude, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen werken samen met de twee betrokken provincies (Utrecht en Gelderland), onderwijs- en kennisinstellingen en ondernemers in de regio.

Op 28 juni 2019 publiceerde het kabinet het Klimaatakkoord. In 2050 wil Nederland grotendeels CO₂-neutraal zijn. Regio Foodvalley besloot al eerder, in 2018, dat zij energieneutraal wil zijn in 2050. Dit betekent dat het energiegebruik van de regio binnen de grenzen van de Regio Foodvalley opgewekt wordt met hernieuwbare energie. De regio ziet dat als één van de kernopgaven in haar Strategische Agenda. Regio Foodvalley en alle Gelderse gemeenten nemen ook deel aan het Gelders Energieakkoord (GEA). Zij werken aan 55% reductie van de CO₂ -uitstoot ten opzichte van 1990 in 2030.

Om stappen te zetten tot het realiseren van deze doelen vond op 17 mei 2019 in Scherpenzeel de startconferentie RES Foodvalley plaats waar de betrokken stakeholders richting gaven aan het RES-proces. De afspraken die in deze startconferentie zijn gemaakt, zijn verwerkt in het startdocument. In dit startdocument staat op basis van welke uitgangspunten en op welke wijze het proces naar een RES voor Regio Foodvalley wordt ingericht.

2.2 De governance regionaal, met als bijzonderheden het stakeholdersoverleg en het burgerforum

In het startdocument staat de regionale governancestructuur als volgt beschreven:



Figuur1: Governancestructuur

Bijzonderheden bij de governancestructuur zijn de stakeholderoverleggen en het Burgerforum. Het Burgerforum heeft een advies opgesteld vanuit het belang van inwoners van de regio. Met dit advies leverden zij een bijdrage aan het werk in de studieopdrachten en aan het stakeholderoverleg.

In stakeholderoverleggen ontwikkelden de publieke, private, en maatschappelijke stakeholders gezamenlijk de inhoud van de RES 1.0. Het onderhandelingsresultaat hebben zij ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraden, Provinciale Staten, en waterschapsbestuurders.

2.3 De governance lokaal

De resultaten van de bovengenoemde regionale governancestructuur werden vanuit het stakeholderoverleg ter besluitvorming gelegd bij de lokale besluitvormende partijen; de gemeenteraden, Provinciale Staten, en waterschapsbestuurders. Naast de vertegenwoordiging van burgers in het burgerforum in de stakeholderoverleggen zijn lokaal inwoners betrokken wanneer gemeenten beleid ontwikkelden voor hun ambities op het gebied van duurzame energie.

Plannen van de gemeenten maken deel uit van de RES. Sommige gemeenten in Regio Foodvalley hadden al concrete plannen of beleid voor het opwekken van duurzame energie. Anderen werkten daaraan op weg naar de concept-RES en de RES 1.0. Gemeenten betrokken hierbij inwoners.

2.4 Het proces, inclusief de laatste maanden tot aan besluitvorming

De concept-RES is in het voorjaar van 2020 in de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van de waterschappen behandeld en op 1 juni 2020 aan NPRES gestuurd.

In het doorstartdocument (september 2020) is uitgewerkt hoe de regio van concept-RES naar RES 1.0 moest komen. Op basis van dit document is in het proces naar RES 1.0 zowel het gezamenlijke bod als de visie voor duurzame opwek verder uitgewerkt in ateliers en het stakeholderoverleg. Specifieke thema's zijn verder onderzocht in bestuurlijke werkgroepen. De uitwerking hiervan werd besproken in de stakeholderoverleggen en meegenomen in de gemaakte afwegingen. Op meerdere momenten zijn de achterbannen van de stakeholders geïnformeerd en geraadpleegd. Ook de raads- en statenleden en algemeen besturen van de waterschappen kwamen tijdens regionale bijeenkomsten bij elkaar.

Tussen 21 april 2021 en 5 juli 2021 stelden alle overheden de RES 1.0 vast. Daarbij heeft een aantal partijen suggesties en wijzigingen voorgesteld. Deze RES 1.0 is, inclusief gemaakte afspraken, op 12 juli 2021 aangeboden aan de NPRES. Voor het uitvoeren van de gemaakte afspraken in de RES 1.0 wordt een uitvoerings- en samenwerkingsprogramma gemaakt.

2.5 De weg naar RES 2.0.

Om rekening te kunnen houden met de onzekerheden en ontwikkelingen die een transitie met zich meebrengt, wordt iedere twee jaar de RES op grond van nieuwe inzichten, innovaties of ervaringen herijkt. Deze RES 2.0 moet 1 juli 2023 gereed zijn.

3 Het afwegingskader voor de evaluatie

Ten behoeve van deze evaluatie is een aantal concrete vragen gesteld. Bij het beantwoorden van deze vragen is het nuttig om de concrete ervaringen te kunnen toetsen aan een model. Is het model wel of niet gevolgd, en waarom? Het model vormt daarbij dus een afwegingskader voor de evaluatie. Men mag hopen dat over zo'n model goed is nagedacht en dat het bewezen heeft in een aantal situaties goed te werken. De reden om in dit rapport expliciet aandacht te schenken aan verschillende modellen voor een afwegingskader is niet alleen om transparant te zijn over de denkwijze die aan deze evaluatie ten grondslag ligt, maar omdat deze modellen ook de lezer zelf kunnen prikkelen een eigen reflectie te plegen op de ervaringen van het RES proces in de Foodvalley.

3.1 Het 4W model van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Eén van de modellen die bij deze evaluatie zullen worden gehanteerd is het zogenoemde 4W model dat is ontwikkeld door de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, die vorig jaar zijn eindrapport uitbracht onder de titel: "Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet". Het model is weergegeven in onderstaande figuur 2. De kern van de boodschap van de Studiegroep is dat de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland op dit moment mee geconfronteerd wordt een goed interbestuurlijke aanpak vragen, vanuit gelijkwaardigheid van alle deelnemers in die aanpak. Om uitvoeringskracht te kunnen genereren moeten aan het begin van de aanpak 4 W vragen worden beantwoord. "Wat willen wij bereiken?", "met Wie gaan we dat doen?", "Wie gaat dan wat doen?" en "Welke middelen hebben we daarvoor nodig en kunnen we inzetten?". Het model is een cirkel. De beantwoording van elke vraag hangt af van de keuzes die bij de andere vragen zijn gemaakt. Het model is eigenlijk te simpel om model genoemd te worden, maar de interbestuurlijke praktijk wijst uit dat er veel programma's bestaan waarin de 4W vragen slecht zijn ingevuld. Het doel is te vaag geformuleerd, hetgeen enorm frustrerend kan zijn in de uitvoering, er zijn essentiële spelers buitengesloten van het programma, soms bewust, maar niet zelden ook onbewust, er wordt te vrijblijvend samengewerkt zonder heldere regie, of er wordt een ambitie geformuleerd die niet aansluit bij de beschikbare middelen. Allemaal voorbeelden van situaties die de Studiegroep in de praktijk tegenkwam. De Studiegroep was buitengewoon geïnteresseerd in het RES-proces. Hoewel dit proces vorig jaar nog in de beginfase stond, was het een veelbelovend ten aanzien van een adequate invulling van het 4W model op landelijk niveau.



