

REGIONALE ENERGIESTRATEGIE ZONDER WETTELIJKE BASIS

Verplicht-vrijwillige samenwerking met risico's

Beantwoording van vragen op verzoek van de fractie Integer
Liberaal van het bestuur van het waterschap Delfland

Prof. mr. D.J. Elzinga

Mr. dr. Jan R. Lunsing



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Beantwoording van vragen	4
2.1	Deelvragen groep 1.....	4
2.2	Deelvragen groep 2.....	5
2.3	Zoals nu lijkt te zijn voorgenomen.....	5
3	Conclusie: de verplicht vrijwillige samenwerking	7
	Bijlagen	8
	Afkortingen	8
	Geraadpleegde stukken.....	8

1 Inleiding

De RES-regio's of Regionale Energietransitie regio's zijn ingesteld door het Rijk om de energietransitie te bevorderen. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, een provincie en waterschappen. Soms zijn waterschappen zelfs aan twee regio's toebedeeld. De RES-regio's zijn volgens de VNG ingesteld met als doel te komen 'tot meerjarige programmatische nationale aanpak met lands-dekkend integrale regionale energie strategieën'.

Naar aanleiding van de instelling van de RES-regio's heeft u de volgende vragen gesteld:

Vraag 1

De overkoepelende vraag betreft de staatsrechtelijk-juridische status en wettelijke grondslag van de energieregio (RES-regio), zoals nu lijkt te zijn voorgenomen. Wat is die staatsrechtelijk-juridische status en is er een wettelijke grondslag?

Deelvragen groep 1:

- Zijn de RES-regio's juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen op het gebied van elektriciteit?
- Als de RES-regio's de landelijke energiedoelen niet halen, kan het rijk Europese boetes dan verhalen op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (en provincies) op basis van de wet NERpe (zie o.a. art. 7)?
- Zijn gemeenten en waterschappen verplicht deel te nemen aan een RES-regio? Zo ja, op basis van welke wet?
- Welke bevoegdheden hebben RES-regio's? Op basis van welke wet?
- Wat is de democratische legitimatie van RES-regio's?
- Wat is de speelruimte in de nu gedachte opzet van RES-regio's voor de gekozen gemeenteraden, staten en algemene besturen van de waterschappen? Komt een regierol toe aan gemeenten/gemeenteraden? Aangezien de decentrale overheden de regie hebben over de ruimtelijke inpassing van grootschalige energie. (Afspraak in Interbestuurlijk Programma en Investerings-agenda 'Naar en duurzaam Nederland').

Deelvragen groep 2:

- Op basis van welke bevoegdheid kunnen provincies de regie nemen als de regiovorming van onderop niet slaagt?
- De provincies maken kennelijk deel uit van de RES-regio's. Leidt dat tot een dubbele, niet transparante positie voor de provincies?

2 Beantwoording van vragen

Het algemene antwoord kan kort zijn. Er is geen wettelijke grondslag voor de RES-regio's. Het instellen van de RES-regio's kan dus worden gezien als een verzoek van de Rijksoverheid aan de andere overheden om werk te maken van de energietransitie en dat te doen in door de Rijksoverheid aangewezen regionale verbanden.

In de paragrafen 2.1 en -o worden de deelvragen behandeld.

In de overkoepelende vraag staat een kleine tussenzin: zoals nu lijkt te zijn voorgenomen. Dit tussenzinnetje is heel belangrijk, omdat het niet alleen verwijst naar de huidige juridische stand van zaken, maar ook naar een te verwachten voornemen van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit tussenzinnetje maakt paragraaf 2.3 noodzakelijk. In deze paragraaf wordt het meest belangrijke deel van het antwoord gegeven.

2.1 Deelvragen groep 1

- Zijn de RES-regio's juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen op het gebied van elektriciteit?
 - o De RES-regio's zijn niet juridisch gebonden aan het halen van landelijke energiedoelen.
- Als de RES-regio's de landelijke energiedoelen niet halen, kan het rijk Europese boetes dan verhalen op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (en provincies) op basis van de wet NERpe (zie o.a. art. 7)?
 - o Er is geen aansprakelijkheid bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en provincies zonder wettelijke grondslag.
- Zijn gemeenten en waterschappen verplicht deel te nemen aan een RES-regio? Zo ja, op basis van welke wet?
 - o Nee. Er is geen wettelijke grondslag.
- Welke bevoegdheden hebben RES-regio's? Op basis van welke wet?
 - o De RES-regio's hebben niet meer bevoegdheden dan de bevoegdheden van de bij de regio aangesloten overheden.
- Wat is de democratische legitimatie van RES-regio's?
 - o De Tweede Kamer zou de ontwikkeling van RES-regio's kunnen beïnvloeden, maar lijkt vooralsnog geen enkele invloed te hebben gehad.
De minister van EZK beantwoordt een gelijklopende Kamervraag als volgt: *'Gemeenten, provincies en waterschappen bepalen gezamenlijk de contouren van de regio's. De officiële ontwikkeling van de RES start na het ondertekenen van het Klimaatakkoord. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen in 2019 een startnotitie vaststellen. Dit vormt ook het formele mandaat voor de regio's om aan de gang te gaan met de RES.'*

*Wanneer de concept RES is gevormd moet deze ook formeel worden goedgekeurd via het omgevingsbeleid van de decentrale overheden.*¹

Aangezien de Tweede Kamer dit antwoord heeft geaccepteerd, volgt hieruit dat niet te verwachten is dat de Tweede Kamer een rol gaat spelen.

