

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-PRO

Onderwerp

RES Hoofdlijnenakkoord

1- Notagegevens

Notanummer 2021-000651

Datum 15-03-2021

Programma:

04b Energietransitie

Portefeuillehouder Weth. Verhaar

2- Bestuursorgaan

B & W 23-03-2021

Raad 14-04-2021

Burgemeester --

College van B & W

- Burgemeester - Weth. Grijsen

- Weth. De Geest - Weth. Verhaar

- Weth. Walder - Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	23-03-2021
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
Portefeuillehouder	18-03-2021	<input checked="" type="checkbox"/> adj.secr.	18-03-2021
programmamanager	17-03-2021	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	18-03-2021
BIS Openbaar			
Status	Definitief 2021-03-24		

Bijlagen

B & W d.d.: 23-03-2021

Besloten wordt:

- 1 In te stemmen met het concept-Hoofdlijnenakkoord Regionale Energiestrategie West-Overijssel;
- 2 het raadsvoorstel en het ontwerp-raadsbesluit vast te stellen;
- 3 de stukken aan te bieden aan de raad;
- 4 de nota en het besluit openbaar te maken nadat het persmoment, beoogd op 31 maart 2021, heeft plaatsgevonden.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

De nota en het besluit openbaar te maken

De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht

De nota en het besluit openbaar te maken nadat

Separaat zal een persbericht worden uitgebracht. Op 31 maart 2021 om 12.00 uur zal door de voorzitters van de stuurgroep RES West-Overijssel in een persgesprek het Hoofdlijnenakkoord RES West-Overijssel worden toegelicht. Tot dat moment geldt een embargo voor de bekendmaking van de besluiten en de openbaarheid van de stukken. Hierdoor kunnen de leden van de gemeenteraden / Provinciale Staten en algemene besturen vooraf kennisnemen van het Hoofdlijnenakkoord en de bijlagen.

De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...

Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:

De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb

Nee

Bekendmaking conform Awb

Nee

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

Op 18 december 2019 heeft de gemeenteraad een positief besluit genomen over de Startnota RES West-Overijssel. Hierin is het proces vastgelegd voor deelname aan de Regionale Energiestrategie West-Overijssel.

Op 14 april 2020 heeft het college ingestemd met de Deventer bijdrage van 212 GWh aan het concept RES bod van West Overijssel. Op dit moment is er in Deventer reeds 124 GWh aan opwekking gerealiseerd of concreet in voorbereiding van uitvoering (de zogenoemde 'pijplijn'). Voor ongeveer 88GWh moet nog bepaald worden of dit met wind- en/of zonne-energie wordt ingevuld.

Uitgangspunt van de concept RES West Overijssel is geweest dat deze opgebouwd is vanuit de bestaande plannen en ambities van de gemeenten en dat deze leiden tot een Regionale Strategie met een bod voor de opwekking van duurzame elektriciteit en een Regionale Structuur Warmte. In de concept-RES "Naar een opgewekt West-Overijssel" zijn deze elementen opgenomen. De concept-RES dient in deze fase als "tussenresultaat" voor de regionale strategie op de energietransitie.

Naar aanleiding van de [monitor van de 30 concept-RES'en in Nederland](#) (bijgevoegd in bijlage) door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kan worden geconcludeerd dat de concept-RES West-Overijssel in voldoende mate bijdraagt aan de landelijke doelstellingen. Deze monitor is gepubliceerd op 1 februari 2021.

De opdracht vanuit het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES) is om op basis van de concept-RES een RES 1.0 vast te stellen voor 1 juli 2021. In de concept-RES is een aantal voornemens opgenomen om diverse aspecten uit te werken in de RES 1.0. Dit betreft onder andere het bod op opwekking van duurzame elektriciteit en de energiemix wind-zon, de zoekgebieden, de ruimtelijke ontwerpprincipes, de procesparticipatie, lokaal eigendom, maatschappelijke kostenefficiëncy en de Regionale Structuur Warmte. Op al deze punten worden nu concept-afspraken voorgelegd in dit Hoofdlijnenakkoord.

Op verzoek van de werkgroep Raden, Staten en Algemeen Besturen (RSAB) heeft het bestuurlijk platform op 20 januari jl. besloten om het besluitvormingsproces voor de RES 1.0 in twee fasen te organiseren. Fase 1: Eerst wordt een Hoofdlijnenakkoord voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur van het waterschap waarbij de mogelijkheid is om door middel van moties en/of amendementen invloed uit te oefenen op de afspraken.

Fase 2: Vervolgens wordt in een tweede fase de definitieve RES 1.0 (waarin de eerder aangenomen moties en amendementen in zijn verwerkt) voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur van het waterschap ter vaststelling. Hiermee wordt beoogd om maximaal ruimte te bieden aan de volksvertegenwoordigende organen om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke RES 1.0. Het Hoofdlijnenakkoord heeft dus primair de functie om te toetsen of en in welke mate de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur de afspraken onderschrijft die de basis vormen voor de RES 1.0. De vaststelling van de RES 1.0 is beoogd vóór 1 juli 2021 te zijn afgerond. Om het Hoofdlijnenakkoord de functie te geven die hierboven is aangegeven, zet Deventer zich in om de besluitvorming over het Hoofdlijnenakkoord af te ronden vóór 1 mei 2021.

Het hoofdlijnenakkoord beschrijft de doelstellingen en afspraken voor de RES West-Overijssel. Het zijn doelstellingen over:

- De hoogte van het RES bod en de verdeling tussen zon- en windenergie;
- De zoekgebieden voor zon en/of wind op kaart (*dit geldt niet voor Deventer*);
- Het optimaliseren van ruimtelijke kwaliteit bij opwek;
- Beperken van maatschappelijke kosten;
- Gebiedsgerichte en grensontkennende participatie;

- Minimaal 50% Lokaal Eigendom.

En afspraken over:

- Versterken subregionale samenwerking;
- Regionale participatie;
- Aan de slag met groengas, geothermie, lokale waterstof, aquathermie en de duurzaamheidsladder toepassen in de regionale structuur warmte;
- Verkenning naar regionale Milieu Effect Rapportage;
- Doorontwikkeling RES- organisatie en financiering;
- Samenwerking aan een lobby op betaalbaarheid en governance in relatie tot warmte en zon op dak.

Beoogd resultaat

Een goede voorbereiding op de vaststelling van de RES 1.0, de ambities en doelen met elkaar te delen, ten behoeve van een kwalitatief goed uitgewerkte én gedragen RES 1.0, die kan worden voorgelegd ter besluitvorming aan raden, staten en besturen voor 1 juli 2021.

Kader

- Klimaatakkoord
- Omgevingsvisie Deventer (2019)
- Concept RES bod gemeente Deventer (2020)
- Energieplan Deventer (2020)
- Nota uitgangspunten zonneparken (2019)
- Windverkenning (2020, voorgenomen collegebesluit)

Argumenten voor en tegen

Argumenten voor:

- Het Hoofdlijnenakkoord West Overijssel sluit aan bij eerdere besluitvorming rondom de energietransitie in de gemeente Deventer, zoals het Energieplan Deventer en het concept RES bod van Deventer.
- Het is een verplichting vanuit het Nationaal Programma RES aan provincies, gemeenten en waterschappen om aan te sluiten bij een regio. Deventer valt daarbij in de Regio West Overijssel.
- In de startnota RES West-Overijssel is door raden, staten en bestuur vastgesteld dat de bestuurlijke partners voor 1 juni 2020 komen tot een concept-RES West-Overijssel en voor 1 juli 2021 tot een RES 1.0.
- De vaststelling van het Hoofdlijnenakkoord West-Overijssel betekent voor gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur dat zij hiermee een uitspraak doen over het totaal van het regionaal bod voor duurzame opwek van elektriciteit én het gemeentelijk aandeel in dit bod. Met dit besluit wordt geen uitspraak gevraagd over (de hoogte van) het bod van de andere gemeenten. Omdat de onderverdeling in techniek, zon op land, zon op dak en wind indicatief is, is er volop de mogelijkheid om in de doorontwikkeling naar de RES 2.0 tot een aangepaste verdeling te komen.
- Er is bij de concept-RES een aantal duidelijke randvoorwaarden geformuleerd voor de realisatie van de concept-RES West-Overijssel. Deze voorwaarden hebben betrekking op het netwerk, de SDE, wet- en regelgeving en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de RES-partners. Recent is door landelijke werkgroepen een aantal [kansen en knelpunten](#) (zie de website van de RES West Overijssel) geformuleerd op deze onderwerpen. Omdat deze aanbevelingen nog besproken moeten worden in de regio, is in dit Hoofdlijnenakkoord nog geen beoordeling opgenomen over de adviezen van de werkgroepen. In de RES 1.0 zal nader worden ingegaan op de voortgang op deze randvoorwaarden.

Argumenten tegen:

- Idealiter beschikt de gemeenteraad bij het vaststellen van het Hoofdlijnenakkoord over de uitkomsten van de RES participatie die lokaal is uitgevoerd. Dit traject heeft echter vertraging opgelopen doordat

een extra gespreksronde noodzakelijk bleek, waardoor de uitkomsten pas in april 2021 beschikbaar zijn.

- Idealiter heeft Deventer zogenoemde zoekgebieden voor wind en zon op land vastgesteld op het moment van oordelen en besluiten over het Hoofdlijnenakkoord. Deze delicate en uiterst gevoelige projecten/besluiten vragen echter een gedegen en goed uitgevoerde raadpleging, waardoor Deventer het aanwijzing van zoekgebieden in een later stadium zal vaststellen.

Extern draagvlak (partners)

De samenwerking op regionaal niveau zorgt voor een sterkere relatie en samenwerking in de energie-opgave tussen de provincie Overijssel, de gemeenten, de waterschappen en de netbeheerders in West-Overijssel. De bestuurlijke partners in de RES West-Overijssel zijn hierin geadviseerd door de netwerkbedrijven Enexis, Coteq en Rendo.

Het Hoofdlijnenakkoord is naast de concept-RES zelf gebaseerd op de bij de concept-RES aangenomen moties Wensen en Bedenkingen. Deze zijn op basis van een gezamenlijke reflectie van de RES partners beantwoord in het najaar van 2020.

Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord werken de gemeenten, provincie en waterschappen samen met maatschappelijke partners, waaronder vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, woningcorporaties, natuur- en milieuorganisaties, land- en tuinbouworganisatie, lokale energie-initiatieven, vertegenwoordigers van jongeren(organisaties) etc. Deze zijn bijeengebracht in een adviesgroep RES West-Overijssel. Daarnaast zijn tevens de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Overijssels Particulier Grondbezit, IJssellandschap, Landschap Overijssel en Natuurmonumenten betrokken. De adviesgroep RES zal separaat nog een advies opstellen over het Hoofdlijnenakkoord/ RES 1.0. Deze wordt tegelijkertijd met de uitkomsten van het RES participatie proces door het college aan de raad aangeboden. Naar verwachting in april 2021.

Conform de startnota is in de totstandkoming van dit Hoofdlijnenakkoord gekozen voor een proces van representatieve participatie, wat onder andere tot uitdrukking is gebracht in de bestuurlijke werkconferenties en adviezen van de adviesgroep. De participatie met inwoners en andere belanghebbenden is in Deventer vormgegeven in het RES Participatie proces. Naast inwoners, jongerengroep en bedrijfsleven zijn ook bestuurlijke partners als IJssellandschap, LTO Noord, de lokale energie coöperaties etc. hierin betrokken. De uitkomsten en adviezen die dit lokale traject hebben opgeleverd biedt het college in april 2021 aan bij de gemeenteraad.

Financiële consequenties

Vaststelling van het Hoofdlijnenakkoord heeft geen directe financiële consequenties. De uitvoering van de energietransitie natuurlijk wel en recent is hier door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een [advies](#) (bijgevoegd in bijlage) over uitgebracht. Het budget voor de RES-organisatie is beschikbaar voor de doorontwikkeling naar de RES 1.0 tot eind 2021. Mogelijk kan hier vanuit het NPRES nog een kleine aanvulling op plaatsvinden. Over de financiering van de ontwikkeling van de RES 2.0 en verder (2022-2025) zal door het nieuwe kabinet besluitvorming plaatsvinden. Door de huidige demissionaire minister Van 't Wout is in een [brief](#) (bijgevoegd in bijlage) aan de Tweede Kamer aangegeven groot belang te hechten aan continuïteit van de RES'en.

Aanpak/uitvoering

Na vaststelling uiterlijk op 23 maart 2021 door de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en het DB van het Waterschap Drents Overijsselse Delta en de waterschappen Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel en Vechtstromen worden de raadsvoorstellen en concept-besluiten van het Hoofdlijnenakkoord doorgezet naar de (griffies van de) volksvertegenwoordigende organen: gemeenteraden, de Provinciale Staten en/of algemeen besturen van de Waterschappen. Het besluitvormingsproces over het Hoofdlijnenakkoord dient afgerond te worden vóór 1 mei 2021.

Parallel aan de behandeling van het Hoofdlijnenakkoord zal in april in het bestuurlijk platform nog een besluit worden genomen over het regionale bod voor opwek elektriciteit. Dit vanwege het feit dat enkele gemeenten op basis van o.a. de koersgesprekken met de netbedrijven nog bezig zijn met een actualisatie van het bod. Deze actualisatie zal in de RES 1.0 worden opgenomen.

Na dit besluitvormingsproces zal de stuurgroep zo spoedig mogelijk een voorstel opstellen voor de RES 1.0 rekening houdend met de eventueel vastgestelde moties en/of amendementen. Na bespreking in het bestuurlijk platform wordt de definitieve RES 1.0 ter besluitvorming voorgelegd aan de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten en DB'en van de vier Waterschappen. De uiterste datum voor besluitvorming en indienen van het raadsvoorstel voor de definitieve RES 1.0 is voorzien op 1 juni 2021. De gemeenteraden, de provinciale staten en algemeen besturen van de Waterschappen worden geacht de besluitvorming zo mogelijk vóór 1 juli 2021 af te ronden met een mogelijke uitloop t/m 9 juli 2021. Mocht er in de vaststelling van de definitieve RES 1.0 sprake zijn van het aannemen van moties en/of amendementen, dan zal de stuurgroep deze meezenden met de indiening van de RES 1.0 bij het NPRES. Voor regionale afstemming en duiding van de impact en vervolgproces van eventuele moties en amendementen bij de RES 1.0 zal de stuurgroep uiterlijk voor 1 november 2021 een voorstel voorleggen aan het bestuurlijk platform. Daarna kan een gezamenlijk voorstel voor verwerking van de moties en amendementen worden gedaan aan de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en de DB'en van de waterschappen.

RAADSVORSTEL

Onderwerp RES Hoofdlijnenakkoord

Agendapunt

Voorstelnummer

Team

2021-000651

DEV-PRO

Portef.houder

BenW-besluit d.d.:

Weth. Verhaar

23 maart 2021

Voorstel

1. In te stemmen met het Hoofdlijnenakkoord RES West Overijssel en de daarbij horende doelstellingen en afspraken.

Kern van het raadsvoorstel

Op 18 december 2019 heeft de gemeenteraad een positief besluit genomen over de Startnota RES West-Overijssel. Hierin is het proces vastgelegd voor deelname aan de Regionale Energiestrategie West-Overijssel.

Op 14 april 2020 heeft het college ingestemd met de Deventer bijdrage van 212 GWh aan het concept RES bod van West Overijssel. Op dit moment is er in Deventer reeds 124 GWh aan opwekking gerealiseerd of concreet in voorbereiding van uitvoering (de zogenoemde 'pijplijn'). Voor ongeveer 88GWh moet nog bepaald worden of dit met wind- en/of zonne-energie wordt ingevuld.

Uitgangspunt van de concept RES West Overijssel is geweest dat deze opgebouwd is vanuit de bestaande plannen en ambities van de gemeenten en dat deze leiden tot een regionale strategie met een bod voor de opwekking van duurzame elektriciteit en een regionale structuur warmte. In de concept-RES "Naar een opgewekt West-Overijssel" zijn deze elementen opgenomen. De concept-RES dient in deze fase als "tussenresultaat" voor de regionale strategie op de energietransitie.

Naar aanleiding van de [monitor van de 30 concept-RES'en in Nederland](#) (bijgevoegd in bijlage) door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kan worden geconcludeerd dat de concept-RES West-Overijssel in voldoende mate bijdraagt aan de landelijke doelstellingen. Deze monitor is gepubliceerd op 1 februari 2021.

De opdracht vanuit het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES) is om op basis van de concept-RES een RES 1.0 vast te stellen voor 1 juli 2021. In de concept-RES is een aantal voornemens opgenomen om diverse aspecten uit te werken in de RES 1.0. Dit betreft onder andere het bod op elektriciteit en de energiemix, de zoekgebieden, de ruimtelijke ontwerpprincipes, de procesparticipatie, lokaal eigendom, maatschappelijke kostenefficiëntie en de Regionale Structuur Warmte. Op al deze punten worden nu concept-afspraken voorgelegd in dit Hoofdlijnenakkoord.

Op verzoek van de werkgroep Raden, Staten en Algemeen Besturen (RSAB) heeft het bestuurlijk platform op 20 januari jl. besloten om het besluitvormingsproces voor de RES 1.0 in twee fasen te organiseren. Eerst wordt een Hoofdlijnenakkoord voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur waarbij de mogelijkheid is om door middel van moties en/of amendementen invloed uit te oefenen op de afspraken. Vervolgens wordt in een tweede fase de definitieve RES 1.0 voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur ter vaststelling. Hiermee wordt beoogd om maximaal ruimte te bieden aan de volksvertegenwoordigende organen om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke RES 1.0. Het Hoofdlijnenakkoord heeft dus primair de functie om te toetsen of en in welke mate de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur de afspraken onderschrijft die de basis vormen voor de RES 1.0. De vaststelling van de RES 1.0 is beoogd vóór 1 juli met een eventuele uitloop tot 9 juli 2021, te zijn afgerond. Om het Hoofdlijnenakkoord de functie te

geven die hierboven is aangegeven, zet Deventer zich in om de besluitvorming over het Hoofdlijnenakkoord af te ronden vóór 1 mei 2021.

Het hoofdlijnenakkoord beschrijft de doelstellingen en afspraken die de RES West-Overijssel maakt. Het zijn doelstellingen over:

- De hoogte van het RES bod en de verdeling tussen zon en windenergie;
- De zoekgebieden voor zon en/of wind op kaart (*dit geldt niet voor Deventer*);
- Het optimaliseren van ruimtelijke kwaliteit bij opwek;
- Beperken van maatschappelijke kosten;
- Gebiedsgerichte en grensontkennende participatie;
- Minimaal 50% Lokaal Eigendom.

En afspraken over:

- Versterken subregionale samenwerking;
- Regionale participatie;
- Aan de slag met groengas, geothermie, lokale waterstof, aquathermie en de duurzaamheidsladder toepassen in de regionale structuur warmte;
- Verkenning naar regionale Milieu Effect Rapportage;
- Doorontwikkeling RES- organisatie en financiering;
- Samenwerking aan een lobby op betaalbaarheid en governance in relatie tot warmte en zon op dak.

Beoogd resultaat

Een goede voorbereiding op de vaststelling van de RES 1.0 de ambities en doelen met elkaar te delen, ten behoeve van een kwalitatief goed uitgewerkte én gedragen RES 1.0, die kan worden voorgelegd ter besluitvorming aan raden, staten en besturen voor 1 juli 2021.

Kader

- Klimaatakkoord
- Omgevingsvisie Deventer (2019)
- Concept RES bod gemeente Deventer (2020)
- Energieplan Deventer (2020)
- Nota uitgangspunten zonneparken (2019)
- Windverkenning (2020, voorgenomen collegebesluit)

Argumenten ten behoeve van de raad

Argumenten voor:

- Het Hoofdlijnenakkoord West Overijssel sluit aan bij eerdere besluitvorming rondom de energietransitie in de gemeente Deventer, zoals het Energieplan Deventer en het concept RES bod van Deventer.
- Het is een verplichting vanuit het Nationaal Programma RES aan provincies, gemeenten en waterschappen om aan te sluiten bij een regio. Deventer sluit daarbij in de Regio West Overijssel.
- In de startnota RES West-Overijssel is door raden, staten en bestuur vastgesteld dat de bestuurlijke partners voor 1 juni 2020 komen tot een concept-RES West-Overijssel en voor 1 juli 2021 tot een RES 1.0.
- De vaststelling van het Hoofdlijnenakkoord West-Overijssel betekent voor gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur dat zij hiermee een uitspraak doen over het totaal van het regionaal bod voor opwek elektriciteit én het gemeentelijk aandeel in dit bod. Met dit besluit wordt geen uitspraak gevraagd over (de hoogte van) het bod van de andere gemeenten. Omdat de onderverdeling in techniek zon, zon op dak en wind indicatief

is, is er volop de mogelijkheid om in de doorontwikkeling naar de RES 2.0 tot een aangepaste verdeling te komen.

- Er is bij de concept-RES een aantal duidelijke randvoorwaarden geformuleerd voor de realisatie van de concept-RES West-Overijssel. Deze voorwaarden hebben betrekking op het netwerk, de SDE, wet- en regelgeving en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de RES-partners. Recent is door landelijke werkgroepen een aantal kansen en knelpunten (zie de website van de RES West Overijssel) geformuleerd op deze onderwerpen. Omdat deze aanbevelingen nog besproken moeten worden in de regio, is in dit Hoofdlijnenakkoord nog geen beoordeling opgenomen over de adviezen van de werkgroepen. In de RES 1.0 zal nader worden ingegaan op de voortgang op deze randvoorwaarden.

Argumenten tegen:

- Idealiter beschikt de gemeenteraad bij het vaststellen van het Hoofdlijnenakkoord over de uitkomsten van de RES participatie die lokaal is uitgevoerd. Dit traject heeft echter vertraging opgelopen omdat een extra gespreksronde nodig bleek, waardoor de uitkomsten in april 2021 beschikbaar zijn.
- Idealiter heeft Deventer zogenoemde zoekgebieden voor wind en zon vastgesteld op het moment van oordelen en besluiten over het Hoofdlijnenakkoord. Deze delicate en uiterst gevoelige besluiten/projecten vragen echter een gedegen en goed uitgevoerde raadpleging, waardoor Deventer het aanwijzing van zoekgebieden in een later stadium zal vaststellen.

Ketenpartners/ participatie

De samenwerking op regionaal niveau zorgt voor een sterkere relatie en samenwerking in de energie-opgave tussen de provincie Overijssel, de gemeenten, de waterschappen en de netbeheerders in West-Overijssel. De bestuurlijke partners in de RES West-Overijssel zijn hierin geadviseerd door de netwerkbedrijven Enexis, Coteq en Rendo.

Het Hoofdlijnenakkoord is naast de concept-RES zelf gebaseerd op de bij de concept-RES aangenomen moties Wensen en Bedenkingen. Deze zijn op basis van een gezamenlijke reflectie van de RES partners beantwoord in het najaar van 2020. Bij het opstellen van het Hoofdlijnenakkoord werken de gemeenten, provincie en waterschappen samen met maatschappelijke partners, waaronder vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, woningcorporaties, natuur- en milieuorganisaties, land- en tuinbouworganisatie, lokale energie-initiatieven, vertegenwoordigers van jongeren(organisaties) etc. Deze zijn bijeengebracht in een adviesgroep RES West-Overijssel. Daarnaast zijn tevens de terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Overijssels Particulier Grondbezit, IJssellandschap, Landschap Overijssel en Natuurmonumenten betrokken. De adviesgroep RES zal separaat nog een advies opstellen over het Hoofdlijnenakkoord/ RES 1.0. Deze wordt tegelijkertijd met de uitkomsten van het RES participatie proces door het college aan de raad aangeboden. Naar verwachting in april 2021

Conform de startnota is in de totstandkoming van dit Hoofdlijnenakkoord gekozen voor een proces van representatieve participatie, wat onder andere tot uitdrukking is gebracht in de bestuurlijke werkconferenties en adviezen van de adviesgroep. De participatie met inwoners en andere belanghebbenden is in Deventer vorm gegeven in het RES Participatie proces. Naast inwoners en bedrijfsleven zijn ook bestuurlijke partners als IJssellandschap, LTO Noord, de lokale energie coöperaties etc. hierin betrokken. De uitkomsten en adviezen die dit lokale traject hebben opgeleverd biedt het college in april 2021 aan bij de gemeenteraad.

Financiële consequenties

Vaststelling van het Hoofdlijnenakkoord heeft geen directe financiële consequenties. De uitvoering van de energietransitie natuurlijk wel en recent is hier door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een advies (bijgevoegd in bijlage) over uitgebracht. Het budget voor de RES-organisatie is beschikbaar voor de doorontwikkeling naar de RES 1.0 tot eind 2021. Mogelijk kan hier vanuit het NPRES nog een kleine aanvulling op plaatsvinden. Over de financiering van de ontwikkeling van de RES 2.0 en verder

(2022-2025) zal door het nieuwe kabinet besluitvorming plaatsvinden. Door de huidige demissionaire minister Van 't Wout is in een brief (bijgevoegd in bijlage) aan de Tweede Kamer aangegeven groot belang te hechten aan continuïteit van de RES'en.

Betrokkenheid van de raad

De raad is beslissingsbevoegd in zowel het Hoofdlijnenakkoord RES West Overijssel als de RES 1.0. Voorafgaan aan de besluitvorming informeert het college de raad formeel en informeert middels diverse raadstafels en/of interne informatiesessies. Zie voor meer achtergrondinformatie en het raadsproces de bijlage "Achtergrondinformatie RES Hoofdlijnenakkoord".

De gemeenteraad van Deventer heeft bij de concept RES diverse moties ingediend, onder andere over Lokaal Eigendom, Biodiversiteit en Leefbaarheid. Een uitwerking van die moties krijgt een plek in de RES 1.0. De raad wordt in het komende kwartaal geïnformeerd over de stand van zaken van deze moties.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,
de secretaris, de burgemeester,



M.A. Kossen



R.C. König

RAADSBESLUIT

Onderwerp	RES Hoofdlijnenakkoord
Voorstelnummer	2021-000651
Raadstafel d.d.	--
Raadsvergadering	

De raad van de gemeente Deventer,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 23 maart 2021, nummer 2021-000651.

BESLUIT

- 1 In te stemmen met de doelstellingen en afspraken in het concept-Hoofdlijnenakkoord Regionale Energiestrategie West-Overijssel;

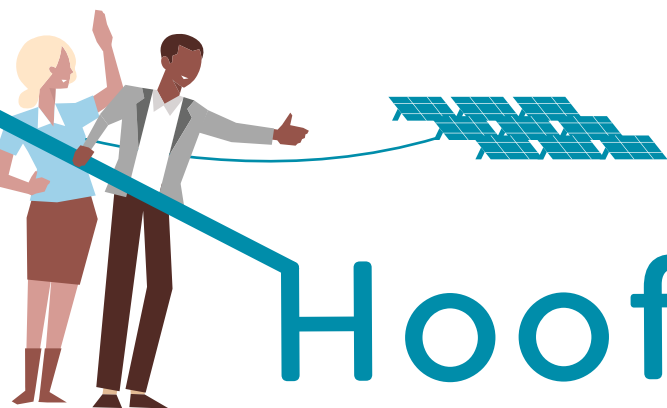
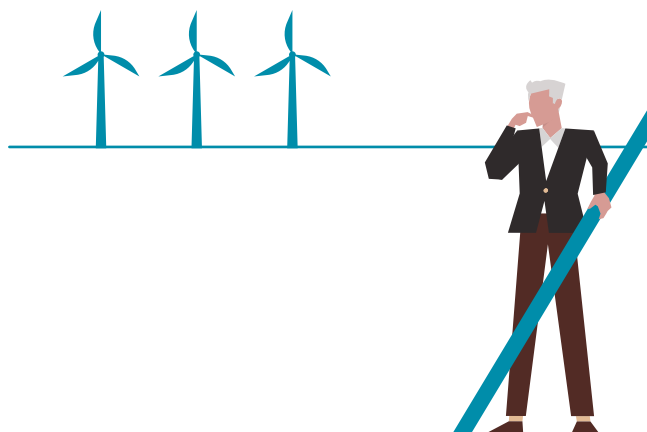
Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van
De raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,

A. Kerver

R.C. König

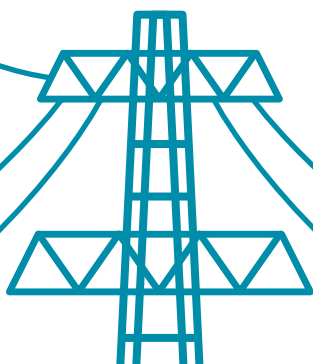
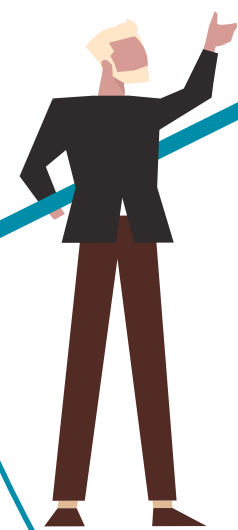
West-Overijssel

RES Regionale
Energie
Strategie



Hoofdpijnen akkoord

Op weg naar RES 1.0
RES West-Overijssel



Hoofdpijnenakkoord RES West-Overijssel

Gemeente	Dalfsen
	Deventer
	Hardenberg
	Kampen
	Olst-Wijhe
	Ommen
	Raalte
	Staphorst
	Steenwijkerland
	Zwartewaterland
	Zwolle
Provincie	Overijssel
Waterschap	Drents Overijsselse Delta
	Vallei & Veluwe
	Vechtstromen
	Rijn & IJssel

31 maart 2021

Inhoudsopgave



1.	Hoofdpijnenakkoord: op weg naar RES 1.0	4
2.	De regionale doelstellingen in de RES 1.0	6
2.1	Bod concept-RES handhaven en streven naar 60% wind en 40% zon	6
2.2	Zoekgebieden voor zon en/of wind op de kaart	7
2.3	Optimaliseren ruimtelijke kwaliteit bij opwek	8
2.4	Beperken van maatschappelijke kosten	8
2.5	Gebiedsgerichte en grensontkennende participatie	9
2.6	Minimaal 50% lokaal eigendom	9
3.	De regionale afspraken in de RES West-Overijssel	10
3.1	Versterken subregionale samenwerking	10
3.2	Regionale participatie	10
3.3	Aan de slag met groen gas, geothermie, lokale waterstof, aquathermie en de duurzaamheidsladder toepassen in de Regionale Structuur Warmte	11
3.4	Verkenning naar regionale Milieueffectrapportage (m.e.r.)	12
3.5	Doorontwikkeling RES-organisatie en financiering	12
3.6	Samenwerken aan een lobby op betaalbaarheid en governance in relatie tot warmte en zon-op-dak	12
4.	Tot slot	13
<i>Bijlage</i>	<i>Het verhaal van West-Overijssel</i>	

1. Hoofdpijnenakkoord: op weg naar RES 1.0

We doen dit samen!



Wij, de elf gemeenten, de provincie en de waterschappen uit de regio West-Overijssel, doen dit samen!

Dat is een van de kernwaarden die we in de concept-RES met elkaar hebben afgesproken. In onze regio werken we bestuurlijk samen aan de regionale energiestrategie. Tegelijkertijd erkennen we ook dat de energietransitie lokaal plaatsvindt. In de lokale gemeenschappen gebeurt het, daar ontstaan initiatieven voor zon-op-dak, zonneparken en windmolens. We realiseren ons dan ook dat het en/en is: het lokale proces en regionale doelstellingen en afspraken. We werken in West-Overijssel van onderop, vanuit de lokale processen, dat is de kracht van onze regionale energiestrategie (RES). Tegelijkertijd werken we samen aan regionale doelen die weer leidend zijn voor onze lokale processen. 'Het verhaal van West-Overijssel' (zie bijlage) vertelt onze visie op de regionale energietransitie en wat de kernelementen van onze aanpak zijn.

Binnen de gezamenlijke doelstellingen is er ruimte om te verschillen in aanpak en middelen.

Het afgelopen jaar hebben we samen veel bereikt. We hebben onze afspraken uit de concept-RES verdiept. De doelstellingen in dit Hoofdpijnenakkoord zijn daar het resultaat van. Maar er gebeurt ook veel in de samenleving. Diverse lokale initiatieven zijn opgestaan: de omgeving komt zelf met de oplossingen. Het tempo waarmee dit gebeurt en de fase waarin al die initiatieven zitten verschilt per gemeente. We respecteren die verschillen en begrijpen dat niet alles op dit moment al onderdeel van dit Hoofdpijnenakkoord kan zijn, omdat we de lokale processen respecteren.

In de RES-regio West-Overijssel werken we als gelijkwaardige partners samen.

En dat is anders dan anders, soms schuurt het en zoeken we opnieuw naar hoe gemeenten en provincie zich tot elkaar verhouden in de energietransitie. Kern van onze samenwerking is dat we als regio elkaar blijven aanspreken op ieders bijdrage aan de realisatie van de regionale doelstellingen. De provincie is een gelijkwaardige partner in onze samenwerking. Waterschappen doen mee en gemeenten werken in de realisatie samen met buurgemeenten aan de energietransitie.

We laten zien dat het werkt, de aanpak van onderop met regionale afspraken en binnen het bestaande Huis van Thorbecke. We hebben in de Startnota afgesproken dat als we er onverhoopt samen niet uitkomen, de provincie haar sturingskracht zal inzetten. Het afgelopen jaar hebben we ons afwegingskader op de vier hoekpunten verdiept. Vanuit die verdieping formuleren we zes richtinggevende doelstellingen en zes regionale afspraken op regionaal niveau. We hebben nieuwe inzichten opgedaan, het wordt steeds duidelijker hoezeer we elkaar nodig hebben en we kunnen elkaar steeds beter vinden. De regionale doelen willen we realiseren op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij lokale processen en de onderlinge verschillen in tempo. Door meer subregionaal samen te werken maken we met elkaar de opgaven leidend, niet de bestuurlijke grenzen. Dat is nou eenmaal het karakter van de energietransitie en dat is waarom we de RES samen maken. Samen met buurgemeenten beoordeelt elke gemeente op basis van de initiatieven en plannen in gedeelde subregionale gebieden voor wind en zon welke kansen en mogelijkheden er liggen om een bijdrage te leveren aan de regionale doelstellingen. Daarin worden de lokale initiatieven en plannen die geen afstemming vragen met andere gemeenten en de al genomen besluiten van gemeenten vóór de RES 1.0 meegenomen.



Het Hoofdlijnenakkoord

In onze RES werken we vanuit de vier hoekpunten van ons afwegingskwadrant. We zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om steeds de regionale afweging op deze vier hoekpunten te maken en regionale afspraken te maken. Die regionale doelstellingen werken we in subregionale samenwerking (met onze buurgemeenten) verder uit en borgen we in onze lokale processen.

In de RES worden alle 4 uitgangspunten integraal afgewogen



Op basis van die vier hoekpunten hebben we een aantal doelstellingen en afspraken benoemd die we hebben opgenomen in dit Hoofdlijnenakkoord. Het Hoofdlijnenakkoord vormt daarmee de basis voor de RES 1.0. Met dit Hoofdlijnenakkoord doen we recht aan de wens vanuit de werkgroep RSAB om de volksvertegenwoordigers de kans te geven om voordat de RES 1.0 wordt voorgelegd een besluit te nemen over de doelstellingen en de afspraken en eventueel richting te geven aan die doelstellingen door moties en/of amendementen in te dienen.

De procedure

De doelstellingen en afspraken uit dit Hoofdlijnenakkoord worden voorgesteld door de colleges van B&W, GS en de dagelijks besturen van de waterschappen en vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen. Het bestuurlijk platform van de RES West-Overijssel neemt de eventuele moties die de volksvertegenwoordigers indienen en een regionaal karakter hebben mee bij het opstellen van de RES 1.0. Ieder college van B&W, GS en dagelijks bestuur geeft hierbij aan welke moties dit regionale karakter hebben. Eventuele amendementen op het Hoofdlijnenakkoord worden in de afweging voor het opstellen van de RES 1.0 altijd meegenomen.

De RES 1.0 wordt vervolgens door het bestuurlijk platform doorgeleid aan de colleges van B&W, GS en de dagelijks besturen van de waterschappen en door hen voorgelegd ter besluitvorming aan de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen. De vastgestelde RES 1.0 vervangt dan dit Hoofdlijnenakkoord. Het besluitvormingsproces voor de RES 1.0 wordt uiterlijk op 9 juli 2021 afgerond. De ingediende moties en amendementen op de RES 1.0 worden meegestuurd naar het NPRES. In het najaar zal in afstemming met het NPRES een voorstel voor beantwoording worden opgesteld.

De RES 1.0 is een stap in een reeks van stappen die we al gezet hebben en nog gaan zetten op weg naar 2030. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten in de energietransitie zullen leiden tot aanpassingen in onze energiestrategie.



2. De regionale doelstellingen in de RES 1.0



2.1 Bod concept-RES handhaven en streven naar 60% wind - 40% zon

De RES West-Overijssel handhaaft haar bod. Een actualisatie levert een regionaal bod op van 1,826 TWh. De analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de eigen analyse van de hoekpunten netwerk en ruimte laten zien dat de verhouding wind-zon uit de concept RES van 40% wind en 60% zon om diverse redenen niet het uitgangspunt kan zijn voor 2030:

- De maatschappelijke investeringen in het netwerk (kabels en stations) en de SDE++ laten zien dat er jaarlijks vele tientallen miljoenen extra nodig zijn om de grote hoeveelheid zon in de mix te kunnen realiseren.
- De (autonome) ontwikkeling rondom zon-op-dak is groot en claimt hiermee een aanzienlijk aandeel in het onderdeel zon in de mix.
- Zonnevelden nemen méér ruimte in dan windturbines om dezelfde hoeveelheid energie op te leveren en zonnevelden hebben hogere maatschappelijke kosten.
- In de concept-RES is, onder de ruimtelijke ontwerpprincipes, opgenomen dat meervoudig ruimtegebruik voor enkelvoudig ruimtegebruik gaat. Zowel bij zonnevelden als bij windturbines zijn er mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Bij windenergie is meervoudig ruimtegebruik altijd aan de orde en daarom is meer windenergie wenselijk.
- De maatschappelijke acceptatie van windmolens is een belangrijk issue. Deze lijkt vanwege de impact op de omgeving lager te liggen dan voor zon-op-land. Het draagvlak voor zon-op-dak is het grootst. In deze afweging is een balans gevonden met 60% wind en 40% zon.

De partners in de RES gaan zich inspannen om in de periode naar de RES 2.0 bij de plannen en projecten te sturen op een verhouding van 60% wind en 40% zon op regionaal niveau voor het bod van 1,826 TWh. Deze doelstelling vertalen we niet een-op-een naar elke gemeente, maar is een gezamenlijke doelstelling op regioniveau waar elke gemeente haar bijdrage aan levert. In subregionale samenwerking vullen we deze doelstelling in. We zien nu al dat de samenstelling in zon en wind in het bod regelmatig verschuift. Bij enkele gemeenten zien we veranderingen naar meer wind en soms ook naar meer zon-op-dak. Vaak gaan windprojecten ook gepaard met combinatiemogelijkheden voor zon-op-veld. Dit soort combinatieprojecten en initiatieven van bedrijven voor zon-op-dak leiden in onze doelstelling niet automatisch tot meer opwek door wind. We verwachten van elke gemeente dat zij in de (sub-)regio zichtbaar maakt wat de bijdrage is aan deze doelstelling.

Energieregio West-Overijssel, grootschalige duurzaam opgewekte elektriciteit 2030 in GWh per gemeente

	Zon-op-veld*	Zon-op-dak*	Wind *	Totaal
Dalfsen	25	18	57	100
Deventer	50	87	75	212
Hardenberg	39	32	166	237
Kampen	55	33	156	244
Olst-Wijhe	64	10	0	74
Ommen	50	20	34	104
Raalte	41	52	7	100
Staphorst	10	50	60	120
Steenwijkerland	59	113	0	171
Zwarte-waterland	22	33	50	105
Zwolle	100	201	58	359
West-Overijssel	567	608	620	1826

Energieregio West-Overijssel, grootschalige duurzaam opgewekte elektriciteit 2030 in GWh per gemeente

	Zon * (dak en veld)	Wind *	Totaal
Dalfsen	43%	57%	100
Deventer	65%	35%	212
Hardenberg	30%	70%	237
Kampen	36%	64%	244
Olst-Wijhe	100%	0%	74
Ommen	67%	33%	104
Raalte	93%	7%	100
Staphorst	50%	50%	120
Steenwijkerland	100%	0%	171
Zwarte-waterland	52%	48%	105
Zwolle	84%	16%	359
West-Overijssel	65%	35%	1826

De verdeling tussen zon-op-veld, zon-op-dak en wind is indicatief en de momentopname van het regionaal bod op 24 februari 2021 is 1,826 TWh. Voortschrijdend inzicht, updates vanuit participatietrajecten, updates rondom de (on-)mogelijkheden van het netwerk, ontwikkelingen in de markt, vergunningstrajecten en de regelgeving zullen naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren leiden tot wijzigingen lokaal en daarmee ook regionaal. Enkele gemeenten zijn op basis van onder andere de koersgesprekken met de netbedrijven nog bezig met een actualisatie van het bod. Deze actualisatie zal in de RES 1.0 worden opgenomen. De RES 1.0 vormt de basis voor het investeringsplan van de netbedrijven. Deze (afstemmings)cycclus zal zich ook bij toekomstige RES'en weer herhalen.



2.2 Zoekgebieden voor zon en/of wind op de kaart

In lijn met de Startnota bouwen we de RES op vanuit lokale ambities en respecteren we elkaars tempoverschillen. Tegelijkertijd benutten we het potentieel van de (sub-) regio. Ook wat betreft ruimtelijke kwaliteit. Waar sommige gemeenten al zoekgebieden hebben vastgesteld, werken andere gemeenten met uitsluitingsgebieden. Weer andere gemeenten zitten nog volop in het proces van het alloceren van toekomstige zon- en windparken. In onderstaande kaart zijn de bestuurlijk vastgestelde zoekgebieden opgenomen per 1 maart 2021.

Zoekgebieden laten zien waar we in West-Overijssel kansen voor grootschalige opwek zien. De mate waarin daadwerkelijke projecten door initiatiefnemers gerealiseerd kunnen worden, is nog onderwerp van het proces van participatie met inwoners, onderzoek naar mogelijkheden en beperkingen qua ruimtelijke, financiële en

milieutechnische aspecten, lokaal eigendom en het succesvol doorlopen van vergunnings-trajecten. Wij stellen vast dat een fors deel van onze ambities nog niet in zoekgebieden of projecten zijn vastgelegd en stellen ons ten doel dat in de RES 2.0:

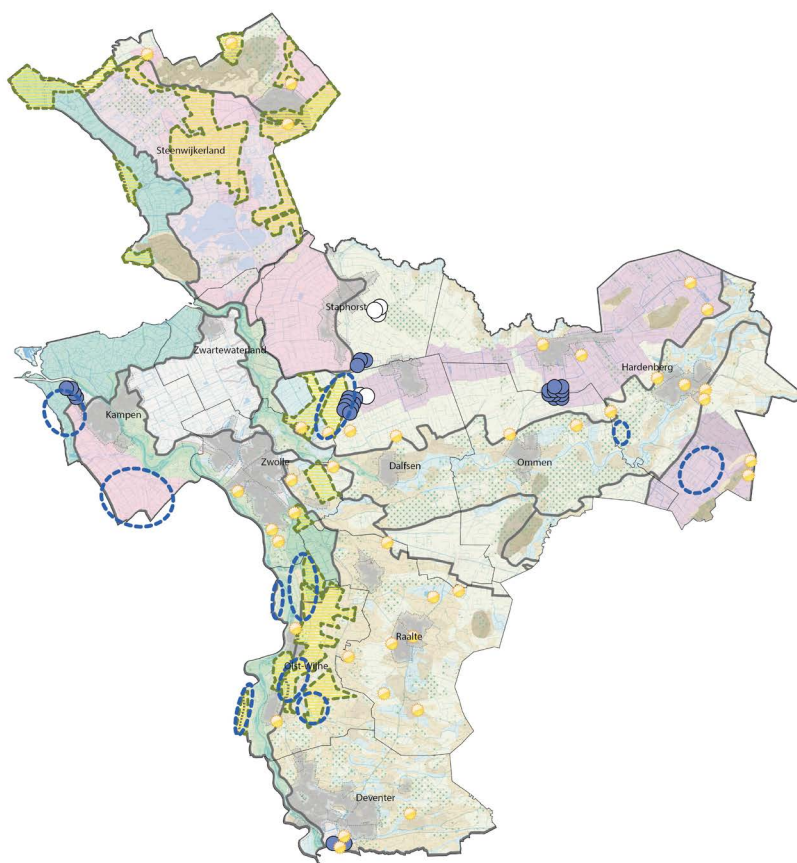
A. Alle zoekgebieden van West-Overijssel met bestuurlijke besluiten zijn bekrachtigd, zodat in elk geval van alle windprojecten bekend is waar ontwikkelmogelijkheden zijn voorzien.

B. Voor het merendeel van de projecten zon-opveld wordt het zoekgebied zo bepaald dat een goede verdeling naar Hoogspannings-/Midden-spanningsstation (HSMS) kan worden vastgesteld en de netbeheerder de investeringsplannen hierop aan kunnen sluiten.

Regio West-Overijssel

Legenda

-  Project zon
-  Project wind gerealiseerd
-  Project wind vergunning verleend
-  Zoekgebied zon
-  Zoekgebied wind





2.3 Optimaliseren ruimtelijke kwaliteit bij opwek

Op basis van de lokale en subregionale ontwikkeling van zoekgebieden werken we samen aan optimalisering van deze gebieden vanuit het regionale ruimtelijke potentieel. We passen de ontwerpprincipes uit de concept-RES toe. Bij de RES 1.0 zal een Inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit Energietransitie worden opgeleverd.

Vanuit de analyse van de zoekgebieden op de ontwerpprincipes, definiëren we de belangrijkste ruimtelijke potentie op schaal van de regio in:

- Benutten van kansen binnen de bebouwde omgeving;
- Koppeling van energievraag en aanbod;
- De ruimtelijke meekoppelkansen;
- Energieopwekking langs hoofdinfrastructuur;
- Het ontzien van waardevolle gebieden;
- Clustering in de daarvoor geschikte landschappen.

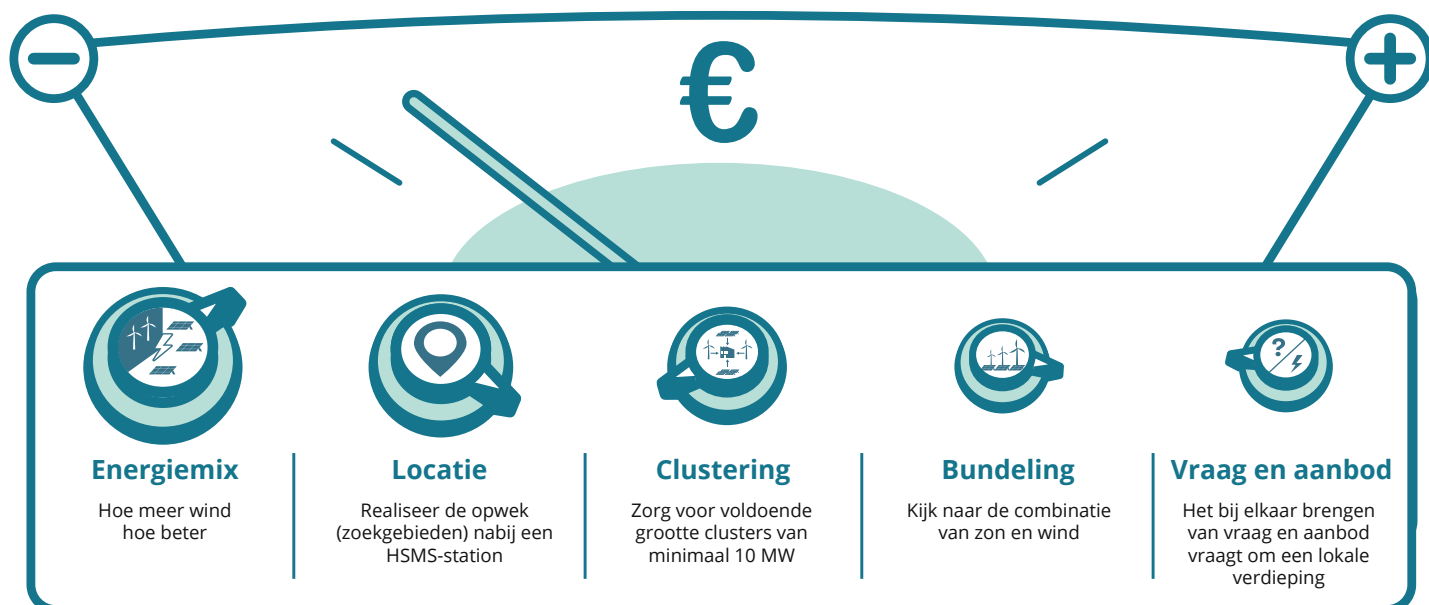
Op lokaal en subregionaal niveau werken we dit verder uit in de totstandkoming en invulling van zoekgebieden. In de RES 2.0 maken we de balans op.

2.4 Beperken van maatschappelijke kosten

De veranderingen in onze energiesystemen als gevolg van de energietransitie vragen naast tijd en geld ook om nadere afstemming. Eerder op de hoogte zijn, levert mogelijkheden voor afstemming en bijsturing, maar ook de mogelijkheid om combinaties te maken. We ontwikkelen samen kennis en passen deze kennis toe op onze eigen en (sub)regionale projecten. Ons doel is het nemen van afgewogen besluiten om hiermee onnodige maatschappelijke kosten te voorkomen.

A. Voor een succesvolle uitvoering van de projecten voor opwek van duurzame energie is het van belang dat de afstemming tussen de gemeenten en netbeheerder over de planning, zowel op de korte als lange termijn, verbeterd wordt. In de afgelopen maanden is gestart met de ontwikkeling hiervoor. We spreken af dat dit in de uitvoeringsstrategie verder uitgewerkt wordt. Op Overijsselse schaal is hier al op initiatief van provincie en netbeheerders een overlegstructuur georganiseerd waarbij provincie, TenneT, regionale netbeheerders, NEO en de beide RES-regio's Samen Naar Integraal Programmeren gaan (SNIP).

De knoppen maatschappelijke kosten naar omvang en impact:





B. Wij spannen ons in om de mechanismen 'knoppen van maatschappelijke kosten' in en tussen te ontwikkelen zoekgebieden en projectgebieden toe te passen. We kijken dus naar de mogelijkheden voor meer wind, grotere clusters en redelijke afstanden tot aansluitpunten. Natuurlijk wegen we daarbij alle hoekpunten mee.

2.5 Gebiedsgerichte en grensontkennende participatie

De mate waarin en de manier waarop inwoners en ondernemers in een zoekgebied betrokken zijn bij de realisatie van een zon- of windproject is van cruciaal belang voor de mate van maatschappelijke acceptatie. Veel projecten komen in subregionaal verband tot stand of worden subregionaal afgestemd.

Voor de realisatie van windmolens en grootschalige zonneparken streven de gemeenten in de RES-regio West-Overijssel naar een gebiedsgerichte en grensontkennende aanpak.

A. Voorafgaand aan de start van participatietrajecten maken buurgemeenten afspraken over het betrekken van inwoners bij energieprojecten in de grensgebieden van hun gemeente. In de RES 1.0 werken we nader uit wat die afspraken precies inhouden.

B. Dit streven wordt geborgd in het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid. Het is aan elke gemeente afzonderlijk of aan de samenwerkende gemeenten in een subregionaal zoekgebied om te bepalen hoe die gebiedsgerichte en grensontkennende aanpak in die gemeente of in dat bovenlokale zoekgebied wordt ingericht.

2.6 Minimaal 50% lokaal eigendom

Lokaal eigendom is belangrijk om voldoende maatschappelijke acceptatie te realiseren voor de realisatie van grootschalige zonneparken en windmolens. De ambities van enkele gemeenten gaan verder dan in de concept-RES, soms met een streven naar 100% lokaal eigendom. De revenuen in de lokale gemeenschap houden en zeggenschap voor inwoners zijn voor West-Overijssel belangrijke onderdelen van dat lokaal eigendom die in energieprojecten goed geborgd moeten zijn.

In de RES-regio West-Overijssel handhaven we de regionale doelstelling dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. Lokaal eigendom wil zeggen dat een collectief van lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven gezamenlijk (mede-)eigenaar zijn van zon- of windprojecten. Gemeenten kunnen lokaal streven naar een hoger percentage. Om het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom te borgen, spreken we af dat in de fase tot de RES 2.0:

A. Elke gemeente in West-Overijssel lokaal eigendom borgt in het lokale beleid. De Menukaart Beleidskader Lokaal Eigendom die in ontwikkeling is (inclusief juridische toetsing) faciliteert dit borgingsproces. Daarbij leggen we waar dat nodig of wenselijk is ook de link naar de Omgevingswet.

B. De RES-regio, het provinciale programma Nieuwe Energie Overijssel en Natuur en Milieu Overijssel (blijven) samenwerken aan de ondersteuning, versterking en professionalisering van de lokale energie-initiatieven in West-Overijssel, zodat zij de rol die zij op willen pakken in het realiseren van lokaal eigendom, ook op kunnen pakken.

3. De regionale afspraken in de RES West-Overijssel

Naast de regionale doelstellingen formuleren we in dit Hoofdlijnenakkoord ook een aantal afspraken.

Deze afspraken gaan over hoe we in onze RES-regio een aantal zaken oppakken en uitwerken richting de RES 2.0.

3.1 Versterken subregionale samenwerking

In de RES 1.0 werken we de doelstellingen verder uit, mede op basis van de behandeling van het Hoofdlijnenakkoord door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van de waterschappen. Hoe we de resultaten van de subregionale samenwerking terugkoppelen naar de RES-regio is onderdeel van die uitwerking.

We bouwen onze RES van onderop en benutten de regionale potentie, zoals we in de Startnota hebben vastgesteld. De gemeenten zijn aan zet en werken daarbij niet alleen aan lokale, maar ook aan regionale doelstellingen.

In subregionaal verband kijken zij naar de programmering (initiatieven en plannen die er zijn) welke bijdrage zij kunnen leveren aan het realiseren van de regionale en lokale doelstellingen. Dat kan zijn met een of meerdere buurgemeenten, binnen de RES-regio of daarbuiten. De provincie werkt vanuit haar partnerrol mee in deze subregio's. Het is essentieel om in projecten afstemming met elkaar te zoeken op het gebied van netwerk, ruimte, maatschappelijke kosten, etc.

De gemeenten nemen hierbij de afwegingen in het vierkant en de RES-doelstellingen mee in de besluitvorming. In de voorbereiding en uitvoering van de projecten (lokaal of (sub) regionaal) kan ondersteuning van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) gewenst zijn. We omarmen het concept van de werkplaatsen en werken toe naar een intensivering van de samenwerking tussen de RES'en in Overijssel en NEO, met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. Ten aanzien van een regionaal, dan wel subregionaal of lokaal energiebedrijf wordt op schaal van de RES kennis en ervaring uitgewisseld.

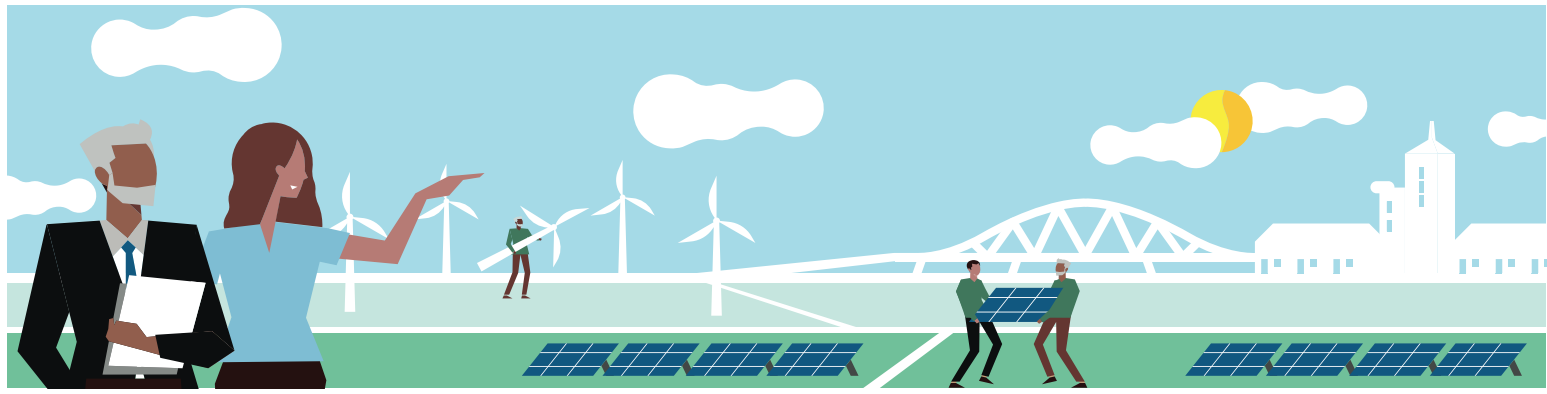
Voorbeeld

Het grensgebied van Zwolle, Staphorst, Dalfsen en Zwartewaterland is in beeld als kansrijk gebied voor grootschalige opwekking door zon en wind. Zo staan in het gebied al diverse windmolens en zijn er plannen voor meer zonnedaken en zonneparken. Afstemming is nodig. Er ligt nu al een groot knelpunt: het elektriciteitsnet kan een toename van duurzame productie niet meer aan. Betrokken gemeenten onderzoeken met Enexis hoe een versnelde netverzwaring in het gebied gerealiseerd kan worden. De gemeenten willen een slim energiesysteem laten ontstaan waarbij grootschalige opwek, energievraag, transport, opslag en conversie in balans worden ontwikkeld.

3.2 Regionale participatie

De afgelopen twee jaar hebben we in West-Overijssel een regionale participatiestructuur opgebouwd met het maatschappelijke middenveld, de energiecoöperaties en Jong RES. Deze maatschappelijke partners leveren een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van de RES 1.0, zowel in het proces als inhoudelijk. Vanuit de RES 1.0 hebben we een aantal thema's die op regionaal niveau verder uitgewerkt moeten worden. Daarnaast vindt er tweejaarlijks een herijking van de RES plaats. We vinden het belangrijk dat de maatschappelijke partners ook in deze fase opnieuw hun bijdrage kunnen leveren. Dat geldt zowel voor het beleidsmatige deel van de doorontwikkeling en herijking naar de RES 2.0 als voor de uitvoering van de concrete projecten.





A. We handhaven in de fase na de RES 1.0 de regionale participatiestructuren en bedden die goed in in het bestuurlijk proces van doorontwikkeling en herijking van RES 1.0 naar RES 2.0 en in de uitvoering van de RES.

B. We zorgen daarbij voor een goede verbinding tussen het beleidsmatige proces en de uitvoering.

3.3 Aan de slag met groen gas, geothermie, lokale waterstof, aquathermie en de duurzaamheidsladder toepassen in de Regionale Structuur Warmte

In de Regionale Structuur Warmte 1.0 stemmen we regionaal af, om op lokaal niveau een goede invulling te kunnen geven aan de gemeentelijke Transitie Visies Warmte (TVW) en de Wijk Uitvoeringsplannen (WUP). Ons doel is integraal de beste keuzes te maken voor een duurzame warmtevoorziening in West-Overijssel. Om ons doel te bereiken spreken we het volgende af:

- De technische potentie van groen gas in de gemeenten is verder onderzocht. Op dit moment wordt deze potentie maar voor een klein deel benut. We ontwikkelen een gezamenlijke aanpak, met op hoofdlijnen de verdeling in kleinschalige lokale clusters en grote industriële vergisting, die op lokaal en (sub)regionaal niveau kan worden toegepast om onze potentie maximaal te benutten. We hebben als doel dat lokale productie ook moet leiden tot lokaal profijt.
- Primair geldt dat de productie moet toenemen en de distributie van groen gas dusdanig wordt gealloceerd dat het zowel lokaal als regionaal als warmtebron kan worden ingezet. Dit vraagt om een lobby op de landelijke wet- en regelgeving, zodat hier de juiste randvoorwaarden gecreëerd kunnen worden.
-

- In West-Overijssel is er potentie voor geothermie. De potentie is het grootst in de kop van Noordwest-Overijssel. De betreffende gemeenten verkennen de gezamenlijke strategie op geothermie en daarmee welke afspraken nodig zijn in de RES. In het zuidelijk deel is er wel potentie, maar bestaan beleidsmatige belemmeringen (geen mogelijkheden in de grondwaterbeschermingsgebieden) die de toepassing momenteel niet mogelijk maken. Voor de lange termijn wordt een mogelijke strategie vanuit een integrale benadering van de ondergrond verkend.
- Aquathermie (warmte uit oppervlakte, afval- of drinkwater) is een warmtebron van lage temperatuur warmte. Dat maakt de bron vooral lokaal (dus binnen de gemeente) toepasbaar. Er wordt ervaring opgedaan in met name warmte uit afvalwater en oppervlaktewater, waarmee we de impact van meerdere projecten op hetzelfde waterlichaam regionaal beter kunnen duiden.
- Het is zeker dat er een rol is voor waterstof als energiedrager in het energiesysteem van 2050. De toepassing in sectoren en de mate hiervan is echter nog niet bekend. De toepassingen tot 2030 focussen zich op enkele pilots in de gebouwde omgeving, industriële toepassingen en rondom mobiliteit. De eerste pilots zijn in ontwikkeling. Gezien de mogelijke potentie van waterstof trekken we regionaal samen op in deze ontwikkelingen.
- We werken in de RES 1.0 een duurzaamheidsladder* uit.

** Er zijn landelijk diverse voorbeelden van duurzaamheidsladders in ontwikkeling die in volgorde aangeven welke prioriteiten en stappen er in een strategie naar duurzame warmte gezet kunnen worden. Op de eerste plaats staat altijd energiebesparing zoals ook aangegeven in de concept-RES. Vermindering aardgasgebruik, inzet bestaande duurzame warmtebronnen, cascadering hoge- en lage-temperatuurbronnen, inzet bestaande duurzame gassen, etc. Omdat het nog in ontwikkeling is, kan het nog niet opgenomen worden in dit Hoofdlijnenakkoord.*



3.4 Verkenning naar regionale Milieu Effectrapportage (m.e.r)

Het is wenselijk om de ontwikkeling van de RES in een breder perspectief dan alleen de opgave voor zon en wind te plaatsen. De RES staat bij vertaling in het omgevingsbeleid niet op zichzelf en het is nodig om op hoofdlijnen een strategische afweging te maken tussen milieu- en relevante omgevingsaspecten. Dit komt de zorgvuldigheid, motivatie, haalbaarheid, etc. ten goede bij keuzes die in de RES worden gemaakt. Hoewel de RES niet m.e.r.-plichtig is, is het verstandig om de strategisch samenhangende afweging (in de geest van de m.e.r.) goed mee te nemen. Deze informatie en onderbouwing kan dan te zijner tijd goed worden gebruikt bij de doorvertaling van de RES 1.0 in het (lokale) omgevingsbeleid.

Bij het opstellen van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen kan hier gebruik van worden gemaakt. Bij deze instrumenten zal de verplichting voor het opstellen van een m.e.r. sneller spelen.

Bij een groot deel van de energieprojecten worden procedures aangespannen. Hierbij wordt [het verdrag van Aarhus](#) meer dan eens aangehaald. Ook bij eerdere besluiten dan Omgevingsvisies zou iedereen al betrokken moeten kunnen zijn. De kern hiervan is dat iedereen de mogelijkheid moet hebben om zijn of haar mening te geven wanneer alle opties open zijn.

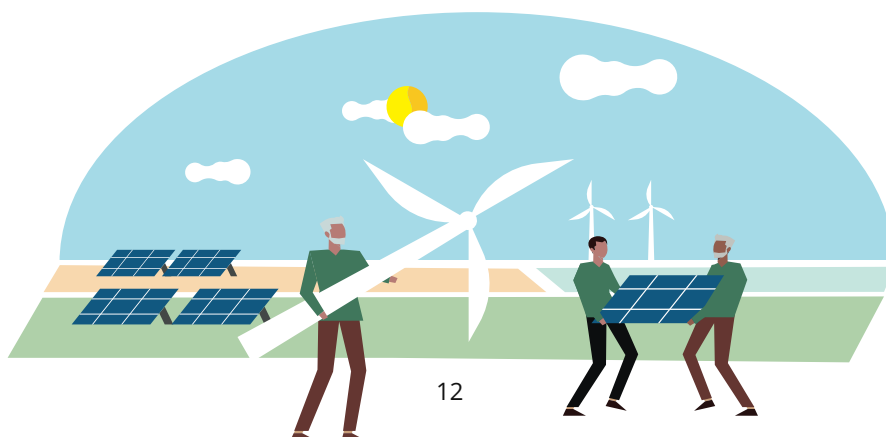
De voor- en nadelen en juridische implicaties van een m.e.r. op regionale schaal (zowel op het niveau van de regio als op het niveau van individuele gemeenten) worden verder in beeld gebracht. In de RES 1.0 kan dan het besluit worden opgenomen om al dan niet een regionale m.e.r. uit te voeren.

3.5 Doorontwikkeling RES-organisatie en financiering

Na de RES 1.0 blijven we als RES-regio samenwerken. Dit doen we (sub)regionaal in de uitvoering en op regionaal niveau in de doorontwikkeling van de RES 1.0 naar de RES 2.0. We verwachten dat de zwaarte van de samenwerking zal verschuiven van regionaal naar subregionaal.

Over de financiering van de uitvoeringskosten voor de RES'en is op dit moment (begin maart 2021) nog geen duidelijkheid te geven. Er is sprake van tijdelijke extra inzet van middelen tot 1 januari 2022. Het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur "[Van Parijs naar praktijk](#)" becijfert de uitvoeringskosten voor gemeenten, provincies en waterschappen op 1,8 miljard voor de periode 2022 t/m 2024. Het betreft hier niet de kosten voor burgers en bedrijven om de omslag naar duurzaam energiegebruik te maken. Het nieuwe kabinet zal besluiten nemen over de uitvoeringskosten. Op dit moment is het prematuur om hierover in regionaal verband nadere afspraken te maken.

De komende periode werken we de benodigde capaciteit voor onze RES-regio na de RES 1.0 uit en onderzoeken we hoe we binnen de huidige governance de projectorganisatie samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel verder vormgeven. In de RES 1.0 schetsen we in hoofdlijnen de projectorganisatie voor onze RES voor de komende twee jaar. Voor zover mogelijk schetsen we daarbij ook de financiële consequenties voor de bestuurlijke partners, in het bijzonder de gemeenten. Zonder voldoende middelen van het Rijk richting gemeenten als onderdeel van de Rijksuitkering, kunnen gemeenten de RES niet ondersteunen en er invulling en uitwerking aan geven.





4. Tot slot

3.6 Samenwerken aan een lobby op betaalbaarheid en governance in relatie tot warmte en zon-op-dak

- Naast de beschikbaarheid van warmtebronnen wordt de (on)betaalbaarheid van de warmtetransitie een steeds actueler vraagstuk. Tenslotte ligt er landelijk nog een financieringsvraagstuk (de onrendabele top) en de vraag waar dit neerslaat.
- Daarnaast vraagt de complexiteit van de wijkaanpak en marktfalen om meer regie van lagere overheden. De wet- en regelgeving (warmtewet) biedt dit echter nog onvoldoende. Daarom is naast invulling van de RES-opgave een duidelijk bestuurlijk signaal van groot belang, evenals het zoeken naar governanceoplossingen op regionale schaal.
- De huidige mogelijkheden om zon-op-dak van schuren en andere utiliteitsdaken makkelijker en economisch haalbaar te maken, moeten worden verbeterd.

4. Tot slot

Met de vaststelling van de RES 1.0 zijn we er niet. De doelstellingen in dit Hoofdlijnenakkoord vragen op een aantal punten nadere uitwerking. Die zullen we voor een deel in de RES 1.0 opnemen en voor een deel krijgt die uitwerking zijn beslag in de RES 2.0. De RES 2.0 wordt opnieuw voorgelegd aan de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen.

Dit Hoofdlijnenakkoord en de RES 1.0 vormen mijlpalen in het meerjarige proces dat de RES is. De RES wordt elke twee jaar herijkt. Alles wat we doen is gericht op het realiseren van 1,8 TWh aan zonne- en windenergie in 2030, samen met onze lokale gemeenschappen en binnen de regionale doelstellingen en afspraken die we gemaakt hebben. Daar staan we voor, zowel gezamenlijk als elke partner afzonderlijk.



Bijlage:

Het verhaal van West-Overijssel



Ons klimaat verandert. Dat heeft grote gevolgen voor onze leefomgeving. De zomers zijn droger en warmer, de winters zijn natter en warmer. Waar we eeuwenlang werkten om water zo snel mogelijk af te voeren, werken we nu aan het vasthouden van water. We willen voorkomen dat de aarde verder opwarmt.

Daarom moeten we in actie komen. Dit doen we door energie te besparen en door over te stappen op duurzame energiebronnen. Dit noemen we de energietransitie. Het opwekken van energie met behulp van zon en wind zijn op dit moment de bewezen technieken. Beide hebben gevolgen voor ons landschap. Dat begrijpen en erkennen we. We moeten ons gaan verhouden tot dit veranderende landschap. Dat landschap heeft zich eerder gevormd naar onze energiewinning en dat zal het nu ook weer doen.

Vanuit het Klimaatakkoord hebben we een opdracht gekregen om ons aandeel te nemen in de energietransitie in West-Overijssel. Die opdracht voeren we uit. Dat doen we samen: als samenwerkingspartners en samen met onze lokale gemeenschappen. En we doen dat zoveel mogelijk zelf. Zo houden we zelf regie op onze energievoorziening, houden we de inkomsten in onze eigen gemeenschappen en versterken we deze.

Van oudsher

Het is niet voor het eerst dat het landschap verandert door de winning van energie. Ook de aanleg van de infrastructuur voor elektriciteit en de omschakeling van hout en kolen naar aardgas in de vorige eeuw heeft impact gehad op de woon- en leefomgeving. Van de Kop van Overijssel tot aan het Vechtdal en van de IJsseldelta tot Deventer: het landschap van het grootste deel van West-Overijssel zoals we dat nu kennen, is voor een belangrijk deel het gevolg van de veenontginningen en de winning van turf. Deze vonden sinds de vroege middeleeuwen tot soms ver in de 20ste eeuw plaats. De blok-vormige perceelsindeling van de Kop van Overijssel en de kaarsrechte percelen in de Mastenbroekerpolder tot de 'slagen' van Staphorst en Rouveen: ze zijn allen te herleiden tot deze ontginningen en de turfwinning. Hele dorpen verplaatsten zich in de loop van de tijd verschillende keren, omdat door de veenontginningen de bodem daalde.

Het Vechtdal en Salland kennen deze historie niet. Het landschap kenmerkt zich hier van oudsher door het coulisselandschap met de landgoederen en havezaten. Daarmee is dit gebied een belangrijke toeristische trekpleister in de regio, naast de waterrijke natuurgebieden van Nationaal Park Weerribben-Wieden.

We doen het samen!

In West-Overijssel werken we op heel veel fronten samen aan de energietransitie en de regionale energiestrategie (RES). Daarmee sluiten we aan bij de lange en rijke traditie van buurtschappen en noaberschap: we werken al sinds eeuwen samen om onze dorpen, steden en gemeenschappen te versterken. Stad en platteland staan in West-Overijssel samen aan de lat. Gemeenten, provincie en waterschappen werken als gelijkwaardige partners samen en hebben met elkaar afgesproken: samen uit, samen thuis. Volksvertegenwoordigers werken niet alleen samen met hun bestuurders, maar ook onderling in de werkgroep en in diverse bijeenkomsten. Zowel op lokaal als regionaal niveau werken we samen met onze energievoorzieningsorganisaties en de maatschappelijke organisaties denken voortdurend mee via de adviesgroep en bestuurlijke werkconferenties. Lokaal werken de gemeenten samen met inwoners, het lokale bedrijfsleven en energie-initiatieven aan het maken van plannen en het realiseren van wind- en zonprojecten.



Van onderop in regionale context

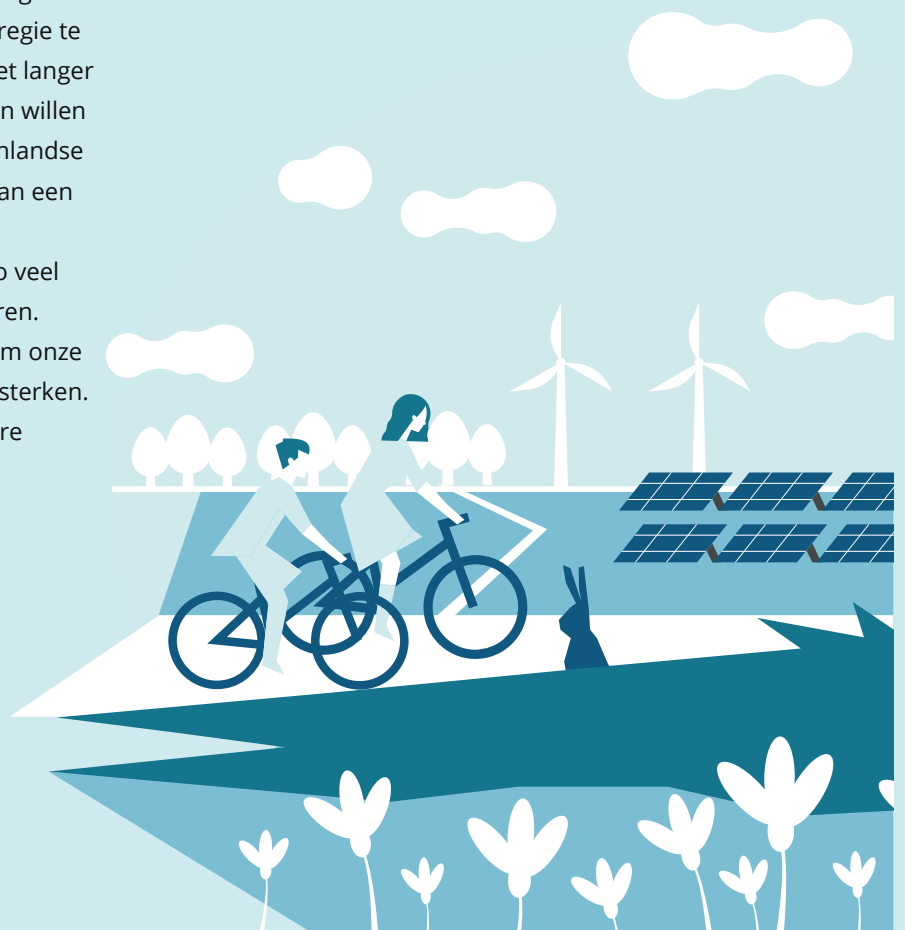
In West-Overijssel bouwen we de energietransitie van onderop op, waarbij de gemeenten aan zet zijn. De energiestrategie is dan ook opgebouwd vanuit de lokale energieplannen die door de gemeenteraden zijn of worden vastgesteld. Die lokale energieplannen zijn vaak tot stand gekomen in nauwe samenspraak met inwoners en bedrijven. De lokale opbouw van onze energiestrategie geeft een stevig fundament. Vanuit dit fundament benutten we de regionale kansen voor een zo optimaal mogelijke strategie. Die regionale afwegingen, doelstellingen en afspraken vormen dan weer het kader waarin we de lokale processen verder vormgeven.

We doen het zelf

In West-Overijssel willen we het liefst samen met inwoners en lokaal gewortelde bedrijven aan de slag met zon- en windprojecten. We kiezen ervoor om zelf regie te hebben op onze energievoorziening. We willen niet langer afhankelijk zijn van buitenlandse mogelijkheden en willen niet dat winsten uit de energiewinning naar buitenlandse aandeelhouders verdwijnen. We werken samen aan een beleidskader voor gemeenten dat nodig is om zonneparken en windmolens in West-Overijssel zo veel als mogelijk in lokaal eigendom te kunnen realiseren. Hierdoor kunnen we de opbrengsten gebruiken om onze steden, dorpen en lokale gemeenschappen te versterken. Zo zorgen we op meerdere fronten voor een betere toekomst voor ons en onze kinderen.

We zien kansen

We zien zonneparken en windmolens in lokaal eigendom als een kans om lokale voorzieningen te versterken of te behouden. We zien de opwek van duurzame energie als een kans voor lokale bedrijvigheid, zeker voor circulaire en duurzame bedrijven. Bedrijvigheid en werkgelegenheid concentreert zich op plekken met goede voorzieningen. De beschikbaarheid van groene energie is in de toekomst een mede bepalende factor in de brede welvaart van onze regio. Bovendien biedt de uitvoering van de energietransitie de komende jaren werk aan veel mensen en bedrijven in onze regio. We zien de opwek van zonne- en windenergie ook als een hefboom voor andere grote opgaven waar we in West-Overijssel voor staan, zoals de verduurzaming van de landbouw, het vergroten van de biodiversiteit en natuurontwikkeling en de stikstofproblematiek.



Notitie

Datum : 15-3-2021

Onderwerp : Achtergrondinformatie bij het RES Hoofdlijnenakkoord

Achtergrondinformatie

Opdecember 2019 [invullen wat van toepassing is] heeft de gemeenteraad/Provinciale Staten/AB een besluit genomen over de Startnota RES West-Overijssel. Hierin is het proces vastgelegd voor deelname aan de Regionale Energiestrategie West-Overijssel. Uitgangspunt daarbij is geweest dat de RES West-Overijssel opgebouwd wordt vanuit de bestaande plannen en ambities van de gemeenten en dat deze leiden tot een regionale strategie met een bod op de opwekking van duurzame elektriciteit en een Regionale Structuur Warmte. In de concept-RES 'Naar een opgewekt West-Overijssel' zijn deze elementen opgenomen. De concept-RES is door het College van B&W/GS/DB vastgesteld op mei 2020 [invullen wat van toepassing is].

Naar aanleiding van de monitor van de 30 concept-RES'en in Nederland door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kan worden geconcludeerd dat de concept-RES West-Overijssel in voldoende mate bijdraagt aan de landelijke doelstellingen. Deze monitor is gepubliceerd op 1 februari 2021.

De opdracht vanuit het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES) is om op basis van de concept-RES een RES 1.0 vast te stellen voor 1 juli 2021. In de concept-RES is een aantal voornemens opgenomen om diverse aspecten uit te werken in de RES 1.0. Dit betreft onder andere het bod op elektriciteit en de energiemix, de zoekgebieden, de ruimtelijke ontwerpprincipes, de procesparticipatie, lokaal eigendom, maatschappelijke kostenefficiëntie en de Regionale Structuur Warmte. Op al deze punten worden nu concept-afspraken voorgelegd in dit Hoofdlijnenakkoord.

Op verzoek van de werkgroep Raden, Staten en Algemeen Besturen (RSAB) heeft het bestuurlijk platform op 20 januari jl. besloten om het besluitvormingsproces voor de RES 1.0 in twee fasen te organiseren. Eerst wordt een Hoofdlijnenakkoord voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur waarbij de mogelijkheid is om door middel van moties en/of amendementen invloed uit te oefenen op de afspraken. Vervolgens wordt in een tweede fase de definitieve RES 1.0 voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur ter vaststelling. Hiermee wordt beoogd om maximaal ruimte te bieden aan de volksvertegenwoordigende organen om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke RES 1.0. Het Hoofdlijnenakkoord heeft dus primair de functie om te toetsen of en in welke mate de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur de afspraken onderschrijft die de basis vormen voor de RES 1.0. De vaststelling van de RES 1.0 is beoogd vóór 1 juli met een eventuele uitloop tot 9 juli 2021, te zijn afgerond. Om het Hoofdlijnenakkoord de functie te geven die hierboven is aangegeven, is het van groot belang de besluitvorming in de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen over het Hoofdlijnenakkoord af te ronden vóór 1 mei 2021.

Ad 1. Het concept-Hoofdlijnenakkoord bevat een 6-tal doelstellingen en zes afspraken met betrekking tot de volgende onderwerpen:

2. De regionale doelstellingen in de RES 1.0
 - 2.1 Bod concept-RES handhaven en streven naar 60-40 wind-zon
 - 2.2 Zoekgebieden voor zon en/of wind op de kaart
 - 2.3 Optimaliseren ruimtelijke kwaliteit bij opwek
 - 2.4 Beperken van maatschappelijke kosten
 - 2.5 Gebiedsgerichte en grensontkennende participatie
 - 2.6 Minimaal 50% lokaal eigendom
3. De regionale afspraken in de RES West-Overijssel
 - 3.1 Versterken subregionale samenwerking
 - 3.2 Regionale participatie
 - 3.3 Aan de slag met groen gas, geothermie, lokale waterstof, aquathermie en de

- duurzaamheidsladder toepassen in de Regionale Structuur Warmte
- 3.4 Verkenning naar regionale milieueffectrapportage
- 3.5 Doorontwikkeling RES-organisatie en financiering
- 3.6 Samenwerken aan een lobby op betaalbaarheid en governance in relatie tot warmte en zon-op-dak

De doelstellingen en afspraken in het Hoofdlijnenakkoord dienen als basis voor de RES 1.0 die in mei 2021 aan de Colleges van B&W, GS, en DB'en wordt voorgelegd waarbij de eventuele moties en amendementen, die door de gemeenteraden/Provinciale Staten/algemeen besturen zijn aangenomen, worden meegenomen in de afwegingen voor de definitieve tekst van de RES 1.0. Op het moment dat de RES 1.0 wordt vastgesteld, komt het Hoofdlijnenakkoord te vervallen zodat er geen twee vastgestelde documenten zijn en het Hoofdlijnenakkoord de functie heeft om de input van de gemeenteraden/Provinciale Staten/algemeen besturen in de RES 1.0 te verwerken. Het afgelopen jaar hebben de regionale partners in de RES het afwegingskader op de vier hoekpunten verdiept. Vanuit die verdieping zijn zes richtinggevende doelstellingen en zes afspraken op regionaal niveau geformuleerd. De regionale doelstellingen en afspraken willen de RES-partners realiseren op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij de lokale processen en de onderlinge verschillen in tempo. Door meer subregionaal samen te werken, maken zij met elkaar de opgaven ~~leidend~~ en niet de bestuurlijke grenzen leidend. Dat is het karakter van de RES West-Overijssel. Samen met buurgemeenten beoordeelt elke gemeente op basis van de initiatieven en plannen in gedeelde subregionale gebieden voor wind en zon welke kansen en mogelijkheden er liggen om een bijdrage te leveren aan de regionale doelstellingen. Daarin worden de al genomen besluiten van gemeenten en bijdrage van de lokale initiatieven en plannen, die geen afstemming vragen met andere gemeenten, meegenomen en de RES 1.0.

Ad 2. Door in te stemmen met bijgevoegd raadsvoorstel worden de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord RES 1.0 tevens ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur. Het voorgestelde besluit is dusdanig geformuleerd dat het de mogelijkheid opent voor de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur om moties respectievelijk amendementen aan te nemen op de voorgestelde afspraken. Hierdoor kan de gemeenteraad/Provinciale Staten/algemeen bestuur kenbaar maken of en in welke mate zij kan instemmen met de voorgestelde afspraken. Daarbij is het wenselijk dat zij hierin afstemming zoekt met andere gemeenteraden, de Provinciale Staten en/of algemeen besturen van de Waterschappen.

In de concept-RES die is vastgesteld door alle Colleges van B&W, Gedeputeerde Staten en de Dagelijks Besturen van de Waterschappen zijn de gemeentelijke ambities vertaald naar een bod op de opwek van duurzame elektriciteit en een Regionale Structuur Warmte. Een actualisatie van dit bod in het Hoofdlijnenakkoord resulteert in een bod van 1,8 TWh. Dit bod is opgebouwd uit wat er al gerealiseerd is, wat in de zogenaamde "pijplijn zit en wat er nog aan ambitie nodig is. In zijn algemeenheid bestaat het bod in West Overijssel globaal voor 1/3^e uit bestaande opwek en "pijplijn". 2/3^e is ambitie. Daarbij is aansluiting gevonden bij het *lokaal bepaalde* gemeentelijk aandeel met een *indicatieve* verdeling van zon en wind. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hanteert een realisatiegraad van respectievelijk 60 procent voor zon en 99 procent voor wind. In het bod van West Overijssel zit nu veel zon. Op regionaal niveau wordt in het Hoofdlijnenakkoord voorgesteld om de *gezamenlijke* ambitie voor 2030 te formuleren naar een aandeel wind in de duurzame opwek van 60%. Deze doelstelling komt voort uit de analyse op zowel het ruimtelijk vlak als van de maatschappelijke kosten. Zon-op-land kost veel ruimte, vraagt t.o.v. wind veel investeringen in het netwerk (piekbelasting), alleen overdag opbrengst en weinig mogelijkheden voor dubbel ruimtegebruik. Overigens betekent dit niet dat deze ambitie voor wind in iedere gemeente met eenzelfde percentage wordt neergezet. De gemeenten vertonen immers grote verschillen in kansen en beperkingen om dit te realiseren. De zoekgebieden sluiten aan bij de door de gemeenten vastgestelde zoekgebieden waarbij de afspraak is dat deze voor *alle gemeenten* geconcretiseerd worden vóór de vaststelling van de RES 2.0. Tevens is nadere uitwerking gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit waarin, mede op basis van het separate inspiratiedocument, gewerkt wordt aan de

optimalisering van ruimtelijke kwaliteit bij opwek van elektriciteit. Daarnaast is een doelstelling om de maatschappelijke kosten zoveel mogelijk te beperken en hierbij in de zoekgebieden en projectlocaties dezelfde 'knoppen' te hanteren. De regionale doelstelling minimaal 50% lokaal eigendom uit de concept-RES blijft gehandhaafd, wat niet betekent dat afzonderlijke gemeenten kunnen streven naar een hoger percentage. De mate waarin de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden, mede vanuit het oogpunt maatschappelijke acceptatie, zal bij de RES 2.0 worden beoordeeld. Er worden afspraken voorgesteld om regionale vervolgstappen te zetten in de Regionale Structuur Warmte onder andere op het gebied van geothermie en duurzame gassen (met name groen gas) en het ontwikkelen van een duurzaamheidsladder. Daarnaast worden afspraken voorgesteld op het gebied van subregionale samenwerking, regionale participatie, verkenning MER, doorontwikkeling organisatie samen met Nieuwe Energie Overijssel, financiering en lobby. Deze afspraken zijn vooral een bevestiging en nadere uitwerking van de voorstellen uit de concept-RES en de Startnota. Randvoorwaarde is dat het Rijk voorziet in een adequate financiering van vooral de gemeenten die de komende jaren een enorme taak hebben om de doelen en afspraken uit de RES uit te voeren. Het nieuwe kabinet zal hier de besluiten over gaan nemen.

Na vaststelling uiterlijk op 23 maart 2021 door de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en het DB van het Waterschap Drents Overijsselse Delta en de waterschappen Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel en Vechtstromen worden de raadsvoorstellen en concept-besluiten van het Hoofdlijnenakkoord doorgezet naar de (griffies van de) volksvertegenwoordigende organen: gemeenteraden, de Provinciale Staten en/of algemeen besturen van de Waterschappen. Op basis van eerdere afspraken moet het besluitvormingsproces over het Hoofdlijnenakkoord afgerond worden vóór 1 mei 2021.

Parallel aan de behandeling van het Hoofdlijnenakkoord zal in april in het bestuurlijk platform nog een besluit worden genomen over het regionale bod voor opwek elektriciteit. Dit vanwege het feit dat enkele gemeenten op basis van o.a. de koersgesprekken met de netbedrijven nog bezig zijn met een actualisatie van het bod. Deze actualisatie zal in de RES 1.0 worden opgenomen.

Na dit besluitvormingsproces zal de stuurgroep zo spoedig mogelijk een voorstel opstellen voor de RES 1.0 rekening houdend met de eventueel vastgestelde moties en/of amendementen. Na bespreking in het bestuurlijk platform wordt de definitieve RES 1.0 ter besluitvorming voorgelegd aan de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten en DB'en van de vier Waterschappen. De uiterste datum voor besluitvorming en indienen van het raadsvoorstel voor de definitieve RES 1.0 is voorzien op 1 juni 2021. De gemeenteraden, de provinciale staten en/of algemeen besturen van de Waterschappen worden geacht de besluitvorming zo mogelijk vóór 1 juli 2021 af te ronden met een mogelijke uitloop t/m 9 juli 2021. Mochten er in de vaststelling van de definitieve RES 1.0 sprake zijn van het aannemen van moties en/of amendementen, dan zal de stuurgroep deze meezenden met de indiening van de RES 1.0 bij het NPRES. Voor regionale afstemming en duiding van de impact en vervolgproces van eventuele moties en amendementen bij de RES 1.0 zal de stuurgroep uiterlijk voor 1 november 2021 een voorstel voorleggen aan het bestuurlijk platform. Daarna kan een gezamenlijk voorstel voor verwerking van de moties en amendementen worden gedaan aan de Colleges van B&W van de elf gemeenten, Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en de DB'en van de waterschappen.

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Dalfsen	regionaal energiebedrijf	energiecoöperaties betrekken bij onderzoeksvraag, - uitvoering en aanbevelingen energiebedrijf	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.
Dalfsen	Lokaal Optimaal Profijt	verzoek aan de stuurgroep RES: streven 100% lokaal eigendom opbrengsten 100% terugvloeden met minimum van 50%	Lokaal Eigendom	In de concept-RES is het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom als doelstelling opgenomen. In die zin is het een ondergrens. In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 werken we deze doelstelling verder uit en onderzoeken we de diverse mogelijkheden, inclusief voor- en nadelen van elke variant. Dit doen we in nauw overleg met de energiecoöperaties. Ook onderzoeken we hoe gemeenten lokaal eigendom kunnen vastleggen in hun beleid. Onderdeel van dit traject is ook een onderzoek naar de mogelijkheden om het streven naar lokaal eigendom in de RES 1.0 op een hoger percentage (bijvoorbeeld 100%) te zetten en het bestuurlijke draagvlak daarvoor. Om die reden is het niet verstandig om nu al uit te gaan van 100%, omdat de randvoorwaarden en het draagvlak om dit waar te kunnen maken nog onvoldoende scherp zijn. Reflectie: motie niet oppakken en onderzoek doen naar mogelijkheden minimaal 50% lokaal eigendom, inclusief de mogelijkheden en het draagvlak voor een hoger streefpercentage in de RES 1.0.	ja	Mogelijkheid om het streven naar 100% lokaal eigendom in de RES 1.0 op te nemen is onderzocht en daar was niet voldoende draagvlak voor. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030 en dat gemeenten lokaal kunnen streven naar een hoger percentage lokaal eigendom.
Dalfsen	energieopslag onderdeel energiebedrijf	het onderwerp energieopslag op te nemen in het onderzoek naar het energiebedrijf	Opslag	Het in balans brengen van vraag en aanbod in de opwek van elektriciteit is een cruciaal vraagstuk. Tegelijk is het realiseren van opslagmogelijkheden met zo min mogelijk energetisch verlies een groot technologisch en financieel vraagstuk. De haalbaarheid van de diverse mogelijkheden voor opslag zullen ook landelijk verder worden verkend en deze zullen nauwgezet worden gevolgd door de RES West Overijssel. Of dit zich al laat vertalen in ruimteclaims is maar de vraag. Reflectie: motie oppakken met dien verstande dat de kennis en ontwikkelingen rond opslag nauwgezet zullen worden gevolgd en waar mogelijk zullen nieuwe inzichten hierbij worden verwerkt in de RES 1.0	ja	Er is een verdieping gemaakt op de Maatschappelijke kosten. Vraag en aanbod is aangemerkt als een lokaal te verdiepen vraagstuk. In het geheel en specifiek in Vraag en aanbod hebben we inspiratie voor lokale invulling opgenomen. De ontwikkelingen rondom opslag blijven we volgen en delen.
Dalfsen	verduurzamen op en onder dak	regionale verduurzamingsaanpak opstellen voor bedrijven met het oog op besparing en zon op dak	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0
Deventer	Concept RES Bod Deventer Communicatie/participatieplan 2020/2021	vanaf 1 juni een communicatieplan en behorende informatievoorzieningen met een uitgebreide duiding over het concept RES West Overijssel in werking te stellen. Dit communicatieplan door te zetten richting het moment van vaststellen RES 1.0 juli 2021 in de gemeente Deventer een mogelijkheid te bieden voor inwoners, bedrijven en instellingen integraal over het concept RES bod in Deventer te oordelen.	Communicatie	Reflectie: deze motie betreft het lokale communicatieplan en het is aan de gemeente Deventer om deze motie te beantwoorden.	nee	lokale beantwoording van de motie
Deventer	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opstellen van de onderzoeksvraag naar een regionaal energiebedrijf in ieder geval de bestaande Overijsselse energie coöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Deventer	RES en leefbaarheid	Bij de uitvoering van het RES het waarborgen van de leefbaarheid en vitaliteit van de gehele regio en die van het platteland in het bijzonder, expliciet als beleidsprioriteit te hanteren. Om de (bovenstaande) beleidsprioriteit uit te dragen/te bepleiten bij het bestuurlijke overleg RES, zodat bij de uitvoering van het RES de leefbaarheid en vitaliteit van de gehele regio en het platteland in het bijzonder, als beleidsprioriteit wordt gehanteerd in de regio RES West-Overijssel.	Leefbaarheid	De toetsing van de de RES zal plaatsvinden aan de hand van het in de Startnota vastgestelde afwegingskader. De bijdrage aan de energietransitie, de ruimtelijke kwaliteit, de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke acceptatie zijn hierin de criteria. Leefbaarheid en vitaliteit van de gehele regio en het platteland in het bijzonder raakt al deze 4 aspecten. In de concept-RES is de aandacht voor leefbaarheid onderkend door bij ruimtelijke kwaliteit aan te sluiten bij de gebiedsspecifieke kenmerken. Reflectie: de motie oppakken en in de RES 1.0 in het aspect ruimtelijke kwaliteit de leefbaarheid en vitaliteit in de regio en het platteland in het bijzonder mee te nemen.	ja	In hoofdlijnenakkoord onder 2.3 door de wolvergorde in de ruimtelijke potentie aan te houden. In RES 1.0 komt dit uitgewerkt aan de orde, evenals in het inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit
Deventer	Lokaal eigenaarschap	een percentage lokaal eigenaarschap (en met name de daarmee samenhangende baten) in energieprojecten dat hoger is dan 50%, met een ondergrens van 50% lokaal eigenaarschap. per energieproject te kijken of een ondergrens van 50% lokaal eigenaarschap haalbaar is	Lokaal Eigendom	In de concept-RES is het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom als doelstelling opgenomen. In die zin is het een ondergrens. In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 werken we deze doelstelling verder uit en onderzoeken we de diverse mogelijkheden, inclusief voor- en nadelen van elke variant. Dit doen we in nauw overleg met de energiecoöperaties. Ook onderzoeken we hoe gemeenten lokaal eigendom kunnen vastleggen in hun beleid. Onderdeel van dit traject is ook een onderzoek naar de mogelijkheden om het streven naar lokaal eigendom in de RES 1.0 op een hoger percentage (bijvoorbeeld 100%) te zetten en het bestuurlijke draagvlak daarvoor. Onderdeel van het onderzoek is ook of in de RES 1.0 een regionale afspraak opgenomen wordt dat gemeenten per energieproject kijken of een ondergrens van 50% lokaal eigenaarschap haalbaar is en of er regionaal een afspraak opgenomen moet worden op projectniveau. Reflectie: motie niet oppakken en onderzoek doen naar mogelijkheden minimaal 50% lokaal eigendom, inclusief de mogelijkheden en het draagvlak voor een hoger streefpercentage in de RES 1.0.	ja	Mogelijkheid om het streven naar 100% lokaal eigendom in de RES 1.0 op te nemen is onderzocht en daar was niet voldoende draagvlak voor. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030 en dat gemeenten lokaal kunnen streven naar een hoger percentage lokaal eigendom.
Deventer	Versterken biodiversiteit als uitgangspunt bij zonneparken en windmolens	versterking van de biodiversiteit, in de RES 1.0 (onder ruimtelijke kwaliteit), als uitgangspunt te hanteren bij de ruimtelijke inpassing van zonneparken en windmolens	Ruimtelijke kwaliteit	De kennis over biodiversiteit in de energietransitie en met name in relatie tot zonneparken is volop in ontwikkeling. Zie o.a. ook: https://rwsinnoveert.nl/innovaties/@206831/zon-natuur/ Ook wordt onderzoek gedaan naar de effecten van windmolens (met name op zee) op de biodiversiteit en vogels. Onderzoek laat zien dat zonnevelden, afhankelijk van de Ausgangssituatie, de terreininrichting en het beheer, ecologische winst op kunnen leveren. Eenduidige, harde criteria zijn er nog niet. Reflectie: de motie oppakken en in de RES 1.0 in het aspect ruimtelijke kwaliteit de (effecten) op de biodiversiteit op te nemen.	ja	In hoofdlijnenakkoord onder 2.3 bij de meekoppelkansen. Dit wordt uitgewerkt in RES 1.0, met voorbeelden in het inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit
Kampen	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opstellen van de onderzoeksvraag naar een regionaal energiebedrijf in ieder geval de bestaande Overijsselse energie coöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht met een focus op elektriciteit; Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van de landelijke koepel en belangenvereniging 'Energie Samen'.	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Kampen	Bod energiebesparing	Om in de RES 1.0 per gemeente een bod te doen wat zij gaan besparen	Energiebesparing	Energiebesparing is een belangrijk onderdeel die in de concept RES ook benadrukt is in de vorm van de trias energetica. Om nu een separaat traject in te zetten op een bod voor energiebesparing in de RES 1.0 lijkt een extra beslag te leggen op de beperkte tijd en capaciteit. In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie niet oppakken en het aan iedere gemeente overlaten om desgewenst in de lokale beleidsdocumenten een doel te formuleren op energiebesparing.	ja	In hoofdlijnenakkoord afspraak onder 3.2 wordt aangekondigd dat in de RES 1.0 een duurzaamheidsladder wordt uitgewerkt. Daarin neemt energiebesparing een belangrijke rol.
Kampen	Versterken biodiversiteit uitgangspunt bij zonneparken en windmolens	In het definitieve RES bod concrete uitgangspunten mee te nemen om biodiversiteit te versterken in samenhang met de ontwikkeling van zonneparken en windmolens; In de bouwsteen 'Ruimtelijke kwaliteit' bij de ontwerpprincipes mee te nemen dat bij de ruimtelijke inpassing van zonne parken en windmolens mogelijkheden tot versterking van biodiversiteit meegenomen worden in de afweging.	Ruimtelijke kwaliteit	De kennis over biodiversiteit in de energietransitie en met name in relatie tot zonneparken is volop in ontwikkeling. Zie o.a. ook: https://rwsinnoveert.nl/innovaties/@206831/zon-natuur/ Ook wordt onderzoek gedaan naar de effecten van windmolens (met name op zee) op de biodiversiteit en vogels. Onderzoek laat zien dat zonnevelden, afhankelijk van de uitgangssituatie, de terreininrichting en het beheer, ecologische winst op kunnen leveren. Eenduidige, harde criteria zijn er nog niet. Reflectie: de motie over te nemen en in de RES 1.0 in het aspect ruimtelijke kwaliteit de (effecten) op de biodiversiteit op te nemen.	ja	In hoofdlijnenakkoord onder 2.3 bij de meekoppelkansen. Dit wordt uitgewerkt in RES 1.0, met voorbeelden in het inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit
Kampen	Verduurzamen op én onder het dak	Om met de samenwerkende overheden en bovengenoemde partijen in de Regio Zwolle, in het bijzonder VNO-NCW en de Omgevingsdienst IJsselland, een regionale verduurzamingsaanpak voor bedrijven en huishoudens met het oog op zowel 'zon op dak' alsook energiebesparing op te stellen	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. In het hoofdlijnenakkoord wordt onder 3.5 de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken.
Olst-Wijhe	Monomestvergisting	Opname van monomestvergisting in de RES West-Overijssel	Biogas	In de Regionale structuur Warmte van de RES West Overijssel (Bouwsteen 4) is biogas meegenomen en wordt specifiek ingegaan op mestvergisting. Geconcludeerd wordt dat in de regio West-Overijssel is de theoretische potentie uit bio-energie hoog, in de vorm van biomassa, biogas en groengas. Reflectie: de motie over te nemen onder verwijzing naar de bouwsteen Regionale Structuur Warmte	ja	Groengas is een van de peilers in de RSW en als zodanig ook onder 3.3 in het HLA opgenomen.
Olst-Wijhe	Verbruikscijfers Gemeenten	Aan de overzichtstabel in hoofdstuk 6 toe te voegen de verbruikscijfers per gemeente, alsmede het percentage t.o.v. de einddoelstelling van 100% in 2050.	Elektriciteit	Aan alle gemeenten zijn in het kader van de RES factsheets beschikbaar gesteld over het energieverbruik warmte en elektriciteit, recent met een update in december 2019. Hierin zijn de cijfers t/m 2018 verwerkt. Iedere gemeente kan hier uit putten. In de RES 1.0 wordt voor de periode na 2021 een regionale monitor gemaakt hierin zal verbruik ook een onderdeel zijn. Reflectie: de factsheets van een update te voorzien en toe te voegen als bijlage in de RES 1.0	ja	De RES is een deel van de doelstelling van de gemeenten op energieverbruik. De RES monitor kan gebruikt worden om in het de eigen gemeentelijke monitor te worden opgenomen.
Olst-Wijhe	Berekeningsmethodiek	Dat RES West-Overijssel zo spoedig mogelijk een generieke rekenmethodiek opstelt; Dat hierin alle energiecomponenten worden meegenomen, waaronder energiebesparing, verkeer, opslag en energieverbruik door elektrische voertuigen en warmtepompen; Dat RES West-Overijssel bij NPRES aandringt op het creëren van een generieke rekenmethodiek voor alle RES-en in Nederland.	Elektriciteit	Klimaatmonitor is momenteel de beste monitor die landelijk is ingericht en uit veel landelijke bronnen is opgebouwd (o.a. CBS). Ook bij NPRES wordt al gekeken naar mogelijkheden een landelijke RES monitor in te richten. Niet alle gevraagde informatie valt echter niet onder de paraplu van de RES. Reflectie: de motie oppakken en bij het NPRES het verzoek overbrengen om tot een landelijke berekeningsmethodiek te komen.	ja	NPRES is medio maart 2021 nog met een taskforce een voorstel voor een landelijke monitor aan het ontwikkelen. De RES WO heeft een eigen monitor ontwikkeld die zich toespit op de onderdelen in het bod, zodat de ontwikkeling van het bod inzichtelijk wordt gemaakt.

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Olst-Wijhe	Percentage lokaal eigendom	In het concept-RES op te nemen dat er wordt gestreefd naar een lokaal eigendom van 100% met een minimum van 51%.	Lokaal Eigendom	<p>In de concept-RES is het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom als doelstelling opgenomen. In die zin is het een ondergrens. In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 werken we deze doelstelling verder uit en onderzoeken we de diverse mogelijkheden, inclusief voor- en nadelen van elke variant. Dit doen we in nauw overleg met de energiecoöperaties. Ook onderzoeken we hoe gemeenten lokaal eigendom kunnen vastleggen in hun beleid. Onderdeel van dit traject is ook een onderzoek naar de mogelijkheden om het streven naar lokaal eigendom in de RES 1.0 op een hoger percentage (bijvoorbeeld 100%) te zetten en het bestuurlijke draagvlak daarvoor. Om die reden is het niet verstandig om nu al uit te gaan van 100%, omdat de randvoorwaarden en het draagvlak om dit waar te kunnen maken nog onvoldoende scherp zijn.</p> <p>Reflectie: motie niet oppakken en onderzoek doen naar mogelijkheden minimaal 50% lokaal eigendom, inclusief de mogelijkheden en het draagvlak voor een hoger streefpercentage in de RES 1.0.</p>	ja	Mogelijkheid om het streven naar 100% lokaal eigendom in de RES 1.0 op te nemen is onderzocht en daar was niet voldoende draagvlak voor. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030 en dat gemeenten lokaal kunnen streven naar een hoger percentage lokaal eigendom.
Olst-Wijhe	Opnemen opslag	In het definitieve RES-bod het onderwerp opslag van duurzame energie mee te nemen, waarbij in elk geval een ruimtelijk afwegingskader voor opslag wordt opgenomen	Opslag	<p>Het in balans brengen van vraag en aanbod in de opwek van elektriciteit is een cruciaal vraagstuk. Tegelijk is het realiseren van opslagmogelijkheden met zo min mogelijk energetisch verlies een groot technologisch en financieel vraagstuk. De haalbaarheid van de diverse mogelijkheden voor opslag zullen ook landelijk verder worden verkend en deze zullen nauwgezet worden gevolgd door de RES West Overijssel. Of dit zich al laat vertalen in ruimteclaims is maar de vraag.</p> <p>Reflectie: motie oppakken met dien verstande dat de kennis en ontwikkelingen rond opslag nauwgezet zullen worden gevolgd en waar mogelijk zullen nieuwe inzichten hierbij worden verwerkt in de RES 1.0</p>	ja	Wij blijven de ontwikkelingen van opslag volgen. Het volgen van de pilots waterstof in onder 3.3 opgenomen in het hoofdlijnenakkoord.
Olst-Wijhe	practice what you preach	energieopwekking en -opslag in het dijkversterkingstraject tussen Zwolle en Olst meenemen in de RES West Overijssel	Opslag en opwek	<p>Het in balans brengen van vraag en aanbod in de opwek van elektriciteit is een cruciaal vraagstuk. Tegelijk is het realiseren van opslagmogelijkheden met zo min mogelijk energetisch verlies een groot technologisch en financieel vraagstuk. De haalbaarheid van de diverse mogelijkheden voor opslag zullen ook landelijk verder worden verkend en deze zullen nauwgezet worden gevolgd door de RES West Overijssel. Of dit zich al laat vertalen in ruimteclaims is maar de vraag. Navraag leert dat opslag in de dijk door allerlei partijen al afgewezen is als realistische optie.</p> <p>Reflectie: het betreft hier een motie over een specifiek traject van energie en dijkversterking. Het is aan de betreffende gemeenten langs de IJssel om hierop een antwoord te formuleren.</p>	nee	lokale beantwoording van de motie
Olst-Wijhe	Regionale samenwerking volksvertegenwoordigers	Geen apart participatieproces met inwoners op te starten voor het RES-bod	Participatie	<p>Uitgangspunt in de RES is dat het participatieproces voor inwoners des gemeenten is en lokaal wordt vormgegeven. Op regionaal niveau vindt er dan ook geen participatie met inwoners plaats. Op regionaal niveau vindt wel de participatie met maatschappelijke partners (het maatschappelijk middenveld) plaats, zoals o.a. in de adviesraad en in het overleg met de energiecoöperaties in de RES-regio West-Overijssel.</p> <p>Reflectie: motie oppakken en conform de Startnota beantwoorden</p>	ja	Uitgangspunt in RES West-Overijssel is onverminderd dat participatieproces voor inwoners des gemeenten is en lokaal wordt vormgegeven. In doelstelling 2.5 in het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat we regionaal afspreken dat we een gebiedgerichte en grensontkennende aanpak nastreven voor de realisatie van windmolens en grootschalige zonneparken, die gebord wordt in het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid. De precieze invulling van die aanpak is aan de gemeenten.
Olst-Wijhe	Toevoegen GGD IJsselland als adviesorgaan van de RES West-Overijssel	De GGD IJsselland als adviesorgaan t.b.v. de RES regio West-Overijssel toe te voegen	Participatie	<p>Gezondheidsaspecten vormen een onderdeel van de energietransitie. Een nadere verkenning is nodig hoe deze aspecten in een bepaalde fase van de planontwikkeling en -uitvoering het beste kunnen worden meegenomen. In dit kader kan de kennis en kunde van de GGD waardevol zijn. Momenteel heeft de GGD in verband met Covid-2 wellicht andere prioriteiten.</p> <p>Reflectie: motie oppakken in die zin dat in overleg met de GGD IJsselland bepaald wordt wanneer het zinvol voor hen is om als adviesorgaan ingesteld te worden voor de RES-regio West-Overijssel.</p>	ja	Overleg heeft plaatsgevonden met de Veiligheidsregio IJsselland en daarbij is afgesproken dat zij niet direct in deze fase betrokken hoeven te worden maar graag in de fase van uitvoering van de RES 1.0 een bijdrage willen leveren wanneer het gaat om het in kaart brengen van mogelijke risico's en maatregelen op het gebied van externe veiligheid en gezondheid

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Olst-Wijhe	Vertegenwoordiging jong volwassenen in RES organisatie	Vertegenwoordigingen van jong volwassenen uit te nodigen om deel te nemen aan de adviesraad van RES West Overijssel	Participatie	In de concept RES is aangegeven dat op regionaal niveau ingezet wordt op verbreding van de participatie naar jongeren en het bedrijfsleven. Er is een menukaart participatie ontwikkeld waarin specifieke initiatieven door gemeenten kunnen worden opgepakt voor jongeren. Of jongeren(-organisaties) kiezen voor een vertegenwoordiging van jongeren in de adviesraad is onderwerp van gesprek. Daarnaast is de regio in gesprek met Jong RES hoe de participatie met jongeren op regionaal niveau vorm kan worden gegeven. Reflectie: motie oppakken met de aantekening dat het steeds de keuze van jongeren(-organisaties) zelf is om deel te nemen aan de adviesraad.	ja	Jong RES is sinds november 2020 deel aan de adviesgroep. Jong RES bouwt in West-Overijssel een jongerenpanel op. In afspraak 3.2 in het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat we de regionale participatiestructuur, inclusief deelname Jong RES, na RES 1.0 handhaven en inbedden in het bestuurlijk proces van doorontwikkeling en herijking van RES 1.0 naar RES 2.0 en in de uitvoering van de RES.
Olst-Wijhe	Gezamenlijke doelstelling en spelregels	· Nadere uitwerking van de spelregels voor de samenwerking binnen de RES West-Overijssel; · Hierin de gemeentelijke autonomie te verankeren	Samenwerking	In de concept-RES staat "In het kader van de RES 1.0 zal een strategie worden ontwikkeld voor de uitvoering die recht doet aan deze sturingsfilosofie en die tegelijk borg staat voor een efficiënte en slagvaardige uitvoering van taken op (sub-)regionaal niveau."(pag.26) De sturingsfilosofie is gebaseerd op de opbouw vanuit de gemeenten. In het kader van de uitwerking van "sturing en samenwerking" zal in de RES 1.0 hier nadere uitwerking aan worden gegeven. Reflectie: motie oppakken en spelregels nader uitwerken voor de RES 1.0	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor volvoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.
Olst-Wijhe	Gelijke grondslagen voor leges en OZB voor zonnevelden en windparken	Het uitvoeren van een verkenning in hoeverre binnen de RES West-Overijssel er gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden inzake grondslagen voor leges en OZB voor zonnevelden en windparken	Samenwerking	De hoogte van leges is alleen toegestaan voor de direct aan de vergunning toe te rekenen kosten. Dit moet aantoonbaar zijn en de opbrengst uit de leges mag de totale kosten niet overtreffen. Omdat de kostenstructuur verschilt kan de hoogte van de leges verschillen. De bepaling van de OZB is, binnen wettelijke kaders, een eigenstandige verantwoordelijkheid van de gemeente. De motie doelt op het creëren van een gelijk speelveld voor (de aanvragers van) zonnevelden en windparken. Tegelijk moet worden vastgesteld dat de bepaling van de marktwaarde van zonneparken en windparken kan verschillen per type en per locatie. Landelijk wordt steeds meer kennis verzameld over deze marktbeplanning en het lijkt niet zinvol om hierover op het niveau van West Overijssel specifieke afspraken over te maken. Wel is er landelijk informatie beschikbaar over duurzame alternatieven in lokale heffingen. zie ook: https://vng.nl/nieuws/inventarisatie-duurzame-lokale-heffingen Reflectie: motie niet oppakken en aan te geven dat de landelijke ontwikkelingen over de grondslagen voor waardering van zonne- en windparken nauwellettend worden gevolgd.	ja	OP leges en OZB is conform de reflectie geen vervolgactie op ondernomen.
Olst-Wijhe	Standaard begrippenlijst	Tot het opstellen en invoeren van een standaard begrippenlijst; In ieder geval het begrip "energie neutraal" op te nemen in deze begrippenlijst; In ieder geval het begrip "lokaal eigendom" op te nemen in deze begrippenlijst; In ieder geval het begrip "participatie" op te nemen in deze begrippenlijst; De gemeenten binnen RES West-Overijssel te verzoeken hun bod te configureren met de standaardbegrippen binnen de RES West-Overijssel.	Samenwerking	De verschillende werkgroepen werken in het kader van de RES 1.0 de verschillende begrippen uit. Hierbij wordt ook zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de landelijke hantering van deze begrippen. In de RES 1.0 zal een begrippenlijst worden overgenomen die meegenomen kan worden als onderdeel van de besluitvorming. Reflectie: motie oppakken	ja	De begrippenlijst zal volgen bij de RES 1.0 en nog niet bij het Hoofdlijnenakkoord.
Olst-Wijhe	Reactie wensen en bedenkingen	Reacties op de wensen en bedenkingen zo snel mogelijk, toch in elk geval vóór 1 oktober vanuit de stuurgroep terug te koppelen; Hierin een bundeling te maken van alle reacties op wensen en bedenkingen in de regio en die onder de volksvertegenwoordigende organen te verspreiden.	Wensen en bedenkingen	De concept beantwoording van de wensen en bedenkingen zal op 25 september behandeld worden in het bestuurlijk platform en daarna worden verzonden naar de Colleges van B&W, DB-en en GS. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens om de beantwoording voor 1 oktober te verspreiden. Reflectie: motie oppakken	ja	Deze actie is uitgevoerd. De Colleges van B&W, GS en DB'en hebben de moties beantwoord, resp. het overzicht met relectie doorgestuurd aan de gemeenteraden, provinciale staten en AB'en

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Olst-Wijhe	onderzoek effecten laagfrequent geluid windturbines in RES West Overijssel	Onafhankelijk onderzoek naar effecten van laagfrequent geluid van windturbines op omwonenden van windparken die ontwikkeld worden in de RES West Overijssel.	Windenergie	Er is een bestaand onafhankelijk Expertisecentrum Windenergie, zie ook: https://www.rivm.nl/windenergie/expertisenetwerk-windenergie Het lijkt niet opportuun om specifiek voor de RES West Overijssel hiernaar onderzoek te doen. Wel zal in het geval van concrete projecten een Milieueffectrapportage noodzakelijk zijn waarin het aspect van laagfrequent geluid zal worden meegenomen. Reflectie: motie niet oppakken maar aansluiten bij de landelijke kennisinstellingen en in het geval van concrete projecten hier specifiek onderzoek naar doen.		geen verwijzing naar het hoofdlijnenakkoord
Olst-Wijhe	Maximaal benutten zon op dak van (agrarische) bedrijven	Onderzoek naar een aantrekkelijk zakelijk model die (agrarische) ondernemers stimuleert dakoppervlak maximaal vol te leggen met zonnepanelen op te nemen in de RES West Overijssel	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor volcoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.
Ommen	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opstellen van de onderzoeksvraag naar een regionaal energiebedrijf in ieder geval de bestaande Overijsselse energie coöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht met een focus op elektriciteit; Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van de landelijke koepel en belangenvereniging 'Energie Samen'.	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.
Ommen	Bundelen reacties	Reacties op de wensen en bedenkingen zo snel mogelijk, toch in elk geval vóór 1 oktober vanuit de stuurgroep terug te koppelen; Hierin een bundeling te maken van alle reacties op wensen en bedenkingen in de regio en die onder de volksvertegenwoordigende organen te verspreiden.	Wensen en bedenkingen	De concept beantwoording van de wensen en bedenkingen zal op 25 september behandeld worden in het bestuurlijk platform en daarna worden verzonden naar de Colleges van B&W, DB-en en GS. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens om de beantwoording voor 1 oktober te verspreiden. Reflectie: motie oppakken	ja	Deze actie is uitgevoerd. De Colleges van B&W, GS en DB'en hebben de moties beantwoord, resp. het overzicht met relectie doorgestuurd aan de gemeenteraden, provinciale staten en AB'en
Ommen	Verduurzamen op én onder het dak	Om met de samenwerkende overheden en bovengenoemde partijen in de Regio Zwolle, in het bijzonder VNO-NCW en de Omgevingsdienst IJsselland, een regionale verduurzamingsaanpak voor bedrijven en huishoudens met het oog op zowel 'zon op dak' alsook energiebesparing op te stellen	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor volcoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.
Provincie	Toepassing afwegingsvierkant	* de kansen voor “energiegebieden” zijn besproken: dat zijn gebieden waarbij grootschalige vraag en aanbod van duurzame energie samenkomen; * door “meer regie te voeren” waar projecten komen, kan beter worden aangesloten op de beschikbare netwerkcapaciteit. Tevens biedt dat de mogelijkheid om een “energietransitie-dashboard” te maken waarop een planning met concrete projecten staat en de voortgang wordt gerapporteerd;	Electriciteit	Monitoring van de RES is een onderdeel van de uitwerking in de RES1.0 De suggestie om met een energietransitie-dashboard te werken voor de uitvoering van de RES 1.0 en later is de moeite waard om uit te werken. Reflectie: beantwoording overnemen en de mogelijkheden voor een dashboard in de RES 1.0 uit te werken mede in relatie tot de inspanningen die hiervoor bij het NPRES worden gedaan.	ja	In het hoofdlijnenakkoord is in 2.1 een streven naar een regionale mix opgenomen en zijn afspraken gemaakt voor het proces naar de RES 2.0. De uitwerking hiervan zal het gehele afwegingskader raken.

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Provincie	Lokaal eigendom	<p>* wij onderkennen de constatering van Provinciale Staten dat de definitie van “lokaal eigendom” voor de Overijsselse RESregio's nader ontwikkeld moet worden. Dit willen we in de twee RES- regio's uitwerken en in samenhang brengen met het belang dat u hecht aan “draagvlak, betrokkenheid en participatie”;</p> <p>* bij voorkeur willen we komen tot een “definitie en werkwijze voor lokaal eigendom” die ook elders (landelijk) wordt gehanteerd;</p> <p>* provinciale Staten hebben verzocht om lokale duurzame energiecoöperaties te ondersteunen met “modellen” en “standaarden” om invulling te geven aan het lokaal eigendom. Oproep is om te voorkomen dat keer op keer het wiel opnieuw uitgevonden hoeft te worden.</p>	Lokaal Eigendom	<p>Zoals vermeld in de concept-RES gaan we binnen de RES West-Overijssel het komende half jaar het uitgangspunt van het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom verder uitwerken. Deze uitwerking wordt voorbereid in de werkgroep Lokaal Eigendom, waarin ook leden van RES Twente en NEO zitting hebben. Onderdeel van deze uitwerking is te komen tot gezamenlijk gedragen definities op het hoe en wat van lokaal eigendom, inclusief hoe dit vastgelegd kan worden in beleidskaders. De energiecoöperaties van West-Overijssel zijn nauw betrokken bij dit onderzoek en hen is gevraagd om met een afvaardiging zitting te nemen in de werkgroep. Onderdeel van het onderzoek is het bepalen wat energiecoöperaties nodig hebben om invulling te geven aan het lokaal eigendom.</p>	ja	<p>Binnen het project Lokaal Eigendom is onderzocht en uitgewerkt wat we in RES West-Overijssel verstaan onder lokaal eigendom. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030. Lokaal eigendom wil zeggen dat lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven gezamenlijk (mede) eigenaar zijn van zon- of windprojecten. Samen met NEO, NMO en de provincie wordt gewerkt aan de samenwerking tussen en versterking van de lokale energie-initiatieven. In het Plan van Aanpak Lokaal Eigendom bij de RES 1.0 is de rol- en taakverdeling ten aanzien van die ondersteuning van lokale energie-initiatieven verder uitgewerkt.</p>
Provincie	Participatie	<p>* een “gebiedsgerichte participatie”, waarbij inwoners, bedrijven en organisaties betrokken worden aan de hand van concrete projecten in een voor hen herkenbaar gebied. Denk aan een de schaal van een (stads)wijk, buurtschap of dorp;</p> <p>* het “gebruikmaken van de creatieve sector” waarbij nieuwe technologieën, online én offline, worden benut. Wij zien kansen voor digitale visualisaties ten behoeve van plan- en besluitvorming, hiermee is in de voorgaande fase ook succesvolle ervaring opgedaan;</p> <p>* voortbouwen op de “lessen uit verleden en van anderen”: in lijn met de recente oproep in de Tweede Kamer om kennis en ervaring over participatie tot nu toe, ook te benutten in het vervolgproces. Hier zien wij ook mogelijkheden om te leren van andere regio's en onze ervaringen elders te delen;</p> <p>* op voorhand “helderheid geven waar geparticipeerd kan worden en waar niet”. Dit vinden we een waardevol punt. Door deze helderheid vooraf, kan teleurstelling achteraf worden voorkomen. Streven naar een inhoudelijk evenwichtige “afspiegeling” van deelnemers bij de participatie. Zo kan worden voorkomen dat de “bekende gezichten” het proces domineren. Inzet is om alle argumenten in het participatie-races aan bod te laten komen;</p> <p>* aandacht schenken aan de “bestuurlijke participatie” naast de “maatschappelijke participatie”. Voor volksvertegenwoordigers én dagelijks bestuurders, is het RES-proces óók een unicum. In het vervolg van dit proces, dat we gezamenlijk zullen doorlopen, geven we aandacht aan de verschillende posities en rollen. In West Overijssel is daar al een eerste stap in gezet met de RSAB-werkgroep. Ook kijken we naar de beste aanpak. Over het meten van de effecten en resultaten daarvan, zijn we op dit moment bijvoorbeeld in gesprek met het ministerie van BZK</p>	Participatie	<p>Reflectie: motie oppakken en samen met energiecoöperaties het streven naar lokaal eigendom verder uit te werken.</p> <p>De beantwoording van de wensen en bedenkingen van PS op participatie ligt in de lijn van de wijze waarop naar de RES 1.0 vorm gegeven wordt aan dit thema. Inwonerparticipatie is aan de gemeenten in de RES-regio.</p> <p>* Het is dus ook aan de gemeenten om de participatie voor projecten op te pakken en in te richten, al niet via een gebiedsgerichte aanpak. Veel gemeenten hebben overigens al uitgebreide participatietrajecten doorlopen, waarbij in veel gemeenten de gesprekken per dorp, buurtschap of wijk gevoerd zijn.</p> <p>* Het gebruik van visualisaties kan inderdaad helpend zijn. Als gemeenten daar behoefte aan hebben kan er op regionaal niveau gekeken worden of dergelijke visualisaties voor elke gemeente beschikbaar kan worden gesteld.</p> <p>* Een van de doelstellingen van de werkgroep Participatie is om kennis en ervaringen van de samenwerkingspartners op het gebied van inwonerparticipatie met elkaar te delen. Zo kunnen we lessen leren en die lessen gebruiken in het vervolgtraject. Ook zal in het ontwikkelproces volop inspiratie van buiten worden gehaald voor zowel ambtenaren, bestuurders als volksvertegenwoordigers, met name over projectparticipatie en lokaal eigendom.</p> <p>* Het is aan de gemeenten om het verwachtingsmanagement voor participatietrajecten te regelen. De menukaart participatie die i.s.m. RES Twente en de provincie is gemaakt helpt daarbij en dat geldt zeker ook voor de volksvertegenwoordigers die kaders mee willen geven aan de inwonerparticipatie in hun gemeente, provincie of waterschap.</p> <p>* In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 is veel aandacht voor de “bestuurlijke participatie”. De werkgroep RSAB speelt hier een belangrijke rol in.</p> <p>Reflectie: aan te sluiten bij de beantwoording van GS op dit onderdeel</p>	ja	<p>In doelstelling 2.5 in het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat we regionaal afspreken dat we een gebiedgerichte en grensontkennende aanpak nastreven voor de realisatie van windmolens en grootschalige zonneparken, die gebord wordt in het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid. De precieze invulling van die aanpak is aan de gemeenten. De werkgroep Participatie organiseert periodiek de ParticipatieTafel voor duurzaamheidsambtenaren en participatie- en communicatieadviseurs in de RES West-Overijssel. Doel is om ervaringen en kennis ten aanzien van participatie met elkaar te delen. De bijeenkomst van deze ParticipatieTafel half maart staat in het teken van de vraag wat gemeenten de komende periode aan ondersteuning nodig hebben op het gebied van participatie en hoe we de kennisdeling op dit thema na de RES 1.0 verder vorm willen geven.</p>

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Provincie	Toepassing afwegingsvierkant	Tijdens de commissiebehandeling is door Provinciale Staten aandacht gevraagd voor met name 'ruimtelijke kwaliteit' en 'maatschappelijke kostenefficiëntie'. Daarbij is een verbinding gelegd met het vraagstuk van schaarste op het elektriciteitsnet. De volgende punten zijn aan bod gekomen: * de wens om "verrommeling" van het landschap tegen te gaan. Een veelheid aan kleine(re) duurzame projecten her en der, kan leiden tot een rommelig landschappelijk beeld. Daarover zijn zorgen geuit. In de commissiebehandeling is meermaals aandacht gevraagd om de ruimtelijke effecten van initiatieven in hun onderlinge samenhang te bekijken; * in het verlengde van voorgaande is expliciet benoemd het "over gemeentegrenzen heen kijken" om de bovenlokale ruimtelijke afweging te kunnen maken. In de commissiebehandeling is gesteld dat de Concept RESsen op dit moment, begrijpelijkerwijs, nog te veel een verzameling van losse gemeentelijke plannen zijn; * er is aandacht gevraagd voor de mogelijkheden van "clustering van wind en zon", onder meer langs infrastructuur. Gewezen is op de vele kansen om opgaven ook samen te brengen, zoals sociaal, economisch, ecologisch, toeristisch;	Ruimtelijke kwaliteit	Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is een belangrijk aspect in het afwegingskader voor de RES. Om deze reden heeft de stuurgroep voorgesteld om parallel aan het lokale proces voor de aanwijzing van zoekgebieden een "inspiratiedocument" op te stellen waarin de ruimtelijke opgaven (o.a. veenweide, stikstof, klimaatopgave, mobiliteit, wonen, etc.) onder de loep worden genomen. Ook zal er vanuit systeemefficiëntie een analyse gemaakt worden die aanleiding kunnen vormen om de energiemix tussen zon en wind in de concept RES te toetsen. Dit wordt vertaald in een analyse die kan dienen als input voor gemeenten en mogelijk aanleiding vormt om de (gemeentelijke) opgave in de concept RES aan te vullen en/of te herzien. Over het inspiratiedocument voeren we in subregionaal en regionaal verband het goede gesprek. Onderdeel hiervan is het gesprek tussen gemeenten over clustering van windturbines. Reflectie: aan te sluiten bij de beantwoording van GS op dit onderdeel en te verwijzen naar het opstellen van het inspiratiedocument onderdeel ruimtelijke kwaliteit dat zal dienen als input voor het gemeentelijk proces zoekgebieden.	ja	In hoofdlijnenakkoord onder 2.3 bij de meekoppelkansen. Dit wordt uitgewerkt in RES 1.0, met voorbeelden in het inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit
Provincie	Toepassing afwegingsvierkant	* tenslotte is doorgesproken over de positie en rol van Provinciale Staten in relatie tot de geuite wens tot meer regie en sturing. Wij hebben er tijdens de commissiebehandeling op gewezen dat de provincie als RES-partner participeert binnen de twee RESregio's. Aldaar zullen wij de voorliggende wensen en bedenkingen inbrengen. Wij zijn positief over het constructieve verloop tot nu toe en zien de nadere gesprekken vol vertrouwen tegemoet. Echter, mocht het in een later stadium opdoortuun zijn, dan zal Provinciale Staten een rol en verantwoordelijkheid hebben om aanvullende sturing toe te passen.	Samenwerking	Uitgangspunt in de RES is een vorm van "horizontale samenwerking met behoud van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle bestuursorganen". Dit betekent dat gestreefd wordt naar een zo breed mogelijk bestuurlijk draagvlak voor de strategie en dat de inbreng vanuit alle bestuursorganen gelijkwaardig is. Tegelijk heeft ieder bestuursorgaan een eigenstandige verantwoordelijkheid en daarbij passende bevoegdheden en instrumenten. In de startnota is hiertoe een escalatiemodel vastgesteld. Hierin is, na eerst alles in het werk te stellen om tot overeenstemming te komen, voorzien in het inzetten van de sturingskracht door de provincie. Reflectie: beantwoording GS overnemen	ja	De governance zoals vastgelegd in de Startnota blijft gehandhaafd. Op verzoek van de werkgroep RSAB is de besluitvorming voor de RES 1.0 in twee rondes georganiseerd (Hoofdlijnenakkoord en definitieve RES 1.0) waardoor het belang van bestuurlijk draagvlak bij de gemeenteraden, provinciale staten en AB'en is onderstreept.
Raalte	geen	besproken in de commissie geen moties			ja	
Staphorst	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opstellen van de onderzoeksvraag naar een regionaal energiebedrijf in ieder geval de bestaande Overijsselse energie coöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht met een focus op elektriciteit; Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van de landelijke koepel en belangenvereniging 'Energie Samen'.	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.
Staphorst	Vraag en aanbod met zon en wind	Gelijktijdig met de realisatie van wind en zon het probleem van vraag en aanbod op te lossen	Opslag en opwek	Het in balans brengen van vraag en aanbod in de opwek van elektriciteit is een cruciaal vraagstuk. Tegelijk is het realiseren van opslagmogelijkheden met zo min mogelijk energetisch verlies een groot technologisch en financieel vraagstuk. De haalbaarheid van de diverse mogelijkheden voor opslag zullen ook landelijk verder worden verkend en deze zullen nauwgezet worden gevolgd door de RES West Overijssel. Of dit zich al laat vertalen in ruimteclaims is maar de vraag. Reflectie: motie oppakken met dien verstande dat de kennis en ontwikkelingen rond opslag nauwgezet zullen worden gevolgd en waar mogelijk zullen nieuwe inzichten hierbij worden verwerkt in de RES 1.0	ja	Met de knoppen voor Maatschappelijke kosten is in het hoofdlijnenakkoord in 2.4 aan gemeenten inspiratie geboden om te komen tot minder maatschappelijke kosten. Tevens is een streefgetal voor een regionale mix opgenomen.

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Staphorst	Verduurzamen op én onder het dak	Om met de samenwerkende overheden en bovengenoemde partijen in de Regio Zwolle, in het bijzonder VNO-NCW en de Omgevingsdienst IJsselland, een regionale verduurzamingsaanpak voor bedrijven en huishoudens met het oog op zowel 'zon op dak' alsook energiebesparing op te stellen	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor voldoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.
Steenwijkerland	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opstellen van de onderzoeksvraag naar een regionaal energiebedrijf in ieder geval de bestaande Overijsselse energie coöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht met een focus op elektriciteit; Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van de landelijke koepel en belangenvereniging 'Energie Samen'.	Energiebedrijf	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.
Steenwijkerland	Lokaal eigendom	Duidelijke kaders voor het begrip "lokaal eigendom" uit te werken, Bij de uitwerking naar de RES 1.0 in te zetten op 50% als ondergrens en 100% als streven voor lokaal eigendom.	Lokaal Eigendom	In de concept-RES is het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom als doelstelling opgenomen. In die zin is het een ondergrens. In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 werken we deze doelstelling verder uit en onderzoeken we de diverse mogelijkheden, inclusief voor- en nadelen van elke variant. Dit doen we in nauw overleg met de energiecoöperaties. Ook onderzoeken we hoe gemeenten lokaal eigendom kunnen vastleggen in hun beleid. Onderdeel van dit traject is ook een onderzoek naar de mogelijkheden om het streven naar lokaal eigendom in de RES 1.0 op een hoger percentage (bijvoorbeeld 100%) te zetten en het bestuurlijke draagvlak daarvoor. Om die reden is het niet verstandig om nu al uit te gaan van 100%, omdat de randvoorwaarden en het draagvlak om dit waar te kunnen maken nog onvoldoende scherp zijn. Reflectie: motie niet oppakken en onderzoek doen naar mogelijkheden minimaal 50% lokaal eigendom, inclusief de mogelijkheden en het draagvlak voor een hoger streefpercentage in de RES 1.0.	ja	Binnen het project Lokaal Eigendom is onderzocht en uitgewerkt wat we in RES West-Overijssel verstaan onder lokaal eigendom. Lokaal eigendom wil zeggen dat lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven gezamenlijk (mede) eigenaar zijn van zon- of windprojecten. Mogelijkheid om het streven naar 100% lokaal eigendom in de RES 1.0 op te nemen is onderzocht en daar was niet voldoende draagvlak voor. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030 en dat gemeenten lokaal kunnen streven naar een hoger percentage lokaal eigendom.

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Steenwijkerland	Onvoldoende netwerkcapaciteit	<p>* Het Rijk bij de vormgeving van opvolger van de landelijke subsidieregeling voor hernieuwbare energie, rekening houdt met tijdige realisatie van voldoende capaciteit op het netwerk.</p> <p>* Het Rijk samen met de netwerkbeheerders nadrukkelijk kijken naar problemen die de reserveringsclaims van grote partijen. In gebieden met schaarse netwerkcapaciteiten, opleveren voor kleinere initiatieven van onderaf die voor draagvlak en burgerparticipatie van groot belang zijn voor het welslagen van de energietransitie.</p> <p>* De hier geplaatste bedenkingen bij de reserveringsclaims meestuur bij het indienen van het concept- RES WO En deze met kracht in het verdere proces van de RES 1.0 bij de bestuurstafel RES WO naar voren brengt.</p> <p>* Te pleiten bij de netwerk beheerders over meer transparantie en afspraken over netwerk reserveringen, en deze via de bestuurlijke lijn in de gemeenteraden, waar een beperkte netcapaciteit zich voordoet, te delen.</p> <p>* Meer in te zetten op afstemming op maat, tussen gemeenten, netwerkbeheerders en Rijk zodat lokale inactieven die op draagvlak kunnen rekenen ook daadwerkelijk op korte termijn gerealiseerd kunnen worden, Onder andere door tijdig met investeringen voor uitbreiding van netwerkcapaciteit te starten en claims van grote bedrijven die niet op draagvlak mogen rekenen niet te verlengen. De vrijgekomen capaciteit kan worden toegekend aan initiatieven die wel over draagvlak beschikken.</p>	Netwerk	<p>Het toekomstbestendig maken van het elektriciteitsnetwerk is van cruciaal belang voor de energietransitie. Hier zijn grote investeringen mee gemoeid. Vandaar dat gezocht wordt naar zo kosteneffectief mogelijk inrichten van de mogelijkheden voor opwek. In de ontwikkeling naar de RES 1.0 is voorzien in een intensivering van het overleg van de netwerkbeheerbedrijven en de gemeenten over de huidige en te verwachten initiatieven en locaties. Via de provincie vindt er tevens afstemming plaats met Tennet als beheerder van het hoogspanningsnet. In de concept RES is een eerste analyse gemaakt die verder verdiept zal worden naar de RES 1.0 Mede met het oog op lokaal eigendom is het wenselijk dat de (toekomstige) capaciteit op het net al bij voorbaat is gereserveerd voor de grote bedrijven. Binnen de huidige regelgeving zijn de sturingsmogelijkheden op reserveringen voor initiatieven echter zeer beperkt. In het kader van NPRES zal nadere studie over de aanpassing van regelgeving nodig zijn. Tevens zal moeten worden onderzocht in hoeverre criteria die betrekking hebben op lokaal draagvlak in deze toekomstige regelgeving kan worden opgenomen. De ervaringen hiermee worden regionaal en landelijk nauwlettend gevolgd.</p> <p>Reflectie: motie oppakken met dien verstande dat in de RES 1.0 hierop, in afstemming met landelijke ontwikkelingen, vervolgstappen op gezet kunnen worden.</p>	ja	<p>Met de knoppen voor Maatschappelijke kosten is in het hoofdlijnenakkoord in 2.4 aan gemeenten inspiratie geboden om te komen tot minder maatschappelijke kosten. Tevens is een streefgetal voor een regionale mix opgenomen.</p> <p>Daarnaast is de afspraak gemaakt om samen met de netbeheerders invulling te geven aan integraal plannen, zodat de realisatie van de benodigde en aangegeven plannen vanuit gemeente beter worden afgestemd met de Investeringsplannen van de netbeheerders.</p>
WDO Delta	geen	geen moties			ja	
Zwartewaterland	Onderzoek Regionaal Energiebedrijf	<p>Bij het opzetten en uitvoeren van een onderzoek naar een regionaal energiebedrijf de bestaande Overijsselse energiecoöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht;</p> <p>Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van Energie Samen.</p>	Lokaal Eigendom	<p>De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESverband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf.</p> <p>Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.</p>	ja	<p>Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.</p>
Zwartewaterland	Vraag en aanbod Zon en Wind.	<p>Gelijktijdig met de realisatie van wind en zon het probleem van vraag en aanbod op te lossen</p>	Opslag en opwek	<p>Het in balans brengen van vraag en aanbod in de opwek van elektriciteit is een cruciaal vraagstuk. Tegelijk is het realiseren van opslagmogelijkheden met zo min mogelijk energetisch verlies een groot technologisch en financieel vraagstuk. De haalbaarheid van de diverse mogelijkheden voor opslag zullen ook landelijk verder worden verkend en deze zullen nauwgezet worden gevolgd door de RES West Overijssel. Of dit zich al laat vertellen in ruimteclaims is maar de vraag.</p> <p>Reflectie: motie oppakken met dien verstande dat de kennis en ontwikkelingen rond opslag nauwgezet zullen worden gevolgd en waar mogelijk zullen nieuwe inzichten hierbij worden verwerkt in de RES 1.0</p> <p>Reflectie: deze motie betreft het lokale communicatieplan en het is aan de gemeente Zwartewaterland om deze motie te beantwoorden.</p>	ja	<p>Wij blijven de ontwikkelingen van opslag volgen. Het volgen van de pilots waterstof in onder 3.3 opgenomen in het hoofdlijnenakkoord.</p>
Zwartewaterland	Regionale Energiestrategie samen met onze inwoners	<p>Om in Zwartewaterland voor uiterlijk 1 oktober 2020 een RES communicatie- en participatieplan te maken die beschrijft wanneer en hoe onze inwoners en hun volksvertegenwoordigers ruimschoots en divers betrokken zullen worden bij de totstandkoming van de RES 1.0.</p> <p>Het RES communicatie- en participatieplan te delen met de gemeenteraad</p>	Participatie		nee	<p>lokale beantwoording van de motie</p>

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Zwartewaterland	gezamenlijke aanpak Energiebesparing en Zon op dak in de regio	Om met de samenwerkende overheden en bovengenoemde partijen een regionale verduurzamingsaanpak voor bedrijven met oog op zowel 'zon op dak' als gelijktijdige energiebesparing op te stellen	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor voldoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.
Zwolle	Vooruitkijken mét energiecoöperaties	Bij het opzetten en uitvoeren van een onderzoek naar een regionaal energiebedrijf de bestaande Overijsselse energiecoöperaties te betrekken; In het in de concept-RES aangekondigde onderzoek naar een regionaal energiebedrijf een optie te verkennen van een regionaal warmtebedrijf én een optie van een regionale organisatie die energiecoöperaties versterkt in hun realisatiekracht; Bij de resultaten van het onderzoek een aanbeveling van (een vertegenwoordiging van) Overijsselse energiecoöperaties te voegen dan wel van Energie Samen.	Lokaal Eigendom	De energiecoöperaties zijn belangrijke partners in de energietransitie in West-Overijssel. Dat geldt zeker voor het thema lokaal eigendom en het onderzoek naar een lokaal of regionaal energiebedrijf. Daarom is de werkgroep die zich hiermee bezighoudt in overleg met de lokale energie-initiatieven in RESVerband om hen nauw te betrekken bij het onderzoek naar (de haalbaarheid van) een regionaal dan wel lokaal energiebedrijf. Onderdeel van het onderzoek is een verkenning op de rol van energiecoöperaties in zo'n lokaal of regionaal energiebedrijf. Reflectie: de motie oppakken en de lokale energie-initiatieven uitnodigen om met een afvaardiging deel te nemen aan de werkgroep.	ja	Drie vertegenwoordigers van energiecoöperaties nemen deel aan de werkgroep Lokaal Eigendom. Zij hebben een actieve bijdrage geleverd aan de verdere uitwerking van lokaal eigendom, doelstelling 2.6 uit het Hoofdlijnenakkoord en de laatste zinnen in de afspraak 3.1 over verkenning regionaal energiebedrijf.
Zwolle	Lokaal eigendom	Duidelijke kaders voor het begrip "lokaal eigendom" uit te werken, Bij de uitwerking naar de RES 1.0 in te zetten op 50% als ondergrens en 100% als streven voor lokaal eigendom.	Lokaal Eigendom	In de concept-RES is het streven naar minimaal 50% lokaal eigendom als doelstelling opgenomen. In die zin is het een ondergrens. In de ontwikkelfase naar de RES 1.0 werken we deze doelstelling verder uit en onderzoeken we de diverse mogelijkheden, inclusief voor- en nadelen van elke variant. Dit doen we in nauw overleg met de energiecoöperaties. Ook onderzoeken we hoe gemeenten lokaal eigendom kunnen vastleggen in hun beleid. Onderdeel van dit traject is ook een onderzoek naar de mogelijkheden om het streven naar lokaal eigendom in de RES 1.0 op een hoger percentage (bijvoorbeeld 100%) te zetten en het bestuurlijke draagvlak daarvoor. Om die reden is het niet verstandig om nu al uit te gaan van 100%, omdat de randvoorwaarden en het draagvlak om dit waar te kunnen maken nog onvoldoende scherp zijn. Reflectie: motie niet oppakken en onderzoek doen naar mogelijkheden minimaal 50% lokaal eigendom, inclusief de mogelijkheden en het draagvlak voor een hoger streefpercentage in de RES 1.0.	ja	Binnen het project Lokaal Eigendom is onderzocht en uitgewerkt wat we in RES West-Overijssel verstaan onder lokaal eigendom. Lokaal eigendom wil zeggen dat lokale inwoners en/of lokaal gewortelde bedrijven gezamenlijk (mede) eigenaar zijn van zon- of windprojecten. Mogelijkheid om het streven naar 100% lokaal eigendom in de RES 1.0 op te nemen is onderzocht en daar was niet voldoende draagvlak voor. In doelstelling 2.6 in het Hoofdlijnenakkoord is de regionale doelstelling opgenomen dat we streven naar minimaal 50% lokaal eigendom voor de projecten wind en grootschalige zon op land in 2030 en dat gemeenten lokaal kunnen streven naar een hoger percentage lokaal eigendom.
Zwolle	Regionale Energiestrategie samen met onze inwoners	Om in Zwolle voor uiterlijk 1 oktober 2020 een RES communicatie- en participatieplan te maken die beschrijft wanneer en hoe onze inwoners en hun volksvertegenwoordigers ruimschoots en divers betrokken zullen worden bij de totstandkoming van de RES 1.0. Het RES communicatie- en participatieplan te delen met de gemeenteraad.	Participatie	Reflectie: deze motie betreft het lokale communicatieplan en het is aan de gemeente Zwolle om deze motie te beantwoorden.	nee	lokale beantwoording van de motie
Zwolle	Versterken biodiversiteit en windmolens	In het definitieve RES bod concrete uitgangspunten mee te nemen om biodiversiteit te ontwikkelen in samenhang met de ontwikkeling van zonneparken en windmolens; In de bouwsteen 'Ruimtelijke kwaliteit' bij de ontwerpprincipes mee te nemen dat bij de ruimtelijke inpassing van zonneparken en windmolens mogelijkheden tot versterking van biodiversiteit meegenomen worden in de afweging.	Ruimtelijke kwaliteit	De kennis over biodiversiteit in de energietransitie en met name in relatie tot zonneparken is volop in ontwikkeling. Zie o.a. ook: https://rwsinnovateert.nl/innovaties/@206831/zon-natuur/ Ook wordt onderzoek gedaan naar de effecten van windmolens (met name op zee) op de biodiversiteit en vogels. Onderzoek laat zien dat zonnevelden, afhankelijk van de uitgangssituatie, de terreininrichting en het beheer, ecologische winst op kunnen leveren. Eenduidige, harde criteria zijn er nog niet. Reflectie: de motie over te nemen en in de RES 1.0 in het aspect ruimtelijke kwaliteit de (effecten) op de biodiversiteit op te nemen.	ja	In hoofdlijnenakkoord onder 2.3 bij de meekoppelkansen. Dit wordt uitgewerkt in RES 1.0, met voorbeelden in het inspiratiedocument Ruimtelijke Kwaliteit

Overzicht moties concept-RES versus Hoofdlijnenakkoord

gemeente, provincie, waterschappen	motie	kernpunten	thema	Reflectie	regionaal	Verwerking in het Hoofdlijnenakkoord
Zwolle	Verduurzamen op én onder het dak	Om met de samenwerkende overheden en bovengenoemde partijen in de Regio Zwolle, in het bijzonder VNO-NCW en de Omgevingsdienst IJsselland, een regionale verduurzamingsaanpak voor bedrijven met het oog op zowel 'zon op dak' als energiebesparing op te stellen op ontzorgen en versimpelen.	Zon op dak	In het kader van het programma Nieuwe Energie Overijssel (NEO) zijn op de aanpak van zon op dak bij bedrijven al diverse initiatieven ontplooid. Voorgesteld wordt dat in de samenwerking tussen de beide RES' en in Overijssel en het programma NEO besproken wordt hoe deze aanpak verankerd kan worden in de RES 1.0 VNO-NCW is al betrokken bij zowel NEO als de RES'en. De Omgevingsdienst IJsselland is betrokken bij de vergunningverlening en ook hiermee vindt afstemming plaats. Reflectie: motie oppakken	ja	In het Hoofdlijnenakkoord is in paragraaf 3.5 aangegeven dat de samenwerking in de RES wordt voortgezet met een accent op uitvoering naar sub-regionaal niveau. De afspraken in de governance uit de Startnota blijven staan. Samen met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt de projectorganisatie (en daarbij horende spelregels) nader uitgewerkt. Aandacht is gevraagd voor volcoende financiële middelen van het Rijk om de energietransitie uit te kunnen voeren.

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 663 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Tijdens het notaoverleg Klimaat en Energie op 3 december jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 193) is toegezegd vóór het volgende notaoverleg helderheid te geven over twee zaken rond de regionale energiestrategieën (RES'en):

1. de continuering van de ondersteuning van het RES-proces in het licht van de verkiezingen en de tijd die de formatie van een nieuw kabinet vraagt;
2. de deadline van de RES 1.0 in het licht van de participatieprocessen die nu in de regio's lopen.

Continuering van de ondersteuning van het RES-proces

De RES'en zijn een belangrijk onderdeel van het Klimaatakkoord (Kamerstuk 35 626). Via de RES'en wordt gewerkt aan 35 TWh aan duurzame energieopwekking op land via wind of zon in 2030. Deze plannen moeten draagvlak hebben en passen in het landschap en binnen de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk in 2030. Tevens wordt de bovengemeentelijke vraag en aanbod van de warmtebronnen in beeld gebracht. De RES'en leveren een inhoudelijke bijdrage aan de doelen van het Klimaatakkoord en doen dit ook op een vernieuwende wijze. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken vanuit de één overheid-gedachte vanuit gelijkwaardigheid samen aan de RES'en. Dat doen ze in nauwe samenwerking en afstemming met netbeheerders, energiecoöperaties, maatschappelijke organisaties en inwoners. Interactie en participatie spelen een belangrijke rol in de totstandkoming van de RES'en. In dat licht wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren van participatie. Uiteindelijk zijn het de gemeenteraden, provinciale staten en de algemeen besturen van de waterschappen die over de RES'en 1.0 besluiten.

Vanaf 1 juli (RES 1.0) gaan de regio's de realisatiefase in. Dat is een spannende fase voor het doelbereik. Decentrale bestuurders hebben in dat licht aangegeven dat de ondersteuningsstructuur (en het netwerk daaromheen) in veel regio's verloren dreigt te gaan als er op korte termijn geen helderheid komt over de verlenging van de financiële ondersteuning voor de 30 regio's en het Nationaal Programma (NP) RES. Besluitvorming door een nieuw kabinet komt daarvoor volgens hen te laat, omdat regio's vanaf 1 april a.s. hun organisaties gaan afbouwen als ze geen zekerheid hebben over een vervolg.

Tijdens het notaoverleg van 3 december jl. is ook door diverse leden van uw Kamer deze zorg uitgesproken.

NP RES is een gezamenlijk programma van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Als opdrachtgevende partijen van het Nationaal Programma hebben we over deze zorg gesproken. Daarbij is een sterk gezamenlijk bestuurlijk *commitment* uitgesproken om de ondersteuning te continueren, landelijk én in de regio's.

NP RES is een effectief programma met breed draagvlak bij overheden, sector en maatschappelijke organisaties. Continuering van NP RES, en daarmee de ondersteuning van de regio's, ligt daarom in de rede. De formele besluitvorming over de invulling daarvan is echter aan een volgend kabinet, in samenspraak met de decentrale overheden. Daarbij zal vooral gekeken worden naar de fase waarin de uitvoering van de RES'en in de periode 2022-2025 komt, en hoe de ondersteuning in dat licht effectief kan worden vormgegeven. Het kabinet zal zorgen dat besluitvorming daarover tijdig plaatsvindt, zodat continuïteit is geborgd.

De deadline van de RES 1.0

Op 1 juli 2021 moeten de RES'en 1.0 opgeleverd worden. Dit is een afspraak uit het Klimaatakkoord en een belangrijke mijlpaal op weg naar 2030. Tegelijkertijd zie ik dat er door zo'n datum druk op het proces ontstaat. Iets waar ik serieus naar heb gekeken. De mijlpaal van 1 juli betekent niet het einde van het traject. Het RES-traject kent een doorlooptijd tot 2030 en heeft een dynamisch karakter: de RES wordt elke 2 jaar geactualiseerd. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat op 1 januari 2025 alle te realiseren projecten planologisch zijn vergund zodat deze in aanmerking komen voor de SDE++. Hiertoe werken de RES'en van plannen op hoofdlijnen naar steeds concretere plannen.

De keuzes uit de RES 1.0 worden door de decentrale besturen verankerd in instrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie, provinciale verordening en de omgevingsplannen van gemeenten. Het instrument Programma uit de Omgevingswet kan ook gebruikt worden om de ambities van de RES door de overheden gezamenlijk, aangevuld met bijvoorbeeld de regionale netbeheerder, verder te concretiseren. Het instrument is zelfbindend voor iedereen die meedoet. Dat het proces van participatie niet ophoudt blijkt ook uit de eisen voor participatie die opgenomen zijn in de Omgevingswet. Ook na de vaststelling van de RES 1.0 zal participatie volop plaatsvinden bij de borging van de RES-plannen in de

instrumenten van de Omgevingswet én bij het verlenen van de Omgevingsvergunning.

Er staat veel tijdsdruk op het RES-proces vanwege de doelstellingen voor 2030 en 2050. Dit leidt tot spanning tussen tijd steken in participatie en besluitvorming én deadlines om voortgang te houden. De tijdsdruk zorgt voor energie en dynamiek maar moet niet ten koste gaan van de kwaliteit van besluitvorming en draagvlak. Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak zijn belangrijke pijlers in de RES'en.

Aan het begin van de coronacrisis kwamen er signalen uit de regio's dat er problemen ontstonden om een gedragen concept-RES te creëren vanwege het niet fysiek bij elkaar kunnen komen met inwoners en volksvertegenwoordigers om het gesprek te voeren over de RES. Op basis daarvan is toen de deadline voor de concept-RES verruimd naar 1 oktober 2020 (was 1 juli), en is de deadline van de RES 1.0 verruimd van 1 maart 2021 naar 1 juli 2021.

We hebben de afgelopen periode veel creativiteit gezien om zowel online als offline de betrokkenheid van inwoners bij de RES te vergroten. En volksvertegenwoordigers te betrekken bij de RES'en. Het onlangs gelanceerde leerplatform [Energieparticipatie.nl](https://energieparticipatie.nl) wordt goed bezocht. We zien dat de RES'en werk maken van het op nieuwe wijze betrekken van inwoners bij de RES door het organiseren van webinars, burgerfora, enquêtes etc. Dit als input voor de besluitvorming die in alle gemeenteraden, staten en algemeen besturen van waterschappen gaat plaatsvinden. We zien ook dat dit spanning oplevert met de deadline van 1 juli 2021. Het zou kunnen zijn dat deze participatieprocessen niet in alle regio's afgerond zijn als er over de RES 1.0 moet worden besloten.

Het kabinet hecht er, met de andere opdrachtgevers, echter aan om vast te houden aan de afspraken zoals we deze gemaakt hebben in het Klimaatakkoord. De datum van 1 juli 2021 blijft staan voor het aanleveren van de RES 1.0 door de bestuurlijk trekker van de RES-regio aan NP RES. De RES 1.0 is geen eindpunt, maar een belangrijke bestuurlijke mijlpaal in een langjarig proces richting 2030. Het participatieproces gaat daarna, bij de verankering van de RES in de instrumenten van de Omgevingswet, gewoon door. Net als het gesprek met volksvertegenwoordigers. Ook die gesprekken gaan na 1 juli door bij de verdere concretisering en uitwerking van de ambities met betrekking tot duurzame energie. Uiterlijk vanaf 1 juli 2021 starten alle regio's met de voorbereiding van de verankering van de RES in het eigen omgevingsbeleid via de instrumenten van de Omgevingswet en/of de Wet ruimtelijke ordening. Dit met het oog op de datum van

1 januari 2025 voor het afgeven van de Omgevingsvergunning die noodzakelijk is om in 2030 de 35 TWh gerealiseerd te hebben.

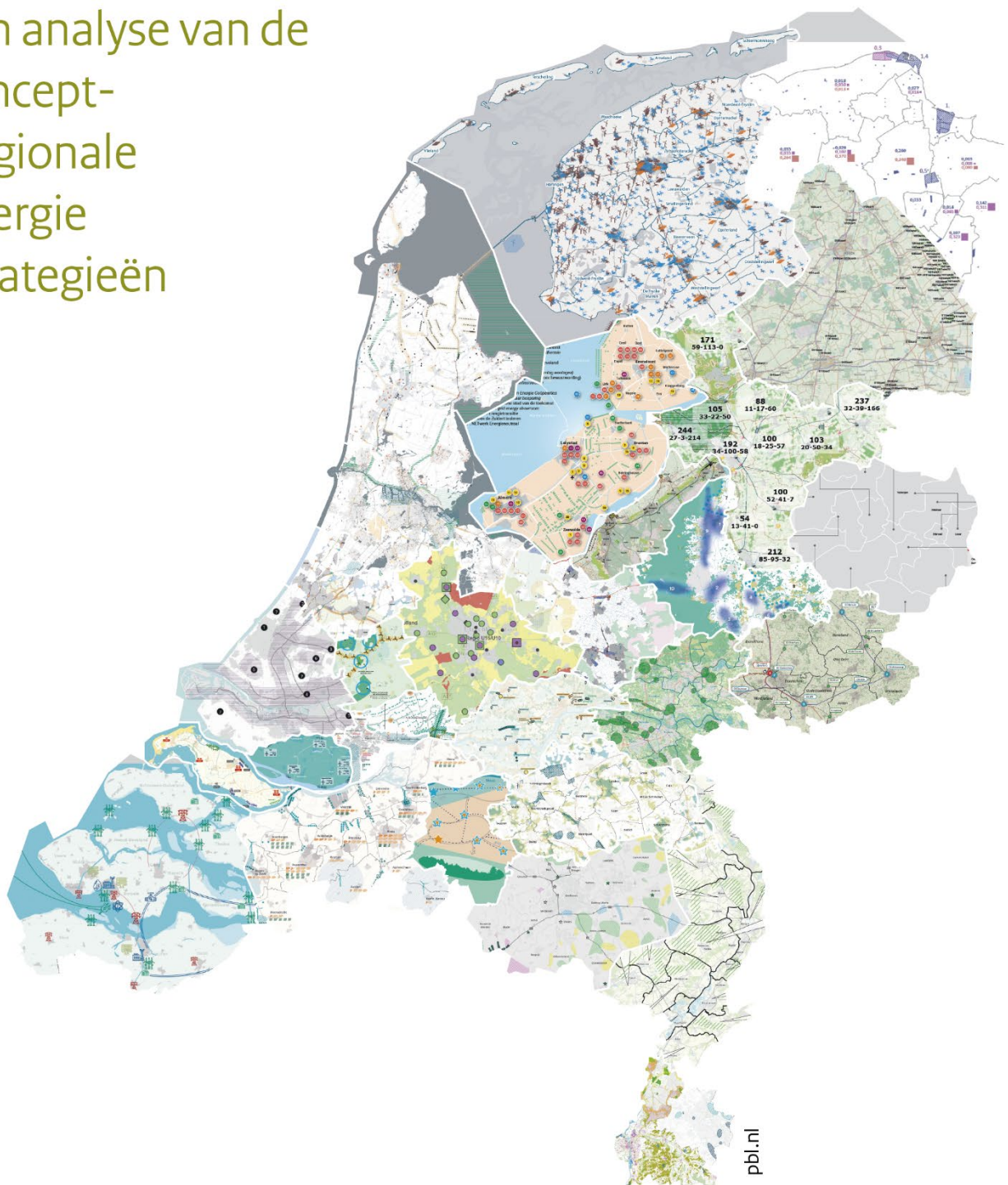
Op deze wijze behouden we het tempo dat nodig is voor 2030 voor zowel netbeheerders als initiatiefnemers van projecten én bieden we de mogelijkheid voor iets meer ruimte voor het staartje van zorgvuldige belangenafweging en participatie.

De minister van Economische Zaken en Klimaat,
B. van 't Wout



MONITOR CONCEPT-RES

Een analyse van de
concept-
Regionale
Energie
Strategieën



Colofon

MONITOR CONCEPT-RES

Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2021

PBL-publicatienummer: 4297

Contact

jan.matthijssen@pbl.nl

Auteurs

Jan Matthijssen, Anastasia Chranioti, Marloes Dignum, Hans Eerens, Hans Elzenga, Anton van Hoorn, Joost Tennekes, Martine Uyterlinde

Met medewerking van: Filip de Blois, Evert-Jan Brouwer, Folckert van der Molen, Jeroen Peters, Marianne van Zaanen, Nico Hoogervorst, Pieter Boot, Ton Dassen, Raymond de Niet (allen PBL), Jari Hoogstens, Nordin de Korte, Michael Duijn (GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Matthijssen et al. (2021), Monitor concept-RES, Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën, PBL-publicatienummer: 4297, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
Achtergrond en doel van de Monitor	4
Kwantitatief beeld	5
Het halen van de doelen in bredere context	6
Aanbevelingen	7
1 Inleiding	9
1.1 Monitor concept-RES	9
1.2 Reacties op de RES'en	9
1.3 Aanpak en afbakening	10
1.4 Leeswijzer	12
2 Het halen van het doel: kwantitatief beeld	13
2.1 Onzekerheden en afhankelijkheden voor het doelbereik	13
2.2 Nationaal totaal bod en variatie per regio	22
2.3 RES en de Klimaat- en Energieverkenning	26
2.4 Overige hernieuwbare elektriciteitsproductie	28
3 Kwalitatieve aspecten	30
3.1 Ruimtegebruik	30
3.2 Draagvlak	34
3.3 Netwerk	41
3.4 Regionale Structuur Warmte	46
4 Synthese	50
4.1 De RES-aanpak heeft al veel bereikt	50
4.2 Doelbereik bij realisatie concept-RES'en?	50
4.3 Uitwerking van de thema's vergt extra aandacht	52
4.4 Aanbevelingen vervolg RES-proces	55
Bijlage	57
Referenties	61

Samenvatting

Achtergrond en doel van de Monitor

De regionale energiestrategieën (RES'en) zijn ontwikkeld op grond van doelen voor 2030 uit het Klimaatakkoord (2019). De doelen van de RES zijn:

- 1) Een kwantitatief doel voor de regio's: uiterlijk in 2030 produceren de regio's gezamenlijk ten minste 35 TWh elektriciteit uit wind en grootschalige zon-PV-systemen op land.
- 2) Een procesdoel per regio: regio's stellen een Regionale Structuur Warmte (RSW) op waarmee zij regie nemen op de inzet van de bovenlokale warmtebronnen voor de gemeentelijke warmteplannen.

De inzet van de (energie)regio's is om tot een regionaal gedragen RES te komen samen met maatschappelijke partners, bedrijfsleven, overheden en inwoners. De RES is daarmee een instrument om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren¹. De RES is ook een manier om langjarige samenwerking tussen alle partijen in de regio te organiseren. De per 1 oktober 2020 aangeboden concept-RES'en vormen de eerste formele stap van de regio's richting de RES 1.0, die in juli 2021 wordt verwacht. Daarna volgt tweejaarlijks een actualisatie. Het ministerie van EZK heeft als formele opdrachtgever voor het Nationaal Programma RES het PBL in 2019 verzocht om als onafhankelijk instituut de voortgang van de RES'en te monitoren in de verschillende fases van hun ontwikkeling en uitvoering.

Deze Monitor concept-RES van het PBL dient een afgebakend doel. De Monitor brengt in beeld in hoeverre de doelstelling voor de opwekking van 35 TWh door middel van hernieuwbare elektriciteit uit wind op land en grootschalige zon-PV lijkt te kunnen worden bereikt in 2030 op basis van alle 30 concept-RES'en. Voor de monitoring van de voortgang bij de Regionale Structuur Warmte (RSW) is er geen nieuwe informatie die de bevindingen uit de tussentijdse analyse op de monitor verandert of verdiept. Voor de RSW beperkt de Monitor concept-RES zich daarom tot een beschrijving van de hoofdlijnen uit de tussentijdse analyse.

Op 1 oktober 2020 heeft het PBL een tussentijdse analyse gepubliceerd op basis van de 27 toen beschikbare voorlopige concept-RES'en. Deze Monitor levert daarop een kwantitatieve verdieping en beschrijft, voor alle dertig regio's samen, die eerdere bevindingen in context van recente ontwikkelingen rond de meer kwalitatieve thema's: ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie (het netwerk). Verder kijkt de Monitor met enkele aanbevelingen vooruit richting de Monitor RES 1.0. Deze Monitor concept-RES brengt in eerste instantie verslag uit aan de opdrachtgevers van de RES – de Unie van Waterschappen, de VNG, het IPO en de ministeries van BZK en EZK – het Nationaal Programma RES en aan de regio's. In tweede instantie beoogt de Monitor andere belanghebbenden bij het RES-proces te informeren rond de voortgang van de RES'en.

De 30 regio's hebben in korte tijd heel veel werk verzet met als resultaat onderbouwde strategieën met daarin alle gevraagde hoofdingrediënten. Daarbij wisten de regio's de afzonderlijke thema's goed te doordenken. De concept-RES'en zijn met een grote betrokkenheid van vooral professionals tot stand gekomen, en velen hebben intensief bijgedragen aan het debat. Die betrokkenheid en kunde zijn essentieel voor het vervolgproces.

¹ Zie <https://www.regionale-energiestrategie.nl>

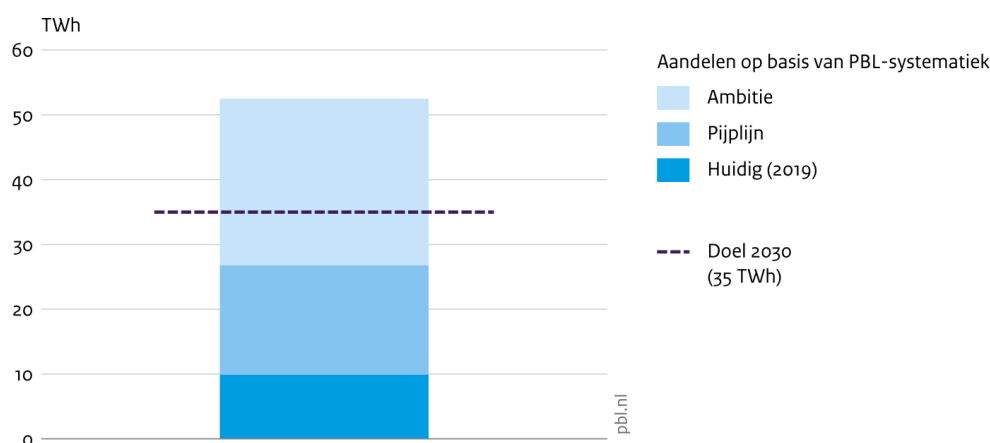
Kwantitatief beeld

In hun concept-RES'en laten de regio's grote bereidheid en ambitie zien om bij te dragen aan de doelen van het Klimaatakkoord. De regio's hebben de nationale opgave vanuit het Klimaatakkoord vertaald naar dertig verschillende regionale ambities met een eigen context en karakter. De optelsom van de regionale plannen levert een totaal bod op van 52,5 TWh (zie figuur 1). Dit bod vormt een goed vertrekpunt om in 2030 het doel van 35 TWh te kunnen halen, ook al bevindt concretisering van plannen zich in veel regio's nog in de beginfase en moeten er nog fundamentele keuzes worden gemaakt. De hoogte van het bod biedt de ruimte om in het besluitvormingsproces tot breed gedragen en weloverwogen keuzes te komen.

Het totale bod bestaat voor ongeveer de helft uit productie van hernieuwbare elektriciteit uit bestaande installaties (aandeel 'huidig') en uit projecten die mogelijk op korte termijn worden gerealiseerd (aandeel 'pijplijn'). De andere helft van het bod bestaat uit productie op basis van plannen die nog grotendeels concreet moeten worden gemaakt (aandeel 'ambitie').

Figuur 1

Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van concept-Regionale Energie Strategieën



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

De nadere kwantitatieve uitwerking in deze Monitor ten opzichte van de tussentijdse analyse laat zien wat de impact van kwantitatieve en kwalitatieve onzekerheden zou kunnen zijn op de realisatie van de plannen en projecten en daarmee op de waarschijnlijkheid van het halen van de doelen in 2030. Dat levert een inschatting voor de hernieuwbare elektriciteitsproductie in 2030 op met een bandbreedte van ongeveer 15 TWh (zie figuur 2), met aan de onderkant een productie van 31,2 TWh, aan de bovenkant 45,7 TWh, en een middenwaarde van 38,2 TWh. Of het doel van 35 TWh wordt gehaald is nog geen gegeven.

De bandbreedte rond de mogelijke realisatie is het gevolg van onzekerheid over hoeveel oude windturbines tot 2030 zullen worden verwijderd (sanering), de realisatiegraad van de pijplijnprojecten en regioplannen, en onzekerheden in de gebruikte rekenmethodiek. De onzekerheidsmarge in figuur 2 bevat ook een ruwe schatting van de impact van grote onzekerheden rond ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie in de plannen die nog grotendeels concreet moeten worden gemaakt (het aandeel ambitie).

De mate van doelbereik hangt niet alleen af van de hoogte van de biedingen maar vooral van de mate waarin regio's deze plannen kunnen concretiseren en daarna implementeren. Dat proces

staat grotendeels nog aan het begin. Voor de concretisering zijn de regio's afhankelijk van veel verschillende partijen. Die afhankelijkheden komen naar voren bij de analyse van het ruimtegebruik, het draagvlak en de energiesysteemefficiëntie, thema's die als afwegingskaders vooraf zijn meegegeven door het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën.

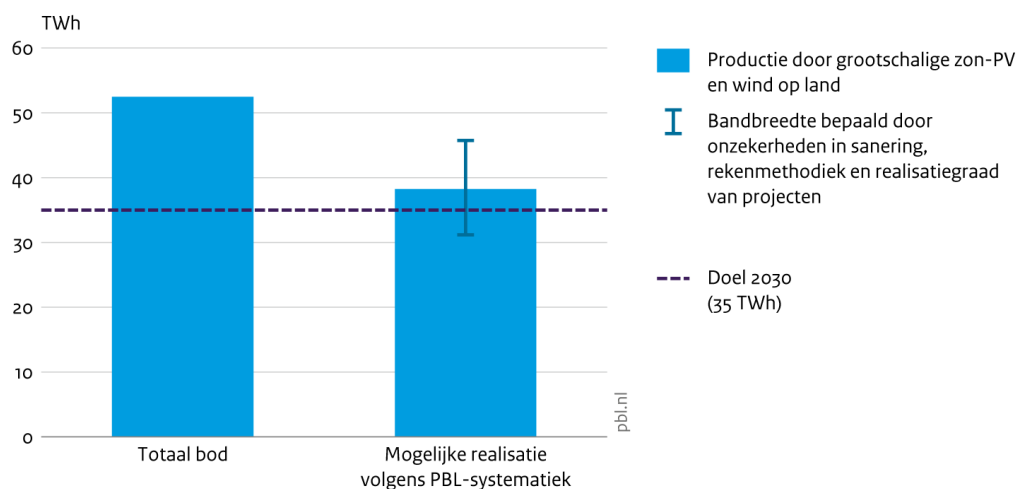
Een belangrijke onzekerheid is de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk. Na bestudering van de analyses van Netbeheer Nederland komt het PBL tot de inschatting dat, om het doel van 35 TWh te kunnen behalen, forse extra investeringen in het elektriciteitsnetwerk nodig zijn.

Beschikbaarheid van geschikte arbeidskrachten vormt daarbij mogelijk een extra knelpunt. Bij de voorziene ontwikkeling van het netwerk lijkt realisatie van de concept-RES'en aan de onderkant van de bandbreedte (31,2 TWh) haalbaar. Maar of dat echt zo is kan pas duidelijk worden bij nadere concretisering van de biedingen. Veel hangt namelijk af van de opbouw van het bod: de grootte en locatie van projecten en de verhouding tussen de elektriciteitsproductie uit zon en die uit wind.

Realisatie van de middenwaarde en bovenwaarde (38,2 TWh en 45,7 TWh) is qua beschikbare capaciteit nog onzekerder. Daarvoor luistert de opbouw van het bod heel nauw. Om de productie aan de bovenkant van de bandbreedte (45,7 TWh) te kunnen accommoderen op het netwerk vergt de meeste inspanning: verdere cijfermatige netwerkanalyses, afstemming tussen alle netbeheerders en met de regio's en het Rijk, en een duidelijke programmering richting een optimale (efficiënte) invulling.

Figuur 2

Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van concept-Regionale Energie Strategieën, 2030



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

Het halen van de doelen in bredere context

De realisatie van de kwantitatieve doelstelling staat niet los van een ruimtelijke uitwerking, het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak en proces en de impact op het energiesysteem. Bovendien hangen die meer kwalitatieve thema's sterk met elkaar samen. In de Monitor vragen we aandacht voor een aantal zaken met betrekking tot de thema's ruimte, draagvlak en energiesysteemefficiëntie, hun onderlinge interactie en de gevolgen ervan voor het halen van de nationale doelstelling.

- Verankering van de RES'en in het ruimtelijk juridische kader. Goede timing van de processen voor de juridische verankering van de RES'en en afstemming tussen gemeenten,

provincies en Rijk zijn van groot belang. Het moment waarop de Omgevingswet in werking zal treden speelt een rol bij de uitwerking van de RES'en en is daardoor van invloed op de mate van doelbereik.

- Ruimtelijke uitwerking en de relatie met draagvlak. Het is onzeker hoe de huidige veelal globale ruimtelijke afbakening van plannen voor het draagvlak uitpakt. Regio's hebben zeker aandacht voor participatie, maar in veel gevallen is participatie van bijvoorbeeld burgers pas in een later stadium voorzien. Hoe regio's de participatie bij projecten willen vormgeven is daarbij meestal nog niet duidelijk. Procesparticipatie lijkt daarbij ten minste zo belangrijk als financiële participatie.
- Netwerkefficiëntie en regiowensen. De voorkeuren van de regio's rond de productie van hernieuwbare elektriciteit blijken lang niet altijd het meest efficiënt voor het energiesysteem. Na een eerste ronde voor de concept-RES zijn de regionale netbeheerders een tweede ronde gestart waarbij in overleg met de regio's wordt gezocht naar biedingen die efficiënter zijn voor wat betreft het netwerk, en tegelijkertijd zo veel mogelijk aan de wensen van de regio tegemoet komen. Beperkingen met het oog op netwerkefficiëntie zorgen voor een extra maatschappelijke en bestuurlijke uitdaging. Het achteraf inperken van de keuzemogelijkheden die aan het begin zijn gegeven en waar regio's politiek veel in hebben geïnvesteerd, is een risico voor het draagvlak voor het hele proces.

Aanbevelingen

Nu de uitwerking is begonnen, worden de discussies over hoe regio's hun ambities vorm kunnen geven scherper. Dat is ook nodig om de RES'en concreter te maken op een voor zo veel mogelijk partijen acceptabele manier. Regio's treffen voorbereidingen om medio 2021 een evenwichtige en breed gedragen RES 1.0 te kunnen vaststellen, binnen de beperkingen van het tijdschema. Ze worden hierbij ondersteund door het Rijk, maatschappelijke partijen en koepels van overheden en bedrijven. Op basis van de analyse voor deze Monitor doen we enkele aanbevelingen voor het vervolproces van de RES'en, die ook bij het opstellen van de RES 1.0 kunnen worden meegenomen.

Leer van elkaar

Hoewel er grote verschillen zijn tussen de aanpak en mate van uitwerking van regio's, zijn er ook veel overeenkomsten. Van de 30 regio's is er een groep van 10 regio's die relatief veel ervaring heeft met de opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit zonne- en vooral windenergie. Voor de volgende fase is het van belang om te onderzoeken wat andere regio's kunnen leren van meer 'ervaren' regio's en vice versa over toepassingen rondom netwerk, ruimtegebruik, organisatievormen en draagvlak.

Houd de afstemming actief met andere bestuurlijke lagen en belangen

Het gevolg van de regionale aanpak kan zijn dat er voornamelijk gezocht wordt naar decentrale oplossingen. Voor een deel is dat juist de bedoeling, maar er zijn aspecten die ook op een bovenregionaal, nationaal of zelfs hoger bestuurlijk schaalniveau behartigd kunnen worden zoals rond landschap, natuur en milieu. In de uitwerking richting RES 1.0 en daarna moeten die meer overkoepelende aspecten ook meegewogen worden bij de inrichting van de decentrale aanpak. Dit vereist dat alle bestuurlijke lagen nog actiever betrokken zijn in het proces.

Organiseer burgerparticipatie

Om draagvlak te krijgen voor de uitvoering van plannen is het van belang dat zoekgebieden niet alleen technisch tot stand komen, maar het resultaat zijn van een politiek-maatschappelijke afweging. Laat burgers daar op het juiste moment, en zo concreet mogelijk, over meepraten. Ga hierbij in op diverse onderwerpen die, mogelijk zeer lokaal, issues zijn voor draagvlak. Geef als regio in de RES duidelijk aan hoe proces- en financiële participatie bij projecten zijn geregeld.

Kijk integraal naar het gas-, elektriciteit-, en warmtenetwerk

Netwerken voor elektriciteit, gas en warmte worden in de energietransitie nog vooral los van elkaar bekeken. Netbeheerders zijn al begonnen met een meer geïntegreerde benadering. Bij een verdergaande energietransitie is het nodig dat alle RES-belanghebbenden zo'n meer geïntegreerde benadering volgen zodat de verschillende energiesystemen elkaar niet in de weg zitten en waar mogelijk van elkaars ontwikkelingen kunnen profiteren.

Houd voor het netwerk rekening met zowel een lage als een hoge realisatie van het totaal bod

De huidige onzekerheid rondom de RES vraagt om voorbereiding op diverse scenario's. Gezien de grootte van de bandbreedte van mogelijke realisaties van de RES'en zullen alle partijen, maar vooral Rijk en netbeheerders, ook rekening moeten houden met een aanzienlijk hogere hernieuwbare elektriciteitsproductie dan 35 TWh met een groot aandeel zonnestroom. Tegelijkertijd zal rekening moeten worden gehouden met het scenario dat de hernieuwbare elektriciteitsproductie minder snel groeit.

Geef bij nadere uitwerking een scherpere omschrijving van de rol van de RSW

Eind 2021 zullen gemeenten hun transitievisies warmte (TVW) moeten hebben vastgesteld. De TVW's kunnen richting geven aan de RSW. Op dit moment is het maken van een Regionale Structuur Warmte (RSW) een procesdoel in de RES. Echter, wat de RSW als concreet resultaat in een regio kan of zou moeten opleveren boven op de gemeentelijke transitievisies warmte is nog onvoldoende duidelijk. Het is daarom verstandig dat het Rijk daarop vooruitlopend duidelijkere processtappen en bijbehorende mijlpalen ontwikkelt waarmee regio's en gemeenten (richting RES 2.0) aan de slag kunnen en die ook zijn te monitoren. Tot die tijd zal de RSW wel waardevol zijn maar vooral als verkennend proces.

Verbeter de gegevensbasis voor de monitoring van de kwantitatieve biedingen

De Monitor concept-RES geeft een inschatting van het halen van de doelstelling op nationale schaal. De mate van waarschijnlijkheid voor het halen van deze doelstelling hangt sterk samen met het onderdeel van het bod dat nog onzeker is (aandeel ambitie). Vanwege de grote verschillen in de manier waarop de regionale biedingen zijn opgebouwd is het aandeel ambitie tussen de regio's op dit moment nog niet goed te vergelijken. Hiervoor zijn concretere afspraken nodig over de te hanteren definities en gegevens die regio's gebruiken voor hun RES. Ook vraagt het dat CBS en RVO de gegevens uit hun landelijke registraties over de productie uit windvermogen en grootschalige zon-PV standaard op (ten minste) regioniveau publiceren. Beide zijn naar verwachting onderdeel van een meerjarig traject.

1 Inleiding

1.1 Monitor concept-RES

De regionale energiestrategieën (RES) zijn een beleids- en uitvoeringsinstrument waarmee de klimaat- en energietransitie in de regio, op gemeentelijk en provinciaal niveau, vorm kan krijgen. De RES gaat over twee doelen uit het Klimaatakkoord (2019): een kwantitatief doel voor de productie van hernieuwbare elektriciteit op land en een procesdoel gericht op de verduurzaming van de warmtevoorziening van huizen en gebouwen. Om tot een regionaal gedragen RES te komen werken (energie)regio's samen met maatschappelijke partners, bedrijfsleven, overheden en inwoners (Nationaal Programma RES²). De RES is daarmee een instrument om de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren. De RES is ook een manier om langjarige samenwerking tussen alle partijen in de regio te organiseren. De concept-RES vormt de eerste formele stap van de regio's als tussenstap op hun pad richting de RES 1.0. Na het vaststellen van de RES 1.0 zal die elke twee jaar door de regio's worden geactualiseerd. Het ministerie van EZK heeft als formele opdrachtgever voor het Nationaal Programma RES het PBL in 2019 verzocht om als onafhankelijk instituut de voortgang van de RES'en te monitoren in de verschillende fasen van hun ontwikkeling en uitvoering.

In de zomer van 2020 heeft het PBL een tussentijdse analyse (Matthijsen et al. 2020a) gemaakt van de in juni beschikbare (voorlopige) concept-RES'en. We schetsen daarin een zo breed mogelijk beeld van de inhoud en potentiële consequenties van de concept-RES'en, niet alleen voor de regio's maar voor alle belanghebbenden van de RES. We concluderen dat regio's een grote bereidheid tonen om bij te dragen aan het Klimaatakkoord (2019) maar dat er ook nog veel knelpunten zijn. De tussentijdse analyse heeft, samen met de verkenningen en analyses van andere belanghebbende partijen, bijgedragen aan het beter in beeld brengen van de vervolgstappen die nodig zijn om de RES'en te kunnen uitvoeren.

Deze *Monitor concept-RES* dient een ander, meer afgebakend, doel. De Monitor brengt in beeld in hoeverre de 35 TWh-doelstelling lijkt te kunnen worden bereikt in 2030, gegeven alle 30 concept-RES'en en onzekerheden. Ook beschrijft het rapport de bevindingen uit de tussentijdse analyse rond de meer kwalitatieve thema's maar nu in de context van recente ontwikkelingen. Verder kijkt het vooruit richting RES 1.0 en de monitoring ervan.

1.2 Reacties op de RES'en

Alle concept-RES'en zijn in oktober formeel. Tussen juni en oktober is de inhoud van de voorlopige en formele concept-RES'en is weinig veranderd. Wel is na juni 2020 het RES-proces doorgedaan en zijn er allerlei reacties gekomen op de RES'en en de ontwikkeling ervan. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben naar aanleiding van bestuurlijke consulaties veel reacties ontvangen op de concept-RES'en (moties, zienswijzen, amendementen en wensen en bedenkingen). Het ministerie van EZK heeft op 30 oktober 2020 een kamerbrief gepubliceerd (EZK 2020) samen met het ministerie van BZK waarin het de stand van zaken³ schetst, aandachtspunten en de vervolgstappen beschrijft en aangeeft op welke manier het Rijk regie en sturing aan het RES-

² Zie <https://www.regionale-energiestrategie.nl>

³ op basis van de tussentijdse analyse (Matthijsen et al. 2020a) en de zogenoemde 'foto oktober 2020' van NP RES (NP RES 2020)

proces geeft en wil geven. De koepelorganisatie van netbeheerders, Netbeheer Nederland (NBNL), heeft bevindingen op basis van de netimpactanalyses samengevat en aangegeven wat de vervolgstappen zijn, inclusief adviezen hoe regio's, initiatiefnemers voor zon- of windprojecten en de netbeheerders zelf de netwerkefficiëntie kunnen verhogen. Daarnaast hebben veel partijen die een rol spelen bij de RES bijgedragen aan de verbetering van het RES-proces door middel van kennis- en visie-uitwisseling via webinars, presentaties, documenten, factsheets en andere media (bijvoorbeeld: NVDE (2020), pilots RES en MER (Commissie MER 2020), Analyse en aanbevelingen concept-RES (Participatiecoalitie 2020) en Evenement HIER opgewekt (Hier opgewekt 2020)).

Deze Monitor concept-RES brengt in eerste instantie verslag uit ten behoeve van de RES-opdrachtgevers, de Unie van Waterschappen, de VNG, het IPO en de ministeries van EZK en BZK, en ten behoeve van de regio's. In tweede instantie beoogt de monitor andere belanghebbenden bij het RES-proces te informeren rond de voortgang van de RES'en.

1.3 Aanpak en afbakening

De RES betreft twee hoofddoelen waarmee regio's een bijdrage leveren aan het behalen van doelen uit het Klimaatakkoord (2019). Voor de uitwerking van de doelen in een RES heeft het Nationaal Programma RES een handreiking gemaakt (NP RES 2019). De doelen van de RES zijn:

- 1) Een kwantitatief doel voor de regio's: uiterlijk in 2030 produceren de regio's gezamenlijk ten minste 35 TWh elektriciteit uit wind- en grootschalige zon-PV-systemen op land.
- 2) Een procesdoel per regio: regio's stellen een Regionale Structuur Warmte (RSW) op waarmee zij regie nemen op de inzet van de bovenlokale warmtebronnen voor de gemeentelijke warmteplannen.

In deze monitor van de concept-RES'en gaan we vooral in op het eerste kwantitatieve doel, hiervoor hebben we uitgebreid kwantitatief onderzoek gedaan. De kwalitatieve aspecten, die al in de tussentijdse analyse aan bod zijn gekomen, behandelen we op hoofdlijnen in de context van recente ontwikkelingen. Voor de monitoring van de voortgang op het tweede doel over de Regionale Structuur Warmte (RSW) is er geen nieuwe informatie die de bevindingen uit de tussentijdse analyse op de monitor verandert of verdiept. Voor de RSW beperkt de Monitor concept-RES zich daarom tot een beschrijving van de belangrijkste bevindingen uit de tussentijdse analyse.

De hoofdvraag in deze Monitor is: in hoeverre worden bovengenoemde doelen gehaald als de plannen uit de concept-RES'en worden uitgevoerd? We kijken daarbij naar de mate van waarschijnlijkheid van het doelbereik op nationale schaal. Daarvoor zijn niet alleen de concept-RES'en van de regio's geanalyseerd, maar ook de regio's geconsulteerd om beter zicht te krijgen op de mate van concreetheid van de verschillende onderdelen van biedingen.

Onze inschatting van de mate van doelbereik hangt af van de hoogte van de biedingen maar vooral van de mate waarin regio's deze plannen kunnen concretiseren, en dat proces staat grotendeels nog aan het begin. Bij de concretisering zijn zij afhankelijk van veel verschillende partijen. Die afhankelijkheden komen naar voren in de thema's ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie, die behandeld worden in hoofdstuk 3. Deze Monitor vat de belangrijkste bevindingen uit de tussentijdse analyse samen voor wat betreft de kwalitatieve thema's. Daarnaast worden nieuwe ontwikkelingen besproken die hebben plaatsgevonden na het verschijnen van de tussentijdse analyse.

1.3.1 Input Monitor concept-RES

Voor de Monitor concept-RES hebben we niet alleen geput uit de concept-RES'en, maar ook uit andere informatiebronnen. Al met al zijn er vijf hoofdingrediënten:

Concept-RES'en

De basis voor onze analyse zijn de 30 concept-RES'en. Per oktober 2020 is een complete set beschikbaar inclusief de drie concept-RES'en die begin juni nog niet openbaar waren. De 27 die al wel in juni 2020 in voorlopige vorm openbaar waren gemaakt, zijn allemaal nagenoeg ongewijzigd. Een enkele regio heeft zijn bod aangepast. Alle regio's hebben de antwoorden op de PBL-vragenlijst (Quickscan) vrijgegeven per oktober 2020 voor gebruik door het PBL bij het opstellen van de Monitor concept-RES.

Openbare gegevens

Het PBL gebruikt de regiostatistieken van het CBS van hernieuwbare elektriciteit uit bestaande installaties (aandeel huidig). Van RVO hebben we gegevens gebruikt over projecten die in de pijplijn zitten met een subsidiebeschikking (SDE+), om de toekomstige elektriciteitsproductie te kunnen schatten uit die projecten voor wind op land en grootschalige zon-PV.

Netimpactanalyses

De regionale netbeheerders (RNB's) hebben per oktober 2020 voor bijna alle regio's (28) netimpactanalyses afgerond. Deze regionale netimpactanalyses zijn input geweest voor een overzicht van de RNB's (NBNL 2020) met een schets voor ontwikkelrichtingen en oplossingen voor knelpunten. TenneT, de beheerder van het hoogspanningsnet, heeft de netimpactanalyses gebruikt om de impact van de concept-RES'en op het hoofdnets te onderzoeken en te beschrijven. Voor de Monitor gebruiken we zowel de bevindingen van de RNB's als van TenneT om de netwerkontwikkelingen en de betekenis ervan voor doelbereik te schetsen in het hoofdstuk over energiesysteemefficiëntie.

Bestuurlijke en maatschappelijke reacties

Meer dan de helft van de regio's heeft bestuurlijke documenten met reacties op de concept-RES verzameld. Daarnaast heeft een kleiner aantal regio's ook documenten verzameld met reacties van maatschappelijke partijen en verslagen van informatie- en reflectiebijeenkomsten over de concept-RES. In totaal gaat het om ongeveer 1400 pagina's. Bij de bestuurlijke documenten gaat het om moties, zienswijzen, amendementen en/of wensen & bedenkingen en andere reacties van gemeenten, provincies en waterschappen op de concept-RES of eerdere versies daarvan. Deze openbare documenten geven een indruk van het bestuurlijke draagvlak in de regio's, en zijn veelal door de betreffende regio's beschikbaar gesteld op hun regio-site. De reacties van maatschappelijke partijen zijn van diverse oorsprong: individuele burgers, burgergroepen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en energiecoöperaties.

Consultatieronde individuele regio's

Bij de tussentijdse analyse werd duidelijk dat de berekeningswijze en de aannames waarmee de regio's hun biedingen hebben opgebouwd onderling sterk verschillen. Om beter zicht te krijgen op de mate waarin de regionale optelsom kan leiden tot het halen van de nationale doelen, heeft het PBL de regio's gevraagd om bepaalde onderdelen van hun regiobod verder te specificeren. In de Monitor concept-RES doen we overigens geen uitspraak op het niveau van de biedingen van individuele regio's. De Monitor concept-RES rapporteert over de mate van waarschijnlijkheid van doelbereik op nationale schaal en geeft daarbij een bandbreedte op basis van een inschatting van de verschillende onzekerheden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een kwantitatieve analyse van de mate van doelbereik van de 35 TWh-doelstelling en gaat in op verschillen tussen de regiobiedingen. De hernieuwbare elektriciteitsproductie die op basis van de biedingen uit de concept-RES'en tot stand zou kunnen worden gebracht vergelijken we met de prognoses uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2020. De huidige en 2030-prognose voor hernieuwbare elektriciteitsproductie uit overige bronnen, bronnen die niet meetellen voor de 35 TWh-doelstelling, worden inzichtelijk gemaakt.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de impact van de ontwikkelingen en situatie rond de kwalitatieve thema's: ruimte, draagvlak en netwerk. Ook wordt kort samengevat wat de stand van zaken is met betrekking tot de Regionale Structuur Warmte bij regio's.

Hoofdstuk 4 is de synthese van het kwantitatieve en kwalitatieve deel en hierin kijken we vooruit naar de RES 1.0 en de monitoring ervan.

2 Het halen van het doel: kwantitatief beeld

Er is een duidelijk doel voor de productie van hernieuwbare decentrale elektriciteit: uiterlijk in 2030 wekken de 30 regio's gezamenlijk voor 35 TWh op uit windenergie op land (en binnenwater) en grootschalige zon-PV-installaties⁴. De hoofdvraag in dit hoofdstuk is: in hoeverre is het aannemelijk dat dit kwantitatieve doel wordt behaald op basis van de concept-RES'en? Om die vraag te beantwoorden zijn biedingen van alle regio's opgeteld en is uitgewerkt hoe die opgetelde inbreng van de individuele regio's bijdraagt aan het bereiken van het 35 TWh-doel; we hebben de biedingen daarvoor voorzien van een onzekerheidsmarge. Hierbij wordt de opbouw gebruikt van de regiobiedingen volgens de methodiek die is beschreven in de PBL-monitoringsystematiek (Matthijsen et al. 2020b). In de Bijlage is hiervan een nadere uitwerking gegeven.

De methode is uniform voor alle regio's waardoor de uitkomsten voor de regio's onderling vergelijkbaar zijn. Daarbij gaan we ervan uit dat biedingen voor 2030 in de concept-RES'en in termen van vermogen (megawatt) worden gegeven per techniek en per regio, of als een regio die informatie nog niet kan geven, in termen van elektriciteitsproductie (gigawattuur). We onderscheiden de volgende drie onderdelen (zie Bijlage voor details): 1) productie uit bestaand vermogen (huidig), 2) productie uit vermogen waar een SDE+ beschikking voor is verleend⁵ (pijplijn) en 3) productie uit vermogen dat de regio als streven heeft geformuleerd maar waarvoor de plannen vaak nog weinig concreet zijn (ambitie).

In paragraaf 2.1 beschrijven we of de nationale doelen kunnen worden gehaald als het totaal van de biedingen wordt gerealiseerd. De mogelijke impact van onzekerheden op dat doelbereik geven we aan met bandbreedtes voor het totaal en per onderdeel (huidig, pijplijn en ambitie). Paragraaf 2.2 behandelt per regio de verschillen: paragraaf 2.2.1 behandelt de verschillen van het bod tussen de regio's, onder andere naar de grootte van de aandelen huidig, pijplijn en ambitie. Paragraaf 2.2.2 kijkt naar de verschillen en achterliggende oorzaken tussen ' huidig' en 'pijplijn' volgens de PBL-berekening en volgens de berekening van regio. In paragraaf 2.3 leggen we de relatie tussen de productie van hernieuwbare elektriciteit volgens de RES en die volgens de prognoses uit de meest recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Paragraaf 2.4 laat zien wat de productie van hernieuwbare elektriciteit zou kunnen zijn in 2030 uit projecten en technieken die niet worden meegeteld voor het bereiken van de 35 TWh-doel, zoals kleinschalige zon-PV-installaties, wind op zee en waterkracht.

2.1 Onzekerheden en afhankelijkheden voor het doelbereik

Om grip te krijgen op het totaal aan TWh-biedingen, hebben we gekeken hoe het totaalbod is te verdelen over het huidige vermogen, het vermogen dat al in de pijplijn zit, en het vermogen dat voor 2030 nog gerealiseerd moet worden (zie figuur 2.1). Ook hebben we gekeken hoe de regio's hun aanbod denken te verdelen over windenergie en energie die wordt opgewekt met

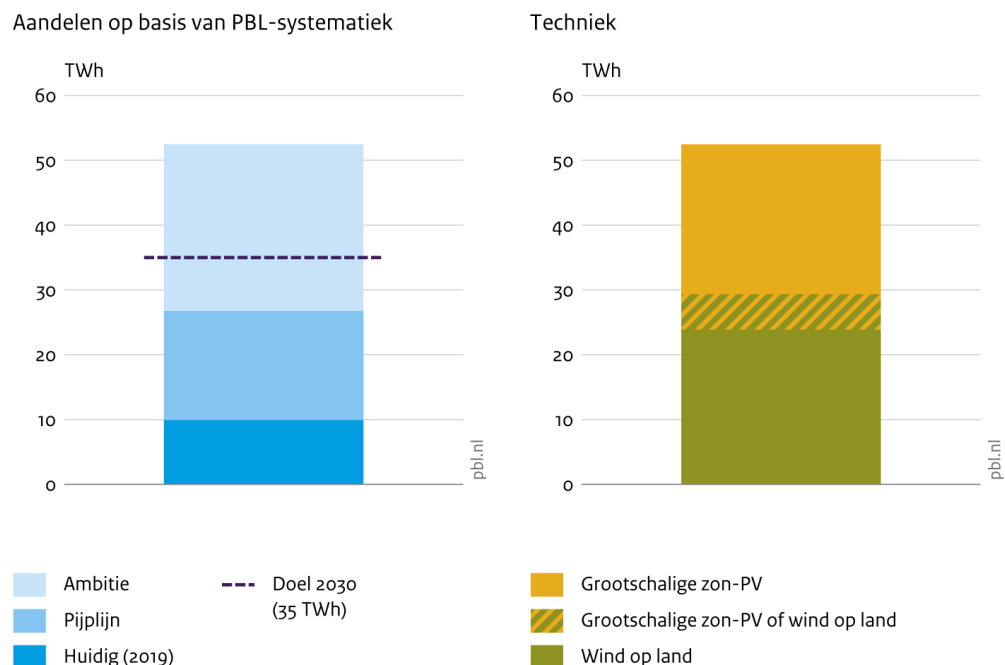
⁴ Installaties met een vermogen groter dan 15 kWp.

⁵ Projecten zonder SDE+-beschikking die al wel concreet zijn, bijvoorbeeld met vergunning en voldoende netwerkcapaciteit, vallen in de categorie ambitie. We beschikken namelijk niet over openbare informatie over dit type projecten. Als gevolg kunnen de regiocijfers en die van het PBL voor pijplijn- en ambitievermogen van elkaar verschillen. Zie ook paragraaf 2.2.

grootschalige zon-PV-installaties. Voor een deel is die keuze voor wind of grootschalige zon-PV overigens nog niet gemaakt.

Figuur 2.1

Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van concept-Regionale Energie Strategieën



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

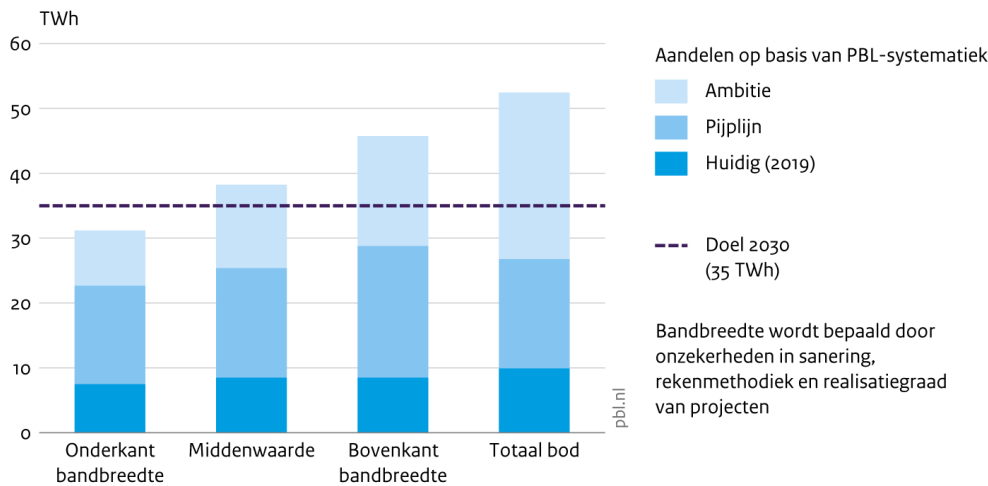
De aandelen en de verdeling ervan zijn onzeker. Die onzekerheden hebben betrekking op de realisatiegraad van plannen, technologische ontwikkelingen en de gebruikte rekenmethodiek, maar ook weersomstandigheden zorgen voor een marge in de projecties voor 2030. De productie uit het huidige vermogen is niet blijvend omdat delen van bestaande, oudere installaties worden gesaneerd, veelal om economische redenen.

In dit hoofdstuk worden de onzekerheden gepresenteerd als een bandbreedte rond een middenwaarde van de geraamde productie. De bandbreedte is het gevolg van verschillende veronderstellingen over sanering van bestaand windvermogen en de realisatiegraad van pijplijnprojecten en plannen uit het aandeel ambitie. Boven op de marge voor de realisatiegraad van pijplijnprojecten is een extra onzekerheid van 10 procent gebruikt als gevolg van de rekenmethodiek. Bij het aandeel ambitie hebben we een ruwe schatting gemaakt van het effect op de realisatiegraad van deze plannen van alle grote onzekerheden samen rond ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie. Deze grofstoffelijke benadering is in de hiernavolgende paragrafen uitgewerkt per aandeel (huidig, pijplijn en ambitie).

Figuur 2.2

Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van concept-Regionale Energie Strategieën

Bandbreedte volgens inschatting PBL



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

De informatie in figuur 2.1 en figuur 2.2 laat zien de middenwaarde boven de 35 TWh uitkomt. Het lijkt daarmee goed voorstelbaar dat de 35 TWh-doelstelling wordt gehaald in 2030. Hoe de verschillende bandbreedtes tot stand komen wordt in de hiernavolgende paragrafen uitgelegd. Ondanks dat de kans op het wel halen van het 35 TWh-doel in 2030 groter lijkt dan het niet halen ervan, is er een kans dat de concept-RES'en onvoldoende tot uitvoering komen. Zo leidt het vaststaand en voorgenomen beleid volgens de KEV-prognose voor 2030 tot een hernieuwbare elektriciteitsproductie uit wind op land en grootschalige zon-PV die lager is dan 35 TWh (paragraaf 2.3). Tegenover de kans op de onderkant van de bandbreedte staat de kans op de bovenkant. Die bovenkant veronderstelt impliciet dat oplossingen worden gevonden voor veel bestaande belemmeringen en mogelijk knelpunten in de toekomst rond de thema's ruimtegebruik, draagvlak en netwerk. Dat geldt ook voor de middenwaarde en de onderkant van de bandbreedte maar in mindere mate.

2.1.1 Bandbreedte bij huidig vermogen

We gebruiken de regiostatistieken van het CBS (2020) voor het productieaandeel uit bestaande installaties. Het CBS brengt de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid stroom in kaart. Afwijkingen in de historische gegevens zijn verwaarloosbaar. De recente als voorlopige gekenschetste ruimtelijke verdeling van vermogen en productie naar regio's kunnen beperkte en veelal tijdelijke afwijkingen bevatten totdat ze definitief zijn vastgesteld.

De meest relevante onzekerheid in het aandeel huidig vermogen heeft betrekking op sanering van turbines die ouder zijn dan 15-20 jaar. Dat de productie uit het aandeel 'huidig' minder zal worden als gevolg van sanering is zeer waarschijnlijk. De gehanteerde bandbreedte van de mogelijke vermindering van productie wordt hieronder uitgelegd.

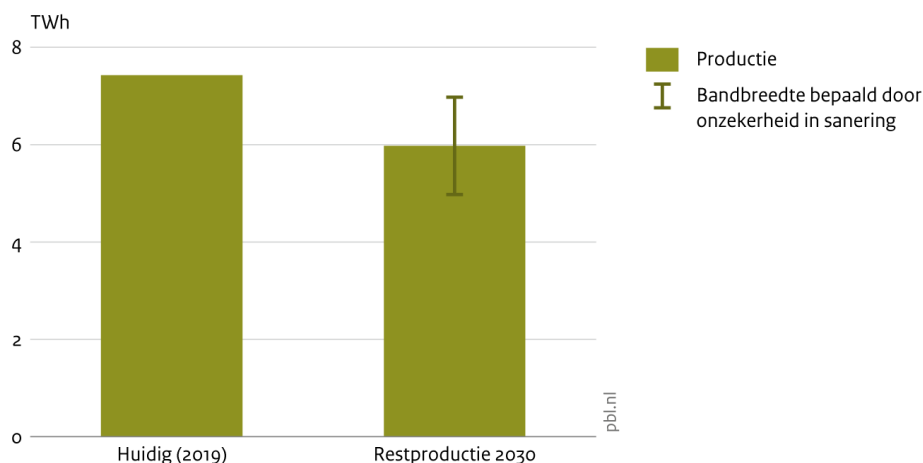
Windturbines worden volgens de bedrijfssector gesloopt als ze tussen 15 en 20 jaar oud zijn. Dat leidt in 2030 tot een vermindering van de door het CBS voor 2019 gerapporteerde productie van 7,4 tot ongeveer 6,0 TWh (figuur 2.3). Deze afname van ongeveer 1,5 TWh is het gemiddelde van de afname bij sanering van windturbines met een ouderdom vanaf 15 jaar (2,5 TWh) en vanaf 20 jaar (0,5 TWh). De andere kant van de bandbreedte, een sanering van windturbines pas als ze 20 jaar oud zijn is niet uit te sluiten maar om economische redenen niet aannemelijk.

De vermindering is berekend op basis de producerende turbines eind 2019, hun vermogen en leeftijd volgens Windstats (Windstats 2020). Daarbij is rekening gehouden met de sanering die al is verdisconteerd in de cijfers van de monitor wind-op-land (RVO 2020).

Voor wat betreft zon-PV is – vanwege de relatief lage leeftijd van de meeste zonneparken – het productieaandeel dat voor sanering in aanmerking komt verwaarloosbaar ten opzichte van de productie uit het huidige grootschalige zon-PV-vermogen (CBS, 2020).

Figuur 2.3

Productie in 2019 uit huidig opgesteld windvermogen en inschatting restproductie in 2030



Bron: CBS, Windstats; bewerking PBL

Er wordt verondersteld dat de productie in 2030 uit het huidige, voor sanering gecorrigeerde, opgestelde vermogen in 2030 even groot is als in 2019⁶. Bij de productie uit het windvermogen is dat zeer aannemelijk omdat de CBS-productiecijfers zijn genormaliseerd voor meteorologische variaties volgens de Europese richtlijn voor hernieuwbare energie (EU 2009). Dat is niet het geval voor de CBS-productiecijfers uit grootschalige zon-PV-installaties. Het jaar 2019 lijkt echter een gemiddeld jaar te zijn geweest in een reeks met een stijgende trend in de afgelopen 20 jaar (zie ook paragraaf 2.1.4). Daarmee is ook de elektriciteitsproductie in 2019 uit grootschalige zon-PV-installaties te beschouwen als een waarde genormaliseerd voor meteorologische variaties.

Op regionale schaal zijn er afwijkingen mogelijk door de volgende twee punten. In het nationale totaal spelen deze mogelijke afwijkingen echter geen rol van betekenis.

- Het CBS maakt gegevens per regio openbaar voor zover ze niet herleidbaar zijn tot een specifieke installatie. Dit zijn wettelijke beperkingen die worden bewaakt door de Autoriteit Consument en Markt. Daarom publiceert het CBS voor een enkele regio geen cijfers voor elektriciteitsproductie uit wind.
- Bij de ontwikkeling van regiostatistieken door het CBS kunnen er afwijkingen ontstaan als gevolg van onjuiste toekenning van een installatie aan een regio. In de voorlopige cijfers voor 2019 zijn alle onjuiste allocaties voor zover bekend hersteld. Dit soort aanpassingen is onderdeel van de standaard kwaliteitschecks door het CBS.

De totale elektriciteitsproductie in 2030 uit het huidige opgestelde windvermogen (7,4 TWh) en grootschalig zon-PV-vermogen (2,5 TWh) is na correctie voor sanering van oude windturbines naar

⁶ Deze aanname is nodig omdat de prognose gebaseerd is op gegevens voor gemiddelde meteorologische omstandigheden. De aanname kan echter alleen worden gemaakt als de elektriciteitsproductie uit grootschalige zon-PV installaties en wind op land gecorrigeerd wordt voor meteorologische variaties. Zie paragraaf 2.1.4.

verwachting ongeveer 8,5 TWh of, als alle windturbines vanaf 15 jaar worden gesaneerd, ongeveer 7,5 TWh.

2.1.2 Bandbreedte bij pijplijnvermogen

Om een raming te kunnen maken van de toename in de komende jaren van het vermogen van grootschalig zon-PV-installaties en windparken op land, en van de elektriciteitsproductie daaruit is gebruik gemaakt van bestanden van RVO die een overzicht geven van projecten die een SDE+-beschikking hebben maar nog niet gerealiseerd zijn. De bandbreedte voor de elektriciteitsproductie uit pijplijnvermogen wind op land en grootschalige zon-PV wordt vooral bepaald door onzekerheid ten aanzien van het percentage projecten met een SDE+-beschikking dat werkelijk gerealiseerd zal worden (de realisatiegraad, zie ook Bijlage). Die onzekerheid is vooral bij zonprojecten groot; bij windprojecten is die zeer klein. Andere onzekerheden hebben te maken met de gebruikte rekenmethodiek om de elektriciteitsproductie uit de pijplijnprojecten in te schatten (Matthijsen et al. 2020b).

Bandbreedte door realisatiegraad

Volledige realisatie van alle pijplijnprojecten zou 20,9 TWh kunnen opleveren. Op basis van historische realisatiecijfers, die door RVO zijn verstrekt, wordt voor de basiswaarde uitgegaan van een realisatiegraad van 60 procent voor zon-PV- en 99 procent voor wind pijplijnprojecten. Deze getallen geven de onderkant van de gebruikte marge voor realisatie aan. Als bovenkant is 75 procent voor zon-PV- en 100 procent voor windprojecten gehanteerd. De bandbreedte voor de realisatiegraad voor wind op land van 99-100 procent laat zien dat als de projecten eenmaal in het stadium 'bouw in voorbereiding' zijn (conform Monitor Wind op Land 2020), er nauwelijks meer projecten zullen uitvallen. In de procesfasen van een windproject daaraan voorafgaand zoals 'vergunningenprocedure' en 'ruimtelijke procedure' is de realisatiekans niet goed bekend, maar waarschijnlijk gemiddeld (veel) minder groot. Regio's nemen de elektriciteitsproductie die bij deze projecten hoort soms wel mee in hun aandeel pijplijnvermogen, terwijl dat volgens de PBL-systematiek tot de ambitie wordt gerekend. Dat leidt tot verschillen met de berekening door het PBL (zie ook paragraaf 2.2.2).

Uit de consultatieronde die we in het najaar met de regio's hebben gedaan, bleek dat de door ons gehanteerde realisatiegraad ongeveer overeenkwam met het gemiddelde van waarden die regio's zelf soms schatten (aanzienlijk hoger of juist veel lager). Met name voor zon-PV-projecten zijn er grote verschillen in realisatiegraad tussen individuele situaties (25 en 100 procent). Daarom is als gevoeligheidsstudie onderzocht wat de gevolgen zijn van extra grote onzekerheid. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de in deze paragraaf gehanteerde realisatiecijfers per techniek. Deze percentages zijn een gemiddelde voor alle pijplijnprojecten per techniek

Tabel 2.1
Gehanteerde realisatiepercentages SDE+-pijplijnprojecten

	Realisatie o.b.v. historische gegevens		Realisatie extra onzeker	
	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Zon-PV > 15 kWp	60%	75%	50%	85%
Wind op land	99%	100%	90%	100%

Bandbreedte door rekenmethodiek

Door de gebruikte rekenmethodiek om de elektriciteitsproductie uit de pijplijnprojecten te schatten ontstaat een extra bandbreedte boven op de realisatiegraad. De rekenmethodiek gaat conform de SDE+-methodiek (Lensink 2018; Lensink 2020) uit van het vermogen en een bepaald aantal vollasturen per jaar. Voor wind op land is het aantal vollasturen afhankelijk van de gemeente waar

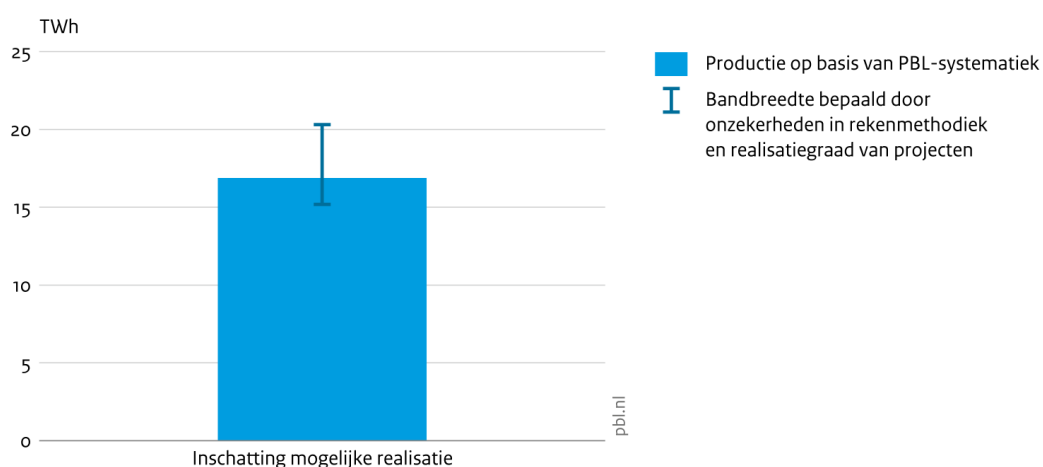
de turbines zijn opgesteld; bij zon is het niet geografisch gedifferentieerd. De gevolgde aanpak geeft dus een waarde die niet specifiek is voor een installatie met een bepaalde opstelling en locatie. Hierdoor ontstaat een extra bandbreedte voor zowel de productie uit zon-PV als wind op land van naar schatting ongeveer 10 procent.

De productie van een zon-PV-pijplijnproject wordt volgens de SDE-systematiek geschat met 950 vollasturen per vermogensseenheid, uniform voor heel Nederland. Er zijn geografische verschillen in de langjarig gemiddelde zonnestraling in Nederland: ongeveer 5 procent ten opzichte van het gemiddelde. De ruimtelijke verschillen in de langjarig gemiddelde elektriciteitsproductie uit zon-PV zullen vergelijkbaar zijn. Daarnaast zijn er potentieel grotere verschillen als gevolg van de oriëntatie van de zonnepanelen en de aansluiting. Ook zijn er mogelijk nog technische verbeteringen waardoor de opbrengst in de toekomst bij nieuwe installaties hoger kan zijn dan in de SDE+-subsidieaanvraag is opgegeven. Per saldo wordt voor de elektriciteitsproductie een bandbreedte aangehouden van ongeveer 10 procent als gevolg van de gehanteerde rekenmethodiek. Dit komt neer op een bandbreedte in vollasturen voor zon-PV-pijplijnprojecten van ongeveer 850-1050 uur. Overigens geven projecteigenaren aan dat het aantal vollasturen in de praktijk vaker minder dan meer dan 950 is. Dat is het gevolg van eigen gebruik en afspraken over *curtailment* (het aftoppen van de productie bij piekbelasting), die leiden tot een verlaging van de nettoproductiecijfers en daarmee netto tot minder vollasturen. Die mogelijke verlaging is niet meegenomen in deze analyse.

In onze rekenmethodiek is het aantal vollasturen van een pijplijn-windproject afhankelijk van de gemeente waar het project wordt gebouwd. De vollasturen variëren per gemeente van ten minste 2650 tot maximaal 4050 uur (zie Bijlage voor een nadere toelichting). De onzekerheid rond de berekende elektriciteitsproductie van pijplijn-windprojecten heeft verschillende oorzaken: een windproject kan bij realisatie met grotere of juist kleinere turbines werken dan voorzien in de beschikking; ook houdt de gemeentelijke indeling in vollasturen geen rekening met het effect van projectspecifieke zaken (zoals masthoogte) op het werkelijke aantal vollasturen. Een vergelijking van de productie na realisatie en de vooraf geschatte opbrengst op basis van de SDE+-methodiek laat zien dat de gerealiseerde productiecijfers ongeveer binnen een bandbreedte van 10 procent lagen rond de vooraf berekende waarde⁷.

Figuur 2.4
Productie uit grootschalige zon-PV en wind op land, 2030

Aandeel pijplijn



Bron: RVO.nl: Monitor Wind op Land 2019, RVO.nl: SDE-beschikte projecten zon-PV 2019; bewerking PBL

⁷ De rekenmethodiek houdt rekening met lagere opbrengsten ten opzichte van de theoretische opbrengst van een windturbine als gevolg van operationele verliezen (die per park enorm kunnen verschillen). Verliezen van 10-20 procent zijn niet ongewoon (Lledo 2019).

Figuur 2.4 geeft de elektriciteitsproductie uit het aandeel pijplijnvermogen van wind op land en grootschalige zon-PV installaties met bandbreedtes zoals beschreven voor realisatiepercentages op basis van historische gegevens (tabel 2.1). De middenwaarde is 16,9 TWh. Als rekening moet worden gehouden met extra onzekerheid dan is de bandbreedte voor de elektriciteitsproductie uit pijplijnvermogen 13,4 tot 21,4 TWh (niet afgebeeld in figuur 2.4). Dat is een bandbreedte van 8 TWh tussen de onder- en bovenwaarde. Voor de evaluatie van de concept-RES'en met betrekking tot het doelbereik wordt echter alleen rekening gehouden met de onzekerheid rond de realisatiegraad van de projecten met een SDE+-beschikking op basis van historische waarden. Dat levert een bandbreedte voor de elektriciteitsproductie uit pijplijnvermogen van 15,2 tot 20,3 TWh (figuur 2.4). De bandbreedte tussen de onder- en bovenwaarde is 5,1 TWh.

2.1.3 Bandbreedte bij ambitievermogen

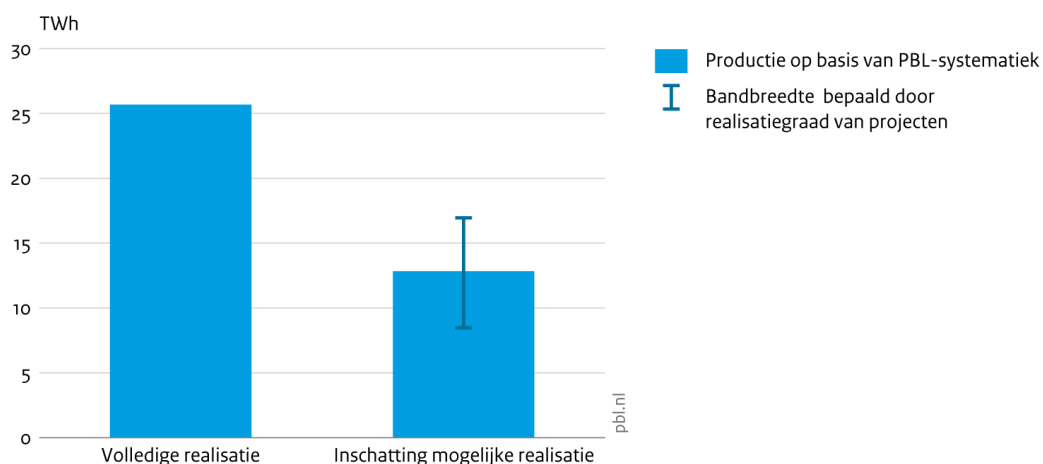
Het totale aandeel ambitievermogen van alle 30 regio's is 25,7 TWh. Dat is 2,7 TWh hoger dan de schatting van 23 TWh voor 27 regio's in onze tussentijdse analyse. Volgens de PBL-systematiek (Bijlage) is het ambitiedeel het verschil tussen het totale aantal biedingen en het huidige en pijplijnvermogen.

De onzekerheid in de realisatiegraad van de 25,7 TWh is erg groot en in deze fase van de RES niet goed te kwantificeren. Dat komt omdat de onzekerheden op het gebied van ruimtegebruik, maatschappelijk draagvlak en beschikbare netcapaciteit nog te groot zijn. Deze thema's worden in hoofdstuk 3 in kwalitatieve zin besproken.

Er is daarom gekozen voor een grove schatting van de bandbreedte, met als vertrekpunt de bestaande kennis over realisatiegraden van plannen die in een beginstadium verkeren. Historisch gezien blijkt dat ongeveer een derde van plannen voor wind- en zonne-energie die nog in een beginstadium verkeren uiteindelijk gerealiseerd worden (NVDE 2020). Hoewel alle plannen uit het aandeel ambitievermogen in principe in deze categorie lijken te vallen, is het feit dat ze onderdeel zijn van een concept-RES aanleiding te verwachten dat meer dan een derde van de plannen zal worden gerealiseerd. Voor de middenwaarde wordt daarom een hogere realisatiegraad verondersteld, namelijk dat de helft van het aandeel ambitie in 2030 zal zijn gerealiseerd. Als een derde de onderkant van de bandbreedte vormt dan lijkt een verdubbeling tot twee derde van de productie een goede schatting voor de bovenkant van de bandbreedte. Dit komt overeen met een bandbreedte voor het aandeel ambitie van 8,5 tot 16,9 TWh rond een middenwaarde van 12,8 TWh.

Figuur 2.5
Productie uit grootschalige zon-PV en wind op land, 2030

Aandeel ambitie



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

Er is een aantal argumenten waarom de plannen uit het aandeel ambitie gemiddeld een (aanzienlijk) hogere realisatiegraad kunnen hebben dan de 33 procent die is verondersteld op basis van realisatie in het verleden:

- Regio's zijn nu meer probleemeigenaar dan voorheen, zoals bij de opgave van 6.000 MW wind op land uit het Energieakkoord (2013). Regio's bepalen nu zelf de hoogte van hun bod, terwijl hiervoor de hoogte van de opgave van 'bovenaf' kwam. Het hoge totaal bod van 52,5 TWh ondersteunt dit argument.
- De plannen uit de verschillende concept-RES'en die onder het aandeel ambitie worden geschaard zijn heel verschillend in concreetheid (zie ook paragraaf 2.2). Veel regio's hebben al duidelijke ideeën over de realisatie van die plannen of ten minste voor een deel daarvan. Bij hun bod hebben deze regio's vaak zelfs al rekening gehouden met het risico dat een deel van de plannen niet door zal gaan. Door deze conservatieve aanpak is de slagingskans van de plannen die wel zijn opgenomen mogelijk aanzienlijk hoger dan een derde.
- Deze aanpak geldt voor veel regio's en in ieder geval voor de regio's die al veel ervaring hebben met de opwekking van hernieuwbare elektriciteit. De ervaring lijkt ook een pluspunt bij de realisatie omdat regio's met ervaring goed weten hoe belangrijk draagvlak is voor realisatie en dat in ieder geval zullen hebben meegewogen in hun bod. Ongeveer een derde van de 30 regio's heeft veel ervaring; zij dragen meer dan de helft bij aan het aandeel ambitie, wat de overall realisatiegraad zal verhogen.
- Een ander pluspunt zijn de initiatieven van het Nationaal Programma RES, de netbeheerders en het Rijk, maar ook van andere instituties om regio's te ondersteunen bij het realiseren van hun concept-RES. Dit kan de realisatiegraad van de plannen uit het aandeel ambitie substantieel verhogen. Een voorbeeld hiervan is het convenant dat Netbeheer Nederland heeft gesloten met de zon-PV-sector om grootschalige zon-PV-installaties standaard op 70 procent van het piekvermogen aan te sluiten (NBNL/Holland-Solar 2020). Zo'n maatregel verlaagt de piekbelasting waardoor er minder knelpunten te verwachten zijn als gevolg van het grote aandeel zon-PV in de concept-RES'en. En het verhoogt de realisatiegraad voor zon-PV-projecten vanuit het elektriciteitsnetwerk bezien.
- Tot slot hebben verschillende regio's hun bod met een bandbreedte gegeven: een onderkant die de regio sowieso wil realiseren en een bovenkant die als een streefwaarde zou kunnen worden geïnterpreteerd. Er zijn indicaties dat regio's eigenlijk een grotere ambitie hebben dan die ze hebben opgeschreven in hun concept-RES. Voor deze analyse baseren we ons enkel op de geboden onderwaarde. Het is goed voorstelbaar dat de ambities van regio's voor een hoger bod tot een verhoogde realisatiegraad leiden van de productie die hoort bij de onderkant van het bod.

Er zijn ook argumenten te noemen waarom de realisatiegraad van de plannen uit het aandeel ambitie lager zou kunnen uitpakken dan de historische waarde van 33 procent. Zo zou verzadiging als gevolg van toenemende ruimtelijke beperkingen en verminderd draagvlak en netwerkproblemen de realisatiegraad van 33 procent verder onder druk kunnen zetten. Zo'n tendens is niet uit te sluiten. In dat geval zal de verdere concretisering en implementatie van de RES'en extra gestimuleerd moeten worden om het doel van 35 TWh in zicht te krijgen.

Daartegenover staat vooral de RES-aanpak zelf. De RES-uitgangsprincipes, zoals die onder andere zijn verwoord in de Handreiking RES 1.1 (NP RES 2019), onderstrepen de noodzaak van een goed ruimtelijk proces en lokale participatie voor een gedragen RES. Het PBL signaleerde eerder in de tussentijdse analyse dat alle regio's deze aanpak onderschrijven, onder andere vanuit de motivatie om een 'eerlijke verdeling van lusten en lasten' te verkrijgen. De regio's hebben zich tot nu toe ingezet om volgens deze RES-uitgangsprincipes te werken en zullen daar naar verwachting bij de verdere uitwerking van hun RES mee doorgaan. Deze lijn volgend wordt verondersteld dat een realisatiegraad van 33 procent daadwerkelijk de onderkant vormt.

2.1.4 Bandbreedte als gevolg van het weer

De opbrengst uit wind- en zonne-energie (zon-PV) verschilt van jaar tot jaar als gevolg van weersomstandigheden. Die variaties zijn niet meegenomen bij de analyse van het doelbereik, maar kunnen het beeld op doelbereik wel vertroebelen. Weersomstandigheden hebben een variatie rond een gemiddelde, maar ook dat gemiddelde zelf kan een, voor de elektriciteitsproductie relevante, trend bevatten als gevolg van bijvoorbeeld (afname van) luchtverontreiniging en veranderingen van grootschalige weerspatronen.

Zon-PV

De productie uit zon-PV-installatie correleert sterk met de zogenoemde globale straling. Globale straling is een maat voor de zonnestraling en wordt op veel plaatsen in Nederland standaard gemeten (KNMI 2020) en door het CBS gebruikt voor nauwkeurige schattingen van productie uit installaties waar geen exacte metingen voor zijn. Op basis van een langjarige serie metingen blijkt dat de productie uit zon-PV van jaar tot jaar variabiliteit heeft rond een gemiddelde waarde met een standaarddeviatie van ongeveer 6 procent. In de praktijk zal de werkelijke variatie ook nog afhangen van de technische uitvoering van een zon-PV-installatie op een locatie (type paneel en opstelling).

De langjarige meetserie van de globale straling laat zien dat sinds begin jaren '80 de globale straling met gemiddeld 3 procent per tien jaar is toegenomen (KNMI 2019). Het KNMI verklaart de toename door een afname van de hoeveelheid deeltjes in de lucht (minder fijnstof), terwijl ook de wolken gemiddeld dunner lijken te zijn geworden. Of en hoe deze trend zich zal doorzetten is onzeker⁸. De zonnestraling is gemiddeld over de afgelopen 20 jaar 10 procent sterker dan in de periode 1960-2000. Opbrengsten uit zon-PV kunnen een vergelijkbare trend hebben. Gegeven de trend van de laatste 20 jaar lijkt de globale straling in 2019 een gemiddelde hoeveelheid.

Wind

De elektriciteitsproductie uit windenergie varieert van jaar tot jaar als gevolg van wisselende weersomstandigheden. Bij een gelijkblijvend vermogen is de jaar tot jaar variabiliteit in Nederland typisch 5 procent (Pryor et al. 2018). Als gevolg van langjarige verschuivingen in de weerpatronen boven de Noord-Atlantische Oceaan kan het toekomstige effect op de opbrengsten uit windenergie aanzienlijk groter zijn dan circa 5 procent (PBL & KNMI 2015). Hiermee is geen rekening gehouden in de monitor.

Als de elektriciteitsproductie uit wind- en zonne-energie in de buurt komt van 35 TWh dan zijn de jaar-tot-jaarvariaties als gevolg van het weer van de orde van 2 tot 3 TWh of zelfs meer. Om te vermijden dat dit soort variaties het zicht op het wel of niet halen van de 35 TWh-doelstelling vertroebelen, is het aan te bevelen om de monitoring van doelbereik te doen op basis van meteorologisch genormaliseerde opbrengsten uit wind- en zonne-energie.

⁸ De veronderstelling in deze Monitor is dat de globale straling geen trend meer zal bevatten tussen 2019 en 2030.

2.2 Nationaal totaal bod en variatie per regio

Het nationale totaal bod is de optelsom van biedingen die allemaal verschillend zijn van aard. In paragraaf 2.2.1 wordt een aantal van deze verschillen geschetst met het oog op de mogelijke gevolgen voor het halen van de doelen. Daarnaast zijn er verschillen tussen de cijfers van het PBL en die van de individuele regio's. Om de verschillen te verklaren en de analyse nader te kunnen onderbouwen hebben we de regio's in oktober 2020 geconsulteerd over de opbouw van hun bod in de concept-RES'en. De resultaten van deze consultatie zijn samengevat in paragraaf 2.2.2. De inzichten uit de consultatieronde helpen de waardering van de door PBL gebruikte monitoringssystematiek als 'nationale spiegel' en om te onderzoeken wat er nodig zou zijn voor een monitoring op het niveau van individuele regio's.

2.2.1 Onderlinge verschillen en doelbereik

De biedingen van de individuele regio's voor een bijdrage aan de nationale 35 TWh-doelstelling verschillen op meerdere punten:

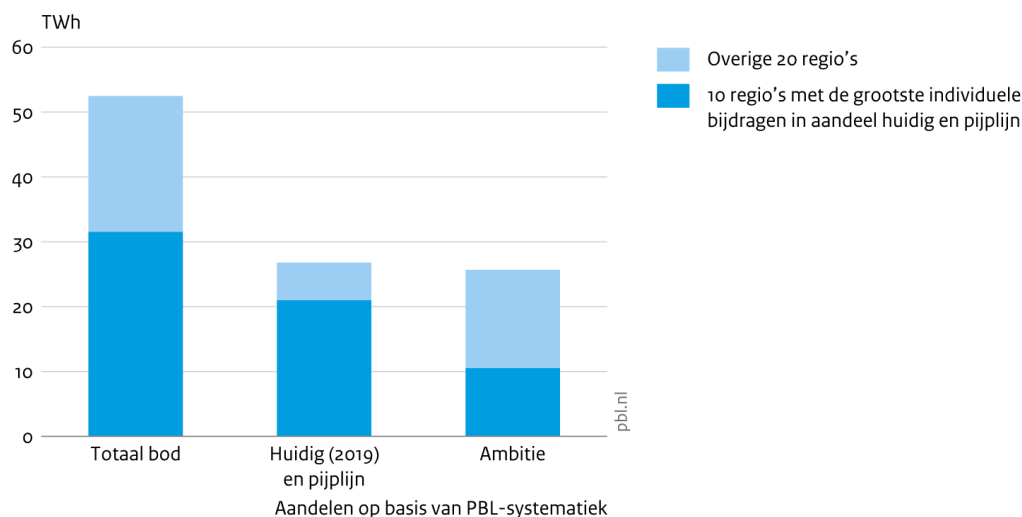
- **In omvang**
De biedingen voor de productie van hernieuwbare elektriciteit in 2030 van de 30 regio's reiken van 0,2 tot 5,7 TWh.
- **In de opbouw**
Bij sommige regio's bestaat het bod bijna geheel uit het aandeel ambitie terwijl andere regio's (nog) geen aandeel ambitie in hun concept-bod hebben vastgesteld. Dit verschil hangt samen met de mate van ervaring die een regio al heeft met zon- en windprojecten (zie volgende bullet).
- **In de ontwikkelingsfase**
 - Sommige regio's hebben vrijwel geen installaties voor wind- of zonne-energie, terwijl andere regio's daar al veel ervaring mee hebben bijvoorbeeld als gevolg van de opgave voor wind op land uit het Energieakkoord.
 - Er zijn koploperregio's, er is een middengroep en er zijn regio's waar de ontwikkeling van de RES achterloopt bij het gemiddelde. Een hoge snelheid is echter niet bij voorbaat beter dan een zorgvuldige en daardoor ook langzamere aanpak. Andersom, een langzamere aanpak impliceert niet per se een zorgvuldige aanpak.
- **In de manier waarop ze tot stand zijn gebracht**
 - 'Top-down': sommige regio's leiden 'hun' deel van de 35 TWh af van het aantal inwoners, het elektriciteitsgebruik of de ruimtelijke potentie van de regio (op basis van de analysekaarten van NP RES). Dit soort getallen worden als basis gebruikt en veelal aangevuld met een extra ambitie.
 - 'Bottom-up': andere regio's vragen hun gemeenten om een bod te doen. De som van de gemeentelijke biedingen is dan het regiobod.
 - Ook zijn er regio's die beide benaderingen combineren.

De verschillen per regio op deze punten zijn mogelijk een indicatie voor de verschillen in kansen op realisatie van de RES. Zo heeft een regio met veel ervaring op het gebied van hernieuwbare elektriciteit mogelijk een voordeel bij het opstellen en realiseren van de RES. Zo'n regio kent door die ervaring het belang van maatschappelijk draagvlak en zal de RES hier zoveel mogelijk al op hebben toegesneden. Ook bij de uitvoering op projectniveau lijkt ervaring een voordeel met betrekking tot de technische mogelijkheden en onmogelijkheden rond bijvoorbeeld het netwerk.

Op dit moment is nog niet te zeggen of regio's met veel ervaring een hogere realisatiegraad van hun plannen laten zien dan de regio's met minder ervaring. Regio's met minder ervaring hebben niet per se minder kans op succesvolle realisatie van hun RES. Zo zijn ze niet of minder gehinderd door een beladen historie rond hernieuwbare elektriciteitsproductie en kunnen ze profiteren van de ervaringen van anderen en de brede ondersteuning van de RES'en.

Figuur 2.6 laat een duidelijke tweedeling zien tussen de 10 regio's met de grootste individuele bijdrage aan het aandeel huidig en pijplijn (hierna: de 10 regio's) en de overige 20 regio's (hierna: de 20 regio's).

Figuur 2.6
Verdeling productie hernieuwbare elektriciteit over dertig regio's



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

Totaal bod:

- Ongeveer 60% van het totaal bod bestaat uit de biedingen van de 10 regio's en ongeveer 40% uit biedingen van de overige 20 regio's.

Huidig en pijplijn:

- Ongeveer 80% van de productie uit huidig en pijplijn wordt naar verwachting door de 10 regio's geleverd. Het overgrote deel (circa 80 procent) van die productie is dan op basis van windenergie.

Ambitie:

- Ongeveer 60% van de ambitie ligt bij de 20 regio's.
- De 20 regio's willen met hun biedingen opgeteld gemiddeld 11 keer zoveel productie realiseren als de opbrengst uit hun huidige opgestelde vermogen. Bij de 10 regio's gaat het om een factor 4.
- Meer dan de helft (ongeveer 55 procent) van de productie in het aandeel ambitie is op basis van grootschalige zon-PV installaties, hiervan komt ongeveer even veel voor rekening van de 20 regio's als van de 10 regio's.

De groep van 10 'ervaren' regio's domineert met hun biedingen in kwantitatieve zin de inzet van alle 30 regio's. Echter, zelfs als de 10 regio's hun bieding voor 100 procent zouden weten te realiseren, wat onwaarschijnlijk is, zou het 35 TWh-doel niet gehaald worden. De 20 regio's zijn evenzeer nodig om het totaaldoel te halen. Deze nemen met hun biedingen de grootste stappen voor wat betreft de groei in hun eigen regio van wind op land- en grootschalige zon-PV-projecten. Daarbij hebben zij nog de meeste technologiekeuzes te maken. Een vervolg op deze monitor zal kunnen uitwijzen of ervaring onderscheidend is bij realisatie van de plannen.

2.2.2 Consultatieronde regiobiedingen

Voor de tussentijdse analyse en ook voor deze Monitor concept-RES hanteren we een systematiek volgens een vaste opbouw waarbij we zo veel mogelijk gebruik maken van landsdekkende onafhankelijke en openbare informatie, in combinatie met het totaal aan biedingen van de individuele regio's. We hebben de regio's geconsulteerd om beter zicht te krijgen op de onderdelen van de regiobiedingen en zo verschillen met de berekende cijfers te kunnen verklaren.

Er zijn verschillen tussen het huidige en pijplijnvermogen volgens de PBL-monitoringsystematiek en volgens de concept-RES'en. Daarmee zijn er ook verschillen tussen het aandeel ambitievermogen volgens het PBL en volgens de regio's. Dat er verschillen zijn is logisch. Deels komt dat door de generieke aanpak van het PBL, maar het komt ook door de aanpak van de regio's die volgt uit de Handreiking RES 1.1 (NP RES 2019). Die handreiking laat relatief veel over aan de regio's zelf om uit te zoeken, vooral door het gebrek aan landelijke afspraken over data en definities rond energie op regioniveau. Hierdoor is er op regioniveau veel informatie verzameld die om allerlei redenen niet altijd aansluit bij de cijfers volgens onze monitoringssystematiek. Het voordeel van het 'zelf moeten uitzoeken' is dat regio's versneld veel nieuwe kennis hebben opgedaan, voor zover dat al niet had plaatsgevonden. Het nadeel uit zich in moeilijk generiek te duiden en slecht onderling te vergelijken regiobiedingen.

De kwantitatieve verschillen

Het verschil tussen het nationaal totaal van het huidige pijplijnvermogen volgens de PBL-monitoringsystematiek en dat volgens de concept-RES'en is met 0,7 TWh relatief klein ten opzichte van het totale huidige en pijplijnvermogen van 26,8 TWh. Per regio zijn de verschillen echter aanzienlijk groter. Bij 11 regio's was het productieaandeel uit huidig en pijplijn lager dan volgens de PBL-aanpak (samen 2,2 TWh lager). Bij 6 regio's was er geen verschil of was onvoldoende informatie beschikbaar. En 13 regio's hadden juist een groter aandeel productie uit huidig en pijplijn dan volgens onze berekeningen (2,9 TWh hoger). Op het niveau van de individuele regio's zijn er verschillen van tientallen procenten ten opzichte van onze inschatting.

Op basis van de consultatieronde en toelichtende gesprekken met een aantal regio's hebben we de oorzaken van deze verschillen in kaart gebracht en kunnen we antwoord geven op de vraag wat de verschillen betekenen voor de analyse van het doelbereik op nationaal niveau, en wat er nodig zou zijn om op een onderling vergelijkbare manier analyses mogelijk te maken op het niveau van de individuele regio's.

Oorzaken van de verschillen

De consultatieronde over de kwantitatieve opbouw van het bod per regio heeft veel informatie opgeleverd over de achterliggende oorzaken van de verschillen.

- **RES is een 'politiek verhaal'** Wat duidelijk naar voren kwam, is dat het regiobod onderdeel is van een politiek verhaal. De concept-RES en het bod zijn iets waar bestuurlijk draagvlak voor is verkregen. Dat betekent dat het bod niet overeen hoeft te komen met de technische werkelijkheid van verwachte productie uit het huidige, pijplijn- en ambitievermogen. Een analyse volgens zo'n opbouw ligt vaak wel ten grondslag aan het bod, maar op bestuurlijk niveau zijn biedingen soms opvallend laag of juist hoog vastgesteld. Technisch komt dit overeen met een lage of juist hoge realisatiegraad van pijplijnprojecten, die in deze gevallen niet zo zeer een relatie met een te verwachte realisatiegraad hebben, maar simpelweg het gevolg zijn van bestuurlijk draagvlak op dat moment.
- **Vermogen en productie**
 - *Vollasturen* Regio's gebruiken vaak andere vollasturen voor pijplijnprojecten dan het PBL, zowel bij grootschalige zon-PV-installaties als bij windparken op land. Vaak hoger dan volgens de PBL-systematiek, maar soms ook lager.

- *Opgave Energieakkoord* Bij een aantal regio's speelt de doelstelling voor wind op land uit het Energieakkoord nog een rol. Die doelstelling van 6.000 MW in 2020 richt zich op een totaal te bereiken vermogen voor wind op land, terwijl het 35 TWh-doel over de productie uit dat vermogen gaat. Dit kan problematisch zijn voor de 10 regio's met veel 'wind op land-ervaring', waar het tot nu toe om windvermogen ging nu het bij de uitvoering van de RES juist om productie gaat. Dit speelt vooral bij de projecten in de pijplijn. Er zijn overigens geen concrete aanwijzingen gevonden dat dit tot problemen heeft geleid, maar het werd door regio's genoemd als belemmerende factor.
- **Definities** Veel van de verschillen zijn te herleiden tot definitieverschillen. Wanneer telt de productie uit gerealiseerd vermogen mee bij het aandeel huidig vermogen en hoe stel je dat vast?
 - *Huidig* Maar weinig regio's beschikten op het moment dat de concept-RES werd gemaakt over de relevante cijfers van het CBS en kwamen daardoor vaak tot andere schattingen op basis van locatiespecifieke schattingen van vollasturen.
 - *Pijplijn* Grote verschillen waren het gevolg van wat al dan niet tot het pijplijnvermogen werd gerekend in vergelijking met de PBL-systematiek. De PBL-systematiek is niet altijd als standaard gevolgd. Die systematiek is in maart 2020 gepubliceerd, wat mogelijk een te laat stadium is geweest voor een aantal regio's. Verder hebben regio's om pragmatische redenen soms een extra categorie tussen pijplijn- en ambitievermogen toegevoegd wat tot extra verschillen leidt.
- **Realisatiegraad** De realisatiegraad die regio's voor pijplijnprojecten hanteren is vaak hoger of lager dan het landelijk gemiddelde dat het PBL gebruikt. Deze verschillen zijn logisch en we verwachten dat de regio-specifieke realisatiegraad van pijplijnprojecten een nauwkeuriger waarde geeft dan een nationaal gemiddelde realisatiegraad.
- **Gegevens** Bij de realisatie van projecten komt het geregeld voor dat het werkelijk geïnstalleerde vermogen hoger of juist lager is dan te boek staat in de RVO-administratie van de SDE-beschikkingen. Een betere afstemming met RVO is voor de toekomst wel van belang. Over het algemeen gaat het over relatief kleine verschillen. In een enkel geval bleek echter dat het te installeren/saneren pijplijnvermogen volgens de Monitor Wind op Land volgens de regio in werkelijkheid tot een veel lagere productie zou leiden.
- **Wel/geen SDE** Er zijn grootschalige zon-PV-projecten die gerealiseerd zijn en nog gerealiseerd gaan worden zonder SDE-subsidie en vallen daarom nu buiten de PBL-systematiek. Ze vallen onder andere stimuleringsmaatregelen, zoals de postcoderoos-regeling. Deze projecten produceerden gezamenlijk de laatste jaren naar schatting ongeveer 0,7 TWh hernieuwbare elektriciteit per jaar. Hoewel niet duidelijk is in hoeverre dit speelt bij regio's is de verwachting dat alle regio's die met dit soort projecten te maken hebben deze wel in hun regiobod hebben opgenomen.

De gevolgen

Op nationale schaal middelen de gevolgen van de genoemde oorzaken ongeveer uit, waardoor er slechts een klein verschil is tussen het nationale totaal volgens de regio's en dat volgens de PBL-monitoringssysteematiek. Uit de verschillen komt naar voren dat de PBL-methodiek overall een onzekerheidsmarge tot gevolg heeft van ongeveer 10 procent in de berekening van de elektriciteitsproductie van de huidig- en pijplijnprojecten. Hier bovenop zijn verschillen mogelijk als gevolg van veranderingen in de gemiddelde realisatiegraad in de toekomst, zowel van de pijplijnprojecten als van toekomstige projecten uit het aandeel ambitie. Deze onzekerheden zijn meegenomen in de analyse van het doelbereik in paragraaf 2.1.

Naar aanleiding van de tussentijdse analyse die net als deze Monitor vooral een 'nationale spiegel' van de RES aanreikt, hebben zowel regio's als de RES-opdrachtgevers de behoefte geuit aan kwantitatieve informatie op het niveau van de individuele regio's. De grote verschillen in aanpak tussen regio's onderling en met de PBL-systematiek maken het echter niet zinvol om nu een

monitor op regionaal schaalniveau te maken met onderling vergelijkbare regiocijfers. De diversiteit in regionale aanpak en de moeilijk in te schatten onzekerheden daaromtrent zijn daar op dit moment te groot voor.

Om mogelijk te maken dat de regiocijfers wel goed onderling vergelijkbare zijn is het nodig de eerdergenoemde oorzaken weg te nemen of te kwantificeren. Dat vergt niet alleen nadere afspraken over te gebruiken definities en gegevens die regio's gebruiken voor hun RES, maar mogelijk ook met CBS en RVO over gegevens van de productie uit windvermogen en grootschalige zon-PV-installaties op regioniveau. Het is van belang om de regie expliciet te beleggen in overleg met de dataleveranciers, de regio's en het PBL. Het is te bezien of al deze verschillende stappen op tijd kunnen worden gezet voor een regiospecifieke monitor RES 1.0.

2.3 RES en de Klimaat- en Energieverkenning

Het PBL publiceert jaarlijks de gevolgen van vastgesteld en voorgenomen klimaat- en energiebeleid in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). In deze paragraaf vergelijken we de resultaten van de KEV 2020 met de getallen uit de concept-RES. Hoe verhouden die getallen zich tot elkaar en wat betekenen de overeenkomsten en verschillen?

Wat staat eigenlijk in die KEV? Eenmaal per jaar wordt in de KEV op duidelijke en integrale wijze verslag gedaan van de volle breedte van het gevoerde klimaat- en energiebeleid en de verwachte effecten daarvan. De KEV schetst een integraal beeld tot en met (momenteel) 2030 van de ontwikkelingen in de energievoorziening en het energieverbruik, maar ook van andere activiteiten die tot broeikasgasemissies leiden, zoals in de landbouw en het landgebruik. De KEV legt ook de verbanden tussen autonome ontwikkelingen en ontwikkelingen in het buitenland met wat er in Nederland gebeurt. Als onderdeel van dat grotere geheel bevat de KEV een prognose van de opwekking van hernieuwbare elektriciteit in 2030.

2.3.1 Hernieuwbare elektriciteit in de KEV

De prognose van de opwekking van hernieuwbare elektriciteit in 2030 uit de KEV 2020 laat zien dat er ongeveer 41 TWh uit wind en zon-PV op land wordt geproduceerd. Hiervan komt ongeveer 31 TWh op het conto van grootschalige zon-PV-installaties (circa 14 TWh) en wind op land-turbines (circa 17 TWh).

Netbeheerders hebben ingeschat of het netwerk bij deze prognose een knelpunt zou kunnen vormen. Als de voorgenomen netwerkuitbreidingen voor de periode tot en met 2030 tot stand worden gebracht verwachten zij bij een ontwikkeling van hernieuwbare elektriciteitsproductie volgens de KEV 2020 dat dit waarschijnlijk past op het netwerk. Er zijn echter nog grote onzekerheden als het productieaandeel uit zon ten opzichte van dat uit wind veel sterker zou toenemen dan tot dusver is meegenomen in de investeringsplannen van de netbeheerders. Die situatie zou zich voordoen als de concept-RES'en tot uitvoering zouden worden gebracht. Het nationale totaal van de biedingen op basis van de concept-RES'en is niet alleen veel hoger dan de KEV-prognose, maar ook zou het aandeel uit zon-PV-installaties sterk groeien.

Achtergronden bij de KEV-prognose hernieuwbare elektriciteit

De KEV gaat uit van het nationale klimaat- en energiebeleid. Daarbij gaat het om vaststaand en voorgenomen beleid. In de raming voor 2030 die voor de KEV is gedaan, is het beleid meegenomen – zowel vastgesteld als voorgenomen beleid – dat op 1 mei 2020 openbaar was, dat officieel was medegedeeld en dat concreet genoeg was uitgewerkt.

Voor de berekening van de hernieuwbare elektriciteitsproductie onderzoekt de KEV hoe de markt reageert op de randvoorwaarden voor het energiesysteem als geheel. De uitkomst van de

berekeningen voor de productie van een techniek in 2030, de toekomstige groei, wordt bepaald door de samenhang van de elektriciteitsvraag, de winstgevendheid van die techniek met het draagvlak voor die techniek, de aanwezigheid van (voldoende) initiatiefnemers en het potentieel. Voor de winstgevendheid van een techniek zijn onder andere de elektriciteitsprijs en subsidies van belang. De SDE+ loopt tot en met 2025, dat wil zeggen dat er na 2025 geen nieuwe beschikkingen voor hernieuwbaar opgewekte elektriciteit volgen. Beschikkingen die eenmaal zijn afgegeven lopen 15 jaar door. De toekomstige groei van een techniek is gebaseerd op een extrapolatie van historische groei, gegeven het potentieel, de winstgevendheid en het draagvlak voor die techniek. De potentiële schatting voor het vermogen wind op land is dat er na de in het Energieakkoord opgenomen doelstelling van 6 GW nog ruimte is voor een verdere doorgroei van enkele GW's. Dit potentieel is in de KEV een cijfer voor heel Nederland zonder ruimtelijke toekenning. Het potentieel voor groot- en kleinschalige zon-PV-installaties op land en daken vormt voor de KEV-prognose nog geen substantiële belemmering voor de berekende groei van grootschalige zon-PV.

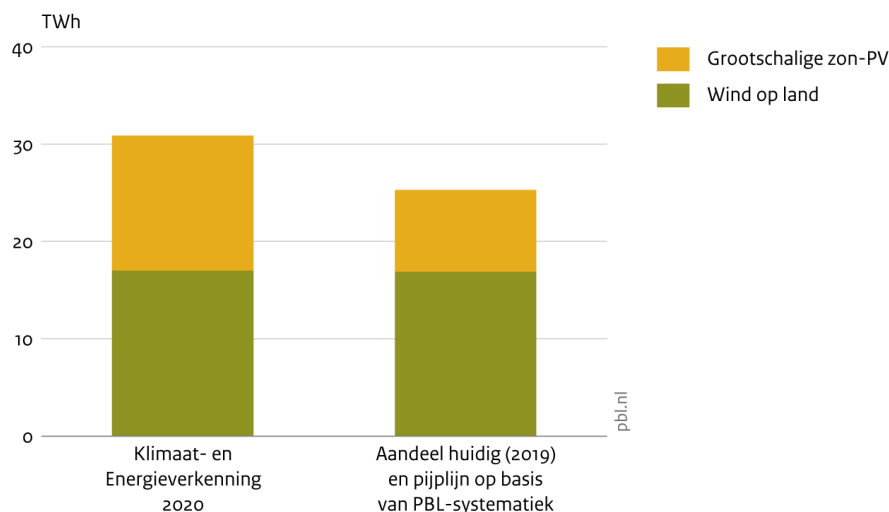
2.3.2 Verschil KEV-prognose en biedingen concept-RES

In de KEV-prognose is geen rekening gehouden met alle regiobiedingen uit de concept-RES'en. De KEV-prognose is immers gebaseerd op vastgesteld en voorgenomen beleid. Het ambitiedeel van de concept-RES'en is daarvoor nog niet concreet genoeg en houdt geen rekening met de vraag of investeerders bereid zijn op de hen toegewezen plekken projecten te realiseren. Er is dus geen directe relatie met bestuurlijke afspraken (in wording) in de concept-RES'en. De KEV neemt afspraken mee als ze voldoende concreet zijn om voor wat betreft hernieuwbare elektriciteit te kunnen uitmonden in SDE-aanvragen en -beschikkingen, dan wel of ontwikkelaars zonder subsidie bereid zijn te investeren. Om een indruk te krijgen van welk effect de KEV daaraan toekent wordt in figuur 2.7 de KEV-raming voor 2030 vergeleken met de productie uit het huidige en pijplijnvermogen volgens de methodiek die is gebruikt voor de concept-Res (zie Bijlage).

Figuur 2.7

Productie hernieuwbare elektriciteit, 2030

Vergelijking tussen KEV 2020 en aandeel huidig (2019) en pijplijn op basis van concept-Regionale Energie Strategieën



Bron: KEV 2020, CBS, RVO.nl: Monitor Wind op Land 2019, RVO.nl: SDE-beschikte projecten zon-PV 2019; bewerking PBL

Zowel bij de KEV-prognose als bij de schatting van huidig en pijplijn is rekening gehouden met een vermindering van de productie als gevolg van sanering van windvermogen (zie paragraaf 2.2.1). De KEV-prognose voor 2030 komt uit op ongeveer 31 TWh en is 5,6 TWh hoger dan de schatting van de productie uit het huidige en pijplijnvermogen. De groei zit vooral bij grootschalige zon-PV-installaties en in zeer geringe mate bij wind op land-turbines.

Wind op land

Volgens de KEV-prognose is er op basis van de hiervoor geschetste randvoorwaarden geen substantiele toename te verwachten na uitvoering van de nu bekende pijplijnprojecten voor wind op land. Inschattingen van het potentieel en draagvlak liggen daar vooral aan ten grondslag, want de winstgevendheid van windparken lijkt in ieder geval tot en met 2025 groot genoeg. Het betekent niet dat er na de projecten die nu in pijplijn zitten geen nieuwe windturbines geplaatst kunnen of zullen worden, maar het zal gegeven het huidige beleid om een aanzienlijk kleinere groei gaan.

Grootschalige zon-PV

Voor grootschalige zon-PV wordt in de KEV een toename verwacht ten opzichte van het huidige en pijplijnvermogen. De productie uit het huidige en pijplijn-zon-PV-vermogen komt overeen met de groei tot en met 2023 in de KEV-prognose (niet aangegeven in figuur 2.7). De toename van 5 tot 6 TWh is dus het gevolg van de verwachte groei van grootschalige zon-PV in de KEV tussen 2023 en 2030. De groei van zon-PV kent evenwel grote onzekerheden. Het huidige subsidiebeleid – beëindiging van de SDE++ voor nieuwe projecten en vermindering van de saldering voor kleinschalig zon-PV – zal rond 2024 en 2025 een remmende werking hebben op de ontwikkeling van zon-PV in den brede (IEA 2020). Aan de andere kant nemen de kosten van zon-PV en randapparatuur nog steeds af, wat groei juist zou kunnen bevorderen. De totale productie uit zon-PV – kleinschalig plus grootschalig – is volgens de KEV 2030-prognose ongeveer 23,6 TWh. Volgens projecties van IEA⁹ (2020) zou deze productie al rond 2025 zijn bereikt. De werkelijke groei van de elektriciteitsproductie uit zon-PV is echter sterk afhankelijk van de rest van het energiesysteem inclusief de energie-infrastructuur.

De 31 TWh-schatting van de KEV – voor hernieuwbare elektriciteitsproductie uit wind en grootschalige zon-PV op land – is hoger dan de geschatte productie uit huidig en pijplijnvermogen, maar in de KEV is geen rekening gehouden met de (aanvullende) ambitie van de regio's. Al met al zegt de KEV-prognose voor 2030 dat de 35 TWh-doelstelling op basis van het vaststaand en voorgenomen beleid en op basis van inschattingen ten aanzien van draagvlak, potentieel, winstgevendheid en beschikbare netwerkcapaciteit, niet zal worden bereikt in 2030. Daarvoor is dus extra inspanning nodig en mogelijk extra flankerend beleid, bijvoorbeeld om de gewenste groei van zon-PV (volgens de concept-RES'en) mogelijk te maken.

2.4 Overige hernieuwbare elektriciteitsproductie

Naast de 2030-opgave om 35 TWh hernieuwbare elektriciteit op te wekken uit wind op land en grootschalige zon-PV, levert de opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit andersoortige installaties ook een belangrijke bijdrage aan het verminderen van de CO₂-uitstoot. Voor een aantal van deze soorten installaties zijn in het Klimaatakkoord concrete ambities voorgesteld, zoals voor wind op zee, en voor andere technieken wordt een autonome groei verwacht (Klimaatakkoord 2019, p. 159). Omdat al deze hernieuwbare bronnen in hetzelfde systeem aangesloten zullen worden is het voor het Rijk van belang dat deze integraal worden benaderd en meegewogen worden in het maken van keuzes op nationaal niveau.

Voor de regio's zelf is overige elektriciteitsproductie ook een belangrijk onderdeel van hun energiemix, ondanks het feit dat het niet meetelt in het behalen van de 35 TWh-doelstelling in 2030. Bij 'Overige' gaat het over kleinschalige productie van zon-PV bij voornamelijk huishoudens en andere gebouwen, elektriciteit opgewekt uit biomassa en biogas en ook productie uit waterkrachtinstallaties. Het meenemen van deze technieken in het regionale beleid voor

⁹ De groei van zon-PV volgens IEA (2020) komt voor Nederland neer op een totaal opgesteld vermogen van 25 GWp in 2025, wat overeenkomt met een productie van ongeveer 24 TWh (zie IEA (2020)).

hernieuwbare energie helpt vaak bij het creëren van draagvlak in de regio. Zo helpt de kleinschalige opwekking van zonne-energie door huishoudens bij het vergroten van betrokkenheid van burgers bij de energietransitie. En waterkracht wordt gezien als een middel voor waterrijke regio's om hun eigen identiteit in de opgave in te brengen. Ten slotte wordt elektriciteit opgewekt voor eigen gebruik in RWZI's van de waterschappen uit zuiveringsslib (biomassa).

2.4.1 Overige hernieuwbare elektriciteitsproductie in 2019 en 2030

Tabel 2.2 laat zien dat de overige hernieuwbare elektriciteitsproductie in 2019 8,6 TWh is en volgens de KEV-prognose toeneemt tot 12 TWh in 2030. Samen met de verwachte elektriciteitsproductie uit wind op zee, conform de doelstelling uit het Klimaatakkoord (2019) en de routekaart wind op zee (EZK 2018), telt dit op tot 60,2 TWh in 2030. De afname van de elektriciteitsproductie uit biomassa komt vooral omdat volgens het vastgestelde en voorgenomen beleid de kolencentrales in 2030 zullen zijn gestopt en daarmee ook de elektriciteitsproductie door bij- en meestook van biomassa. Kleinschalige zon-PV groeit fors en komt bijna 3 TWh hoger uit dan de 7 TWh die in het Klimaatakkoord (2019) is verondersteld, als gevolg van autonome groei tot 2030. Waterkracht levert een zeer kleine bijdrage aan de nationale elektriciteitsproductie maar kan lokaal interessant zijn. Waterkracht laat tussen 2019 en 2030 geen groei van betekenis zien als gevolg van het vaststaand en voorgenomen beleid.

Tabel 2.2
Nationale totalen in TWh voor de overige hernieuwbare elektriciteitsproductie per techniek

		CBS	KEV 2020
		2019	2030
		TWh	TWh
Overige hernieuwbare elektriciteitsproductie	Waterkracht	0,1	0,1
	Biomassa	5,8	2,2
	zon-PV < 15 kWp	2,7*	9,7
Wind op zee		3,6* ¹	48,3
Totaal		12,2	60,2

* = niet genormaliseerd,

*¹ 2018-waarde

Bron: CBS (voor 2019) en KEV 2020 (voor 2030).

De meeste regio's noemen in hun concept-RES de elektriciteitsproductie uit 'overige' bronnen. Voor de ontwikkeling van kleinschalige zon-PV worden vaak concrete ambities gesteld, gebaseerd op de landelijke cijfers voor autonome groei of op lokale analyses voor de ruimtelijke potentie voor zonnepanelen op het dak. De provincies en gemeenten spelen vaak een proactieve rol in het stimuleren van kleinschalige zonne-energieproductie, via het woonbeleid of via het ontwikkelen van eigen zonneatlassen. Waterkracht wordt door de regio's nog als een verkennende mogelijkheid genoemd¹⁰. Bij meerdere regio's is biomassa een bestaande bron voor hernieuwbare energie en wordt eerder voor warmte ingezet dan voor de productie van elektriciteit.

Al met al wordt de forse groei van kleinschalige zon-PV volgens de KEV-prognose bevestigd door het animo van de regio's. Volgens het Klimaatakkoord (2019) telt deze extra stijging van kleinschalige zon-PV mee in het geval van aanvullende nationale ambities. Tegelijkertijd leidt de sterke groei van kleinschalige zon-PV naar verwachting tot extra knelpunten op het netwerk, vooral op het laag- en middenspanningsniveau.

¹⁰ Behalve regio Zeeland waar een concrete doelstelling voor waterkracht (135 GWh) wordt genoemd.

3 Kwalitatieve aspecten

In dit hoofdstuk gaan we in op de impact van de ontwikkelingen en situatie rond de kwalitatieve thema's: ruimte, draagvlak en netwerk. Ook wordt kort samengevat wat de stand van zaken is met betrekking tot de Regionale Structuur Warmte bij regio's.

3.1 Ruimtegebruik

De regio's besteden aandacht aan de inbedding van de energietransitie in de ruimte en in het landschap. Bij het kiezen van gebieden voor windparken en grootschalige zon-PV systemen worden ruimtelijke aspecten zoals kenmerken van het landschap en de impact op de leefomgeving meegewogen en er wordt gezocht naar aansluitmogelijkheden met andere thema's en transitieën. Deze zoektocht staat echter vaak nog aan het begin.

De concept-RES'en zijn met een grote betrokkenheid van vele (ruimtelijke) professionals tot stand gekomen, en velen hebben actief bijgedragen aan het debat. Die betrokkenheid en kunde op alle aspecten van de RES'en zijn essentieel voor het vervolgproces; hoewel de zoekgebieden soms al aangewezen zijn, liggen er toch nog fundamentele ruimtelijke keuzes op tafel.

We reflecteren in deze paragraaf op ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit zoals deze in de RES'en naar voren komen, op de ruimtelijke implicaties in relatie tot het halen van de doelen, en tot slot op de veranderende rol van het Rijk in relatie tot de regio.

3.1.1 Ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit

Een van de veronderstellingen achter het regionaliseren van de energieopgave is dat regio's zelf het beste weten hoe de energietransitie in hun regio kan worden vormgegeven en wat de ruimtelijke impact daarvan is op lokaal niveau. Ruimtelijke kwaliteit en lokale inpassing zijn daarmee veronderstelde uitkomsten bij de uitvoering van de RES. Voor ruimtelijke kwaliteit worden in de RES-handreiking aandachtspunten meegegeven in de zogenoemde 'ruimtelijke principes' (soms 'ruimtelijk afwegingskader' genoemd): zuinig en meervoudig ruimtegebruik, combineren van opgaven, vraag en aanbod bij elkaar, en aansluiten bij gebied-specifieke kenmerken. De ruimtelijke principes hebben wel een relatie met de principes uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), maar zijn een redelijk beperkte opvatting van ruimtelijke kwaliteit. In de planpraktijk, en in de toetsingskaders van bijvoorbeeld de Milieueffectrapportage (m.e.r.), worden veel meer, en veel preciezere criteria meegenomen.¹¹

Ruimtegebruik

Ruimtegebruik heeft in alle regio's aandacht. Alle regio's werken aan de ruimtelijke aspecten van het doel. Het landschap en landschappelijke kenmerken komen doorgaans terug in de RES. De ruimtelijke uitwerking en de ruimtelijke ateliers worden als procesinstrument ingezet om verschillende partijen met verschillende of zelfs tegenstrijdige belangen bij elkaar te brengen.

De manieren om met de ruimtegebruik om te gaan, zijn echter divers zowel in de argumenten als in de procesvorm. Regio's stellen eigen redeneringen op om tot scenario's en zoekgebieden te komen. Er worden creatieve, integrerende werkwijzen zoals ateliers ingezet om de ruimtelijke aspecten te adresseren. Ook de uitwerking en mate van detail verschilt sterk tussen regio's en

¹¹ Meer informatie over de Milieueffectrapportage (m.e.r.) en de pilots die in een aantal regio's plaats hebben gevonden zijn hier te vinden: <https://www.commissiener.nl/actueel/nieuws/regionale-energiestrategie-en-mer-de-resultaten-en>

deelregio's. Soms zijn zoekgebieden ruim gekozen en vaag omgrensd, soms zijn de strategieën al heel precies.

De verschillen zijn illustratief voor de fase waar het proces in zit. Het is niet zo verwonderlijk dat het nog een beetje zoeken is naar hoe dat gaat; in korte tijd wordt een hele nieuwe ruimtelijke praktijk voor omgaan met energie en een deel van de energietransitie ontwikkeld.

Ruimtelijke kwaliteit

Een belangrijke vraag is hoe de ruimtelijke kwaliteit nader ingevuld wordt en of de plannen in ruimtelijk opzicht 'goed' zijn. Hier zijn meerdere criteria en definities voor. De RES zou een goed ruimtelijk plan zijn als ze bijvoorbeeld de verschillende kwaliteiten en opgaven in de regio goed met elkaar in verband brengt, als ze een relatie legt met kwaliteiten op hogere schaalniveaus en als ze een goed kader biedt voor toekomstige projecten. Hoewel er debat mogelijk is over de mate waarin elke regio afzonderlijk geslaagd is om deze drie punten in de RES te leggen, is er over het algemeen wel een goede eerste stap gezet. Veel hangt nog af van de nadere uitwerking.

Daarnaast is het interessant om te kijken in hoeverre de regio's rekening hebben gehouden met de 'ruimtelijke principes'. De meeste regio's blijken voor hun RES'en gebruik te maken van die principes. Wel zijn er tussen regio's duidelijk verschillen en soms tegenstrijdigheden in de interpretatie en toepassing ervan. Ook worden de principes vaak alleen benoemd zonder aan te geven wat er precies mee gedaan wordt, of waarin de meerwaarde voor de regio schuilt.

Voor een deel is het beperkte gebruik van de ruimtelijke principes een gevolg van de manier waarop de principes geformuleerd zijn. Soms spreken de ruimtelijke principes elkaar, en ook zichzelf tegen, zeker als er op meerdere schaalniveaus en tijdschalen gekeken wordt. Bijvoorbeeld clustering van windparken in relatie tot schaal: clustering in een regio of een gemeente leidt mogelijk nog steeds tot een gespreide opstelling op nationale schaal.

Er worden drie aandachtspunten naar voren gebracht die de regio's kunnen helpen om de ruimtelijke kwaliteit verder te brengen.

De eerste principe dat in de RES-handreiking naar voren is gebracht, is 'meervoudig ruimtegebruik'. Regio's zoeken in hun RES naar combinaties van energieopwekking met andere functies. Creatieve of innovatieve oplossingen zijn beperkt; zonnepanelen op daken en windparken langs de snelweg worden veel genoemd. Het gaat dan vaak om het combineren van functies; het is niet altijd duidelijk of er ook een wisselwerking optreedt waarbij de functies elkaar versterken ('functionele synergie'). Slechts in enkele gevallen is er een vernieuwende oplossing gevonden, waarbij energieopwekking is gekoppeld aan bijvoorbeeld hernieuwde cultuur-historische elementen in het landschap, zoals het terugbrengen van houtwallen in een energielandschap. Het verdient nadere aandacht van regio's en partners om te zien of de goede voorbeelden tot meer toepassingen kunnen leiden.

Een tweede aandachtspunt is het 'combineren van opgaven'. De mogelijkheid om verschillende opgaven te combineren wordt verkend door veel regio's. De regio's houden rekening met de verschillende opgaven naast elkaar; op deze manier wordt de energietransitie naast opgaven zoals klimaatadaptatie en landbouwtransitie bekeken. Synergie tussen de opgaven wordt wel als ambitie genoemd, maar is nog nauwelijks concreet uitgewerkt. Er worden innovatieve ideeën genoemd, maar die blijven meestal nog bij een ruwe schets, bijvoorbeeld de combinatie van zonne-energie met waterberging, of zonnepanelen bij uiterwaarden, of de combinatie van energieopwekking met kringlooplandbouw. Het combineren van opgaven blijkt dus niet eenvoudig. Het zoeken van hefboomen en het uitwerken daarvan kost extra tijd in een, toch al, krap tijdschema. Het moet allemaal maar net op tijd komen en passen. Daarnaast vergt het combineren van opgaven ook intersectoraal werken. Verschillende opgaven hebben vaak met verschillende afdelingen te maken binnen

een gemeentelijke organisatie: extra afstemming maakt het combineren ingewikkelder, niet alleen voor de decentrale overheden maar ook voor het Rijk.