Figuur 2. Het 4W model

3.2 De governance toets

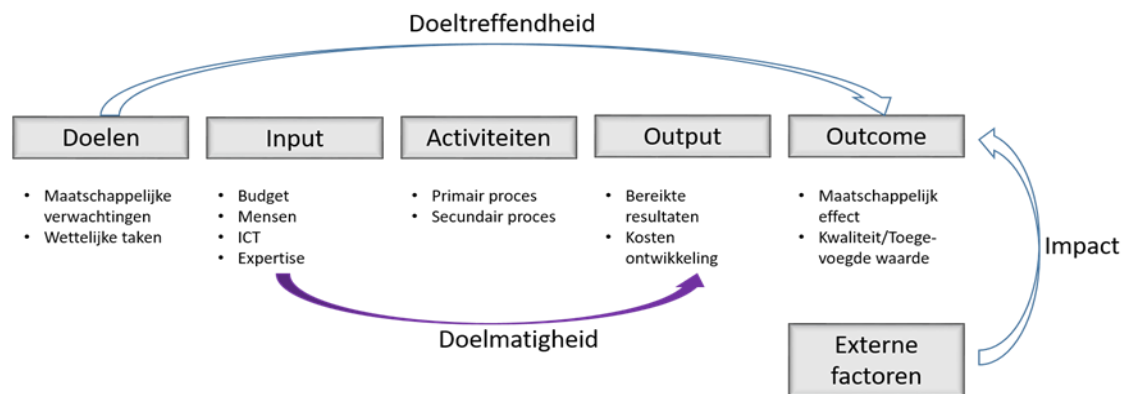
Het 4W model gaat vooral over de start van een programma. Het is een check of het doel helder is voor alle partijen, alle relevante partijen aan boord zijn en of er met voldoende regie een niet-vrijblijvende samenwerking kan worden gestart met de inzetbaarheid van de juiste middelen. Bestuurlijk is het van belang te beseffen dat het werken aan een maatschappelijke opgave een dynamisch proces is dat de bestuurders confronteert met vragen en krachten vanuit de samenleving. Het publieke belang van het optreden van de bestuurder vraagt een goede dialoog met alle betrokken partijen, het actief omgaan met tegenkracht, het beheer goed op orde hebben en adequaat verantwoorden van wat is gedaan en besloten. Zie hiervoor figuur 3. Ook hier is sprake van een cirkel. Al deze elementen zijn aan elkaar verbonden, en een minder goede prestatie op één van de onderdelen van de cirkel kan ook andere elementen negatief beïnvloeden. Een slechte communicatie versterkt bijvoorbeeld de negatieve energie van de tegenkrachten.



Figuur 3. Cirkel governance toets

3.3 Doelgerichtheid en doelmatigheid

Als derde element van het afwegingskader staan we in deze paragraaf stil bij de doelgerichtheid en de doelmatigheid. Aan de voorkant van het proces kan het 4W model helpen om de doelen en middelen met elkaar te verbinden en te richten op een doelgerichte en doelmatige uitvoering om het beoogde maatschappelijke effect te bereiken. Aan het einde van het proces kan geconstateerd worden of het resultaat voldoet aan de verwachtingen waarmee doel en middelen zijn vastgesteld. Van doel naar maatschappelijk effect meten we de doeltreffendheid, van inzet van middelen naar de bereikte concrete output meten we de doelmatigheid. De figuur 4 geeft dit schematisch weer.



Figuur 4. Schematische weergave doeltreffendheid, doelmatigheid, impact.

4 De gevoerde gesprekken, gestelde vragen en inzichten

In hoofdstuk 1 is aangegeven welke gesprekken zijn gevoerd in het licht van de evaluatie en welke primaire vragen daarbij zijn gesteld. Alle gesprekken zijn gevoerd op basis van de afspraak dat er geen naar de persoon herleidbare uitspraken zullen worden gerapporteerd. De gesprekken waren zonder uitzondering constructief van toon en positief gestemd ten aanzien van het bereikte resultaat van de RES 1.0, hoewel er ook kritische kanttekeningen bij werden geplaatst en er vooral veel vragen werden geuit over de verdere toekomst van het RES proces in de Foodvalley. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de rode draden die uit alle gesprekken naar voren kwamen, met als laatste een alinea over de gevoerde ambtelijke gesprekken.

4.1 'Wat willen we bereiken?': de verschillen in ambitieniveau zijn gebleven, het 'wat' heeft zich vooral geconcentreerd op zon en wind in de deelnemende gemeenten.

In het startdocument was reeds verwoord dat in de gemeenten die deel uitmaken van de Foodvalley de toenmalige lokale ambitieniveaus vrij aanzienlijke verschillen lieten zien. In de gevoerde gesprekken kwam dit thema ook weer terug. Vrijwel iedereen was positief over de 'mutual gains' aanpak waartoe in het begin van het RES proces is gekozen, die ook juist was bedoeld om niet vanuit verschillen in ambities en belangen te redeneren, maar vanuit de mogelijkheid om gezamenlijk een mooie uitkomst te genereren, ten bate van allen. De waardering voor deze aanpak kwam vooral van degenen die het proces vanaf het begin hadden meegemaakt. Er is echter ook twijfel uitgesproken of het eindresultaat van RES 1.0 de inzet van de 'mutual gains' heeft weten waar te maken. Bij de meer ambitieuze gemeenten is de vraag gebleven wat de meerwaarde van de regionale aanpak in RES 1.0 is geweest. De randvoorwaarde die in het stakeholdersoverleg is geformuleerd ten aanzien van de inzet van landbouwgrond voor zonneweides is bijvoorbeeld door sommige gemeenten als belemmerend voor de eigen ambitie beschouwd. De bestuurders van sommige gemeenten gaven aan dat het ingewikkeld was geweest om een voldoende ambitieniveau geaccordeerd te kunnen krijgen in de eigen gemeenteraad, naar aanleiding van zeer kritische geluiden van groepen burgers. Daarbij speelde ook mee dat van concrete voornemens in de ene gemeente een ongewenste impact door de bewoners van andere gemeenten werd beleefd. Ook bestond bij enkele bestuurders de twijfel of het eigen ambitieniveau niet terzijde zou worden gesteld door het provinciale bestuur.

Ook bij sommige gemeenteraadsleden heerste de impressie dat de energietransitie van bovenaf (vooral vanuit het Rijk) is opgelegd. Van diverse zijdes werd beklemtoond dat het van groot belang is dat ook op politiek landelijk niveau de urgentie van een hoog ambitieniveau wordt uitgestraald. Dit werd op dit moment onvoldoende beleefd, zodat lokale bestuurders zich niet vanuit landelijk niveau gesteund voelden in hun soms lastige gesprekken met de eigen burgers.

Met inachtneming van deze kanttekeningen over de verschillen in ambitie en al dan niet de ontwikkeling daarin kwam uit de gesprekken een vrijwel unanieme trots naar voren dat het gelukt was om de RES 1.0 vast te stellen. Waarbij wel werd opgemerkt dat deze vaststelling niet zonder een flink aantal open vragen is gerealiseerd. Daarbij werd gerefereerd aan de diverse moties en amendementen die in de Raden en Staten zijn aangenomen, aan het feit dat op het gebied van de warmtetransitie de planvorming in de richting van RES 2.0 is geschoven, en aan de inpasbaarheid in de energie infrastructuur.