- Wat is de speelruimte in de nu gedachte opzet van RES-regio's voor de gekozen gemeenteraden, staten en algemene besturen van de waterschappen? Komt een regierol toe aan gemeenten/ gemeenteraden? Aangezien de decentrale overheden de regie hebben over de ruimtelijke inpassing van grootschalige energie.
 - o Aangezien het op dit moment nog vrijwillig is, is de speelruimte maximaal. De regierol kan op dit moment door elke 'vrijwilliger' worden opgepakt, mits de andere 'vrijwilligers' daarmee akkoord gaan. RES-regio's zijn vooralsnog een interbestuurlijk instituut.

2.2 Deelvragen groep 2

- Op basis van welke bevoegdheid kunnen provincies de regie nemen als de regiovorming van onderop niet slaagt?
 - o De provincies hebben geen bevoegdheid.
- De provincies maken kennelijk deel uit van de RES-regio's. Leidt dat tot een dubbele, niet transparante positie voor de provincies?
 - o De deelname van provincies ligt enerzijds voor de hand, aangezien ze ook eigen ruimtelijke taken heeft. Aan de andere kant, heeft de provincie ook een toezichthoudende rol op de gemeenten. Dat kan inderdaad leiden tot onduidelijkheden.

2.3 Zoals nu lijkt te zijn voorgenomen

De RES-regio's zijn ingesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Op 22 mei 2016 is de *Deal Pilots Regionale Energiestrategie* ondertekend door de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG, UvW en het IPO. De RES-regio's stelen verder op een paragraaf uit het regeerakkoord *Vertrouwen in de Toekomst* (2017). In dit akkoord wordt aangegeven dat *'met gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders (het Rijk) per regio een plan (maakt) voor verduurzaming van de gebouwde omgeving om te komen tot een programmatische aanpak met een optimale mix van energiebesparing, duurzame warmte en duurzame opwekking'*. De pilots en het regeerakkoord hebben geleid tot de RES-regio's die in het *Voorstel voor Hoofdpijnen van het Klimaatakkoord* van 10 juli 2018 worden genoemd. Het voorlopige akkoord op hoofdpijnen is hierna verder uitgewerkt in het *Concept Integraal Nationaal Energie- en Klimaatsplan 2021-2030* van 6 november 2018. De regionale indeling is overigens in het voorstel en in het concept niet terug te vinden. Toch is de indeling bekend.

¹ Beantwoording Kamervragen over kabinetsappreciatie voorstel hoofdpijnen Klimaatakkoord door minister van Economische Zaken en Klimaat, 31 oktober 2018.

Er is dus geen formeel besluit, er is geen aanwijzing van een minister en er is geen wettelijke grondslag voor de RES-regio's.

Dat betekent niet dat hier sprake is van een proefballon die door gemeenten, provincies en waterschappen niet serieus hoeft te worden genomen. Indien gekeken wordt naar andere processen waarmee de Rijksoverheid bepaalde taken bij decentrale overheden heeft neergelegd, blijkt dat er eerder sprake is van verplichte vrijwilligheid en dus zeker niet van vrijblijvendheid. Het proces ziet er als volgt uit:

1. Definiëren van een takenpakket.
2. Definiëren van regio's met decentrale overheden van wie verwacht wordt om het takenpakket gezamenlijk op te pakken.
3. Definiëren van de formele organisatie waarmee de decentrale overheden het pakket moeten oppakken.
4. Het dreigen met ministeriële aanwijzingen indien bepaalde decentrale overheden weigeren vrijwillig mee te werken op de wijze waarop de Rijksoverheid dat heeft bepaald.
5. Het maken van een wet, die het takenpakket neerlegt bij de nieuw gecreëerde organisaties.

