



Governance voor de versnelling van de Energietransitie

Wing essay door Ytsen Deelstra en Jannemarie de Jonge

De Energietransitie is een verandering met een maatschappelijk impact. Het is een systeemverandering die onder andere grote gevolgen heeft voor de manier waarop wij produceren en consumeren. En dat heeft weer een effect op de ruimtelijke ontwikkeling. Dit vraagt nieuwe vormen van governance; zeg maar de wijze waarop overheden en politiek zich verhouden tot de maatschappij en de markt.

Governance gaat over het hele spectrum van ambtelijke voorbereiding, coproductie met private partijen, maatschappelijke organisaties en andere overheden, tot en met het politieke debat. Wij denken dat het bouwen van een alliantie tussen actieve burgers en sociale ondernemers enerzijds en de overheden op de lokaal-regionale schaal anderzijds de motor is voor versnelling van de Energietransitie. Tegelijkertijd kan deze niet zonder top-down sturing van het Rijk en Europa. In dit essay gaan we daar nader op in, aan de hand van onze inzending voor de Eo Weijersprijsvraag. Die richtte zich deze keer op de Energietransitie in de Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen. [Het voorstel van ons consortium](#) werd bekroond met een gedeelde eerste prijs.

Regio's willen versnellen, de Stedendriehoek als voorbeeld

Op regionale schaal blijkt er veel ambitie te zijn. Zo ook in de Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen. In het kader van de Eo Wijersprijsvraag heeft deze regio uitgesproken dat zij in 2030 energieneutraal wil zijn. In vergelijking met het SER-energieakkoord, waarin het aandeel van hernieuwbare energieopwekking naar 16 procent moet groeien in 2023 en een jaarlijkse besparing nastreeft van 1,5%, is dit zeer ambitieus. Dit realiseren vereist een tempo gelijk aan Duitsland in zijn beste jaren. De doelstelling van de regio betekent dan ook een continue sprint trekken om de 100% in 2030 te bereiken. Dat kan alleen als regio's voor deze operatie flinke rugwind weten te organiseren.

Die rugwind is te realiseren door een governance te ontwikkelen waarin twee zaken goed geregeld zijn:

1. Op het lokaal-regionale schaalniveau is er ruimte voor allianties tussen actieve burgers en maatschappelijke ondernemers enerzijds en overheden anderzijds
2. Er is een goede verbinding tussen het lokaal-regionale schaalniveau en het nationale schaalniveau. Zo kunnen vanuit wet- en regelgeving prikkels worden gegeven om de transitie te versnellen.

Dit met in het achterhoofd dat burgers en bedrijven de Energietransitie sneller willen en kunnen realiseren dan de overheid. De allianties zijn daarom ook zo belangrijk: zij kunnen helpen om koudwatervrees om bestaande regelgeving aan te passen weg te nemen.

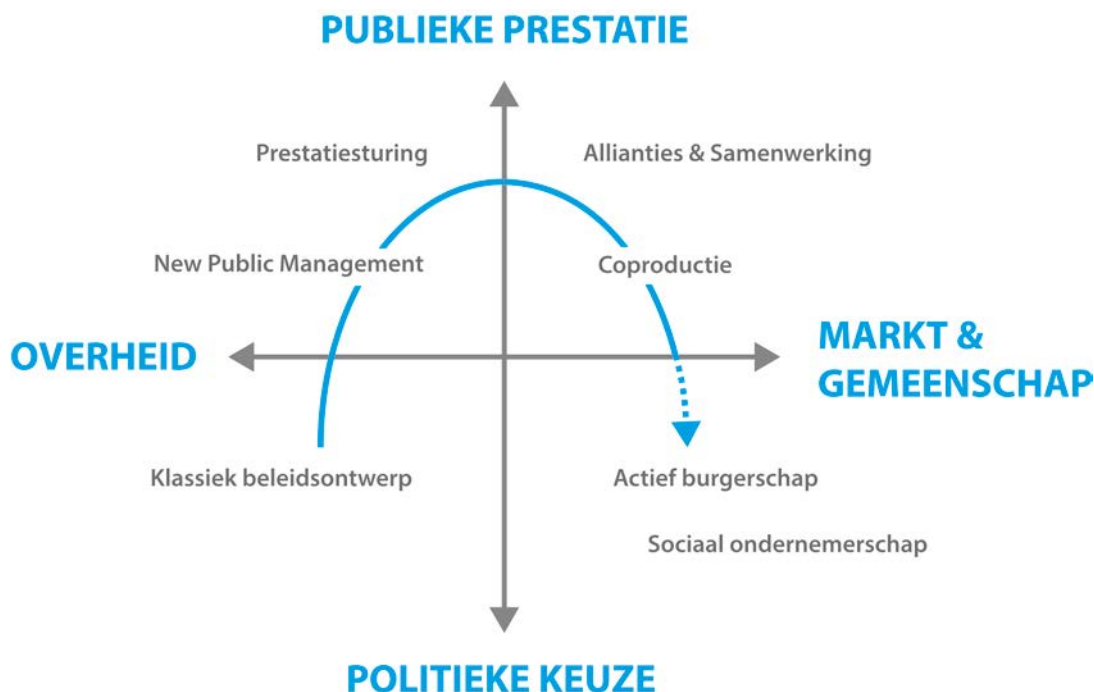


Naar allianties van gemeenschap en markt met de overheid

Maatschappelijke partijen en bedrijven kunnen en willen sneller dan de overheid kan bijhouden. Zij zijn de drijvende krachten achter de Energietransitie. Dat komt mede doordat de sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn. Het aanpassen van het systeem van regels en prikkels dat het gedrag van burgers en bedrijven beïnvloedt is moeilijk. Denk hierbij aan subsidies, energietarieven, bouwverordeningen, etc. Dat komt omdat de gevolgen van een omwenteling in een dergelijk regelsysteem (grootschalige stelselwijziging) op korte termijn te groot zijn om snel te realiseren.

Toch vragen voorlopers in de Energietransitie nu al naar aanpassing van het stelsel, om hun innovaties op grotere schaal mogelijk te maken. Markt en gemeenschap kunnen politieke keuzes over een stelselherziening helpen versnellen door heel concreet te laten zien dat zij bereid zijn stappen te zetten. Stappen die zowel bijdragen aan de transitiedoelstellingen als voorsorteren op nieuwe regels en randvoorwaarden.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) ontwikkelde een verhelderend model (Leren door Doen, p.19). Actief burgerschap en sociaal ondernemerschap (rechtsonder) betreden het domein van politieke keuzes. Als burgers en bedrijven meer druk zetten op de overheid om het regelsysteem aan te passen, ontstaat er beweging. Een dergelijke beweging vergt een coproductie in allianties (rechtsboven) en in sommige gevallen ook de bijdrage van uitvoeringsorganisaties (linksboven) of de beleidskernen in Den Haag (linksonder). De afgelopen decennia hebben we een ontwikkeling doorgemaakt van linksonder, via de bovenste twee kwadranten naar rechtsonder. Alle vier de manieren van overheidshandelen zijn nog steeds van toepassing. Maar dat schuurt natuurlijk. De vertrouwde werkwijzen komen immers in een nieuw daglicht te staan en moeten herijkt worden vanuit het perspectief van actief burgerschap en sociaal ondernemerschap.



Figuur 1. De Energieke samenleving

Voor de Energietransitie geldt dat de meeste drive rechtsonder zit. Voor de overheid is het de uitdaging om effectief bij te dragen aan die beweging. Een voorbeeld is de ontwikkeling van duurzame energiecoöperaties op lokale schaal. Hoe meer lokale energiecoöperaties, hoe groter de impact op de nationale energie-infrastructuur. Het huidige regelsysteem remt die ontwikkeling, omdat



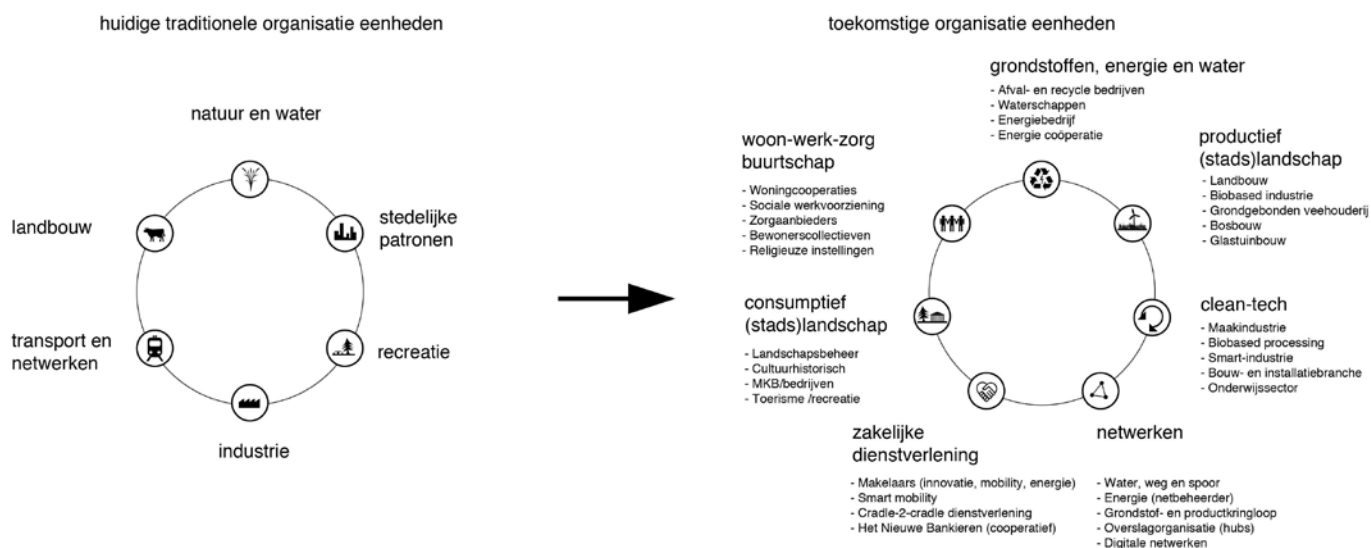
dergelijke initiatieven niet voldoende worden gestimuleerd. Bewegen door de vier kwadranten is het devies, door regelgeving aan te passen (linksonder), de energie-infrastructuur aan te passen (linksboven) en allianties aan te gaan, bijvoorbeeld met energie-coöperaties (rechtsboven). Zo kunnen markt en gemeenschap de transitie echt schwing geven.

Hoe kunnen markt en gemeenschap het verschil maken?

Toewerken naar energieneutraliteit, en een meer circulaire economie, betekent dat nieuwe combinaties nodig zijn tussen oude economische sectoren, zoals industrie, landbouw en wonen, op het gebied van energieopwekking en besparing. In onze inzending veronderstellen we dat de overheid rugwind organiseert voor de markt door een stelselwijziging te realiseren. Hiervoor hebben we een extreem, maar realistisch scenario gekozen: de Europese invoering van de BTK (belasting toegevoegde koolstof). De BTK vervangt de huidige BTW en is, net als de BTW, een cascade-belasting. De BTK rekent in elke stap in de productieketen de toegevoegde (of verminderde) CO₂ af. Dit fiscale systeem neemt de kosten mee die tot nu toe altijd buiten beschouwing bleven. Het werkt door tot in de haarvaten van de samenleving en brengt een golf van optimalisaties en innovaties teweeg. Simulaties laten zien dat de CO₂-uitstoot spectaculair en snel afneemt. Het kan de Stedendriehoek op tijd zijn gewenste energieneutraliteit opleveren.

Vervolgens hebben we in onze inzending voor de Stedendriehoek uitgewerkt welke nieuwe combinaties van economische sectoren ontstaan als gevolg van deze prikkel. Deze combinaties leiden tot een nieuwe ruimtelijke legenda. De oude legenda van wonen, industrie, landbouw, natuur, transport en recreatie is zich al aan het herschikken. De nieuwe eenheden (zie figuur 2) vormen een kader waarmee we de mogelijkheden voor nieuwe vormen van energieproductie en -besparing kunnen vinden. De legenda helpt om te redeneren vanuit de regionaal economische kansen die de Stedendriehoek biedt. Vaak gaat het daarbij om de verbinding tussen twee of meer van de nieuwe eenheden.

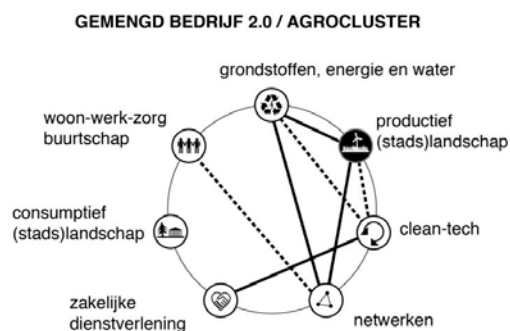
TRANSFORMATIE ORGANISATIE-EENHEDEN



Figuur 2. Organisatie-eenheden als nieuwe ruimtelijke legenda¹

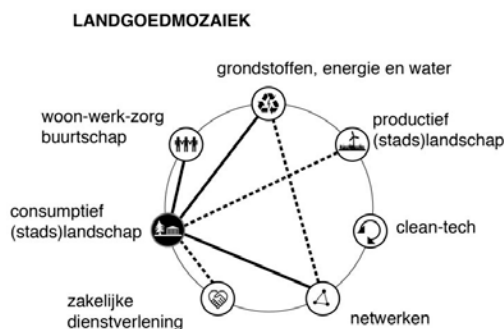
¹ Bron: S3H-BTK – Naar een circulaire exploitatie van het regionaal kapitaal. Inzending 10^e Eo Wijers prijsvraag 2014-2015. Witteveen+Bos, H+N+S landschapsarchitecten, Wing, FABRIC, marco.broekman en CE Delft

Welke verbindingen dat zijn hangt natuurlijk van de regio af. Zo beschrijven wij in onze inzending bijvoorbeeld dat er intensieve samenwerking ontstaat rond de productie van energie en grondstoffen, waaronder ook voedsel. De agrarische sector kan hierin een rol spelen door grondstoffenstromen te sluiten en bij te dragen aan een duurzame energieproductie. Vooral in gebieden die zich lenen voor grootschalige productie kan de landbouw een schaa sprong maken en in combinatie met de sterke Cleantech sector en zakelijke dienstverlening een wereldspeler worden in de circulaire economie.



Figuur 3. Nieuwe verbindingen rond het Agrocluster¹

Een ander voorbeeld uit de inzending betreft gebieden waar het landschap zich bij uitstek leent voor multifunctioneel gebruik, waar recreatie, productie en consumptie samenkomen. In dit landschap kunnen 'landgoederen nieuwe stijl' ontstaan. Naar analogie van de huidige landgoederen zijn dit bedrijven of coöperaties die een kleinschalig en gevarieerd landschap ontwikkelen en beheren. Energieteelt, waterbeheer, wonen, werken en recreëren vormen hier aantrekkelijke combinaties.



Figuur 4. Landgoederen nieuwe stijl¹

De verbinding tussen de lokaal-regionale en de nationale schaal

Coproductie op initiatief van markt en gemeenschap is dus de motor is van de Energietransitie. De vraag is op welk schaalniveau de overheid dan het meest effectief kan bijdragen. Hoe organiseert de overheid rugwind voor deze nuttige initiatieven? Wij denken dat dit zowel op het regionale als het nationale niveau nodig is. Regionaal, omdat gemeenten en provincie het meeste in contact staan met de energieke samenleving. Het samen plannen maken en tot uitvoering brengen, vindt plaats in de regio's. Tegelijkertijd is dit ook het schaalniveau waar ruimtelijke afwegingen moeten worden gemaakt.

Betekent dit dan dat de Rijksoverheid geen rol heeft? Integendeel, het Rijk is hard nodig om de beweging te versnellen. Zij kan belemmeringen weg nemen en voorbeelden laten zien om van te leren. Het Rijk kan marktpartijen extra prikkelen door ambitieuze doelen te stellen en een stelselwijziging, zoals de invoering van de BTK, in het vooruitzicht te stellen. De invoering zelf kan nog op zich laten wachten. De schaduw die de aankondiging van een stelselwijziging vooruit werpt, zal al een prikkel zijn om voorlopers én peloton extra te stimuleren. Daadwerkelijke invoering is nodig om de achterblijvers mee te krijgen.



Hoe kan de governance er uit zien?