4.2 'Met wie': tevredenheid over de governancestructuur

Vrijwel alle gespreksgenoten waren positief over de gekozen governancestructuur. In het Startdocument was vastgelegd dat er een breed samengesteld Stakeholdersoverleg leidend zou zijn in het vaststellen van de RES 1.0, met een bijzondere positie daarbinnen voor de bestuurlijke stuurgroep, die uiteindelijk borg zou staan voor de formele vaststelling. De brede samenstelling van het Stakeholdersoverleg heeft naar algemeen inzicht een positief effect gehad op het draagvlak voor het bereikte resultaat. Vanuit de deelnemers aan het stakeholdersoverleg is ook positief gewaardeerd dat er een burgerforum aan de governance is toegevoegd.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de bijdragen van het burgerforum positief zijn gewaardeerd en dat er goed naar de opmerkingen van het burgerforum is geluisterd. Wel geven velen aan dat het feit onderschat is dat de gemeenteraden en de provinciale staten de vaststelling van de RES 1.0 niet als "hamerstuk" zouden behandelen, maar het bereikte resultaat nog inhoudelijk van allerlei kanttekeningen en uitspraken zouden voorzien. Het burgerforum heeft in dat licht gezien maar ten dele de rol van burgerparticipatie kunnen vervullen. Veel gemeenteraadsleden gaven ook aan geen contact te hebben gehad met het Burgerforum, en vroegen zich ook af of het een nuttige toevoeging was geweest.

Uit de gesprekken bleek dat de kritische positie van de raden het lastig had gemaakt om de gezamenlijkheid van optreden in de Stuurgroep te kunnen volhouden.

Veel wethouders meldden dat zij hebben gepoogd hun gemeenteraadsleden zo goed mogelijk bij het gehele proces te betrekken, bijvoorbeeld met een klankbordgroep. In een paar gemeenten heeft dit ook zijn vruchten afgeworpen, en is de RES 1.0 zonder amendering de Raad gepasseerd.

De raden hebben desondanks in het einde van het proces een erg 'lokale' insteek gekozen, en minder gevolg gegeven aan het gezamenlijke regionale karakter van het RES proces. Dit werd door diverse gemeenteraadsleden ook erkend. Zij gaven ook aan dat bij de bespreking van het Startdocument al helder was dat de RES in hun gemeenteraad geen gemakkelijke route zou kennen. Raadsleden en ook griffiers gaven aan dat er in het Startdocument onvoldoende was vastgelegd welk escalatiemechanisme zou gelden en hoe uiteindelijk de democratische lichamen zich konden verhouden tot de regionale besluitvorming in het Stakeholdersoverleg. Zij pleitten dan ook voor meer duidelijkheid hierover in het vervolgproces.

4.3 'Wie doet wat': het proces was tijdrovend en in de laatste fase nogal rommelig; spanning tussen regionaal en lokaal.

Vrijwel alle deelnemers aan het RES-proces meldden dat deze deelname een groot tijdsbeslag heeft gevraagd. Aan het begin van het proces is veel tijd besteed aan het gezamenlijk doorgronden van de opgaves en de mogelijke instrumenten om deze opgaves tegemoet te treden. Volgens enkelen had dat wellicht efficiënter gekund. Door anderen is het proces tot aan de conceptversie van RES 1.0 juist geprezen als inzichtelijk en transparant. Wel is daarbij opgemerkt dat het concept nog erg open was geformuleerd, zodat de concreetheid pas in de laatste fase van het RES 1.0 proces moest worden ingebracht. Door tijdsdruk is deze fase van concept RES tot aan de vaststelling van de RES 1.0 als vrij rommelig ervaren. Door diverse gesprekspartners is ook de vraag opgeroepen hoelang de tijdrovende participatie is op te brengen. Daarbij werd geopperd dat het risico bestaat dat er veel personele wisselingen plaats gaan vinden in het vervolg van het RES-proces. Personele wisselingen hebben zich ook reeds voorgedaan, en hebben ook deels bijgedragen aan de hierboven benoemde perceptie van rommeligheid van de laatste fase van het proces.

Veel gesprekspartners meldden een spanning tussen de regionale insteek van de RES, en de lokale belangen zoals die tot uitdrukking werden gebracht. Vooral de niet-bestuurlijke stakeholders meenden dat zij een meer regionale blik hadden dan de gemeentelijke bestuurders en hun achterbannen. Echt regionale oplossingen, met een grotere clustering van energieproductie dan thans in RES 1.0 is voorzien, zijn niet gekozen. Dit is volgens sommigen minder efficiënt dan wellicht mogelijk zou zijn geweest.

Vanuit bestuurlijke zijde is geuit dat vanuit het lokale geredeneerd belangrijk is gevonden wat de buurgemeenten aan voornemens hadden. Informatie daarover kwam via de regionale tafels naar boven. Verrassingen omtrent lokale voornemens richting de andere bestuurders werden als verstorend ervaren voor het behoud van het gezamenlijke draagvlak.

4.4 'Met welke middelen': investering in kennis, en een inventarisatie van komende mogelijkheden en kosten.

In de gesprekken is veel waardering geuit voor het proces met onder andere een aantal ateliers, dat bedoeld was om een gemeenschappelijke kennisnoemer op te bouwen. Er is ook geprobeerd om veel burgers bij de kennistrajecten te betrekken, echter met beperkt succes. Veel bestuurders uitten ook hun zorg over de toegenomen polarisatie onder de burgers met steeds uitgesprokener voor- en tegenstanders van de concrete plannen voor de energietransitie. Vrij algemeen werd de vrees uitgesproken dat vooral de tegenstand heftiger en agressiever zou worden naar mate de implementatie dichterbij zou komen. Er is weinig gewisseld over financiële knelpunten tot nu toe, maar er werd wel zorgelijk vooruitgekeken naar de kosten die de implementatie voor sommige partijen nog gaan betekenen. Daarnaast is gememoreerd dat het belangrijk is om de ambitie om minstens 50% lokaal eigenaarschap te genereren in de energieproductie gestand te blijven doen. De diverse coöperaties menen ook dat hiervoor adequate mogelijkheden bestaan. Ook diverse bestuurders hadden hier alle vertrouwen in. Vanuit verschillende kanten is wel gememoreerd dat de eis van lokaal eigenaarschap wellicht te gemakkelijk voorbij gaat aan het feit dat veel burgers niet de financiële middelen hebben om in een energieproductie-organisatie te participeren. Aanzienlijke zorgen zijn geuit over de mogelijkheden om de productieplannen in de energie infrastructuur in te passen. Daarbij kwam ook verbazing naar voren dat de beknelling van de netten ten aanzien van voorgenomen elektriciteitsproductie zo laat in het proces in beeld is gekomen. In het bijzonder lijkt de congestie die Tennet heeft voorspeld algemeen als een verrassing te zijn aangekomen.

Door diverse gespreksgenoten is ingebracht dat zij menen dat de RES plannen voldoende flexibel moeten zijn zodat toekomstige innovaties die minder belastend zijn voor burgers en de ruimtelijke ordening een plek kunnen krijgen in de uiteindelijke implementatie.

4.5 Ambtelijke gesprekken: kritisch op het proces

Uit de ambtelijke gesprekken kwamen onderstaande thema's naar boven:

De werkateliers voor de concept RES werden over het algemeen als positief ervaren. Er was een goede verstandhouding tussen de ambtenaren energie, die elkaar al langer kenden. Onder andere door de switch naar online vergaderen werd het lastiger om de MGA goed vast te houden. Toen aan het einde van het proces richting de concept RES een document moest worden opgeleverd, ontstonden er wat moeilijkheden. Terugkijkend vanaf de huidige situatie lijkt die fase erg positief, maar realistisch gezien was het proces op dat punt ook stressvol.

De druk ontstond zowel vanuit de RES organisatie als in de onderlinge inspanning om het eens te worden over het concept. Op het laatst was er bijvoorbeeld discussie over de kaarten. De laatste maanden van de concept RES waren daardoor chaotisch. De druk ontstond ook door de deadline die er aan de concept RES vast zat. Los van het feit of het een externe of interne deadline betreft, is er vaak vlak van tevoren sprake van bestuurlijke spanningen. Die spanning op de lijn ontstond bij de concept RES voornamelijk bij het vaststellen van de tekst. Het tempo lag erg hoog in het proces richting de concept RES. De annotatie moest bijvoorbeeld nog worden gemaakt terwijl het overleg daarover al over een paar dagen was. Onderling is er toen uitgesproken dat dat in de toekomst op een rustiger tempo moest gaan. Het sturen van de concept RES naar de gemeenteraden zorgde voor ruis in het proces, maar het is wel belangrijk om het concept-bod bij raden laten vaststellen. Dat is ook besproken met de raden, en de startnotitie is ook door de raden vastgesteld. De raden zijn in het hele traject meegenomen. Bij de RES 2.0 zou kunnen gaan spelen dat normaliter alleen een uiteindelijk document door de gemeenteraden wordt vastgesteld.

Aan het begin van de RES 1.0 bestond het kernteam uit veel nieuwe mensen. In het team is wel stilgestaan bij het juist inrichten van het vervolgproces. Er werden lange lijnen in de toekomst getrokken. Het uiteindelijke gevoel is echter toch dat er opnieuw begonnen is. Dat gevoel van overnieuw beginnen kwam wellicht ook door een verandering in de stijl vanuit het projectteam. In de concept RES werd er meer schetsmatig gewerkt, maar in de RES 1.0 waren veel gemeenten al best ver waardoor er verschil in tempo ontstond. De verschillen tussen gemeenten moesten dan worden gefaciliteerd, daar was binnen de werkateliers weinig ruimte voor. Binnen het ontwerpteam ging het meer over ruimtelijke aspecten dan over het concept bod. Er is wat dat betreft te snel gestart binnen de werkateliers. Er is in de werkateliers wel veel gewerkt aan de samenwerking, dat was bijzonder maar koste veel tijd en veroorzaakte soms ook ruis. Voor de stakeholders en het burgerforum ging er in die ateliers een wereld open. Dat was positief omdat aan hen zoiets bewezen kon worden.

De betrokken partijen hebben samen hard gewerkt aan een doorstartdocument waarin is afgesproken dat de partijen de energietransitie regionaal samen wilde doen. Het is de vraag of het bestuurlijke proces goed afgestemd liep met het ambtelijke proces. In veel overheden pasten die processen wel goed op elkaar. In de gemeenten waar al beleid was, werd dat beleid ingebracht in de RES. Vanuit de gemeente Ede was het gevoel dat er vanuit het ontwerpbureau een recept werd meegegeven aan de gemeenten. Als er dan ook een regisseur in het proces zit die veel zaken opnieuw doet, en je als nieuw betrokken ambtenaar weinig overdracht meekrijgt, ontbreekt het aan grip op de situatie. Er waren echter wel een aantal elementen waarvan de gemeenten hebben toegezegd ze tot uitvoering te willen laten komen. De reden waarom er bij sommige gemeenten een omschakeling kwam, zat in het dwingende van het opnieuw ontwerpen, en het omhoog proberen te halen van de ambitie.

Dat kwam deels vanuit de bestuurders, hoewel zij misschien niet wilden dat dat tot nieuwe projecten binnen hun eigen gemeente zou leiden. Het ambtelijk overleg voelde zich nauw betrokken bij de totstandkoming van de concept RES. Bij de RES 1.0 was er echter minder grip op proces en inhoud: stukken vonden steeds vaker direct de weg naar bestuurders zonder doorleefd te worden in het AO. De lokale vertaling van de RES afgelopen april en mei, zorgde er wel weer voor dat proces en inhoud weer 'eigen' werd voor de meeste deelnemers van het ambtelijk overleg. In de ambtelijke overleggen werd veel teruggekoppeld uit andere vergaderingen, dat paste niet bij de verwachtingen van de ambtenaren. In het allereerste AO werd er ook verteld vanuit het regioteam aan de ambtenaren wat er allemaal moest gebeuren, dat was geen goede manier van vergaderen. Een aantal gemeenten kregen daardoor vooral de insteek om hun eigen lokale beleid binnen het AO overeind te houden. De partijen moeten zich ook samen de RES voelen, niet alleen het projectteam is 'de RES'. De vraag is waarom er door niemand aan de bel getrokken is. Een ambtenaar voelt zich soms ook moeilijk verbonden, omdat duidelijk is dat iedereen druk is maar er niet precies zichtbaar is wie welke rol heeft. In een onlineoverleg dat niet loopt zoals gewenst, wordt ook al snel afgehaakt. Er is weinig reflectie geweest, ook doordat dit deel van het proces zich in de coronaperiode afspeelde, online vang je minder die signalen onderling op. Als dat in de toekomst weer gebeurt, kan misschien beter 'de pen worden neergelegd'. Het is aan alle leden van het AO om aan de bel te trekken, daarin kan ook de procesregisseur een rol spelen.

Het was lastig toen de voorzitter van het stakeholderoverleg zich ook ging opstellen als de voorzitter van de stuurgroep. Voor het vervolg is het heel belangrijk dat die rolzuiverheid duidelijker wordt. Het helpt bestuurlijk ook als daar meer rust in komt.

5 Conclusies uit de gesprekken omtrent RES 1.0

5.1 'Wat willen we bereiken?'

Met de veelheid aan moties en amendementen die in raden en staten zijn toegevoegd aan de RES 1.0, en het voorbehoud dat LTO heeft gemaakt, moeten we constateren dat het niet gelukt is om een eenduidige ambitie vast te stellen voor de implementatie van de komende fase van de energietransitie in de Foodvalley. Daar staat tegenover dat alle deelnemende partijen verheugd zijn dat het gelukt is om tot een vastgestelde RES 1.0 te komen, en dat zij van mening zijn dat er werkbare afspraken mogelijk zijn op basis van alle ingenomen standpunten. Het lijkt van groot belang om de gezamenlijkheid van de regionale doelen vast te houden en verder te versterken. Daarbij moeten dan ook de burgers (en bedrijven) betrokken worden en aangesproken worden op hun positie als burgers (en bedrijven) van de Foodvalley. Het zou daarbij behulpzaam zijn als vanuit het Rijk met woord en middelen voluit het belang van de energietransitie wordt ondersteund, zonder deze als een dictaat af te kondigen. Ook de beide provincies kunnen hier een verdere rol in spelen, door niet het wantrouwen van een dreigend provinciaal ingrijpen te versterken, maar juist de regionale insteek van de energietransitie te beklemtonen.

Opvallend is dat RES 1.0 een nauwere scope heeft dan oorspronkelijk bedoeld. Met name de warmtetransitie en de concrete plannen voor energiebesparing zijn nog erg in de beginfase blijven hangen. Op dit moment ligt de nadruk op de gemeentelijke visievorming. De potentie van een meer regionale aanpak, met gedeelde kennis, en gedeelde bronnen en infrastructuur, is nog onvoldoende voor het voetlicht gebracht. De vraag is of er nog substantiële stappen gezet kunnen worden vóór de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen van komend voorjaar.

In de huidige stand van zaken komt ook het cirkelvormige karakter van het 4W model scherp naar voren. De beschikbare middelen, vooral de netinfrastructuur maar ook het ruimtelijke beslag van andere beleidsprioriteiten rond wonen, mobiliteit, economie en natuur, gaan medebepalend zijn voor de effectieve mogelijkheden om in een adequaat tempo voortgang te boeken op de realisatie van de energiestrategie.

5.2 'Met wie'

De gekozen governancestructuur van het RES proces in de Foodvalley mag zeker geslaagd genoemd worden. De breedte van het stakeholdersoverleg, alsmede de instelling van een burgerforum, heeft bijgedragen aan een zorgvuldig proces om de inhoud van de RES 1.0 te bepalen en het draagvlak daarvoor op te bouwen.

In de gesprekken is wel naar voren gekomen dat in de opzet van de governance de rol van de democratische lichamen onvoldoende was uitgelicht. Volgens het startdocument zouden de raads- en statenleden zo goed mogelijk bij het gehele proces worden betrokken, zodat het mogelijk zou zijn dat bestuurders in de stuurgroep de RES formeel zouden vaststellen. Uiteindelijk hebben veel lokale bestuurders moeten constateren dat de gemeenteraden een finaal oordeel velden over de RES 1.0 dat niet altijd in lijn was met tot dan toe gevoerde proces. Er was in het startdocument geen procedure vastgelegd hoe om zou moeten worden gegaan met amendementen op de bestuurlijk regionaal vastgestelde tekst. De vraag is of het denkbaar zou zijn geweest om de raads- en staatsleden een meer regionale betrokkenheid te geven, bijvoorbeeld door een gemandateerde afvaardiging van raads- en statenleden in een regionaal gremium als verantwoordingsorgaan van de bestuurlijke stuurgroep te plaatsen. In diverse andere regio's zijn hier goede ervaringen mee opgedaan. Het is nuttig om in deze op zoek te gaan naar een 'best practice'.

De instelling van het burgerforum wordt door de betrokkenen in de Foodvalley als een succes beschouwd. Er zijn wel vragen gesteld omtrent de samenstelling van het Burgerforum, maar dat lijkt op een afgewogen wijze te zijn gedaan. Wel wekt de loop van het proces de indruk dat het Forum een belangrijke rol heeft gehad in het meebepalen van wat burgers kunnen en willen meemaken, maar dat het Forum niet herkend is als vehikel voor een brede burgerparticipatie. Het Burgerforum heeft dit zelf ook onderkend, en gepleit voor de organisatie van een breed en statistisch relevant panel. Overigens is de relatie die gemeenteraadsleden hadden met het Burgerforum heel beperkt geweest, en werd ook twijfel geuit over het Forum een betekenisvolle rol heeft gespeeld ten aanzien van de brede burgerparticipatie. Gelet op de opgelopen spanningen in diverse gemeenten tegen het einde van het proces van de RES 1.0 en de manier waarop gemeenteraadsleden meenden daarop hun houding tegenover de RES 1.0 te moeten aanpassen lijkt het aan te bevelen om de communicatie met de burgers verder te versterken. Daarbij is het van belang dat in de gehele regio op dezelfde wijze de urgentie van de energietransitie wordt verwoord.

De ideële organisaties in het stakeholdersoverleg hebben veel kennis kunnen inbrengen, ook vanuit hun landelijke contacten. Verder hebben zij een bijdrage kunnen leveren aan het verhaal omtrent de urgentie van de energietransitie. De marktpartijen in het stakeholdersoverleg hebben in de discussie de economische betekenis van de transitie en hun belang daarin voor het voetlicht kunnen brengen.

Opvallend is de voorzichtige benadering van de netbeheerders in het stakeholdersoverleg. Ook bij deze partijen was veel kennis aanwezig over nut, noodzaak en mogelijkheden van de energietransitie en hoe deze zich verhoudt tot de beschikbare energie-infrastructuur. Toch lijken de netbeheerders geprobeerd te hebben om niet vanuit de realiteit van de beperkte netmogelijkheden de voortgang van het proces te verstoren of te vertragen. Zeker nu congestie in het elektriciteitsnet een reële dreiging vormt voor de nabije toekomst rijst de vraag of de netbeheerders niet indringender hun inzichten in het proces hadden moeten brengen. Voor de warmtetransitie geldt dat ook in hoge mate.

5.3 'Wie doet wat?'

Onmiskenbaar bestaat er in de Foodvalley een spanning tussen de regionale aanpak en de wens tot lokale autonomie. Het zou zeker nuttig zijn om het nut en ook de noodzaak van een regionale aanpak beter voor het voetlicht te brengen. Dit nut wordt ook wel herkend als het gaat om kennisdeling, de infrastructuur en efficiency van de implementatie. De 'mutual gains' benadering is echter enigszins achter de horizon verdwenen. Samenwerken is geen vrijblijvend proces, en betekent in zekere mate een vrijwillige afstand doen van een deel van de lokale autonomie. Dat vraagt een goede vertrouwensbasis ten aanzien van het regionale proces, en een beleving van een gedeeld eigenaarschap omtrent de regionale maatschappelijke opgave. In die gemeenten die het resultaat RES 1.0 volmondig hebben geaccepteerd valt ook op dat de betrokken wethouders een grote inspanning hebben geleverd om de gemeenteraad bij het gehele totstandkomingsproces te betrekken.

Het regionale karakter van het proces betekent niet noodzakelijkerwijs dat besluitvorming ook gemandateerd moet zijn aan een regionaal gremium. Dat kan wel een oplossing zijn, maar als ervoor gekozen wordt om de lokale democratie als centraal besluitvormingsinstrument te blijven hanteren, vraagt dit wel een helder proces hoe toch tot een gezamenlijke strategie kan worden gekomen. Er is in de gesprekken bijvoorbeeld geopperd om de lokale besluitvorming in twee rondes te laten verlopen. Er ontbrak in het startdocument, en daarmee in het gehele proces tot aan RES 1.0 een afspraak over conflictbeslechting.

Het lijkt er niet op dat er vanuit de bestuurlijke stuurgroep veel regie is gevoerd op het behoud van de gezamenlijkheid. Ook de inzet van de lokale ambtelijke capaciteit is versnipperd gebleven. De lokale standpunten werden wel afgestemd, maar er werd geen regionale benadering voorbereid of uitgewerkt. Ook hier hadden meer mogelijkheden gelegen voor het bouwen aan een gezamenlijke regionale aanpak.

Opvallend in het RES proces is de enigszins onduidelijke rol van de provincies. In het stakeholdersoverleg lijken de provinciale bestuurders zich te hebben ingezet om een gelijkwaardige positie in te nemen ten opzichte van de andere bestuurlijke gremia. Dat paste ook goed in de 'mutual gains' aanpak, en is voor het proces zeker behulpzaam geweest. Dat neemt niet weg dat lokaal toch vragen zijn blijven leven over welke rol de provincies uiteindelijk in zullen nemen bij het vervolg van het proces. Blijft het primaat van de besluitvorming lokaal, of gaat de provincie actief meesturen op de implementatie, met name als lokaal de uitvoering achterblijft bij de geformuleerde plannen? Dit thema zal ook zeker nog terugkomen in het RES 2.0 proces. Ook de waterschappen hebben een terughoudende positie ingenomen. Dat is ten aanzien van RES 1.0 niet onbegrijpelijk. Vermoedelijk zullen ook zij een prominentere rol moeten vervullen als de warmtetransitie nader wordt geconcretiseerd, bijvoorbeeld vanwege de kwetsbare relatie tussen de inzet van thermische bronnen en de kwaliteit van het grondwater.

Het feit dat de niet-bestuurlijke stakeholders hun fiat hebben gegeven aan de RES 1.0 is ongetwijfeld een heel nuttig resultaat van de goede betrokkenheid van deze stakeholders bij het gehele proces. Draagvlak voor het proces is essentieel om tot een spoedige uitvoering te kunnen komen, en helpt ook in het algemeen om de burgers en de bedrijven te overtuigen van de kwaliteit van het uiteindelijke product. In die zin is het voorbehoud dat de LTO heeft gemaakt ten aanzien van de RES 1.0 wel spijtig, zeker omdat de LTO positie inzake inzet van landbouwgrond voor zonneweides van aanzienlijke invloed is geweest op de inhoud van de RES 1.0.

Uit de gesprekken komt een nogal terughoudende rol van de netbeheerders naar voren. Deze volgende positie is bijzonder, omdat nu al indicaties zijn dat de netcapaciteit leidend gaat zijn bij de implementatie, zelfs ondanks de toegezegde investeringen. Maximale duidelijkheid over de mogelijkheden in de netten en de benodigde investeringen, zowel financieel als ruimtelijk, is essentieel voor een adequate uitvoering.

Zonder dat er in de gesprekken veel over is geklaagd, is er wel breed geconstateerd dat het RES 1.0 proces een groot tijdsbeslag heeft gevraagd van stakeholders die er hun vrije tijd voor hebben ingezet, en dat het vervolg van het RES proces niet dezelfde intentie kan hebben zonder dat veel van deze stakeholders afhaken. Denkelijk vraagt dit een andere verhouding tussen de inhoudelijke voorbereiding van discussies en de discussies zelf. Hoe beter en gestructureerder de voorbereiding is, hoe beter de discussies tussen de stakeholders zich ook kunnen richten op de essentiële zaken. Daarbij is het ook zinvol weinig tijd te verspillen aan niet-concrete algemeenheden, maar zo snel als de beschikbare kennis het toelaat om over concrete voorstellen te spreken. Dit helpt niet alleen het tijdsbeslag van de niet-bestuurlijke stakeholders, het helpt ook de al zeer zwaar belaste gemeenteraadsleden in het uitoefenen van hun verantwoordelijkheid.

5.4 'Met welke middelen?'

Uit de gesprekken blijkt dat veel betrokkenen tevreden zijn over de gepleegde inzet ten aanzien van het bijeenbrengen van de benodigde kennis. Het belang van kennis is terecht hoog gewaardeerd in deze energietransitie, die grotendeels voor betrokkenen een nieuwe opgave betreft. Kennis is nodig om tot de juiste plannen te kunnen komen, en ook nodig om draagvlak te kunnen genereren omtrent de kwaliteit van de plannen. Terecht is in de gesprekken aandacht gevraagd voor flexibiliteit in de planvorming, zodat ook in de loop van het proces nieuwe inzichten bijvoorbeeld omtrent innovaties kunnen worden ingebracht.

Veel vraagstukken rond de beschikbaarheid van voldoende middelen om de RES 1.0 te kunnen implementeren en de RES 2.0 te kunnen uitvoeren liggen nog open. Hierbij valt te denken aan de mogelijkheden van de energie-infrastructuur, de kosten van de warmtetransitie, de mogelijkheden om alle burgers te kunnen betrekken bij het lokale eigenaarschap, maar ook de beschikbaarheid van afdoende ruimte, in het grotere vraagstuk van ruimteclaims voor onder andere woningbouw, economie en natuur.

5.5 Conclusies uit de ambtelijke gesprekken

Uit de ambtelijke gesprekken kwamen een aantal conclusies omtrent de RES 1.0, en het vervolgproces en uitvoering naar boven:

Voor het uitgebreid bespreken van 'hoe nu verder' met RES 1.0 is het ambtelijk proces eigenlijk al te ver, de overleggen lijken nu vooral te draaien om de uitvoering en weg naar RES 2.0. Het zou jammer zijn als hierdoor op een gegeven moment een USP bestaat waar iedereen het mee eens is, maar door iedereen anders wordt geïnterpreteerd. Het is belangrijk om een onderscheid te kunnen maken in wat met de uitvoering RES 1.0 en wat met de RES 2.0 te maken heeft. Een aantal gemeenten zijn al ver en kunnen andere gemeenten bij de uitvoering van de RES 1.0 in het lokale proces helpen. Voor het vervolg is het belangrijk om te weten hoe de ambtenaren kunnen escaleren als er gemerkt wordt dat er iets gebeurt dat niet verstandig is. Het AO moet dicht op de bestuurders zitten, het vertrouwen en de samenwerking daarin is heel belangrijk. Het is misschien goed om een keer met bestuurders en ambtenaren samen om de tafel te gaan zitten, bijvoorbeeld in de vorm van een MGA bijeenkomst. De democratische legitimiteit is in alle regio's een lastig punt. Men is niet gewend dat je als regio co-creëert en dat er dan in de gemeenteraden wordt besloten. Daarin is de rolzuiverheid belangrijk, de bestuurders worden anders zelf ook bestuurd. De aanwezigen geven aan veel aan het ambtelijke evaluatiegesprek te hebben gehad. Een aanwezige geeft aan dat, in tegenstelling tot de initiële verwachtingen, deze evaluatie door Huug Derksen zeer grondig is aangepakt en daardoor nuttig is voor het vervolgproces.

6 Conclusies ten aanzien van RES 2.0

6.1 'Wat willen we bereiken'

Met de RES 1.0 is een belangrijke mijlpaal geslagen, maar is nog maar een bescheiden stap gezet in het grote geheel van de energietransitie. Dat zal blijken bij de verdere werkzaamheden aan de RES 2.0. Er is nog een flink aantal doelen die in RES 2.0 moeten worden geconcretiseerd. Sommige essentiële elementen van de RES 1.0 zijn algemeen gehouden en niet van een concrete inhoud voorzien. Dit geldt bijvoorbeeld voor de energiebesparingen en de warmtetransitie. Twee dingen zijn essentieel om het bepalen van de doelen goed voor ogen te houden. Vage en algemeen geformuleerde doelen kunnen het besluitvormingsproces misschien vergemakkelijken omdat mogelijk pijnlijke keuzes worden vermeden, maar zijn buitengewoon belemmerend voor een vlotte uitvoering. Daarnaast is het ook goed te realiseren dat weinig vanzelf gaat in de energietransitie. Doelen vragen daarom aanzienlijke bestuurlijke inspanning om gerealiseerd te kunnen worden.

Dit alles beklemtoont het belang van goed startdocument, en pleit er ook voor dit startdocument zo concreet mogelijk te maken en voldoende tijd te nemen voor het opstellen hiervan. Het zal ook nuttig zijn om de doelen van een tijdhorizon te voorzien. Dit bevordert de concretisering, maakt het mogelijk om te toetsen of de uiteindelijke (landelijke) doelen voor 2030, 2040 en 2050 van de energietransitie ook werkelijk kunnen worden gerealiseerd, en maakt ook de monitoring van de voortgang binnen de regio mogelijk. 2030 en zeker 2050 lijken nog ver weg. Maar de benodigde transitie die in de komende decennia moet worden gerealiseerd is van een zo grote schaal dat een snelle start essentieel is. Implementatiecapaciteit op de schaal die uiteindelijk is vereist vraagt een aanzienlijke opbouwperiode. In de krappe arbeidsmarkt die de Nederlandse economie op dit moment kenmerkt is dat een aanzienlijke factor van betekenis.