Als voorbeeld kan de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) worden genoemd. De RUD's hadden aanvankelijk dezelfde status als de RES-regio's op dit moment. De start van de RUD lag in het rapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM – ook wel Commissie Mans genoemd. Gaandeweg werd via ministerieel schrijven duidelijk dat de vorm toch vast lag: samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De Eerste Kamer voorkwam dat de instelling van de RUD wettelijke verplicht was. De facto bleek uiteindelijk dat er weinig verschil was. Nadat eerst mondeling druk was uitgeoefend, schreef de staatssecretaris brieven aan die gemeenten die hun autonomie op dit beleidsterrein weigerden op te geven. Hierin werd aangegeven dat als er niet vrijwillig werd meegewerkt, de Rijksoverheid zou kunnen komen met aanwijzingen. Hoewel de staatssecretaris door de wetgever niet bevoegd was om op dit punt aan gemeenten aanwijzingen te geven, was dit voor veel gemeenten voldoende om aan de wensen van de staatssecretaris tegemoet te komen (Lunsing 2011). Uiteindelijk leidde het tot een wetswijziging, waarin de door het Rijk bevolen verplaatsing van gemeentelijke bevoegdheden naar samenwerkingsverbanden wettelijk werd vastgelegd. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur was 'in de feitelijke uitwerking van het wetsvoorstel (...) sprake van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van verstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de Veiligheidsregio' (De Greef, 2009).

De aanvankelijk schijnbaar vrijblijvende aanpak van het Rijk na de publicatie van het rapport van de commissie Mans bleek uiteindelijk dwingend en een vermindering van de beleidsvrijheid van gemeentebesturen. Het Rijk bepaalde welke taken minimaal moesten

worden ondergebracht bij de RUD's, het Rijk bepaalde bij welke RUD elke overheid was aangesloten en het Rijk bepaalde welke juridische vorm de RUD's hadden.

3 Conclusie: de verplicht vrijwillige samenwerking

De overkoepelende vraag naar de staatsrechtelijke-juridische status en de wettelijke grondslag van de energieregio (RES-regio) kan kort worden beantwoord. Er is geen staatsrechtelijk-juridische status of wettelijke grondslag.

De zinsnede – zoals nu lijkt te zijn voorgenomen – moet echter in het licht worden gezien van andere vergelijkbare processen die het Rijk eerder heeft geïnitieerd. Net als bij de GHOR, de Veiligheidsregio en de RUD werden lagere overheden door het Rijk gevraagd om mee te werken aan de totstandkoming van samenwerkingsverbanden. Aanvankelijk leken die een vrijblijvend karakter te dragen. Toch werden de samenwerkingsverbanden al vrij vroeg als tamelijk dwingend ervaren door bestuurders en volksvertegenwoordigers van decentrale overheden. Uiteindelijk heeft dat geleid tot verplicht vrijwillige samenwerking.

Het heeft er alle schijn van dat dit ook nu zal gaan gebeuren. De wetgever zal dan een *lex specialis* opstellen. Deze *lex specialis* zal bevoegdheden van de decentrale overheden overdragen aan de nieuwe samenwerkingsverbanden – de RES-regio's. Zoals bekend vermindert dat de sturingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers van de decentrale overheden, zeker als de Rijksoverheid ook nog normen gaat toevoegen aan de verplicht vrijwillige samenwerking. Verzet van de Raad van State en de Eerste Kamer heeft in het verleden niet geholpen. Het stelsel van regionale samenwerking tussen overheden wordt in beginsel genormeerd door de Wet gemeenschappelijke regelingen. In die wet is vrijwillige samenwerking de maatstaf. Nu echter met grote regelmaat de *lex specialis* het algemene stelsel van de Wgr doorbreekt, is de betekenis van deze organieke wet sterk tanende. Dit gaat met regelmaat ook ten koste van de controle- en verantwoordingsmechanismen die in de Wgr zijn opgenomen. Op het regionale niveau functioneren geen bestuurlijke organen die direct democratisch zijn gelegitimeerd en dat impliceert dat deze figuur voor vakdepartementen interessant is. In naam blijft er een koppeling aan gemeente, provincie en waterschap, in de praktijk is er een hoge mate van nationale sturing.

Bijlagen

Afkortingen

GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties
IPO	Interprovinciaal Overleg
NErpe	Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (wet)
RES	Regionale EnergieStrategie
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (ministerie)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regeling

Geraadpleegde stukken

- Beantwoording Kamervragen over kabinetsappreciatie voorstel hoofdlijnen Klimaatakkoord door minister van Economische Zaken en Klimaat, 31 oktober 2018
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM, 2008: *De tijd is rijp*.
- Elzinga, D.J., R.J.M.H. de Greef, S.A.J. Munneke, 2014: *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*
- EZK, 2018: *Concept Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030*
- EZK, 2018: *Hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*
- Greef, R.J.M.H. de, 2009: De Gemeentestem, 7324. Pp. 449-457, *Veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?*
- Greendeal, 2016: *Deal Pilots Regionale Energiestrategie*
- Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. I.
- Lunsing, J.R., 2011: *Dit bottom up proces moet van harte worden toegejuicht - Onderzoek naar verweermogelijkheden tegen een mogelijke top down benadering.*
- Regeerakkoord 2017: *Vertrouwen in de Toekomst*



Stichting voor Beleidsanalyse
en Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl