

# Taal *<voor>* transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Martijn van der Steen  
Petra Ophoff  
Jitske van Popering-Verkerk  
Bruno Koopmans**



### **prof.dr. M.A. Martijn van der Steen**

Martijn van der Steen (1977) is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank.

### **A.P. Petra Ophoff MSc**

Petra Ophoff is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

### **Dr. J. Jitske van Popering-Verkerk**

Jitske van Popering-Verkerk is als onderzoeker en manager verbonden aan GovernEUR, de valorisatie-entiteit voor bestuurskundig onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### **B.L. Bruno Koopmans MSc**

Bruno Koopmans is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

# Inhoudsopgave

---

- 1. *Waarom overheidssturing bij de energietransitie nodig is* → 3**
  - 1.1 Een diepe maatschappelijke beweging → 3
  - 1.2 De RES-aanpak: een nationaal platform voor een decentrale beweging → 5
  - 1.3 Gedeelde taal voor sturing → 8
  
- 2. *Wat: vier eisen aan een ‘goede’ RES-opbrengst* → 12**
  - 2.1 Doelbereiking → 13
  - 2.2 Optimalisering → 14
  - 2.3 Democratie & Rechtstaat → 17
  - 2.4 Beweging → 21
  
- 3. *Hoe: vier perspectieven op een goed RES-proces* → 23**
  - 3.1 Public Administration: de rechtmatige overheid → 24
  - 3.2 New public management: de presterende overheid → 27
  - 3.3 Network governance: de samenwerkende overheid → 29
  - 3.4 Societal resilience: de participerende overheid → 32
  - 3.5 Vanuit vier perspectieven anders kijken naar hetzelfde → 34
  
- 4. *Taal voor transitie: een doorgaand gesprek over de RES* → 40**

# 1. *Waarom* overheidssturing bij de energietransitie nodig is

## 1.1 Een diepe maatschappelijke beweging

De energietransitie is een maatschappelijke beweging. Op alle niveaus van de samenleving werken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden aan de verandering naar duurzame energie. Het is een beweging die diep ingrijpt in de inrichting en ordening van onze samenleving. Dat proces is al langere tijd aan de gang en zal ook de komende decennia nog duren. Het energiesysteem ligt als het ware ‘onder’ onze maatschappelijke inrichting; het vormt de bedding waarop onze samenleving stroomt. De economie en samenleving zoals we die kennen, is in belangrijke mate gebouwd op een op fossiele brandstoffen gebaseerd energiesysteem. Een verandering van energiesysteem, op basis van hernieuwbare energiebronnen, betekent een verandering in maatschappelijke structuren en diep verankerde patronen.

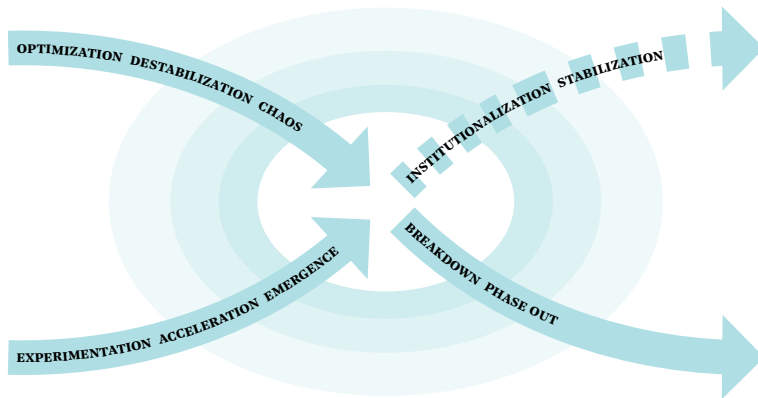
De term energietransitie wekt dus in zekere zin verwarring, omdat deze suggereert dat het gaat om het vervangen van het *ene* energiesysteem door het *andere*. Alsof het gaat om het verwisselen van technologie, die verder geen gevolgen heeft voor het omliggende kader of de gedragspatronen en indelingen die daarbij horen. Maar de energietransitie is meer dan alleen een verandering van modaliteiten voor energie en warmte. Het gaat bijvoorbeeld om grootschalige verandering van gedrag dat nodig is om de verandering van modaliteit mogelijk te maken. Een ander gevolg van de verandering is dat de nieuwe modaliteiten een veel hoger beslag leggen op de ruimte. Nieuwe vormen van energieopwekking nemen letterlijk veel meer vierkante meters in beslag dan de traditionele fossiele bronnen. Elektriciteit vereist transport via netten, wat ook zijn eigen soort ruimtelijk beslag heeft. En opwekking vindt op andere soorten plekken plaats. Niet ‘elders’, in energiecentrale, maar op de daken van huizen of bedrijven, in zonneparken in weilanden, en in windmolens die in het landschap staan.

Dit alles zorgt voor meer en andere waardenspanningen op het bestaande energiesysteem. Het is niet ‘alleen maar’ luchtkwaliteit en klimaatverandering. Het gaat óók over landschapskwaliteit, slagschaduw, natuur, cultureel erfgoed, landbouwgrond, ruimte voor woningbouw, inkomensverdeling, et cetera. Een veel bredere set van publieke waarden en belangen zijn bij de energietransitie in het geding en moeten tot een nieuw evenwicht worden gebracht. Een eerste argument voor een belangrijke rol van de overheid in de

energietransitie: een dusdanig brede set waarden betekent dat er grote politieke verdelingen op het spel staan. Die vereisen politieke keuzes, die in een democratisch tot stand moeten worden gebracht. Deels zijn de keuzes al gemaakt, in het Klimaatakkoord en in voorlopers daarvan, maar deels liggen die nog decennialang voor en moeten ze nadere invulling krijgen. Dat proces van het democratisch gelegitimeerd maken van keuzes met grote politieke consequenties, en het zorgvuldig en adequaat invulling geven aan die keuzes, is een eerste opgave van de overheid in de energietransitie. Omdat de beweging zo diep ingrijpt in de samenleving moet deze politiek en democratisch zijn gelegitimeerd. Daartoe is overheidssturing nodig.

Naast de meer principiële reden van politieke en democratische legitimatie is er ook een meer pragmatische en instrumentele reden voor overheidssturing van de energietransitie. De kans dat de energietransitie er zonder actieve inzet van de overheid ook werkelijk komt is klein. Transitie betekent een verandering in de basisbeginselen van een systeem. Het is een overgang naar een nieuw systeem waarvan de contouren nog niet helder zijn. Transitie is daarom altijd onzeker en nooit voor alle betrokkenen fijn. In een transitie worden bestaande activiteiten afgebouwd, omgebouwd en nieuwe activiteiten komen op. In de transitieliteratuur wordt dat benoemd als drie processen: *afbouw*, *ombouw* en *opbouw* die elk een onderdeel van de transitie vormen.<sup>1</sup> Bij afbouw gaat het om het afbouwen van en uiteindelijk stoppen met bepaalde activiteiten, in dit geval de productie en het gebruik van fossiele brandstoffen. Ombouw gaat het om aanpassen van bestaande systemen aan nieuwe modaliteiten, bijvoorbeeld door modellen voor bedrijfsvoering zodanig aan te passen dat ze volledig duurzaam kunnen plaatsvinden. De activiteiten kunnen dan doorgaan, maar ze vinden plaats conform de beginselen van het nieuwe systeem. Bij opbouw gaat het om de opkomst van nieuwe vormen, systemen en alles wat daarvoor nodig is. Zonder opkomst van het nieuwe systeem hebben afbouw en ombouw niet veel zin. Uiteindelijk is er een nieuw systeem nodig, dat het bestaande vervangt en ook ‘wegdrukt’. Dat zijn drie processen die voor transitie nodig zijn, die naast elkaar verlopen, maar die ook met elkaar botsen. Onderstaande figuur 1 laat dat zien: het bestaande systeem wordt (van linksboven naar rechtsonder) afgebouwd en omgebouwd, terwijl het nieuwe systeem (van linksonder naar rechtsboven) komt en wordt uitgebouwd. Zo vindt vervanging plaats, maar niet zonder spanning.

*Figuur 1: de 'omgekeerde x-curve' van transitie<sup>2</sup>*



Voor sommige partijen betekent transitie immers de beëindiging van hun activiteiten, of kosten, hinder of waardevermindering. Transitiepijn is daarvoor inherent. Er zijn bij transitie altijd verliezers. Transitie komt daardoor nooit vanzelf tot stand. En in dit geval zit veel van de 'pijn' van de transitie juist bij partijen die krachtige posities in het bestaande systeem hebben. Partijen die in het bestaande systeem centraal staan stappen niet zomaar opzij; *afbouw* en *ombouw* is voor hen niet de voorkeurstrategie. Het *systeem-in-opbouw* is in een te zwakke positie om zelfstandig door te breken. Voor het brede publiek geldt in veel gevallen hetzelfde. Ze ondersteunen in abstractie misschien wel het idee van de energietransitie, maar ze hebben moeite met de alledaagse betekenis ervan. Ze zijn onzeker over de gevolgen voor henzelf, moeten keuzes maken voor alternatieven die ze nog niet kennen en die zelfs op korte termijn mogelijk duurder en 'storingsgevoeliger' zijn.

Dit alles betekent dat hoewel de energietransitie als beweging dus *maatschappelijk* is, deze zonder interventies en gerichte inzet van overheidssturing niet goed van de grond zal komen. De overheid kan de energietransitie niet 'overnemen', maar zal wel actief moeten zijn in het begeleiden en initiëren van de transitie.

## 1.2 De RES-aanpak: een nationaal platform voor een decentrale beweging

### Een mondiaal akkoord

De noodzaak tot overheidssturing om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren én de gevolgen van klimaatverandering te voorkomen, is mondiaal onderkend met de ondertekening van het *Klimaatakkoord van*

*Parijs*. Dit mondiale akkoord is in 2015 door 193 landen geschreven en later door 171 landen geratificeerd. Nederland is één van de ratificerende landen en ‘Parijs’ is hiermee het richtsnoer en het vastgelegde doel van de energietransitie. Om de in het akkoord vastgelegde ‘tweegraden-doelstelling’ te halen, is het noodzakelijk om mondiaal tussen 2060 en 2075 de uitstoot van broeikasgassen tot nul te reduceren.<sup>3</sup> Dit kan alleen wanneer in die periode fossiele brandstoffen worden uitgebannen en geheel worden vervangen door hernieuwbare energiebronnen. De ondertekenende landen hebben afgesproken om op nationaal niveau concrete reductiedoelstellingen op te stellen, die de uitfasering van broeikasgassen mogelijk maakt.<sup>4</sup>

### **Omgezet in Nederlandse doelen**

Het Klimaatakkoord is in Nederland het vehikel om tot planning en realisatie van de ambities van ‘Parijs’ te komen. In het Klimaatakkoord, dat tot stand kwam in een interactief proces van de overheid en maatschappelijke partijen, staan de Nederlandse klimaatafspraken beschreven. De markt is opgedeeld in vijf sectoren, te weten: Gebouwde omgeving, Landbouw, Elektriciteit, Industrie, en Mobiliteit. Per sector zijn de partijen uitgenodigd die een concrete bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de klimaatdoelen voor de komende 10 jaar en de jaren daarna.<sup>5</sup>

Dit beleid is wettelijk verankerd in de Klimaatwet van 2019. Hierin zijn de concrete reductiemaatregelen- en doelstellingen wettelijk vastgelegd. De wet schept het wettelijke kader voor het ontwikkelen van beleid om de mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat te beperken.<sup>6</sup> Inhoudelijk wordt daarbij steeds gekoerst op het in Klimaatakkoord van 2019 en de Klimaatwet van 2019 beschreven pad: het reduceren van 95% van de totale Nederlandse broeikasgasuitstoot in 2050 ten opzichte van 1990 en een volledige CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. Om deze doelen te halen, wordt 2030 aangehouden als belangrijk tussendoel, met als mijlpaal een afname van tenminste 49% broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990.<sup>7</sup> In het klimaatakkoord is dit vertaald naar doelen, waaronder het vergroten van het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Hiervoor is de ambitie geformuleerd om in 2030 49 TWh hernieuwbare energie op zee op te wekken en 35 TWh grootschalige energieopwekking op land.<sup>8</sup> De RES vertrekt vanuit deze laatste doelstelling voor de energieopwekking op land.

### **Te realiseren in regionale verbanden**

Het realiseren van deze doelstellingen is een majeure opgave, die zoals gezegd grote maatschappelijke gevolgen heeft. Daarom is in het Klimaatakkoord expliciet opgenomen dat de nadere uitwerking van de plannen voor de sectoren Elektriciteit en Gebouwde Omgeving in samenwerking met een



variëteit van decentrale overheden en maatschappelijke partijen wordt opgepakt. Hierbij hebben de bestuurlijke partners op nationaal niveau (het Rijk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UVW)) gekozen voor een regionale aanpak, waarbij Nederland is ingedeeld in 30 regio's. In elke regio moeten decentrale overheden (gemeenten, waterschap en provincie) met elkaar en met de markt en samenleving komen tot gedragen afspraken over de impact van de transitie op de maatschappij en de leefomgeving. Zo krijgt het nationale energietransitiebeleid vorm in dertig regionale aanpakken van de transitie aldaar. Elke regio kan deze in het eigen proces nader vormgeven. Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NP RES) is vanuit de nationale koepels van decentrale overheden (VNG, IPO en UVW) en het Rijk opgericht om deze decentrale beweging te ondersteunen. Het is een nationaal programma om de dertig regionale transitie-aanpakken te helpen en deze als geheel samen te brengen tot een adequate invulling van de in het Klimaatakkoord afgesproken doelen. Naast het samenbrengen van regio's en verbinden van partijen agendeert het Nationaal Programma gedeelde knelpunten en belemmeringen die doelbereik in de weg staan bij relevante partijen en signaleert ze koppelkansen in andere domeinen die de energietransitie die kansrijk zijn.