6.2 'Met wie'

In de opdracht voor deze evaluatie zijn belangrijke vragen gesteld omtrent de governance voor het vervolg van de RES. Er is in de totstandkoming van de RES 1.0 op ingezet om alle stakeholders goed bij het proces te betrekken. Die inzet is landelijk in positieve zin ook opgevallen en verdient zeker een vervolg. Daarbij zal wel een differentiatie van de betrokkenheid van stakeholders nuttig zijn ten aanzien van de verschillende onderdelen van het vervolgproces. Hoe concreter implementatie wordt, hoe directer de belangen van burgers, bedrijven en andere stakeholders worden aangesproken. De Nederlandse rechtstaat heeft hier vaste vormen voor, en die zullen ook zeker een plek moeten krijgen in het vervolgtraject.

Daarbij is wel een brede ervaringsles dat hoe eerder stakeholders en burgers worden geïnformeerd over plannen en daarover mogen meepraten, hoe beter en hoe gemakkelijker de formele procedures ook kunnen verlopen. Het Burgerforum kan in de regionale discussies een nuttige rol blijven vervullen. Lokaal is aanvullend hierop een brede burgerparticipatie van belang. Daarbij mag ook zeker de jongere generatie niet worden overgeslagen.

6.3 'Wie doet wat'

De les van het proces van de RES 1.0 is dat er meer duidelijkheid nodig is ten aanzien van het proces van finale besluitvorming. Het is al gebleken dat er een spanning bestaat tussen het regionale karakter van de RES en de formele besluitvormende bevoegdheden van de gemeentelijke en provinciale democratische organen. Deze spanning zal door een heldere procedure van conflictbeslechting en besluitvorming moeten worden weggenomen. Daarvoor zijn verschillende scenario's mogelijk. Er kan gekozen worden voor een mandatering vanuit gemeenten en provincies naar deelnemers aan een regionaal gremium. Er kan ook voor gekozen worden om de gemeentelijke en provinciale lichamen de besluitvorming te laten doen. Daarbij is reeds geopperd om deze besluitvorming in twee fasen te laten verlopen. Een préfase waarin amenderingen mogelijk zijn, en een finale besluitvorming die vaststellend van karakter dient te zijn. Het zou nuttig kunnen zijn om te onderzoeken of andere RES regio's voor dit vraagstuk een best practice hebben weten te vinden (zie hiervoor bijvoorbeeld het NPRES werkblad Bestuurlijke samenwerking en besluitvorming RES 2.0). Uiteindelijk zal een model moeten worden gevonden dat effectief is, én dat aansluit bij de regionale beslis cultuur.

Voor het vervolg van de RES ligt een belangrijke rol voor de netbeheerders in het verschiet. De capaciteit van de energie-infrastructuur zal op sommige plaatsen dominant zijn bij de bepaling wat concreet aan energieproductie mogelijk is. De knelpunten in de infrastructuur dienen zo helder mogelijk te worden benoemd, en ook voorzien van oplossingsmogelijkheden. Voor bespoediging van een eventuele uitbreiding van deze infrastructuur is ook een belangrijke rol weggelegd bij de bestuurlijke organen. Hiervan wordt gevraagd om de ruimtelijke procedures adequaat en snel te doorlopen. Dat betekent ook dat op korte termijn het integrale beeld ten aanzien van de ruimtelijke ordening wordt vastgesteld.

Als landelijke spelers in het RES proces spelen zowel het Rijk als het landelijke programma RES een rol. Ook van deze partijen wordt helderheid gevraagd. Het rijk dient meer steun te verlenen in de motivatie van het belang van de aanpak en de wet- en regelgeving ondersteunend te laten zijn aan een voorspoedig verloop van de energietransitie. De vertragingen rond de omgevingswet en de warmtewet zijn hierbij niet behulpzaam.

Ook de financiële arrangementen zijn nog niet in alle gevallen helder. Ook hier ligt een coördinerende rol voor het landelijk programma. Vanuit de regio kan het landelijke programma hier ook op worden aangesproken.

Niet alleen ten aanzien van het besluitvormingsproces en de conflictbeslechting zijn nadere afspraken vereist, ook een goede afspraak omtrent monitoring van de voortgang is van belang. Een gezamenlijke inzet op de monitoring op regionaal of provinciaal niveau zou daarbij efficiënt kunnen zijn, wellicht met inschakeling van de provinciale rekenkamers.

Landelijk is afgesproken dat gemeenten regievoerder zijn in de warmtetransitie. Dat betekent niet dat gemeenten niet in groter verband zouden kunnen samenwerken of gezamenlijk naar efficiënte oplossingen zouden kunnen zoeken. Het verdient aanbeveling goed te kijken naar de mogelijkheden die schaalvergroting zou kunnen bieden. De netbeheerders en de provincies kunnen hierbij behulpzaam zijn. Belangrijk is wel te realiseren dat de individuele burger onvermijdelijk geraakt zal worden door de warmtetransitie. Een intensief traject van burgercommunicatie en – participatie is essentieel voor een voorspoedige implementatie.

6.4 'Met welke middelen'

Er bestaan nu al zorgen omtrent de aanwezigheid van voldoende middelen voor het vervolg van het RES proces. In het bijzonder betreft dat de netcapaciteit. Dat is hierboven ook reeds aan de orde gekomen. Daarnaast bestaan er ook zorgen omtrent de aanwezigheid van voldoende ambtelijke capaciteit in alle gemeenten om het noodzakelijke werk ten aanzien van zowel de verder planvorming als de implementatie van de voorgenomen maatregelen ook vlot te kunnen laten verlopen. Dat geldt zeker vanuit het beeld dat in het ruimtelijk domein ook andere vraagstukken urgent van een beleidslijn moeten worden voorzien, inclusief de daarbij behorende keuzes. Er gaat weinig vanzelf, als het om de energietransitie gaat. Dus ook algemene doelen als de energiebesparing zullen wel via concrete beleidsmaatregelen dichterbij gebracht moeten worden. Het verdient aanbeveling de ambtelijke capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dat zou ook kunnen betekenen dat er regionale ambtelijke projectteams worden ingesteld, om te vermijden dat elke gemeente voor zich hetzelfde wiel moet gaan uitvinden.

Zoals gememoreerd is het van belang dat afspraken gemaakt worden over de inzet van regionale en lokale middelen, en hoe het Rijk de financieringsarrangementen gaat richten op hetzij de regio's, hetzij de provincies en/of gemeenten.

7 Aanbevelingen

In de hoofdstukken 5 en 6 is geprobeerd de belangrijkste lessen uit het proces tot nu toe te destilleren. In dit hoofdstuk zullen ze nog kort op een rij worden gezet.

7.1 Bestuurlijk

- Behoud zoveel mogelijk de regionale dimensie van het RES proces. Ondersteun elkaar in woord en daad, en voorkom verrassingen. Beklemtoon de voordelen van de schaalvergroting die de regio kan bieden en probeer deze ook zoveel mogelijk te benutten. Zet daarbij ook nut en noodzaak van de bovengemeentelijke schaal van kennisverwerving en gebruik van de infrastructuur in. Ondersteun gezamenlijk de urgentie van alle maatregelen die voor de energietransitie zijn vereist.
- Behoud de brede betrokkenheid van de stakeholders. Denk daarbij na over de verdere betrokkenheid en rol van het Burgerforum. Het Burgerforum heeft een nuttige rol vervuld ten aanzien van het toetsen en initiëren van voorgenomen maatregelen, en kan deze op regionaal niveau ook blijven vervullen, maar kan niet voorzien in de behoefte aan de brede lokale burgerparticipatie die voor de implementatie van de RES 1.0 en ook de warmtetransitie nodig is. Wees zuinig op het tijdsbeslag van alle betrokkenen.
- Wees steeds zo concreet mogelijk. Algemene teksten zijn niet uitvoerbaar, lijken op korte termijn conflicten te kunnen vermijden, maar leiden in de praktijk niet zelden tot vertraging, moeizame communicatie en toenemend wantrouwen. Hoe voorspelbaarder het proces, hoe beter het hanteerbaar is voor alle betrokkenen. Bouw wel voor de langere termijn ruimte in voor innovaties en nieuwe beleidsmatige inzichten.
- In de energietransitie komt weinig vanzelf tot stand. Er liggen nog grote en ingewikkelde inhoudelijke uitdagingen voor de boeg, waaronder in het bijzonder de warmtetransitie. Er is een aanzienlijke bestuurlijke inzet vereist. Ook die is gebaat bij concreetheid. Ook de begrenzingen van de infrastructuur, het ruimtegebruik en de benutting van de ondergrond dienen zo vroeg mogelijk in het proces te worden ingebracht.
- Geef veel aandacht aan burgerparticipatie. Let er daarbij op dat ook de jongere generatie een stem krijgt. Besef dat burgerparticipatie een aanzienlijke inzet van capaciteit en financiële middelen vraagt. Maar besef ook dat niet alle burgers en bedrijven volledig tevreden kunnen worden gesteld. Er zijn ingrijpende keuzes nodig. De samenleving is er het meest bij gebaat dat deze keuzes goed doordacht en op basis van kennis en inzicht tot stand zijn gekomen.

Blijf de gemeenteraden en provinciale Staten ook zo goed mogelijk betrekken bij het gehele proces en geef ze ook een heldere positie.

- Richt een effectief besluitvormingsproces in dat voorziet in een heldere procedure van conflictbeslechting en finale vaststelling in de democratische lichamen van een regionaal programma. Hiervoor zijn zowel een regionaal als een lokaal model denkbaar. Sta open voor modellen die in andere regio's zijn ontwikkeld, en kies vervolgens een model dat bij de Foodvalley past.
- Houd goede verbinding met provincies, en het landelijk programma. Leg ook daar de behoefte neer aan adequate ondersteuning, zowel bij de boodschap van nut, noodzaak en urgentie, maar ook van adequate wet- en regelgeving en heldere financiële arrangementen. Voor de provincies ligt er de uitdaging om zo transparant mogelijk te zijn in de rol die de provincie zal vervullen in de verdere uitrol van de regionale energiestrategie, mede in het licht van de verdere keuzes die in het ruimtelijke domein moeten worden gemaakt.
- Zorg dat er voldoende menskracht is op regionaal niveau om de regionale schaal en scope maximaal te kunnen benutten, en op lokaal niveau om de lokale implementatie ook werkelijk te kunnen realiseren.
- Gebruik deze aanbevelingen bij de opstelling van een doorwrocht startdocument voor RES 2.0

7.2 Ambtelijk

De aanbevelingen uit de ambtelijke evaluatie komen voort uit de gehouden interviews en validering daarna in het ambtelijk overleg.

- Bestuurlijke standpunt per overheidsorganisatie. Ambtenaren willen in het vervolgproces een helder gedragen bestuurlijk standpunt van hun gemeente inbrengen in de regionale overleggen zodat een betere afstemming op regionaal niveau ontstaat.
- Wat doe je lokaal/regionaal. In het hierboven genoemde standpunt is het ook belangrijk respect te hebben voor lokale initiatieven, deze benoemen en vervolgens de regionale effecten daarvan met elkaar bespreken.
- Wat is de rol van de regio. De eerste twee aanbevelingen moeten tot een goede rolverdeling tussen overheidsorganisaties en de regio.
- Oplossen van het capaciteitsprobleem. Als duidelijk is wat de gemeenten en regio van elkaar verwachten kan ook bepaald worden welke capaciteit alle deelnemers moeten leveren. In de RES 1.0 hebben ambtenaren namelijk bij sommige gemeenten onvoldoende tijd gehad.
Voor het vervolgproces is het aan te bevelen met de verschillende directies van de gemeenten te bespreken.
- Bijeenkomst bestuurders en ambtenaren. Voor het vervolgproces is het goed om de ervaringen uit de evaluatie met elkaar te bespreken en afspraken te maken voor het vervolg.

- Onderzoek welke verbindingen er lopen tussen de RES en andere regionale ontwikkelingen zodat een betere integrale afweging en capaciteitsinzet kan worden gerealiseerd.

Met het bovenstaande hoop ik, samen met Huug Derksen voor zijn deel, een nuttige bijdrage te hebben geleverd aan de gedachtevorming over het vervolg van het RES proces in de Foodvalley. Ik heb alle gesprekken hieromtrent met plezier gedaan, en ook met veel energie aan dit rapport geschreven. Ik wens alle betrokkenen veel wijsheid bij de verdere keuzes en positiebepalingen die voor u liggen.

Bijlagen

1. Gevoerde gesprekken
2. Links naar startdocument en andere documenten

Bijlage 1 Gevoerde gesprekken

Gesprekken gevoerd met Bernard ter Haar:

Apell, Cybelle
Bakker, Iede
Barnard, Annelies
Bokkers, Harry
Buevink, Gerrie
Derksen, Huug
Dijk, Hennie van
Dijksterhuis, Harke
Doornenbal, Petra
Dorrestijn, Didi
Essen, Huub van
Fliert, Jan van der
Haan, Peter de
Hagelstein, Gerrit
Hazeleger, Wout
Heer, Jolanda de
Hendricks, Sara
Jansen, Marcel
Kaper, Laura
Lentink, Martin
Lether, Ingrid
Meer, Jan van der
Moolenaars, Roderick
Mulder, Marco
Pers, Jack van der
Poort, Ruud
Ritsema, Geert
Speet, Ellen
Theune, Elmar
Veldhuizen, Henk
Verhoef, Aline
Verloop, Marco
Vink Roland
Wagenaar, Tjerk
Werkman, Wim
Woerd, Boudewijn van der
Zwankhuizen, Maarten

Gesprekken gevoerd met Huug Derksen:

Aarts, Fenna
Boekschoten, Jetteke
Bosch, Vivian van den
Denayer, Muriel
Donner, Jerphaas
Goos, Chantal
Haar, Bernard ter
Houwelingen, Karien van
Kuiper, Dico
Kuis, Eugene
Reinders, Albert
Rot, Eginhard
Steer, Patrick
Struijker-Boudier, Nicky
Wagenaar, Tjerk
Willemsen, Johan

Bijlage 2 Links naar startdocument en andere documenten

Startdocument:

[06219_Startdocument RES RegioFoodValley.pdf](#)

Concept RES:

[0REG0184.05 rapport concept RES A+B 14april.indd \(regiofoodvalley.nl\)](#)

RES 1.0 met moties en amendementen:

[Formele versie rapport RES 1.0 2021 volledig-print.pdf \(regiofoodvalley.nl\)](#)

NPRES Handreiking RES 2.0 met werkbladen:

[Handreiking RES 2.0 en werkbladen - Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)

Resultaten evaluatie enquête SHO (van voor de zomer):

[PowerPoint-presentatie Evaluatie proces \(regiofoodvalley.nl\)](#)

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl