

URGENTIE VAN ENERGIETRANSITIE BRENGT DECENTRALE OVERHEDEN OP ÉÉN LIJN!

Interview met Hans Oosters, Berend de Vries en Han Weber

*Annemieke Hendriks en Hans Schouffoer**

■ De koepelorganisaties van provincies, gemeenten en waterschappen hebben op 29 maart de investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' bij de informateur op tafel gelegd. Met de investeringsagenda¹ willen IPO, VNG en UvW de overgang naar een energieneutraal en klimaatbestendig Nederland versnellen.

Dit gezamenlijk 'adres' aan het nieuwe kabinet bevat een fors pakket aan maatregelen en investeringen van de drie decentrale overheden om de overgang naar een duurzame samenleving te versnellen. Maar om deze ambities waar te maken is de medewerking van het Rijk noodzakelijk. De investeringsagenda bevat daarom suggesties voor het regeerakkoord op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. De decentrale overheden vragen het nieuwe kabinet om mee te investeren, knelpunten in wet- en regelgeving weg te nemen en een Nationaal Programma Energietransitie te starten.

Het is voor het eerst dat provincies, gemeenten en waterschappen een gezamenlijk aanbod voor de kabinetsformatie doen. Ook is het bijzonder dat de focus op één onderwerp ligt! Water Governance Tijdschrift sprak met drie betrokken bestuurders over de governance van de energietransitie.

■ IPO, VNG en UvW hebben elkaar gevonden. Welke drijfveren liggen er onder de gezamenlijkheid?

Han Weber²: 'Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor ons laag gelegen land, we kunnen nu al voorzien welke enorme inspanningen er nodig zijn om met de gevolgen van klimaatverandering om te gaan. Adaptatie en mitigatie van klimaatverandering vragen om grote inspanningen op alle terreinen. IPO, VNG en UvW hebben elkaar gevonden, omdat zij een gezamenlijk gevoel van urgentie hebben.

Als we terugdenken aan de actie Storm (eind 2009) dan is er wel wat veranderd in het bestuurlijke krachtenveld. Wat was de 'game changer' voor samenwerking?

Een belangrijke verandering is de ontspanning die er in de organisatie- en kerntakendiscussie is gekomen. De overheid moet zijn maatschappelijke meerwaarde blijven aantonen: werken aan het tegengaan van klimaatverandering is het dossier waar overheid, bedrijven en inwoners elkaar nodig hebben. De

“De gemeenten, provincies en waterschappen willen samen met het nieuwe kabinet nadere invulling geven aan de omvangrijke en complexe opgaven op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. Gezien de versnelde klimaatverandering is de aanpak hiervan belangrijk én urgent.”

decentrale overheden kunnen op verschillende manieren het verschil maken. Voor de energietransitie geldt: 'Alleen...kan je niets, alleen samen kom je verder'. We werken in Nederland aan de uitvoering van het nationaal Energieakkoord. Daar staan meer dan 50 handtekeningen onder, geen enkele partij kan de doelstellingen van het SER-akkoord zelfstandig realiseren, je komt elkaar tegen en bent afhankelijk van elkaar. Wij zien nu dat samenwerking een voorwaarde is om de doelen te bereiken'.

* Annemieke Hendriks en Hans Schouffoer zijn redacteur van het tijdschrift voor watergovernance en zijn beiden als consultant werkzaam voor overheden en bedrijven. Dit interview kwam tot stand uit afzonderlijke gesprekken die zij hebben gevoerd.

**Hans Oosters:**

“Adagium ‘je gaat erover, of niet’ loslaten. Burgers en bedrijven willen geen bestuurlijk gedoe”

**Berend de Vries:**

“In de beleving van burgers zijn we verder met de energietransitie dan de werkelijkheid is.”

**Han Weber:**

“Allerbelangrijkst is dat de klimaat- en energieagenda niet politiek wordt”

Berend de Vries³: ‘VNG, IPO en UvW hebben al langer de wens om meer samen op te trekken als het gaat om maatschappelijke vraagstukken. Het Energieakkoord vraagt voor de uitvoering om focus op het regionale schaalniveau. Daarom heeft de energietransitie ook een gezamenlijke sturing door zowel de rijksoverheid als de regionale overheden nodig, en vooral niet ‘top down’. De start van zeven pilotgebieden afgesproken in de ‘greendeal pilots regionale energiestrategieën’ was een belangrijke stap. In deze gebieden⁴ wordt ‘proefondervindelijk’ gewerkt aan een regionale energiestrategie. Het Rijk en de gemeenten, de provincies en de waterschappen ondersteunen de regio’s bij het opstellen van regionale energiestrategieën, daar is een breed netwerk van energiepartners, kennisorganisaties en maatschappelijke partijen bij betrokken.

Op Europees niveau is de ambitie afgesproken om tussen nu en 2050 met 80-95% de CO₂-uitstoot te besparen ten opzichte van 1990. Veel gemeenten, provincies en waterschappen hebben het doel om daarom al voor 2050 energieneutraal te zijn. Een energiestrategie geeft aan wat op korte en lange termijn nodig is wat betreft energiebesparing en verduurzaming, hoe en waar energieprojecten in de regio gerealiseerd kunnen worden en welke partijen daarbij een rol hebben. De regionale en nationale keuzes op korte en lange termijn kunnen zo beter op elkaar worden afgestemd.⁵

Later is er vanuit het thema energietransitie een verbreding gekomen met klimaatadaptatie en circulaire economie en is het driemanschap VNG-IPO-UvW ontstaan als basis onder de huidige duurzame investeringsagenda. Ook Hans Oosters⁶ benadrukt de urgentie voor de gezamenlijke duurzame investeringsagenda. Er is volgens hem geen tijd te verliezen om de problematiek rondom de klimaatverandering – droogte, clusterbuien en temperatuurstijging – aan te pakken. We vragen hier ook om en hebben daarbij geen behoefte aan ‘bestuurlijk gedoe’. Daarom is nu ook het momentum dat overheden het adagium uit het oude bestuursakkoord ‘je gaat erover, of niet’ loslaten.

In hoeverre hebben de drie partijen elkaar en de overige partijen (echt) nodig?

Berend de Vries onderstreept de onderlinge afhankelijkheden van de overheden bij de thema’s van de gezamenlijke agenda. Hij benadrukt vooral de ruimtelijke impact van de opgave. En hij vindt ook dat het gesprek vooral moet gaan over de opgave en niet over een plan. Om energieneutraal te worden als organisatie, moet je kijken waar je hiervoor de ruimte hebt. Hiermee raak je ook gelijk aan belangrijke kritische succesfactor voor implementatie van de agenda, namelijk het organiseren van participatie met bewoners en bedrijven in de omgeving. Als het bijvoorbeeld gaat om de transitie ‘van het gas af’ zullen we per gebied de kansen moeten bekijken in overleg

met de buurt. Het gaat dan over de vraag: Hoe kom je er samen uit? Er is volgens De Vries ook nog een andere aanleiding voor een gezamenlijke aanpak. Dit zijn namelijk de Nationale Klimaatplannen, die Nederland net als alle andere ondertekenaars van de afspraken in Parijs jaarlijks moet gaan opleveren.

De energietransitie vraagt om een vastberaden aanpak, tegelijkertijd verandert ook de samenleving. Wat betekent dit voor de bestuurscultuur?

‘Gelukkig is het huidige klimaat voor een andere manier van besturen gunstig, aldus Oosters. Er lopen tal van initiatieven om hiermee ervaring op te doen. Zoals de pilots voor regionale samenwerking tussen overheden, bedrijven en burgers die vanuit de Studiegroep ‘Maak het verschil’ van het ministerie van BZK zijn opgestart.

Oosters omschrijft deze veranderende samenleving aan de hand van de ontwikkeling in de hoofdtaken van de waterschappen:

Ten eerste treffen de waterschappen *adaptieve* maatregelen om de klimaateffecten – die sneller gaan dan verwacht – tijdig op te kunnen vangen. Deze maatregelen vallen onder de ‘klassieke’ waterbeheertaken voor het tegengaan van wateroverlast, overstromingsrisico en voldoende zoet en schoon water.