De dertig energieregio's richten hun eigen proces in en doorlopen zo hun eigen inhoudelijke oplossingen, maar doen dat wel binnen de doelstellingen van het Klimaatakkoord. Samen moeten de dertig Regionale Energiestrategieën 'optellen' tot de duurzame energieopwekkingsdoelstelling van 2030: 35 TWh hernieuwbaar opgewekte elektriciteit. Waarbij het moet passen in de ruimte, passen op het net tegen aanvaardbare kosten met maatschappelijk en politiek draagvlak in de regio. Als de dertig individuele RES'en in hun optelling (doorgerekend door het PBL) niet tot deze doelstelling komen, dan vindt nader gesprek plaats. Uiteindelijk kan daar ook top-down sturing plaatsvinden. Het Rijk kan aanwijzen naar de provincie en provincies kunnen aanwijzen naar gemeenten via ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Tegelijkertijd is de nadrukkelijke ambitie van de betrokkenen om juist het idee van de regionale beweging vast te houden en langs die weg tot verdeling en aanscherping te komen; top-down interventies brengen het risico met zich mee dat ze het inmiddels opgebouwde regionale proces doorkruisen. Daarom hebben de landelijke koepels van decentrale overheden de verantwoordelijkheid op zich genomen om in eerste instantie bestuurlijk te interveniëren om tot 35 TWh te komen; daarmee proberen ze de kwestie van coördinatie vanuit de geest van het regionale proces op te pakken.

### **Ondersteund door een nationaal programma**

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

### **Een keuze uit noodzaak én kracht**

Deze ingrijpende en gewaagde keuze komt voort uit twee soorten argumenten: één meer negatief (*noodzaak*), en één meer positief (*kracht*). Het argument van noodzaak is de ervaring dat het in de Nederlandse context van macht en tegenmacht niet goed mogelijk is om top-down plannen door te voeren. Zonder aandacht voor lokale verschillen lukt het niet om plannen tijdig te realiseren. Zonder rol voor lokale belangen is er geen beweging. Daarnaast is er een argument van kracht. Lokale inbreng kan leiden tot passende, ambitieuze en vernieuwende oplossingen, die veel rijker zijn dan wat op centraal niveau te bedenken- en te bereiken zou zijn. En tot oplossingen die veel beter geïntegreerd met andere specifieke lokale uitdagingen en verbindingen tussen opgaven en oplossingen die regionaal specifieke kansen bieden.<sup>9</sup> Lokale partijen weten als geen ander waar de lokale ruimte zit en waar (meekoppel-)kansen liggen. Welke belangen gekoppeld kunnen worden om tot draagkrachtige coalities te komen en wat lokale voorkeuren zijn die tot versnelling leiden. Kennis van de lokale complexiteit vereist directe interactie met het lokale systeem. Dat gaat over 'nu', maar ook over de lokale geschiedenis: eerdere ervaringen en dynamiek in de ontwikkeling van lokale verhoudingen. Dat zijn mogelijk '*drivers*' voor lokale energie voor de energietransitie. Een expliciete rol voor deze lokale dynamiek kan tot méér beweging leiden. Zo is de keuze voor de regionale invulling van de nationale doelstellingen er één uit noodzaak, vanuit de afweging dat lokale variëteit en directe betrokkenheid uiteindelijk leidt tot in de praktijk ook realiseerbare gedragen oplossingen.

### 1.3 Gedeelde taal voor sturing

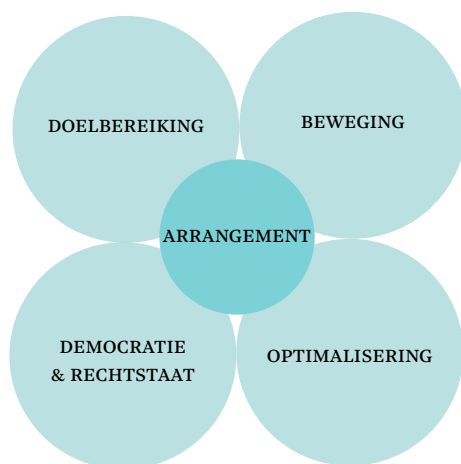
Om de energietransitie in goede banen te leiden is overheidssturing nodig. Inmiddels is er met de RES-aanpak een ambitieus programma op- en ingezet om deze sturing langs regionale lijnen in te vullen en tot een nationaal 'dekkende' aanpak te brengen. Dit RES-proces is volop gaande en dit essay valt middenin dat proces. De bedoeling van deze tekst is om met een *tussen-tijdse reflectie* bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het proces. In deze inleiding hebben we langs verschillende lijnen laten zien dat de aanpak van de energietransitie voor ambigüiteit en onzekerheid zorgt. Onzekerheid en ambigüiteit zijn niet hetzelfde.<sup>10</sup> *Onzekerheid* gaat om een tekort aan informatie wat leidt tot 'niet weten'. Ambigüiteit duidt op een overschot aan mogelijke betekenissen.<sup>11</sup> Onzekerheid kan worden opgelost door nader onderzoek te doen, meer informatie te verzamelen en 'het probleem beter te verkennen'. Bij ambigüiteit werkt dat anders. Hier zijn de antwoorden en oplossingen niet in de informatie te vinden, maar moeten partijen er gedeelde betekenis over ontwikkelen. Alleen door een gezamenlijk en gedeeld beeld te ontwikkelen, kunnen ze helderheid bieden en de ambigüiteit tijdelijk oplossen. Informatie en kennis spelen daarin een rol, maar niet als centrale oplossing maar als één van de objecten van betekenisgeving. Dat vereist dus geen onderzoek, maar een scherp gesprek, met gedeelde taal en concepten om tot gedeelde betekenis te komen.

In de RES-aanpak is onzekerheid, maar vooral *ambigüiteit* onvermijdelijk. Het is inherent aan de aard van het vraagstuk en de gekozen aanpak. Inhoudelijk is de energietransitie een ambigue opgave, waarbij vooraf niet goed bekend is naar welke toekomst en welke nieuwe modaliteiten en omstandigheden wordt toegewerkt. Nader onderzoek en analyse voorziet maar beperkt in de oplossing voor dat probleem, omdat het energiesysteem complex is en daarmee inherent onvoorspelbaar en onkenbaar. Datzelfde geldt voor het arrangement (de RES) zelf. Ook hier is veel ambigü. In de onderlinge verhoudingen en relaties tussen betrokken partijen, die in deze samenstelling en rondom dit onderwerp nog maar weinig onderlinge ervaring hebben opgedaan. En er schuilt veel ambigüiteit in de manier van werken, die nieuw is en bewust gaandeweg pas nadere invulling krijgt. Al doende leren is in de RES een bewuste keuze geweest, die als keerzijde zorgt voor ambigüiteit over hoe het proces zich verder zal ontwikkelen. Zo is er bijvoorbeeld niet definitief afgesproken hoe het RES-proces verder gaat na de fase die nu in volle gang is. Dat zijn kwesties die gaandeweg nader worden uitgewerkt en van oplossingen voorzien.

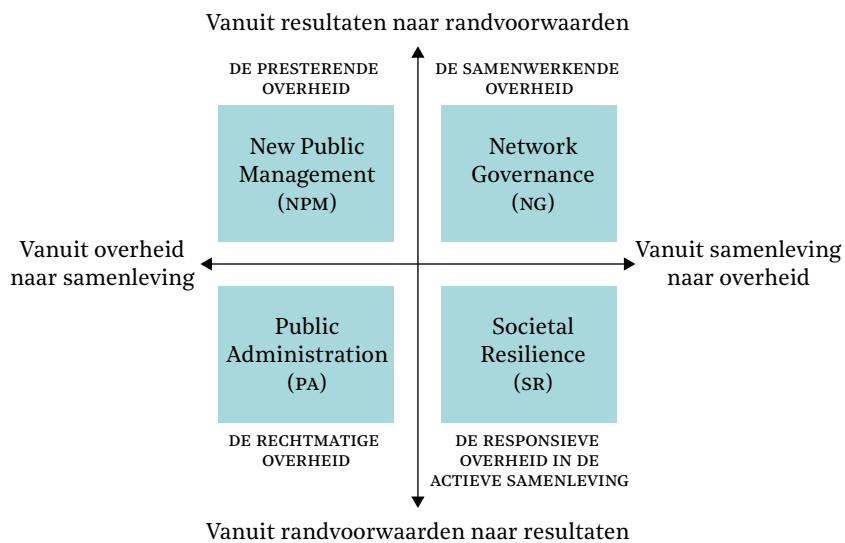
Ambigüiteit kan alleen worden ‘opgelost’ door interactie over gedeelde betekenisgeving. Die oplossing is per definitie tijdelijk en vereist voortdurend onderhoud: zijn de betekenissen nog gedeeld en zijn er geen veranderingen opgetreden die om nadere duiding en betekenisgeving vragen? Dergelijke interactie vereist gedeelde taal voor betrokkenen om scherp met elkaar te kunnen spreken over welke uitdagingen ze zien, hoe ze de gekozen aanpak precies interpreteren en welke volgende stappen ze precies willen zetten. Ambigüiteit oplossen vereist eerst het expliciteren en ‘scherp’ maken van de verschillen in betekenissen, om vervolgens tot meer gedeelde betekenis te kunnen komen. In dat gesprek komen per definitie verschillen op tafel. Bij de energietransitie komen onvermijdelijk waardenspanningen en dilemma’s op. Door er over te spreken verdwijnen de dilemma’s niet, maar is het wel mogelijk om ze meer precies te duiden en van daaruit ook meer gericht en expliciet tot strategieën te komen om met de dilemma’s om te gaan. Dat zijn uiteindelijk inhoudelijke en vaak ook politieke gesprekken, die *gedeelde taal* vereisen om dat gesprek goed te kunnen voeren. Dit essay poogt voor dat gesprek de gedeelde taal aan te reiken, om zo tot gedeelde betekenissen te komen.

Allereerst reiken we taal aan voor het gesprek over **wat** de RES’en precies proberen te bereiken en welke verschillende elementen van een ‘goede transitie’ daarbij met elkaar moeten worden verenigd (figuur 2, *links*). Daarnaast bieden we taal aan voor **hoe** in het RES-proces keuzes worden gemaakt (figuur 3, *rechts*). Deze beide schema’s zijn toepasbaar in het gesprek *binnen regio’s, tussen regio’s, en tussen nationaal en regio’s*.

**Figuur 2: elementen in het wat**



**Figuur 3: perspectieven voor het hoe**



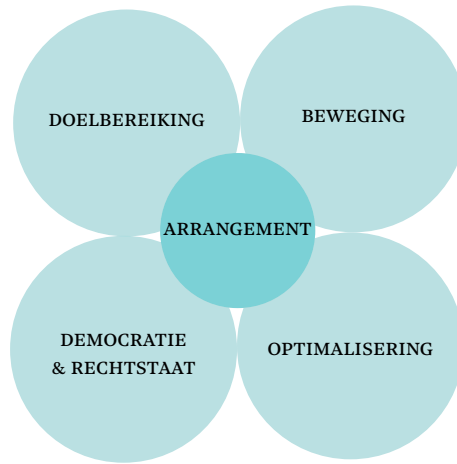
We hopen dat dit essay bestuurders en andere betrokkenen helpt om te midden van de inherente spanningen en dilemma's van de energietransitie, strategische keuzes te maken.

## 2. **Wat: vier eisen aan een ‘goede’ RES-opbrengst**

Sturing is altijd een doelgerichte activiteit: het is een poging om iets te bereiken.<sup>12</sup> In het geval van de energietransitie lijkt dat *vanzelfsprekend* en bovendien nog in het Klimaatakkoord bepaald. Namelijk, het realiseren van de tweegradendoelstelling, in het bijzonder door het overstappen naar emissievrije energie- en warmtebronnen. Tegelijkertijd is het ingewikkelder dan dat. Bij de energietransitie gaat het niet alleen om het bereiken van het in het Klimaatakkoord genoemde doel, maar zijn er ook andere vereisten van belang. Wij zien er vier: *doelbereiking, optimalisatie, beweging en democratie & rechtstaat*.

Geen van die vereisten is het ‘helemaal’ en ze kunnen ook nooit allemaal tegelijk. Dus doelbereiking en optimalisering moeten gepaard gaan met cruciale elementen van de democratie en rechtstaat. Maar borging van democratie en rechtstaat staat ook niet los van de noodzaak tot doelbereiking en optimalisering. Vroege beweging kan ‘suboptimaal’ zijn, maar wel zorgen voor steun en betrokkenheid. En andersom, een optimaal ontworpen transitie kan democratisch en rechtstatelijk verankerd zijn, maar niet zorgen voor beweging in de samenleving. Er is dan een technisch pad, maar de onderliggende maatschappelijke beweging ontbreekt. Daarom is transitiesturing en coördinatie altijd *balanceerkunst*. Elk van de vier elementen moet in zekere mate ‘vooruit’, op het pad van de transitie (dus opbouw, ombouw én afbouw). Dat maakt een transitie lastig. De balans tussen de elementen is in een ‘milde transitie’ al lastig te bewaken, maar in een volledige transitie is dat helemaal lastig. We zullen elk van de vier vereisten hier kort bespreken en illustreren aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk van de RES'en.

***Figuur 4: vier elementen voor sturing en coördinatie van de energietransitie.***



## **2.1 Doelbereiking**

Ten eerste is er het vraagstuk van doelbereiking. Lukt het om met de sturing en coördinatie de voor de transitie gestelde doelen te bereiken? In dit geval zijn de doelstellingen vastgelegd in het aan het Akkoord van Parijs verbonden Klimaatakkoord. Het ijkpunt voor doelbereiking in het RES-proces is in de regel het Klimaatakkoord. Lukt het om met een bepaald arrangement het realiseren van deze doelen dichterbij en meer waarschijnlijk te maken, méér dan zonder het arrangement te verwachten was? Daarmee lijkt doelbereiking een eenduidige categorie te zijn.

Bij de latere uitwerking van de arrangementen zullen we zien dat de manier waarop partijen met doelen omgaan, en wat doelen precies betekenen, sterk verschilt per sturingsperspectief (de *hoe*-vraag). Wanneer is een doel bereikt? Is dat wanneer de genoemde waarde (35 TWh) is behaald? Of telt het ook als de partijen er hard naar op weg zijn en in de goede richting bewegen? Of telt het als de partijen *zelf* het gevoel hebben dat het doel bereikt is of wordt? Hoe zit het met opbrengsten die niet als doel zijn benoemd, maar wel waardevol blijken? Hoe telt tegenwind mee die zich onderweg voordoet, maar die bij de oorspronkelijke doelstellingen niet was meegenomen? Is het mogelijk om doelen onderweg bij te stellen? Wie bepalen dat? Wie houdt toezicht op de doelen? Wie meet? Dat zijn allemaal vragen *rondom* doelbereiking, die zoals we zullen zien in verschillende arrangementen andere invullingen en antwoorden krijgen. Doelbereiking is dus één van de elementen waarop een arrangement moet 'presteren', maar het is ook een

element dat op heel verschillende manieren ingevuld en 'geladen' kan worden. Vanuit de verschillende perspectieven op sturing krijgt doelbereiking een andere invulling.

