

Mededeling

Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda Energiesysteem (ISA)

Inleiding

Begin van 2024 is een voorzichtige start gemaakt met het traject om te komen tot nieuwe interbestuurlijke afspraken over de governance van de energietransitie en met name de invulling van het Nationaal Plan Energiesysteem. In de afgelopen maanden is dit traject in een stroomversnelling gekomen wat in december 2024 heeft geleid tot concrete tekstvoorstellen. De Samenwerkingsagenda is – onder voorbehoud van goedkeuring door achterbannen – vastgesteld op 19 december 2024 in het BO Klimaat & Energie (CWW 25-20b). Dit is het coördinerend overleg met het Rijk onder voorzitterschap van minister Sophie Hermans met delegaties van IPO, VNG, Unie en netbeheerNL. De Samenwerkingsagenda betreft voornamelijk procesafspraken die in de loop van 2025 nader moeten worden ingevuld met concrete interbestuurlijke afspraken. De Minister heeft in het kader van de evaluatie van het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NP RES) recentelijk naar de Tweede Kamer hierover bericht (CWW 25-20c).

Ambtelijk heeft de Unie deelgenomen aan vele voorbereidende sessies in de tweede helft van 2024 en bestuurlijk via het Kwartiermakersberaad (Erik den Hertog en Sander Mager). Het Kwartiermakersberaad heeft vooral gestuurd op helderheid en concreetheid van de afspraken. Er is groot draagvlak om tot samenwerkingsafspraken te komen die nodig zijn om als overheden gezamenlijk de energietransitie te realiseren. Eerder hebben we de (verwachte) hoofdlijnen van de afspraken besproken in de Bestuurlijke Adviesgroep Klimaat & Energie (BAG K&E) en in de Strategiegroep Klimaat & Energie. Daarbij is afgesproken om mee te gaan met deze procesafspraken onder strikt voorbehoud van raadpleging achterban via de CWW. Deze is voorzien voor de CWW-vergadering van juni 2025 met tussentijdse mededeling (CWW 14 maart 2025) over het proces.

Ondertussen is een interne verkenning gestart waarbij wij toetsen of de Samenwerkingsagenda passend is of kan worden gemaakt:

- Bij onze sectorale ambities van de Strategische visie 'Op weg naar Klimaatneutraliteit', het Ondersteuningsprogramma Klimaatneutraal en het Strategisch partnerschap met het Rijk.
- Bij de individuele ambities en taak- en rolopvatting van de waterschappen.
- Bij een optimale en efficiënte behartiging van de waterschapsbelangen.
- Rekening houdende met de omstandigheid dat nog veel procesafspraken uit de Samenwerkingsagenda nader moeten worden ingevuld.

Wij voorzien dat wij in juni 2025 een definitieve positie zouden kunnen bepalen.

Kern Samenwerkingsagenda

De governancestructuur en de cultuur van samenwerken is leidend in de afspraken. Deze zijn voorwaardenscheppend voor de invulling van de brede opgave en voor de oplossing van de knelpunten in het energiesysteem. Centraal staat de integraliteit van het energiesysteem, waarbij voorlopig de scope is gelegd op elektriciteit, warmte en energie-infrastructuur. Belangrijke onderdelen zoals de rol, taak en samenstelling van de Energieboards, evenals van de Energiesysteemregio's vragen om een nadere uitwerking en verkenning. Er is wel overeengekomen dat de landelijke ondersteunende programma's die op de genoemde thema's zien namelijk het NP RES (elektriciteit), het NPLW (Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie - warmte) en het SP IPE (Samenwerkingsprogramma Integraal Programmeren van het Energiesysteem - infrastructuur) zullen moeten worden samengevoegd.

Positie waterschappen

Het is van belang om ons te realiseren dat het dit een rijdende trein betreft: bijna alle provincies hebben energieboards ingesteld (zij het meestal met een nog beperkte scope op infrastructuur en met verschillende samenstelling). Een enkele keer heeft een waterschap hierin zitting. Bijna alle provincies hebben een energievisie vastgesteld of zijn hiermee bezig. In een aantal gevallen is/zijn de waterschappen goed betrokken, maar lang niet altijd. Dit geldt overigens ook voor gemeenten.

Inzet bij de voorliggende afspraken is dat de waterschappen goed in beeld moeten zijn en niet meteen buiten de boot vallen. Gelet op de verscheidenheid is zoveel mogelijk ruimte gecreëerd voor lokale invulling. Dit betekent dat die waterschappen die willen meedoen ook die positie kunnen krijgen en de waterschappen die daar (nog) wat terughoudend tegenover staan niet verplicht zijn om deel te nemen. De nadere invulling die moet worden gegeven aan een groot aantal zaken (zoals energieboards en energiesysteemregio's) laat ook die ruimte. Landelijk wordt al wel een voorschot genomen op de samenvoeging van NP RES, NPLW en SP IPE. De eerste twee zijn gevestigd in het Uniegebouw, alleen voor het NP RES is de Unie medeopdrachtgever. We hoeven niet alle domeinen even intensief mee te doen, maar dat kan ook 'lean and mean'.

Ter vergadering zal zo nodig mondeling een toelichting worden gegeven op de laatste ontwikkelingen.

Overwegingen

Hierna staan de eerdere overwegingen op een rijtje vanuit de ambtelijke strategiegroep en vanuit het portefeuillehoudersoverleg van 13 november jl.

Strategiegroep K & E

- Er lijken nogal wat verschillen te bestaan in de opvattingen tussen de waterschappen over de governance die past bij het behalen van onze klimaat- en energieambities. Dit loopt uiteen tot het praktisch maximaal benutten van het energiedomein en bijkomende overlegstructuur om de waterschapsbelangen te behartigen tot het zich principieel minder comfortabel voelen om via de band van het energiedomein andere waterschapsbelangen in te brengen. Deze waterschappen benutten hiervoor andere overleggen. Vaak komt men ook individueel tot afspraken met gemeenten.
- Enige terughoudendheid voor deelname aan nieuwe energie-overleggen. Deze terughoudendheid is ook wel ingegeven door de ervaringen met de RES. Deze is in het afgelopen jaar vleugellam geworden door politieke en juridische ontwikkelingen (kernenergie, wind en zon op zee in plaats van land, afstandsnormen, etc.). Men is ook minder tevreden over de wijze waarop in de RES (nauwelijks) invulling wordt gegeven aan bovenregionale warmtebronnen.
- Een aantal waterschappen geeft inbreng op de provinciale Energievisies die een provinciale vertaling vormen van het Nationaal Plan Energiesysteem. Deze energievisies zijn/worden pas in 2024 of 2025 voor het eerst door de provincies opgesteld.
- Sommige waterschappen hebben al zitting in de Energieboard van de provincie, anderen niet. Meestal zijn waterschappen ook niet gevraagd door de provincie om deel te nemen. Sommige waterschappen zien een positie als agendalid als meer passend.
- De ruimtelijke component in de Energieboard wordt in het algemeen wel als interessant beoordeeld. Het is nog wel vaak zoeken voor de waterschappen op welke wijze het principe van 'water en bodem als sturend principe' te concretiseren. Dat proces is gaande.

- De warmtetransitie wordt belangrijker voor de waterschappen, omdat aquathermie een grote warmtebron is met veel potentie. De rol die waterschappen nemen is veelal faciliterend, maar een aantal waterschappen overweegt een rol als energieproducent (vooral bij thermische energie uit afvalwater binnen het eigen bedrijfsproces op de rioolwaterzuivering). Een enkel waterschap overweegt deelname aan een publiek warmtebedrijf. Het denken hierover ontwikkelt zich nog. De warmtewetgeving is hierbij een belangrijke factor. Het lijkt erop dat de Warmtewet- en regelgeving voldoende ruimte biedt om invulling te geven aan deze rollen.

Overleg portefeuillehouders K&E in november 2024

- Het belang van een goede samenwerking tussen overheden in het energiesysteem is evident.
- Het belang van onderlinge samenwerking als waterschappen eveneens. Waterschappen kunnen elkaar ook vertegenwoordigen (bijvoorbeeld in Energieboards en regio's).
- Het is zaak om onze deelname aan de governance van de energietransitie 'lean and mean' te organiseren, zodat we niet overal aan tafel zitten, maar wel waar dat nodig is om onze belangen goed te borgen. Dat geldt voor het Haagse circuit en dat geldt de regionale vertaling op waterschapsniveau. De agenda is daarvoor bepalend.
- De landelijke afspraken moeten kaders bieden en voldoende ruimte voor de regionale verscheidenheid en invulling van de overlegstructuur.
- 'Water en bodem als sturend principe' proberen we zoveel mogelijk mee te nemen in het energiedomein en de klimaatadaptie houden we daarbij op het netvlies. We sluiten daarvoor aan op de Omgevingsvisie.

Standpunt andere partijen

KGG

Het energiesysteem is van vitaal belang voor de Nederlandse economie en samenleving. Een niet functionerend energiesysteem ligt daarmee ook politiek gevoelig (netcongestie, energieprijzen, gastekorten, geopolitieke onzekerheden, weerstand bevolking tegen windmolens). Minister Sophie Hermans wil slagkracht tonen. De samenwerkingsagenda past in deze geest. Daarvoor is de medewerking van alle overheden noodzakelijk. En ook die van de netbeheerders met wie het Rijk een steeds nauwere band ontwikkelt. Het Rijk heeft de provincies nodig voor de ruimtelijke planning en de gemeenten voor een succesvolle warmtetransitie. Het realiseert zich dat voor het benodigde draagvlak, naast het Huis van Thorbecke, ook 'hulpstructuren' als energieboards, energieregio's en goede samenwerking op het energiedomein met de koepels noodzakelijk zijn.

VRO

Wil niet dat het energiedomein overheersend gaat worden in de strijd om de ruimte waarvoor ook nog vele andere domeinen om voorrang strijden zoals de woonopgave.

VNG

Heeft belang bij een goede relatie met het kabinet om de energie- en warmtetransitie rond te krijgen. Nodig zijn adequate wetgeving en een financieel fundament. VNG en IPO is er veel aan gelegen om dit rond te krijgen ook met het oog op de discussie in aanloop naar de Voorjaarsnota (nu het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) met aanbevelingen over de financiering van klimaatmaatregelen in de ijskast is gezet). Men wil via de inhoud en de relatie met het Rijk bij het geld komen. Die financiële dekking is nu onzeker, vooral op de iets langere termijn. VNG heeft reserves bij te grote dominantie van de provincies en netbeheerders. De VNG wil liever niet tornen aan de bestaande territoriale indeling van de RES'en en wil men ruimte behouden voor regionale invulling, vooral waar het om de warmtetransitie gaat.



IPO

Voor de provincies lijkt dit het verder uitbouwen en doorzetten van een ontwikkeling die zij zelf in afstemming met het Rijk in gang hebben gezet. De Energieboards en de energieviesies zijn inmiddels een feit. Zij willen ook graag doorzettingsmacht en escalatiemechanismes naar de regio toe (men is niet onverdeeld positief over de wijze waarop de RES'en opereren). IPO kijkt ook uit naar onderhandelingen in de aanloop naar de Voorjaarsnota.

NetbeheerNL

Zijn uitvoeringsgericht, willen aan de slag en vinden dat het allemaal niet snel genoeg gaat. Hebben groot belang bij voortvarende aanpak en bij oplossing van knelpunten als netcongestie, ruimtelijke planning en lange termijn zekerheid. Het is niet goed mogelijk om investeringsprogramma's te plannen voor de energie-infrastructuur als er geen duidelijk meerjarenbeleid is op het energiesysteem en voorspelbaarheid van de uitvoering. Anderzijds zijn netbeheerders traditionele organisaties die niet zo gemakkelijk informatie verstrekken en ook niet meteen in de meewerkstand staan om ondersteuning te geven aan slimme energiehubbs of lokale energiegemeenschappen. Met de nieuwe warmtewetgeving gaan de netbeheerders mogelijk een veel belangrijke rol spelen in de warmtetransitie (als warmtebedrijf). Ook Energiebeheer Nederland wordt overigens ook steeds vaker genoemd voor een invulling van die rol.