Ten tweede zetten de waterschappen zich ook in voor *mitigerende* maatregelen, die, in lijn met het Parijs akkoord, gericht zijn op het beperken van de CO₂-uitstoot.

‘Het is nieuw voor de waterschappen om hiervoor, naast de verduurzaming, van de eigen bedrijfsvoering, ook hun assets beschikbaar te stellen aan anderen. Deze rol vraagt vooral een opstelling als samenwerkende en faciliterende overheid. Waterschappen staan bijvoorbeeld open voor burgers die energie willen opwekken uit waterkracht bij een stuw om daarmee een woonwijk van duurzame energie voorzien, zoals het geval bij de rivier De Dommel. Maar ook proactief in gesprek gaan met burgers en bedrijven over de vraag: wat kun je zelf doen? Om mensen hiervoor nog meer in beweging te krijgen is het nodig dat we ons denkpatroon van ‘Nederland als verzorgingsstaat’ ombuigen naar meer zelf verantwoordelijkheid nemen. Dat vraagt ook van de waterschappen en andere overheden dat zij de traditie van het niet benoemen van de risico’s richting burgers en bedrijven loslaten en deze juist transparant communiceren. Best spannend voor de waterbeheerders om te doen. Want ondanks de feitelijke situatie van relatieve onveiligheid in ons land, wanen Nederlanders zich – dankzij de deskundigheid en de dijken – zeer veilig. Het vertrouwen in ons waterbeheerder is groot.

Op dit moment is de kabinetsformatie in volle gang. Welke reactie verwacht u van het nieuwe kabinet?

De regionale overheden kiezen bewust voor een gezamenlijke inzet om de speerpunten uit de

gezamenlijke agenda verder vorm en inhoud te geven. De agenda is geen “wensenlijstje”, benadrukken Weber, Oosters en De Vries. Deze agenda is een bundeling van de eigen inzet van gemeenten, provincies en waterschappen. De decentrale overheden besteden jaarlijks een totaalbedrag van 28 miljard, we willen daarbij gericht meer rekening met klimaatverandering houden. De gewenste reactie van het nieuwe kabinet bestaat voor de koepels uit drie dingen:

Ten eerste het verkrijgen van het commitment van het kabinet en de Tweede Kamer voor de *ationale aanpak* van de problematiek. Alle overheden samen als gelijkwaardige partners en niet top down sturing van uit het rijk. Hierbij hoort ook dat de vorm van de bijdrage vanuit de rijksoverheid zorgt voor integraal werken.

Ten tweede het opruimen van belemmerende regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan het mogen terug leveren van fosfaat uit afvalwater aan bedrijven door waterschappen en het mogen opwekken van meer energie dan nodig om zelf als waterschap energieneutraal te zijn. Hiervoor is wel nodig dat er een politieke uitspraak komt over wat het zwaarst weegt. De beleidsagenda of de vigerende regelgeving. Het ontbreekt op dit moment aan een politieke opdracht om de *belemmerende regelgeving* op te ruimen, aldus Oosters.

Ten derde ook een *financiële bijdrage* van € 600 miljoen per jaar. Dit geld kan voor een deel via het Deltafonds/ Programma Ruimtelijke Adaptatie benut worden om regionale initiatieven een impuls te geven. Daarnaast zijn de middelen bedoeld voor de energietransitie en kennis en innovatie.

Bij de verkiezingen waren klimaat en energie geen hoofdthema in de campagne. In hoeverre zijn we in Nederland goed op weg met de klimaatdoelen?

Hans Oosters: Laten we naast de positieve geluiden over de gezamenlijke duurzame investeringsagenda ook eerlijk zijn over de achterstand die we als Nederland hebben in relatie tot de klimaatdoelen uit Parijs. Berend de Vries: Opvallend is *de beleving* van burgers dat we als Nederland al veel verder zijn met de transitie, dan de voortgangsrapportages van de Borgingscommissie van het Energieakkoord laten zien. Dit maakt dat we nu ‘vol aan de bak moeten’ er kan nog laaghangend fruit geplukt worden, maar we moeten serieuzer aan de slag. Gelukkig heeft het ook het bedrijfsleven nu overeenkomende voornemens met de “Next level-agenda” van VNO-NCW gepresenteerd.

Han Weber: Allerbelangrijkst is dat de klimaat- en energieagenda niet politiek wordt. Iedereen in Nederland wil prettig leven, werken en wonen en ook iedereen heeft daar recht op. We focussen in de

discussie terecht op de leefbaarheid en de gevolgen van klimaatverandering. Laten we niet vergeten dat het hier ook direct om welvaart voor iedereen gaat. Nederland moet zich bovendien tijdig voorbereiden op de ‘fossielvrije economie’. Die gaat er komen en heeft effect voor bestaande bedrijven. De oude economie mag niet instorten maar moet zichzelf vernieuwen, dat is de enige manier om werkgelegenheid te behouden. Het SER akkoord voorziet ook in nieuwe werkgelegenheid als gevolg van de energietransitie. Dat moet wel aangepakt worden.

Weber onderschrijft daarom de behoefte aan een Nationaal programma dat boven de partijen staat om tempo te kunnen (blijven) maken. We zoeken een borging tegen kabinetswisselingen. Een breed gedragen klimaatwet kan zorgen voor stabiel beleid. Geld is wat Weber betreft secundair. Als decentrale overheden geven we met het aanbod vooral aan dat we grensverleggend willen samenwerken. Het nieuwe kabinet moet dat mogelijk maken en ondersteunen.

Berend de Vries: De uitkomst van de kabinetsformatie is van betekenis voor de rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Wordt het in die verhouding straks meer de markt in de lead of is de overheid aan zet? En hoe gaan we om met ‘overheidsparticipatie’, waarbij overheden niet alleen proactief zijn maar ook adequaat reageren op de initiatieven van burgers en bedrijven?

We moeten dus vol aan de bak. Hoe gaat u het gevoel van urgentie stimuleren?

De energietransitie heeft ‘direct achter de voordeur’ gevolgen. Iedereen gaat het merken in zijn huis, bijvoorbeeld bij de aanschaf van het fornuis of een auto. Dat vraagt veel van de overheid. Weber merkt op dat we daarom zorgvuldig met de urgentie van de energietransitie moeten omgaan. Een paniekboodschap werkt averechts. Het klimaatprobleem is urgent, we zien vandaag steeds meer effecten en we mogen niet wachten met actie. We moeten er ook aan werken dat mensen zich kunnen voorbereiden en dat er ook handelingsperspectief is. Ik zie het daarom als taak voor overheid en bedrijfsleven dat er duurzame alternatieven beschikbaar zijn en dat mensen in het land zelf de keuze voor klimaatbestendigheid kunnen maken.

De urgentie van de onderwerpen uit de gezamenlijke duurzame agenda is bestuurlijk gegroeid. Berend de Vries: in het laatste VNG congres is met 97% van de stemmen een motie aangenomen om de energietransitie als hoofdthema van de VNG agenda te benoemen. De expertise is ook toegenomen en de opgave is beter in beeld gekomen. Echter volgens Berend de Vries wordt de impact van de uitvoering van de agenda nog onderschat. Er is sprake van drie dimensies die elkaar beïnvloeden.

- De technisch-inhoudelijke dimensie (welke maatregelen zijn mogelijk?).
- De ruimtelijke dimensie (waar is er ruimte voor deze maatregelen?).
- De sociale dimensie (welke maatregelen kunnen onder welke voorwaarden ook rekenen op draagvlak vanuit de samenleving?).

De bestuurders benadrukken de aandacht die er nodig is voor de sociale dimensie. Het draagvlak onder de bevolking is de kritische succesfactor. In gesprek gaan over de mogelijkheden die er zijn om het vraagstuk op te lossen en onder welke voorwaarden die maatregelen ook op het draagvlak van de bevolking kunnen rekenen.

We zien een verandering in het bestuurlijke klimaat. De waterschappen gaan provincies en gemeenten voor op het terrein van de circulaire economie. Terughoudendheid van bestuurders is nu omgezet in ambities?

Een trigger hiervoor is volgens Hans Oosters het inzicht dat veel mitigerende maatregelen nodig zijn om de effecten en schade van klimaatverandering enigszins te beperken. “Anders spelen we een verloren wedstrijd.”

Voor de implementatie van de gezamenlijke agenda kan Oosters zich goed voorstellen dat de positieve ervaringen met het Deltaprogramma gebruikt worden. Een succesfactor van dit programma is volgens hem dat er eerst kennis is opgedaan en vervolgens scenario’s zijn opgesteld voor de uitvoering, met ruimte voor tussentijds bijsturen. Daarom is het van belang om nu eerst verder werk te maken van de analyse waar we staan en daarna scenario’s op te stellen waaruit duidelijk wordt welke maatregelen qua investeringsbedrag en terugverdientijd ook bestuurlijk haalbaar zijn. Voor Oosters is ook de interbestuurlijke samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen een belangrijk leertraject. ‘Vooral samen kijken naar verbeteringen en daar de investeringen op afstemmen leidt tot duurzame en kosteneffectieve oplossingen’.

De OESO constateerde dat het waterbewustzijn van de gemiddelde Nederlander niet erg ontwikkeld is.⁷ Welke wijsheid is er nodig om iedereen mee te nemen in de transitie?

Oosters: Er zijn weinig andere landen ter wereld zo kwetsbaar voor overstromingen en wateroverlast als Nederland. Als de waterschappen hun ambitie voor adaptatie en mitigatie echt willen waarmaken dan zou je kunnen zeggen dat waterschappen nog een derde hoofdtak hebben, namelijk meedoen en participatie mogelijk maken.

De waterschappen tonen met de investeringsagenda publiekelijk ambitie en krijgen op een natuurlijke manier plek op het podium naast de provincies en

gemeenten. Nu komt het er op aan dat de gezamenlijke overheden hun voornemens in daden omzetten, aldus Hans Oosters. Het succes schuilt in onze vaardigheden om interbestuurlijk samen te werken en het gesprek aan te gaan met bewoners en bedrijven om begrip en draagvlak te krijgen en soms ook de bereidheid te stimuleren om zelf ook een bijdrage te leveren.

Feitelijk staat het werk van de waterschappen dichtbij bewoners en bedrijven. In grote steden zullen we de komende jaren naast openbaar groen ook elke voor- en achtertuin nodig hebben om hevige regenbuien op te vangen. En dan nog blijven er risico's bestaan voor wateroverlast en schade. Door participatiever en zichtbaarder als overheid te werken kunnen waterschappen het waterbewustzijn vergroten. In een tijd dat de schade en overlast als gevolg van de klimaatverandering verder zal stijgen, is dat geen overbodige luxe.

Wat is de belangrijkste rol van uw organisaties bij het voor elkaar krijgen van de energietransitie?

De bestuurders komen hiervoor terug op de eerder genoemde sociale dimensie. Het draagvlak onder de bevolking is de kritische succesfactor. In gesprek gaan over de mogelijkheden die er zijn om het vraagstuk op te lossen en onder welke voorwaarden die maatregelen ook op het draagvlak van de bevolking kunnen rekenen. Dit vergt ook om een aantal zaken, zoals *capacity building*, de gezamenlijke ontwikkeling van kennis en vaardigheden en gewoon uitvoeringscapaciteit. Denk bijvoorbeeld aan de praktische kant als je een bestaande wijk wilt ontdoen van de bestaande gasaansluitingen. Ga je dan alle deuren langs? Daarnaast is er nodig een aansprekende gezamenlijke boodschap en een doordachte procesaanpak om deze boodschap uit te dragen. In Rotterdam hebben ze hiervoor al een pakkende tekst: "Tegeltje eruit, plantje erin".

"Papier is geduldig." Zijn de organisaties toegerust voor de opgave?

Han Weber: Voor complexe vraagstukken zoals de energietransitie zijn beslist nieuwe competenties nodig. De maatschappelijke dynamiek vraagt om een alerte en lerende overheid die de energie uit de samenleving weet in te zetten. Mensen verwachten terecht een effectief, betrouwbaar en oplossingsgericht bestuur. Daartoe spreken wij met onze samenwerkingspartners vooraf de te bereiken doelen af. Het beste is natuurlijk om het oplossend vermogen van de samenleving te benutten. Ik zie het als een 'plicht' om de samenleving daarin te faciliteren! Naast een presterende en rechtmatige overheid is dus ook een samenwerkende en meewerkende overheid nodig. Dat noemen we in onze provincie 'meervoudig sturen'. De afgelopen jaren hebben we hard gewerkt aan de ontwikkeling van het netwerkend werken als een goede manier om publieke waarde te realiseren en problemen aan te pakken. Het vraagt wel om een organisatie, die dat ook aankan.

Berend de Vries: En dan is het ook van belang om naast de proactieve aanpak van de huidige agenda ook goed in te spelen op vraagstukken waarmee burgers en bedrijven zelf naar de overheid toekomen. In Tilburg hebben we hiervoor de Stichting Midden-Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij voor Energie en Duurzaamheid (MOED) in het leven geroepen. Dit is een aparte organisatie met een eigen budget en medewerkers die ook over de kennis en vaardigheden beschikken om adequaat te reageren op initiatieven.

'Kijk waar je als overheid bij de energietransitie het verschil kan maken, of toegevoegde waarde kan leveren en pak de opgave bij voorkeur samen met anderen op' zegt Han Weber. Daarmee borg je ook het draagvlak en blijf je met de voeten op de grond. We weten ook dat niet alles overal kan, dat er regionale en lokale verschillen zijn. Goeree-Overflakkee kan energieneutraal worden, Rotterdam niet. Accepteer die verschillen, maar ga er wel van uit dat ieder naar vermogen bijdraagt. Daarvoor is echt regionaal maatwerk nodig. Iedere deel-opgave heeft een ander schaalniveau, zoek daar de juiste allianties bij en kijk over grenzen heen.

Soms worden die doelen niet gelijk herkend en daar moet de overheid samen met inwoners en bedrijven aan werken. Als een interactief proces vastloopt, hebben we de verplichting om het los te trekken en alle instrumenten in te zetten om de afgesproken doelen te bereiken. Overheden en inwoners kunnen elkaar daarbij helpen. Het heeft weinig zin als inwoners hard werken aan energiebesparing en de industrie blijft achter. Logisch als er dan een aanwijzing komt. Zo ook met gemeenten die achterblijven, fijn als ze worden aangesproken door de bureaus. Anderzijds is het prachtig als er in de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven innovaties ontstaan, waarmee nieuwe duurzame economie voor iedereen dichterbij komt.

- 1 Zie <http://www.ipo.nl/publicaties/provincies-gemeenten-en-waterschappen-presenteren-gezamenlijke-duurzame-investeringsagenda>
- 2 Han Weber is lid van de bestuurlijke adviescommissie Energie van het IPO, gedeputeerde in de Provincie Zuid-Holland en lid van de borgingscommissie Energieakkoord namens het IPO.
- 3 Berend de Vries is voorzitter van de VNG commissie Milieu, Energie en Mobiliteit, wethouder in de gemeente Tilburg en lid van de borgingscommissie Energieakkoord namens VNG.
- 4 Inmiddels doen er 20 regio's mee en zijn circa 2/3 van de gemeenten, alle provincies en nagenoeg alle waterschappen betrokken.
- 5 Bron: persbericht VNG 22 juni 2016.
- 6 Hans Oosters is voorzitter van de Unie van Waterschappen en dijkgraaf van het hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard.
- 7 Water Governance in the Netherlands: fit for the future? OESO 2014.