Doelbereiking krijgt in alle regio's veel aandacht omdat het bod in de concept-RES wordt geformuleerd in de hoeveelheid terra wattuur (TWh) die de regio bijdraagt aan de landelijke doelstelling. Dit getal is meetbaar en vergelijkbaar, en leidt in de regio's tot aandacht voor het gekwantificeerd doelbereik.

In het formuleren van het bod zien we twee strategieën. Een deel van de regio's formuleert een ambitieus bod gebaseerd op contouren van de plannen waarmee invulling wordt gegeven aan dit bod. Dit geldt bijvoorbeeld voor de RES Noord- en Midden Limburg. Hier is al bij de startnotitie een bod van 1,2 TWh neergelegd. Voor de realisatie hiervan is de restopgave berekend en zijn hiervoor scenario's uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een globaal beeld: *“dit noemen we potentiegebieden”* waarvoor uitwerking in de RES 1.0 plaatsvindt. In de regio's die deze strategie volgen, wordt het ambitieuze bod actief gecommuniceerd. Zo gaat het bod rondzingen in de politiek en in de media, en wordt het bepalend in de concretisering van de plannen; een concretisering die dus nog wel plaats moet vinden. Redenen om zo met doelbereiking om te gaan is bijvoorbeeld om zo te *“voorkomen dat partijen achterover gaan leunen”*.

Andere regio's formuleren vanuit concrete (pijplijn)plannen een minimum bod. Zo is in de RES Fryslân gekeken welke plannen al specifiek zijn uitgewerkt, inclusief de locatie. Deze plannen, waarvan het merendeel pijplijnprojecten, zijn opgeteld tot een bod van 2,3 TWh. Hierbij geeft de regio aan: *“Misschien is er draagvlak voor meer energieproductie in Fryslân dan nu in deze Concept RES is weergegeven. Of dat zo is, onderzoeken we in het proces richting de RES 1.0”*.<sup>13</sup> Regio's die vanuit deze strategie werken, willen hiermee een concreet en gefundeerd bod doen: *“het zijn reële projecten en geen ambities waar eerst draagvlak voor gecreëerd moet worden”* en *“met het detailniveau zien we de echte mogelijkheden en draagkracht”*. Tegelijkertijd moet in deze regio's op weg naar de RES 1.0 het gesprek over de ambities nog plaats gaan vinden.

## 2.2 Optimalisering

Ten tweede is er het element van *optimalisering*. Dit is de vraag of de combinatie van de in de delen gekozen aanpak ook op het niveau van bijvoorbeeld het elektriciteitsnet optimaal is? Dat gaat om economische optimalisering,



maar ook om optimalisering in termen van de combinatie van modaliteiten, benutting van technische infrastructuur, prioritering in de tijd en optimalisering van bijvoorbeeld ruimtegebruik en ruimtebeslag. Het centrale idee hier: dat er allerlei paden mogelijk zijn om tot de benoemde doelen te komen. Binnen de paden zijn allerlei keuzes te maken die het pad als geheel meer of minder optimaal kunnen maken. Zo is decentrale energieopwekking op verspreide locaties relatief suboptimaal ten opzichte van grote geconcentreerde locaties met hoge energieopbrengst: het kost veel investeringen per eenheid opgewekte energie, het neemt veel ruimte in, het vereist zware investeringen in infrastructuur en dat staat in geen verhouding tot snelle en grote klappen van centrale energieopwekking door bijvoorbeeld grote windparken op zee. De keuze in veel RES'en voor de opwekking relatief veel zon in plaats van wind leidt tot relatief hogere collectieve kosten. Het is niet het economisch en technologisch meest voordelige scenario, maar kan juist vanuit maatschappelijk draagvlak of landschappelijke kwaliteit wenselijk zijn.

Optimalisering is ook een kwestie tussen regio's. Het energiesysteem moet ook op het systeemniveau – als geheel – in balans zijn en het bewaken van die balans kost veel inzet en investeringen. Voor die balans in het geheel zijn keuzes in de delen sterk bepalend. De keuzes in het ene deel zijn medebepalend voor de mogelijkheden en beperkingen van andere delen en van de kosten en haalbaarheid van het systeem als geheel. Zo is het voor de netbeheerder bijvoorbeeld meer optimaal om in een gecontroleerde sequentie tot uitbreidingen van het net te komen. Dus eerst hier, dan pas daar. Nu dit en later dat. Vanuit de gedachte van optimalisering van de inzet van middelen zijn dat effectieve stappen. Tegelijkertijd kunnen ze vanuit draagvlak en maatschappelijke steun problematisch zijn.

Ook optimalisering lijkt een heldere term, maar het is een politieke kwestie: wat is immers de norm voor optimaliteit? Is dat 'economisch meest voordeling', best te realiseren, 'haalbaar' en op welk niveau wordt optimaliteit afgemeten? Wat vanuit het geheel van het energiesysteem optimaal is, is dat voor individuele delen mogelijk niet. En het energiesysteem staat ook weer in verbinding met andere transities en andere systemen, zoals bijvoorbeeld het warmtesysteem. Optimalisering is daarom in een collectief actie probleem altijd een omstreden begrip: de optimale conditie van de één heeft vaak een prijs voor de ander.

Technische en economische optimaliteit zijn bovendien geen neutrale begrippen. Optimaliteit is een berekening, waartoe waarden moeten worden toegekend aan de kernvariabelen van een optie. Van bestaande modaliteiten en technologieën zijn die waarden bekend, maar van toekomstige niet. Hoe komen die in de berekeningen terug? Hoe weegt innovatie

mee? Zo kan een verwijzing naar optimalisering in transities ook een instrument zijn om belangenstrijd mee te voeren. Bijvoorbeeld door de bekende en telbare opbrengsten van bestaande technologieën af te zetten tegen niet te kwantificeren, en daardoor niet mee te rekenen, baten van nieuwe modaliteiten, waarvan de kosten wel worden meegeteld omdat die wel bekend zijn.

Optimalisering is in transitieprocessen ook om een andere reden omstreden. Het suggereert de mogelijkheid om te voorzien hoe het systeem zich zal ontwikkelen en van daaruit het optimale pad naar de optimale conditie te bepalen. Dat vereist een mate van voorspelbaarheid en kenbaarheid die in de inherente complexiteit van transities bijna per definitie onmogelijk is. Wat omwille van optimalisering vaak gebeurt is dat complexiteit wordt gereduceerd tot de wél te modelleren variabelen en systeemeigenschappen. Van daaruit wordt vervolgens het optimale pad uitgezet. Dat doet geen recht aan de complexiteit van transitieprocessen, die zich overigens retrospectief ook altijd veel intenser voordoet dan de modellen vooraf aangaven. Technische of economische modellering, gebruikt om optimalisering langjarig vooruit te plannen, legt nadruk op te kwantificeren en nu bekende elementen in een systeem. Die vorm van reductionisme zorgt voor de mogelijkheid van modellering en berekening, maar is tevens een politieke (want preferentie voor bepaalde indicatoren en technieken) en simplificerende activiteit.

Optimaliseren vindt op verschillende manieren plaats. De meest dominante en opvallende vorm is het optimaliseren van de huidige oplossingsstrategie. Anders gezegd, in de regio wordt de huidige strategie van verduurzaming – gericht op windenergie op reeds aangewezen locaties en locaties met draagvlak, en het inpassen van zonne-energie – voortgezet. Interessant voorbeeld is de RES Foodvalley, waar bij aanvang de oplossingsruimte expliciet is vergroot. Er is gekozen voor een ‘Mutual Gains Approach’, hiermee *“wordt gezocht naar meekoppelende belangen en aanvullende stakeholders om daarmee het aantal oplossingen groter te maken”*.<sup>14</sup> Na verschillende onderzoeken en gesprekken vanuit de ‘Mutual Gains Approach’, wordt uiteindelijk toch gekozen voor pijplijnprojecten, inpassing van zonne-energie, aangevuld met zoeklocaties. Een drieslag die we overigens in veel regio’s terug zien komen. Terugkijkend op de aanpak, vertellen respondenten *“het werkt goed om vanuit gelijkwaardigheid te werken, maar het heeft nog minder tot meerwaarde in de voorstellen geleid”*. Dus ook in regio’s waar gezocht is naar wezenlijk andere strategieën binnen de afgebakende RES-opdracht (zoals Foodvalley), zien we een optimalisering van de huidige oplossingsstrategie ontstaan. →



Een vorm van optimaliseren waar veel mee wordt geworsteld, is het regionale schaalniveau. In de regio's is een brede erkenning dat afstemming tussen gemeenten nodig is. Zo hebben gemeenten met een lager inwoneraantal vaak meer ruimte om windmolens of zonneparken aan te leggen, maar voorzien zij hiermee in de energiebehoefte van naastgelegen grotere gemeenten? Een ander dilemma is dat het plaatsen van windmolens aan de randen van de gemeentegrenzen vaak de meest ideale optie is voor gemeenten. Alleen voor het totale plaatje is het niet ideaal als alle gemeenten dit doen, omdat de leefbaarheid van deze grensgebieden dan flink afneemt. Dergelijke dilemma's spelen in alle regio's. Een vaak gekozen oplossing is om in de samenwerking eerst te kijken naar waar in de projecten wel overeenstemming bereikt kan worden en waar de optimale oplossing weinig negatieve consequenties heeft voor andere partijen. Er wordt dan niet gezocht naar compromissen, maar naar consensus. Een voordeel van deze benadering is dat het boeken van gezamenlijke successen de samenwerking helpt, doordat partijen enthousiast zijn over de samenwerking en zien dat er gezamenlijk doelen worden bereikt. Een consequentie hiervan is dat de moeilijke gesprekken naar achter worden geschoven. Zo kan het zijn dat doelen voor 2030 op deze manier wel worden gehaald, maar de doelen voor 2050 alsnog moeilijk te realiseren blijken. Bij optimalisering is zodoende ook altijd de vraag aan de orde op welke termijn we kijken.

Tot slot is de vraag bij de optimalisatie in relatie tot het energienetwerk op welke locaties duurzame opwek optimaal past in de energie-infrastructuur? Deze vraag wordt in veel RES'en geagendeerd als aandachtspunt bij de uitwerking van plannen. In het opstellen van de energiestrategie speelt deze optimalisatie nog geen rol, wel zitten in alle regio's de netbeheerders aan tafel. In sommige regio's is de concept RES doorgerekend in relatie tot de huidige energie-infrastructuur. Zo concludeert Liander over de RES Noord-Holland Noord: *“Op basis van het aanbod van de concept-RES wordt geconcludeerd dat deze niet past qua capaciteitsvraag op het huidige elektriciteitsnet”*.<sup>15</sup> En Enexis geeft voor Noord- en Midden Limburg een concrete aanbeveling wat betreft de scenario's voor de opwek van energie: *“het clusteren van grootschalige opwekking, zoals voorgesteld in scenario 1, is vanuit netwerkperspectief het meest gunstige”*.<sup>16</sup>

### 2.3 Democratie & Rechtstaat

Ten derde is er het vraagstuk van het democratisch proces en de rechtstatelijke inbedding. In energietransitie vindt per definitie politieke verdeling plaats en het RES-proces is daarop geen uitzondering. In de RES wordt winst en verlies toegedeeld. Dat kan economisch verlies zijn, maar

ook verlies aan uitzicht, welzijn, kwaliteit of andere door mensen gewaardeerde waarden. Dat geldt binnen individuele RES'en, maar net zo goed tussen RES'en. Het toedelen van winst en verlies is per definitie politiek en vindt in de Nederlandse traditie in een democratisch gelegitimeerd proces plaats én binnen de randen en kaders van de rechtstaat. Dat voegt een extra dimensie toe aan de elementen van doelbereiking en optimalisering, die overigens in meer autoritaire of ondemocratische regimes minder speelt. Daar kunnen op basis van economische en technische afwegingen besluiten worden genomen, met technocratisch argumenten en afwegingsprocessen. In Nederland zijn dat altijd politieke en rechtstatelijke vragen, waarbij besluiten en bevoegdheden altijd zijn begrensd door *checks* en *balances*.

Zo geformuleerd zijn democratie en rechtstaat waarden die boven elke discussie verheven zijn. Er zijn, op activistische geluiden na, weinig mensen binnen het RES-proces die actief betogen dat de democratie en rechtstaat omwille van de energietransitie buiten werking moeten worden geplaatst. De democratie en rechtstaat staan in Nederland niet als principe onder druk. Maar tegelijkertijd staan ze in de pragmatiek van alledag wel vaak in de weg. De planning en bouw van een nieuw hoogspanningsnet is door een uitgebreid speelveld van wettelijke procedures, en allerlei vormen van vooronderzoek, bewijslast, inzage en mogelijkheden voor beroep en bezwaar, een arbeidsintensieve en langdurige zaak. De suggestie is dan al snel om die 'beperkingen' te reduceren. De keuze voor bepaalde technische toepassingen of ruimtelijke aanpassingen worden beperkt door politieke voorkeuren die soms een andere dan ruimtelijke of economische rationaliteit volgen. En bestuurders die graag 'vooruit' willen en tempo willen maken, kunnen dat nooit sneller en verdergaand doen dan hun gemeenteraden hen toelaten.

Deze spanning zien we in veel RES'en terug en vormt een bron van kritiek van staatsrechtgeleerden. Die waarschuwen voor de scheve verhoudingen die via de RES – en andere regionale samenwerkingen – ontstaat in de verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Zo voltrekt het RES-proces zich grotendeels buiten het directe zicht van gemeenteraden, onder aanvoering van de uitvoerende macht van gemeenten, meestal wethouders. Dat zorgt voor daadkracht en beweging, maar met als relativerend vooruitzicht dat 'straks' de gemeenteraden nog een rol hebben. Dat zorgt voor onzekerheid, mogelijk tijdverlies, en wellicht ook suboptimale oplossingen. Dat zit pragmatisch in de weg, maar is principiële natuurlijk volstrekt noodzakelijk.