Stelselwijziging of niet, de ambitie en drive komt uit bedrijven en burgers in de regio's. En in de governance dienen we vooral deze partijen zoveel mogelijk in hun kracht te zetten. We zien drie kansen:

1. De Omgevingswet
2. Regionale samenwerking in verbinding met het Rijk
3. Versterken relatie regio-Rijk

Omgevingswet

De nieuwe ruimtelijke eenheden uit onze Eo Wijers-inzending ontstaan niet vanzelf. Het risico op suboptimale oplossingen én de teloorgang van de kwaliteit van stad en land is levensgroot. Bovenop de actuele vraagstukken van leegstand en herstructurering zal de ontwikkeling van een circulaire economie stevige ruimtelijke aanpassingen vergen. Winkelstraten vragen een nieuwe inrichting, verouderde bedrijven- en kantorenparken zullen transformeren en agrarisch vastgoed verandert van functie.

Om de potentie van regio's waar te kunnen maken, komt de nieuwe Omgevingswet als geroepen. Deze wet beoogt immers innovatie en het mogelijk maken van meervoudige doelen. De wet werkt gebiedsgericht en is flexibel. De planfiguur van de Omgevingswet beloont actief gedrag en zet regionale partijen in hun verantwoordelijkheid. De wet biedt regionale partijen de mogelijkheid in een eigen omgevingsvisie de spelregels voor de Energietransitie te bepalen. Daarvoor is het nodig dat regionale partijen zich committeren aan het halen van ambitieuze Energietransitiedoelen.

Regionale samenwerking in verbinding met het rijk

De transformatie van de regio vergt samenwerking op regionaal niveau die leunt op de drive van burgers en bedrijven. Dit vergt:

- Verandering van productieprocessen van bedrijven rond de nieuwe economisch-maatschappelijke clusters. Hoe kunnen zij duurzamer produceren door regionale ketens te verbinden? In de Stedendriehoek zien wij een voortrekkersrol voor regionale (familie)bedrijven in verbinding met kenniscentra in de regio, in Oost-Nederland en internationaal. De kracht van de Stedendriehoek is het toepassen, verbeteren en uitrollen van wat elders in laboratoria wordt bedacht.
- Particulier initiatief in coöperatief verband. Particulier/private samenwerking in coöperaties versnellen decentrale duurzame opwekking van energie.
- Regionale overheden, die samen met de Rijksoverheid:
 - belemmerende regels (tijdelijk) opzij zetten;
 - kansen van Omgevingswet pro-actief oppakken;
 - drive van voorlopers beter benutten door ruimte te bieden voor zelfsturing en hun netwerken aan te spreken;
 - on- en offline ontmoetingsplekken faciliteren voor burgers en bedrijfsleven



Versterken relatie regio-Rijk

Het 'aanzetten' van al deze initiatieven vergt dat netwerken van bedrijven, particulier initiatief, kennisontwikkeling en overheid strategisch worden verbonden. Dit kan in de vorm van in een Regioraad. Deze raad versnelt de transitie, bijvoorbeeld in de vorm van prijsvragen en battles, beloont experimenten en organiseert dat risico's worden gedeeld. Deze Regioraad staat in verbinding met de beleidsontwikkeling in Den Haag. Zo kunnen onderdelen van de stelselwijziging onder voorwaarden worden uitgetest in verschillende regio's. Regio's krijgen een tijdelijke uitzonderingspositie om als 'living lab' te kunnen dienen. Bij succes kan de landelijke regelgeving worden aangepast.

Conclusie

De Energietransitie vergt aanzienlijke ruimtelijke aanpassingen op regionale en lokale schaal doordat de traditionele economische sectoren zich anders gaan organiseren. De Rijksoverheid kan de transitie versnellen door regelgeving aan te passen, maar de echte verandering komt van onderop; van burgers en bedrijven. De bottom-up initiatieven van burgers en bedrijven kunnen echter niet zonder sturing van bovenaf. In dit artikel betogen we dat het nodig is een vorm van governance te ontwikkelen waarin Rijk en Regio effectief samenwerken. Effectief betekent dat de samenwerking tussen Rijk en Regio kan leunen op de drive van burgers en bedrijven (bottom-up) en dat de sturing van de overheid (top-down) vooral gericht is op de versnelling van de transitie. Een dergelijke vorm van samenwerking zal het nodige lef van bestuurders vergen. De bestuurders van de Stedendriehoek geven blijk van lef met hun ambitieuze doelstelling om in 2030 Energie neutraal te willen zijn.