

Betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie

Opgesteld door Directie Democratie en Bestuur, BZK

Contactpersoon Annajorien Prins, 30-5-2019

Korte samenvatting

Hoe kunnen volksvertegenwoordigers betrokken worden bij het opstellen van de Regionale Energie Strategie? In deze handreiking wordt een aantal mogelijkheden geschetst. Belangrijke aandachtspunten: vertegenwoordigen van inwoners, rol in formele besluitvorming en regionale afstemming.

1. Inleiding

De transitie naar duurzame energie en aardgasvrij wonen zal een grote (financiële, ruimtelijke en sociale) impact hebben op het dagelijks leven van Nederlanders. De leefomgeving zal veranderen door de bouw van windmolens, zonnevelden en biomassacentrales, huizen moeten geïsoleerd en aan alternatieve warmtebronnen gekoppeld worden, straten zullen braak komen te liggen, nieuwe fornuizen zullen aangeschaft moeten worden en nog meer. Een deel van de benodigde maatregelen kunnen alleen door inwoners zelf genomen worden en uit eigen portemonnee betaald worden. Dit maakt de energietransitie een onderwerp waar inwoners invloed op willen hebben gehad. Besluitvorming over het energievraagstuk kan en mag niet over de hoofden van inwoners gaan.

Nederland kent een representatieve democratie, wat betekent dat inwoners betrokken worden bij besluitvorming via gekozen volksvertegenwoordigers. Om inwoners in ingrijpende besluiten te kunnen vertegenwoordigen is de nauwe betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij het besluitvormingsproces noodzakelijk. Dit geldt nadrukkelijk voor de ontwikkeling van de Regionale Energie Strategie die in de komende periode plaats zal vinden. Het regionale karakter en de mate van abstractie van de strategie, maken het immers niet gemakkelijk voor inwoners om op directe wijze aan te kunnen haken. Om de stem van inwoners door te laten klinken in de regionale planvorming, zijn raadsleden, provinciale statenleden en algemene bestuursleden van waterschappen aan zet.

2. Context

De Regionale Energie Strategie wordt ontwikkeld met brede betrokkenheid van overheden, bedrijven, energiecoöperaties, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen in regionaal verband. De energietransitie kan geen overheid namelijk alleen oppakken. Het is een opgave van iedereen, die vraagt om ieders inzet. Er is gekozen daarom voor brede betrokkenheid bij de regionale planvorming zodat niet alleen de uitvoering gezamenlijk, maar ook het plan een gezamenlijk product is. Door elk

van de betrokken organisaties wordt een belang en een eigen achterban vertegenwoordigt in de ontwikkeling van de RES. Het zijn echter alleen volksvertegenwoordigers die een democratisch mandaat van inwoners hebben gekregen om ze te vertegenwoordigen. Dit brengt de verantwoordelijkheid met zich mee voor volksvertegenwoordigers om zichzelf te betrekken bij het RES proces en hun volksvertegenwoordigende rol uitoefenen.

3. Rol in het besluitvormingsproces

Er zijn verschillende manieren waarop volksvertegenwoordigers een rol kunnen spelen in de regionale planvorming. De relevante vraag hierbij is de mate waarin volksvertegenwoordigers betrokken wensen te zijn. In hoeverre achten zij inhoudelijke en procesmatige sturing wenselijk en in hoeverre achten zij ruimte voor bestuurders wenselijk? De ontwikkeling van de RES vindt gefaseerd plaats, waardoor het antwoord op deze vraag per fase kan verschillen.

In het eerste jaar wordt een startnotitie, een concept regionaal bod en een definitief bod ontwikkeld. Hiervoor zijn 3 formele besluitvormingsmomenten voorzien, waarvan het vaststellen van het definitieve bod door gemeenteraden, provinciale staten en algemene vergadering van waterschappen verplicht is. Het vaststellen van de startnotitie en het concept bod is optioneel voor volksvertegenwoordigers.

3. A. Betrokkenheid bij formele besluitvormingsmomenten

3. A.1 Startnotitie. Er wordt een bestuurlijke startnotitie opgesteld, die als voorstel voorgelegd kan worden aan raadsleden, provinciale statenleden en algemene bestuursleden van waterschappen. Het nemen van een besluit over de startnotitie is aan te bevelen aan volksvertegenwoordigers. Op dat moment kunnen immers kaders meegegeven worden aan het RES-proces m.b.t.:

- Besluitvormingsproces. Op welk momenten wensen volksvertegenwoordigers waarover geïnformeerd te worden en besluiten te nemen in het RES-proces?
- Participatieproces. Hoe dient de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven georganiseerd te worden? En hoe dient het gewenste participatieproces zich bijvoorbeeld tot de Omgevingsvisie te verhouden, waarvoor mogelijk op hetzelfde moment een participatietraject loopt?
- Inhoudelijke koppelingen. Zijn er maatschappelijke vraagstukken (bv. mobiliteit of woningbouw) die aanvullend meegenomen dienen te worden in de RES?
- Lokaal beleid & borging omgevingsbeleid. Op welke manier zal de RES zich dienen te verhouden tot (lokaal) omgevingsbeleid?
- Regionale afstemming. In hoeverre zullen volksvertegenwoordigers gezamenlijk optrekken in het RES-proces? Wat betekent dit voor de organisatiestructuur van de RES-regio? Welke

afspraken worden er gemaakt over het mogelijke scenario dat er geen overeenstemming wordt bereikt?

3. A.2. Concept RES. 6 maanden na ondertekening van het klimaatakkoord wordt een concept bod uitgebracht aan het Nationaal Programma RES en het Planbureau voor de Leefomgeving. Op dit moment kunnen volksvertegenwoordigers een signaal afgeven aan bestuurders over het draagvlak voor de regionaal voorgestelde energiemix, zoekgebieden en verdeling van warmtebronnen. Dit kan een reden zijn om het concept bod als voorstel ter vaststelling voor te leggen aan de raden, staten en algemene vergaderingen.

3. A.3. RES 1.0. Het definitieve bod wordt vastgesteld door de gemeenteraden, provinciale staten en de algemene vergadering van de waterschappen. Met het besluit van volksvertegenwoordigers over de Regionale Energie Strategie wordt het document een bouwsteen voor toekomstig omgevingsbeleid.

In het geval dat volksvertegenwoordigers ervoor kiezen dat zij slechts betrokken hoeven te worden bij het besluit over de RES 1.0 doet zich het volgende risico voor: zodra de RES 1.0 is afgerond, zullen volksvertegenwoordigers waarschijnlijk een grote druk ervaren om het document vast te stellen zonder enige wijzigingen. Een groot aantal organisaties heeft immers meegewerkt aan de totstandkoming en er is beperkt tijd voor het uitbrengen van het definitieve bod. In hoeverre tekenen volksvertegenwoordigers bij het kruisje als ze vervolgens hiermee akkoord gaan? De democratische legitimiteit van de RES komt op dat moment sterk onder druk te staan. Gezien de impact die de RES uiteindelijk zal hebben op het dagelijks leven van inwoners, is dit een onwenselijke situatie.

3.B. Betrokkenheid bij het volledige ontwikkelproces van de RES

In aanvulling op de formele besluitvormingsmomenten kunnen volksvertegenwoordigers ervoor kiezen om tussentijds betrokken te zijn bij het RES proces. Volksvertegenwoordigers kunnen zitting nemen in een (informele) adviesgroep of klankbordgroep, kunnen rapporteurs aanstellen, kunnen via serious games de ruimtelijke opgave zelf inventariseren en doorlopen, kunnen deelnemen aan het participatietraject wat georganiseerd wordt, en nog meer.

Het vroegtijdig en nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van de RES biedt volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om de volksvertegenwoordigende rol optimaal te benutten. De informatiepositie van volksvertegenwoordigers wordt hierdoor groter en inhoudelijke discussies zullen makkelijker gevoerd kunnen worden.

4. Regionale afstemming

De RES wordt in regionaal samenwerkingsverband ontwikkeld. Het bod is daarmee een gezamenlijk bod van alle deelnemende gemeenten, waterschappen en provincie (en maatschappelijke organisaties

en bedrijven). Elk van de betrokken organen heeft een besluitvormende bevoegdheid. Dit roept de vraag op in hoeverre volksvertegenwoordigers gezamenlijk wensen op te trekken en in hoeverre dit verschilt per fase in het RES proces.

4. A. Individuele betrokkenheid bij de RES

Gemeenteraden, provinciale staten en algemene vergaderingen van waterschappen kunnen ervoor kiezen om op individuele wijze betrokken te zijn bij het RES proces. Zowel het besluitvormingsproces, als eventuele betrokkenheid voorafgaand aan de besluitvorming zou dan per orgaan op een eigen manier georganiseerd kunnen worden. Dit biedt volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om zich volledig te richten op het eigen grondgebied. Echter roept het wel 4 vragen op:

- Hoe wordt de energieopgave binnen de regio verdeeld? De ene gemeente heeft meer ruimte dan de andere. Op welke manier worden hier afspraken over gemaakt?
- Welke afspraken worden er gemaakt over amendementen/moties die aangenomen worden tijdens de formele besluitvorming (startnotitie, concept bod of het definitieve bod)? Worden wijzigingen in het desbetreffende document in één gemeenteraad, voorgelegd aan alle betrokken organen ter instemming? Zo ja, wat betekent dit voor de planning van het besluitvormingsproces? Zo nee, wat betekent dit voor het regionale karakter van het bod?
- Hoe worden besluiten genomen over de locaties van zonnevelden/windmolens/biomassacentrales op de grenzen van gemeenten?
- Is elk democratisch orgaan in de RES-regio voldoende toegerust om het RES-proces zelfstandig te doorlopen? Zowel in griffie capaciteit als ambtelijke capaciteit zullen de verschillen tussen gemeenten groot zijn. Zijn afspraken tussen overheden hierover nodig?

4. B. Gemeenschappelijke betrokkenheid bij de RES

Gemeenteraden, provinciale staten en algemene vergaderingen van waterschappen kunnen er ook voor kiezen om regionaal samen te werken. Deze regionale samenwerking zal naar alle waarschijnlijkheid een informeel karakter hebben. Er kan gekozen worden voor een andere manier van samenwerking per fase in de RES.

4. B.1. Formele regionale samenwerking

Slechts een aantal van de RES-regio's overlapt met een bestaand formeel samenwerkingsverband, waarvan geen een elk bevoegd gezag bevat (gemeenten, provincie én waterschappen). Er kan uiteraard gekozen worden voor een formalisering van de regionale samenwerking: in een kort tijdbestek zou een gemeenschappelijk orgaan van gemeenteraden, provinciale staten en algemene vergaderingen opgericht kunnen worden. Alle fasen van het RES proces kunnen op die manier gezamenlijk doorlopen worden. Besluitvormende bevoegdheden worden in dat geval overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan, waardoor de gezamenlijk gemaakte keuzes voor alle betrokken overheden bindend zijn. Deze mate van gemeenschappelijke betrokkenheid is de meest uitgebreide vorm en kent geen onderscheid per fase in de RES.

4.B.2. Informele regionale samenwerking

Afstemming tussen volksvertegenwoordigers kan de inhoudelijke betrokkenheid bij de RES vergroten en de formele besluitvorming in de verschillende raden, staten en algemene vergaderingen beter op elkaar laten aansluiten. Een centrale vraag die hiervoor beantwoord dient te worden is de mate waarin volksvertegenwoordigers regionale betrokkenheid per RES fase wenselijk vinden en welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden.

De mate van regionale samenwerking is afhankelijk van de mate van betrokkenheid die volksvertegenwoordigers bij het RES proces wensen te hebben. Een verkennend gesprek over regionale samenwerking, kan niet zonder een verkennend gesprek over de betrokkenheidswens per fase. Neem hier vooral de tijd voor en spreek hiervoor de griffier aan.

Een aantal samenwerkingsmogelijkheden die verkend kunnen worden:

- **Gezamenlijke bijeenkomsten** van raden, staten en algemene vergaderingen van waterschappen. Informatie vanuit de stuurgroep, vragen en ideeën kunnen hier gedeeld worden (beeldvormende fase gezamenlijk). Tevens zouden inhoudelijke discussies hier gevoerd kunnen worden (oordeelsvormende fase gezamenlijk), waar mogelijk afspraken uit voortkomen die elk van de organen individueel kan vaststellen (besluitvorming individueel).
- **Een informele adviesgroep of klankbordgroep** waar raadsleden, statenleden en AB-leden van waterschappen zitting in nemen. Zowel oppositie als coalitie zou hierin vertegenwoordigd kunnen worden, soortgelijk aan methode Duisenberg/rapporteurs of samenwerkende (regio)commissies. De adviesgroep kan raads-, staten- en algemene vergaderingen inhoudelijk voorbereiden, bijvoorbeeld door aanvullende informatie op te vragen bij de stuurgroep en/of een gezamenlijk advies voor de raden, staten en algemene vergaderingen voor te bereiden.
- **Een (regio)griffier** kan als gezamenlijk informatiepunt dienen, zodat alle raden, staten en algemene vergaderingen tegelijkertijd dezelfde informatie ontvangen.
- **Participatietrajecten** kunnen gezamenlijk georganiseerd worden en/of aan deelgenomen worden.

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ondersteuning aangeboden bij democratische innovatie in het kader van de RES. Contactpersoon: annajorien.prins@minbzk.nl

Spectrum van betrokkenheid

Het is aan volksvertegenwoordigers om een afweging te maken over de rol die zij wensen te spelen in het RES proces en de mate waarin zij hierin individueel dan wel gemeenschappelijk optrekken. Dit levert een spectrum van betrokkenheidsmogelijkheden op, die hieronder staat afgebeeld. Een eerste stap in het organiseren van betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de RES kan bestaan uit het inventariseren van de (gezamenlijke) positie binnen dit spectrum. Dit kan per gemeenteraad, provinciale staten en algemene vergaderingen van waterschappen ingevuld worden. Uiteraard kan dit spectrum ook gezamenlijk ingevuld worden.