Zo is er in transitieprocessen veel spanning tussen gewortelde principes van de rechtstaat en de pragmatiek van de transitie, die soms een 'daadkrachtige uitvoerende macht' vereist. Dat geldt niet alleen voor de betrokken overheden,

maar ook voor maatschappelijke partijen. Voor maatschappelijke initiatiefnemers die als ‘koploper’ in de energietransitie vinden dat ze buiten de regels om extra ruimte moeten krijgen. En het geldt ook voor kritische groepen, die vinden dat de energietransitie onzinnig is en zich succesvol via politieke partijen tot een krachtige stem in het politieke en democratische proces tegen de transitie weten te mobiliseren. Dat zijn problematische én cruciale elementen van een goede aanpak van de energietransitie. Een arrangement voor sturing en coördinatie moet dat proces kunnen ondersteunen. Het moet recht doen aan de vereiste van macht en tegenmacht, die kenmerkend is voor een goed functionerende democratie en rechtstaat.

Ingewikkelder wordt het nog als we daar de waarde van *participatieve democratie* aan toevoegen. Hier benoemen we democratie nadrukkelijk als de representatieve democratie, waarin de daarvoor gevestigde instituties dienen als kader voor het democratisch proces. Maar in de RES-proces is expliciet het belang van participatie en maatschappelijke betrokkenheid opgenomen. Hoe verhoudt dat zich tot de representatieve democratie, wanneer de uitkomsten van maatschappelijke participatieprocessen knellen met het reguliere democratie proces in representatieve organen? Veel RES'en hebben veel inspanning geleverd in participatieve processen, waarbij bewust is gekeken naar vormen van representatie door middel van participatie; dergelijke inspanningen concurreren in zekere mate met de processen in raden, algemeen bestuur van de waterschappen en staten. Kan een gemeenteraad nog terug, als er duizenden mensen hebben geparticipeerd in bijeenkomsten en online-consultaties en er eindelijk een akkoord bereikt is? In formele termen is het antwoord op die vraag altijd ‘ja’, maar in de praktijk is het de vraag.

Ook voor deze waarde geldt dat afhankelijk van het gekozen sturingsperspectief de invulling ervan zal verschillen. Wie vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid kijkt ziet waarschijnlijk een andere rol en status van rechtstatelijk principes als iemand die vanuit maatschappelijke veerkracht of New Public Management kijkt.

In alle regio's wordt gepuzzeld met de democratische inbedding. Het RES-proces is een democratisch novum waarbij de spelregels nieuw zijn. Het samenwerkingsproces vindt vooral plaats *tussen* de besturen en maatschappelijke organisaties, terwijl tegelijkertijd veel aandacht is voor de democratische inbedding *binnen* de besturen en organisaties. De belangrijkste vorm van inbedding is dat alle startnotities en concept-RES'en zijn besproken in de dagelijkse besturen en in veel gevallen ook in de algemene besturen. De vraag aan de besturen is wel verschillend. →



Zo worden sommige algemene besturen gevraagd 'wensen en bedenkingen' te formuleren (o.a. Noord-Holland Noord). Andere besturen worden gevraagd 'in te stemmen' met het verzenden van de concept RES als basis voor de gesprekken op weg naar de RES 1.0 (o.a. Rotterdam-Den Haag en Foodvalley). En in weer andere regio's (o.a. Arnhem-Nijmegen en Fryslân) wordt de concept RES ter besluitvorming voorgelegd aan de besturen, maar wordt nog wel gekeken wat deze besluitvorming precies omvat.

Resultaten in termen van democratie en rechtstaat hebben twee dimensies: inbedding in verschillende type democratische processen en inbedding in democratische processen op verschillende niveaus. Deze dilemma's worden het best zichtbaar als we inzoomen op regionale voorbeelden. In Noord-Holland Noord is intensief ingezet op betrokkenheid van alle partijen. Er is een maatschappelijke adviesgroep waarin stakeholders meedenken over de RES en er zijn door de hele regio ateliers waarin iedereen mag meewerken aan de RES. In totaal hebben ongeveer 1.500 mensen meegedaan in 47 ateliers. Naar aanleiding van deze bijeenkomsten is er vanuit bewoners een alternatieve RES verschenen. Parallel aan en gevoed vanuit het participatieve proces, werken overheden voor hun sub-regio aan een voorstel. Vertegenwoordigers van de subregio's laten dit samenkomen in één regionale strategie. Zo is er zowel een open participatieproces (participatieve democratie), een adviesgroep (deliberatieve democratie) en een besluitvormingsproces (representatieve democratie). Maar hoe verhouden deze zich tot elkaar? In deze regio is ervoor gekozen om alle inbreng, zowel reacties vanuit algemene besturen als de alternatieve RES en reacties van de 1.500 participanten, op te nemen in een reactienota bij de concept RES.

Daarnaast worden RES'en ingebed op verschillende niveaus en ook dit is een balanceerkunst. Meerdere regio's hebben het lokaal eigenaarschap versterkt door te werken met subregio's, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Limburg. In deze regio zijn er al gemeenten die intensief samenwerken rond duurzaamheid. Daarom wordt ervoor gekozen primair te werken vanuit drie subregio's, de Westelijke Mijnstreek, Maastricht en Heuvelland, en Parkstad. Voor de regio's worden de resultaten samengevoegd tot een gezamenlijk resultaat met – in eigen woorden – *respect voor ieders sub-regio*. Tegelijkertijd heeft de provincie ruimtelijke regels gericht op bescherming van het Limburgse landschap. Dan kan er spanning ontstaan tussen de democratie op verschillende niveaus: welke zeggenschap hebben gemeenteraden over het voorstel in hun sub-regio en over het gezamenlijke resultaat waarin ook andere subregio's aan de orde komen? En hoe verhouden besluiten van Provinciale Staten zich tot de RES? In Zuid-Limburg is ervoor gekozen om ervoor te zorgen dat iedere overheid de RES bespreekt vanuit haar specifieke eigen mandaat en niet over de gehele concept RES.

## 2.4 Beweging

Ten vierde is er het element van maatschappelijke beweging. Hiermee geven we uitdrukking aan het verschijnsel dat de energietransitie een combinatie is van de opbouw, ombouw en afbouw van bepaalde structuren en systemen, maar dat het ook altijd gaat om het gebruik daarvan. Om gedrag, acceptatie, enthousiasme, steun, inzet en om bijbehorende maatschappelijke en culturele patronen. Dat is nadrukkelijk niet hetzelfde als de in het Klimaatakkoord opgenomen vereiste van 'participatie in het RES-proces'. Het gaat er om dat de RES zodanig is dat deze uiteindelijk ook door de lokale samenleving wordt gedragen. Of mensen ermee kunnen leven en zich er ook naar gaan gedragen. Dat gaat niet zozeer om het meepraten in een avond over windmolens, maar verandering van gedrag en 'normalisering'.

Het element van beweging is om twee redenen van belang. Deels heeft het te maken met maatschappelijke steun, in de zin van politiek draagvlak en beperking van verzet en weerstand via de kanalen die het juridisch systeem van rechtsbescherming daarvoor biedt. Maar het gaat, belangrijker nog, ook om het enthousiasme dat mensen ervaren om er 'all-in' voor te gaan en mee te doen. Om dingen te doen die economisch nog onzeker of nog niet-rationeel zijn, maar toch 'om te gaan', omdat het goed voelt. Of het opzijzetten van irrationele maar diepgevoelde bezwaren tegen nieuwe technieken. Niet vanuit directe angst voor het nieuwe, maar meer vanuit gewoonte en normalisering van het bestaande.

Denk aan de beweging naar elektrisch rijden: technisch vereist dat een laadinfrastructuur, maar het vereist meer nog dan dat een gedragsverandering en het vermogen van mensen om het beeld en het gedragspatroon van 'de pomp' los te laten en zich te verplaatsen in de stekker en het daarbij behorende gedragspatroon. Dat zijn neutraal bezien 'gewoon' twee systemen van werken, elk met heel eigen voor- en nadelen. Die voordelen en nadelen voelen voor mensen alleen heel anders, omdat het ene systeem het *gewone* en het andere systeem het *andere* is. De energietransitie kan niet zonder beweging op dit element. Niet in de laatste plaats, omdat maatschappelijke beweging ook allerlei opwekking en productie ondersteunt: mensen kunnen zelf heel veel doen om de energietransitie te realiseren, los van de structuren en systemen die vanuit een arrangement voor hen gebouwd kunnen worden. Bewegen gaat dus niet alleen om het meedoen in en met het nieuwe aanbod, maar ook om het zelf actief, voorop, sneller en enthousiaster vooruit bewegen op het aanbod en daarin zelf het voortouw nemen. En ook besparen is een belangrijke actie in de energietransitie, die alleen vanuit de samenleving zelf kan komen. De vraag 'komt er beweging in de energietransitie' is daarom geen afgeleide vraag van optimalisering of doelbereiking: het is een element op zichzelf.

Eén van de regio's waar echt ingezet wordt op de beweging is de Rotterdam - Den Haag. In deze regio zijn er meerdere gemeenten die zelf bezig zijn met de energietransitie en zijn er grote spelers, zoals de Rotterdamse haven en industrie, die duurzame initiatieven ontwikkelen. De grote omvang van de regio, met 2,3 miljoen inwoners verdeeld over 21 gemeenten, is reden geweest om te kijken hoe de verschillende initiatieven en ambities gecombineerd kunnen worden in een beweging. De focus ligt op het aanhaken van alle partijen op de beweging, stapsgewijs resultaten bereiken en deze resultaten bij laten dragen aan het onderlinge vertrouwen. Deze stapsgewijze aanpak vormt uiteindelijk een beweging op weg naar de grote doelen in het Klimaatakkoord. Of in de woorden van één van de betrokkenen, "*kleine overwinningen om de berg te kunnen beklimmen*". Een ander voorbeeld van een beweging zien we rond de RES Fryslân. Hier is een Friese Energiealliantie ingesteld en deze alliantie heeft als taak om, op basis van de concept RES, een voorzet te geven voor een uitvoeringsstrategie. Zo worden alle partijen gevraagd – variërend van overheden tot bedrijven, en van milieufederaties tot energiecoöperaties – welke projecten zij inzetten die eveneens een bijdrage leveren aan de gedeelde ambitie. Ook dit is een werkwijze die in potentie kan bijdrage aan beweging. De uiteindelijk invloed van de alliantie op de RES 1.0 zal medebepalend zijn of deze beweging ook kan ontstaan.



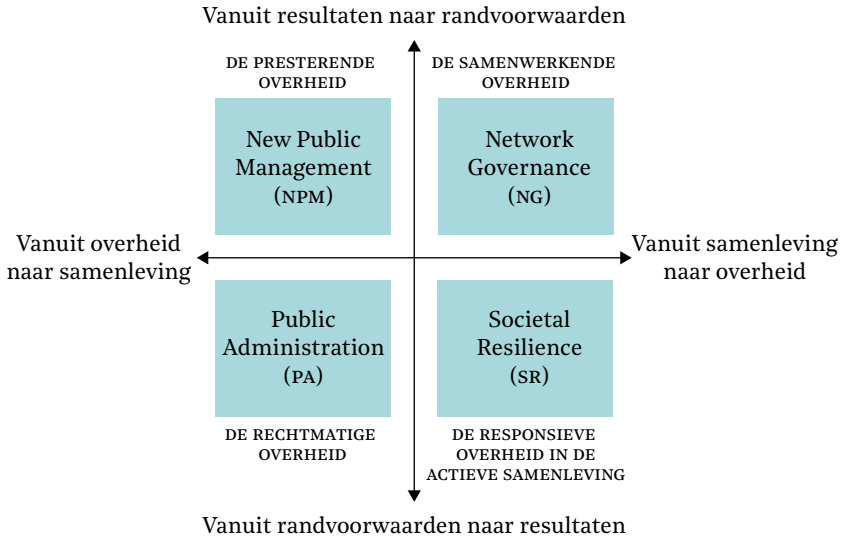
### 3. **Hoe: vier perspectieven op een goed RES-proces**

De sturing van de energietransitie en de inrichting van de RES'en kan op verschillende manieren invulling krijgen. Er is niet één ideale inrichting van overheidssturing, er zijn meerdere perspectieven mogelijk. Elk perspectief legt accenten op andere elementen van sturing en stelt andere inrichtingsprincipes centraal. Om deze verschillende inrichtingsprincipes precies te maken gebruiken we hier de vier perspectieven van overheidssturing, zoals benoemd door de NSOB.<sup>17</sup> Vanuit elk van de vier perspectieven ziet sturing er anders uit en maken betrokkenen andere keuzes en hebben ze andere voorkeuren. Bepaalde keuzes lijken vanuit één perspectief heel logisch, terwijl ze bezien vanuit een ander perspectief vreemd over komen. Daarom is het nuttig om scherpte te brengen in het perspectief op sturing dat eenieder in een samenwerking hanteert, als taal voor een gesprek over sturing.

Elk van vier perspectieven stelt *andere waarden voor goed bestuur* centraal. Links in het schema staan eigen waarden van de overheid zelf centraal: sturing is goed als de overheid zijn eigen regels, procedures en kaders volgt (linksonder), of zijn zelfbenoemde doelen en prestaties realiseert (linksboven). Dus ofwel *rechtmatigheid* (linksonder), ofwel *doelmatigheid* (linksboven). Rechts komt sturing meer in coproductie tot stand, wat ook betekent dat de waarden, kaders en 'regels' ook in coproductie tot stand komen; de waarden van de anderen en het samen gevormde geheel staan dan centraal. Rechtsboven maken partijen samen de afspraken over 'hoe het gaat' en 'wat er moet gebeuren'; het is dan goed en genoeg als partijen het goed en genoeg vinden. Rechtsonder is het 'goed' als partijen dat zelf vinden. Hier doet de samenleving het zelf, volgens eigen zelf gevormde patronen en verhoudingen. Geen regels in de formele zin van het woord, maar wel eigen waarden en vormen, die voor de betrokkenen net zo 'echt' en bindend zijn als een wet of regel van de overheid. Links in het schema is er hiërarchie in de verhouding tussen partijen: de ene partij verhoudt zich als bovengeslikte tot de anderen en legt de eigen waarden op aan de ander: anderen kunnen meedoen, maar dan moeten ze zich schikken en voegen naar de waarden van de 'organiserende partij'. Rechts in het schema zijn de verhoudingen nevengeschikt en bepalen partijen samen of ze meedoen in de samenwerking en welke waarden, regels en omgangsvormen daarin gelden (rechtsboven). Of partijen zijn samen, op hun eigen manier en met de eigen waarden als leidende principes, en anderen moeten zich daartoe verhouden (rechtsonder). Anderen kunnen meedoen, maar ze moeten zich dan verhouden tot de waarden die 'daar' gelden.

Als we deze beide elementen tegenover elkaar plaatsen ontstaat een kwadrantenmodel waarmee perspectieven op overheidssturing te ordenen zijn (zie figuur 5). We zullen elk van de vier perspectieven kort bespreken.

**Figuur 5: vier perspectieven op sturing**



### 3.1 Public Administration: de rechtmatige overheid (linksonder)

#### De rechtmatige overheid: Public Administration

Volgens de klassieke Public Administration-benadering is overheidssturing primair een zaak van toebedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Overheidssturing gaat primair om het borgen van rechtsbescherming, rechtszekerheid en zorgvuldigheid, als kaders van waaruit vervolgens beleidsrealisatie invulling krijgt. Zolang het goed en zorgvuldig geregeld is, is het goed. De organisatie van de overheid wordt gekarakteriseerd door een sterk juridisch georiënteerde interpretatie van sturing. Politieke ambities worden vertaald in wetten, regels, procedures, normen en de inzet van middelen, die vervolgens zorgen voor de bedoelde maatschappelijk effect. Interne procedures, regels en protocollen dragen er zorg voor dat de neutraliteit van de bureaucratie verankerd is. Recht en regelgeving garanderen de bescherming van de burger tegen de overheid. Transparantie van overheidshandelen is bedoeld voor democratische controle en het waarborgen van de rechtszekerheid. Politieke verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn nageleefd bij het nastreven van de vastgelegde doelen en of middelen rechtmatig besteed zijn.

Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen de kern van het overheidsoptreden. Zolang deze beginselen goed en zorgvuldig worden ingevuld vindt sturing ‘goed’ plaats.<sup>18</sup>

Vanuit het Public Administration-perspectief bezien, is een RES een juridische afspraak tussen bevoegde gezagen of anderszins vertegenwoordigende organen (bijvoorbeeld een ‘participatiemaatschappij’) over de manier waarop men een kwestie de komende periode wil aanpakken. De RES en het RES-proces zijn *goed* als de principes van dit perspectief goed geborgd zijn. Dus wanneer er sprake is van heldere politieke controle, de afspraken transparant zijn, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geborgd zijn en de procedure zorgvuldig is verlopen. Zo moet bijvoorbeeld helder zijn wat de status van de afspraken is en wat de precieze status van de betrokkenheid van partijen is. Daarnaast moet helder zijn op welk moment er op welke plaats politieke besluitvorming, politieke sturing en verantwoording plaatsvindt. De RES is goed als deze expliciet oog heeft voor de democratische controle en als de juridische en bestuurlijke status ervan helder is.

In de RES'en betekent dit perspectief een aantal dingen. Het RES-proces moet goed zijn ingebed in de reguliere processen en procedures van de democratie. Dus via de reguliere besluitvorming in het algemeen bestuur, maar ook goed ingepast in de bestaande wetgevingsprocessen. De RES'en hebben een groot ruimtelijk beslag en dat betekent dat er veel oog moet zijn voor de ruimtelijke procedures en afwegingen. De RES'en hebben grote verdelingseffecten en moeten daarom in de lokale democratie belegd zijn. Dat is altijd een cruciale waarde, maar vanuit dit perspectief is dit hét criterium voor goede sturing. De RES moet staatsrechtelijk, democratisch en procedureel goed belegd zijn; dat wil zeggen, op een manier die aansluit bij de reguliere procedures.

Voor de verschillende RES'en is de inbedding van de concept-RES in de lokale democratie één van de grote worstelingen. De energietransitie raakt aan democratische waarden, zoals inclusiviteit, rechtsgelijkheid en legitimiteit. De regio's hebben hun handen vol aan het vormgeven van de samenwerking (zie ook *network governance*) en ervaren daarbij “*een huis van Thorbecke dat wordt omgegooid*”. En het waarborgen van democratische waarden wordt toch vooral gezien als iets van de afzonderlijke besturen. Daarbij zien we dat de besturen wel degelijk worstelen met de politiek-bestuurlijke sturing in eigen huis ten opzichte van het samenwerken aan de RES. Zo hebben meerdere provincies ruimtelijke regels opgesteld. In Limburg heeft de provincie ruimtelijke regels vastgesteld over het behoud van het Limburgse (heuvel)landschap. En provincies Gelderland →



en Utrecht hebben regels over het beschermen van natuurgebieden, waardoor wind- en zonne-energie hier niet mogelijk is. Ook zijn in coalitieakkoorden op provinciaal en gemeentelijk niveau afspraken gemaakt. In het 'Huis van Thorbecke' met een politiek primaat, vormen ruimtelijke regels en vastgestelde ambities een belangrijk vertrekpunt. Maar wat betekent dit voor een proces waarin samengewerkt wordt aan een strategie? In de RES'en wordt hier verschillend mee omgegaan. Zo wordt in Fryslân het beleid als uitgangspunt genomen: *“Overheden in Fryslân zullen de huidige (beleids-) ruimte willen hanteren als vaste kaders die de mogelijkheden en beperkingen voor het Friese bod bepalen. Ze hebben immers hun beleid niet voor niets vastgesteld”*.<sup>19</sup> Terwijl de RES Arnhem Nijmegen juist een oproep bevat om de kaders te heroverwegen: *“We roepen Rijkspartijen en de provincie Gelderland op om ruimte te zoeken in het Europese, nationale en provinciale beleid voor grootschalige opwekking van elektriciteit”*.<sup>20</sup> Zo vormt de RES een 'tussenverdieping' in het huis, waarin elke regio aan het zoeken is naar de onderlinge verhoudingen vanuit politiek primaat en de sterke wens tot samenwerking. Uitgangspunt daarbij was wel dat alle betrokken bestuurslagen hun eigen wet- en regelgeving ter discussie zouden stellen en potentieel ter beschikking zouden stellen aan mogelijke oplossingen.

Tot slot komt met het perspectief van de rechtmatige overheid, ook de tijds-horizon van de RES in beeld. De energietransitie is een proces van de lange adem. Doelen die zijn gesteld richten zich op 2030 of zelfs 2050.

Tegelijkertijd is de politieke werkelijkheid anders. Elke vier jaar zijn er verkiezingen op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Dit betekent voor het RES-proces dat om de zoveel jaar de politieke constellatie op alle drie de niveaus veranderd is. In de verschillende regio's is er veel aandacht voor de verkiezingen en de veranderingen die dit met zich mee kan brengen. We zien dat regio's hun beleid in een vroeg proces proberen te borgen in de gemeenteraad en de provinciale staten om zo te voorkomen dat bij een volgende verkiezing alles weer anders lijkt te zijn. Dit levert wel allerlei dilemma's op, omdat het proces van de totstandkoming van de RES niet gelijk loopt aan het politieke proces. Het moment waarop het handig kan zijn om het beleid democratisch te borgen, hoeft niet per se gelijk te zijn aan het moment waarop dit beleidsmatig handig is.

### 3.2 New public management: de presterende overheid (linksboven)

Het tweede bestuurskundige paradigma is de Public Management-benadering. Vanuit dit perspectief gezien gaat het bij overheidssturing om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken. Het gaat om het leveren van *output*, om het bereiken van resultaten. Daarmee worden prestaties en de daarop ingerichte operationele werkprocessen de basis van de samenwerking. Het is goed als de vooraf aangegeven prestaties meetbaar ('telbaar') worden gerealiseerd. Uiteraard gaat het ook nog steeds om legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afwegingen, maar de nadruk komt op het bereiken en meten van outputs te liggen. De nadruk in dit perspectief ligt op prestatietargets, deregulering, efficiencyverhoging, samenwerking met private partijen en ruimte geven aan de markt. Wettelijke kaders, regels en normen hebben waarde, maar eerst en vooral als middelen om de bedoelde efficiënte productie van de bedoelde publieke waarde op gang te brengen. De belangrijkste vraag voor regelgeving en normenkaders is of ze 'werken', in die zin dat ze bijdragen aan het resultaat. De organisatie van de overheid kenmerkt zich dan door een oriëntatie op afspraken over prestaties. Invulling geven aan sturing gaat dan om het maken van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output).<sup>21</sup>

Vanuit het perspectief van **new public management** is een RES bovenal een prestatieafspraken. Het is een afspraak tussen één overheid als principaal (dat kan in principe elke bestuurslaag zijn) en anderen in het veld (inclusief andere overheden), waarin is vastgelegd welke prestatie en tegenprestatie iedereen levert. De RES heeft de status van een 'opdracht' die aan anderen in het veld wordt verleend en waarvoor in een contract de voorwaarden en 'deliverables' zijn overeengekomen. Vervolgens gaan de 'agenten' in het veld aan het werk en kan de principaal via controle-instrumenten en verantwoordingsmechanismen nagaan of de prestaties daadwerkelijk geleverd zijn.

Een samenwerking is vanuit dit perspectief 'goed' als de principaal in de relatie in staat is om te voorzien of de agents daadwerkelijk leveren en of zij zich aan de afspraak houden. Verantwoording heeft daarbij meer het karakter van 'planning en control' en veel minder het meer rechtstatelijke karakter van een controle op rechtmatige besteding. Doelmatige besteding is veel belangrijker en daar is controle ook primair op gericht: niet zozeer compliance, maar performance audits. Gebeurt er wat is afgesproken? Levert de ander? Zijn de opbrengsten voldoende? Die vragen worden sterk in de context van de transactie besproken: doet de ander wat vooraf (!)

is afgesproken? Rechtvaardigen de prestaties van de anderen de vrijheid/ autonomie die ze hebben gekregen, of is er een reden om die ‘terug te nemen’? Als zich daarbij de situatie voordoet dat de anderen niet goed kunnen aantonen dat zij inderdaad de afgesproken effecten hebben gerealiseerd, dan is het vanuit dit perspectief logisch dat de principaal daar een sanctie aan koppelt. Een RES is in dit perspectief een transactie, waarbij anderen aan de met de principaal afgesproken termen moeten voldoen en de principaal daarop kan toezien. Vanuit dit perspectief kent een samenwerking dus ook altijd ongelijke hiërarchische verhoudingen: er is één partij de principaal, de anderen zijn agenten. Die principaal-agent verhouding is op allerlei manieren toe te passen als perspectief voor de RES (wat niet betekent dat het ook zo is!); bijvoorbeeld de verhouding tussen het nationale niveau en de regio’s. Bezien vanuit ‘linksboven’ hebben de RES’en gegunde autonomie en middelen gekregen vanuit het nationale niveaus (koepels en Rijk) om volgens afspraak de gevraagde aantallen te leveren. Als ze die aantallen halen dan is het goed, zo niet dan kan de principaal interventies plegen. Dat vereist wel een manier om te bepalen wat er precies ‘geleverd’ is. Hier vervult het PBL de rol die in anders de controller of de auditor vervult. Wat is er precies geleverd en is dat conform de uitgesproken doelen? Interessant hierbij is wel dat PBL die rol opneemt vanuit een heel breed en rijk begrip van publieke waarde en expliciet ook spreekt van een lerende en zich gaandeweg ontwikkelende monitor. PBL kiest wat dat betreft dus een rijke invulling van ‘de prestatie’, die goed aansluit bij de RES als lerend en zich gaandeweg vormend proces.

In het perspectief van new public management moeten partijen in de RES zich ook aan de overeenkomst houden, maar dat gaat dan vooral om het *leveren van de prestaties*. De in het ‘contract’ of de opdracht geëxpliciteerde en overeengekomen doelen zijn wat de samenwerking bijeenhoudt. De opstelling maakt niet zoveel uit, als partijen maar ‘gewoon’ leveren wat is afgesproken. Als ze niet leveren kan dat ook juridische gevolgen hebben, maar dan gericht op het alsnog nakomen van de afspraak. Dat gaat niet zozeer om het ‘recht doen aan’, maar om het ‘leveren van’. Of ze het een fijne samenwerking vinden en veel of weinig eigenaarschap voelen is strikt genomen vanuit dit perspectief ook niet relevant. Zolang partijen maar leveren is het goed. Lokale betrokkenheid, draagvlak en steun zijn gezien vanuit dit perspectief ook alleen op die manier relevant; als middelen om het afgesproken doel te realiseren. Als het zonder die middelen kan dan is dat ook prima. Als het doel maar gehaald wordt. En andersom geredeneerd: nu participatie in de RES als doel geëxpliciteerd is, is het belangrijk dat ook daar een indicator is die ‘op groen staat’. Bijvoorbeeld door te tellen hoeveel participatiemomenten er hebben plaatsgevonden, hoeveel burgers er hebben meegepraat en hoeveel bedrijven zijn geconsulteerd. Hier geldt niet zozeer

dat er een breed gevoel van ‘participatie’ hoeft te zijn bij betrokkenen, als de ‘teller’ maar de goede waarde laat zien en er een vinkje gezet kan worden. Dat klinkt cynisch, maar zo is het niet bedoeld: vanuit het perspectief van NPM gaat het om het meetbaar en telbaar maken van prestaties. Als participatie telbaar is gemaakt via het aantal bijeenkomsten, dan is dat de norm die telt voor het bepalen of aan de waarde van participatie is voldaan. Dat is de essentie van dit perspectief.

Ondanks dat de RES raakt aan het deels geprivatiseerde energiedomein – met netbeheerders en commerciële aanbieders van elektriciteit, gas en warmte – is sturing vanuit de presterende overheid opvallend afwezig. Er is (nog) weinig aandacht voor efficiëntie, effectiviteit en doelmatigheid. Ook wordt niet gekeken naar sturingsmechanismen zoals uitbesteding en prestatieafspraken.

Eén *New Public Management* principe zien we wel terugkomen, en dat is het vergelijken van resultaten (*benchmark*). Doordat de regio’s in een vergelijkbaar stramien toewerken naar een RES met een bod, wordt onderling veel vergeleken. Een voorbeeld hiervan zien we in de provincie Gelderland waar zes regio’s werken aan een RES. Officieel wordt de vergelijking niet getrokken, maar indirect worden de resultaten wel degelijk vergeleken en worden regio’s met deze vergelijking geprikkeld. Zo vertellen betrokkenen: *“het ligt bij de regio’s, maar het moet ook een beetje een wedstrijd zijn en kan je de ambities stimuleren”*. De prikkel van het vergelijken van (tussentijdse) resultaten zien we overigens niet alleen tussen verschillende regio’s, maar soms ook tussen subregio’s binnen een RES.

### 3.3 Network governance: de samenwerkende overheid (rechtsboven)

Het bestuurskundige paradigma van Network Governance vertrekt vanuit het perspectief van een vervlochten overheid, die voor het bereiken van doelen gedwongen is om met andere partijen de samenwerking aan te gaan. Dat kunnen andere overheden, uitvoerende diensten, maatschappelijke organisaties, bedrijven, koepels of andere partners zijn. De centrale idee is steeds dat een overheidsorganisatie om de bedoelde resultaten te realiseren aansluiting zoekt bij de wensen en de initiatieven van anderen; dat kunnen maatschappelijke partijen zijn, maar ook andere overheden. Dat is deels een pragmatische keuze, omdat een belangrijk deel van de doelen van de overheid niet zonder vergaande interactie met anderen bereikt kan worden. Het is ook deels een principiële keuze, vanuit het geloof dat betrokkenheid van

anderen leidt tot innovatieve en beter werkzame oplossingen. Publieke waarde komt vanuit dit perspectief gezien vooral tot stand door samen te werken met anderen in netwerken. Het gaat nog steeds vooral om resultaten, maar die worden het best bereikt in horizontale, nevenschikte samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat de anderen niet in opdracht iets aan een bovenliggende partij leveren, maar dat ze samen bepalen wat de te realiseren opbrengsten zijn.<sup>22</sup>

Vanuit het perspectief van *network governance* is een RES eerst en vooral een afspraak tussen partijen, gericht op concrete prestaties, maar vanuit een gelijkwaardigheid. De verbonden partijen staan naast elkaar. Samen vormen ze de regio en werken ze aan een RES die voor hen voldoet, aan de door hen samen nader overeengekomen eisen en voorwaarden. De één is geen aannemer van de ander, maar iedereen is een (even) gelijkwaardige partner in de samenwerking. Dat principe kan in het RES-proces op verschillende niveaus worden toegepast. Binnen individuele RES'en, in de nevenschikte relatie van overheden onderling en de relatie van overheden met maatschappelijke partijen. Het geldt ook in de relatie tussen RES'en onderling: de ene regio is niet 'hoger' of belangrijker dan de andere. Als de ene RES iets van de ander wil, of hinder ondervindt van wat er in een andere RES wordt afgesproken, dan is er geen mechanisme om 'bovenlangs' iets af te dwingen. Regio's staan naast elkaar. Maar het zit ook in de verhouding tussen de RES'en en het nationale niveau; de RES'en zijn niet de opdrachtnemers van de nationale koepels. De koepels hebben na instemming van de leden het Klimaatakkoord ondertekend. Tegelijkertijd is er in de RES voldoende ruimte voor individuele leden om het ondanks het collectieve commitment in de praktijk van de RES 'rustig aan te doen' als ze dat willen. Er is een Klimaatakkoord en daarin zijn afspraken gemaakt, maar in de praktijk is er veel ruimte voor partijen om zich aan deze gedeelde beweging te onttrekken. Een belangrijke spanning in het perspectief van networked governance is daarom altijd hoe een collectief akkoord zich vertaalt naar praktisch commitment van individuele partijen.

In het perspectief van networked governance gaat het om het realiseren van een door de deelnemende partijen afgesproken concrete prestatie. Maar tegelijkertijd gaat ook erg om het werken vanuit een *gedeeld perspectief*. Het samenwerken heeft ook op zichzelf waarde, los van de exacte resultaten. Het opstellen van een 'bod' en een concept-RES is niet per se de opbrengst vanuit dit perspectief. Net zo belangrijk, of belangrijker, is de samenwerking en het onderlinge begrip dat in dat proces is ontstaan. Het gedeelde inzicht kan belangrijker zijn dan de uiteindelijke concept-RES. Het formeel indienen van het gezamenlijk concept is dan meer een markering van de gedeelde betekenis en een bekrachtiging van het samen doorlopen proces, dan



een formeel akkoord dat als contract voor de partijen dient. Dat betekent zeker niet dat de symbolische overeenkomst zwakker is dan de formele overeenkomst: gedeelde afspraken kunnen zwaarder voelen dan een onpersoonlijk formeel akkoord waar partijen allerlei bochten omheen kunnen gaan zoeken.

In dit perspectief is het ‘akkoord’ wat de samenwerking bij elkaar houdt. Partijen werken in het geval van de RES samen toe naar een concept-RES en RES i.o. Voor hun eigen regio, maar ook als ‘verzamelde RES’en’. Het opstellen en later ook bijstellen van de RES is wat de samenwerking drijft en draagt: niet alleen het ‘document’, maar ook het onderliggende proces en het eigenaarschap dat de betrokkenen voelen.

De netwerk overheid is bij uitstek het meest gebruikte sturingsperspectief in de regio's. Voor de gemeenten is de energietransitie en het ontwikkelen van een strategie hiervoor, een relatief nieuwe verantwoordelijkheid.

In deze nieuwe verantwoordelijkheid moeten de partijen niet alleen hun eigen ambities en rol ontdekken, maar ook de onderlinge samenwerking opnieuw uitvinden.

Op weg naar de concept-RES wordt veel waarde gehecht aan het samenwerkingsproces, waarbij de kwaliteit van het proces en de onderlinge relaties belangrijker waren dan de inhoudelijke afspraken. Als voorbeeld kijken we naar de regio Foodvalley. Aan de start van het proces wordt al geconcludeerd dat de ambities verschillen, al wordt wel een gedeelde ambitie gevonden in het eerder afgesloten Gelders Energieakkoord.<sup>23</sup> Het oorspronkelijke idee was om met alle stakeholders vanuit een *Mutual Gains Approach* te komen tot onderhandeling over de RES. Dit blijkt niet gemakkelijk en uiteindelijk wordt een lijn gekozen waarin pijplijnprojecten en zonne-energie op daken het vertrekpunt zijn, aangevuld met enkele globale zoeklocaties. Toch zien de betrokkenen dit als een belangrijke stap en dan niet zozeer vanwege de inhoudelijke strategie, maar vooral vanwege de goede samenwerking (tussen met name de overheden) die in dit proces is ontstaan. Kijkend naar dit resultaat vertellen betrokkenen: “*iedereen staat erachter*” en “*eerst gezamenlijk successen boeken en daarna pas het gesprek aangaan*”. Dit laat zien hoe in Foodvalley, net als in veel andere regio's, primair gebouwd is aan een basis van samenwerking en vertrouwen.

Daarnaast wordt in de samenwerkingen nadrukkelijk gewerkt aan gelijkwaardig partnerschap. Tegelijkertijd is dit niet altijd gemakkelijk. Sommige partijen vinden het lastig aan te haken door beperkte capaciteit. Daarnaast spelen historische discussies juist als het gaat om de opwek van duurzame →



energie. Een regio waarin we beide aspecten tegenkomen, is de RES Rotterdam - Den Haag. De 21 betrokken gemeenten verschillen sterk in grootte, variërend van grote steden (zoals Rotterdam en Den Haag) tot kleine plattelandsgemeenten. Een deel van de kleinere gemeenten heeft moeite om goed aangehaakt te blijven bij de RES en dit heeft vaak hele praktische redenen zoals ambtelijke capaciteit. Tegelijkertijd vergroot de moeite om aan te haken ook de angst bij kleinere gemeenten dat zij een fors deel van de opgave op hun bordje krijgen: “[de grote stad] *gaat geen windmolens plaatsen, juist kleinere gemeenten krijgen de grootste problemen op hun bord, [de kleine gemeente] mag dan het vraagstuk van [de grote stad] gaan oplossen*”. Daarnaast hebben sommige gemeenten ook een historie: “*er zijn ook gemeenten met een tienjarige strijd tegen het plaatsen van windmolens*”. Dit is reden om in het proces steeds alle partijen aan te haken en zo te bouwen aan gelijkwaardigheid. Deze gelijkwaardigheid is in veel RES'en, met de variëteit aan partijen en een historie rond duurzame energie, niet vanzelfsprekendheid.

### 3.4 Societal resilience: de participerende overheid (rechtsonder)

Het societal resilience-paradigma heeft betrekking op de ontwikkeling dat er in toenemende mate initiatieven vanuit de samenleving zijn te onderscheiden, die zich richten op het realiseren van publieke waarden. Het creëren van maatschappelijke waarde is vanuit dit perspectief bezien vooral een zaak van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf. Zij wachten niet op initiatief van de overheid, maar gaan zelf actief aan de slag. Ze komen zelf met initiatieven voor de energietransitie en lopen vooruit op wat beleidsmatig mogelijk nog gaat komen. De overheid kan via beleid maatschappelijke initiatieven door burgers en bedrijven van kaders voorzien en waar nodig ondersteunen. De overheid heeft dan een volgende rol. Burgers realiseren dan zelf publieke waarde. Sturing vanuit dit perspectief is het vermogen om productief verhouden tot wat er in de samenleving gebeurt en het scheppen van condities waaronder de ‘kans op’ maatschappelijke veerkracht toeneemt.<sup>24</sup>

Vanuit het perspectief van *maatschappelijke veerkracht* gaat het ook bij de RES'en om eigen motieven en eigen inzet vanuit het veld. Deze initiatieven van onderop kunnen vervolgens wel actief worden verbonden met doelen en inzet van de overheid. Het RES-proces bekrachtigt en verbindt de energie vanuit de samenleving met die van de overheid en dat kan ook leiden tot een door betrokken gedragen concept-RES die vanuit de regio wordt ingediend. Daarmee heeft ‘de RES’ een resultaat geleverd, maar in feite is de

verhouding dan anders. Er was vanuit de gemeenschap een beweging tot transitie, die samenviel met de ambitie van overheden om tot een RES te komen. Uiteindelijk is de beweging naar de RES gekanaliseerd, maar daarmee is de beweging niet beperkt tot of een gevolg van de RES.

Het is belangrijk om hier steeds het initiatief van onderop voor ogen te houden. Dat is ook van belang bij het kijken naar een ‘afpraak’ of een ‘concept RES’. Dat is een formele afspraak, maar dat is niet de basis van de beweging. De essentie is dat het ‘gebeurt’, niet zozeer dat het afgesproken is: als het zonder afspraak gebeurt dan is het ook goed. En vaak zal de afspraak een bekrachtiging zijn van wat er al gebeurt, met de partijen die het doen, op de manier zoals die partijen vinden dat het goed en productief is. De waarde van een afspraak is niet alleen te herkennen in de vraag of de afgesproken prestaties worden geleverd. Ook als het niet is afgesproken kan een prestatie van grote waarde zijn. En ook partijen die geen formele organisatie zijn, of die geen formeel commitment aangaan, kunnen onderdeel zijn van de oplossing en bijdragen aan de opbrengsten. Net zoals het goed mogelijk is dat partijen die eerst geen deel van de afspraak waren er op een ander moment wel deel van kunnen zijn – als ze kunnen en willen bijdragen.

Vanuit het perspectief van maatschappelijke veerkracht gaat het bij een akkoord om het handelen vanuit een *gedeelde drijfveer*. Partijen willen iets vergelijkbaars en doen dingen die elkaar kunnen versterken. Ze willen krachten bundelen, omdat ze beseffen dat er dan iets ontstaat dat **méer** is dan ze ieder individueel kunnen bereiken. De eigen inzet en het gevoel van eigenaarschap houdt het proces bij elkaar. Dat betekent ook dat de inhoud kan veranderen: het akkoord is wat een bepaalde configuratie van partijen op een bepaald moment of bepaalde periode bij elkaar brengt en houdt. Als dat verandert dan is het logisch dat het akkoord zelf ook verandert. Het akkoord is geen formele bekrachtiging van een doel, maar een markering van een organisch proces van het samen werken aan een gedeelde drijfveer.

Het aantal voorbeelden van maatschappelijke veerkracht met betrekking tot de energietransitie is talrijk. Op veel plekken ontstaan (lokale) energie coöperaties vanuit bewonersinitiatieven. Burgers richten deze coöperaties op vanuit het idee dat ze zelf duurzame energie willen opwerken. De voorbeelden zijn legio: de Dorpsmolen van Reduzum (Regio Fryslân), het Windpark Nijmegen – Betuwe dat bestaat uit vier windturbines en energie levert aan 7100 huishoudens (Regio Arnhem-Nijmegen), Blijstroom (Regio Rotterdam-Den Haag), de wijk Ramplaankwartier die samen met de TU Delft onderzoekt hoe zij van het gas af kunnen en de tennishal in de wijk hebben voorzien van 1300 zonnepanelen (Regio Noord-Holland Zuid). →



Deze korte opsomming laat al een grote diversiteit zien. Vanuit het idee dat maatschappelijke veerkracht ontstaat vanuit gedeelde drijfveren, is deze diversiteit ook goed verklaarbaar. Wat voor de ene bewonersgroep belangrijk is, hoeft dat voor de andere niet te zijn. Initiatieven sluiten aan bij ideeën en overtuigingen die gedeeld worden binnen een bepaalde groep mensen.

Naast alle coöperaties zien we ook andere voorbeelden van maatschappelijke veerkracht terugkomen in het RES-proces. Een voorbeeld is de alternatieve concept RES 'Duurzaam Leefbaar' die vanuit samenwerkende bewonersorganisaties is opgesteld voor de regio Noord-Holland Noord. Deze alternatieve versie is tot stand gekomen omdat een groep bewoners zich niet herkennen in de scenario's die door de RES-organisatie zijn opgesteld. Daarnaast is de groep van mening dat de bepaalde afspraken, vastgelegd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening, niet zijn gehandhaafd. Deze afspraken hebben bijvoorbeeld betrekking op de afstand tussen grote windturbines en woningen. In de alternatieve RES is de energieopwekking op grote afstand van woningen gesitueerd: dus alleen op bedrijventerreinen en in het IJssel- en Markermeer. Daar kunnen windturbines en zonne-zandbanken en zonne-eilanden komen zonder dat zij in hun ogen een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid van Noord-Holland Noord.<sup>25</sup> De gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap hebben de alternatieve concept-RES ontvangen en kunnen dit, net als alle overige reacties en plannen, meenemen in hun besprekingen.

### **3.5 Vanuit vier perspectieven anders kijken naar hetzelfde**

Elk van de perspectieven legt de nadruk op specifieke waarden. In de praktijk is het nooit het één of het ander, maar het gaat wel om het leggen van accenten en om het vinden van een goede combinatie tussen accenten. Het model expliciteert accenten die op overheidssturing kunnen worden gelegd, of die bijvoorbeeld gefaseerd in de tijd kunnen worden aangebracht. De perspectieven bieden ideaaltypische vormen. Het idee is niet dat dit vormen zijn die 'in de wereld' precies terug te vinden zijn. Het zal eerder gaan om accenten die in de praktijk van de RES'en terug te zien is. Iemand die steeds verwijst naar de TWh die gehaald moet worden, en die anders dreigt met maatregelen, legt de nadruk op het kwadrant 'linksboven' (New Public Management). Een ander die vooral kijkt naar de energie die in het proces is losgekomen en die kijkt naar de vitale dynamiek in het netwerk die dankzij het RES-proces is ontstaan legt de nadruk op 'rechtsonder' (societal resilience).

De perspectieven van overheidssturing reiken taal aan voor explicitering van wat betrokkenen bedoelen als ze het over de onderlinge verhoudingen in hun RES en in de verhouding tussen de nationale koepels en de regio's hebben.

### **Veel rechtsboven in de RES'en, maar ook verbinding met andere perspectieven**

In het RES-proces zien we in de inrichting van de sturing veel van de principes van de netwerkende overheid (*rechtsboven*) terug: regionale partijen moeten samen, vanuit een nevenschikte positie, komen tot een strategie die voor hen past. Daarbij leggen ze ook de verbinding met de democratie (*linksonder*), want ze moeten als onderdeel van het RES-proces ook op een voor hen passende manier zorgen voor een democratisch besluit. Zo zoeken ze 'vanuit rechtsboven' voor een passende invulling van 'rechtsonder'. Dat is ingewikkeld en spanningsvol, want het gedeelde proces in de RES moet in de formele en in de wet vastgelegde vormen van de verschillende representatieve democratische gremia van gemeenten, provincies en waterschappen worden ondergebracht.

Op dezelfde wijze is er ook verbinding met de waarden van 'linksboven', de presterende overheid (NPM). Het gaat bij de RES'en ook om het op adequate wijze organiseren van monitoring, verantwoording en het laten zien van de doelmatigheid en effectiviteit (*linksboven*). Ook hier is er weer sprake van een interactie tussen de samenwerking tussen partijen in regionaal verband én inbedding in de reguliere en formele procedures en voorwaarden van democratische controle en publieke verantwoordingsmechanismen. Eenzelfde spanningsvolle verbinding zien we met 'rechtsonder'. Participatie is een expliciet deel van het RES-proces: daarom werkt elke RES op zijn eigen manier aan verbinding met maatschappelijke initiatieven rond duurzaamheid (*rechtsonder*): soms maken deze expliciet deel uit van het RES-proces zelf, soms staan ze meer op afstand. Ook hierbij legt elke RES-regio zijn eigen accenten in de aanpak.

### **Combineren van perspectieven**

De perspectieven op overheidssturing maken het mogelijk om meer gericht van gedachte te wisselen over de keuzes over het ontwerp en de inrichting van het RES-proces. Volgens de één volgt het RES-proces een gefaseerd proces, waarin het RES-proces met verschillende fasen in het proces van karakter verandert. In de gesprekken die we in het kader van ons onderzoek hebben gevoerd ziet een aantal betrokkenen het proces als een geleidelijke verschuiving van accenten vanuit primair 'rechtsboven' naar de meer 'links' gelegen perspectieven. Dus eerst een fase van volledig 'netwerkend' en nevenschikt zoeken, waarbij partijen samen komen tot het bod dat vanuit hun regio past. Daarna een fase waarin wel degelijk vanuit het nationale

niveau met enige hiërarchie vanuit de nationale partijen (ministeries en koepels) kan worden gestuurd en bijgestuurd, om de in het Klimaatakkoord overeengekomen ‘aantallen’ te halen. Om vervolgens de afspraken wettelijk te verankeren en daarmee het accent primair naar ‘linksonder’ te verleggen. Let wel, dit is niet ‘hoe het zit’, maar hoe sommigen er over spreken. De perspectieven maken een gericht gesprek hierover mogelijk. Anderen zeggen bijvoorbeeld dat het ‘opmaken van de balans’ en het traject van ‘Route 35’ ook een typische uitdrukking is van ‘rechtsboven’: er is een netwerk van verschillende partijen, die samen eigenaar zijn van het Klimaatakkoord en daar samen, vanuit hun midden, een proces hebben opgezet om tot overeenstemming te komen over de opbrengsten vanuit de regio’s. Daarin wordt goed gekeken naar de ‘getallen’, maar het is en blijft primair een neven-geschied en gedeeld proces. Dat is een voorbeeld van hoe ‘hetzelfde’ er vanuit verschillende perspectieven uit kan zien.

### **Toepassing van perspectieven op kernthema’s van de RES**

De vraag wat de *doelstelling* betekent is vanuit elk perspectief net anders te beantwoorden. Rechtsboven is de doelstelling wat de partijen er onderling samen van maken. Als zij samen besluiten dat er meer tijd nodig is, dat er ruimte moet komen in de doelen, of dat de doelen misschien wel niet ambitieus genoeg zijn ‘dan kan dat’. Het akkoord, de overeenkomst en het proces zijn wat de partijen er zelf van maken. Vanuit linksboven is dat anders: daar is één partij een contract aangegaan met een ander en die overeenkomst moet recht gedaan worden. Uitstel kan ‘verleend’ worden, maar dat is geen discussie tussen gelijke partijen. Er is een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De opdrachtnemer kan om andere voorwaarden vragen, maar het is aan de opdrachtgever om te besluiten of dat ‘akkoord’ is. De één vraagt toestemming aan de ander. Dat werkt andersom net zo goed: de ‘opdrachtgever’ kan niet zomaar aanvullende eisen opleggen. Dan kunnen de opdrachtnemers ‘meerkosten’ in rekening brengen. Het contract is geen eenzijdige autoritaire relatie, waarbij één partij de ander kan dwingen om te handelen.

Linksonder is dat tot op zekere hoogte wél mogelijk. Hier kan een hiërarchisch bovengeschiedte partij aan anderen aanvullende eisen opleggen, of totaal andere voorwaarden. Althans, dat kan tot op zekere hoogte. Er zijn checks and balances aangebracht om anderen te beschermen. Besluiten moeten democratisch tot stand komen en passen binnen de kaders en regels van de rechtstaat. Maar, zolang dat gebeurt is het nog steeds mogelijk om dwang toe te passen. De afweging is daarbij niet of het netjes is of zo hoort, maar of het volgens de regels kan. Als een partij bevoegd is en er binnen de kaders van het recht ruimte is, dan kan die bevoegdheid worden ingezet om drang en dwang toe te passen. Dan kan het Rijk de doelstellingen aanscherpen of het budget verkleinen.

Andersom geldt dan overigens hetzelfde. Als de bevoegdheid er niet of onvolledig is, dan kan de ander ook ‘gewoon’ weigeren om mee te werken. Zo eindigen in de Nederlandse context van verspreide bevoegdheden en checks and balances veel vanuit ‘linksonder’ ingezette processen toch in onderhandelingen tussen bevoegde gezagen. Vanuit rechtsonder is het weer net anders. Hier zijn de doelstellingen toch al niet van wezenlijk belang en partijen hebben zich er ook niet aan gecommitteerd. Voor hen geldt de geest van de overeenkomst. Ze voelen zich niet gebonden aan doelen die zijn gesteld en een discussie over het verhogen – of verlagen – ervan zal ze niet veel interesseren. Wel kijken ze heel scherp naar de achterliggende toonsoort: wat zegt de discussie over de doelen over de achterliggende bedoelingen? En er staat iets anders op het spel, namelijk het onderlinge vertrouwen. Rechtsonder draait in belangrijke mate op de overtuiging dat partijen doen waar ze elkaar op gevonden hebben. Het bijstellen van doelen kan daar heel goed bij passen, maar het kan ook een signaal zijn dat de ander het toch niet zo serieus neemt. Vanuit rechtsonder is dat waar partijen vooral naar kijken: ‘werken wij nog wel aan hetzelfde?’

Hetzelfde geldt voor de *tijdljn* van het RES-proces. Recent is deze door de Corona-crisis *verruimd*. Vanuit het perspectief van linksonder ligt de basis én de status van de planning in het wettelijke kader van de Klimaatwet en de uitwerking die daaraan is gegeven. Een afwijking van de planning moet ook langs die lijn invulling krijgen, indien nodig via een besluit. Het kan als de wet het toestaat en als de daartoe bevoegde organen ertoe hebben besloten, volgens de daarvoor opgenomen procedure. Veel meer is er dan ook niet over te doen: als het juridisch kan, dan kan het, ‘je gaat er over of niet’. Vanuit linksboven is afwijken van een planning sowieso een ingrijpende interventie. De tijdljn vormt vanuit linksboven bezien het hart van de overeenkomst die partijen met elkaar hebben gesloten. Afwijken betekent het openbreken van de overeenkomst. Daarbij is er ook altijd sprake van een principaal-agent verhouding: iemand vraagt uitstel en dat wordt door een ander iemand verleend.

Vanuit de netwerkende overheid bezien is de status van die interventie heel anders. Hier zijn de planning en de tijdljn uiteindelijk ook maar ‘gewoon’ afspraken die partijen *zelf* met elkaar hebben gemaakt. Ze maken samen hun eigen planning. En als ze besluiten om die te verschuiven, omdat ze samen vinden dat ze meer tijd nodig hebben om het eindresultaat beter te maken, dan kunnen ze dat gewoon doen. Daarvoor is geen toestemming nodig van een hoger gelegen orgaan, of iets of iemand buiten de samenwerking. De essentie hier is dat partijen ‘rechtsboven’ niet afwijken van een door een ander opgelegde planning, maar dat ze hun *eigen*, door en *zelf*opgelegde gezamenlijke tijdljn en planning aanpassen. Dat is aan hen zelf, niet aan

een ander. Dat maakt het nog geen lichtzinnige of gemakkelijke interventie. En ze zullen het ook niet lichtvaardig opvatten. Maar het typerende verschil in opvatting is dat in de linker perspectieven het gaat om de vraag in een hiërarchisch ongelijke relatie, terwijl het in de rechter perspectieven primair gaat om een verandering in een afspraak tussen gelijken.

Dezelfde toepassing van de perspectieven geldt voor de *onderlinge verhoudingen* binnen een RES. Wie er meedoet in een RES-proces en wat de rol en positie van eenieder is kan heel staatsrechtelijk worden bekeken (linksonder). Wat is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van een partij en welke positie aan tafel past daarbij? Linksboven is het argument niet zozeer de formele positie, maar meer het vermogen van een partij om als ‘aannemer’ van een deel van de opdracht te leveren. Rechtsboven is de rol anders: wie kan bijdragen en vanuit de eigen rol opvatting en maatschappelijke zorgen mee wil doen is in principe welkom. Rechtsonder gebeurt het gewoon: partijen die iets belangrijk vinden doen dingen, even los van de vraag of ze nu wel of niet ‘meedoen’ en deel uitmaken van het proces.

De positie van de waterschappen is een interessant voorbeeld hiervan. De rol van het waterschap in een RES is vanuit linksonder bezien primair een vraag van bevoegdheid. Wat kan en mag het waterschap vanuit haar formele positie? Vanuit linksboven bezien is het waterschap vooral een partij die als functioneel bestuur met uitvoeringskracht interessant kan zijn om delen van de RES op te pakken. Vanuit rechtsboven is een veel bredere positie mogelijk: als het waterschap mee wil doen en capaciteit kan inbrengen dan is er een rol in de RES. De vraag is dan immers niet ‘ga je er over of niet’, maar ‘voeg je iets toe of niet?’ En waterschappen hebben, als ze dat willen, veel toe te voegen. Dat zien we in de praktijk ook gebeuren: sommige waterschappen nemen als ‘rechtsonder’ gewoon zelf initiatief, los van de positie ze hebben. Ze benoemen zichzelf als een ‘klimaatschap’ en gaan aan de slag, op een manier die hen logisch in positie brengt om in het RES-proces en de bredere energietransitie een rol te vervullen.

Ook de invulling van *participatie* kan op deze manier op vier manieren doordacht worden. Vanuit rechtsonder bezien is er maatschappelijke beweging en is het bij de RES eerst en vooral zaak om daarbij aan te sluiten of deze in ieder geval niet in de weg te lopen. Participatie gaat dan aan de RES vooruit. Het is er. Los van de RES. Het is een beweging op zichzelf, waar de RES voordeel uit kan halen, maar die er ook zonder de RES is. Participatie is niet zozeer het ‘meedoen van anderen met’, maar de eigen beweging vanuit eigen intrinsieke motivaties bij anderen. Rechtsboven is participatie ook een nevensgeschikte verhouding, die wel meer deel van het RES-proces is gemaakt. Maatschappelijke partijen doen als gelijken mee in het regionale proces.



Niet omdat dat moet of zo in het Klimaatakkoord is opgenomen, maar omdat maatschappelijke partijen cruciale schakels in het oplossen van het gedeelde vraagstuk zijn. Ze zijn net zo goed deel van de RES als de andere partijen.

Vanuit de linker kwadranten bezien is participatie óók belangrijk, maar op een andere manier: in de RES worden oplossingen gezocht en die moeten een participatief element hebben. Vanuit linksonder heeft participatie een heel specifieke betekenis: maatschappelijke partijen hebben formeel-juridische posities en hebben recht op inspraak en een zekere mate van betrokkenheid. Daarbij is er in de voor de RES relevante procedures een expliciete rol voor ‘maatschappelijke partijen’ opgenomen. Daar moet een goed RES-proces dus aan voldoen. Het typerende onderscheid tussen de linker en rechter perspectieven op participatie is hier of partijen *in* het RES-proces staan (rechts), of dat zij *ernaast* staan en nauw betrokken worden en positie hebben om ‘er iets van te vinden’ (links).

Een laatste illustratie van hoe de verschillende perspectieven tot andere beelden van hetzelfde leiden is de positie van de **regionale trekker**. Vanuit linksonder is dat een formele positie: er is een bestuurlijke trekker van elke RES-regio, die de regio in bestuurlijke gremia vertegenwoordigt en namens de RES-regio spreekt. Dat ‘spreken namens’ heeft status, dus dat dient ‘afgestemd’ te gebeuren. De trekker koppelt terug en spreekt andere bestuurders op momenten vanuit zijn of haar rol als trekker aan. Vanuit linksboven is de trekker niet zozeer de bestuurlijke vertegenwoordiger en ‘voorzitter’, maar is het vooral de projectleider die ervoor zorgt dat de vaart erin blijft. De trekker coördineert, bewaakt en trekt en duwt waar nodig. Het argument voor ‘trekken’ is dan niet procedureel of formeel, maar praktisch: om de planning te halen is coördinatie nodig, moet gemeenten X een zetje hebben, en is het goed om nu even het gesprek met provincie Y te voeren.

Vanuit rechtsboven is de trekker niet zozeer een formele positie, maar een vanuit het midden van de deelnemende partijen aangewezen ‘aanvoerder’ of spelverdeler. Partijen voelen allemaal aan dat samenwerking vereist dat er mensen zijn die de lijnen uitzetten en op enig moment de anderen aanspreken of aanjagen. Ze spreken af wie dat is. Dat kan de formele trekker zijn, maar ook – of daarnaast – anderen die het nu eenmaal goed kunnen of door de groep uitgenodigd worden. Die kunnen zich nog steeds ‘vertegenwoordigend’ opstellen, maar dan op verzoek van de groep. Niet omdat ze het nu eenmaal vanwege formele rol of positie zijn, maar omdat de groep het hen vraagt en gunt. Rechtsonder is ‘trekker’ niet zozeer een rol, maar meer een de facto *activiteit*. Een partij trekt, neemt het voortouw, heeft het initiatief of is al bezig. Dat hoeft geen formele rol of positie te zijn, de anderen herkennen het gewoon en handelen ernaar.

## 4. Taal voor transitie: een doorgaand gesprek over de RES

### Taal voor wat en hoe

De bedoeling van het bespreken van deze vereisten en perspectieven is niet om een blauwdruk te bieden voor de inrichting van de energietransitie of het RES-proces. De perspectieven bieden taal voor betrokkenen om hun beelden te expliciteren, in plaats van vanuit impliciete vooronderstellingen te discussiëren. Ze kunnen die taal gebruiken voor een gesprek over *wat een goede RES is* en waar deze aan moet voldoen. Uiteindelijk vereist elke RES een afweging en deels ook trade-off tussen de verschillende hier benoemde vereisten. Daarvoor is een intensief proces van dialoog nodig, waarin partijen expliciteren wat ze belangrijk vinden en hoe ze de verhoudingen tussen waarden zien. Het 'bollenschema' kan helpen om de eigen prioriteiten en de prioriteiten van de ander precies te maken. Zodoende kan een scherpere afweging plaatsvinden. Binnen de eigen RES, bijvoorbeeld in het onderlinge gesprek tussen partners. Maar ook tussen RES'en, in de uitleg van de eigen keuzes. En natuurlijk in het gesprek tussen het nationale niveau en de regio's.

Hetzelfde geldt voor de vraag *hoe een goed RES-proces er uit ziet*. Hier kan het kwadrantenmodel, met de vier perspectieven op sturing, helpen om het gesprek scherp te voeren. Elke stap in het eigen proces en elke keuze in de inrichting ziet er vanuit de vier perspectieven gedacht net anders uit. In de woorden lijkt dat op elkaar, maar in de invulling en de betekenis die partijen eraan geven kan veel verschil schuilen. Natuurlijk vloeien de opbrengsten van de RES'en straks naar de Omgevingswet en ontstaat zo een verankering in het ruimtelijk kader. Voor wie vanuit linksonder kijkt is het daarmee 'geregeld' en gaat het er alleen nog om dat alle partijen netjes uitvoering geven aan wat in de ruimtelijke plannen is opgenomen. Voor wie vanuit linksboven kijkt ligt dat toch net anders: het gaat niet zozeer om het voldoen aan de wet, maar om het halen van de in de Klimaatwet afgesproken targets voor duurzame energie. De wet is daarvoor het instrument: *de uitkomst van de optelling moet kloppen*. Of het nu in de wet past of niet, zolang de teller voldoende hard doorloopt gaat het goed. Rechtsboven ligt het weer net anders. Daar is de RES meer een doorgaand proces, waarin partijen zich samen committeren aan het realiseren van klimaatdoelen en daarvoor inbrengen wat nodig is. Dat kan passen bij wat oorspronkelijk in ruimtelijke plannen is opgenomen, maar als het nodig is kunnen partijen daar ook in goed overleg van afwijken. Of nieuwe plannen opstellen, die passen bij de

zich ontwikkelende nieuwe consensus in de regio: ‘toen dachten we dat dit een zonneweide de oplossing was, maar nu zien we toch meer in extra wind op land, in een door maatschappelijke partijen geëxploiteerd windpark.’ De wet volgt dan de consensus in de groep en wordt daar al dan niet op aangepast. Vanuit rechtsonder bezien zijn de wet en het ruimtelijk beleid vooral het kader waarop maatschappelijke participatie ontstaat, als platform waarop de energietransitie vorm krijgt. Als de maatschappelijke dynamiek dat vraagt kan ook dat platform worden bijgesteld.

### **Wanneer en waarmee**

Hiermee komen ook twee nieuwe thema's voor gesprek op tafel. De RES'en naderen een belangrijke mijlpaal: er zijn straks, in juli 2021, RES'en 1.0 die vervolgens moeten worden uitgewerkt naar realisatie. Er komt een einde aan het begin. Vanwege de aard van de energietransitie ligt het voor de hand dat op die weg nog heel veel zal gebeuren en er gaandeweg veel zal veranderen. Dat roept de vraag op *wanneer* het RES-proces eigenlijk (af)loopt en op welke momenten het gesprek daarover gevoerd wordt. Hierover circuleren sterk verschillende geluiden. Volgens sommigen is het RES-proces straks écht af en klaar. Anderen zien het als een begin van een proces dat nog decennia doorgaat. De vraag wat de *timing* en de *looptijd* van de RES zijn zal dus meer expliciet op tafel moeten komen. En, als betrokkenen kiezen voor de idee dat het RES-proces nu langzaam aan het einde van het begin is gekomen, en de komende jaren de te kiezen werkwijze blijft, dan is het nodig om meer continu in gesprek te blijven over het hier benoemde *wat en hoe*. Wat willen we bereiken en hoe verhouden de verschillende waarden zich tot elkaar? En, cruciaal, hoe willen we de onderlinge samenwerking verder inrichten? Nu al zien we in het RES-proces dat zich voortdurend dilemma's voordoen. Bijvoorbeeld rond coördinatie van de verschillende in de RES geformuleerde plannen en inspanningen. Dergelijke coördinatie is vanuit elk van de verschillende perspectieven in te vullen, maar ziet er vanuit elk van de perspectieven heel anders uit. Volgens sommigen is de huidige RES vooral een 'rechtsboven' proces, dat straks weer 'gewoon' teruggaat naar de linkerkant van het kwadrantenschema; vanuit de regio, terug naar het nationale niveau of het Rijk. Terwijl die stap ook meer vanuit het perspectief van de netwerkende overheid kan worden gemaakt: door vanuit de regio's te komen met voorstellen of arrangementen voor meer centrale sturing en coördinatie.

Daaraan gerelateerd is ook de vraag *waarmee* dit alles moet gebeuren. Als het RES-proces inderdaad de komende tijd langs dezelfde organiserende principes invulling krijgt (rechtsboven), dan is het wel nodig om goed te kijken naar de instrumenten en faciliteiten waarmee dat gebeurt. Het vanuit een regionaal perspectief organiseren en realiseren van een geslaagde

energietransitie vereist allerlei operationele capaciteit en instrumentarium die er nu nog niet voldoende is. Dat varieert van democratische borging, regels en procedures, tot bijvoorbeeld ondersteuning in de capaciteit om de ruimtelijke inpassing van duurzame energie ook werkelijk goed decentraal te organiseren. Als betrokkenen ervoor kiezen om ‘rechtsboven’ ook de komende jaren als organiserend principe aan te houden, dan is het belangrijk om dat ook ‘onder de motorkap’ goed te organiseren: in het onderliggend instrumentarium dat de regio’s kunnen benutten. Deels heel praktisch (‘voldoende capaciteit om vergunningenprocedures te doorlopen en ruimtelijke plannen aan te passen’), maar ook meer fundamenteel en gericht op de linker kwadranten; dus meer systematiek in de manier waarop de Raden, Algemeen Besturen van Waterschappen en Staten hun rol kunnen nemen, in systematiek voor de resolutie van verschillen tussen partijen of regio’s, in methodiek om de voortgang van de transitie te monitoren, en in een kennisinfrastructuur die past bij de decentrale en regionale nadruk die in dat geval in het arrangement wordt ingebracht.

### **Van A naar B via B: taal voor transitie**

De energietransitie is een proces dat inherent ambiguïteit en onzekerheid oproept. Nieuwe energie zorgt voor nieuwe verhoudingen en brengt andere waarden in het geding. Het traditionele onderscheid tussen beleid, en uitvoering, tussen ontwerp en realisatie is er niet goed op van toepassing. Net zoals strikte kaders rondom afgebakende bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet goed lijken te helpen. Wat ervoor in de plaats komt is het samen opzoeken en expliciteren van de overeenkomsten én verschillen. De hier aangereikte kaders lossen geen dilemma’s op, maar maken een scherper en preciezer gesprek erover mogelijk. Dat maakt mogelijk om de beweging van *A naar B via B* te maken: *waar komen we vandaan, waar willen we heen (wat en hoe), en hoe kunnen we vanuit die voorkeuren het dilemma tegemoet treden en onszelf organiseren?* Zo kunnen betrokkenen gericht zoeken naar gedeelde oplossingen en afwegingen. Taal voor transitie maakt gericht navigeren van A naar B via B mogelijk. Daarmee is de transitie niet eenvoudiger, maar wel meer expliciet, scherper en meer kansrijk.

## Eindnoten

- 1 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the new Transformation*. DRIFT - Erasmus University Rotterdam; Loorbach, 2015; Lodders, 2017.
- 2 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42.
- 3 United Nations Environment Programme, 2019
- 4 Dietz, F.J., & Marks, P.K. (2017). Duurzame ontwikkeling: Wat is het en hoe meten we het?. In G. Dijkstra, H. Klaassen & P. Marks (eds), *Klaar is Kees. Liber amicorum voor prof. dr. Kees van Paridon ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar economie bij het Department of Public Administration and Sociology van de Erasmus Universiteit Rotterdam* (pp. 23–34)
- 5 Klimaatakkoord (2019).
- 6 Klimaatwet (2019).
- 7 Klimaatwet (2019)
- 8 Klimaatakkoord 2019, C5 elektriciteit
- 9 Teisman et al. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- 10 March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European journal of political research*, 3(2), 147-171; Noordegraaf, M. (2000). Professional sense-makers: managerial competencies amidst ambiguity. *International Journal of Public Sector Management*; Van der Steen, 2009; Weick, K.E. (2001). Making sense of the organization. Oxford: Blackwell.
- 11 March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European journal of political research*, 3(2), 147-171; Weick, K.E., Sensemaking in organizations, Sage, Thousand Oaks, 1995. Weick, K.E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell
- 12 Bovens et al. (2017). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer Nederland; Teisman et al. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Steen, M. van der, et al. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- 13 Concept RES Fryslan (2020). p. 4
- 14 Startdocument RES Foodvalley, 2019, p. 9
- 15 Concept-RES Noord-Holland Noord (2020). p. 53
- 16 Concept-RES Noord- en Midden Limburg (2020). p. 76
- 17 Steen, M. van der, et al. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- 18 Zie bijvoorbeeld: Weber, M. (1922). *Economy and society*. University of California Press; Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197-222.
- 19 Startdocument RES Fryslân, p. 8.
- 20 Concept RES Arnhem Nijmegen, p. 7.
- 21 Zie bijvoorbeeld: Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- 22 Zie bijvoorbeeld: Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), pp. 587-606.
- 23 Startnotitie RES Foodvalley (2019).
- 24 Zie bijvoorbeeld: PBL (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; Steen, M. van der, et al. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Raad voor Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Burgerkracht: De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag.
- 25 Bewoners Noord-Holland Noord (februari 2020). *Concept RES: Duurzaam Leefbaar*.

# *Eerder in deze reeks verschenen*

**2020**

## **Van bureaucraat en grenswerker**

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

*Henk den Uijl, Martin Schulz*

## **Verdeel(de) verantwoordelijkheid**

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

*Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Gevangen door belangen?**

Het asbeststelsel

*Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong*

## **Van optellen naar vermenigvuldigen**

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

*Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist*

## **De opgave aan tafel**

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik*

## **Het Nieuwste Waterschap**

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,*

*Myrthe van Delden, Piera Fehres*

## **Onderzoek alles, behoud het goede**

Herwaardering van het verenigingsmodel

*Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist*

**2019**

## **Participeren in partnerships**

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

*Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist*

### **De uitdaging van uitkeren**

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

*Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Gemeenteraden Positioneren**

Van professionaliseren naar politiseren

*Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram*

### **De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden**

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Vernieuwing van de verantwoording**

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

*Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Samenwerking sturen**

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist*

### **Tucht van de Tijd**

Over het tijdigen van bestuur en beleid

*Jorren Scherpenisse*

### **De leraar aan tafel**

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat*

### **Denkend bestuur**

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

*Thomas Schillemans*

## **2018**

### **Participeren in partnerships**

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

*Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Regie voeren?**

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,  
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

### **Tussen fasen**

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist*

### **Gepast geregeld**

Tijdig financieren in netwerken

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen*

### **Innoveren met waarde(n)**

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Een blik van buiten**

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

### **Tijd voor de Rivier**

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Een pact voor de kust**

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong*

### **Zweven en zwoegen op Zuid**

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist*

### **Voortgang en versnelling**

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Het waarderen van wonen**

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van  
woningcorporaties

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse*



### **Wie neemt de schuld?**

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag  
*Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen*

### **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

Snel en slim schakelen tussen schalen  
*Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen*

## **2017**

### **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk  
*Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit  
*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijkdienst  
*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski*

### **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur  
*Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers*

### **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance  
*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Patronen van politiek**

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud  
*Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong*

### **Thuis en zitten**

Eigenheid in het thuiszittersbeleid  
*Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

**Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)**



**COLOFON**

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-8-4

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.