Een derde aandachtspunt is de omgang met gebied-specifieke kenmerken. Gebied-specifieke kenmerken zijn vrijwel altijd in kaart gebracht; denk aan het coulisselandschap in Achterhoek of Twente, natuurgebieden zoals de Veluwe of elementen van cultureel erfgoed. De uitwerking van de kenmerken tot een ruimtelijke aanpak verschilt evenwel per regio – zelfs bij gelijke typen landschappen en landschapskenmerken. Verschillende RES'en introduceren bijvoorbeeld *vides* (gebieden die worden vrijgehouden) ter bescherming van unieke landschappen. Er is tussen de regio's een grote diversiteit in de gebied-specifieke eigenschappen die tot zo'n vide zouden moeten leiden. Zo zien sommige regio's energielandschappen met zonneweides en windmolens als een goed recreatielandschap, terwijl andere regio's juist hun bestaande recreatielandschappen willen beschermen tegen zichtbare energieopwekking. Hetzelfde geldt voor snelwegen. Sommige regio's zien het vrije uitzicht vanaf snelwegen als panoramalandschappen die beschermd moet worden, andere zien hier de mogelijkheid de lijnstructuur van de snelweg visueel te versterken met een rij windturbines. De keuzes hierin lijken overigens beïnvloed te worden door de voorkeuren van de ingehuurde adviesbureaus.

3.1.2 Invloed op het halen van het doel

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat de optelsom van de biedingen die de regio's in hun concept-RES'en doen hoger zijn dan het 35 TWh-doel. Of dit doel daadwerkelijk bereikt kan worden is voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden om die zon-PV-installaties en windparken in te passen in de omgeving. Er is een aantal onzekerheden in de ruimtelijke uitwerking van de huidige biedingen, die het totale bod substantieel zouden kunnen verlagen. Hierbij speelt onder andere ook draagvlak onder de bevolking een belangrijke rol.

Drie belangrijke onzekerheden bij de ruimtelijke uitwerking

De eerste onzekerheid hangt samen met hoe ver de plannen van de regio's zijn uitgewerkt. Niet elk onderdeel van elke RES is even hard. Plannen die in de RES'en zijn opgenomen zijn soms bestaande projecten, soms plannen die nog in de pijplijn zitten, en soms alleen nog maar zoekrichtingen (het aandeel ambitie). Om dat laatste deel te concretiseren kiezen de regio's voor verschillende aanpakken. Er zijn regio's die hun ambitie over gemeenten hebben verdeeld en daarmee ook de ruimtelijke uitwerking bij de gemeenten leggen. Andere regio's kiezen voor een aanpak met regionale, gemeente-overschrijdende, zoekgebieden. Zoekgebieden kunnen langs categorieën van huidig grondgebruik beredeneerd zijn, of bijvoorbeeld langs een bredere ruimtelijke visie. Hierbij is naast de concreetheid van deze gebieden ook het verhaal achter hun totstandkoming van belang; zoals in paragraaf 3.2 wordt uitgelegd hebben zoekgebieden die een resultaat zijn van een politiek afwegingsproces of participatieproces meer kans voor het verkrijgen van draagvlak.

De tweede onzekerheid is de relatie met het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Een derde van de regio's heeft bij navraag aangegeven dat de regionale ambitie nog niet past in het vigerend ruimtelijk beleid van de gemeenten of de provincie. In meerdere gevallen wordt er gewerkt aan het aanpassen van dit beleid en daardoor is het nog onzeker of het tot knelpunten gaat leiden. Het verankeren van de regionale plannen in de omgevingsvisies van de gemeenten en provincies moet in de meeste gevallen nog beginnen.

De derde onzekerheid is de afstemming die nog plaats moet vinden met andere sectoren, tussen verschillende regio's, en tussen verschillende overheden. Gevolgen van ruimtelijke keuzes zijn soms sector- en of regio-overstijgend. Er is in het RES-proces wel afstemming geweest, maar niet altijd voldoende om zekerheid te hebben over de doorgang van projecten in zoekgebieden. Sommige zoekgebieden beïnvloeden elkaar, of grotere landschappelijke structuren. De voorgestelde keuzes van individuele regio's kunnen op bovenregionaal niveau tot nog onvoorziene, en mogelijk

ongewenste energielandschappen leiden. Dan is er aandacht nodig voor bovenregionale afstemming. Het hangt af van de afstemming welke uitwerking aan die zoekgebieden gegeven wordt, en of er dan nog wel voldoende ruimte is voor de toegekende hoeveelheid energie.

3.1.3 Rol van het Rijk

De afstemming tussen regio en het Rijk is in volle gang. De regio's gaan verder met de RES, en veel van de regio's leggen ook concrete punten terug bij het Rijk. In de RES'en is vaak aangegeven dat er hulp van het Rijk nodig is, bijvoorbeeld in het omvormen van onderdelen van de SDE++. De uitkomst van de huidige regeling kan bijvoorbeeld zijn dat kleinschalige windparken van lokale coöperaties moeilijker doorgang vinden, terwijl die in de regio wel gewenst zijn.

Een ander belangrijk punt in die afstemming is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De NOVI stelt een aantal afwegingsprincipes voor, die ook deels in de handreiking RES naar voren zijn gebracht zoals het 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies' en 'kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal' (BZK 2020). Al deze principes worden meegewogen en zoveel mogelijk toegepast in de regionale plannen. Of de toepassing door de regio voldoet aan de landelijke eisen is echter niet objectief te toetsen. Het is de vraag welke rol deze landelijke afwegingskaders gaan spelen in de verdere uitwerking van de RES.

Tot slot heeft het ruimtelijk beleid van het Rijk zelf invloed op de RES'en. Het Rijk kan zelf overlappende visies maken, nationaal of regionaal, op energie of op andere dossiers. Dat zou de regionale energiestrategieën kunnen helpen of hinderen. Als het Rijk bijvoorbeeld voortgang boekt in het Programma Energiehoofdstructuur (EZK, 2020), zouden specifieke plannen voor warmte aan zekerheid kunnen winnen. Woningbouwbeleid kan ook effect op zoekgebieden hebben, als er bijvoorbeeld concrete locaties voor woningbouwprojecten aangewezen worden.

3.2 Draagvlak

Een van de leidende veronderstellingen achter de RES is dat de energietransitie het beste vorm kan krijgen in de regio zelf. De gedachte daarbij is dat met een goed ruimtelijk proces de regio de oplossingen kan vinden die het beste passen in de lokale omgeving en het landschap, en dat die daardoor op het meeste draagvlak kunnen rekenen. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag hoe gunstig proces en inhoud van de onderzochte RES'en zijn voor het kunnen ontstaan van dat draagvlak.

Draagvlak is de aanwezigheid van een bepaalde mate van steun onder burgers, bedrijven en volksvertegenwoordigers in de regio voor het beleid zoals opgenomen in de concept-RES.¹² In deze studie wordt ervan uitgegaan dat draagvlak voor het beleid in de concept-RES uiteindelijk zal bijdragen aan draagvlak voor concrete projecten voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Dit is geen automatisme. Burgers kunnen nieuwe overwegingen hebben als het beleid concreet wordt toegepast, in een context met specifieke omstandigheden. Of burgers kunnen negatieve ervaringen opdoen met de manier waarop ze betrokken worden in processen die gericht zijn op het realiseren van concrete projecten. Als een eerste stap wordt er in dit onderzoek echter van uitgegaan dat draagvlak voor de concept-RES in het algemeen gunstig is voor de (snellere) realisering van projecten.

In deze Monitor concept-RES onderzoeken we als PBL niet de mate van draagvlak zelf, direct onder burgers of andere stakeholders. We hebben vooral gekeken hoe regio's proberen om de randvoorwaarden voor het verkrijgen van draagvlak voor de concept-RES te waarborgen in zowel het procesontwerp, bijvoorbeeld door maatschappelijke participatie, alsook in de inhoud van het beleid. In een aanvullende kwalitatieve analyse van de teksten van wensen en bedenkingen, zienswijzen, en moties die zijn verschenen over de concept-RES gaan we in op de vraag welke onderwerpen partijen¹³ klaarblijkelijk belangrijk vinden om hun steun al dan niet te willen uitspreken voor de concept-RES.

Bij het onderzoek naar de gunstige randvoorwaarden voor het ontstaan van draagvlak hebben we twee uitgangspunten gehanteerd¹⁴: 1. Het bieden van mogelijkheden om betekenisvol deel te nemen aan het gesprek over het beleid of het project is in het algemeen gunstig voor draagvlak, en dat zal eerder het geval zijn als dit gesprek ook 'dicht bij de burger' plaatsvindt, dat wil zeggen op een laag bestuurlijk of geografisch niveau. 2. Daarnaast gaan we ervan uit dat het gunstig is voor draagvlak als aan burgers en hun volksvertegenwoordigers duidelijk wordt gemaakt dat het een politieke keuze is en dat er wat te kiezen valt. Dat betekent dat niet meer dan nodig van tevoren op de keuze wordt voorgesorteerd door een technocratische voorbereiding; en dat áls de keuzevrijheid door technische overwegingen wordt ingeperkt, dat van tevoren bekend moet zijn.

In deze paragraaf gaan we in paragraaf 3.2.1 in op het proces van totstandkoming van de RES, daarna in paragraaf 3.2.2 op een aantal inhoudelijke kenmerken. In paragraaf 3.2.3 geven we een eerste analyse welke issues een rol speelden in de reacties op de RES in gemeenteraden en provinciale staten. Ten slotte gaan we in de laatste paragraaf (3.2.4) in op de vraag, welke kenmerken van het nationale systeem op de langere termijn een risico kunnen vormen voor draagvlak, waarvan sommigen overigens ook door de regio's zelf al worden aangedragen.

¹² En onder organisaties die hen willen vertegenwoordigen (partijen, koepels, lobbygroepen, enzovoort).

¹³ In deze eerste analyse gaat het alleen nog maar om de analyse van wensen en bedenkingen, moties en zienswijzen van politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties, niet direct van de burgers zelf.

¹⁴ Voor een overzicht van de planologische literatuur waar deze uitgangspunten uit voortkomen: zie Evers, et. al. 2019.

3.2.1 Het proces van totstandkoming van de RES

Er is een grote diversiteit in de manier waarop de regio's het proces hebben ingericht voor het opstellen van de concept-RES. Die diversiteit betreft de manier waarop ze tot de afbakening van de regio zijn gekomen¹⁵, de manier waarop elke regio de RES-organisatie heeft ingericht en 'opgehangen' in de bestaande bestuurlijke structuren, enzovoort. Twee kenmerken van het procesontwerp lichten we er hier uit, namelijk de manier waarop regio's het uiteindelijke 'bod' tot stand brachten, en hoe maatschappelijke participatie werd georganiseerd.

Via welke weg is door de regio het uiteindelijke bod (het aantal TWh) tot stand gebracht? Werd het bod op regioniveau bepaald, en vervolgens 'verdeeld' over de gemeenten¹⁶, of andersom? En werden er eerst zoekgebieden aangewezen, waarna vervolgens de hoogte van het bod werd bepaald? Of werd er op andere gronden een bod vastgesteld¹⁷, waarna gezocht werd hoe en waar het bod ingevuld zou kunnen worden? Om deze variatie in het procesontwerp en de mogelijke relatie tussen procesontwerp en draagvlak in beeld te krijgen, kruisen we beide vragen in een matrix:

Figuur 3.1
Variatie in procesontwerp tussen regio's

	Eerst bod vaststellen	Eerst zoekgebieden bepalen
Regio bepaalt ambitie	<p>1</p> <p>Regio stelt ambitie vast, dat bepaalt het bod. Regio bepaalt zoekgebieden, die gemeenten uitwerken</p>	<p>2</p> <p>Regio bepaalt zoekgebieden, dat telt op tot bod, gemeenten werken gebieden uit</p>
Gemeenten bepalen ambitie	<p>3</p> <p>Gemeenten stellen ambities vast, regiobod is optelsom ambities, gemeenten werken ambities uit in zoekgebieden</p>	<p>4</p> <p>Gemeenten stellen zoekgebieden vast, dat bepaalt hun ambitie, regiobod is optelsom van ambities gemeenten</p>

Bron: PBL

Het procesontwerp van kwadrant 4 (zie figuur 3.1) geeft volgens de uitgangspunten van de inleiding van paragraaf 3.2 de meeste kans op draagvlak: het is immers gebaseerd op de potentie van gebieden die relatief lokaal zijn aangewezen, waarin lokale kennis een grote rol kan spelen. Maar ook in de procesontwerpen van de andere drie kwadranten zijn elementen ingebouwd om de mogelijkheden voor het verkrijgen van draagvlak te vergroten. Bijvoorbeeld wanneer een regio uit kwadrant 1 expres een conservatief bod doet richting Rijk, juist om in het gesprek met gemeenten niet te veel druk te zetten en geen potentieel draagvlak te verliezen, terwijl de regionale ambities eigenlijk hoger zijn dan het formele bod. Of in kwadrant 1 en 2, waar regio's uitgebreide ontwerp-ateliers op lokaal niveau organiseren, om de mening van de burger zo goed mogelijk mee te nemen. De grote variëteit van procesontwerpen als het gaat om de totstandkoming van het bod is daarom vooral te interpreteren als maatwerk. Elke regio richt het proces in naar wat ze nodig acht om draagvlak te verkrijgen. Of dit ook gelukt is, zal pas in de loop van de komende maanden en jaren blijken. Vooralsnog is het te vroeg om te zeggen welke manier de beste randvoorwaarden voor draagvlak schept.

¹⁵ Op basis van eerdere samenwerking op het gebied van energie, op basis van andere eerdere samenwerkingsverbanden zoals een Gemeenschappelijke regeling, op basis van de provinciegrens (Zie Flevoland, Friesland, Drenthe) of een geheel nieuwe configuratie van gemeenten, soms provincie-overstijgend.

¹⁶ Soms is er nog sprake van een tussenlaag van deelregio's.

¹⁷ Bijvoorbeeld op basis van eerdere afspraken, op basis van *fair share* gezien bevolkingsomvang of energieconsumptie.

Het tweede proceskenmerk is de manier waarop de maatschappelijke participatie is ingericht. In praktisch alle regio's was het organiseren van participatie onderdeel van het procesontwerp. De regio's hebben over het algemeen veel moeite gedaan om stakeholders uit de samenleving te betrekken. Ondanks een buitengewoon divers beeld van participatievormen en -deelnemers, doen we toch één meer overkoepelende observatie, namelijk dat in veel gevallen het tot nu toe vooral 'professionele' organisaties zijn die hun mening konden inbrengen. Met professionele organisaties bedoelen we belangenorganisaties (bijvoorbeeld natuurbeschoud, windenergiebedrijven, boerenorganisaties), experts (bijvoorbeeld consultants) en bedrijven. Participatie van de 'gewone' burger is meestal pas later voorzien, bij het opstellen van RES 1.0. De reden die hiervoor regelmatig in de concept-RES wordt gegeven, is dat de RES voor burgers veelal abstract blijft, omdat het nog niet gaat om concrete gebieden en projecten, en daarom participatie in dit stadium minder zinvol zou zijn.

Op deze conclusie bestaan verscheidene uitzonderingen. Er is bijvoorbeeld een regio waar concrete zoekgebieden in direct gesprek met omwonenden zijn bepaald, in een aantal regio's werden burgers betrokken met behulp van ontwerp en visualisaties voor hun eigen (deel)regio, en er zijn regio's waar innovatieve vormen van participatie werden toegepast (jongerensessies, flitspeilingen, ...).

Toch blijft het een belangrijke constatering dat burgers in veel gevallen pas in een volgend stadium van de RES-vorming kunnen participeren, of pas bij concrete projecten. Dit betekent dat veel discussies die het draagvlak zullen beïnvloeden, pas dan plaatsvinden. De geanalyseerde wensen en bedenkingen/zienswijzen/moties geven hiervan al een eerste beeld (zie paragraaf 3.2.3, vooral reacties van politieke partijen). Maar in veel gevallen lijken regio's pas bij de volgende stappen van het RES-proces, zoals die van concept-RES naar RES 1.0, initiatieven te gaan ontwikkelen om het draagvlak te vergroten door burgers te laten participeren.

3.2.2 De inhoud van de RES'en

Uiteraard is het niet alleen het procesontwerp voor de totstandkoming van de RES, maar is het ook de inhoud van de concept-RES zelf die van invloed is op de mogelijkheid dat er draagvlak ontstaat. We bespreken hier twee thema's: de afbakening en invulling van de in de concept-RES voorgestelde 'zoekgebieden' (zie figuur 3.2), en de manier waarop in de concept-RES'en afspraken worden gemaakt over de rol van de burger in de projectfase (dat wil zeggen als er een initiatief voor hernieuwbare elektriciteit wordt gerealiseerd).

Zoekgebieden

Eerst over de afbakening en invulling van de zoekgebieden. In bijna alle concept-RES'en wordt gewerkt met 'zoekgebieden' of vergelijkbare concepten: aanduidingen voor de plek waar installaties voor opwekking van hernieuwbaar te produceren elektriciteit mogelijk zouden komen (en waar niet). Een blik op deze zoekgebieden leert dat het lang niet altijd duidelijk is of die installaties er in de toekomst daadwerkelijk komen. De zoekgebieden zijn in meer of mindere mate concreet afgebakend of onomlijnd gebleven. Bijvoorbeeld als met een symbool op de kaart alleen een weinig precieze plaatsaanduiding gegeven wordt. Of een symbool dat eigenlijk niet meer is dan een aanduiding van een denkrichting, bijvoorbeeld: 'hier stimuleren we initiatieven van onderop op de plek waar die zich voordoen'. Soms zijn de aangegeven gebieden niet meer dan landschapstypen, hetgeen nog geen concrete aanduiding van een zoekgebied is. Concreter wordt het in RES'en waar eerst bepaalde principes en randvoorwaarden voor locaties worden opgesteld, en vervolgens met GIS is gekeken welke gebieden daaraan voldoen. Het meest concreet is het echter als er op de kaart vastomlijnde, specifieke gebieden worden aangewezen als zijnde de definitieve zoekgebieden.

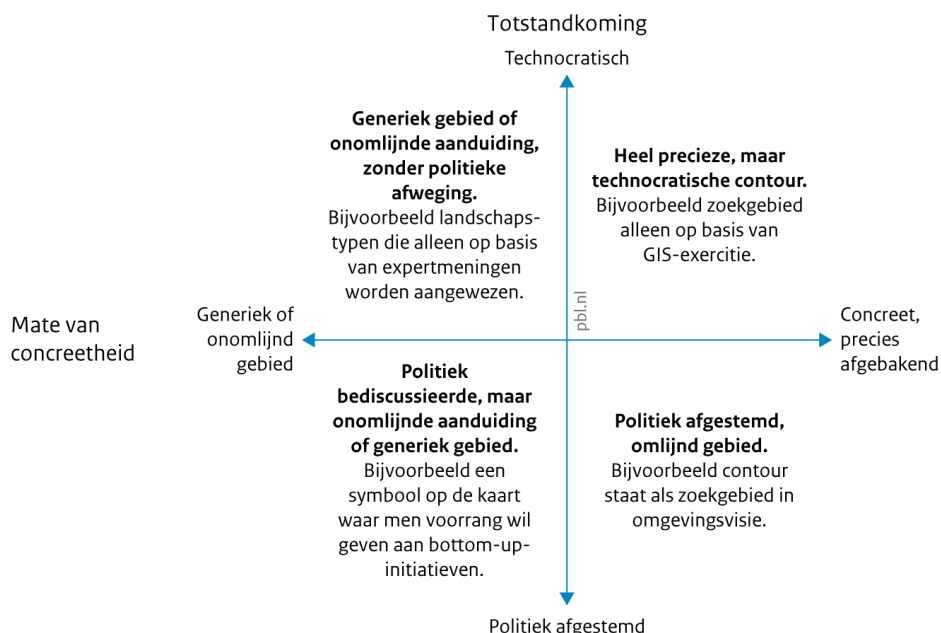
Deze 'vaagheid' of 'openheid' van zoekgebieden in de RES'en maakt het lastiger om in te schatten hoeveel MWh er uiteindelijk gerealiseerd zal kunnen worden in de regio. Maar voor het draagvlak,

het onderwerp van deze paragraaf, is deze 'vaagheid' niet per se ongunstig. Er wordt wellicht gekozen voor een symbool op de kaart dat alleen maar een bepaalde denkrichting aanduidt, om het gesprek met gemeenten en burgers op gang te brengen en draagvlak te creëren, waar een harde omlijnning van het zoekgebied het draagvlak alleen maar aan zou tasten.

Problematischer voor het draagvlak kan zijn de mate waarin het zoekgebied het resultaat is van een 'technische' exercitie of is aangewezen door experts, in plaats van het resultaat is van een politiek afwegingsproces door volksvertegenwoordigers. Regio's waar zoekgebieden alleen zijn aangewezen door landschapsexperts zonder naar de mening van de burger te vragen, of door middel van GIS-exercities die met heel scherpe grenzen werken maar waarin gebieden uiteindelijk generiek worden geselecteerd zonder rekening te houden met specifieke omstandigheden, hebben niet de kans gehad hebben om draagvlak te verwerven in een proces van politieke besluitvorming. Tegelijkertijd kunnen zowel vastomlijnde locaties als weinig precieze indicaties zoals een symbool op een kaart beide de uitkomst zijn van een uitgesponnen proces van politieke belangenafweging en participatie. Figuur 3.2 vat de variëteit samen.

Figuur 3.2

Karakterisering van zoekgebieden bij concept-Regionale Energie Strategieën



Bron: PBL

Omgaan met projecten

Naast de afbakening en invulling van de zoekgebieden is er nog een ander inhoudelijk kenmerk van de RES'en die van belang zou kunnen zijn in relatie tot draagvlak. Het is opvallend dat er in de meeste RES'en nog weinig wordt gezegd over wat de regio wil vastleggen over het omgaan met projecten, dus als een initiatiefnemer, binnen een door de RES aangewezen zoekgebied, een project wil gaan realiseren. Bijvoorbeeld hoe de regio wenst dat omwonenden betrokken worden bij de exacte locatie en vormgeving van de installatie (procesparticipatie), of over het beeld van de regio hoe de 50 procent financiële participatie die in het Klimaatakkoord is afgesproken, of andere financiële compensatie, moet worden geregeld. Dit is des te opvallender, omdat het rapport *Monitor participatie hernieuwbare energie op land* (Schwencke et al. 2020, p. 59) stelt dat 'de kans op draagvlak en acceptatie groter is als het bevoegd gezag beleid heeft vastgesteld voor wind- en zonneparken met duidelijke participatie-eisen'. Daarbij is procesparticipatie, waarin bewoners hun inbreng kunnen geven over de definitieve plaatsing en ontwerpaspecten, misschien nog wel belangrijker dan financiële participatie (ibid.).

Ook op deze constatering zijn weer belangrijke uitzonderingen te vermelden. Enkele regio's leggen in de RES bijvoorbeeld vast hoe gemeenten bij een initiatief moeten omgaan met de 'zonneladder' (voorkeursvolgorde voor zon-PV-locaties). Andere regio's reiken lokale partijen gedetailleerde achtergrondkennis aan over het gebied, zodat procesparticipatie goed geïnformeerd plaats kan vinden. Een enkele regio stelt in de concept-RES principes vast over de verdeling van lasten en lusten bij projecten. Sommige regio's willen dat gemeenten een omgevingsovereenkomst over proces- en financiële participatie afsluiten met initiatiefnemers voordat ze een vergunning verlenen, hetgeen juridisch problematisch is (Noordelijke Rekenkamer, 2020).

3.2.3 Reacties op de RES'en: welke issues spelen een rol?

Inmiddels zijn er van politici, burgers en andere stakeholders veel reacties gekomen op de concept-RES'en. In deze monitor hebben we voor de 18 regio's waarvoor bestuurlijke reacties beschikbaar waren een eerste analyse gedaan van de onderwerpen die naar voren kwamen in wensen en bedenkingen, zienswijzen, amendementen en moties van gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen. Wat zijn de issues die volgens betrokkenen zelf bepalen of zij hun steun voor de RES kunnen uitspreken of niet?

Regio's schatten al tijdens het opstellen van de concept-RES'en in dat vooral locatiekeuze en landschap, participatie in het proces en keuzes voor opwekkingsmethode de belangrijkste issues zouden zijn in de politieke en maatschappelijke discussie over de RES. Onze eerste analyse bevestigt deze inschatting. Als we kijken welke issues in bijna alle onderzochte regio's een rol spelen, zijn het precies deze drie.

Er wordt vaak naar voren gebracht, dat zonne- en windparken het landschap (de openheid, de skyline, de eigenheid, cultuurhistorische waarde) en natuurwaarden zouden kunnen aantasten. Er wordt gewezen op formele beschermingsregimes (Nationaal landschap, Werelderfgoed, Natura2000), maar ook verwezen naar de alledaagse beleving zoals het 'uitzicht' of de gevolgen voor toerisme. Er wordt niet altijd gepleit voor vrijwaring, maar vaak voor een zorgvuldige inpassing, bijvoorbeeld door zoekgebieden aan te wijzen op plekken waar al veel 'lelijks' staat, maar ook door een beter proces van inpassing doordat landschappelijke gevolgen van tevoren middels visualisatie inzichtelijk gemaakt worden, of door een betere afstemming met naburige regio's.

Een apart, steeds terugkerend issue over locatiekeuze is de vraag of de RES zou moeten vastleggen dat er geen zonneparken komen op vruchtbare landbouwgrond.

Daarnaast wordt opgeroepen om de participatie bij het opstellen van de RES te verbeteren. Terugkijkend op het proces tot dan toe, merken veel betrokkenen op dat de participatie van burgers (inwoners, andere belanghebbenden) in veel RES'en beperkt is geweest, mede door het strakke tijdsplan van het traject en uiteraard de coronamaatregelen. De regio wordt opgeroepen om bij het opstellen van de RES 1.0 meer te doen om burgers goed en tijdig te informeren en te laten participeren. Er worden bijvoorbeeld de volgende verbeteringen voorgesteld: participatie meer gericht op een afspiegeling van de bevolking en op aparte doelgroepen, zoals jongeren; meer betrekken van maatschappelijke organisaties; nieuwe vormen van participatie zoeken (bijvoorbeeld burgerraad, social media, online visualisaties); en begrijpelijke taal gebruiken. In sommige gevallen wordt gepleit om participatie ook 'lager' te organiseren: niet op regionaal niveau en zelfs niet op gemeentelijk niveau, maar op dorpsniveau of bij een project.

De vraag waarom in de RES alleen wordt ingezet op de opwekking van windenergie en zonne-energie, is een van de belangrijkste issues in de reacties op de concept-RES'en. In de reacties vraagt men zich bijvoorbeeld af waarom de opwekking van hernieuwbare energie niet in samenhang wordt gezien met maatregelen ter besparing van energie. Daarnaast pleit men ervoor ook andere hernieuwbare bronnen mee te nemen, zoals biogas. Ook innovatieve technieken – of in

ieder geval het onderzoek daarnaar – zouden meegenomen moeten worden in deze strategie voor de lange termijn, bijvoorbeeld als het gaat om warmte (geothermie, aquathermie). Qua energiesysteem zouden andere energiedragers (waterstof) in beeld moeten blijven, en opvallend vaak wordt kernenergie als optie genoemd.

Daarnaast zijn er issues die niet in alle, maar in de meeste van de 18 onderzochte regio's spelen. Bijvoorbeeld het issue van financiële participatie in energieprojecten. In de reacties wordt bijvoorbeeld gevraagd om een betere uitwerking hiervan, of zelfs om een prominente plaats, in de RES 1.0. Onder andere door in de RES aan gemeenten een kader voor financiële participatie te geven hoe ze daarmee kunnen omgaan, of zelfs door in de RES vast te leggen dat gemeenten het bij initiatieven moeten eisen (waarbij men in veel gevallen onderkent dat dat juridisch nu niet mogelijk is). Veel van de reacties op dit issue gaan niet alleen over de gewenste hoogte van de financiële participatie (minstens 50 procent, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord), maar juist ook om meer diverse vormen van participatie. Bijvoorbeeld ook meer 'passieve' vormen van participatie, waarbij het niet noodzakelijk is dat mensen zelf de middelen hebben om te investeren. Daarbij wordt ook gedacht aan het instellen van fondsen, bijvoorbeeld voor voorzieningen, voor energiemaatregelen, maar ook voor investeringen in bijvoorbeeld scholing en werkgelegenheid. Ook zouden lokale bedrijven moeten kunnen participeren. Regelmatig duikt ook een heel andere manier van financiële deelname aan energieprojecten op, niet speciaal van omwonenden, maar van de hele regio: namelijk in de vorm van een investeringsfonds op regionaal niveau, of een regionaal energiebedrijf

De verdeling van lusten en lasten is meer in het algemeen een terugkerend thema. Daarbij gaat het niet alleen om een eerlijke verdeling van de lusten tussen diegene die energieopwekkingsinstallaties ontwikkelen en exploiteren enerzijds en omwonenden anderzijds. Het gaat ook om de verdeling van zoekgebieden over de gemeenten in de regio. Maar het haakt regelmatig ook in op een grotere, landelijke discussie over de gevolgen van de energietransitie voor de woonlasten. De RES wordt dan gezien als onderdeel van die transitie, en de RES zou moeten bijdragen aan de beloofde woonlastenneutraliteit, vaak ook met het oog op minder draagkrachtige huishoudens.

3.2.4 Draagvlakrisico's als gevolg van nationale systeemkenmerken

Of er regionaal draagvlak zal zijn en blijven voor het beleid van de RES'en wordt niet alleen bepaald door zaken die de regio's zelf in de hand hebben. Behalve zaken als marktontwikkelingen en technische innovaties, zijn er ook nationale (regel)systemen die de randvoorwaarden voor draagvlak in de regio kunnen versterken of bedreigen. In bijna alle concept-RES'en geven regio's aan wat zij van het Rijk nodig hebben voor het bereiken van hun ambities. Sommige van hun 'eisen' zijn ook relevant voor het vergroten van het draagvlak. Zo geven regio's aan dat het huidige SDE-subsidiesysteem geen rekening houdt met landschappelijke inpassing, en dat het daardoor lastiger is om lagere windmolens te realiseren, of meer zonnepanelen op daken te leggen dan zonneparken in de wei. Aandacht voor die landschappelijke inpassing kan juist relevant zijn voor het draagvlak. Ook zagen we al, dat het ruimtelijke ordeningssysteem het niet mogelijk maakt voor gemeenten om omgevingsovereenkomsten over proces- en financiële participatie als voorwaarde te stellen. Ook dit zou gezien kunnen worden als een beperking van de mogelijkheden om regionaal het eigen beleid hieromtrent, dat aan de regio's gevraagd wordt te ontwikkelen in de RES, ook door te kunnen voeren.

Maar ook als regio's niet expliciet de rol van nationale systemen noemen, zijn er in de concept-RES'en toch aanwijzingen te vinden dat deze een rol kunnen spelen. Het is een afbreukrisico voor draagvlak voor de RES'en op de langere termijn, als achteraf blijkt dat regio's weliswaar het voortouw hebben gekregen om strategieën te ontwikkelen, maar dat er uiteindelijk weinig te beslissen viel. Dat geldt in sterke mate voor de energie-infrastructuur en keuzes op nationaal niveau over de ontwikkeling hiervan. Regio's krijgen nu de vrijheid om een ruimtelijke strategie voor energieopwekking te maken, die straks wellicht alleen tegen onacceptabele kosten te realiseren omdat

aansluiting op het elektriciteitsnet te duur blijkt. Veel regio's houden in hun concept-RES bij de keuzes van opwekkingsmethodes en zoekgebieden nu weinige rekening met beperkingen van het elektriciteitssysteem, enkele zien deze mogelijke beperking wel van tevoren al aankomen. Maar ook dan blijft de onzekerheid welke keuzes de nationale overheid uiteindelijk zal nemen ten aanzien van de structuur van het netwerk.

3.3 Netwerk

De huidige en toekomstige mogelijkheden die de energie-infrastructuur biedt voor het aansluiten van nieuw wind- en zonvermogen zijn zeer relevant voor de kosten en haalbaarheid van het gebied. Om die reden zijn netbeheerders betrokken geweest bij het proces rond het opstellen van de concept-RES'en. Zij hebben op hoofdlijnen aangegeven wat de gevolgen van de concept-RES'en zijn voor de energie-infrastructuur, inclusief een schatting van de kosten, de ruimteclaim en de benodigde tijd om de aanpassingen te verwezenlijken.

In de tussentijdse analyse (Matthijsen et al. 2020a) constateerde het PBL op basis van de voorlopige concept-RES'en en netimpactanalyses het volgende:

- In vrijwel alle regio's zijn knelpunten in het netwerk gesignaleerd en deze knelpunten zijn niet altijd voor 2030 oplosbaar.
- Regio's en netbeheerders zoeken al naar passende oplossingen.
- Afspraken over prioritering bij het aansluiten van nieuwe projecten en kosten moeten nog worden gemaakt.

Deze conclusies blijven onveranderd op basis van de complete set concept-RES'en en de afgeronde netimpactanalyses. Wel hebben netbeheerders hun bevindingen verder uitgewerkt en oplossingsrichtingen ontwikkeld waarmee regio's in samenwerking met netbeheerders aan de slag kunnen om het aantal knelpunten te verminderen. Ook heeft TenneT een kwalitatieve analyse gemaakt van de impact van de concept-RES'en op het hoofdnets.

Hieronder zetten we de ontwikkelingen vanuit het thema energiesysteemefficiëntie uiteen. Daarbij richten we ons vooral op de invloed van de energie-infrastructuur op het bereiken van het 35 TWh-doel. In hoeverre een realisatie in 2030, hoger dan 35 TWh, geaccommodeerd kan worden is niet rechtstreeks af te leiden uit de netimpactanalyses en is afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen.

Er is nog geen breed gedragen afwegingskader dat helpt te bepalen in welke volgorde nieuwe projecten recht hebben op een aansluiting. Zijn dat projecten die via een RES tot stand komen, projecten die een specifieke kosten- of netwerkefficiëntie hebben, of simpelweg in volgorde van aanvraag? Prioritering alleen op tijdstip van aanvraag kan in elk geval leiden tot suboptimale oplossingen voor de RES-opgave.

In deze paragraaf gaan we in op de knelpunten op het netwerk; wat zijn de gevolgen voor het doelbereik en zijn er genoeg oplossingsrichtingen om de ambities van de regio's voor hernieuwbare elektriciteitsproductie optimaal te ondersteunen, rekening houdend met de daarmee gepaard gaande kosten, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke en milieubelangen?

3.3.1 Invloed op het halen van de doelen

Het huidige elektriciteitsnet is op zo'n manier geoptimaliseerd dat het in grote productie-eenheden elektriciteit levert aan de gebruikers tegen zo laag mogelijke kosten. Dit heeft geleid tot een netwerkredundantie die beperkingen oplegt aan inpassing van hernieuwbare elektriciteitsproductie uit wind op land en grootschalige zon-PV.

De netbeheerders zien in de meeste regio's hoge ambitieniveaus voor wat betreft de productie van hernieuwbare elektriciteit uit wind en zon en dat stelt nieuwe eisen aan het netwerk. Om het gehele aanbod van hernieuwbare elektriciteit van de regio's te kunnen accommoderen moeten regionale netbeheerders als Stedin, Enexis en Liander de capaciteit van hun netwerk met 30 tot 60 procent uitbreiden. Dat zijn grote investeringen en grote projecten. Liander bijvoorbeeld, beschikt nu over 39.000 kilometer kabel, en verwacht 16.000 tot 24.000 kilometer aan nieuwe kabels te moeten aanleggen. En de komende tien jaar heeft Liander 4.000 tot 12.000 nieuwe laag- en middenspanningsstations nodig naast de bestaande 45.000 stations.

Dat de omvang van de benodigde uitbreidingen nog erg onzeker is, komt omdat nog niet duidelijk is welke netwerkefficiëntie waar nodig zal zijn. Dat komt door:

- Onduidelijkheid over het uiteindelijke ambitieniveau van de RES'en. De besluitvorming over het in de concept-RES genoemde ambitieniveau moet nog plaatsvinden.
- Onduidelijkheid over de toekomstige elektriciteitsvraag in een regio.
- Onduidelijkheid over de schaalgrootte van de te ontwikkelen projecten. Het is nog niet duidelijk of het gaat om het aansluiten van een groot aantal kleinere zonne- en/of windparken, of juist om een kleiner aantal grote parken, of iets daartussen in.
- Onduidelijkheid over de verhouding tussen het opgestelde vermogen aan zonne- en windenergie. Die heeft namelijk gevolgen voor:
 - De netwerkefficiëntie (MWh per opgesteld MW zon- of windvermogen). Windenergie is efficiënter dan zonne-energie. Zo kan 1 MW windvermogen jaarlijks meer dan 2.500 MWh elektriciteit produceren terwijl dezelfde hoeveelheid zonvermogen nu niet meer dan 1.000 MWh opbrengt.
 - De stabiliteit van het netwerk. Op basis van de huidige biedingen zou de verhouding tussen de elektriciteitsproductie uit wind op land- en zonne-energie dalen van 2:1, gemiddeld over de laatste vier jaar, tot circa 1:1 in 2030. Bij twee derde van de regio's zou op basis van hun concept-RES'en de verhouding nog verder verschuiven richting 1:2. Een verhouding richting 4:1 geeft gedurende het jaar gemiddeld de beste balans op het netwerk op nationale schaal. Voor wat betreft de stabiliteit van het netwerk wijzen veel concept-RES'en dus in de verkeerde richting.

Een andere bron van onzekerheid vormen de doorlooptijden van de netwerkuitbreidingen. De bouw van een nieuw onderstation kost 5 tot 7 jaar. Ook de beschikbaarheid van ruimte vormt soms een knelpunt bij de uitbreiding van netcapaciteit, veelal in stedelijk gebied waar gebrek aan fysieke ruimte kan leiden tot een aansluitprobleem van nieuwe kabels of de bouw van een nieuw station. Daarnaast maken Netbeheerders zich zorgen of zij in de toekomst over voldoende geschikte arbeidskrachten kunnen beschikken.

Uit de netimpactanalyses van de netbeheerders (NBNL 2020) blijkt dat de concept-RES'en een investering in infrastructuur vergen van de regionale netbeheerders van ten minste 2,4 miljard euro op een totaal van circa 30 miljard die de regionale netbeheerders de komende tien jaar voorzien in hun investeringsplan 2020-2029. Zo voorziet Enexis dat het elektriciteitsaanbod in haar verzorgingsgebied als gevolg van de RES-plannen hoger wordt dan eerder verondersteld op basis van het Klimaatakkoord. Door de RES'en verwacht Enexis een groei van het vermogen zon-PV tot 20 GW in plaats van 10 GW en het windvermogen tot 3,6 GW in plaats van 1,5 GW. Stedin verwacht alleen een extra groei van het vermogen zon-PV als gevolg van de RES'en tot 6,5 GW in plaats van 4,5 GW. De netimpactanalyses zijn per regio uitgevoerd en zijn gebaseerd op de bestaande elektriciteits- en gasinfrastructuur en prognoses voor vraag en aanbod van energie. Dit kan leiden tot een jaarlijkse verhoging in de periode 2021-2029 van de vaste kosten van de elektriciteitsrekening voor de consument van circa 5 procent per jaar (enkele euro's per maand.¹⁸)

Daarnaast zijn er tot 2030 investeringen van TenneT (7,8-8,7 miljard euro) waarvan circa 3,8 miljard euro voor uitbreiding van het 380/220-KV-net en circa 1,6 miljard euro voor het 150/110-KV-net. De regionale netbeheerders zullen deze kosten voor een deel doorberekenen aan de afnemers. Door de regionale netwerken efficiënter te benutten kan tot ongeveer 60 procent op de uitbreidingskosten worden bespaard. De maatregelen die de netwerkefficiëntie verhogen, zijn afhankelijk van de situatie in de regio en worden verder besproken in de volgende paragraaf.

¹⁸ Huidige netbeheerkosten zijn per huishouden gemiddeld ongeveer 323 euro per jaar en zullen in 2021 met 6 procent of 17 euro op jaarbasis (1,5 euro per maand) stijgen als gevolg van het ACM-Tarievenbesluit 2021 (30 november 2020).

3.3.2 Oplossingsrichtingen

TenneT en de regionale netbeheerders hebben onderzoek gedaan naar manieren waarop de ambities van de RES'en efficiënter in het netwerk kunnen worden ingepast.

Hoofdnet

TenneT is verantwoordelijk voor de balans van vraag en aanbod op het netwerk. Ook voor het hoofdnet is onzeker wat de gevolgen zullen zijn van de concept-RES'en. Als verkenning heeft TenneT in zijn Investeringsplan 2020-2029 (TenneT 2020) met scenario's een hernieuwbare elektriciteitsproductie met maximale inzet van zon-PV in 2030 onderzocht (met een totaal aan wind- en zonproductie tot circa 50 TWh, inclusief kleinschalige 'zon op dak'-projecten). De scenario's brachten extra knelpunten op het hoofdnet aan het licht. Hiervoor zijn nog geen duidelijke oplossingen.

Zonnestroom grote onzekere factor

Het productieaandeel uit zon-PV in het totaal bod van de concept-RES'en bestaat uit circa 23 TWh¹⁹ grootschalige zon-PV. Daarnaast zal ongeveer 10 TWh worden geproduceerd uit kleinschalige zon-PV volgens de prognose voor 2030 van de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (paragraaf 2.3 en 2.4). Hoe, waar en welke omvang uiteindelijk wordt gerealiseerd is nog erg onzeker.

TenneT heeft daarom in de drie genoemde scenario's uitgewerkt wat de gevolgen zijn van verschillende hoeveelheden zonnestroom in 2030: 1) scenario *Klimaatakkoord* met 25,0 GWp (~25 TWh), 2) scenario *Fundament voor Systeemintegratie* met 34,3 GWp (~34 TWh) en 3) scenario *Alternatieve Transitie* met 14,3 GWp (~14 TWh).

Tevens heeft TenneT de mogelijkheden aangegeven van verschillende technische opties waarmee het toenemende variabele aanbod uit zon en wind op verschillende tijd- en ruimteschalen in evenwicht kan worden gehouden (flex-opties). Het gaat hier bijvoorbeeld om het afschakelen op afspraak van grote verbruikers of producenten bij piekverbruik/piekproductie, verhoogde import of export van stroom, tijdelijke opslag of conversie van elektriciteit naar warmte(opslag) of productie van waterstof. TenneT is maar in beperkte mate betrokken bij afspraken van de regio's en ontwikkelaars van wind- en zonne-energieprojecten en heeft daarom beperkt inzicht in de behoefte aan flex-opties op regionaal niveau als gevolg van de ambities van regio's. In de SDE++-regeling worden flex-opties (zowel regionaal als nationaal) nu niet ondersteund.

Regionale netten

De regionale netbeheerders hebben in oktober 2020 een factsheet (NBNL 2020) opgesteld die de belangrijkste oplossingsrichtingen geeft waarmee de druk op het netwerk voor laag- en midden-spanning kan worden verminderd:

- Grote parken, met een vermogen groter dan 40 MW, direct aansluiten op het hoogspanningsnet (TenneT)
- Zoveel mogelijk streven naar een optimale verhouding van aanbod tussen zonne- en windparken
- Kabel-pooling van zonne- en windparken waar mogelijk
- Koppelen van lokaal gebruik aan lokaal opgewekte elektriciteit (bijvoorbeeld directe aansluiting zonneparken op elektrische laadstations).
- Een breder afwegingskader voor prioritering bij het aansluiten van projecten.

Een andere aanbeveling, om grootschalige zonnestroominstallaties aan te sluiten op 70 procent van hun piekcapaciteit, is inmiddels opgenomen in het convenant 'Zon Betaalbaar op het Net' tussen Netbeheer Nederland en Holland Solar (NBNL/Holland Solar 2020). Een zonnepark produceert

¹⁹ Daarnaast is er voor circa 5 TWh nog geen keuze gemaakt voor de opwekkingsvorm door de RES-regio's (zie paragraaf 2.1).

maar beperkt in de tijd meer dan 70 procent van zijn piekcapaciteit en het daarmee gepaard gaande verlies aan opbrengst bedraagt circa 3 tot 4 procent. Producenten van zonne-energie leveren dan een klein deel van hun jaarlijkse productie in, maar hoeven voor een kleinere aansluiting ook minder aansluitkosten te betalen. Deze afspraak vermindert de belasting van het netwerk op piekuren door grootschalige zon-PV-projecten, waardoor bijvoorbeeld meer zonneparken kunnen worden aangesloten.

Ook bij de andere oplossingsrichtingen zullen diverse actoren moeten samenwerken.

- Marktpartijen zoals de leden van NVDE en Energie-NL (bij het vinden en ontwerpen van maatwerkoplossingen)
- Het Rijk (via mogelijke aanpassing van wet- en regelgeving, SDE++)
- Regionale netbeheerders en TenneT (bij de afstemming)
- Provincies, gemeenten (bijvoorbeeld door ondersteuning van RO-trajecten)
- Warmteaanbieders (bijvoorbeeld via warmte-koudeopslag)
- Onderzoeks- en ontwikkelingssector (voor technologische innovaties)
- Regio's zelf (bijvoorbeeld via aanpassingen van het bod).

Elke oplossingsrichting heeft mogelijk gevolgen voor draagvlak, ruimtegebruik en de hoogte en kwaliteit van het RES-bod zelf. Goede afstemming is daarom van belang. Het intensieve afstemmingsproces tussen netbeheerders en regio's is tot nu toe zeer waardevol geweest.

3.3.3 Samenvattend

De regionale netbeheerders anticiperen op het accommoderen van 35 TWh (grootschalige) hernieuwbare elektriciteitsproductie. Transport van 35 TWh is op basis van de concept-RES'en is echter voor de netbeheerders niet bij voorbaat realiseerbaar. Daarvoor is verder concretisering van de plannen nodig.

Als voorgenomen netwerkuitbreidingen voor de periode tot en met 2030 tot stand worden gebracht dan zou volgens de netbeheerders de netwerkcapaciteit tegen die tijd waarschijnlijk voldoende zijn voor de ontwikkeling van hernieuwbare elektriciteitsproductie volgens de KEV 2020 (ongeveer 31 TWh, zie paragraaf 2.3.1). Daarmee lijkt realisatie van de concept-RES'en aan de onderkant van de bandbreedte (31,2 TWh) ook haalbaar. Er mist echter in dit stadium van de RES nog veel informatie die netbeheerders nodig hebben om met voldoende zekerheid te kunnen zeggen welke netwerkaanpassingen nodig zijn bij de realisatie van de concept-RES'en volgens de bandbreedte in deze Monitor. Zo is de ruimtelijke uitwerking van veel concept-RES'en vaak nog te weinig specifiek. Ook hebben veel concept-RES'en nog geen concrete informatie over de te realiseren zon en windprojecten zoals installatietype en -vermogen, grootte van het park, en de lokale verhouding van de productie uit zon en wind. Daarnaast staan de ontwikkelingen op het gebied van de verduurzaming van de warmtevoorziening nog aan het begin terwijl die wel een grote impact op de netwerkcapaciteit kunnen hebben in de regio.

Realisatie van de middenwaarde en bovenwaarde (38,2 TWh en 45,7 TWh) is qua beschikbare capaciteit nog onzekerder. Daarvoor luistert de opbouw van het bod heel nauw. Om de productie aan de bovenkant van de bandbreedte (45,7 TWh) te kunnen accommoderen op het netwerk vergt de meeste inspanning: verdere cijfermatige netwerkanalyses, afstemming tussen alle netbeheerders en met de regio's en het Rijk, en een duidelijke programmering richting een optimale (efficiënte) invulling.

Voor een efficiënter gebruik van het netwerk zullen de RES'en en de benodigde aanpassingen van het netwerk nader op elkaar afgestemd moeten worden. Regio's zijn inmiddels begonnen met het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen voor de knelpunten in samenwerking met de netbeheerders. Het kan daarbij gaan om het verschuiven van de verhouding tussen zonne- en wind-energie, om de omvang en de locatie van de parken, clusteren van de aansluitingen, combineren

van vraag en aanbod. Voor sommige oplossingsrichtingen zijn daarnaast juridische aanpassingen of technische innovaties nodig, en zijn het Rijk of andere actoren aan zet.

Door de grote onzekerheden rond de netwerkcapaciteit zullen regio's mogelijk verschillende iteratieslagen moeten uitvoeren samen met de regionale netbeheerders om met voldoende zekerheid een bod te kunnen vaststellen. Een bod met door de regio gewenste projecten die op tijd op het netwerk kunnen worden aangesloten tegen acceptabele maatschappelijke kosten.

3.4 Regionale Structuur Warmte

Aan het eind van dit hoofdstuk kijken we naar de voortgang van de Regionale Structuur Warmte. Parallel aan het ontwikkelen van beleid voor productie van hernieuwbare elektriciteit op land werken de 30 regio's aan een strategie voor de warmtetransitie in hun regio. De monitor van de Regionale Structuur Warmte (RSW) richt zich in deze fase op twee zaken: de procesmatige voortgang en de impact op het doelbereik elektriciteit. Er is voor de RSW geen kwantitatief doel gesteld, aangezien de opgave van de warmtetransitie via de wijkgerichte aanpak primair bij de gemeenten is gelegd.

3.4.1 Procesmatige voortgang

Alle regio's zijn gestart met het opstellen van de RSW. Er zijn grote verschillen in mate van uitwerking. In de meeste RSW's is een inventarisatie van warmtevraag en warmteaanbod opgenomen, vaak gecombineerd met een overzicht van mogelijke nieuwe warmtebronnen en -infrastructuur. Dit vormt een startpunt voor de gemeentelijke warmtevisies, die overigens pas eind 2021 gereed hoeven te zijn. Sommige regio's formuleren ook ambities of uitgangspunten met en voor de gemeenten. Daarnaast is afstemming op regionaal niveau van belang. Het vroegtijdig signaleren van kansen voor bovengemeentelijke of bovenregionale samenwerking kan helpen om gericht consortia te vormen en in een later stadium sneller te kunnen schakelen.

Warmte is vaak een nieuw thema in de bovengemeentelijke samenwerking. Het proces vraagt afstemming binnen en tussen regio's, en met andere partijen. In alle regio's is dit proces op gang gekomen. Hoe het proces vormgegeven wordt, hangt af van de omvang van de regio. In twee regio's valt de regio samen met de gemeente en heeft een RSW nauwelijks meerwaarde als er niet ook naar de omliggende regio's wordt gekeken. In regio's die veel gemeenten bevatten is er sprake van een coördinerende of ondersteunende rol. Grotere regio's of provincies ondersteunen de gemeenten door het uitzetten van studies, het doen van proefboringen of ze nemen regie in het verkennen van het gebruik van restwarmte. De keuzes die gemaakt worden in de volgorde – de gemeentelijke warmtevisie bouwt voort op de RSW of omgekeerd – zijn ook verschillend. Al met al is er een basis gelegd voor nieuwe vormen van samenwerking die nodig zijn als er sprake is van verdelingsvraagstukken rond warmtebronnen, en bij het vormgeven van een afstemmingsproces tussen bestuurders onderling en met het bedrijfsleven.

Ruim driekwart van de regio's heeft behoefte aan afstemming op bovengemeentelijk of bovenregionaal niveau van vraag en aanbod. Bijna alle regio's zijn daar ook mee gestart. Verscheidene regio's melden onderzoek naar de haalbaarheid en mogelijke verdeling van restwarmte- of geothermiebronnen. De regio's die geen behoefte hebben aan afstemming, hebben dit vaak wel onderzocht. Dit zijn regio's waarbij bijvoorbeeld het lokale aanbod van duurzame warmtebronnen de lokale vraag niet overstijgt, waar de regio en de gemeente samenvallen, of waar geen bovenlokale bronnen geïdentificeerd zijn.

Belemmeringen

Regio's signaleren verschillende belemmeringen in het proces voor de RSW. Tot nu toe was er voor de warmtetransitie weinig samenwerking tussen gemeenten, zodat er nieuwe overlegstructuren moesten worden opgezet. Ook de afstemming met andere processen wordt genoemd. Het tijdschema voor de gemeentelijke Transitievisie Warmte (TVW - eind 2021) sluit niet goed aan op dat van de RES 1.0 (juli 2021), en de landelijke visie op de energie-infrastructuur II3050 (NBNL 2019) en het Programma Energie Hoofdstructuur (EZK 2020) zijn nog in ontwikkeling. Sommige regio's wachten daarom tot de RES2.0 met nadere uitwerking.

Daarnaast signaleren de regio's diverse belemmeringen voor de warmtetransitie. Zo is er sprake van technische onzekerheden, bijvoorbeeld over de omvang van geothermie, aquathermie en over de toekomstige beschikbaarheid van klimaatneutrale energiedragers, met name duurzame gassen.

Ook is er vaak onduidelijkheid over wie de financiële risico's draagt, over de regulering van warmtenetten en over de beslissingsbevoegdheid die regio's, provincies en gemeenten hebben en krijgen rondom de lokale inzet van duurzame gassen.

Hierbij is de regio agenderend, en zijn er verschillende partijen, zoals het Rijk, netbeheerders, nodig om de knelpunten aan te pakken.

3.4.2 Warmteopties en handelingsperspectief

In de RSW brengen de regio's de warmtebronnen en de warmtevraag in hun regio in kaart. Hierdoor kunnen bronnen met een bovengemeentelijk of bovenregionaal belang worden gesignaleerd, zodat de benutting daarvan gecoördineerd kan plaatsvinden. Ongeveer 40 procent van de regio's doet in de RSW voorstellen voor een bovengemeentelijke warmte-infrastructuur in. Meer dan de helft van de regio's verkent (vaak bovenregionale) restwarmtebronnen. De warmtevraag van de industrie is echter vaak nog niet meegenomen. Er is een veelheid aan warmteopties (zie tekstkader *Wat is een warmteoptie?*).

Wat is een warmteoptie?

Een warmteoptie bestaat uit een combinatie van warmtebron, conversietechnologie en in sommige gevallen een infrastructuur (warmtenet, verzaamd stroomnet, distributienet voor duurzaam gas) op wijkniveau of gemeentelijk of bovengemeentelijk niveau. Voor sommige warmteopties is een minimum isolatieniveau van de woning noodzakelijk. Er is een grote variatie in warmteopties. Aan de meeste kleven nog (zeer) veel onzekerheden – zowel in technisch als in financieel en juridisch opzicht.

De opties verschillen sterk in het handelingsperspectief en de wijze waarop de financiering plaatsvindt. Per optie kunnen andere (probleem)eigenaren in beeld komen en zijn zelfs andere bestuurlijke schaalniveaus betrokken. Voor een warmtepomp en isolatie moet een bewoner of verhuurder investeren, bij een warmtenet betaalt een bewoner naderhand via de energierekening, maar zijn er hoge kosten voor de infrastructuur. Bij duurzame gassen moeten er eerst op een hoger schaalniveau besluiten genomen worden over bijvoorbeeld productie-uitbreiding of bijmenging. Infrastructuurkeuzes hebben gevolgen op de lange termijn, en veel is nog onzeker. Ook de kosten zijn onzeker. Haalbaarheidsanalyses zijn nog nauwelijks uitgevoerd. De update van de PBL Startanalyse (Hoogervorst et al. 2020) kan helpen bij een kostenvergelijking van warmteopties.

Slechts een beperkt aantal regio's maakt expliciet een brede afweging tussen warmteopties, al dan niet op basis van criteria. Er lijkt een voorkeur voor warmtenetten; elektrische warmtepompen worden minder vaak genoemd, en lijken voorbehouden aan gebieden waar de dichtheid te klein is om een warmtenet rendabel te kunnen exploiteren. Voor een aantal regio's ligt het voor de hand dat ze beginnen met het onderzoeken van warmtenetten, omdat die in het verlengde liggen van eerdere plannen, er al infrastructuur in ontwikkeling is en warmtenetten al snel de gemeentegrenzen overschrijden. Een regio heeft een warmteladder ontwikkeld, waarbij collectieve warmtevoorziening bovenaan staat. Sommige regio's benoemen biomassa als een controversieel onderwerp waar ze niet op inzetten, terughoudend mee omgaan, of de nadruk leggen op duurzame inzet op kleine schaal (zie ook Strengers en Elzenga 2020). Uit de tekst is niet altijd op te maken of het alleen om verbranding van houtige biomassa gaat, of ook over biogas. In 20 regio's is al infrastructuur voor een warmtenet aanwezig; 16 regio's doen voorstellen voor uitbreiding daarvan. Ongeveer een derde van de regio's ziet niet veel bovenlokale mogelijkheden voor warmtenetten.

Tabel 3.1
Voorbeelden van warmteopties uit de Startanalyse

Warmteoptie	Warmtebron of -installatie
Individuele elektrische warmtepomp	<ul style="list-style-type: none"> - Lucht-warmtepomp (WP) - Bodem-WP
Warmtenet met bronnen van middentemperatuur tot hoge temperatuur (MT-HT)	<ul style="list-style-type: none"> - MT-restwarmte - MT-geothermie - MT-geothermie overall
Warmtenet met bronnen van lage temperatuur (LT)	<ul style="list-style-type: none"> - LT-warmtebron, levering 30°C - LT-warmtebron, levering 70 °C - Warmte-koudeopslag (WKO), levering 70 °C, hele buurt - WKO, levering 50 °C - Thermische energie uit oppervlaktewater (TEO)+WKO, levering 70 °C
Groengas	<ul style="list-style-type: none"> - Hybride-WP - HR-ketel
Waterstof	<ul style="list-style-type: none"> - Hybride-WP - HR-ketel

Bron: Hoogervorst et al. 2020

Duurzame gassen worden door een zeer beperkt aantal regio's genoemd. Soms afbakenend (waterstof pas na 2030). Soms sturend ('groengas in aardgasnet'), en er is een enkele pilot. Een mogelijke verklaring voor de beperkte aandacht is gebrek aan duidelijkheid over het (technisch) potentieel, maar ook over de beslissingsbevoegdheid van regio's en provincies. Bij overwegingen rond de inzet van duurzame gassen is het bovendien raadzaam om de samenhang met andere sectoren, zoals industrie, landbouw en mobiliteit te bekijken. Een aantal regio's heeft aangekondigd dit bij verdere uitwerking van de RSW mee te nemen. Ook de ligging van de regio ten opzichte van een mogelijk waterstoftransportnet (op de langere termijn) is van belang bij een afweging van de rol van duurzame gassen.

Warmtevraag

Bij het koppelen van vraag en aanbod is het essentieel welke aannames gemaakt zijn over de groei van de warmtevraag. Ongeveer de helft van de regio's heeft de informatie uit de RES-analysekaarten gebruikt om de warmtevraag in 2030 in te schatten. In deze vraagprojectie is rekening gehouden met een gemiddelde efficiëntieverbetering van woningen²⁰. De andere regio's hebben (voor zover aangegeven) gebruik gemaakt van eigen berekeningen, diverse bronnen en adviesbureaus. Soms is de indruk dat deze studies al gereed waren voordat de RES-analysekaarten beschikbaar kwamen. Een aantal regio's benadrukt het belang van energiebesparing en noemt bijvoorbeeld de trias energetica als uitgangspunt.

Meer dan de helft van de regio's heeft al rekening gehouden met de vraag uit andere sectoren. Een aantal regio's specificert dit: voornamelijk industrie (16 regio's), 9 regio's hebben de vraag uit de landbouw meegenomen, 8 regio's die van de glastuinbouw. De regio's die nog geen rekening hebben gehouden met andere sectoren, geven vaak aan dit in de aanloop naar de RES 1.0 wel te gaan doen.

²⁰ Deze efficiencyverbetering is gebaseerd op de Nationale Energieverkenning van 2017.

De meeste RSW's richten zich nu op het verkennen van de mogelijkheden voor warmtenetten. Ze ervaren te veel onzekerheden om nu al over duurzame gassen te kunnen beslissen; daarvoor is eerst meer helderheid van het Rijk nodig.

3.4.3 Invloed op doelbereik elektriciteit

De warmtetransitie heeft indirect invloed op het 35 TWh-doel voor elektriciteit. Een keuze voor elektrische warmtepompen kan een toename van de elektriciteitsvraag veroorzaken en daarmee hogere eisen stellen aan de netwerkcapaciteit van elektriciteit. Deze elektriciteitsvraag zal pieken op koude winterochtenden, terwijl mogelijk extra aanbod van zonnestroom op zonnige dagen beschikbaar komt. Dit is in beperkte mate meegenomen in de netimpactanalyses van de regionale netbeheerders. Regio's in het noorden/oosten van het land neigen meer naar elektrische warmtepompen. Elektriciteitsnetwerken zijn daar vanwege beperkte transportcapaciteit al een bottleneck en worden mogelijk extra belast door meer zonne-energie. Wel zou de opwekking van hernieuwbare elektriciteitsproductie uit zon-PV (met name in de zomer) kunnen profiteren van de netverzwaring die nodig is voor de extra elektriciteitsvraag door warmtepompen in de winter. Netverzwaring zal hoe dan ook tijd, ruimte en geld kosten.

De warmtetransitie geeft echter ook kansen voor flexibiliteit, maar hoe groot de impact op het doel van 35 TWh zal zijn is nu nog niet te zeggen. De warmtevraag (en daarmee de gerelateerde elektriciteitsvraag) piekt op relatief voorspelbare momenten, en kan daarom gericht gespreid worden, bijvoorbeeld door woningen 's nachts al op te warmen en zo een piek in de ochtend te vermijden. Dit kan op woning- of op wijkniveau, met warmte-koudeopslag. Een alternatieve manier om de warmte-gerelateerde piekvraag voor elektriciteit te verlagen is de keuze voor een hybride warmtepomp, in combinatie met isolatie. Een hybride warmtepomp gebruikt aardgas om in de piek van de warmtevraag te voorzien. De aardgasinzet zou op termijn vervangen kunnen worden door groen-gas of waterstof. Bij een piekproductie van groene stroom op zonnige of winderige dagen kan gekozen worden voor buffering via productie en opslag van waterstof of voor het aanleggen van warmtebuffers. Het zal de komende jaren dus vooral aankomen op een slimme afstemming van vraag en aanbod.

4 Synthese

In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste conclusies uit de analyse van de concept-RES'en. We kijken naar de mate waarin de doelstelling van 35 TWh met de huidige strategieën kan worden bereikt in 2030. Daarbij spelen niet alleen de TWh-biedingen van de regio's een rol, maar ook hun plannen en ideeën voor de inpassing in de omgeving, het creëren van draagvlak en het zorgen voor een robuust netwerk. We besteden ook aandacht aan de spanningen die bestaan tussen deze thema's. We sluiten af met aanbevelingen rond de verschillende RES-thema's die van belang kunnen zijn voor het vervolg (RES 1.0 en verder).

4.1 De RES-aanpak heeft al veel bereikt

De 30 energieregio's hebben in korte tijd heel veel werk verzet met als resultaat goed onderbouwde documenten met daarin alle gevraagde hoofdingrediënten. Daarbij wisten de regio's veel mensen te betrekken en de afzonderlijke thema's van ruimtegebruik, draagvlak en systeemefficiëntie goed te doordenken. De concept-RES'en zijn daardoor met een grote betrokkenheid van vele professionals tot stand gekomen, en velen hebben intensief bijgedragen aan het debat. Die betrokkenheid en kunde op deelaspecten van de RES'en zijn essentieel voor het vervolgproces.

In de concept-RES'en laten de regio's een grote bereidheid en ambitie zien om bij te dragen aan de doelen van het Klimaatakkoord. De nationale opgave die voortvloeit uit het Klimaatakkoord hebben de regio's weten te vertalen naar 30 verschillende regionale ambities met een eigen context en karakter. De optelsom van de regionale plannen is een hoog bod aan hernieuwbare energie van 52,5 TWh; veel meer dan het doel van 35 TWh in 2030. Dit bod vormt een goed vertrekpunt om in 2030 het doel van 35 TWh te kunnen halen, ook al valt er nog veel te doen en moeten er nog fundamentele keuzes worden gemaakt. Het hoge bod biedt de benodigde ruimte om in het besluitvormingsproces tot breed gedragen en weloverwogen keuzes te komen.

Ondertussen krijgen de RES'en meer vorm. Sinds de tussentijdse analyse van het PBL is er door alle partijen met veel energie verder gewerkt. In oktober 2020 hebben de regio's hun concept-RES vastgesteld. De discussies tussen regio's, Rijk en betrokkenen worden scherper over hoe regio's hun ambities vorm kunnen geven. Dat is ook nodig om de RES'en concreter te maken op een voor zo veel mogelijk partijen acceptabele manier. Regio's zijn nu bezig met de voorbereidingen voor een evenwichtige en breed gedragen RES 1.0 binnen de beperkingen van het tijdschema: medio 2021 moeten ze de RES 1.0 vaststellen. Ze worden hierbij ondersteund door het Rijk, maatschappelijke partijen en koepels van overheden en bedrijven. Zo wordt er gewerkt aan het verminderen van belemmeringen die de regio's hebben geconstateerd en aan het ontwikkelen van voorwaarden voor draagvlak en voldoende netwerkefficiëntie.

4.2 Doelbereik bij realisatie concept-RES'en?

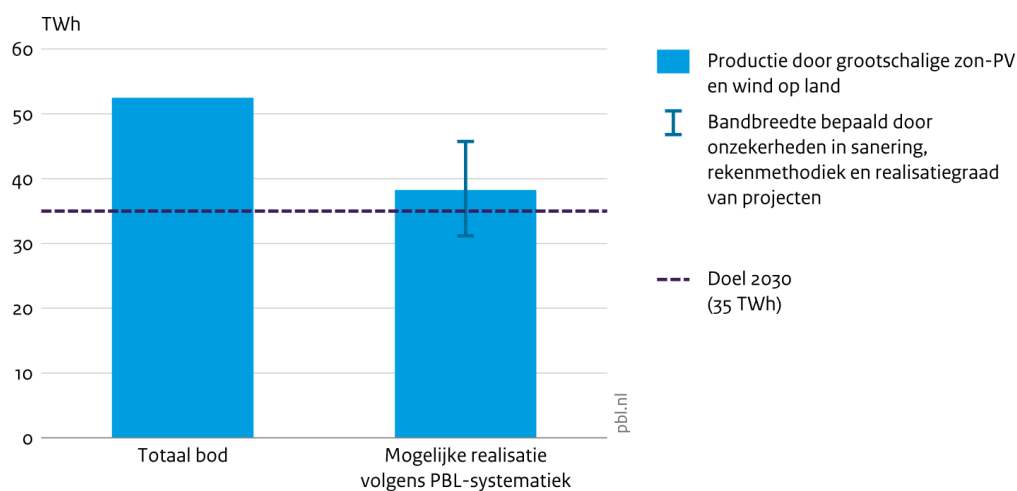
Op basis van alle 30 concept-RES'en die in oktober 2020 zijn ingeleverd ligt er in totaal een bod van 52,5 TWh voor de productie van hernieuwbare elektriciteit uit windenergie en grootschalige zonne-energie in 2030. Ongeveer de helft van het totaal bod bestaat uit plannen die nog grotendeels concreet moeten worden. De andere helft van het bod is productie uit bestaande installaties of uit projecten die mogelijk op korte termijn worden gerealiseerd. Of het doel van 35 TWh wordt gehaald, is nog geen gegeven. Deze bevindingen komen grotendeels overeen met die in de tussentijdse analyse (Matthijsen et al. 2020a).

De vraag is in hoeverre het bod, dat weliswaar veel hoger is dan de doelstelling, ook een garantie is voor het bereiken van het doel. Veel is namelijk nog onzeker. Hoeveel van de plannen zullen concreet tot uitvoering gebracht kunnen worden? Wat als datgene wat nu in de pijplijn zit minder zeker is dan waarvan volgens de monitoringssystematiek wordt uitgegaan? En in welke mate zal de productie uit bestaande installaties in 2030 zijn gedaald als gevolg van sanering?

De kwantitatieve verkenning in hoofdstuk 2 levert een schatting voor de hernieuwbare elektriciteitsproductie in 2030 met een bandbreedte van ongeveer 15 TWh (figuur 4.1). Een bandbreedte met aan de onderkant een productie van 31,2 TWh en van 45,7 TWh aan de bovenkant, met een middenwaarde van 38,2 TWh. Figuur 4.1 laat zien dat de middenwaarde boven de 35 TWh uitkomt. Het lijkt daarmee goed voorstelbaar dat de 35 TWh-doelstelling wordt gehaald in 2030.

Figuur 4.1

Productie hernieuwbare elektriciteit op basis van concept-Regionale Energie Strategieën, 2030



Bron: CBS, RVO.nl, concept-RES'en; bewerking PBL

De bandbreedte rond de mogelijk realisatie is het gevolg van onzekerheid over sanering van bestaand windvermogen en de realisatiegraad van pijplijnprojecten en plannen uit het aandeel ambitie. Boven op de marge voor de realisatiegraad van pijplijnprojecten is een extra onzekerheid van 10 procent gebruikt als gevolg van de rekenmethodiek. Bij het aandeel ambitie hebben we een ruwe schatting gemaakt van het effect op de realisatiegraad van deze plannen van alle grote onzekerheden rond ruimtegebruik, draagvlak en energiesysteemefficiëntie samen.

Onderkant van de bandbreedte

Hoewel de middenwaarde boven de 35 TWh ligt, is er toch een gereede kans dat de concept-RES'en onvoldoende tot uitvoering komen. De onderkant van de bandbreedte (31,2 TWh) komt tot stand onder de volgende veronderstellingen:

1. in 2019 bestaande windturbines worden gesaneerd vanaf een ouderdom van 15 jaar,
2. pijplijnprojecten hebben een realisatiegraad van respectievelijk 60 procent voor zon en 99 procent voor wind, de elektriciteitsproductie die bij deze realisatiegraad hoort is met 10 procent verlaagd (bandbreedte rekenmethodiek) en
3. van de geboden productie in de plannen uit het aandeel ambitie wordt een derde gerealiseerd.

Er zijn omstandigheden die niet expliciet zijn meegenomen in deze analyse, zoals ontwikkelingen rond de RES'en die van invloed zijn op het ondernemingsklimaat. Dat soort ontwikkelingen kunnen ook doorwerken op de snelheid waarmee een project kan worden gerealiseerd. In een

gevoeligheidsanalyse zijn extra lage (en hoge) realisatiegraden verondersteld voor de pijplijnprojecten, maar dat soort realisatiegraden lijkt op dit moment minder waarschijnlijk.

De prognose voor 2030 uit de meest recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV 2020) geeft aan dat een productie van 31 TWh uit wind op land en grootschalige zon-PV installaties mogelijk is. In de KEV vindt echter geen ruimtelijke toekenning van het productievermogen plaats en heeft hierdoor geen zicht op hoe efficiënt de benutting van de dan verwachte netwerkcapaciteit zal zijn. Daardoor lijkt bij de voorziene ontwikkeling van het netwerk realisatie van de concept-RES'en aan de onderkant van de bandbreedte (31,2 TWh) haalbaar. Maar of dat echt zo is kan pas duidelijk worden bij nadere concretisering en ruimtelijke uitwerking van de biedingen.

Middenwaarde

De elektriciteitsproductie bij de middenwaarde (38,2 TWh) uit wind op land- en grootschalige zon-PV-installaties komt tot stand onder de volgende veronderstellingen:

1. in 2019 bestaande windturbines worden gesaneerd vanaf een ouderdom van 17,5 jaar,
2. pijplijnprojecten hebben een realisatiegraad van respectievelijk 60 procent voor zon en 99 procent voor wind, de elektriciteitsproductie die bij deze realisatiegraad hoort is niet verhoogd noch verlaagd (bandbreedte rekenmethodiek) en
3. van de geboden productie in de plannen uit het aandeel ambitie wordt de helft gerealiseerd.

Bovenkant van de bandbreedte

Aan de bovenkant van de bandbreedte is de verwachting dat de inpassing van wind op land- en grootschalige zon-PV-installaties voorspoedig verloopt. De bovenkant van de bandbreedte (45,7 TWh) komt tot stand onder de volgende veronderstellingen:

1. in 2019 bestaande windturbines worden gesaneerd vanaf een ouderdom van 17,5 jaar,
2. pijplijnprojecten hebben een realisatiegraad van respectievelijk 75 procent voor zon en 100 procent voor wind, de elektriciteitsproductie die bij deze realisatiegraad hoort is met 10 procent verhoogd (bandbreedte rekenmethodiek) en
3. van de geboden productie in de plannen uit het aandeel ambitie wordt twee derde gerealiseerd.

Bij de bovenkant van de bandbreedte wordt impliciet verondersteld dat er voldoende oplossingen komen voor de vele belemmeringen die er zijn en mogelijk nog komen rond het ruimtegebruik, draagvlak en netwerk. Die oplossingen zijn overigens ook nodig voor het bereiken van de middenwaarde en zelfs voor de onderkant van de bandbreedte, maar in mindere mate. Daarmee is het niet vanzelfsprekend dat zelfs de onderkant van de bandbreedte wordt behaald. Ook technologische innovaties die door de regio's nog niet verkend zijn kunnen de ontwikkeling van hernieuwbare elektriciteitsproductie, voor met name 2050 verder faciliteren. Te denken valt aan mogelijkheden voor opslag en energiesysteeminnovaties rond de koppeling van lokale elektriciteitsproductie en warmtevoorziening. Het komt, zoals in de tussentijdse analyse al gesignaleerd, aan op de uitwerking en daarmee zijn de regio's gestart in samenwerking met andere partijen zoals de regionale netbeheerders.

4.3 Uitwerking van de thema's vergt extra aandacht

De kwantitatieve doelstelling kan niet los worden gezien van een ruimtelijke uitwerking, een bestuurlijk en maatschappelijk proces en de impact op het energiesysteem. Die thema's hangen sterk met elkaar samen. Een goed ruimtelijk proces kan niet zonder maatschappelijke participatie, en aanpassingen van het netwerk hebben ook gevolgen in de ruimte en zijn qua kosten van

invloed op nationale en lokale acceptatie. Er hangt nog veel af van de uitwerking van de thema's. Soms staan de verschillende thema's op gespannen voet met elkaar, met name als je er op verschillende schaalniveaus naar kijkt. De meest efficiënte oplossing voor het energiesysteem is niet altijd de keuze waar het meeste draagvlak voor lijkt te zijn. De ruimtelijke voorkeuren op lokaal niveau kunnen met bovenregionale belangen botsen. Daarbij is het proces, de uitwerking en de samenhang tussen de thema's van belang.

In deze paragraaf resumeren we enkele aandachtspunten die te maken hebben met spanningsvelden in het proces of binnen de thema's die nog uitgewerkt moeten worden. Deze zijn de juridische verankering van de RES, de relatie tussen ruimtelijke uitwerking en draagvlak, en tussen netwerk-efficiency en regiowensen. Tot slot wordt de samenhang tussen energie en andere thema's en opgaven nader geadresseerd.

Ook de regio's hebben in hun RES'en deze spanning op het snijvlak van de verschillende thema's gesignaleerd. NP RES heeft daarom een viertal werkgroepen opgezet met elk een onafhankelijke voorzitter. De werkgroepen zijn opgezet om oplossingsrichtingen te verkennen rond de spanning tussen de SDE-regeling en maatschappelijke ontwikkelingen, beperkingen rond de netwerkcapaciteit, issues rond zonnepanelen op daken en problemen rond energie en natuur en landschap. De werkgroepen rapporteren begin 2021 over hun bevindingen.

Juridische verankering RES'en

Een aandachtspunt bij de uitwerking van de RES'en is de verankering in het ruimtelijk juridische kader. De instrumenten van de ruimtelijke ordening (omgevingsvisies, omgevingsplannen) vormen het kader waarbinnen de plannen van de regio's vanaf 2022 juridisch verankerd moeten gaan worden. De bestuurlijke en maatschappelijke processen rond die verankering van de RES'en zijn inmiddels gestart. In een aantal gevallen zullen RES'en en provinciaal beleid nog op elkaar afgestemd moeten worden, voorafgaand aan de juridische verankering. Omdat er nog veel afwegingen en keuzes te maken zijn is het goed voorstelbaar dat het bod bij die concretisering nog substantieel lager wordt. Goede timing van de processen rond de juridische verankering van de RES'en en afstemming tussen gemeente, provincie en Rijk is hierbij van groot belang. Het moment waarop de Omgevingswet in werking zal gaan treden speelt dus een rol bij de uitwerking van de RES'en en de mate van doelbereik.

Ruimtelijke uitwerking en de relatie met draagvlak

Een ander aandachtspunt is de ruimtelijke uitwerking van de regionale plannen en de relatie met draagvlak en maatschappelijke participatie. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven zijn de zoekgebieden vaak globaal afgebakend en ingevuld. In de verdere uitwerking ontstaat er meer zicht op de haalbaarheid van deze plannen en de waarschijnlijkheid van het regionale bod.

Het is echter onzeker hoe de globale afbakening van de plannen uitpakt voor het draagvlak. Het kan draagvlak verhogend werken – de vage symbolen op de kaart laten meer ruimte open voor discussie en meer mensen krijgen de gelegenheid zich over de planvorming uit te spreken. Het kan echter ook draagvlak verlagend werken, als mensen in de regio bij de concretere uitwerking tot andere gedachten komen. Wat in abstracte termen een goed idee was, kan gaandeweg toch een brug te ver blijken.

Hoe dan ook, het is van belang om te zorgen voor voldoende participatie in het proces. Regio's hebben bij het opstellen van de concept-RES weliswaar veel aandacht voor participatie, maar in veel gevallen is participatie van bijvoorbeeld burgers pas in een later stadium voorzien. Regio's geven daarnaast nog zeer beperkt aan hoe zij de participatie bij projecten willen doen. Van belang is daarbij dat het niet alleen om financiële participatie maar ook en misschien wel vooral om procesparticipatie gaat – die kunnen uiteraard ook gecombineerd worden.

Netwerkefficiëntie en regiowensen

De voorkeuren van de regio's voor zoekgebieden die kunnen worden gebruikt voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit, blijken lang niet altijd de meest efficiënte oplossing voor het energiesysteem. Het regiobod uit de concept-RES leidt samen met andere ontwikkelingen van vraag of aanbod van elektriciteit vaak tot een overbelasting van het netwerk veelal op die locaties waar de capaciteit al relatief laag was. Uitbreiding van de capaciteit van bestaande stations en het ontwikkelen van nieuwe stations in het netwerk kost onder andere ook veel tijd. Er is dus een belangrijke onzekerheid in 'de aansluitbaarheid' van het bod op het energienetwerk. De grote vraag is of het netwerk overal op tijd klaar kan zijn.

Uit de eerste ronde netimpactanalyses van de regionale netbeheerders bleek al dat de netcapaciteit niet snel genoeg uitgebreid zou kunnen worden om het hoge totaal bod te kunnen accommoderen, nog los van hoge kosten en ruimteclaims. Inmiddels zijn de regionale netbeheerders een tweede ronde gestart waarbij in overleg met de regio's wordt gezocht naar biedingen die tot efficiëntere netwerkoplossingen leiden, maar tegelijkertijd zo veel mogelijk aan de wensen van de regio tegemoet kunnen komen. Deze slag naar efficiëntie en haalbaarheid van aansluitcapaciteit legt echter direct ook beperkingen op aan de mogelijkheden in de ruimtelijke uitwerking van het bod. Het beperkte aantal ruimtelijke opties en de concretisering van gebieden waar draagvlak nog gezocht moet worden, voegen een extra uitdaging toe aan het maatschappelijke en bestuurlijke proces. Sterker nog, het achteraf inperken van de keuzemogelijkheden die aan het begin zijn gegeven en waar regio's politiek veel in hebben geïnvesteerd, is een risico voor het draagvlak van het hele proces.

Verduurzaming warmtevoorziening en energie-infrastructuur

Parallel, maar in een ander tempo, zal de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving een impact hebben op de energie-infrastructuur. Ook ontwikkelingen in de andere sectoren zijn hierop van invloed. Dit zal in de volgende ronde(s) netimpactanalyses meegenomen moeten worden. De verwachting is dat de warmtetransitie niet alleen tot een extra belasting van het elektriciteitsnetwerk zal kunnen leiden, maar ook juist nieuwe mogelijkheden biedt tot buffering en daarmee meer flexibiliteit zou kunnen opleveren.

Energie, milieu en natuur

Het is soms onduidelijk wat de impact van energie op milieu en natuur is. De onderwerpen milieu en natuur zijn impliciet onderdeel van het thema ruimtegebruik maar zijn niet door alle regio's expliciet meegenomen. Regio's verschillen in de manier waarop deze onderwerpen een plek krijgen in de concept-RES, en dat is te zien als indicatie van een nog onzekere uitwerking. De Milieueffectrapportages (m.e.r.) die nodig zijn bij de vaststelling van de omgevingsplannen kunnen hierbij helpen. De commissie-MER heeft door middel van een aantal pilots²¹ onderzocht hoe een m.e.r. de regio's kan helpen bij de realisatie van hun concept-RES. Bij het uitwerken van de rapportages kan er meer duidelijkheid ontstaan rond dit aandachtspunt.

Samenhang met andere opgaven

Regio's is gevraagd om bij het opstellen van hun RES zoveel mogelijk een integrale aanpak voor te staan, en daarbij te kijken naar de samenhang en mogelijke synergie met andere opgaven zoals klimaatadaptatie, duurzame landbouw en verstedelijking. Regio's benoemen vaak welke opgaven in hun regio spelen en verkennen soms de mogelijkheden. Er is ten minste één regio die de RES vanaf het begin wist te koppelen aan klimaatadaptatieopgaven, zoals verdroging. Echter, aan een werkelijk integrale aanpak zijn de meeste regio's nu nog niet toe gekomen. Het combineren van opgaven kost niet alleen meer tijd maar vergt ook intersectoraal werken. Het afstemmen tussen

²¹ Meer informatie over de Milieueffectrapportage (m.e.r.) en de pilots die in een aantal regio's plaats hebben gevonden zijn hier te vinden: <https://www.commissiomer.nl/actueel/nieuws/regionale-energiestrategie-en-mer-de-resultaten-en>

de verschillende afdelingen van een gemeentelijk organisatie vergroot de complexiteit van het proces en voegt een extra uitdaging toe aan een al krap schema. In het vervolgtraject zal daar wellicht meer tijd en aandacht aan worden besteed.

4.4 Aanbevelingen vervolg RES-proces

Op basis van de analyse voor deze Monitor doen we enkele aanbevelingen voor het vervolgproces van de RES'en, die ook bij het opstellen van de RES 1.0 kunnen worden meegenomen.

4.4.1 Aanbevelingen voor regio's

Leer van elkaar

Hoewel er grote verschillen zijn tussen de aanpak en mate van uitwerking van regio's, zijn er ook veel overeenkomsten. Van de dertig regio's is er een groep van tien regio's die relatief veel ervaring heeft met de opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit zonne- en vooral windenergie. Voor de volgende fase is het van belang om te onderzoeken wat andere regio's kunnen leren van meer 'ervaren' regio's en vice versa over toepassingen rondom netwerk, ruimtegebruik, organisatievormen en draagvlak.

Bij de hoogte van de biedingen was een tweedeling te maken op basis van de hoogste aandelen productie uit huidig en pijplijnvermogen van individuele regio's. Van de 30 regio's is er een groep van 10 regio's die relatief veel ervaring heeft met de opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit zonne- en vooral windenergie. Ze droegen in 2019 ongeveer 8 TWh bij en willen volgens hun concept-RES in 2030 vier keer zoveel bijdragen (ongeveer 32 TWh). De andere twintig regio's dragen minder bij maar hebben relatief gezien een hogere ambitie. Zij droegen in 2019 ongeveer 2 TWh bij en willen die bijdrage meer dan vertienvoudigen tot ongeveer 21 TWh in 2030.

Houd afstemming actief met andere bestuurlijke lagen en belangen

Het gevolg van de regionale aanpak kan zijn dat er voornamelijk gezocht wordt naar decentrale oplossingen. Voor een deel is dat juist de bedoeling, maar er zijn aspecten die ook op een bovenregionaal, nationaal of zelfs hoger bestuurlijk schaalniveau behartigd kunnen worden zoals rond landschap, natuur en milieu. In de uitwerking richting RES 1.0 en daarna moeten die meer overkoepelende aspecten ook meegewogen worden bij de inrichting van de decentrale aanpak. Dit vereist dat alle bestuurlijke lagen nog actiever betrokken zijn in het proces.

Organiseer burgerparticipatie

Om draagvlak te krijgen voor de uitvoering van plannen is het van belang dat zoekgebieden niet alleen technisch tot stand komen, maar het resultaat zijn van een politiek-maatschappelijke afweging. Laat burgers daar op het juiste moment, en zo concreet mogelijk, over meepraten. Ga hierbij in op diverse onderwerpen die, mogelijk zeer lokaal, issues zijn voor draagvlak. Geef als regio in de RES duidelijk aan hoe proces- en financiële participatie bij projecten zijn geregeld.

Kijk integraal naar het gas-, elektriciteit-, en warmtenetwerk

Netwerken voor elektriciteit, gas en warmte worden in de energietransitie nog vooral los van elkaar bekeken. Netbeheerders zijn al begonnen met een meer geïntegreerde benadering, waarbij ook rekening wordt gehouden met elektrificatie in de gebouwde omgeving en de mobiliteitssector. Bij een verdergaande energietransitie is het nodig dat alle RES-belanghebbenden zo'n meer geïntegreerde benadering volgen zodat de verschillende energiesystemen elkaar niet in de weg zitten en waar mogelijk van elkaars ontwikkelingen kunnen profiteren.

4.4.2 Aanbevelingen voor het Rijk en andere partijen

Houd voor het netwerk rekening met een zowel lage als hoge realisatie van het totaal bod

De huidige onzekerheid rondom de RES vraagt om voorbereiding op diverse scenario's. Gezien de grootte van de bandbreedte van mogelijke realisaties van de RES'en zullen alle partijen, maar vooral Rijk en netbeheerders, ook rekening moeten houden met een aanzienlijk hogere hernieuwbare elektriciteitsproductie dan 35 TWh met een groot aandeel zonnestroom. Tegelijkertijd zal rekening moeten worden gehouden met het scenario dat de hernieuwbare elektriciteitsproductie minder snel groeit.

Geef bij nadere uitwerking een scherpere omschrijving van de rol van de RSW

Eind 2021 zullen gemeenten hun transitievisies warmte (TVW) moeten hebben vastgesteld. De TVW's kunnen richting geven aan de RSW. Op dit moment is het maken van een Regionale Structuur Warmte (RSW) een procesdoel in de RES. Echter, wat de RSW als concreet resultaat in een regio kan of zou moeten opleveren boven op de gemeentelijke transitievisies warmte is nog onvoldoende duidelijk. Het is daarom verstandig dat het Rijk daarop vooruitlopend duidelijkere processtappen en bijbehorende mijlpalen ontwikkelt waarmee regio's en gemeenten (richting RES 2.0) aan de slag kunnen en die ook zijn te monitoren. Tot die tijd zal de RSW wel waardevol zijn maar vooral als verkennend proces.

Verbeter de gegevensbasis voor de monitoring van de kwantitatieve biedingen

De Monitor concept-RES geeft een inschatting van het halen van de doelstelling op nationale schaal. De mate van waarschijnlijkheid voor het halen van deze doelstelling hangt sterk samen met het onderdeel van het bod dat nog onzeker is (aandeel ambitie). Vanwege de grote verschillen in de manier waarop de regionale biedingen zijn opgebouwd is het aandeel ambitie tussen de regio's op dit moment nog niet goed te vergelijken. Hiervoor zijn concretere afspraken nodig over de te hanteren definities en gegevens die regio's gebruiken voor hun RES. Ook vraagt het dat CBS en RVO de gegevens uit hun landelijke registraties over de productie uit windvermogen en grootschalig zon-PV standaard op (ten minste) regioniveau publiceren. Beide zijn naar verwachting onderdeel van een meerjarig traject.

Prognoses voor hernieuwbare elektriciteitsproductie houden rekening met gemiddelde meteorologische omstandigheden. Als de elektriciteitsproductie uit wind en zonne-energie in de buurt komt van 35 TWh, dan zijn de jaar-tot-jaarvariaties als gevolg van het weer van de orde van 2 tot 3 TWh of zelfs meer. Bij het opstellen van de doelstelling is hiermee geen rekening gehouden. Als je wilt vermijden dat dit soort variaties het zicht op het wel of niet halen van de 35 TWh-doelstelling vertroebelen is het aan te bevelen om de monitoring van doelbereik te doen op basis van meteorogenormaliseerde opbrengsten uit wind- en zonne-energie. Het PBL is daar in deze analyse van uitgegaan.

Bijlage

Huidig, pijplijn en ambitie; productie hernieuwbare elektriciteit

Deze bijlage is een toelichting bij de PBL-raming van hernieuwbare elektriciteitsproductie: hoe zijn de onderdelen huidig, pijplijn en ambitie geraamd en met welke gegevens? Eerder is in de Systematiek Monitor RES (Matthijssen et al. 2020b, paragraaf 4.2.1) de PBL-aanpak beschreven waarmee het de hernieuwbare elektriciteitsproductie in 2030 per regio raamt. Hiervoor is onderstaande opbouw van het bod gebruikt.

Toekomstige productie (regiobod) = Som van toekomstige productie (2030)

uit huidig opgesteld vermogen en	(1)
uit vermogen met SDE+-beschikking en	(2)
uit vermogen o.b.v. beleidsvoornemen(s)* in de regio	(3)

* 'beleidsvoornemen(s)' = ambitie.

Op basis van gegevens van CBS en RVO is voor de 30 RES-regio's en voor totaal Nederland geraamd hoeveel MW grootschalige zon-PV en wind op land over enige jaren naar verwachting zal zijn opgesteld, en hoeveel GWh elektriciteit daarmee kan worden opgewekt.

Om de productie uit het aandeel ambitie (beleidsvoornemen) af te leiden worden in de Systematiek twee manieren onderscheiden: a) als het regiobod naast een productie totaal ook het (op te stellen) vermogen specificeert in MW wind en MW zon en b) als het regiobod bestaat uit een productie totaal. Voor de Monitor concept-RES maken we gebruik van de tweede manier, omdat de meeste regio's hun bod niet of niet helemaal hebben gespecificeerd in MW wind en zon. Dat betekent dat de berekening van het aandeel ambitie is afgeleid door het totale regiobod (in GWh) te verminderen met de elektriciteitsproducties uit huidig- en pijplijn-vermogen.

Toelichting op het gebruik van CBS-cijfers – huidig

De CBS-cijfers betreffen vermogens- en productiecijfers voor zon en wind op land in de 30 RES-regio's voor de jaren 2018 en 2019. Deze zijn onverkort overgenomen uit de 'Maatwerktabel hernieuwbaar op land' (CBS 2020), met de volgende kanttekeningen:

- Voor wind op land zijn de genormaliseerde productiecijfers gebruikt; voor zon-PV vermeldt het CBS alleen niet-genormaliseerde productiecijfers.
- Voor windenergie in Drenthe, Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg verstrekt het CBS wel cijfers voor het opgestelde vermogen, maar om redenen van betrouwbaarheid geen productiecijfers. Deze productiecijfers zijn door het PBL geschat door het aantal vol-lasturen²² zo in te stellen dat de som van de productiecijfers van alle regio's – dus inclusief de 3 regio's die ontbreken in de CBS-tabel – gelijk is aan het totaalcijfer dat het CBS voor alle regio's geeft.

Toelichting RVO-cijfers – pijplijn

Om een raming te kunnen maken van de verwachte toename van het vermogen en de productie van zon (> 15 kWp) en wind op land in de komende jaren, is gebruik gemaakt van gegevens van RVO.

²² Daarbij is voor Drenthe, Noord- en Midden-Limburg en Zuid-Limburg een gelijk aantal vollasturen genomen (geen differentiatie).

Bij *zon-PV* gaat het om gegevens uit het bestand met 'SDE+-projecten in beheer' die tot en met de najaarsronde van 2019 zijn beschikbaar²³:

- Alleen de projecten die in 2020 of nog niet zijn gerealiseerd, zijn geselecteerd, zodat er geen dubbeltelling optreedt met de realisatiecijfers van het CBS.
- Niet al deze projecten zullen gerealiseerd worden: er is een variant met 60 procent realisatie en een variant met 75 procent realisatie berekend. De beide realisatiegraden zijn op basis van realisaties van SDE-beschikte projecten van de afgelopen 4 jaar.
- De elektriciteitsproductie is berekend op basis van het beschikte vermogen en het in het bestand vermelde aantal vollasturen. Dat is voor nagenoeg alle projecten 950 uur²⁴.

Omdat er ook informatie over de locatie wordt gegeven (gemeentenaam) kunnen totalen per RES-regio worden berekend.

Voor *wind op land* is gebruik gemaakt van het bestand dat aan de basis ligt van de Monitor Wind op Land 2019 van RVO. Dat bestand geeft per project informatie over het brutovermogen, het te saneren vermogen en het nettovermogen. Het bestand geeft informatie over de locatie (gemeentenaam) waardoor de projecten kunnen worden toegedeeld aan RES-regio's. Bij de berekening van de vermogens- en productiecijfers zijn de volgende keuzes gemaakt:

- In het Monitor-bestand worden vier projectfases onderscheiden: 'Bouw in voorbereiding (SDE+ toegekend)', 'Ruimtelijke procedure', 'Vergunningenprocedure' en 'Voortraject'. Bij onze raming is alleen de fase 'Bouw in voorbereiding (SDE+ toegekend)' in beschouwing genomen; bij zon-PV worden immers ook alleen projecten met een SDE+-beschikking in beschouwing genomen.
- Anders dan het bestand met 'SDE+-projecten in beheer' dat voor zon-PV is gebruikt, neemt de Monitor Wind op Land ook projecten mee waarvoor in de voorjaarsronde van 2020 een beschikking is gegeven. Ook wij hebben deze meegenomen.
- Volgens de beheerder van het bestand is het vrijwel zeker dat windprojecten met een SDE+-beschikking uiteindelijk doorgaan. Daarom is gekozen voor een variant met 99 procent realisatie en een variant met 100 procent realisatie.
- De elektriciteitsproductie van nieuw te plaatsen turbines is berekend op basis van het beschikte vermogen en het aantal vollasturen in 2020. Daarbij is gebruik gemaakt van een lijst met (11 verschillende) vollasturen per gemeente (variërend van 2.650 tot 4.050 vollasturen), die gebaseerd is op de indeling van gemeenten in vijf windcategorieën ($\geq 8,0$ m/s; $\geq 7,5$ en $< 8,0$ m/s; $\geq 7,0$ en $< 7,5$ m/s; $\geq 6,75$ en $< 7,0$ m/s; $< 6,75$ m/s)²⁵. Er is daarbij geen rekening gehouden met turbinespecifieke eigenschappen, zoals turbinehoogte en rotordiameter. De elektriciteitsproductie van windturbines die gesaneerd gaan worden is berekend op basis van het vermogen maal 1.800 vollasturen. Volgens informatie (persoonlijke mededeling) van het adviesbureau voor windenergie in Nederland, *Bosch & Van Rijn*, is dit globaal gezien het gemiddelde aantal vollasturen van turbines die rond het jaar 2000 zijn geïnstalleerd. De nettoproductie (restproductie) is het verschil tussen brutoproductie en te saneren productie.

²³ Een openbare versie van dit bestand (SDE plus projecten in beheer) is te vinden op <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/stimulering-duurzame-energieproductie-en-klimaattransitie-sde/feiten-en-cijfers-sde-algemeen>. Anders dan het openbare bestand bevat het bestand dat wij hebben ontvangen ook een kolom waarin de projecten zijn toegedeeld naar RES-regio's.

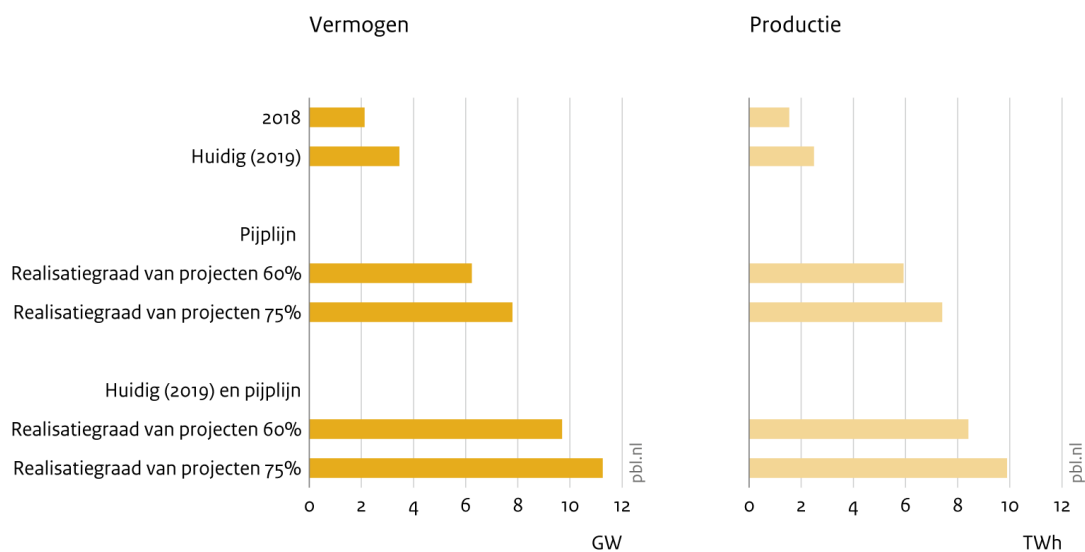
²⁴ Een beperkt aantal projecten heeft 1.000 vollasturen. Mogelijk zijn dit dubbelzijdige systemen of systemen die met de zon meedraaien.

²⁵ Zie bijlage 2 van 'Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 11 maart 2020, nr. WJZ/20030806, houdende aanwijzing van categorieën van productie-installaties voor de stimulering van duurzame energieproductie in het voorjaar van 2020 (Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie voorjaar 2020)' (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-14196.html#d17e4015>). Een deel van de huidige gemeenten is een samenvoeging (in 2019) van gemeenten die in 2018 nog als zelfstandige gemeente bestonden, en in die hoedanigheid in de Staatscourant een windcategorie toebedeeld kregen. Als de gefuseerde gemeenten verschillende windcategorieën hadden is de windcategorie van de nieuwe gemeente berekend als het gemiddelde van de windcategorieën van de 'oude' gemeenten.

Resultaten

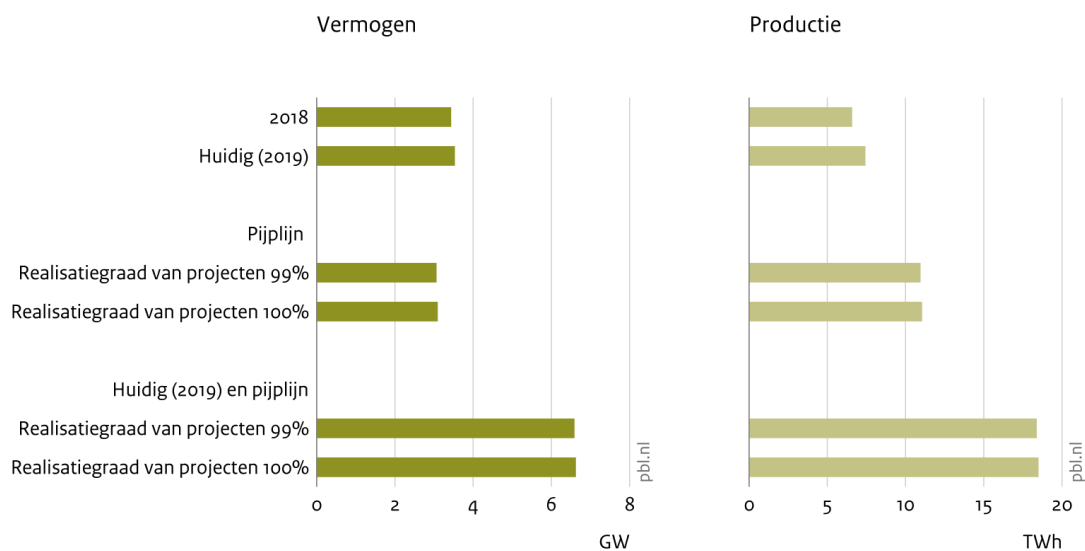
De totaalcijfers voor het huidige en te verwachten vermogen en productie in Nederland (pijplijn) zijn weergegeven in figuur B.1 (zon > 15 kWp) en figuur B.2 (wind op land). Figuur B.3 geeft de som van de productiecijfers van zon-PV en wind op land. De eerste twee balken in de figuren betreffen de realisatiecijfers volgens het CBS voor de jaren 2018 en 2019. De pijplijncijfers (de derde en vierde balk) betreffen de naar verwachting te realiseren vermogens- en productiecijfers op basis van cijfers van RVO, bij respectievelijk 60 en 75 procent verwezenlijking van de beschikte zon-PV-projecten en 99 en 100 procent verwezenlijking van de beschikte windprojecten. De vijfde en zesde balk geven de som van de realisatiecijfers voor 2019 en de pijplijncijfers.

Figuur B.1
Elektriciteitsvermogen en -productie door grootschalige zon-PV



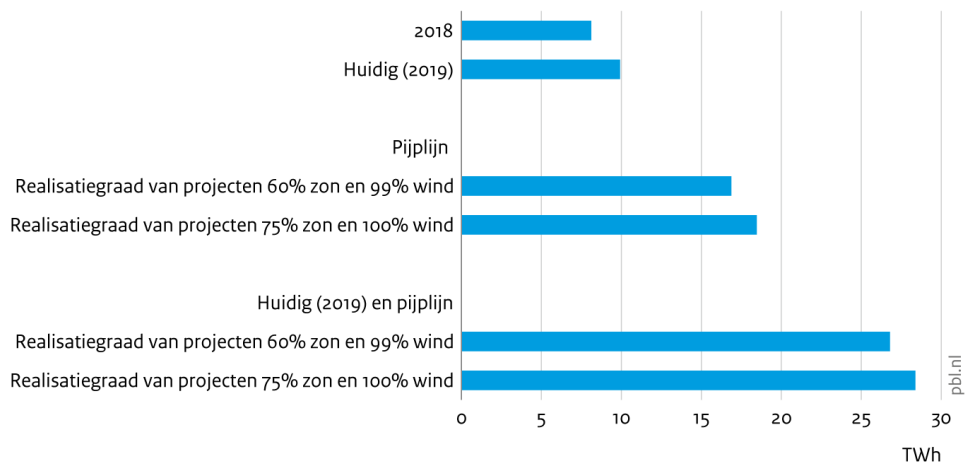
Bron: CBS, RVO.nl: SDE-beschikte projecten zon-PV 2019; bewerking PBL

Figuur B.2
Elektriciteitsvermogen en -productie door wind op land



Bron: CBS, RVO.nl: Monitor Wind op Land 2019; bewerking PBL

Figuur B.3
Productie door grootschalige zon-PV en wind op land



Bron: CBS, RVO.nl: Monitor Wind op Land 2019, RVO.nl: SDE-beschikte projecten zon-PV 2019; bewerking PBL

Referenties

- BZK** (2020), Nationale Omgevingsvisie Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving [\[pdf\]](#)
- CBS** (2020), Hernieuwbaar op land naar RES-regio, 2018 en 2019. Maatwerktabel. [\[link\]](#)
- Commissie MER nieuwsbericht** (2020), Regionale energiestrategie en m.e.r.: de resultaten en ervaringen uit de pilots, 14 december 2020. [\[link\]](#) en verslag [\[link\]](#)
- EU** (2009) Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (Voor de EER relevante tekst) [\[pdf\]](#)
- Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes** (2019), Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief, PBL-publicatienummer: 3379, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- EZK** (2018), Kamerbrief routekaart windenergie op zee 2030. [\[pdf\]](#)
- EZK** (2020), Kamerbrief over samenhang en sturing Programma Energiehoofdstructuur en Regionale Energiestrategieën. [\[link\]](#)
- Hier Opgewekt Evenement** (2020), Hét evenement over lokale duurzame energie, 18 t/m 20 november 2020 – online editie. [\[link\]](#)
- Hoogervorst, N. et al.** (2020), Startanalyse aardgasvrije buurten (versie 24 september 2020); Gemeenterapport met toelichting bij tabellen met resultaten van de Startanalyse. PBL-publicatienummer: 4038, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- IEA** (2020), Renewables 2020 Analysis and forecast to 2025, International Energy Agency, Parijs, november 2020.
- KEV** (2020), Klimaat- en Energieverkenning 2020. PBL-publicatienummer: 3995, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#) en zie ook [\[link\]](#)
- KNMI** (2019), Klimaatbericht: Zonnestraling in 2019, De Bilt: KNMI. [\[link\]](#)
- KNMI** (2020), Uitleg over: Zonneschijnmetingen, De Bilt: KNMI. [\[link\]](#)
- Lensink, S.** (2018), Eindadvies Basisbedragen SDE+ 2019. PBL-publicatienummer: 3342, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- Lensink, S.** (2020), Eindadvies Basisbedragen SDE++ 2020. PBL-publicatienummer: 3526, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- Lledo, LI. et al.** (2019), Seasonal forecasts of wind power generation, Renewable Energy 143, 91-100. [\[doi-link\]](#)
- Matthijssen, J. et al.** (2020b), Systematiek Monitor RES, PBL-publicatienummer: 3178, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- Matthijssen, J. et al.** (2020a), Regionale Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse. PBL-publicatienummer: 4217, Den Haag: PBL. [\[pdf\]](#)
- NP RES** (2019), Handreiking Regionale Energiestrategie 1.1 en het RES Afwegingskader [\[link\]](#)
- NP RES** (2020), Foto 30 RES'en oktober 2020. [\[link\]](#)
- NBNL** (2019), Integrale infrastructuurverkenning 2030-2050 (II3050). [\[pdf\]](#) en zie ook [\[link\]](#)
- NBNL** (2020), Factsheet systeemefficiëntie, Netbeheer Nederland - NBNL, oktober 2020. [\[pdf\]](#)

- NBNL/Holland Solar** (2020), Convenant Zon Betaalbaar op het Net [[pdf](#)]
- Noordelijke Rekenkamer** (2020), Verdeling onder hoogspanning Groningen, Een onderzoek naar de verdeling van kosten en baten. [[pdf](#)]
- NVDE** (2020), NVDE analyse Regionale Energiestrategieën. Juli 2020. [[pdf](#)]
- Participatie coalitie** (2020), Analyse en aanbevelingen concept-RES, 29 september 2020. [[pdf](#)]
- PBL & KNMI** (2015), Achtergronden bij wereldwijde klimaateffecten – Risico's en kansen voor Nederland, Den Haag: PBL. [[pdf](#)]
- Pryor, S.C.** (2018), Interannual variability of wind climates and wind turbine annual energy production, Wind Energ. Sci., 3, 651–665. [[doi-link](#)]
- RVO** (2020) Monitor wind op land 2019. [[pdf](#)]
- Schwencke et al.** (2020), Monitor participatie hernieuwbare energie op land. [[pdf](#)]
- Strengers et al.** (2020), Advies uitfasering houtige biograndstoffen voor warmtetoepassingen, PBL-publicatienummer: 4188, Den Haag: PBL. [[pdf](#)]
- Tennet** (2020), Investeringsplan Net op land 2020-2029, TenneT, oktober 2020. [[pdf](#)]
- Windstats** (2020), Windenergie statistieken van Nederland Locaties en vermogen. [[link](#)]

VAN PARIJS NAAR PRAKTIJK

BEKOSTIGING EN BESTURING VAN DE
DECENTRALE UITVOERING VAN HET
KLIMAATAKKOORD



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Voorwoord

Het Klimaatakkoord dat aan het begin van de zomer van 2019 werd gepresenteerd luidt een transitie van ongekeerde omvang in. Om de temperatuurstijging en de ernstige gevolgen daarvan nog enigszins af te vlakken is daadkracht nodig en wel nu. Het akkoord dat politiek, bedrijfsleven en tal van maatschappelijke organisaties afsloten ademt terecht grote urgentie uit.

De uitvoering van het Klimaatakkoord is een verantwoordelijkheid van alle partijen, maar de decentrale overheden krijgen daarbij wel een belangrijke taak. Dat maakt ook dat de betrokken partijen in het akkoord al vaststelden dat de Raad voor het Openbaar Bestuur aan de hand van een zogenoemd artikel 2-onderzoek en ‘een zwaarwegend advies’ inzicht moest geven over de uitvoeringskosten van het akkoord voor gemeenten, provincies en waterschappen [zie p. 31 en 64 van het Klimaatakkoord]. Na de zomer van 2019 volgde daartoe de formele adviesvraag van het kabinet aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Het proces om tot het onderliggende advies te komen kende twee fasen. Eerst is onderzocht met welke kosten decentrale overheden komende jaren rekening moeten houden bij de uitvoering van het Klimaatakkoord. Dat onderzoek heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur uitgevoerd. Dat was om verschillende redenen geen gemakkelijke klus. Het gaat om een langjarige transitieopgave en wat nu misschien duizend euro kost kan over enkele jaren flink duurder zijn. Daarnaast geldt dat voor een dergelijk onderzoek ook lastige keuzes moeten worden gemaakt: zijn verwachte nieuwe kosten toe te rekenen aan de afspraken uit het Klimaatakkoord of houden ze verband met de politieke ambitie die een gemeente zelf al heeft uitgesproken?

AEF rondde in september van 2020 zijn onderzoek af. De Raad is van mening dat de onderzoekers van AEF knap werk hebben geleverd en op basis van heldere criteria en randvoorwaarden tot een adequate schatting zijn gekomen van de kosten die op de decentrale overheden afkomen. Hij is hen zeer erkentelijk voor het geduldige en precieze onderzoekswerk dat zij hebben verricht.

Het AEF-rapport was een solide basis voor het opstellen van dit advies. De Raad heeft aan de hand van het onderzoek een consultatieronde gehouden waarin de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen en het rijk hun visie op de uitkomsten van het onderzoek konden geven. Die reacties heeft de Raad meegewogen in zijn uiteindelijke advies. Het is de Raad gebleken dat de uitkomsten van het onderzoek grotendeels overeind konden blijven. Daarnaast doet de Raad in

dit rapport voorstellen hoe de kosten van de uitvoering gefinancierd kunnen worden en op welke wijze die uitgesmeerd kunnen worden over de jaren. Juist omdat ook nog veel onzeker is stelt de Raad daarnaast voor om in 2024 de totale uitvoeringslasten en de verdeling te evalueren en herijken.

Naast een adequate bekostiging is voor de energietransitie een adequate organisatie en aansturing nodig. Daarom gaat de Raad in dit advies ook daarop in, met als aandachtspunt de coördinatie van de inspanningen van de verschillende decentrale overheden in de gehele breedte van het Klimaatakkoord.

Dit advies is voorbereid uit een werkgroep bestaande uit de Raadsleden Peter Wilms (voorzitter), prof. Katrien Termeer en Peter Verheij met ondersteuning van Bart Coster en Gerber van Nijendaal vanuit de staf. Een klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de decentrale overheden en de rijksoverheid fungeerden als een belangrijk kritisch klankbord (zie bijlage III voor samenstelling van de klankbordgroep). Daarnaast sprak de Raad met enkele deskundigen en specialisten (zie bijlage IV voor een overzicht van de gesprekspartners). De Raad spreekt zijn dank uit voor de bereidwilligheid van allen om in dit belangrijke traject tijd en energie te steken. Uiteraard geldt dat alleen de Raad verantwoordelijk is voor de inhoud van dit advies.

Sinds het afsluiten van het Klimaatakkoord is anderhalf jaar verstreken. In die periode is de Raad samen met de onderzoekers van AEF, bestuurders en ambtenaren van tal van decentrale overheden en het rijk, vertegenwoordigers van de koepelorganisaties en wetenschappers erin geslaagd om de uitvoeringslasten van de decentrale overheden inzichtelijk te maken. Dat is de mooie uitkomst van een gezamenlijke inzet en een gedeeld *commitment*. De Raad hoopt dat alle partijen eenzelfde gezamenlijkheid aan de dag leggen bij de uitvoering van het Klimaatakkoord. Daar is de opgave die voor ons ligt belangrijk genoeg voor.



Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	3
Advies	7
1 Inleiding	11
1.1 Het Klimaatakkoord	11
1.2 Interpretatie adviesaanvraag	12
1.3 Totstandkoming advies	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Het AEF-onderzoek	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Het proces	16
2.3 Overwegingen van de Raad bij de aard en scope van het AEF-onderzoek	16
2.4 Opmerkingen van betrokken partijen over aard en scope van het onderzoek	18
3 De hoogte en compensatie van de kosten	21
3.1 Overwegingen van de Raad bij de uitkomsten van het AEF-onderzoek	21
3.2 Art. 2 Fvw in de context van een akkoord	22
3.3 Weging van de reacties op de uitkomsten van het AEF-onderzoek	24
3.4 Conclusie	28
4 De bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het Klimaatakkoord	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Uitgangspunten	33
4.3 Voorstel voor een sturingsstructuur	35
4.4 Tijdslijn en fasering	39
5 Bekostigingswijze	42
5.1 Uitgangspunten	42
5.2 De bekostigingswijze	42
5.3 Aanvullende opmerkingen	44

6	Verdeling van de uitvoeringskosten	45
6.1	Algemene uitgangspunten voor de verdeling van het budget	45
6.2	Gemeenten	46
6.3	Provincies	47
6.4	Waterschappen	48
6.5	Veenweidegebieden	49
	Literatuur	51
<i>Bijlage I</i>	Adviesaanvraag	52
<i>Bijlage II</i>	Managementsamenvatting van het AEF-onderzoek	54
<i>Bijlage III</i>	Klankbordgroep van het AEF-onderzoek	57
<i>Bijlage IV</i>	Overzicht van gesprekspartners	58
<i>Bijlage V</i>	Inventarisatie van discussiepunten naar aanleiding van het AEF-rapport	60
<i>Bijlage VI</i>	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	68

Advies

Het Klimaatakkoord is een veelomvattend plan. Het bevat een groot aantal afspraken die de basis vormen voor één van meest ingrijpende transities in de Nederlandse geschiedenis. Voor een groot deel van de uitvoering staan decentrale overheden aan de lat. Het is daarom belangrijk dat zij over voldoende middelen, geld en bevoegdheden beschikken om aan de gezamenlijk overeengekomen doelstelling uitvoering te geven. De Raad is van oordeel dat naast middelen een ondersteunende governancestructuur waarin de gezamenlijke inspanningen worden gecoördineerd en gemonitord onontbeerlijk is.

Wat betreft de bekostiging adviseert de Raad de uitkomsten van het onderzoek dat Andersson Elffers Felix (AEF) heeft gedaan naar de uitvoeringslasten van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord over te nemen, met uitzondering van bepaalde door AEF meegerekende uitvoeringskosten voor provincies en gemeenten, namelijk die op het gebied van het verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit en het *zero emissie* inkopen van grond-, weg- en waterwerken. Dit zijn kosten die ook door het Rijk worden gemaakt; zodoende krijgen provincies en gemeenten via de trap-op-trap-af systematiek meer geld in het provincie- en gemeentefonds. Ook zijn voor het zero emissie maken van het busvervoer en de uitrol van de laadinfrastructuur al (deels) bekostigingsafspraken gemaakt. Daarnaast beveelt de Raad aan de bekostiging van het veenweideprogramma apart te houden. Daarentegen zijn er ten onrechte geen uitvoeringslasten aan gemeenten toegerekend voor het zero emissie maken van het doelgroepenvervoer.

In 2024 gaat het voor gemeenten om een bedrag van in totaal € 599,6 mln. ter compensatie van de uitvoeringslasten en voor provincies om € 37,5 mln. De uitvoeringslasten voor de waterschappen zijn in 2024 € 22,6 mln. De totale extra uitvoeringslasten voor de periode 2022-2024 zijn € 1589,3 mln. voor gemeenten, € 108,4 mln. voor provincies en € 68,3 mln. voor de waterschappen. Dit zijn forse bedragen voor enkel de uitvoeringslasten, maar het gaat ook om een transitie van ongekende omvang. De investeringskosten zijn nog niet opgenomen in deze bedragen en die zijn waarschijnlijk ook substantieel, voor de waterschappen zelfs waarschijnlijk een veelvoud van de uitvoeringslasten. De Raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht.

De Raad adviseert de kosten voor gemeenten en provincies in de periode 2022-2024 te bekostigen via een specifieke uitkering en deze zo in te richten dat kan worden volstaan met een globale verantwoording over de inzet van de middelen. Bij zo'n uitkering, ook wel een brede doeluitkering genoemd,

hebben decentrale overheden de beleidsvrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen voor hun inwoners op hun grondgebied zijn en die bijdragen aan het doel van de uitkering.

Er zijn op dit moment simpelweg te weinig gegevens om een precieze verdeelsleutel voor de gelden te kunnen onderbouwen. Om die reden zet de Raad voor de eerste fase van de bekostiging (2022-2024) in op een verdeling die gemeenten en provincies een basis geeft om te starten met de uitvoering van het Klimaatakkoord maar die slechts globaal correspondeert met hun uitvoeringslasten. De Raad is van oordeel dat met de kennis van nu de onderstaande verdeling van het budget de best mogelijke benadering is:

- Voor gemeenten ca. 10% in de vorm van een vast bedrag, 60% op basis van het aantal inwoners of woningen, ca. 15% op basis van de dichtheid van de bevolking en ca. 15% op basis van de oppervlakte.
- Voor provincies ca. 10% in de vorm van een vast bedrag, ca. 50% van het bedrag op basis van het aantal inwoners of woningen, ca. 20% op basis van de oppervlakte en ca. 20% op basis van een maatstaf die industriële bedrijvigheid tot uitdrukking brengt.

De Raad adviseert dat de waterschappen de uitvoeringskosten via een verhoging van hun heffingen bekostigen. Een groot deel van de taken die waterschappen uitvoeren voor het Klimaatakkoord is namelijk nauw verweven met hun primaire taakuitvoering. Bovendien bestaan er op voorhand geen grote verschillen in de uitvoeringskosten tussen waterschappen, afgezien van mogelijke verschillen door een verschillend ambitieniveau. Ten slotte bestaat er geen financiële verhouding tussen het Rijk en de waterschappen.

De Raad adviseert de totale uitvoeringslasten en de verdeling in 2024 te evalueren en te herijken op basis van betrouwbare realisatiecijfers, nadere invulling van de taken uit het Klimaatakkoord en verdere wettelijke en beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2025 kunnen de uitvoeringslasten op basis van een onderbouwd inzicht in de werkelijke kosten worden verdeeld. Om zekerheid over de bekostiging te creëren adviseert de Raad om bij het maken van afspraken over de bekostiging voor de periode 2022-2024 ook de afspraak te maken dat decentrale overheden in de periode 2025-2030 over voldoende middelen zullen beschikken om hun uitvoeringslasten te dekken.

De Raad merkt op dat er op veel onderdelen een governancestructuur ontbreekt die zorgt voor gezamenlijke regie op de gestelde doelen. Daartoe beveelt hij aan een governancestructuur in te richten die voor regie zorgt maar ook ruimte biedt aan decentrale beleidsvrijheid, democratische verantwoording mogelijk maakt, een lerende infrastructuur creëert, ruimte biedt aan participatie en een efficiënte uitvoering van het Klimaatakkoord stimuleert. De Raad beveelt aan hiertoe een governancestructuur in te richten die

geënt is op de RES-aanpak. Zo'n governancestructuur bestaat uit drie lagen: lokaal, regionaal en landelijk.

Elke decentrale overheid is primair verantwoordelijk voor zijn bijdrage aan het Klimaatakkoord en is daarvoor aanspreekbaar door zijn volksvertegenwoordiging. Elke gemeente, provincie en waterschap zal samen met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een plan moeten opstellen waarin zij de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord uitwerkt. Decentrale overheden zullen in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren en moeten aangeven welke maatregelen zij daartoe van plan zijn te nemen.

De regionale structuur ondersteunt de lokale uitvoeringskracht, bundelt kennis en inkoopkracht, coördineert bovenlokale opgaven en is een platform om lokale inspanningen af te stemmen. De lokale plannen moeten in de regio optellen tot een regionale doelstelling. Dit moet er voor zorgen dat elke regio toewerkt naar een gewenst niveau van vermindering van CO₂-uitstoot.

De Raad acht het van groot belang dat Rijk en decentrale overheden gezamenlijk uitwerking geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. De Raad beveelt daarom aan te komen tot een overkoepelend interbestuurlijk programmateam voor de decentrale klimaatopgaven. Daarin dragen Rijk en decentrale overheden zorg voor de afstemming van de inspanningen van alle betrokken overheden, zodat deze leiden tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. In dit programmateam komen de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord samen. Het interbestuurlijk programmateam stimuleert, monitort en coördineert de decentrale inspanningen en hakt waar nodig knopen door. Het interbestuurlijke programmateam faciliteert ook een lerende infrastructuur waarin overheden van en met elkaar kunnen leren. Tegelijkertijd past bij dit alles de waarschuwing de structuur niet te zwaar te maken. De precieze uitwerking hiervan laat de Raad over aan betrokken partijen.

Gelet op de noodzaak van een voortvarende aanpak adviseert de Raad een gefaseerde aanpak te hanteren voor de bekostiging en decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. In fase 1 (2022-2024) dienen decentrale overheden een lokaal klimaatplan op te stellen waarin de verschillende onderdelen zijn geïntegreerd. Tegelijkertijd dienen zij te beginnen met de uitvoering van in elk geval no regret maatregelen: maatregelen die relatief snel en eenvoudig uit te voeren zijn en zeer waarschijnlijk kosteneffectief zullen blijken. De brede doeluitkering moet hen hiertoe in staat stellen. Vanaf 2025 kan de bekostiging plaatsvinden op basis van de concrete regioplannen.

1 Inleiding

1.1 HET KLIMAATAKKOORD

Momenteel is er een klimaatcrisis gaande. Nu al merken we de gevolgen van een opwarmende aarde: de zeespiegel stijgt, droogtes duren langer en stormen zijn heviger. Er is wetenschappelijke en politieke consensus dat de maximale opwarming beperkt moet worden tot 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Opwarming die verder gaat dan die grens zorgt voor gevaarlijke en onomkeerbare gevolgen. Om dit te voorkomen is in 2015 het Klimaatakkoord van Parijs gesloten, waarmee vrijwel alle landen met elkaar afspraken naar een CO₂-reductie te streven die verenigbaar is met een opwarming die beperkt blijft tot 2 graden, met een streven naar een maximale opwarming van 1,5 graad. De Europese Unie stelde de benodigde CO₂-reductie vast op 49%¹ in 2030 ten opzichte van 1990. Dit doel heeft Nederland overgenomen in zijn nationale Klimaatakkoord.

Het nationale Klimaatakkoord is een ambitieus en veelomvattend plan en legt de basis voor een van de meest omvangrijke en ingrijpende transitie in de Nederlandse geschiedenis. Het heeft gevolgen voor wonen, werken, verkeer en vervoer, economie, natuur, milieu en de ruimtelijke inrichting. Het is tot stand gekomen op basis van een grote betrokkenheid van tal van organisaties, waaronder ook de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Een groot gedeelte van de taken moet namelijk door hen uitgevoerd en/of georganiseerd worden. Door het Klimaatakkoord krijgen decentrale overheden nieuwe taken of worden ze geacht bestaande taken te intensiveren. Deze extra of geïntensiveerde taken vragen om extra inzet van gemeenten, provincies en waterschappen. Hiervoor hebben zij voldoende financiële middelen nodig. Naast investeringskosten gaat het om uitvoeringslasten: de inzet van ambtelijke capaciteit plus de materiële kosten die decentrale overheden moeten maken. Onder andere over die laatste kosten gaat dit advies, de investeringskosten maken geen onderdeel uit van dit advies. Deze zijn waarschijnlijk ook substantieel, voor de waterschappen zelfs

1 Nederland pleit in Europa voor een doelstelling van 55% CO₂-reductie in 2030 (Klimaatakkoord 2019, p. 4). De Europese Commissie heeft hiertoe een voorstel gedaan dat onlangs is aangenomen door de Europese Raad. Het Europees Parlement wil het streven zelfs op 60% leggen (ANP/ redactie Trouw 2020, 11 december). Het onderzoek van AEF en dit advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur gaan uit van de doelstelling in het Klimaatakkoord: 49% CO₂-reductie in 2030 t.o.v. 1990. Een hogere doelstelling heeft waarschijnlijk ook gevolgen voor de taken van decentrale overheden en de middelen die zij daarvoor nodig hebben. Mocht de doelstelling verhoogd worden moet in het kader van art. 2 Fw goed gekeken worden naar de praktische en financiële gevolgen voor decentrale overheden.

waarschijnlijk een veelvoud van de uitvoeringslasten. De Raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht.

De decentrale overheden hebben in 2019 ingestemd met de afspraken zoals die in het Klimaatakkoord zijn vastgelegd, waarbij de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) unaniem instemden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met een bijna unanieme meerderheid. Daarbij plaatste de VNG wel de opmerking dat de reikwijdte en het tempo van de uitvoering van het Klimaatakkoord door gemeenten afhankelijk is van drie voorwaarden²:

1. De energietransitie is haalbaar en betaalbaar voor de samenleving;
2. Gemeenten krijgen de juiste bevoegdheden om hun regierol te kunnen uitvoeren;
3. Gemeenten krijgen een vergoeding voor de toename in uitvoeringslasten.

1.2 INTERPRETATIE ADVIESAANVRAAG

In de onderhandelingen over het Klimaatakkoord heeft het kabinet met de VNG afgesproken de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak (na 2021) door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te laten onderzoeken en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.³ Later, bij het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie van 17 april 2019, is afgesproken dit te verbreden naar alle sectortafels en naar de provincies en waterschappen. Op basis hiervan is een adviesaanvraag overeengekomen tussen BZK, IPO, VNG, UvW en departementale vertegenwoordigers van de vijf sectortafels.⁴ Daarin wordt de Raad gevraagd een onderzoek te begeleiden met als doel:

- 'Inzicht in de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van de afspraken in het Klimaatakkoord per sectortafel.
- Reflectie door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op de uitkomsten van het onderzoek gegeven de kaders van het Klimaatakkoord.
- Advies van de ROB via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden en welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de

2 Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2019, 26 november

3 Artikel 2 Fvw:

1 Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

2 In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

4 Zie bijlage I

kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken (bij voorkeur per sectortafel). De partijen onderkennen daarbij dat de waterschappen een andere positie hebben dan de gemeenten en de provincies, omdat zij niet gefinancierd worden via een fonds dat wordt gevoed met rijksmiddelen maar via eigen belastingen.’

Om inzicht te krijgen in de extra uitvoeringslasten is de Raad gevraagd een onderzoek te begeleiden. Dit onderzoek is door adviesbureau Andersson Elfers Felix (AEF) uitgevoerd, in opdracht van de ROB. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep van de koepels van decentrale overheden en de Rijksdepartementen betrokken bij het Klimaatakkoord (zie hoofdstuk 2). De managementsamenvatting van het onderzoek is bijgevoegd bij dit advies als bijlage I. Het onderzoek heeft een deel van de input gevormd voor het uiteindelijke advies van de Raad.⁵

Het onderzoek vormt de basis van dit advies over de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord. Aan de Raad is gevraagd te reflecteren op de onderzoeksuitkomsten. Het is daarbij niet de bedoeling om het AEF-onderzoek over te doen. Wel gaat de Raad in het advies nader in op de aard, scope en totstandkoming van het onderzoek (hoofdstuk 2) en op de vraag hoe de uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de bestuurlijke en de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden (hoofdstuk 3).

Naderhand zijn er door de partijen uit de klankbordgroep nog op merkingen binnengekomen over de totstandkoming van het onderzoek en over de fte-ramingen van AEF. De Raad geeft in hoofdstuk 2 een reflectie op de opmerkingen over het onderzoeksproces en de onderbouwing en in hoofdstuk 3 op de opmerkingen over de fte-ramingen. Specifieke opmerkingen over een plus of min op bepaalde taken heeft de Raad lastig kunnen wegen. De omvang van de geraamde uitvoeringskosten door AEF worden mede beïnvloed door de aanbevelingen van de Raad over de organisatie, bekostiging en aansturing van het Klimaatakkoord. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling van de Raad om de veenweideprogramma’s apart te bekostigen en dus niet mee te nemen in de bekostiging van het Klimaatakkoord. De gevolgen van dergelijke keuzes worden besproken in hoofdstuk 3.

Daarnaast vragen de partijen de Raad om advies over ‘via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden’. De bekostigingswijze en de verdeling van de middelen over de decentrale overheden bespreekt de Raad in de hoofdstukken 5 en 6.

5 Voor het volledige rapport: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapport-uitvoeringskosten-klimaatakkoord>

Ten slotte is de Raad gevraagd te adviseren over ‘welke (beleids- of sturings) opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken’. De Raad gaat naar aanleiding van deze vraag in op de aansturing, organisatie en bekostiging van het Klimaatakkoord. Daarbij is een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het Klimaatakkoord een belangrijk aspect, naast andere aandachtspunten als decentrale beleidsvrijheid en draagvlak voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. De aanbevelingen op dit vlak zijn bedoeld als aanvulling op het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord is in de eerste plaats een pakket aan maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 te beperken tot 49%. Dit pakket kan rekenen op een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak en heeft de actieve steun van zoveel mogelijk bijdragende partijen. Afspraken over regie en aansturing ontbreken daarbij op onderdelen van het Klimaatakkoord, terwijl ze essentieel zijn voor de realisatie van de afspraken. De Raad beoogt met de aanbevelingen in hoofdstuk 4 een governancestructuur te bieden die bijdraagt aan de realisatie van het Klimaatakkoord en past binnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

1.3 TOTSTANDKOMING ADVIES

De bevindingen van het AEF-onderzoek vormen belangrijke input voor het advies van de Raad. De Raad heeft de partijen uit de klankbordgroep uitgenodigd na publicatie van het onderzoek hun opmerkingen over de totstandkoming en de uitkomsten ervan te delen. Hij heeft gepoogd de opmerkingen hier zo getrouw mogelijk weer te geven en zo goed mogelijk te verwerken in zijn conclusies over het onderzoek. Naast gesprekken over het onderzoek heeft de Raad ook gesprekken gevoerd over de aansturing en bekostiging van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Hiertoe is gesproken met een groot aantal partijen die betrokken zijn bij de (decentrale) uitvoering en monitoring van het Klimaatakkoord. Een overzicht van deze partijen vindt u in bijlage IV.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 gaat de Raad in op de aard, scope en totstandkoming van het AEF-onderzoek naar de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden. Vervolgens duidt de Raad de uitkomsten daarvan in hoofdstuk 3. De aansturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord staat centraal in hoofdstuk 4. De mogelijkheden om de uitvoeringslasten op te vangen en de bekostigingswijze bespreekt de Raad in respectievelijk hoofdstukken 5 en 6.

2 Het AEF-onderzoek

2.1 INLEIDING

Als onderdeel van de adviesaanvraag is de Raad gevraagd een onderzoek naar de hoogte van de extra uitvoeringslasten ten gevolge van het Klimaatakkoord te begeleiden. Na een aanbestedingsprocedure en na overleg met de klankbordgroep is gekozen om het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) het onderzoek te laten uitvoeren.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: Welke extra uitvoeringslasten zullen decentrale overheden hebben tussen 2022 en 2030 ten gevolge van de afspraken uit het Klimaatakkoord? Daarbij heeft AEF ook gekeken naar de kostendrijvers en of decentrale overheden via meekoppelkansen en/of samenwerking het Klimaatakkoord efficiënt kunnen uitvoeren. De kostendrijvers en mogelijkheden voor efficiënte uitvoering heeft AEF in zijn onderzoek alleen kwalitatief gewogen, omdat een kwantitatieve weging niet mogelijk was.

Van meet af aan was duidelijk dat het AEF-onderzoek een unieke exercitie betrof omdat het een onderzoek was naar taken waarmee nog niet of nauwelijks ervaring is opgedaan. Bovendien blinken de afspraken in het Klimaatakkoord niet altijd uit in concreetheid. Het inschatten en ramen van de benodigde fte was daardoor een onzekere en ingewikkelde zaak. Desondanks heeft het onderzoek zeer nuttige informatie opgeleverd over de hoogte van de uitvoeringslasten en, hoewel met de nodige voorbehouden omgeven, over de kostendrijvers. Een belangrijke bijvangst van het onderzoek is dat het inzichtelijk heeft gemaakt waarvoor decentrale overheden allemaal aan de lat staan. In die zin vervult het onderzoeksrapport ook een belangrijke educatieve functie. De bevindingen uit het AEF-rapport zijn belangrijke input geweest voor het advies.

Het doel van dit hoofdstuk is kort te schetsen hoe het AEF-onderzoek tot stand is gekomen. Daarnaast geeft de Raad zijn overwegingen mee bij de aard, de scope en de totstandkoming van het onderzoek. Ook geeft de Raad een overzicht van de opmerkingen die partijen naderhand indienden wat betreft deze onderwerpen. De uitkomsten van het onderzoek weegt de Raad in het volgende hoofdstuk.

2.2 HET PROCES

Onderzoeksproces

Het onderzoek begon met het vaststellen van een takenlijst. Deze takenlijst is in meerdere etappes in overleg met de klankbordgroep vastgesteld. AEF begon vervolgens zijn onderzoek naar het aantal extra fte's dat voor deze taken en activiteiten benodigd is. Op basis van het aantal en de kwaliteit van de fte's voor deze taken heeft AEF de kosten van de uitvoeringslasten voor decentrale overheden berekend. Voor het vaststellen van deze fte's heeft AEF zeventien dieptestudies bij decentrale overheden uitgevoerd. Deze bestonden uit interviews met verschillende medewerkers van een decentrale overheid. Op basis daarvan zijn schattingen gemaakt van het aantal fte dat voor een bepaalde taak nodig is. Deze zijn getoetst in een enquête die door 241 decentrale overheden is ingevuld: 214 gemeenten, 9 provincies en 18 waterschappen.

Klankbordgroep

De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de koepels van decentrale overheden en vertegenwoordigers van de Rijksdepartementen die betrokken waren bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord dan wel bij de toedeling van gelden aan decentrale overheden.⁶ Het instellen van een klankbordgroep had voor de Raad drie doelen: het creëren van draagvlak voor het onderzoek, input organiseren voor het onderzoek en een soepel verloop van het onderzoek door goede contacten met decentrale overheden en het Rijk.

De klankbordgroep is in totaal acht keer bij elkaar gekomen. De klankbordgroep is betrokken geweest bij het vaststellen van de onderzoeksmethode, de scope het onderzoek, de keuze van het onderzoeksbureau, de takenlijst, de voortgang van het onderzoek en het conceptrapport van AEF. Ook in de voorbereiding van het onderzoek is de klankbordgroep uitgebreid meegenomen. Na de publicatie van het AEF-rapport heeft de Raad aan de betrokken partijen de gelegenheid gegeven om schriftelijke opmerkingen kenbaar te maken. Ook is de mogelijkheid geboden om het AEF-rapport te bespreken. Van deze mogelijkheden is uitgebreid gebruik gemaakt, daarover hieronder meer.

2.3 OVERWEGINGEN VAN DE RAAD BIJ DE AARD EN SCOPE VAN HET AEF-ONDERZOEK

De Raad geeft hieronder een aantal overwegingen mee over de aard en de scope van het AEF-onderzoek. Overwegingen bij de uitkomsten van het AEF-onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 3. De overwegingen betreffende de aard en de scope van het AEF-onderzoek zijn:

6 Zie bijlage III voor de samenstelling van de klankbordgroep.

- Het onderzoek betreft alleen de kosten vanaf 2022 tot en met 2030. Voor de kosten tot 2022 heeft het Rijk al bekostigingsafspraken gemaakt met decentrale overheden. De kosten na 2030 zijn nog te onzeker om te ramen. Bovendien hebben de concrete afspraken in het Klimaatakkoord alleen betrekking op de periode tot en met 2030.
- Het vertrekpunt van het onderzoek en advies is het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 inclusief vervolgaafspraken en nadere uitwerking. AEF heeft de lijst met taken en werkzaamheden vastgesteld in april 2020. Naderhand zijn er alweer meer detailafspraken gemaakt over de uitvoering van het Klimaatakkoord en er zullen nog vele volgen. Ook zullen bijvoorbeeld bevoegdheden van decentrale overheden nog veranderen door bijvoorbeeld de Warmtewet. Het AEF-onderzoek is dus een momentopname.
- Decentrale overheden krijgen er door het Klimaatakkoord veel taken bij. Van volksvertegenwoordigingen wordt hierdoor nog meer gevraagd. Extra ondersteuning voor de volksvertegenwoordigingen is daarom mogelijk gewenst. De kosten hiervoor heeft AEF niet meegenomen.

Bepalend voor het verloop van het onderzoek en de duiding van de uitkomsten ervan is de onzekerheid van de taken uit het Klimaatakkoord en de uitvoeringslasten die daarbij horen. Betreffende deze onzekerheid geeft de Raad de volgende overwegingen mee:

- De raming van AEF is onzeker doordat het gaat om een raming van toekomstige taken. Daardoor zijn er slechts beperkte ervaringsgegevens. Inschattingen van decentrale overheden over de verwachte benodigde fte-inzet worden gekenmerkt door onzekerheid. Toch is het onderzoek van AEF de meest solide mogelijke basis om de bekostiging voor de eerste fase van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord (zie hoofdstuk 4) vorm te geven.
- AEF houdt een bandbreedte van 10-20% aan op de uitkomsten van hun onderzoek. Deze bandbreedte geeft de onzekerheid van de ramingen aan. AEF stelt dat er is gekozen voor een bandbreedte van 10-20% omdat het overgrote deel van de goed onderbouwde reacties op de enquête binnen dat bereik viel.⁷
- Bovenop deze bandbreedte komt nog eens de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen. AEF gaat in zijn onderzoek uit van de stand van zaken van april 2020 wat betreft onder andere de techniek, de wetgeving en de bevoegdheden die decentrale overheden hebben. Ontwikkelingen hierin kunnen grote gevolgen hebben voor de afspraken in het Klimaatakkoord, de activiteiten die decentrale overheden zullen ondernemen en de uitvoeringslasten die daarbij horen. Deze onzekerheden heeft AEF niet geraamd, omdat ze daarvoor te onvoorspelbaar zijn.

7 Correspondentie met AEF, d.d. 3 september 2020.

2.4 OPMERKINGEN VAN BETROKKEN PARTIJEN OVER AARD EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

De Raad gaat hier alleen in op de opmerkingen die gaan over de aard en de scope van het onderzoek. Opmerkingen van partijen over de hoogte van de uitvoeringslasten neemt de Raad in hoofdstuk 3 mee. Een groot deel van deze opmerkingen, zowel de opmerkingen hier als in paragraaf 3.3, hebben de partijen ook gedurende het onderzoeksproces aan AEF meegegeven.

Opmerkingen bij het AEF-rapport

De partijen betrokken bij het onderzoek hebben na het verschijnen van het AEF-rapport, op uitnodiging van de Raad, nog een groot aantal opmerkingen over het onderzoek aan de Raad doen toekomen. Een aantal opmerkingen over de aard van het onderzoek heeft de Raad hierboven al geadresseerd. De betrokken partijen kwamen echter ook met andere opmerkingen over de aard en de scope van het onderzoek. Opmerkingen over de uitkomsten adresseert de Raad in hoofdstuk 3.

Een aantal vakdepartementen gaf aan dat de totstandkoming van de onderzoeksresultaten gekleurd zou zijn door de inschatting en interpretatie van de taken door de decentrale overheden. Er zou te weinig wederhoor gepleegd zijn bij het Rijk of bij experts. Ook zou het Rijk te weinig betrokken zijn bij het vaststellen van de taken- en activiteitenlijst. Onder andere daardoor zouden de definities van de taken niet altijd helder zijn, wat tot eenzijdig gekleurde interpretaties van taken bij decentrale overheden zou kunnen hebben geleid. Ten slotte zou de onderbouwing van het aantal fte's te summier zijn en onderbouwing ontbreken.

Decentrale overheden waren over het algemeen tevredener over het proces van het onderzoek dan de Rijksdepartementen. Vanuit decentrale overheden kwam er wel de zorg dat AEF slechts twee factoren als kostendrijvers kan aanwijzen (inwoneraantal en verstedelijking). Zij vragen zich af wat dit betekent voor de verdeling van de bekostiging. Provincies merken op dat zij wellicht taken van gemeenten zullen overnemen en dat kosten die aan gemeenten zijn toegerekend dus wellicht bij provincies komen te liggen. Alle decentrale overheden maar met name de waterschappen merken op het wenselijk te vinden een soortgelijk onderzoek te doen naar de investeringskosten.

Weging van de opmerkingen

Op deze plek geeft de Raad weer hoe hij de opmerkingen die na het onderzoek nog zijn binnengekomen heeft meegewogen in zijn advies.

De Raad is tevreden over de totstandkoming van het AEF-rapport en de gebruikte onderzoeksmethode. Het onderzoek biedt ook voldoende basis voor de bekostiging van de eerste fase (zie hoofdstuk 4). Gezien de beperkte erva-

ringsgegevens en de onzekerheden is dit op dit moment het maximaal haalbare. Deze tevredenheid over de totstandkoming van het AEF-rapport wordt gedeeld door de VNG, het IPO en de UvW en de meerderheid van de Rijksdepartementen.

Het AEF-rapport is volgens de Raad zorgvuldig tot stand gekomen en biedt een zo getrouw mogelijke weergave van de uitvoeringslasten ten gevolge van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden. De inschattingen van de fte's is gebaseerd op basis van opgaven van decentrale overheden, waarna deze getoetst zijn op onderbouwing door AEF. Decentrale overheden zijn gevraagd om hun schattingen (liefst met documentatie) te onderbouwen, bijvoorbeeld met begrotingen, interne ramingen of vergelijking met andere domeinen of projecten. AEF heeft niet per se de meest genoemde cijfers overgenomen, maar de best onderbouwde. In de enquête zijn niet-onderbouwde schattingen niet meegerekend. AEF stelt dat de enquête naar hun oordeel te goeder trouw is ingevuld en niet structureel te hoog; naar aanleiding van de enquête zijn de uitvoeringslasten van waterschappen zelfs naar beneden bijgesteld.

Ook is de onderbouwing van de uitkomsten volgens de Raad voldoende om uit te kunnen gaan van de uitkomsten van het AEF-onderzoek als basis voor zijn advies. Zoals aangegeven zijn de uitkomsten het resultaat van een weging van de inschattingen door decentrale overheden. Hoewel er daardoor geen puur cijfermatige onderbouwing is van de uitkomsten, vindt de Raad de uitkomsten voldoende betrouwbaar om een indicatie te geven van de uitvoeringslasten.

Wel ziet de Raad, zoals verschillende partijen opmerkten, dat de definitie van de taken niet altijd even scherp is. Dit komt met name door het veelvuldig ontbreken van concrete doelstellingen in het Klimaatakkoord. Door deze vaagheid kunnen verschillende decentrale overheden taken verschillend geïnterpreteerd hebben. Dit ziet de Raad niet als reden om de kwaliteit van de uitkomsten van het AEF-onderzoek in twijfel te trekken. Wel pleit het voor een herijking van het onderzoek in het eerste halfjaar van 2024, wanneer er betere informatie over de taken beschikbaar is (zie ook hoofdstuk 5).

AEF heeft verder geen onderzoek gedaan naar hoe geraamde uitvoeringslasten bekostigd moeten worden. Dit betekent onder andere dat de categorieën die AEF gebruikt om de kosten van gemeenten in te delen (G4/G40/middelgroot/plattelandsgemeente) niet noodzakelijk de categorieën zijn op basis waarvan de Raad aanbeveelt dat de bekostiging wordt geregeld. Zie voor de verdeling waar de Raad voor heeft gekozen hoofdstuk 6. Wanneer provincies taken van gemeenten overnemen kunnen zij ook daarvoor bekostigingsafspraken maken met die gemeenten.

Ten slotte lijkt het de Raad raadzaam een apart onderzoek te laten doen naar de investeringskosten die decentrale overheden hebben ten behoeve van de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Deze zijn ook substantieel en betreffen voor de waterschappen waarschijnlijk zelfs een veelvoud van de uitvoeringslasten waarnaar nu door AEF onderzoek is gedaan.

3 De hoogte en compensatie van de kosten

3.1 OVERWEGINGEN VAN DE RAAD BIJ DE UITKOMSTEN VAN HET AEF-ONDERZOEK

In totaal raamt AEF de volgende extra uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord:

- Voor gemeenten worden de jaarlijkse extra kosten geraamd op € 479,4 tot € 521,9 mln. in 2022, oplopend van € 771,2 tot € 953,3 mln. in 2030.
- Voor provincies belopen de geraamde jaarlijkse extra kosten circa € 45,2 tot € 49,0 mln. in 2022, aflopend naar € 39,4 tot € 42,8 mln. in 2030.
- Voor waterschappen is de raming van de extra uitvoeringskosten jaarlijks € 25,3 tot € 27,8 mln. in 2022. Dat loopt later af naar € 21,6 tot € 23,5 mln. in 2030.

Dit zijn omvangrijke bedragen maar het gaat ook om een majeure transitie-opgave.⁸ Zonder afbreuk te willen doen aan het AEF-onderzoek plaatst de Raad de volgende kanttekeningen bij deze kostenraming:

- Het onderzoek betreft de extra uitvoeringslasten voor decentrale overheden ten gevolge van het Klimaatakkoord. Dit zijn uitvoeringslasten ten gevolge van nieuwe taken of intensivering van bestaande taken. AEF heeft in overleg met de klankbordgroep gepoogd alleen taken mee te rekenen waarvoor nog geen bekostigingsafspraken waren gemaakt. Daarbij geldt dat het gaat om nieuwe taken of een intensivering van bestaande taken ten opzichte van de huidige taken waar decentrale overheden voor aan de lat staan, niet ten opzichte van wat zij nu al uit eigen beweging doen. Zij kunnen immers al bepaalde klimaatmaatregelen uitvoeren zonder dat dit een met het Rijk afgesproken taak betreft. Deze maatregelen gelden nu ze in het Klimaatakkoord zijn afgesproken desalniettemin als nieuwe *taken*.
- AEF is in zijn rapport ervanuit gegaan dat elke decentrale overheid elke taak uitvoert, behalve waar in het Klimaatakkoord of in vervolgfafspraken is afgesproken dat taken in samenwerking worden uitgevoerd. Niet alle taken/activiteiten zijn echter voor alle decentrale overheden even relevant. Het is te verwachten dat niet elke decentrale overheid elke taak zal uitvoeren. Sommige maatregelen zijn niet erg kansrijk in bepaalde typen gemeenten, terwijl ze juist heel effectief zijn in andere gemeenten. De ene gemeente zal bijvoorbeeld voor de verduurzaming van woningen

8 Een overzicht over hoe de kosten voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn verdeeld over de verschillende sectoren staat in het AEF-rapport.

- meer inzetten op het stimuleren van individuele verduurzaming van woningen, terwijl de andere meer zal inzetten op een wijkaanpak.
- Door de hoeveelheid en gedetailleerdheid van taken/activiteiten dreigt er een overschatting van het gewicht van de som van de daarmee gemoeide uitvoeringskosten. Niet alle taken zullen door alle decentrale overheden met dezelfde intensiteit ter hand kunnen worden genomen.
 - Er lijkt daarbij sprake van enig planningsoptimisme. De berekende cumulatieve effecten van de wijkaanpak en het stimuleren van windparken en zonneweides vloeien weliswaar logisch voort uit het ambitieniveau maar moeten zich in de praktijk nog bewijzen. Daarentegen is het wel de bedoeling dat dit cumulatieve effect optreedt, omdat anders in het geval van zonneparken en windmolens er niet genoeg duurzame energie opgewekt wordt. Als echter blijkt dat decentrale overheden de inzet voor zoveel duurzame energieopwekking simpelweg niet kunnen plegen, zullen de kosten gedeeltelijk ook lager uitvallen.

Daarbij zijn er enkele taken die bij de berekening van de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord volgens de Raad buiten beschouwing moeten worden gelaten, maar die door AEF wel zijn meegenomen in hun onderzoek:

- Een deel van de taken/activiteiten geldt ook voor het Rijk, zoals het verduurzamen van de eigen mobiliteit, het eigen vastgoed of duurzaam aanbesteden en inkopen. Ook het Rijk maakt hiervoor extra kosten. Dit zorgt voor een hogere normering. Volgens de huidig geldende normeringssystematiek van trap-op-trap-af krijgen de decentrale overheden hierdoor automatisch meer geld in het provincie- en gemeentefonds. Het is staand gebruik dat voor taken waarvoor het Rijk ook extra kosten maakt decentrale overheden niet apart via een uitkering gecompenseerd hoeven te worden. De Raad ziet geen reden om in dit geval hiervan af te wijken.⁹
- Voor de aanpak van de problematiek van de veenweidegebieden geldt een apart programma met aanvullende bekostiging. De Raad acht het passender dat de uitvoeringskosten daarin worden meegenomen, (zie paragraaf 6.5).

3.2 ART. 2 FVW IN DE CONTEXT VAN EEN AKKOORD

Speciale aandacht wil de Raad hier geven aan de werking van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (art. 2 Fvw) in de context van een akkoord. Art. 2 Fvw vereist dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van

⁹ Als gevolg van de tijdelijke bevrozing van de normeringssystematiek staat deze argumentatie onder druk. De Raad gaat er vooralsnog vanuit dat vanaf 2022 nieuwe normeringsafspraken van toepassing zullen zijn. De waterschappen vallen niet onder de normeringssystematiek. De kosten van de eigen bedrijfsvoering zijn daarom bij de waterschappen wel meegenomen.

zijn beleidsvoornemens voor de decentrale overheden.¹⁰ Uit de toepassing van art. 2 Fvw bij de afspraken die voortvloeien uit een akkoord doemen twee kwesties op.

Ten eerste leiden akkoorden vaak niet tot wettelijk opgelegde taken. Sommige afspraken uit akkoorden worden vervolgens wel vastgelegd in wetten, zoals de afspraken uit het Klimaatakkoord over de gebouwde omgeving in de nieuwe Warmtewet. Veel voornemens blijven echter voornemens of opties. Wat de Raad betreft betekent dat niet dat het Rijk zich geen rekenschap hoeft te geven van de financiële gevolgen van de gemaakte afspraken voor decentrale overheden, want art. 2 van de Fvw spreekt over ‘beleidsvoornemens’, een breder begrip dan wettelijk verplichte taken. In het onderzoek van AEF en de advisering van de Raad zijn dan ook alle taken die decentrale overheden nieuw krijgen of geïntensiveerd worden door het Klimaatakkoord meegenomen, ook de niet wettelijk verplichte.

Ten tweede spreekt art. 2 Fvw over ‘beleidsvoornemens van het Rijk’ die financiële gevolgen hebben voor decentrale overheden. De Raad heeft bij een aantal taken uit het Klimaatakkoord de opmerking gekregen dat deze op initiatief van decentrale overheden zijn opgenomen en daarom niet meegenomen moet worden als onderdeel van een art. 2 Fvw onderzoek. In de context van een akkoord is echter niet relevant wie welke maatregel heeft voorgesteld, als dat al te achterhalen zou zijn. Iedere partij stemt immers in met het akkoord. Daarnaast beperken dergelijke gezamenlijke afspraken, ook als ze op initiatief van decentrale overheden zijn, de beleidsruimte van decentrale overheden en daarmee de financiële de ruimte om andere keuzes te maken. Daarom is het Rijk ook bij gezamenlijke beleidsvoornemens primair aan zet om te laten zien hoe de financiële gevolgen van beleidsvoornemens opgevangen kunnen worden. Idealiter maken partijen bij het sluiten van het akkoord duidelijk wie voor de financiële gevolgen van welke afspraken opdraait. Dit is bij het Klimaatakkoord niet gebeurd. Daarentegen is juist de afspraak gemaakt dat de Raad voor het Openbaar Bestuur de financiële gevolgen voor decentrale overheden in beeld zou brengen.¹¹

¹⁰ Artikel 2 Fvw:

- 1 Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
- 2 In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

¹¹ Klimaatakkoord 2019, p. 31

3.3 WEGING VAN DE REACTIES OP DE UITKOMSTEN VAN HET AEF-ONDERZOEK

Een groot deel van de volgende opmerkingen hebben partijen ook gedurende het onderzoeksproces aan AEF meegegeven. Vanwege de beperkte mogelijkheden die de beperkte tijd hen gaf heeft AEF deze opmerkingen vooral in de tekst van het rapport meegenomen. Kwantitatieve verwerking van de opmerkingen in de onderzoeksresultaten was niet meer mogelijk. De Raad doet daar hieronder wel een poging toe. De opmerkingen waar de Raad ook geen conclusies voor de uitvoeringslasten aan heeft kunnen verbinden, maar die bijvoorbeeld wel informatie opleverden over de interpretatie van een bepaalde taak, heeft hij ter verantwoording en informatie verzameld in Bijlage V.

Binnengekomen reacties

Vanuit het Rijk zijn er met name opmerkingen gekomen die vragen de uitkomst van het AEF-onderzoek naar beneden bij te stellen. AEF zou taken hebben meegenomen in hun onderzoek die het Rijk niet hoeft te bekostigen, bijvoorbeeld omdat er al eerder afspraken over zijn gemaakt of omdat er al capaciteit voor beschikbaar zou zijn bij decentrale overheden. Verder zou het lerend vermogen van decentrale overheden kunnen leiden tot lagere kosten gedurende de periode 2022-2030. Deze leereffecten zijn niet meegenomen door AEF. Daarbij zouden meekoppelkansen en daarmee mogelijkheden tot een efficiëntere uitvoering van het Klimaatakkoord onvoldoende zijn meegenomen. Ten slotte heeft het Rijk een lijst met taken opgesteld, met name op het gebied van mobiliteit, waarvoor de inzet aan fte's te hoog zou zijn ingeschat. Dit zou onder andere komen doordat decentrale overheden onvoldoende op de hoogte waren van bestaande mogelijkheden voor ondersteuning vanuit het Rijk, waardoor ze hun benodigde eigen inspanningen zouden hebben overschat.

Decentrale overheden kwamen met name met opmerkingen die vragen om een hogere raming van de uitvoeringslasten dan waar AEF toe is gekomen in het onderzoek. Bijvoorbeeld omdat AEF is uitgegaan van de standaardtarieven, terwijl er door schaarste op de arbeidsmarkt waarschijnlijk veel inhuur voor hogere tarieven moet plaatsvinden. Ook zetten decentrale overheden vragen bij specifieke taken waarvoor het aantal benodigde fte's te laag zou zijn ingeschat. Waterschappen en provincies denken bijvoorbeeld dat de ingeschatte fte's voor de aanpak van veenweidegebieden vele malen te laag is, onder andere omdat niet is meegenomen dat de provincie Drenthe ook meedoet in de veenweideaanpak terwijl deze ten tijde van het onderzoek nog niet mee werd genomen in de veenweideaanpak.

Weging van de reacties

Allereerst adresseert de Raad hier dat er vele opmerkingen zijn binnengekomen over dat er voor specifieke taken meer of minder fte's nodig zouden zijn. Ook zijn er vanuit decentrale overheden opmerkingen binnengekomen dat de inschaling voor bepaalde taken te laag is ingeschat. Het is voor de Raad niet mogelijk geweest te toetsen of deze opmerkingen klopten en of de onderbouwing ervan voldoende opweegt tegen het zorgvuldige onderzoek van AEF, dat gebaseerd is op de inschattingen van alle waterschappen, bijna alle provincies en ruim 200 gemeenten.¹² Het Rijk heeft aangedragen dat voor sommige taken minder fte nodig is en decentrale overheden dat taken juist meer fte vergen. Hoewel het onduidelijk is hoe groot de specifieke plussen en minnen zijn, zijn ze niet dermate groot dat het preciezer doorrekenen ervan een enorm verschil zou maken in het totaalbedrag aan uitvoeringslasten. Daar komt bij dat de aangegeven plussen en minnen op specifieke taken niet enorm zijn, zeker gezien de bandbreedte die AEF aangeeft bij hun raming.¹³ Om al deze redenen heeft de Raad ervoor gekozen opmerkingen over een plus of min op een specifieke taak niet door te rekenen.

Fundamentele zijn de opmerkingen die stellen dat er taken zijn die helemaal niet meegerekend hadden moeten worden in het onderzoek, omdat het geen nieuwe of intensiveringen van taken zijn die *extra* inzet vereisen. De Raad is het ermee eens dat alleen taken meegerekend moeten zijn die extra inzet vereisen. Dit is ook expliciet de bedoeling van het AEF-rapport. Of taken extra zijn is getoetst bij het opstellen van de taken- en activiteitenlijst die meerdere keren besproken is met de klankbordgroep. Dat sluit uiteraard niet uit dat er alsnog taken zijn meegenomen die niet extra waren. Het ministerie van IenW heeft aangedragen dat er vier taken zouden zijn waarover al bekostigingsafspraken zouden zijn gemaakt:

- Wat betreft het stimuleren van deelconcepten (in het AEF-rapport taak 3.7 van gemeenten) geeft het ministerie van IenW aan dat er in de Green Deal Autodelen II al afspraken zijn gemaakt voor de bekostiging. De Raad merkt hierbij op dat de Green Deal Autodelen II slechts tot 31 oktober 2021 loopt, terwijl de kosten die AEF onderzocht heeft vanaf 2022 lopen. Voor de bekostiging van de fte-inzet vanaf 2022 zijn dus nog geen afspraken gemaakt. De Green Deal Autodelen II is dus geen reden om decentrale overheden niet te compenseren voor de kosten die zij vanaf 2022 maken voor het stimuleren van deelconcepten.

- 12 In sommige gevallen is met AEF overlegd en bleek dat de opmerking juist was. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vergunningverlening, handhaving en toezicht wat betreft de CO₂-norm voor grote bedrijven. Ook deze bevestigde plussen en minnen heeft de Raad niet kwantitatief meegenomen om de gestelde redenen.
- 13 Hoewel de Raad de onderbouwing van de claims niet heeft kunnen toetsen, lijkt voor inzet van waterschappen en provincies voor veenweideprogramma's wel substantieel meer fte nodig te zijn dan geraamd door AEF. Bij het maken van afspraken voor de bekostiging van veenweideprogramma's moet hier serieus naar gekeken worden.

- Wat betreft het faciliteren van zero-emissiebus- en doelgroepenvervoer (taak 3.7 van provincies) zijn ook al het Bestuursakkoord Zero Emissie Bus (BAZEB) en het Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (BAZED) gesloten. In het BAZEB, dat namens de provincies ondertekend is door het IPO, worden inderdaad duidelijke afspraken gemaakt over een bijdrage van alle partijen in euro's en fte.¹⁴ De afspraken in het Klimaatakkoord vereisen daarbij dus geen extra compensatie. Voor het BAZED ligt dat anders. Dat akkoord is slechts ondertekend door een deel van de Nederlandse gemeenten. Bovendien wordt er wat betreft de bijdrage in financiering en fte alleen afgesproken dat het ministerie van IenW een secretariaatsfunctie levert.¹⁵ Ook wordt er gesteld dat er nog geen inzicht is in de kosten en baten van zero-emissiedoelgroepenvervoer en dat dit inzicht bij kan dragen aan de ontwikkeling van 'mogelijke (nieuwe) financieringsvormen'.¹⁶ Er zijn dus nog geen volledige afspraken over de bekostiging van het zero emissie maken van doelgroepenvervoer gemaakt. Bovendien wordt met het Klimaatakkoord het *zero-emissie* maken van doelgroepenvervoer een taak voor alle gemeenten, waar het eerder een activiteit was die voortvloeit uit een vrijwillig ondertekend akkoord en dus een eigen beleidskeuze was. Nu het een *taak* is voor *alle* gemeenten dient het Rijk aan te geven hoe de financiële gevolgen ervan opgevangen kunnen worden.
- Het invoeren van ZE-zones ligt het meest complex. AEF is er vanuit gegaan dat dit een nieuwe taak is. IenW geeft daarbij aan dat een deel van de gemeenten die ZE-zones moeten vormgeven al milieuzones hebben en daarvoor al over capaciteit beschikken. De VNG geeft in een reactie aan dat ook gemeenten die milieuzones hebben extra capaciteit nodig hebben om ze als ZE-zones vorm te geven en te handhaven. Wel is het volgens de Raad logisch dat de extra benodigde fte en daarmee de extra uitkeringslasten voor gemeenten die al een milieuzone hebben lager zijn dan voor gemeenten die zonder ervaring met een milieuzone moeten starten met het invoeren en handhaven van een ZE-zone. Hoeveel minder, dat is echter de vraag. Het geldt ook voor lang niet alle gemeenten: slechts 13 van de 30 tot 40 gemeenten die volgens het Klimaatakkoord een ZE-zone moeten invoeren hebben nu een milieuzone. Hoewel het dus aannemelijk is dat de kosten lager uitvallen dan door AEF ingeschat, kan de Raad onmogelijk een oordeel vellen over hoeveel minder dat is.
- Voor de uitrol van laadinfrastructuur (voor gemeenten en provincies taken hoofdzakelijk taken 3.1 en 3.2 in het AEF-rapport) zijn al samenwerkingsovereenkomsten gesloten, inclusief afspraken over de bekostiging van uitvoeringslasten voor de jaren 2022 en 2023. Deze overeenkomsten

14 Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus 2016, artikel 5

15 Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer 2018, artikel 3, lid 2a

16 Idem, artikel 4, lid 4

betreffen de bekostiging van de uitvoeringslasten voor het maken en uitvoeren van een regionaal plan van aanpak voor de uitrol van laadinfrastructuur en het maken van afspraken met gemeenten hierover. De totale uitvoeringslasten voor taken 3.1 en 3.2 voor de jaren 2022 en 2023 zoals door AEF berekend zijn € 18 mln. De bekostigingsafspraken in de samenwerkingsovereenkomsten tellen op tot € 30 mln. Deze bekostiging is wel alleen bedoeld voor het maken van regionale plannen en regionale ondersteuning. Het is aannemelijk dat deze regionale plannen gemeenten en provincies taken uit handen nemen of ten minste gemakkelijker maken, maar dat er daarnaast wel activiteiten overblijven die gemeenten en provincies zelf moeten doen. Als pragmatische oplossing stelt de Raad voor de uitvoeringslasten voor gemeenten en provincies zoals door AEF uitgerekend in de jaren 2022 en 2023 voor de helft te bekostigen.

Verder kon AEF op basis van bronmateriaal en de gevoerde interviews niet concluderen dat er leereffecten zullen plaatsvinden en dat dat zal leiden tot een reductie in de uitvoeringslasten. Omgekeerd zijn er ook geen aanloopeffecten gevonden en geraamd door AEF.¹⁷

Efficiëncyslagen door meer samenwerking en het benutten van meekoppelkansen zijn deels door AEF meegenomen in hun onderzoek. Van sommige vormen van samenwerking staat vast dat deze kosteneffectief is. In de ramingen heeft AEF deze soort samenwerking meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het regionaal aanbesteden van laadpalen. Samenwerking tussen gemeenten en provincies in regioverband is op dat vlak ook al afgesproken in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur.¹⁸ Verder leiden meekoppelkansen, bijvoorbeeld het aanleggen van een warmtenet als ook de riolering aangepakt moet worden, vooral tot minder investeringskosten en niet zozeer tot minder uitvoeringslasten. Sterker nog, doordat meerdere plannen op elkaar afgestemd moeten worden, kunnen dergelijke meekoppelkansen in de planfase juist leiden tot meer kosten en dus tot hogere uitvoeringslasten. De Raad denkt niet dat er op dit moment meekoppelkansen of verdere mogelijkheden tot samenwerking zijn die tot een op dit moment kwantificeerbare vermindering van de uitvoeringslasten leiden.

AEF is uitgegaan van de huidige situatie. Toekomstige ontwikkelingen zijn niet meegenomen, ook niet op het gebied van tarieven, omdat deze nog niet te voorspellen zijn. De Raad is van mening dat bij de herijking van de kosten en kostendrijvers in 2024 (zie hoofdstuk 5) gekeken moet worden of er reden is om af te wijken van de tarieven uit de Handleiding Overheidstarieven (HOT) indien de krappe arbeidsmarkt inhuur noodzakelijk heeft gemaakt en de tarie-

17 Andersson Elffers Felix 2020, p. 50.

18 Andersson Elffers Felix 2020, p. 86, onder andere voetnoot 91.

ven heeft opgedreven. Dit is overigens de reden dat de Raad waarde hecht aan goede samenwerking en afstemming in regionaal verband. Het uitgangspunt moet zijn dat decentrale overheden genoeg middelen krijgen om het Klimaat-akkoord uit te voeren.

3.4 CONCLUSIE

De Raad geeft in overweging een deel van de uitvoeringskosten vooralsnog buiten beschouwing te laten bij de bekostiging van de uitvoeringslasten van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Dit betreft kosten die voortvloeien uit taken/activiteiten die verband houden met de eigen bedrijfsvoering zoals het energiezuinig aanbesteden en het verduurzamen van de eigen gebouwen. Deze maatregelen gelden namelijk net zo goed voor het Rijk, zorgen bij het Rijk voor hogere uitgaven en resulteren zo via de normeringssystematiek al in een hogere algemene uitkering.¹⁹ Ook pleit de Raad ervoor de kosten verbonden met de uitvoering van het veenweideprogramma apart te bekostigen (zie paragraaf 6.5). Daarnaast zijn er voor het zero emissie maken van het busvervoer al bekostigingsafspraken gemaakt. Omdat het zero-emissiedoelgroepenvervoer ten onrechte aan provincies in plaats van aan gemeenten was toegerekend krijgen gemeenten de bekostiging van deze fte's erbij. Deze fte's zijn binnen taak 3.7 echter niet te onderscheiden van het zero emissie maken van het busvervoer. AEF schat in dat het in verhouding tot het busvervoer een kleine taak is²⁰, terwijl de VNG spreekt over meer handhaving, een herziening van het aanbestedingsproces en het aanleggen van nog meer elektrische laadpunten en vulpunten voorwaterstof.²¹ Het precieze aantal fte hier voor is dus lastig in te schatten maar is hieronder geschat op € 0,5 mln. per jaar in 2024.

Ten slotte leiden deze plussen en minnen tot andere wervingskosten, die in het AEF-rapport onder de implementatiekosten vallen (taak 7.5). Wanneer een taak buiten beschouwing moet worden gelaten, geldt dit ook voor de kosten die decentrale overheden maken voor het werven van personeel voor het uitvoeren van die taak. In 2022 is er daarom een reductie aangebracht in de wervingskosten voor alle decentrale overheden ten opzichte van de door AEF berekende wervingskosten. In 2023 is geen correctie aangebracht. In dat jaar vereisen de taken ten opzichte van 2022 geen extra inzet van personeel en is er derhalve geen sprake van een reductie van wervingskosten. In 2024 hebben gemeenten en provincies wat extra wervingskosten omdat dan de bekostiging van de regionale ondersteuning bij de uitrol van de laadinfrastructuur wegvalt. Daarvoor moeten zij dan dus, als er geen nadere afspraken komen, extra personeel inhuren.

19 Minister van Financiën 2020, p. 2

20 Correspondentie met Michiel Ehrismann, projectleider van het AEF-onderzoek

21 Correspondentie met Paul Picauly, secretaris programma Energie van de VNG

Op basis van deze overwegingen komt de Raad op de volgende totale jaarlijkse kosten voor de jaren 2022, 2023 en 2024 en voor de gehele periode 2022-2024:

2022	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN ²²
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln. ²³	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln. ²⁴	- € 2,6 – 3,5 mln.
Laadinfra (3.1/3.2, 3.1/3.2)	- € 4,5 – 7,9 mln.	- € 0,9 – 1,1 mln.	
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Wervingskosten (onderdeel van 7.5)	- € 2,6 – 4,4 mln.	- € 0,6 – 1,0 mln.	- € 0,2 – 0,3 mln.
Totale reductie ²⁵	- € 51,2 – 52,5 mln.	- € 11,4 – 11,9 mln.	- € 3,1 – 3,3 mln.
AEF-totaal	€ 500,7 mln. (€ 479,4 – 521,9 mln.)	€ 47,1 mln. (€ 45,2 – 49,0 mln.)	€ 26,5 mln. (€ 25,3 – 27,8 mln.)
Totale kosten	€ 448,8 mln. (€ 428,2 – 469,4 mln.)	€ 35,5 mln. (€ 33,8 – 37,2 mln.)	€ 23,3 mln. (€ 22,1 – 24,4 mln.)

- 22 Wat betreft de waterschappen beveelt de Raad aan dat zij de uitvoeringslasten te laten bekostigen met het verhogen van de eigen heffingen, zie paragraaf 6.4
- 23 In het AEF-rapport staat het minimumbedrag aan uitvoeringslasten voor taak 2.6 voor gemeenten op € 9,9 mln. (overzicht pagina 51). Dit is een typefout geweest. Het daadwerkelijk berekende minimumbedrag aan uitvoeringslasten voor deze taak is € 11,0 mln. Dit geldt ook voor de latere jaren.
- 24 In het AEF-rapport staat het bedrag aan uitvoeringslasten voor taak 5.1 voor provincies op € 7,9 – 10,7 mln. (overzicht pagina 68). Dit is een typefout geweest. Het daadwerkelijk berekende bedrag aan uitvoeringslasten voor deze taak is € 6,2 – 7,5 mln. Dit geldt ook voor de latere jaren.
- Ook bij taak 2.1 van de provincies, het ontwikkelen van warmtebronnen en -netten, is het weergegeven bedrag in de tabel op pagina 68 van het AEF-rapport niet correct. Er staat dat het bedrag aan uitvoeringslasten voor 2024 € 4,2 – 5,6 mln. is, maar het daadwerkelijk berekende bedrag is € 3,6 – 4,8 mln. (dit speelt verder geen rol in deze tabel). De cijfers over alle andere taken in de tabellen op pagina's 51, 68 en 79 kloppen wel. Ook de totaalbedragen genoemd in de tekst van het rapport kloppen.
- 25 Deze bedragen zijn berekend door in het kostenoverzicht van Excel (aan de ROB door AEF toegestuurd) bovenstaande bedragen aan te passen. De totale reductie is het verschil tussen het nieuwe totaal en het totaal in het oorspronkelijke kostenoverzicht. Het is geen directe optelsom van de reducties hierboven, omdat het scenario waarin alle kosten minimaal of maximaal zijn zeer onwaarschijnlijk is. Daarvoor is dus gecorrigeerd.

2023	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln.	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln.	- € 2,6 – 3,5 mln.
Laadinfra (3.1/3.2, 3.1/3.2)	- € 4,5 – 7,9 mln.	- € 0,9 – 1,1 mln.	
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Totale reductie	- € 48,1 – 48,6 mln.	- € 10,6 – 10,9 mln.	- € 2,9 – 3,1 mln.
AEF-totaal	€ 589,2 mln. (€ 556,3 – 622,0 mln.)	€ 46,2 mln. (€ 44,4 – 48,0 mln.)	€ 25,4 mln. (€ 24,2 – 26,6 mln.)
Totale kosten	€ 540,8 mln. (€ 508,2 – 573,5 mln.)	€ 35,4 mln. (€ 33,7 – 37,1 mln.)	€ 22,4 mln. (€ 21,3 – 23,5 mln.)

2024	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Eigen vastgoed (2.6, 2.2, 2.4)	- € 11,0 – 15,4 mln.	- € 1,0 – 1,4 mln.	
Eigen mobiliteit (3.8, 3.9, 3.2)	- € 7,9 – 11,2 mln.	- € 0 – 0,2 mln.	
Inkopen GWW (3.9, 3.4, 3.1)	- € 14,9 – 18,3 mln.	- € 0,3 mln.	
Veenweide (5.1)	- € 2,2 – 4,4 mln.	- € 7,9 – 10,7 mln.	- € 2,6 – 3,5 mln.
ZE bus- en doel- groepenvervoer (provincies taak 3.7)	+ € 0,5 mln.	- € 1,4 mln.	
Wervingskosten (onderdeel van 7.5)	+ € 0,3 – 0,6 mln.	+ € 0,1 – 0,1 mln.	
Totale reductie	- € 41,5 – 41,8 mln.	- € 9,6 – 9,8 mln.	- € 2,9 – 3,1 mln.
AEF-totaal	€ 641,3 mln. (€ 601,6 – 680,9 mln.)	€ 47,2 mln. (€ 45,4 – 49,0 mln.)	€ 25,6 mln. (€ 24,4 – 26,8 mln.)
Totale kosten	€ 599,6 mln. (€ 560,1 - 639,1 mln.)	€ 37,5 mln. (€ 35,8 – 39,2 mln.)	€ 22,6 mln. (€ 21,4 – 23,7 mln.)

2022-2024	GEMEENTEN	PROVINCIES	WATERSCHAPPEN
Totale reductie	€ 141,8 mln.	€ 32,1 mln.	€ 9,3 mln.
AEF-totaal	€ 1713,1 mln.	€ 140,5 mln.	€ 77,6 mln.
Totale kosten	€ 1589,3 mln.	€ 108,4 mln.	€ 68,3 mln.

4 De bestuurlijke inbedding van de uitvoering van het Klimaatakkoord

4.1 INLEIDING

De Raad is niet alleen gevraagd om een reflectie op het AEF-onderzoek, maar ook om in zijn advies in te gaan op de vraag ‘welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken’.²⁶ De Raad gaat naar aanleiding van deze vraag in op de aansturing, organisatie en bekostiging van het Klimaatakkoord. Naast een adequate bekostiging is voor de energietransitie immers een adequate organisatie en aansturing nodig. De uitvoeringskracht van decentrale overheden vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt. Tot die conclusie komt ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.²⁷

De Studiegroep introduceert hiervoor een simpel model. Volgens dit model is een duidelijk antwoord nodig op vier vragen: wat moet er worden bereikt, welke actoren zijn betrokken en wie doet wat en waarmee? De Raad stelt vast dat al deze elementen in het Klimaatakkoord in de basis wel aanwezig zijn, maar nog niet op een gestructureerde wijze. De maatschappelijke opgave van de reductie van CO₂-uitstoot is het centrale doel. Het is duidelijk welke maatregelen moeten worden getroffen en bij wie die belegd zijn, maar het ontbreekt aan een coördinatiemechanisme dat erop toeziet dat de inspanning van de verschillende actoren ook bijdraagt aan het gezamenlijk afgesproken resultaat.²⁸ Hieronder zet de Raad een bestuurlijk model uiteen dat zijn antwoord is op deze wie-doet-watvraag en waarmee de uitvoeringskracht kan worden versterkt.²⁹

26 Zie bijlage I: adviesaanvraag.

27 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid; Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, september 2020.

28 Waarbij de RES-aansturing een belangrijke uitzondering is als coördinatiemechanisme voor het thema duurzame energieopwekking.

29 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020, p. 39, figuur 19

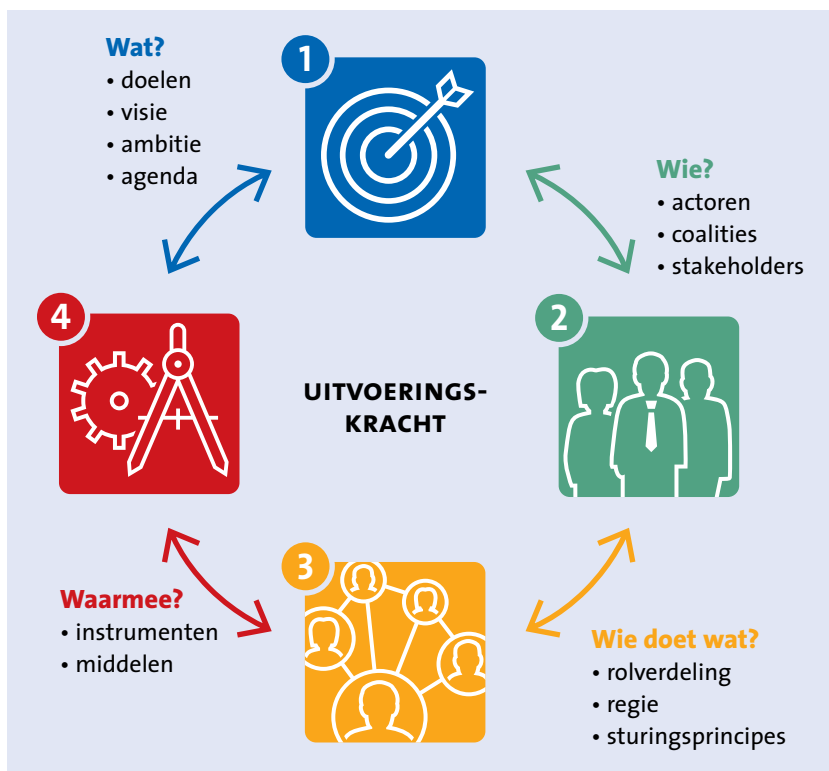


Fig. 1 – Het 4W-model voor interbestuurlijk werken van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

4.2 UITGANGSPUNTEN

De Raad is gevraagd om een advies over de '(beleids- of sturings)opties (...) om de uitvoering [van het Klimaatakkoord] zo efficiënt mogelijk vorm te geven.'³⁰ Efficiëntie mag echter niet het enige uitgangspunt zijn bij het vormgeven van beleids- of sturingsopties. Volgens de Raad heeft de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord een bestuurlijk model nodig dat ervoor zorgt dat die decentrale uitvoering voldoet aan de onderstaande uitgangspunten.

Gezamenlijke regie op het centrale doel

Het Klimaatakkoord bevat een groot aantal taken en activiteiten die grote gevolgen hebben voor de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Voorkomen moet worden dat de vele verschillende acties en aanpakken van de verschillende overheden met veel goede bedoelingen ter hand worden genomen, maar dat de

30 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019

gezaamenlijk overeengekomen doelstelling richting 2030 uit beeld raakt door een gebrek aan coördinatie en regie. Daarom stelt de Raad een bestuurlijk model voor dat voorziet in regie op de centrale doelstelling. Voor de klimaatinspanningen als geheel zijn er manieren afgesproken om tussentijds te evalueren of de getroffen maatregelen afdoende zijn om op koers te liggen voor het gestelde doel in 2030. Er is met uitzondering voor de duurzame energieopwekking niet voorzien in een bestuurlijk model dat de inspanningen van decentrale overheden coördineert, zorgt voor monitoring en erop toeziet dat de inspanningen optellen tot een voldoende aandeel in de centrale doelstelling van 2030.

Decentrale beleidsvrijheid

Binnen de kaders van het Klimaatakkoord acht de Raad beleidsvrijheid voor decentrale overheden wenselijk en noodzakelijk. De afspraken in het Klimaatakkoord staan vast maar laten aan decentrale overheden de ruimte om deze concreet in te vullen. Het Klimaatakkoord is geen afvinklijstje: niet elke decentrale overheid is door het akkoord gebonden om elke taak in dezelfde mate uit te voeren. Ruimte voor decentrale afwegingen maakt het ten eerste mogelijk dat de plannen toegesneden zijn op de lokale situatie. Dat zorgt niet alleen voor draagvlak bij inwoners, bedrijven en organisaties maar ook voor plannen die waarschijnlijk effectiever en efficiënter zijn. Ten tweede dragen deze plannen bij aan *commitment* van decentrale overheden aan het Klimaatakkoord.

Democratische verantwoording

Daaraan gerelateerd is het belangrijk dat decentrale overheden verantwoording moeten kunnen afleggen over de door hen gemaakte keuzes. De gemeenteraad, de provinciale staten en de algemene besturen van de waterschappen moeten hun kaderstellende en controlerende functie kunnen waarmaken.

Een lerende infrastructuur

Een vierde uitgangspunt voor de Raad is dat een bestuurlijk model het leren van overheden moet faciliteren. Een reden waarom betrokkenen en deskundigen positief zijn over de RES-aanpak is omdat deze een lerende infrastructuur biedt. Het Nationaal Programma RES (NP RES) biedt hulp en verbindt verschillende regio's aan elkaar die met eenzelfde problematiek zitten. Zo kunnen overheden samen en van elkaar leren. Dit is van groot belang bij de klimaatopgave, waarvan nog veel maatregelen onontgonnen terrein zijn.

Participatie

Hoewel een goede aansturing door overheden essentieel is, moet een groot deel van de verduurzaming uiteindelijk uitgevoerd worden door bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties. Zij moeten bijvoorbeeld windmolens plaatsen, zonnepanelen op hun dak leggen, hun huis isoleren of een elek-

trische auto aanschaffen. Een goede (regionale) organisatiestructuur biedt ruimte voor overleg met maatschappelijke partners en inwoners.

Efficiëntie

Ten slotte moet het bestuurlijke model leiden tot een meer efficiënte uitvoering van het Klimaatakkoord, bijvoorbeeld door het bundelen van inkoopkracht of kennis. Gezamenlijk optrekken biedt decentrale overheden daarin vaak voordelen.

4.3 VOORSTEL VOOR EEN STURINGSSTRUCTUUR

Op basis van de hierboven geformuleerde uitgangspunten doet de Raad hierbij een voorstel voor beleids- of sturingsopties voor de uitvoering van het Klimaatakkoord door decentrale overheden.

De Raad baseert zich hierbij mede op de opgedane ervaringen met de decentralisatie in het sociaal domein. Voorop staat het belang van ruimte bieden aan maatwerk, zodat voldoende draagvlak op lokaal en regionaal niveau ontstaat. Daarvoor is noodzakelijk dat decentrale overheden naast voldoende middelen beschikken over toereikende bevoegdheden. Daarnaast is het van belang dat er een duidelijke visie is en een plan van aanpak voor het behalen van de doelen. Overheden moeten zorgdragen voor een goed werkende regionale structuur voor bovenlokale opgaven waarin inspanningen op elkaar afgestemd worden en kennis en inkoopkracht gebundeld worden. Tenslotte acht de Raad het belangrijk om de kostenontwikkeling te kunnen blijven volgen om op basis daarvan te kunnen bijsturen.

Voor het creëren van voldoende uitvoeringskracht is het antwoord op de waarmee-vraag, de vraag naar de instrumenten van de betrokken overheden, van groot belang. Naast een adequate bekostiging gaat het hierbij ook om de bevoegdheden die decentrale overheden hebben en die ze nu nog vaak missen, zoals de mogelijkheid woningen van het gas af te koppelen. Dit is overigens een belangrijk aandachtspunt bij de decentrale uitvoeringskracht in de klimaatopgave.

Een opgavegerichte overheid werkt niet alleen ontkokerd maar heeft ook aandacht voor de raakvlakken tussen opgaven van de verschillende overheidslagen. In het Klimaatakkoord ontbreekt het nu juist aan regie-, orderings- en sturingsprincipes voor het geheel. De Raad beveelt daarom een planmatige en strategische aanpak aan. Dit ter ondersteuning van de gezamenlijke regie op het centrale doel. Het risico is anders dat de vele verschillende acties en aanpakken van de verschillende overheden met veel goede bedoelingen ter hand worden genomen, maar de gezamenlijk overeengekomen doelstelling richting 2030 uit beeld raakt. Dit risico is des te groter omdat het bij het Klimaatakkoord gaat om een omvangrijke opgave op verschillende beleidsterreinen,

bestaande uit een breed scala van taken en activiteiten, waar verschillende overheidslagen bij betrokken zijn en die zich over meerdere jaren uitstrekt. Dit alles moet bijdragen aan de centrale doelstelling: een CO₂-reductie van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Het realiseren van deze doelstelling is weliswaar niet geheel en al afhankelijk van de inzet van decentrale overheden, maar zij vervullen daarin wel een belangrijke rol.

Plan voor lokaal klimaatbeleid

Elke gemeente, provincie en waterschap zal samen met haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een plan moeten opstellen waarin zij de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord uitwerkt. Uitgangspunt is dat elke decentrale overheid primair zelf verantwoordelijk is voor zijn bijdrage aan het Klimaatakkoord en daarvoor aanspreekbaar is door zijn volksvertegenwoordiging.

Het is van belang dat elke gemeente zich committeert aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. Dat vraagt lokale betrokkenheid en inbedding van het klimaatbeleid bij de gemeente door middel van een lokaal plan waarin de afwegingen worden gemaakt over de meest kosteneffectieve aanpak die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak en past binnen de ruimtelijke structuur. Decentrale overheden zullen in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren en moeten aangeven welke maatregelen zij daartoe van plan zijn te nemen. Bijvoorbeeld door aan te geven in welk tempo zij de eigen bedrijfsvoering van plan zijn te verduurzamen, de te realiseren hectares bos of het aantal te plaatsen laadpalen. Dit in aanvulling op de transitievisies warmte waarin gemeenten al moeten aangeven welke wijk wanneer van het gas afgaat en de wijkuitvoeringsplannen waarin zij concreet aangeven hoe een bepaalde wijk van het gas afgaat. Het gaat als het ware om een lokaal plan van aanpak voor de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord.

Noodzaak van regionale samenwerking

De uitvoeringskracht van met name kleinere gemeenten moet niet overschat worden. Overheden zijn voor de uitvoering van het Klimaatakkoord aangewezen op onderlinge samenwerking. Veel gemeenten ontbreekt het aan uitvoeringskracht, capaciteit en kennis. Er is daarbij sprake van schaarste aan voldoende vakkundig ambtelijke ondersteuning waardoor zij zijn aangewezen op commerciële marktpartijen. Samenwerking loont dan. Het voorkomt niet alleen een versnippering van de inzet van geld, personeel en kennis maar is ook wenselijk met het oog op afstemming tussen overheden.

Een belangrijk onderdeel van het Klimaatakkoord is al belegd bij de RES-regio, namelijk het inventariseren van de mogelijkheden om duurzame elektriciteit op land (wind en zon) op te wekken en welke warmtebronnen gebruikt kun-

nen worden. In de RES-regio's werken gemeenten, provincies en waterschappen samen om met maatschappelijke partners, bedrijfsleven en inwoners te komen tot een regionaal gedragen beleid voor regionale energieopwekking. Het succes van de RES-aanpak is mede gelegen in de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de lerende infrastructuur. Om die reden pleit de Raad ervoor om de uitvoering van het Klimaatakkoord te enten op de aanpak en de regionale structuur zoals die in de RES tot stand is gekomen.³¹ De Raad beveelt in lijn met de aanbeveling van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen om aan te sluiten bij de samenwerking in deze regio's en niet weer te kiezen voor een nieuwe regio-indeling.³²

De regionale structuur dient ter ondersteuning van de lokale uitvoeringskracht, het bundelen van kennis en inkoopkracht, voor bovenlokale opgaven en het afstemmen van de lokale inspanningen. Dit is nuttig omdat ook veel maatschappelijke actoren bovenlokaal werken. In de regio's werken gemeenten, provincies en waterschappen samen om met maatschappelijke partners, bedrijfsleven en inwoners te komen tot regionaal gedragen klimaatdoelstellingen en -plannen. De lokale plannen moeten in de regio optellen tot een regionale doelstelling. Dit moet er voor zorgen dat elke regio toewerkt naar een gewenst niveau van vermindering van CO₂-uitstoot.

Niet alle inspanningen zijn echter direct te relateren aan bespaarde CO₂ op lokaal of regionaal niveau. Tegelijkertijd is het wel van belang dat de gezamenlijke doelstelling wordt gehaald. Decentrale overheden dienen daarom in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen te formuleren, bijvoorbeeld het aantal woningen dat van het gas afgaat of een beter energielabel krijgt, het aantal te isoleren woningen, de te realiseren hectares bos of het aantal te plaatsen laadpalen. Zo wordt geborgd dat elke regio toewerkt naar een realistische bijdrage aan het nationale doel van 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 t.o.v. 1990.

In de tweede plaats gaat het op het regionale niveau om de bovenlokale afstemming van de taken tussen de verschillende gemeenten, de waterschappen en de provincie. Niet elke decentrale overheid hoeft dezelfde maatregelen te treffen. Maar het is wel van belang de samenhang tussen de programma's te bewaken. Het gaat over dezelfde ruimte, het draagvlak bij dezelfde inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De regio is *het* niveau waarop samenhang van de verschillende opgaven en maatregelen tot uitdrukking komt en het niveau waarop beslissingen kunnen worden genomen, over bijvoorbeeld concurrerende vragen naar ruimte en duurzame energie.

31 Minister van Economische Zaken en Klimaat 2020

32 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 2020, p. 46

Voor de verschillende onderdelen van het Klimaatakkoord is coördinatie op het niveau van de regio vooral nuttig omdat zo kennis en kunde kunnen worden gedeeld en georganiseerd. Ook gezamenlijk onderzoek en inkoop behoren tot de mogelijkheden. Zo kan worden voorkomen dat de schaarste op de arbeidsmarkt aan relevante kennis op dit terrein ook voor kleinere gemeenten beschikbaar blijft.

Nationale coördinatie

De Raad acht het van groot belang dat Rijk en decentrale overheden gezamenlijk uitwerking geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord. De Raad beveelt daarom aan te komen tot een overkoepelend interbestuurlijk programmateam voor de decentrale klimaatopgaven. Een landelijk programmabureau of interbestuurlijke programmateam waarin departementen, gemeenten, provincies en waterschappen zijn georganiseerd rondom de klimaatopgave dient te zorgen voor de afstemming dat de optelsom van de regionale ambities leidt tot de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. Rijk en decentrale overheden dragen gezamenlijk zorg voor de afstemming van de inspanningen van alle betrokken overheden. In dit programmateam komen de verschillende onderdelen uit het Klimaatakkoord samen. Het NP RES blijft (voorlopig) bestaan vanwege de aparte concrete taakstelling maar denkbaar is dat het op termijn overgaat in een overkoepelende structuur.

Het interbestuurlijk programmateam stimuleert, monitort en coördineert de decentrale inspanningen en hakt waar nodig knopen door. Zo ontstaat er een landelijk beeld van de inspanningen van de decentrale overheden. De optelsom moet landelijk leiden tot een aanpak die vertrouwen geeft in het halen van de centrale doelstelling voor 2030. Enerzijds gaat het om meetbare indicatoren, waaronder de te realiseren hoeveelheden hernieuwbare energie of behaalde CO₂-reductie. Anderzijds gaat het om doelstellingen gerelateerd aan het uitvoeren van concrete plannen zoals het realiseren van voldoende laadinfrastructuur. Het moet al met al een waarborg bieden dat de decentrale inspanningen optellen tot een realistisch aandeel in de centrale doelstelling voor 2030. Een andere belangrijke functie van het landelijk programmabureau is het ondersteunen van de decentrale overheden met kennis en expertise bij het maken van de plannen, onder andere door decentrale overheden aan elkaar te koppelen zodat ze van elkaar kunnen leren. Ten slotte moet een interbestuurlijk programmateam zorgen voor een uniforme ontsluiting van informatie en data door decentrale overheden hierbij te ondersteunen en afstemming hierover te organiseren.

Het overkoepelend interbestuurlijk programmateam stelt normen op waaraan de decentrale plannen kunnen worden getoetst. Indien de optelsom van de lokale en regionale plannen en inspanningen onvoldoende is voor een acceptabele decentrale bijdrage aan de klimaatdoelstellingen gaat zij daar-

over het bestuurlijke gesprek aan, met het doel het beleid bij te stellen en/of blokkades weg te nemen. Het interbestuurlijke programmteam faciliteert ook een lerende infrastructuur waarin overheden van en met elkaar kunnen leren. Tegelijkertijd past bij dit alles de waarschuwing de structuur niet te zwaar te maken. De precieze uitwerking hiervan laat de Raad over aan betrokken partijen.

De Raad acht een dergelijke structuur ook van belang met het oog op een gecoördineerde inzet van middelen en het kunnen monitoren van de ontwikkelingen bij de decentrale overheden. Het gaat immers om een gezamenlijke opdracht van Rijk en decentrale overheden die vraagt om regie. Door de veelheid aan partijen die betrokken is bij de aanpak van grote opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen gaan werken of keuzes maken die niet optellen tot het gewenste resultaat. Daarom is regie nodig. Gezamenlijke regie wel te verstaan, geen centrale sturing. De Raad merkt op dat in de Klimaatwet overigens ook afgesproken is dat het Rijk het doelbereik monitort.³³ Dit kan leiden tot bijstelling van maatregelen of actiepunten en of andere accenten.

Ten slotte leidt een planmatige aanpak als voorgesteld tot duidelijke en concrete doelen waarover verantwoording kan worden afgelegd. Elke decentrale overheid zal zich primair tegenover de eigen volksvertegenwoordiging verantwoorden voor de keuzes en de uitvoering voor hun inbreng in de regionale plannen. Dit zorgt voor draagvlak en democratische legitimatie. Hiermee kunnen overheden tevens voldoen aan de globale verantwoording over de inzet van de beschikbare middelen aan het Rijk. Het is immers van belang dat zij de middelen doelmatig inzetten en daarover verantwoording kunnen afleggen. Voor het bereiken van de benodigde CO₂-reductie is het belangrijk dat overheden van elkaar leren. Een nationaal programma kan de coördinatie voeren op de leervragen en leerdoelen.³⁴

4.4 TIJDSLIJN EN FASERING

Overwegingen bij een gefaseerde aanpak van het Klimaatakkoord

Gelet op de ambities en de relatief korte tijdspanne die decentrale overheden hebben om hun bijdrage aan de gestelde doelstellingen te realiseren is het van belang een strak tijdschema te hanteren. In het voorjaar van 2022 moeten de hierboven genoemde lokale en regionale plannen gereed zijn. Een belangrijk onderdeel hiervan, de warmtevisies, moeten volgens de planning die afgesproken is in het Klimaatakkoord al eerder gereed zijn. Overigens bestaat de

33 De Monitor Klimaatbeleid en de Klimaat en Energie Verkenning zoomen echter niet specifiek in op de bijdragen van decentrale overheden.

34 Zie ook Algemene Rekenkamer 2020, p. 63

indruk dat aan de wijkaanpak enig planningsoptimisme ten grondslag ligt. Tegelijkertijd kunnen nu, vanwege alle onzekerheden die er op dit moment nog zijn over de wetgeving, de techniek en de kosten, nog geen plannen voor tot 2030 worden gemaakt. Dit pleit voor een gefaseerde aanpak met een tussentijdse evaluatie.

Een andere overweging die pleit voor een tussentijdse evaluatie is dat bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord nauwelijks is gekeken is naar de kosteneffectiviteit van de verschillende maatregelen. Die is vaak nu ook nog onbekend. Bij een evaluatie acht de Raad het belangrijk om de kosteneffectiviteit mee te nemen en wellicht bepaalde taken die niet kosteneffectief zijn te schrappen of taken die op een niet kostenefficiënte manier worden uitgevoerd anders uit te voeren. Dit kan leiden tot een andere mix van maatregelen.

De uitkomsten van het onderzoek tonen verder aan dat er zowel wat betreft de omvang van de kosten als de verdeling daarvan over de overheden ook nog sprake is van grote onzekerheden. De onzekerheid komt door de aard van de taken en de beperkte ervaringsgegevens. Van belang voor de uitvoeringskosten is ook de beschikbaarheid van een voldoende toereikende gereedschapskist met bevoegdheden en instrumenten. Het onderzoek van AEF is een eerste raming. Zoals de onderzoekers zelf ook aangeven pleit er veel voor om op basis van betrouwbare realisatiecijfers over de inzet, de schaalgrootte, het opschaaltempo en onderzoekstempo over te gaan tot een tussentijdse herijking.

Gelet op de hoge ambities en de mate van onzekerheid acht de Raad het van belang dat in 2024 een evaluatie gereed is over de stand van zaken, de gemaakte vorderingen en de gemaakte kosten. Dat is ook van belang om het AEF-onderzoek te herijken en een nieuwe prognose op te stellen van de vervolgcosten van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord. Een dergelijke evaluatie en herijking vinden het liefst zo laat mogelijk plaats zodat er zoveel mogelijk ervaringsgegevens zijn waarop het kan bouwen; tegelijkertijd moet er in 2024 nog genoeg tijd over zijn om nieuwe afspraken te maken over de bekostiging voor de kosten vanaf 2024.

Wel acht de Raad het van belang dat gemeenten en provincies ook voor de periode na 2024 zekerheid hebben over de bekostiging van hun uitvoeringslasten. De taken die voortkomen uit het Klimaatakkoord vereisen namelijk een langdurige inzet. Daarom adviseert de Raad om bij de afspraken over de bekostiging voor de periode 2022-2024 af te spreken dat decentrale overheden in de periode 2025-2030 over voldoende middelen zullen beschikken om hun uitvoeringslasten te dekken. Zoals gezegd hangt de hoogte van het bekostigingsbedrag en de verdeling ervan af van de evaluatie die in 2024 afgerond moet zijn.

De onzekerheden mogen geen excuus voor decentrale overheden zijn om voortvarend met de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord aan de slag te gaan. Dit is de reden voor de Raad om te pleiten voor het opknippen van de periode tot 2030 in twee fases.

De eerste fase (2022-2024)

In 2022 zijn er al verscheidene plannen gereed, zoals de transitievisies warmte en de Regionale Energie Strategieën. In de fase 2022-2024 dienen decentrale overheden deze plannen op elkaar af te stemmen en met elkaar te integreren. Daarnaast maken zij deze plannen nog concreter en tegelijkertijd moeten zij beginnen met de uitvoering. Zo kunnen zij in elk geval starten met de uitvoering van *no regret* maatregelen: maatregelen die relatief snel en eenvoudig uit te voeren zijn en zeer waarschijnlijk kosteneffectief zullen blijken. In 2022 wordt getoetst of de regioplannen optellen tot een landelijke inspanning van decentrale overheden voor de gebouwde omgeving die voldoende bijdraagt aan de doelstelling van 49% CO₂-reductie, en of de overige maatregelen op het terrein van mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit voldoende houvast bieden. Deze toetsing kan aanleiding zijn om een bestuurlijk gesprek te voeren over aanpassing van de plannen zodat decentrale overheden wel voldoende bijdragen aan de centrale doelstelling voor 2030. Uiteindelijk moet het Rijk, net als bij het NP RES, een stok achter de deur hebben om inspanningen van decentrale overheden ten behoeve van de centrale doelstelling af te dwingen. Dit moet echter een uiterste maatregel zijn. Tot nu toe geven de ervaringen bij het NP RES blijk van een groot decentraal enthousiasme om aan de slag te gaan met de klimaatopgave en bij te dragen aan de nationale doelstelling.

De tweede fase (2025-2030)

Vanaf 2024 zijn de (wettelijke) kaders, waaronder de Warmtewet, de Omgevingswet, de RES'en, de programma's voor de veenweidegebieden en de mobiliteitsprogramma's volgens de planning van deze programma's en wetten veel duidelijker. Er zijn dan – in tegenstelling tot nu – betrouwbare realisatiecijfers beschikbaar over de inzet, de schaalgrootte, het opschaaltempo en de onderzoekskosten. Ook kan dan een tussentijdse balans op worden gemaakt van de vorderingen en of al dan niet extra inzet van decentrale overheden noodzakelijk is. In deze fase zal vooral uitvoering moeten worden gegeven aan de lokale en regionale plannen.

5 Bekostigingswijze

5.1 UITGANGSPUNTEN

De Raad hanteert de volgende uitgangspunten voor de bekostiging van de uitvoeringslasten:

- **Uitvoeringskracht decentrale overheden:** de bekostiging moet decentrale overheden in staat stellen om direct van start te gaan met de uitvoering van het Klimaatakkoord en de maatregelen te treffen die nodig zijn voor een bijdrage aan de doelstelling voor 2030.
- **Decentrale beleidsvrijheid:** de bekostigingswijze moet decentrale overheden de mogelijkheid bieden om binnen de gestelde kaders eigen afwegingen te maken over de meest doelmatige invulling van de afspraken van het Klimaatakkoord.
- **Beperken van administratieve lasten:** de Raad acht het onwenselijk dat de bekostigingswijze hoge administratieve lasten oplevert voor decentrale overheden.
- **Monitoring en evaluatie:** de bekostigingswijze moet monitoring mogelijk maken, om op basis daarvan na 2024 de verdeling meer kostengeoriënteerd te maken. Monitoring moet het mogelijk maken uitspraken te doen over de hoogte en / of de verdeling van de beschikbare budgetten.
- **Samenwerking:** de bekostiging moet samenwerking tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk stimuleren. Samenwerking is van groot belang om de gezamenlijke opgave het hoofd te bieden.

Daarbij tekent de Raad zoals eerder aan dat het huidige uitkeringsstelsel achterloopt op de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen.³⁵ Dit geldt met name voor de bekostiging van gemeenschappelijke opgaven. Voor de bekostiging van de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord is de Raad uitgegaan van het huidige uitkeringsstelsel.

5.2 DE BEKOSTIGINGSWIJZE

In theorie staan er verschillende mogelijkheden open om de uitvoeringskosten aan decentrale overheden te vergoeden. Vanuit de bekostigingsvoorkeur zou moeten worden bekeken in hoeverre de gemeenten en provincies de kosten kunnen dekken uit heffingen of belastingen. Hiervoor zou een aparte heffing in het leven moeten worden geroepen. Dit is op korte termijn echter niet realistisch. De mogelijkheden van gemeenten om uit eigen middelen bij te dragen aan de uitvoeringskosten zijn gezien de omvang van de kosten en

³⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 1

financiële positie van gemeenten uiterst gering. Dat neemt niet weg dat decentrale overheden de kosten voor onder andere de eigen bedrijfsvoering uit eigen middelen worden geacht te dekken.

In beginsel is de Raad een voorstander van bekostiging van taken via de algemene middelen. Daarbij is de algemene uitkering uit het provincie- of gemeentefonds de meest ‘vrije’ optie. Omdat deze bestedingsvrij is, bestaat echter het risico dat de besteding verwatert of anderszins in andere prioriteiten. Een decentralisatie-uitkering is ook een mogelijkheid. Het voordeel ten opzichte van uitkering van de gelden via het gemeente- en provinciefonds is dat de toedeling van de gelden voor gemeenten en provincies herkenbaar blijft. Ook voor een decentralisatie-uitkering geldt dat deze bestedingsvrij is. Het past daarbij niet om aanvullende bestedings- en of informatie-eisen te stellen.³⁶ Dit maakt het lastig om zicht te houden op de inzet, de voortgang en de ontwikkeling van de kosten; nog een punt dat tegen uitkering van de gelden via de algemene middelen pleit.

Een specifieke uitkering zou bovenstaande risico’s wellicht ondervangen. Zoals AEF in zijn rapport aangeeft is het inzicht in de omvang en de verdeling met de nodige onzekerheid omgeven. Dit is nog een reden die voor een specifieke uitkering pleit.³⁷

Een specifieke uitkering wordt verstrekt vanuit de Rijksdepartementale begroting. Daarbij dient te worden verantwoord dat de middelen worden besteed volgens de doeleinden en volgens de daarbij gestelde voorwaarden. Een gedetailleerde specifieke uitkering acht de Raad echter ongewenst. Vanwege de beperkte afwegingsmogelijkheden in de besteding van zo’n uitkering bestaat namelijk het risico dat decentrale overheden middelen ondoelmatig aanwenden. Een ander nadeel van een gedetailleerde specifieke uitkering is dat een gedetailleerde controle op de uitgaven nodig is die zorgt voor administratieve lasten.³⁸ De Raad is van oordeel dat gelet op de aard van de kosten, namelijk in hoofdzaak personele kosten voor de uitvoering, een gedetailleerde specifieke uitkering minder goed past. Het is namelijk lastig om aan te tonen welke tijdsbesteding van personeel te herleiden is tot taken die voortvloeien uit het Klimaatakkoord. Veelal gaat het om zittend personeel dat nu een deel van de tijd zal worden belast met uitvoering van het Klimaatakkoord. Daarbij speelt

36 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 6

37 Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet), p. 68

38 Het CPB hanteert de aanname dat bij een specifieke uitkering 10% van de uitkering aan administratieve lasten verloren gaat. Door te kiezen voor minder gedetailleerde voorwaarden en doeleinden vallen de administratieve lasten vele malen lager uit, omdat de verantwoording veel minder gedetailleerd hoeft plaats te vinden. In het kostenoverzicht van AEF zijn de kosten Financiën en control meegenomen. De administratieve lasten voor het verantwoorden van de besteding van de uitkering zijn niet expliciet meegenomen.

dat een gedetailleerde specifieke uitkering een belemmering kan vormen voor effectieve samenwerking tussen overheden, omdat de verantwoording van de bestede gelden in een samenwerkingsverband ingewikkelder is.

De Raad dringt erop aan de specifieke uitkering zo in te richten dat decentrale overheden kunnen volstaan met een globale verantwoording over de inzet van de middelen. Bij zo'n uitkering, ook wel een brede doeluitkering genoemd, hebben decentrale overheden de beleidsvrijheid om zelf te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn voor hun inwoners op hun grondgebied die bijdragen aan het doel van de uitkering. Een globale verantwoording is nodig om te kunnen bijsturen na de eerste fase (zie paragraaf 4.2). Decentrale overheden zullen daarom in hun beleidsplannen zo concreet mogelijke doelstellingen moeten formuleren. De decentrale uitvoeringsplannen (zie hoofdstuk 4) zijn daarmee niet geheel vrijblijvend. Er geldt dus slechts een globale verantwoording op basis van het uitvoeringsplan.³⁹

Het is van belang dat Rijk en decentrale overheden vooraf afspraken maken over de registratie van hun activiteiten. De modulaire opbouw en de daarbij behorende takenlijst zoals die in het AEF-rapport uit het Klimaatakkoord is gedestilleerd kan daarbij behulpzaam zijn. Dit maakt het mogelijk om de kosten en de effectiviteit van de activiteiten te monitoren en het Rijk in staat te stellen ook zijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken.⁴⁰

Waterschappen

Waterschappen hebben geen reguliere financiële verhouding met het Rijk maar bekostigen zichzelf met eigen heffingen. De Raad stelt voor om de bekostiging van de uitvoeringskosten van bijzondere projecten of taken die specifiek zijn voor een gebied, zoals de aanpak van de veenweideproblematiek, via de provincies te laten verlopen (zie paragraaf 6.4).

5.3 AANVULLENDE OPMERKINGEN

De investeringsuitgaven maken geen onderdeel uit van dit advies. De beschikbaarheid van voldoende investeringsmiddelen is echter van het grootste belang voor het welslagen van het Klimaatakkoord. De Raad herhaalt zijn pleidooi uit het briefadvies *Herijking uitkeringsstelsel* om voor de bekostiging van de investeringskosten uit het Klimaatakkoord te werken aan een uitkeringsvorm voor gemeenschappelijke opgaven.⁴¹ Verder beveelt de Raad aan om de mogelijkheden te onderzoeken hoe provincies en gemeenten een deel van de kosten zelf kunnen bekostigen door eigen (groene) heffingen.

39 Zie ook Raad voor de Financiële Verhoudingen 2013

40 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, pp. 6-7

41 Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 9

6 Verdeling van de uitvoeringskosten

6.1 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE VERDELING VAN HET BUDGET

Het AEF-onderzoek geeft slechts een globale indicatie van de kostendrijvers. Dit is gelet op de aard van het onderzoek en de stand van zaken en de dynamiek ook onvermijdelijk. Er zijn op dit moment simpelweg te weinig gegevens om een precieze verdeelsleutel voor de gelden te kunnen onderbouwen. Om die reden zet de Raad voor de eerste fase van de bekostiging (2022-2024) in op een verdeling die gemeenten en provincies een basis geeft om te starten met de uitvoering van het Klimaatakkoord maar die slechts globaal correspondeert met hun uitvoeringslasten. De verdeelsleutel die de Raad voor de gelden voor gemeenten en provincies voorstelt is gebaseerd op de kwantitatieve analyse van AEF, aangevuld met kwalitatieve inzichten van de Raad zelf op basis van de gesprekken die hij heeft gevoerd. Hij is van oordeel dat met de kennis van nu de aangegeven verdeelsleutels de best mogelijke benaderingen zijn.

Nader onderzoek om een preciezer verdeelsleutel te onderbouwen acht de Raad op dit moment niet nuttig. Daarvoor zijn er nu simpelweg te weinig gegevens beschikbaar. In 2024 zal op basis van betrouwbare realisatiecijfers meer gezegd kunnen worden over de precieze kostendrijvers en zal het mogelijk zijn het beschikbare budget preciezer te verdelen voor de jaren erna. Daarom pleit de Raad voor een herijking van de omvang en de verdeling van de budgetten die in 2024 klaar moet zijn, op basis van de realisatiecijfers van 2022 en 2023.

Ruim € 30 mln. (in 2024) houdt verband met uitvoeringskosten die provincies en gemeenten hebben voor taken die zij in regionaal verband uitvoeren, zoals het organiseren van de uitrol van de laadinfrastructuur, het opstellen, monitoren en uitvoeren van de RES'en en het maken van regionale mobiliteitsplannen. De Raad is van oordeel dat de bekostiging dergelijke regionale samenwerking moet stimuleren. Conform de bekostiging van de RES-regio's kan ervoor worden gekozen de apparaatskosten rechtstreeks aan de regio over te maken.⁴² De Raad is van oordeel dat vanwege het belang van lokale betrok-

⁴² Het Rijk heeft voor een periode van drie jaar middelen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van het RES-proces in de regio. De regio's moeten deze middelen doelgericht inzetten voor de definiëring van hun Regionale Energiestrategie. De besluitvorming over de besteding van de middelen vindt in de regio plaats. De regio's hebben aangegeven welke partij (gemeente of provincie) namens de RES-regio als ontvangende organisatie zal fungeren voor de rijksbijdrage RES. In 25 RES-regio's is de ontvangende partij een gemeente en in de overige vijf RES-regio's is dat een provincie.

kenheid en commitment het de voorkeur verdient dat decentrale overheden zelf de middelen ontvangen. De Raad stelt voor om binnen de brede doeluitkering aan te geven welk deel van het budget verband houdt met taken waarvoor het in de rede ligt die in regionaal verband uit te voeren.

6.2 GEMEENTEN

Het zwaartepunt van de uitvoering van het Klimaatakkoord door decentrale overheden ligt bij de gemeenten. Volgens het AEF-onderzoek gaat het in totaal om een bedrag van € 602 tot € 681 mln. per jaar (in 2024). Met aftrek van de kosten die volgens de Raad buiten beschouwing gelaten moeten worden komt dit in 2024 uit op een bedrag van € 560 tot € 639 mln., gemiddeld € 600,0 mln. De uitvoeringskosten voor de gebouwde omgeving vormen met zo'n € 350 mln. het belangrijkste onderdeel van uitvoeringskosten, zo'n 60%. Ruim 15% van de uitvoeringskosten is gerelateerd aan elektriciteit (het herijken van de RES en samenwerking met netbeheerders) en ruim 10% aan mobiliteit (zero-emissiezones, laadinfra, deelconcepten e.d.). Landbouw en natuur vergen ongeveer 5% van de uitvoeringskosten. Het overige deel is toe te rekenen aan materiële kosten en beheerskosten als juridische ondersteuning en financiën en control.

Verdeling

Op basis van de omvang van de uitvoeringskosten op de verschillende sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit) zoals door AEF in kaart gebracht en de meest bepalende kostenfactor voor die sectoren komt de Raad tot de volgende globale verdeelsleutel voor de uitvoeringskosten van gemeenten:

- circa 10% van het bedrag in de vorm van een vast bedrag. Een vast bedrag is nodig omdat elke gemeente onafhankelijk van de overige kenmerken kosten moet maken voor het uitvoeren van het Klimaatakkoord.
- circa 60% van het bedrag op basis van inwoners/woningen. Dit omdat het merendeel van de kosten voor gemeenten samenhangt met gebouwde omgeving. Meer inwoners zorgen voor meer kosten voor participatie, meer behoefte aan laadinfra en meer maatschappelijk vastgoed dat verduurzaamd moet worden. Ook andere maatregelen schalen mee met het aantal inwoners, zo blijkt uit het AEF-onderzoek.
- circa 15% op basis van de dichtheid van de bebouwing. Naarmate de bebouwingsdichtheid toeneemt nemen ook de kosten in met name de gebouwde omgeving toe. Een aantal taken op terrein van mobiliteit zoals het vormgeven en handhaven van zero-emissiezones speelt nadrukkelijk meer in stedelijke gebieden. Doordat de druk op de ruimte toeneemt geldt voor veel taken uit het Klimaatakkoord dat de ruimtelijke inpassingen in dichtbebouwde gebieden arbeidsintensiever zijn.

- circa 15% van het bedrag op basis van de oppervlakte. Naarmate de oppervlakte van de gemeente groter is nemen de kosten die verband houden met de aanleg van zonneweides en windmolenparken en de kosten voor landbouw en natuur toe.⁴³

Het onderzoeksrapport van AEF geeft aan dat er nauwelijks een verband is vast te stellen voor de uitgevraagde taken en de bevolkingsdichtheid van een gemeente. Ook voor een aantal andere op het eerste oog relevante kenmerken ff zoals het aandeel corporatiebezit, de aanwezigheid van warmtebronnen en de mate van ondersteuning van de provincie ff laat de analyse geen duidelijk verband zien. Dit betekent niet dat dit verband niet bestaat, slechts dat het op dit moment niet hard gemaakt kan worden. Tegelijkertijd is duidelijk dat niet alle kosten zijn te relateren aan alleen het aantal woningen. Een verdere nuancering van de Raad is dat de constatering van AEF opgeld doet voor de totaliteit van de kosten. Op basis van een meer kwalitatieve analyse komt de Raad tot de conclusie dat voor de hierboven genoemde structuurkenmerken de relatie met hogere kosten meer dan aannemelijk is. De Raad stelt daarom voor daar wel rekening mee te houden. Het ligt nadrukkelijk in de rede om in 2024 op basis van betrouwbare realisatiecijfers de verdeling te herijken.

6.3 PROVINCIES

De totale uitvoeringskosten voor de provincies worden door AEF geraamd op € 45 tot 49 mln. in 2024. Na de overwegingen genoemd in hoofdstuk 3 komt de Raad uit op een bedrag van jaarlijks € 37,5 mln. (in 2024).

Verdeling budget

De belangrijkste kostendrijvers voor de provinciale taken zijn het inwonertal en daarmee het aantal woningen, de oppervlakte en de dichtheid van de provincie. Op basis van de omvang van de uitvoeringskosten op de verschillende sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en natuur en elektriciteit) zoals door AEF in kaart gebracht en de meest bepalende kostenfactor voor die sectoren komt de Raad tot de volgende globale verdeelsleutel over de provincies:

- circa 10% van het bedrag in de vorm van een vast bedrag. Een vast bedrag is nodig omdat elke provincie onafhankelijk van de overige kenmerken kosten moet maken voor het uitvoeren van het Klimaatakkoord
- circa 50% van het bedrag op basis van inwoners. Dit omdat naarmate een provincie meer inwoners heeft de kosten toenemen voor participatie, elektriciteit en laadinfra.

43 Zie ook de bevindingen van AEF over de kostendrijvers: Andersson Elffers Felix 2020, pp. 81-84.

- circa 20% van het bedrag op basis van de oppervlakte. Naarmate de oppervlakte groter is nemen de kosten die verband houden met de aanleg van zonneweides en windmolenparken en de kosten voor landbouw en natuur toe.
- circa 20% op basis van een maatstaf die de (industriële) bedrijvigheid tot uitdrukking brengt.⁴⁴

Anders dan bij gemeenten zijn de uitvoeringskosten voor de provincies veel gelijkmatiger over de verschillende sectoren van het Klimaatakkoord verdeeld. In vergelijking met de uitvoeringskosten van gemeenten ligt een relatief zwaarder gewicht op de onderdelen mobiliteit, elektriciteit en landbouw en natuur voor de hand. Tegelijkertijd constateert AEF ook dat de provincies onderling grote verschillen vertonen. De Raad onderkent dat gelet op het beperkt aantal eenheden moeilijk is een duidelijk kwantitatief verband vast te stellen. Op basis van een meer kwalitatieve analyse komt de Raad tot de conclusie dat voor de hierboven genoemde structuurkenmerken de relatie met hogere kosten echter meer dan aannemelijk is. De Raad stelt daarom voor daar wel rekening te houden bij de verdeling van de middelen.

6.4 WATERSCHAPPEN

Er worden 14 verschillende taken voor de waterschappen onderscheiden (naast de vijf ondersteunende processen). Naast een beleidsmatige taak hebben waterschappen ook een uitvoerende taak. Voor wat betreft de beleidsmatige kant gaat het om adviserende taken ter ondersteuning van gemeenten en provincies, onderzoek, visievorming en afstemming. Een ander deel van de kosten hangt samen met de bedrijfsvoering, zoals het verduurzamen van het eigen vastgoed en het eigen wagenpark en het klimaatneutraal inkopen van grond-, weg- en waterwerken. Een aparte kostenpost vormen de kosten voor de veenweidegebieden (zie paragraaf 6.5).

De totale kosten van waterschappen zijn relatief beperkt. AEF komt uit op een bedrag van tussen de € 24,4 en € 26,8 mln. in 2024. Na aftrek van de kosten die volgens de Raad buiten beschouwing kunnen worden gelaten komt de Raad uit op € 22,6 mln. jaarlijks in 2024.

Een groot deel van de uitvoeringskosten van de waterschappen is zeer nauw verweven met hun primaire taakuitvoering. Afgezien van mogelijke verschillen in ambitieniveau zijn er op voorhand geen grote verschillen in de uitvoeringskosten tussen waterschappen. Waterschappen hebben geen reguliere financiële verhouding met het Rijk, zij dekken hun kosten uit heffingen. Linksom of rechtsom moeten de kosten voor de uitvoering van het Klimaat-

44 Gedacht zou kunnen worden aan het aantal bedrijfsvestigingen of bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen, de zogenaamde BRZO-bedrijven

akkoord worden opgebracht door burgers en het bedrijfsleven. Daarbij komt dat de berekende totale uitvoeringslasten voor waterschappen nog geen 1% van de totale kosten op hun jaarlijkse begroting zouden zijn. De Raad komt op basis van deze overwegingen tot de conclusie dat er geen aparte bekostigingsstroom voor de uitvoeringskosten aan waterschappen nodig is. Waterschappen kunnen de extra kosten als gevolg van het Klimaatakkoord doorberekenen in hun heffingen. Gevolg is wel dat het Rijk moet accepteren dat de waterschapslasten waarschijnlijk licht zullen stijgen.

De Raad vraagt daarbij nadrukkelijk de aandacht voor het feit dat de investeringskosten voor waterschappen een veelvoud bedragen van de uitvoeringskosten. De investeringskosten zullen naar verwachting ook sterk verschillen tussen de waterschappen al naar gelang de fysieke mogelijkheden die waterschappen hebben. Het ligt daarom in de rede de waterschappen wel apart voor de investeringskosten te compenseren en de bekostiging hiervan niet te laten lopen via de waterschapsheffingen.

6.5 VEENWEIDEGEBIEDEN

De aanpak van de veenweideproblematiek is in het Klimaatakkoord benoemd als een gezamenlijke opgave en is vertaald in het recent gestarte interbestuurlijke programma Veenweide.⁴⁵ De regionale veenweideprogramma's worden onder regie van de provincies opgesteld en in overleg en samen met waterschappen en andere partijen uitgevoerd. De kosten die gepaard gaan met de aanpak van veenweidegebieden vragen daarom aparte aandacht.

Het programma Veenweide is nog in ontwikkeling. De effecten van de maatregelen op de CO₂-emissie worden op dit moment onderzocht. Hoewel er al is gestart met een aanjaag- en opbouwfase, zal pas in 2022 het volledige Veenplan worden gepresenteerd.⁴⁶ De aanpak van veenweidegebieden draagt daarnaast ook bij aan andere doelstellingen, zoals onder andere het tegengaan van bodemdaling, een reductie van stikstofdepositie door extensivering rondom Natura 2000 gebieden van veehouderij in de veenweidegebieden en het behouden en versterken van de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. CO₂-reductie is daarmee een belangrijk maar niet het enige doel. De kosten van de veenweideaanpak slaan vooralsnog alleen neer in specifieke aangewezen gebieden. Het gaat om regio's in veenweideprovincies Friesland, Groningen, Noord- en Zuid Holland, Overijssel en Utrecht, die elk vragen om hun eigen oplossingsrichting.⁴⁷

45 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli

46 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli, p. 1

47 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, 13 juli, pp. 5-6

Op basis van de inventarisatie van AEF gaat het voor wat betreft de uitvoeringskosten van gemeenten, provincies en waterschappen samen om een bedrag van ca. € 13,1 mln. jaarlijks gedurende de hele periode 2022-2030. De decentrale overheden geven aan dat de kosten waarschijnlijk onderschat worden en mogelijk ook in meer provincies speelt. Dit moet overigens nog blijken uit het definitieve veenweideprogramma.

Gelet op de genoemde overwegingen pleit de Raad in navolging van het AEF-rapport daarom voor een aparte bekostiging van de uitvoeringskosten. De Raad stelt overigens wel voor de provincies als eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van het veenweideprogramma aan te wijzen en de budgetten voor de uitvoering aan de provincies toe te delen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII): Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson Elffers Felix (2020) *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- ANP / Redactie Trouw (2020, 11 december) EU schreeft klimaatdoelstelling op: 55 procent minder CO₂ in 2030. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/eu-schreeft-klimaatdoelstelling-op-55-procent-minder-co2-in-2030~b7a06a0b/>
- Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (2018, 31 mei).
- Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus (2016).
- Financiële-verhoudingswet (1996). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22>
- Klimaatakkoord (2019, 28 juni). Den Haag.
- Nationaal Programma RES (2019) *Factsheet: Zon-pv en wind op land*. Geraadpleegd via <https://www.regionale-energiestrategie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1460717>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als gevolg van het Klimaatakkoord*. Kenmerk: 2019-0000554257.
- Minister van Economische Zaken en Klimaat (2020) *Kamerbrief, betreft: Stand van zaken Regionale Energiestrategieën*. Kamerstukken II, 2020/2021, 32 813, nr. 613.
- Minister van Financiën (2020, 30 oktober). *Kamerbrief, betreft: Werking en verantwoording artikel 2 Financiële-verhoudingswet*. Kamerstukken II, 2020/2021, 35 570-B, nr. 8.
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020, 13 juli) *Kamerbrief, betreft: Veenplan 1e fase*. Kamerstukken II, 2019/2020, 32 813, nr. 562.
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2013) *Afwegingskader bekostiging decentrale taken: Handreiking voor de Vaste commissies voor BZK, FIN, SZW, VWS*. Den Haag: Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) *Advies, betreft: Herijking uitkeringsstelsel*.
- Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet). Kamerstukken II, 1995/1996, 24 552, nr. 3 [MvT].
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Nederland heeft één overheid nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019, 8 mei) *Brief aan de leden, onderwerp: Klimaatakkoord*.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de voorzitter, dhr. H. Polman
Postbus 20011
2500 EZ Den Haag

**DG Bestuur, Ruimte en
Wonen**
Directie Bestuur, Financiën en
Regio's

Turfmarkt 147
Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Sandra Kessels

T 06-27038462
sandra.kessels@minbzk.nl

Kenmerk
2019-000554257

Uw kenmerk

Datum **29 OKT 2019**
Betreft Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als
gevolg van het Klimaatakkoord

Geachte heer Polman,

In de onderhandelingen over het Klimaatakkoord heeft het kabinet met de VNG afgesproken de mogelijke extra uitvoeringslasten van de wijkgerichte aanpak (na 2021)¹ door een onafhankelijke partij te laten uitwerken en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. In het Bestuurlijk Overleg Klimaat en energie van 17 april is afgesproken dit te verbreden naar alle sectortafels en naar de provincies en waterschappen.

[Lid de aanbiedingsbrief van het Klimaatakkoord \(voetnoot 5, pagina 6\):](#)

"De regionale uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord kan mogelijk tot extra uitvoeringslasten voor provincies, gemeenten en waterschappen leiden. Met VNG, IPO en UvW is afgesproken dat de Raad van Openbaar Bestuur wordt gevraagd om deze extra uitvoeringslasten in kaart te brengen. In het onderzoek zullen de afspraken op alle sectortafels meegenomen worden. Het onderzoek moet voor 2021 gereed zijn. Op basis van dit onderzoek zal de Raad van Openbaar Bestuur een advies uitbrengen. De uitkomsten van dit onderzoek worden door zowel de Rijksoverheid als de decentrale overheden overgenomen."

Bij deze wil ik u –mede namens de betrokken rijkspartijen en de VNG, het IPO en de UvW- verzoeken dit onderzoek uit te zetten en een advies uit te brengen.

Beoogd resultaat van het onderzoek en advies zijn:

- Inzicht in de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van de afspraken in het Klimaatakkoord per sectortafel.
- Reflectie door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op de uitkomsten van het onderzoek gegeven de kaders van het Klimaatakkoord.
- Advies van de ROB via welke bekostigingswijze de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden en welke (beleids- of sturings)opties er zijn om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken (bij voorkeur

¹ Voor de periode 2019 t/m 2021 ontvangen de gemeenten in totaal 120 mln voor het opstellen van de Transitievisies Warmte, de wijkgerichte aanpak, de energieloketten en de uitrol van de laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer.

DG Bestuur, Ruimte en Wonen
Directie Bestuur, Financiën en Regio's

Datum
21 oktober 2019

Kenmerk
2019-0000554257

per sectortafel). De partijen onderkennen daarbij dat de waterschappen een andere positie hebben dan de gemeenten en de provincies, omdat zij niet gefinancierd worden via een fonds dat wordt gevoed met rijksmiddelen maar via eigen belastingen.

Voor de zomer zijn de overheden gezamenlijk de volgende uitgangspunten voor deze adviesaanvraag overeengekomen (Bestuurlijk Overleg 13 juni 2019):

- als vertrekpunt voor het onderzoek kunt u nemen het Klimaatakkoord zoals het kabinet dat 28 juni 2019 heeft vastgesteld (zie www.klimaatakkoord.nl).
- het onderzoek en advies dient voor 1 januari 2021 gereed te zijn.
- onderwerp van studie zijn de afspraken aan de sectortafels Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, Elektriciteit, Industrie en Landbouw en landgebruik en de sectoroverstijgende afspraken uit het Klimaatakkoord.
- het onderzoek kijkt naar de uitvoeringslasten van gemeenten, provincies en waterschappen.
- het onderzoek heeft betrekking op de periode na 2021 en de daarop volgende jaren.
- in het onderzoek dient onderscheid gemaakt te worden tussen bestaande taken, (geringe en forse) intensivering van bestaande taken en nieuwe taken.
- u kunt een extern onderzoeksbureau met kennis en ervaring op het terrein van de gemeentelijke, provinciale en waterschaps-financiën vragen dit onderzoek uit te voeren. Het ministerie van BZK zal hiertoe een onderzoeksbudget beschikbaar stellen.

Wat betreft het verdere proces verzoek ik u voor het onderzoeksdeel een klankbordgroep in te richten. Deelnemers aan deze klankbordgroep zijn in ieder geval vertegenwoordigers van BZK, VNG, IPO, UvW en van de vijf sectortafels. De leden van de klankbordgroep zullen het onderzoek begeleiden en desgevraagd de voor het onderzoek benodigde informatie aanreiken. Vanwege uw onafhankelijke positie als raad zal er geen betrokkenheid zijn van deze klankbordgroep bij het opstellen van het advies.

Graag zie ik een plan van aanpak voor het onderzoek en advies eind 2019 tegemoet, dat in overleg met de klankbordgroep is opgesteld.

Mocht u nog nadere vragen hebben over deze adviesaanvraag, dan kunt u zich wenden tot: Sandra Kessels van de directie Bestuur, Financiën en Regio's (Sandra.Kessels@minbzk.nl; 06-27038462).

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

BIJLAGE II **Managementsamenvatting van het AEF-onderzoek**

Managementsamenvatting

Aanleiding

In juni 2019 is het Klimaatakkoord ondertekend. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen naar aanleiding van het akkoord nieuwe taken. Daarom is de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om onderzoek uit te zetten naar de extra uitvoeringskosten van deze nieuwe taken. Het onafhankelijk onderzoek is inbreng voor advies van de ROB aan de minister van BZK over de bekostiging van decentrale overheden.

Opdracht en scope

De hoofdvraag die de Raad voor onderzoek heeft geformuleerd, luidt:

Welke extra uitvoeringslasten zullen decentrale overheden hebben tussen 2022 en 2030 ten gevolge van de afspraken uit het Klimaatakkoord?

In scope van het onderzoek zijn de extra kosten die decentrale overheden in hun eigen processen maken om de taken uit het Klimaatakkoord uit te voeren. Dit kunnen nieuwe of (sterk) geïntensiverde taken zijn. Buiten scope van het onderzoek zijn:

- kosten van investeringen in de samenleving (programmagelden) zoals fysieke werken
- kosten van taken die vóór 2022 of na 2030 moeten worden uitgevoerd
- kosten van landelijk opererende organisaties, zoals koepels en kennisinstututen
- kosten van lokale beleidskeuzes die verder gaan dan wat het Klimaatakkoord vraagt
- kosten van taken die niet in het akkoord staan, ook als ze bijdragen aan klimaatdoelen
- wie deze kosten betaalt, en hoe.

Methode

Naast een analyse van het Klimaatakkoord en aanpalende documenten, verduidelijkt in interviews met experts, zijn in dit onderzoek drie methoden van dataverzameling gebruikt.

- **Dieptestudies:** We hebben bij zeventien decentrale overheden in series interviews met verschillende disciplines gedetailleerde informatie verzameld over de benodigde inzet.
- **Uitvraag:** Aan alle andere decentrale overheden is gevraagd om in een uitvraag de dieptestudie-uitkomsten te valideren. De uitvraag is ingevuld door 241 overheden.
- **Validatiebijeenkomst:** In een digitale bijeenkomst zijn de uitkomsten van de dieptestudies en uitvraag doorgesproken. Hieraan namen 95 personen aan deel.

Met deze informatie konden we voor elk taak vanuit het Klimaatakkoord schetsen welke personele inzet (in fte en salarisschaal) en materiële inzet nodig is om deze taken uit te voeren. Op basis daarvan hebben we de kosten van een 'gemiddelde' G4, G40, middelgrote en kleine gemeente, provincie en waterschap berekend. Maar let op: in de praktijk is geen enkele organisatie 'gemiddeld'. Het was een tussenstap op weg naar landelijke macrocijfers.

Gemeenten

In totaal onderscheiden we 28 nieuwe of (sterk) geïntensiveerde taken voor gemeenten. In 2024 (het meest 'doorsnee' jaar in de periode) hebben ze gemiddeld 14 tot 17 extra fte nodig. Dat is een gewogen gemiddelde van 86 – 100 fte extra voor G4-gemeenten, 39 – 43 extra voor de G40, 17 – 19 extra voor middelgrote gemeenten en 8 – 9 extra voor kleine gemeenten. Daarnaast zijn er substantiële materiële kosten, vooral voor technisch onderzoek.

De wijkgerichte aanpak om de gebouwde omgeving te verduurzamen (het opstellen en uitvoeren van wijkuitvoeringsplannen) brengt de hoogste kosten met zich mee. Dat komt omdat gemeenten uiteindelijk aan veel verschillende wijken tegelijkertijd werken. Ook gemeentebrede communicatie, zonneweides en windmolenparken vergen relatief veel inzet.

De cijfers kennen nog een grote mate van onzekerheid. De belangrijkste onzekerheden zijn:

- Het aantal wijken dat gemeenten (kunnen) aanpakken in de wijk aanpak. Dat is afhankelijk van de schaalgrootte waarop gemeenten kunnen opereren.
- De bevoegdheden die overheden krijgen en de eisen die aan hen worden gesteld. Meer bevoegdheden kan (misschien) betekenen dat ze toe kunnen met minder inzet.
- De materiële kosten die de decentrale overheden gaan maken voor technisch onderzoek. Die kosten zijn nu nog moeilijk te ramen; je weet niet wat je nog niet weet.

Provincies

In totaal onderscheiden we 23 verschillende taken die provincies moeten gaan uitvoeren. Provincies met veenweide hebben daar in 2024 gemiddeld 36 tot 39 fte voor nodig. Zij geven aan 10 – 12 fte nodig te hebben voor het uitvoeren van de programma's veenweidegebied. Maar omdat de kosten daarvan nog onzeker zijn, geeft AEF ter overweging aan om die kosten apart te zien, ook bij gemeenten en waterschappen.

Afgezien van veenweide hebben de provincies een breed takenpakket met duidelijke inzet rond alle vijf de pijlers van het Klimaatakkoord. Taken die relatief veel inzet vergen zijn ondersteuning van boerenbedrijven, een regierol rond warmtebronnen, rond RES'en, klimaatgericht landbouwbeleid en het stimuleren van (grotere) windmolenparken.

Waterschappen

In totaal onderscheiden we 14 verschillende taken die waterschappen moeten gaan uitvoeren. Waterschappen hebben daar in 2024 gemiddeld 10 tot 11 fte voor nodig. Waterschappen hebben een ander karakter dan gemeenten en provincies. Naast een beleidsmatige kant hebben waterschappen ook een uitvoerende kant, met bijvoorbeeld installaties om de waterstand te regelen en installaties om afvalwater te zuiveren.

Waterschappen hebben dan ook relatief hoge kosten rond het opstellen van uitvoeringsbeleid om hun eigen energiebehoefte en emissies te reduceren. Andere relatief grote taken zijn het meedenken met RES'en en innovatiebeleid om bijvoorbeeld aquathermie als warmtebron beschikbaar te stellen. Op dit moment ramen we dat de kosten na 2024 licht afnemen, maar dat is afhankelijk van de ontwikkeling van de technologie.

Kostendrijvers

Uit het onderzoek komen eerste beelden van kostendrijvers. Toch zijn die nu nog maar beperkt hard te maken. Dat komt omdat er nog geen cijfers van de daadwerkelijke realisatie beschikbaar zijn. Cijfers van verwachtingen kennen vaak teveel onzekerheid voor een goede kwantitatieve analyse van kostendrijvers.

Meekoppelkansen

Goede samenwerking kan uitvoeringskosten beperken, en rond de klimaatopgave ontstaan van allerlei meekoppelkansen. Ten eerste zijn de taken van het Klimaatakkoord onderling te combineren, bijvoorbeeld warmtenetten en laadinfrastructuur. Ten tweede zijn er kansen voor samenwerking tussen overheden. Zo rekenen gemeenten op expertise van provincies, en worden waterschappen een belangrijke leverancier van warmte. Ten derde kan de klimaatopgave in samenhang met andere domeinen worden opgepakt. Het grootste effect is daar te verwachten bij de wijkaanpak (financieel het grootste onderdeel), bijvoorbeeld in combinatie met onderwijs, sociaal beleid en regulier ruimtelijk onderhoud.

Totaalcijfers

In totaal brengt het Klimaatakkoord de volgende extra uitvoeringskosten met zich mee:

- De jaarlijkse extra kosten voor **gemeenten** worden geraamd op € 479 tot € 522 miljoen in 2022, oplopend tot € 771 tot € 953 miljoen in 2030.
- Voor **provincies** worden de jaarlijkse extra kosten geraamd op circa € 45,2 tot € 49,0 miljoen in 2022, aflopend naar € 39,4 tot € 42,8 miljoen in 2030.
- Voor **waterschappen** is de raming van de extra uitvoeringskosten jaarlijks € 25,3 tot € 27,8 miljoen in 2020. Dat loopt later af naar € 21,6 tot € 23,5 miljoen in 2030.

Dit zijn eerste ramingen. De precieze kosten zijn nog erg onzeker, zeker de kosten die verder in de toekomst liggen. Ze zijn moeilijk te ramen omdat decentrale overheden er vaak nog geen ervaring mee hebben. Veel maatregelen moeten nog verder worden uitgewerkt. De bovenstaande bandbreedtes schetsen de onzekerheid binnen de huidige kaders, maar houden geen rekening beleidsmatige, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Wel staat dus vast dat het om aanzienlijke bedragen gaat. Dat komt omdat de bovenstaande ramingen over een groot aantal taken op diverse onderwerpen gaan. Alle 388 decentrale overheden krijgen ermee te maken. Bovendien zijn de ambities hoog: tussen nu en 2030 moet er een grote transitie op gang komen. Hieronder leest u hoe de raming tot stand is gekomen.

Reflectie

Dit onderzoek heeft eerste ramingen opgesteld van de uitvoeringskosten waarmee decentrale overheden te maken krijgen. Dat zijn geen perfecte voorspellingen. Op dit moment zijn deze kosten nog erg onzeker; meer dan we in een bandbreedte kunnen uitdrukken. We zien in het licht van deze onzekerheid enkele punten om op te letten:

- Zorg dat de ramingen op tijd herijkt worden. In 2023 zijn de kaders veel duidelijker: de Warmtewet, Omgevingswet, RES'en, veenweide- en mobiliteitsprogramma's zijn dan definitief. Na 2024 zijn er betrouwbare realisatiecijfers over de inzet, de schaalgrote, het opschaaltempo en onderzoekskosten. Dan zijn veel preciezere ramingen mogelijk.
- Monitor de investeringskosten, zoals de fysieke kosten van laadpalen of verduurzaming van gebouwen. Die waren geen deel van dit onderzoek. Soms verdienen investeringen zichzelf terug, maar niet altijd.
- Op dit moment is er nog zeer beperkt kwantitatieve onderbouwing te geven over de invloed van kostendrijvers. Dat zal het opstellen van een specifiek verdeelmodel bemoeilijken. Doe nader onderzoek naar de meest passende verdeelsleutels.
- Een optie is om sommige kosten apart in beschouwing te nemen – in elk geval de kosten voor de veenweiden. De aanpak van veenweide is nog erg onzeker en de aanpak ervan dient meer doelen dan alleen de CO₂-reductie. Overweeg daarvoor separate bekostiging.
- Let op de belangrijkste implementatierisico's. Deze risico's kunnen een groot financieel effect hebben. De beschikbaarheid van personeel, wet- en regelgeving en partners zijn factoren die kunnen leiden tot hogere kosten, of juist tot vertraging en lagere kosten.

BIJLAGE III **Klankbordgroep van het AEF-onderzoek**

Ministerie van Binnenlandse Zaken:

- Joop Quist, toenmalig adviseur gebouwde omgeving, later vervangen door Martijn Tak, senior adviseur Programma Aardgasvrije Wijken
- Floor Langendijk, coördinerend beleidsmedewerker Bouwen en Energie
- Sandra Kessels, coördinerend beleidsmedewerker Bestuur, Financiën en Regio's
- Arslan Güçlü, senior beleidsmedewerker Bestuur, Financiën en Regio's

Ministerie van Financiën: Marleen van Dam, toenmalig inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën, later vervangen door Harraald Polet, inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën, sectie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Gwenda Zuurbier, senior beleidsmedewerker Duurzame Mobiliteit, later vervangen door Maarten Fleerackers, extern adviseur monitoring en evaluatie en regionale aanpak

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

- Marjo Krijn, senior beleidsmedewerker topsectoren en industriebeleid
- Kimberley Wedage-Mol, toenmalig senior beleidsmedewerker Elektriciteit, later vervangen door Mascha Wijnberger, toenmalig senior beleidsmedewerker Elektriciteit, later vervangen door Ellen Ringnalda, senior beleidsmedewerker SDE+

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Monique Remmers, programmamanager klimaatopgave landbouw, voedsel en natuur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

- Paul Picauly, secretaris programma Energie
- Martin Potjens, toenmalig senior beleidsadviseur gemeentefinanciën, later vervangen door Frank Bouwkamp, financieel strategisch beleidsadviseur

Interprovinciaal Overleg:

- Bert Jansen, adviseur financiële verhoudingen
- Johan Kobes, programmamanager Omgevingswet

Unie van Waterschappen: Rafael Lazaroms, programmamanager Energie

BIJLAGE IV **Overzicht van gesprekspartners**

Ambtelijke overleggen met de Rijksdepartementen en de koepels vertegenwoordigd in de klankbordgroep worden hier niet apart vermeld, evenals gesprekken met AEF.

Gesprek met de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, d.d. 23 september 2019.

Gesproken met Folmer de Haan (Raadslid). Gesprek te Den Haag.

Gesprek met Platform31, d.d. 7 oktober 2019. Gesproken met Paola Huijding (themacoördinator Energietransitie) en Koos van Dijken (projectleider). Gesprek te Den Haag.

Gesprek met vertegenwoordigers van gemeenten in de regio Zeeland, d.d. 27 februari 2020. Gesprek te Kapelle.

Gesprek met vertegenwoordigers van gemeenten in de regio Zwolle, d.d. 10 maart 2020. Gesprek te Zwolle.

Gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 18 juni 2020. Gesproken met Lian Merckx (manager programmteam Energie), Paul Picauy (secretaris programmteam Energie), Martin Potjens (beleidsadviseur gemeentefinanciën), Monique Esselbrugge (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Nijmegen), Berend de Vries (VNG commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu, wethouder gemeente Tilburg), Martijn Buijsse (wethouder gemeente Boekel), Wouter van Bolhuis (programmamanager Energie gemeente Groningen) en Arjan van Gils (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Rotterdam). Videogesprek.

Gesprek met de Rijksdepartementen en koepels vertegenwoordigd in de klankbordgroep, d.d. 24 september 2020. Gesproken met van het ministerie van EZK Esther Pijs (directeur Warmte en Ondergrond), Ernst-Paul Nas (directeur Elektriciteit), David Pappie (directeur Topsectoren en Industriebeleid), Niels Kastelein (directeur Klimaat), Arnout Mijs (coördinator Klimaatakkoord) en Dominique Crijns (MT-lid directie Klimaat), van het ministerie van BZK Anneloes Kroeskamp (directeur Bestuur, Financiën en Regio's), Sandra Kessels (coördinerend beleidsmedewerker Bestuur en Financiën) en Ferdi Licher (directeur Bouwen en Energie), van het ministerie van IenW Kees Hansma (plv. directeur Duurzame Mobiliteit), van de Inspectie der Rijksfinanciën Jan Derk Brillman (plv. directeur en sectiehoofd BZK) en Taco Fens (coördinerend inspecteur Binnenlandse Zaken), van het Nationaal Programma RES Kristel Lammers (directeur) en van het ministerie van LNV Monique Remmers (programmamanager klimaat-opgave landbouw, voedsel en natuur). Videogesprek.

Gesprek met het ministerie van BZK, d.d. 30 oktober 2020. Gesproken met Annelies Kroeskamp (directeur Bestuur, Financiën en Regio's), Jan Vermeer (plv. directeur) en Sandra Kessels (coördinerend beleidsmedewerker). Videogesprek.

Gesprek met het ministerie van IenW, d.d. 9 november 2020. Gesproken met Kees Hansma (plv. directeur Duurzame Mobiliteit), Geert-Jan Verbakel (programmamanager duurzame logistiek) en Maarten Fleerackers (extern adviseur monitoring en evaluatie en regionale aanpak). Videogesprek.

- Gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 13 november 2020. Gesproken met Lian Merckx (manager programmteam Energie), Paul Picauly (secretaris programmteam Energie), Monique Esselbrugge (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Nijmegen), Berend de Vries (VNG commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu, wethouder gemeente Tilburg) en Arjan van Gils (VNG commissie Financiën, wethouder gemeente Rotterdam). Videogesprek.
- Gesprek met de Unie van Waterschappen, d.d. 16 november 2020. Gesproken met Rafael Lazaroms (programmamanager Energie), Dirk-Siert Schoonman (dagelijks bestuurslid UvW en dijkgraaf Waterschap Drents Overijsselse Delta), Toine Poppelaars (dagelijks bestuurslid UvW en dijkgraaf Waterschap Scheldestromen), Meindert Smalldenbroek (algemeen directeur) en Rob Uijterlinde (strategisch adviseur). Videogesprek.
- Gesprek met het Nationaal Programma RES, d.d. 16 november 2020. Gesproken met Kristel Lammers (directeur) en Karen Arpad (plv. directeur en programmamanager regio-ondersteuning). Videogesprek.
- Gesprek met Platform31, d.d. 19 november 2020. Gesproken met Donald van den Akker (Themacoördinator Energietransitie). Videogesprek.
- Gesprek met het Interprovinciaal Overleg, d.d. 24 november 2020. Gesproken met Cees Bijl (bestuurslid IPO en gedeputeerde provincie Drenthe), Jop Fackeldey (bestuurslid IPO en gedeputeerde provincie Flevoland), Jan Herman de Baas (directeur), Bert Jansen (adviseur financiële verhoudingen), Johan Kobes (programmamanager omgevingswet), Marianne de Boer (programmamanager Klimaatakkoord) en Imre Perenboom (senior adviseur energie). Videogesprek.
- Gesprek met het Planbureau voor de Leefomgeving, d.d. 25 november 2020. Gesproken met Pieter Boot (sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie). Videogesprek.
- Gesprek met Maarten van Poelgeest, voorzitter klimaattafel Gebouwde Omgeving, d.d. 9 december 2020. Videogesprek.

Inventarisatie van discussiepunten naar aanleiding van het AEF-rapport

De Raad heeft vele opmerkingen binnengekregen over specifieke taken genoemd in het AEF-rapport. De Raad heeft hier niet altijd conclusies voor de uitvoeringslasten aan kunnen verbinden. Ook was het niet wenselijk om het advies te vullen met een lange lijst discussiepunten die geen concrete gevolgen hadden voor de conclusies van de Raad over de hoogte van de uitvoeringslasten. Toch noteert de Raad hier graag ter informatie en verantwoording deze discussiepunten en eventuele conclusies die daaruit zijn gekomen over onder andere de interpretatie van bepaalde taken. Zoals aangegeven in het advies zijn er ook een groot aantal opmerkingen binnengekomen waarbij simpelweg te weinig onderbouwing werd geleverd. Daarbij is altijd om meer onderbouwing gevraagd. Als deze is gekomen en het daarmee een relevant discussiepunt werd, is het punt hieronder meegenomen; anders niet.

Algemeen en overkoepelende taken (RES)

Samenhang met de Omgevingswet

Het voor de eerste keer opstellen van een omgevingsvisie is niet in het AEF-onderzoek meegenomen, omdat het geen taak is die specifiek voortkomt uit het Klimaatakkoord. Wel meegerekend is het verwerken van specifieke klimaatplannen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Overal in het rapport waar naar het 'ruimtelijk instrumentarium' wordt verwezen, is dit meegenomen.

Samenhang RES en taken op het gebied van elektriciteit

Vanwege de modulaire opbouw van het AEF-onderzoek is het lastig te herkennen voor welke taken decentrale overheden samenwerken in de RES. Fte's zijn niet toegeschreven aan de RES'en, maar aan formele bestuurslagen. Alleen de uitvoeringslasten voor het monitoren en herijken van de RES staan beschreven onder taak 1.1. Om van een strategie naar plannen en projecten te komen zijn nog veel stappen nodig die zijn meegenomen onder de volgende taken:

- samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers: valt goeddeels onder de RES'en, taak 1.1
- het verkennen van haalbaarheid/uitvoerbaarheid (technisch, financieel, juridisch, draagvlak): valt onder de taken voor wind- en zonprojecten (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten en provincies), maar ook onder materiele kosten (beschreven in paragrafen 4.8, 5.8 en 6.8 van het AEF-rapport)

- ruimtelijke procedures en besluitvorming: zijn meegenomen onder de taken voor wind- en zonneparken (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten en provincies)
- participatie/communicatie naar stakeholders en burgers: valt voor gemeenten en provincies onder de taken voor windmolens en zonneparken, maar voor waterschappen onder een aparte taak (6.3).

Het kan zo zijn dat bij deze taken niet altijd even expliciet al deze activiteiten staan beschreven. Uit het onderzoek van AEF kwam echter niet naar voren dat zij activiteiten vergeten waren op het gebied van de RES en het stimuleren van windmolens en zonneparken.

Leges

Opgemerkt wordt dat bij enkele taken wordt vermeld dat sommige decentrale overheden ervoor kiezen om minder leges in rekening te brengen dan nodig is om kostendekkend te zijn. Dit is een decentrale beleidskeuze en volgt niet uit het Klimaatakkoord. Daarom heeft AEF die keuzes ook niet meegerekend. Daarop zijn echter uitzonderingen mogelijk, namelijk als het onrealistisch, onhaalbaar of contraproductief is om leges te heffen, bijvoorbeeld omdat innovatieve duurzame energieprojecten daarmee onbetaalbaar worden. In theorie kan de overheid er dan voor kiezen om toch leges te heffen, maar in de praktijk heeft de decentrale overheid geen keuze. In die uitzonderingsgevallen rekent AEF het niet-gedekte deel toch mee. Dat komt drie keer voor:

- Taak 6.1 gemeenten: Stimuleren zonneweides
- Taak 4.2 provincies: Verlenen vergunningen CO₂-maatregelen
- Taak 6.2 waterschappen: Vergunningen duurzame energie.

In de onderbouwing van 4.2 en 6.2 staat dat het 'onwenselijk' is om leges te heffen. AEF geeft aan dat het treffender was geweest als daar 'onhaalbaar' had gestaan.

Gebouwde omgeving

De Warmtewet 2.0

Ten tijde van het onderzoek was nog niet helemaal duidelijk welke taken decentrale overheden erbij zouden krijgen door de Warmtewet 2.0, die een uitvloeisel is van de afspraken in het Klimaatakkoord. AEF geeft aan dat niet alle taken voor decentrale overheden die voortkomen uit de Warmtewet 2.0 mee zijn genomen in het onderzoek van AEF.

Mobiliteit

Het verduurzamen van eigen mobiliteit en het duurzaam inkopen van grond-, weg- en waterwerken

Wat betreft de inkoop van duurzaam vervoer (taken 3.8, 3.8 en 3.2 voor respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen) en het duurzamer inkopen van grond-, weg- en waterwerken (taken 3.9, 3.9 en 3.2 voor respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen) merkt de Raad op dat AEF bij deze inschatting al rekening heeft gehouden met het feit dat het een zeer beperkte taak is en dat er sprake is van kennisopbouw: in 2025 halveren de kosten voor de taak en na 2025 hebben decentrale overheden er geen kosten meer aan. Overigens heeft de Raad geoordeeld dat dit algemene kosten voor de bedrijfsvoering betreft die ook door de Rijksoverheid worden gemaakt en op die manier meelopen in de normeringssystematiek voor gemeenten en provincies. Om die reden zijn ze voor gemeenten en provincies niet meegerekend in de uitvoeringslasten (zie paragraaf 3.1).

Het stimuleren van deelconcepten en MaaS-pilots

AEF geeft in zijn rapport aan dat het bij het stimuleren van deelconcepten (taak 3.7 voor gemeenten en provincies) lastig is om de extra capaciteit vanwege het Klimaatakkoord te ramen. Gemeenten werken al langer aan vergelijkbare (maar niet precies dezelfde) activiteiten. Deel-concepten zijn vaak onderdeel van een Mobility as a Service (MaaS) aanpak, die losstaat van het Klimaatakkoord. Dit laatste wordt ook opgemerkt vanuit het ministerie van IenW. Daarnaast is het ook zo dat het stimuleren van deelconcepten ook andere doelen naast klimaatdoelen dient. De Raad benadrukt hier nogmaals dat AEF in principe alleen de capaciteit mee heeft gerekend voor nieuwe, specifieke projecten die vooral klimaatdoelen dienen.

Verwijzingen naar laadinfrastructuur buiten taken 3.1 en 3.2 voor gemeenten en provincies

Taken 3.1 en 3.2 van gemeenten en provincies zijn in het AEF-rapport de taken die primair ingaan op de activiteiten ten behoeve van het uitrollen van de laadinfrastructuur. Er wordt echter ook bij andere taken verwezen naar inspanningen ten behoeve van de uitrol van laadinfrastructuur, zoals bij taak 3.6 voor gemeenten ('infrastructurele aanpassingen'). AEF heeft zo goed mogelijk geprobeerd dubbeltellingen te voorkomen. De Raad ziet geen reden om ervan uit te gaan dat er in dit geval wel dubbeltellingen hebben plaatsgevonden.

Regionale taken in het Klimaatakkoord

Het betreft hier met name het opstellen van het regionaal programma emissieloos (taak 3.3 van gemeenten, taak 3.6 van provincies) en het stimuleren van deelconcepten (taak 3.7 van gemeenten en taak 3.8 van provincies). De Raad gaat in paragraaf 3.2 in op het feit dat deze taken in het Klimaatakkoord

zouden zijn gekomen op initiatief van de decentrale overheden. Feit blijft wel dat deelmobiliteit, parkeren en fietsbeleid tot nu toe onderwerp waren van lokaal en regionaal beleid. Het kan dan onterecht lijken dat decentrale overheden aankloppen voor financiering voor deze taken bij het Rijk, terwijl sommige hier al beleid op voerden. Tegelijkertijd liggen deze taken en doelen daarop nu vast in het Klimaatakkoord. Daarmee zijn deze activiteiten taken geworden. Decentrale overheden hebben nu niet meer de vrijheid om de taken niet of in mindere mate te doen, al zijn er voor deze activiteiten over het algemeen geen harde doestellingen afgesproken. Feit blijft dat met deze afspraken hun financiële speelruimte wordt beperkt. Vandaar dat bekostiging vanuit het Rijk volgens de Raad wel degelijk gepast is, ook bij deze taken. Een belangrijke nuance daarbij is dat ook na het Klimaatakkoord niet alle kosten voor deze taken bij het Rijk komen te liggen, alleen de kosten voor taken die afgesproken zijn in het Klimaatakkoord en nieuw of een intensivering zijn ten opzichte van eerder afgesproken taken.

De vraag blijft daarbij wel wat er nu in het Klimaatakkoord extra is afgesproken ten opzichte van wat decentrale overheden al als taak hadden. Dit is des te lastiger te achterhalen omdat het Klimaatakkoord op deze punten geen harde doelstellingen bevat. AEF heeft in zijn onderzoek zo goed mogelijk geprobeerd de mate van intensivering ten opzichte van bestaande taken te bepalen. De Raad ziet geen aanleiding om van deze inschatting af te wijken in dit geval.

Taak 3.6 voor gemeenten: infrastructurele aanpassingen

Taak 3.6 voor gemeenten ('infrastructurele aanpassingen') kan opgevat worden als alleen betrekking hebbende op infrastructurele aanpassingen ten behoeve van ZE-zones. De taak volgt in het AEF-rapport op taken 3.4 en 3.5 die gaan over ZE-zones en er wordt in bijlage III van het AEF-rapport slechts verwezen naar een passage in het hoofdstuk over ZE-zones⁴⁸, niet naar andere passages over andere onderwerpen. Na opheldering van AEF blijkt dat de taak echter breder opgevat moet worden. De taak gaat over alle infrastructurele aanpassingen ten behoeve van het realiseren van de afspraken op mobiliteitsgebied, bijvoorbeeld het aanleggen van deelconcepthubs. Dit blijkt uit nadere opheldering van AEF.

Dan is de vraag of er geen overlap zit tussen taak 3.6 en de taken die gaan over andere afspraken op het gebied van mobiliteit, zoals taak 3.7, het stimuleren van deelconcepten. Valt het aanleggen van deelconcepthubs daar niet al onder? Uit opheldering van AEF blijkt dat AEF bij 3.6 zich puur heeft gericht op de inspanningen ten behoeve van fysieke aanpassingen en dat deze bij de

48 Pagina 66 sub f van het Klimaatakkoord.

andere taken buiten beschouwing zijn gelaten. Bijvoorbeeld wat betreft deelmobiliteit:

- 3.7 is het beleidswerk. Bijvoorbeeld: partijen met elkaar verbinden; samen nadenken over deelconcepten (deelauto's? deelbakfietsen?); stimuleren van marktpartijen om oplossingen aan te bieden; burgers attenderen op de mogelijkheden; et cetera.
- 3.6 zijn de fysieke aanpassingen aan de infrastructuur. Bijvoorbeeld: ontwerpen van een laadplein; aanbesteden van de bouw van een laadplein; begeleiden van de bouw van een laadplein; aanpassingen in het bestemmingsplan/ ruimtelijk instrumentarium; et cetera.

Onderwijstijden en hyperspits

Wat betreft taak 3.10 voor provincies wordt opgemerkt dat er al veel in gang is gezet op dit gebied, in het kader van het programma Beter Benutten en vanwege de Covid-19 pandemie. De Raad benadrukt dat AEF vanwege de Covid-19 pandemie een grote bandbreedte heeft gekozen. Een preciezere schatting valt op dit moment lastig te geven. Bij de herijking van de uitvoeringslasten kan er wellicht een preciezer bedrag geraamd worden.

Industrie

Verlenen vergunning CO₂-maatregelen

Er waren verschillende opmerkingen vanuit de provincies bij taak 4.2, het verlenen van de vergunningen van CO₂-maatregelen. Allereerst was er een opmerking over de passage: 'Provincies geven aan dat ze het onwenselijk vinden om deze kosten door te berekenen in leges. Dat is een breed gedragen beeld dat lokaal beleid overstijgt.' Deze opmerking is in lijn met het uitgangspunt over leges op pagina 16 van het AEF-rapport: 'In situaties waar overheden leges kunnen heffen om uitvoeringskosten te dekken, rapporteren we de "netto" kosten; waar de uitgaven zijn verminderd met de inkomsten.' Dat uitgangspunt is goedgekeurd door de klankbordgroep. Dus stel dat een bedrijf warmte wil uitkoppelen en daarvoor een vergunning aanvraagt, en de omgevingsdienst leges kan heffen om de uitvoeringskosten van die vergunningverlening te dekken, dan heeft AEF het gedekte deel niet meegerekend.

De omschrijving van de twee alinea onder taak 4.2 van provincies zorgde ook voor verwarring. Wat bedoeld wordt door AEF is dat zij in het onderzoek maar weinig data kunnen hebben ophalen over hoeveel tijd deze taak kost. Ze konden eigenlijk alleen maar concluderen dat de extra inzet (binnen deze kaders) van dezelfde orde grootte zal zijn als die bij een andere taak, namelijk taak 3.11. Daarom doen zij de assumptie dat taak 4.2 per bedrijf net zoveel tijd kost als taak 3.11 en wordt bij de berekening verwezen naar de tijdsberekening van taak 3.11.

De opmerking dat het een taak is die relatief zelden voorkomt wordt ook als foutief beoordeeld. AEF geeft in een nadere toelichting aan dat zij gerekend hebben met 1600 bedrijven, een aantal dat bevestigd is door het IPO. Wel tekenen zij aan dat de meeste daarvan kantoorbedrijven zijn, zoals verzekeraars. De verbreding van de energiebesparingsplicht naar een CO₂-besparingsplicht betekent voor hen niet veel. Hoogstens moeten ze een keer zonnepanelen plaatsen en daarvoor hoeven zij meestal geen vergunning aan te vragen. Niet voor alle 1600 bedrijven betekent deze taak dus dat er meer vergunningverlening en handhaving moet plaatsvinden. Vandaar de opmerking in het rapport dat het hier een taak betreft die relatief zelden voorkomt.

De inschatting van 8 uur per bedrijf wordt als veel te laag ervaren. AEF geeft aan dat de 8 uur per bedrijf een gemiddelde is; voor vrij veel bedrijven zal er nauwelijks inspanning nodig zijn, voor industriële bedrijven is er voor een vergunningsverleningstraject wellicht wel 100 uur nodig, zoals het IPO aangeeft. Het aandeel industriële bedrijven van alle bedrijven met meer dan 500 werknemers, waarvoor de vergunningsplicht geldt, is 19%. Gezien het feit dat vergunningsverlening één keer per vier jaar nodig is komt AEF met de volgende inschatting:

- 1 fte beleidsadviesing per provincie
- 0,45 fte vergunningen per provincie: $100 \text{ uur} \times 1600 \text{ bedrijven} \times 0,19\% \text{ aandeel industrie} / 4 \text{ jaar} / 1385 \text{ uren per fte} / 12 \text{ provincies}$.

De Raad heeft besloten deze nieuwe inschatting niet mee te rekenen om de redenen genoemd in paragraaf 3.3 van dit advies: de plussen en minnen op de taken zijn niet dermate groot dat dat het preciezer doorrekenen ervan een enorm verschil zou maken in het totaalbedrag aan uitvoeringslasten, zeker gezien de bandbreedte die AEF aangeeft bij hun raming. Bovendien moet de plus op deze taak ook weer afgewogen worden tegen onduidelijkere minnen op andere taken. De Raad heeft daarom slechts de bekostiging voor taken gewijzigd als de wijziging het gevolg was van een meer principiële punt, zoals het feit dat er al bekostiging voor die taak afgesproken was of dat de taak ten onrechte niet meegerekend was door AEF.

Landbouw

Veenweidegebieden

Vanuit zowel de provincies als de waterschappen kwam een eenduidig geluid dat de ingeschatte uitvoeringslasten voor de Veenweideaanpak flink te laag zijn. Dit is gekomen doordat de Veenweideaanpak gedurende het onderzoek in ontwikkeling was en dat nog steeds is. Na de inventarisatie van AEF door middel van de dieptestudies en de enquêtes is er meer duidelijkheid ontstaan over de grootte van de opgave bij provincies en waterschappen. Overigens

beveelt de Raad aan de uitvoeringskosten voor de Veenweideaanpak apart te bekostigen, zie paragraaf 6.5.

Saneringsregeling landbouwbedrijven

De gemeenten geven aan dat voor taak 6.2, het ondersteunen van landbouwbedrijven met onder andere een saneringsregeling, er onvoldoende rekening wordt gehouden met bijkomende uitvoeringslasten waaronder het verplicht herzien van het gemeentelijk bestemmingsplan, bijkomende vergunningverlening en het intrekken van vergunningen, het benodigde extra toezicht en de schuldhulpsanering. Ze geven aan dat deze kosten al snel € 35.000 per deelnemer zijn.

De Raad heeft naar aanleiding hiervan overleg gehad met AEF. Het wijzigen van een bestemmingsplan kan niet volledig kan worden toegeschreven aan het Klimaatakkoord; het komt bijvoorbeeld ook door zaken als stikstofbeleid. Vergunningen kunnen in principe gedekt worden met leges, maar toezicht inderdaad niet. Dit laatste is niet door AEF meegenomen. De precieze extra uitvoeringslasten hiervoor zijn lastig te achterhalen gebleken en vanwege de redenen aangegeven in paragraaf 3.3 van dit advies heeft de Raad besloten plussen en minnen als gevolg van nieuwe inschattingen niet mee te nemen in zijn conclusies over de uitvoeringslasten. De kosten voor schuldhulpsanering (de aangegeven € 35.000 per deelnemer) zijn investeringskosten en zijn dus buiten scope van het onderzoek en niet meegerekend.

Elektriciteit

Samenwerking en participatie bij het aanleggen van zonneweides en het stimuleren van windparken

Het was voor sommige partijen onduidelijk of bij het aanleggen van zonneweides en het stimuleren van windparken (taken 6.1 en 6.2 voor gemeenten) wel de kosten voor participatie zijn meegenomen door AEF. Dat zijn ze. Ook de kosten voor samenwerking, afstemming en overleg tussen gemeenten zijn meegenomen. Bijdragen aan de RES zijn meegenomen onder taak 1.1, het monitoren en herijken van de RES.

Regierol van provincies bij uitbreiden elektriciteitsnetinfrastructuur

Naast taken 6.1 en 6.2 voor provincies op het gebied van elektriciteit hebben provincies ook de taak om regie te voeren op het technisch optimaal en tegen laagst maatschappelijke kosten benutten en uitbreiden van de elektriciteitsnetinfrastructuur. Dit is een bestaande taak van provincies maar voor de hand ligt dat deze intensivering zal vragen. Op een vraag hoe groot deze intensivering zou zijn is geen reactie gekomen. Daarom heeft de Raad deze taak niet kunnen meenemen.

Elektriciteitstaken voor waterschappen

In paragraaf 6.6 van het AEF-rapport worden verscheidene taken op het gebied van elektriciteit toegeschreven aan waterschappen. Een punt van discussie was of de vergunningverlening voor bijvoorbeeld windmolens ook bij de waterschappen ligt. Dat is zo. Zij moeten bijvoorbeeld controleren of de plaatsing van een windmolen op hun terrein geen effect heeft op de waterzuivering.

Hernieuwbaar op land

Verder is het werk dat gemeentes aangeven te moeten doen voor hernieuwbaar op land iets te hoog ingeschat. Zo staat er dat ze 10 tot 15 TWh willen realiseren (voor projecten waarbij ze zelf bevoegd gezag zijn, dus niet provincies). Het ministerie van EZK geeft echter aan dat met de nu al beschikte projecten het totaal naar schatting tussen de 28 en 32 TWh uitkomt in 2030. Dan is het gat dus vele malen kleiner. AEF gaf ook aan dat dat een van de vier grote onzekerheden in het rapport was. Tegelijkertijd geeft het programma RES aan dat het verwacht dat er na 2022 nog 13 TWh aan hernieuwbare energie op land gerealiseerd moet worden. De projecten die onder de 28 tot 32 TWh zijn daarnaast wellicht al wel beschikt, maar moeten nog wel uitgevoerd worden. Decentrale overheden hebben voor een deel van die projecten nog wel inzet nodig op het gebied van bijvoorbeeld communicatie en participatie. Het is hierbij onmogelijk gebleken een definitief oordeel te vellen. Daarom gaat de Raad mee in de voorlopige schatting van AEF. De herijking in 2024 zal waarschijnlijk meer duidelijkheid geven voor de kosten vanaf 2025.

BIJLAGE VI **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

- Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland
- Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit
- Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân
- Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Gemeentesecretaris en algemeen directeur, Gemeente Gouda
- Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam
- H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
- Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasterdam
- Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta
- Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur
- Drs. P.J.M. (Peter) Wilms, tijdelijk raadslid
Principal consultant bij APE Public Economics (APE)

