# Uitwerking Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda Energiesysteem (ISA) – Consultatieversie

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond: Nederland en ons energiesysteem in transitie

- Energie is cruciaal voor wonen, werken en vervoer. En daarmee een noodzakelijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van Nederland en de leefomgevingskwaliteit, gezondheid en veiligheid.
- De transitie naar een betrouwbaar, duurzaam, toekomstbestendig energiesysteem is in volle gang. Dit systeem omvat het geheel van bronnen, infrastructuur, opslag en gebruikers op alle schaalniveaus en voor alle energiedragers.
- Deze transitie wordt steeds meer zichtbaar en voelbaar in de leefomgeving. De uitrol van elektrisch laden versnelt, bedrijven willen verduurzamen en nieuwe woningbouwlocaties vragen om warmte en koeling. Ook energieproductie, -opslag en -transport vinden in toenemende mate decentraal plaats en kennen groter ruimtebeslag.
- Al deze initiatieven zijn cruciaal voor de voortgang van de transitie, maar maken tegelijk duidelijk dat afstemming en coördinatie steeds noodzakelijker worden: hoe zorgen we dat de optelsom van lokale (ruimtelijke) keuzes en investeringen uitmondt in één samenhangend energiesysteem?
- Waar het Klimaatakkoord aanvankelijk werd vertaald in losse sectorale 2030 doelen (gebouwde omgeving, mobiliteit, elektriciteit, industrie en landbouw), wordt het steeds noodzakelijker om te werken aan één geïntegreerd energiesysteem met focus op 2050 en tussenjaren zoals 2035 en 2040.
- Op nationaal niveau geven het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) en het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) richting aan deze (door)ontwikkeling van het energiesysteem. Deze richting vraagt om doorvertaling naar de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem, in nauwe verbinding met de Nota Ruimte. De acht publieke belangen en vierentwintig ontwerpprincipes zoals geformuleerd in het NPE geven hiervoor houvast.
- In de ‘Kamerbrief decentrale ontwikkeling energiesysteem’ (juni 2025) worden drie nationale hoofdkeuzes benoemd – waarbinnen nadrukkelijk ruimte is voor decentrale invulling:
  - Energetisch: vraag en aanbod op elke schaal zoveel mogelijk op elkaar afstemmen;
  - Ruimtelijk: het energiesysteem gebiedsgericht vormgeven, als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening.
  - Sociaal: regie vanuit een sociaal-maatschappelijke perspectief.
- Dit gaat niet vanzelf. Het energiesysteem piept en kraakt: energieverbruik daalt onvoldoende, de uitrol van warmte, waterstof en groengas blijven achter en het elektriciteitsnet raakt op piekmomenten overbelast.
- Dat leidt tot groeiende onzekerheid over waar, wanneer en voor wie welke vorm van energie beschikbaar is. De toegang tot energie staat onder druk en daardoor ontstaan verdelingsvraagstukken.
- De transitie is meer dan een technisch-energetisch vraagstuk. Het is evenzeer een ruimtelijke en sociale opgave. Juist daarom wordt het steeds noodzakelijker om toe te bewegen naar een meer geïntegreerde aanpak, waarin nationale kaders en decentrale dynamiek elkaar versterken en samen één samenhangend energiesysteem vormen.

## 1.2 Transitie vereist doorontwikkeling samenwerking

- De afgelopen jaren hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en netbeheerders intensief met elkaar samengewerkt aan het energiesysteem.
- Dit kende het Klimaatakkoord als vertrekpunt, en is aangevuld door actuele vraagstukken als netcongestie, weerbaarheid en energiearmoede.
- De opgave vraagt om doorontwikkeling van de samenwerking en van bestaande producten:
  - Inhoudelijk opgaven worden vaak (te) verkokerd uitgewerkt, wat tot suboptimale maatschappelijke, ruimtelijke of energetische keuzes leidt.
  - Keuzes op alle schaalniveaus worden onvoldoende gemaakt. Mede doordat niet altijd duidelijk is wie voor welke keuze aan zet is.
  - Complexe knelpunten die de uitvoeringspraktijk belemmeren – zoals het financiële stelsel van het energiesysteem – worden onvoldoende opgepakt.
- Dit inzicht vormde de basis van de Interbestuurlijke Samenwerkingsagenda (ISA) in december 2024, welke door alle ISA partners (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en netbeheerders) wordt ondersteund. Dit document is het resultaat van de uitwerking van ISA.

## 1.3 Wat gaat ISA doen?

- Doorgaan met inzet op energiebesparing, de reeds gemaakte afspraken op hernieuwbare energieproductie en het werken aan de warmteprogramma's, energievisies en pMIEKs.
- Een hernieuwde interbestuurlijke samenwerking om energie, ruimte, economie en maatschappelijke vraagstukken meer te verbinden, voortbouwend op de bestaande producten en ervaringen.
- Samen op daadkrachtigere, slimmere en meer integrale wijze bouwen aan het energiesysteem van de toekomst.
- Deze afspraken geven grotendeels invulling aan de drie nationale hoofdkeuzes uit de ‘Kamerbrief decentrale ontwikkeling energiesysteem’. Onder meer de hoofdkeuze ‘regie sociaal-maatschappelijke perspectief’ verdient nog nadere uitwerking.

ISA helpt daarbij door:

- **De energieopgave in beeld te brengen**: Op elk schaalniveau inzicht krijgen over wat ons te doen staat. Met focus op de energieopgave, in samenhang met de ruimtelijke, economische en sociaal/maatschappelijke opgave.
- **Weloverwogen keuzes te maken en te faciliteren:** Gezamenlijk gebiedsgericht uitwerken welke energievraag- en aanbod ontwikkelingen, energiebesparing en energieopslag gewenst zijn en keuzen hierover onder andere integraal onderdeel maken van ruimtelijk beleid. Daarbij aandacht hebben voor schaarste verdeling van energie: welke energiedragers (elektriciteit, koolstof, waterstof, warmte) komen wanneer beschikbaar en kunnen onder welke voorwaarden voor wie worden ingezet?
- **Te werken aan integrale verbinding van het energiesysteem met ruimtelijke ordening:** Energie is immers één van de randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit omvat enerzijds het besef dat ruimtelijke ontwikkelingen afhankelijk zijn van het energiesysteem en vice versa. Anderzijds betreft dit het toenemende ruimtebeslag van het energiesysteem zelf.
- **Rolduidelijkheid te scheppen:** Verduidelijken hoe ISA partners met elkaar samen werken aan de opgave en keuzes maken.
- **Randvoorwaarden voor realisatie te verbeteren:** Knelpunten uit de praktijk te doorbreken door samen te zoeken naar oplossingen en wederkerige afspraken te maken (inzet, financiële prikkels, normering en wet- en regelgeving).
- **Via het Nationaal Programma Energiesysteem (NP ES, werktitel) ondersteuning te bieden** aan overheden en cruciale stakeholders. Diverse huidige nationale programma's gaan op in NP ES, wat een meer integraal karakter krijgt.

## 1.4 Wat doet ISA niet?

- ISA dekt een breed pallet aan energiesysteem-zaken, maar gaat niet overal over. Zo introduceert ISA geen nieuwe energie- of klimaatdoelstellingen. Mogelijk leidt de beoogde werkwijze op termijn wel tot inzicht dat aanpassing of introductie van nieuwe doelstellingen nodig is.
- Met ISA wordt een werkwijze gecreëerd waarin partijen samen werken aan de verbetering van randvoorwaarden voor realisatie en samen invulling geven aan de acht publieke belangen die in NPE benoemd worden. Dit document bevat niet deze aanpassingen, wel een beschrijving van de beoogde werkwijze.
- ISA is geen vervanging van de uitwerking van sectorale en ruimtelijke plannen. Die blijven onverminderd nodig om tot een integrale afweging te komen.

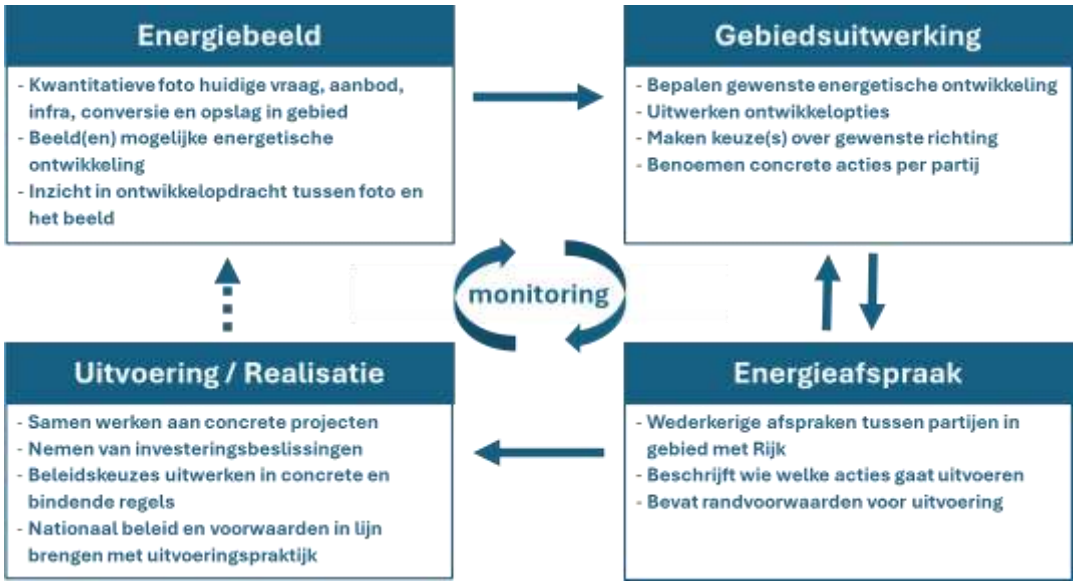
# 2. Werkwijze ontwikkeling en realisatie van het toekomstig energiesysteem

## 2.1 Werkwijze – Op alle schalen werken aan het energiesysteem

**Inleiding werkwijze en opgave**

De ISA partners staan voor de opgave om de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem van 2050 te realiseren door:

- Energievraag en -aanbod zoveel mogelijk in balans te brengen. In tijd én ruimte.
- Dat te doen in nauwe samenhang met de ruimtelijke, economische en sociaal/maatschappelijke opgave en daarmee de andere gezamenlijke opgaven zoals woningbouw.
- Dit op elk schaalniveau invulling te geven. Op nationaal niveau onder meer in producten NPE en Nota Ruimte. Hoe dit op decentraal niveau gebeurt wordt in deze paragraaf beschreven. De uitwerking daarvan zal leiden tot nieuwe inzichten en input voor de Nota Ruimte en herijking van NPE.
- Op elk schaalniveau werken partners keuzes uit die voor de ontwikkeling van het toekomstig energiesysteem nodig zijn. Daarbij rekening houdend met de publieke belangen en ontwerpprincipes zoals beschreven in het NPE. Dit leidt tot afspraken over hun gezamenlijk inzet.
- Belangrijke stakeholders in gebieden worden gericht betrokken. Denk hierbij aan verschillende vormen van samenwerking en participatie met woningcorporaties, energiecoöperaties, warmtebedrijven, bedrijfsleven, inwoners en anderen.
- Basis van de beoogde werkwijze is het besef bij ISA partners van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en onderlinge afhankelijkheid in de transitie. De ontwikkeling en realisatie van het energiesysteem vraagt om gezamenlijke uitwerking van de opgave, inzet van bevoegdheden om keuzen te bekrachtigen en het uitvoeren van benoemde acties met en door ISA partners en belangrijke stakeholders. De hieronder toegelichte werkwijze komt hieraan tegemoet.




*Figuur: Schematische weergave werkwijze*

De bovenstaande figuur visualiseert de beoogde werkwijze. Op hoofdlijnen:

- Het maken van een Energiebeeld waarmee inzicht ontstaat in de opgave.
- Het gezamenlijk in een gebied uitwerken van keuze opties, dit noemen we in deze ISA afspraak een gebiedsuitwerking. Dit bouwt voort op huidige plannen, producten en ervaringen vanuit provincies, gemeenten, waterschappen, RES- en de warmteregio's en het integraal programmeren.

- Het maken van wederkerige Energieafspraken tussen partijen in een gebied en het Rijk.
- Daarna volgt uitvoering en realisatie van deze keuzes.
- En daarbij continue monitoring op doelbereik en om lering te trekken uit opgedane ervaringen.

*Nota bene:* In deze uitwerking wordt vaak gesproken over gebieden, dat komt omdat het afhankelijk is van de opgave en kenmerken van een gebied of het logisch is om uit te werken op gemeentelijk, (sub)regio of provinciale schaal.

**Pilots om werkwijze te toetsen en uit te werken**

De beoogde werkwijze in dit document wordt in pilots in de praktijk getoetst, onder meer met het oog op uitvoerbaarheid. Ook als basis voor eventuele aanpassingen. Vanaf eind 2025 worden in drie gebieden pilots uitgevoerd, waarbij provincies, regio's en gemeenten betrokken zijn. De pilots richten zich op:

- De decentrale aanvulling en verrijking van het Energiebeeld op basis van het landelijke concept.
- De gebiedsuitwerking en het voorbereiden van Energieafspraken. Streven hierbij is om dit laatste vooral procesmatig te benaderen, en dit vraagt om veilige omgeving / experimenteerruimte, die los staat van daadwerkelijke formele bestuurlijke afspraken.

Belangrijke onderzoeksvragen voor de pilot-gebieden zijn onder andere:

- Wat is de relatie van de werkwijze met bestaande producten zoals warmteprogramma, RES, energievisie, pCES en pMIEK?
- Welke data/informatie is nodig om tot een Energiebeeld te komen?
- Hoe om te gaan met onzekerheden rondom te maken keuzes?
- Hoe koppeling te maken met ruimtelijke besluitvorming, ook in aanloop naar de Energieafspraken?
- Welke partij heeft op welk moment welke rol, wie stelt wanneer zaken vast?
- Wat is de rol van Energieregio's en Energyboards binnen de werkwijze?
- Hoe aanbod- en vraagsturing goed in te bedden?
- Of zowel Energiebeelden als Energieafspraken op elk schaalniveau nodig zijn en hoe de wisselwerking tussen de schaalniveaus werkt?

De aanpak voor de pilots wordt separaat nader uitgewerkt.

**Energiebeeld**

*Wat is het?*

- Inzicht in de benodigde ontwikkeling van het energiesysteem. Dat gebeurt door inzicht in:
  - Een kwantitatieve foto van de huidige energievraag en -aanbod in een gebied (op niveau gemeente, regio of provincie). Per energiedrager voor wonen, werken, vervoer en energieproductie.
  - Inzicht in de huidige en geplande energie-infrastructuur en installaties voor energieconversie en -opslag.
  - Vastgestelde (toekomstige) plannen en programma's met de energievraag voor wonen, werken, vervoer en energieproductie.
  - Een of meerdere beelden van de mogelijke energievraag en energieaanbod ontwikkeling in een gebied tot 2050, ook rekening houdend met ruimtelijk beleid in het gebied.
- Het Energiebeeld bestaat uit cijfers en is te tonen op een kaart.
- De inhoud is optelbaar langs de schalen lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal.

*Hoe werkt het?*

- Het maken van een Energiebeeld bestaat uit twee stappen:

  - Eerst laat het Rijk een ‘concept Energiebeeld’ opstellen. Daarmee is het Energiebeeld enigszins vergelijkbaar met de startanalyse van PBL, die gebruikt wordt voor het maken van het gemeentelijke warmteprogramma.
  - Vervolgens kunnen partijen in een gebied dit ‘concept Energiebeeld’ samen zelf aanvullen en verrijken tot een ‘gedragen Energiebeeld’. Dit vergt geen besluit in het Huis van Thorbecke. Een andere werkwijze in een gebied is ook mogelijk, mits dezelfde begrippen en eenheden gebruikt worden. Dit is noodzakelijk voor landelijke optelling, vergelijking en monitoring.
- Bestaande producten zoals de transitievisie warmte (TVW), Regionale Energiestrategie (RES) en Energievisies hebben al een informatiebasis, de energiebeelden ontwikkelen hierop door en zorgen middels een uniforme aanpak dat deze informatie transparant en vergelijkbaar wordt.
- Het Energiebeeld dient om een gebiedsuitwerking te maken en te komen tot Energieafspraken. Het is daarvoor een hulpmiddel, geen doel op zich.

**Gebiedsuitwerking van keuzes en activiteiten**

Dit is het gezamenlijk in een gebied uitwerken van keuze opties voor de ontwikkeling van het energiesysteem in nauwe samenhang met of in ruimtelijke producten van overheden. Dit bouwt voort op huidige producten en ervaringen vanuit RES-, warmteregio's en het integraal programmeren.

*Wat is het?*

- Bepalen van gewenste energetische ontwikkeling, voortbouwend op ruimtelijke ontwikkelingen en ambities in een gebied.
- Uitwerking van ontwikkelopties, ofwel keuze opties en alternatieven. Zoals opties voor energievraag (bijv. energiebesparing en clustering van energie-intensieve activiteiten), energieproductie (bijv. energiebronnen), slimme benutting/efficiëntie (bijv. energiehubs) en energie-infrastructuur (bijv. warmtenet).
- Maken of verkennen van de gezamenlijke keuzes voor ontwikkelopties. Dit wordt later nader uitgewerkt (zie 2.2).
- Benoemen en uitwerken van de clconcrete acties per partij die nodig zijn om keuzes uit te voeren.

*Hoe werkt het?*

- ISA partners werken samen aan de gebiedsuitwerking, waar nodig met andere belangrijke stakeholders in een gebied.
- De focus hierbij ligt op de impactvolle energetische, maatschappelijke, economische en/of ruimtelijke keuzes om het energiesysteem van 2050 te realiseren. Dat zorgt voor focus op doorbraken en grote keuzes. De uitwerking richt zich daarom in eerste instantie op significante ontwikkelopties en integrale energiesysteem keuzes (denk aan grotere warmtebronnen, regionale transportleidingen en midden- en hoogspanning).
- Er wordt daarbij gebruik gemaakt van sectorale plannen. Resultaten van de gebiedsuitwerking kunnen ook weer leiden tot aanscherpingen in die processen.
- Belangrijk vertrekpunt is een ‘kader richtlijnen energiesysteem’, dat gaat helpen bij welke energiedragers (elektriciteit, koolstof, waterstof, warmte) onder welke voorwaarden kunnen worden ingezet. Voor welke doeleinden en welke sectoren die energie vragen. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt welke opgave op welk schaalniveau in beginsel wordt opgepakt. Deze zijn in ontwikkeling.
- Op inhoud is er een wisselwerking tussen schalen waarbij de ene schaal input levert voor de andere.
- Omdat in deze stap keuzen en alternatieven worden uitgewerkt is de kans groot dat hier sprake is van een programma zoals in de omgevingswet gedefinieerd. Dit brengt diverse verplichtingen en koppelkansen mee, bijvoorbeeld op instrumentarium, participatie en connectie met ruimtelijke uitwerkingen.

- Conform ‘Kamerbrief decentrale ontwikkeling energiesysteem’ is het belangrijk dat de gebiedsuitwerking zoveel mogelijk plaatsvindt als integraal onderdeel van de ruimtelijke ordening, daarbij rekening houdend met ontwerpprincipes als water en bodem sturend.
- De gebiedsuitwerking dient om te komen tot energieafspraken. Partijen in een gebied werken samen aan de uitwerking. Het vaststellen en borgen van keuzes, gebeurt door individuele partijen: provincie, gemeenten, waterschappen, andere rechtspersonen en het Rijk.

**Energieafspraak**

*Wat is het?*

- Afspraken tussen enerzijds decentrale overheden en netbeheerders in het gebied, mogelijk met andere belangrijke stakeholders, en anderzijds het Rijk. Deze afspraken gaan over onder andere wederzijdse inzet, keuzen en randvoorwaarden. Afspraken worden uitgewerkt op basis van het Energiebeeld en de gebiedsuitwerking.
- Beschrijving van wie welke actie - zoals beleid, projectrealisatie, energiebesparing, wetsaanpassing, experimenteerruimte en financiering - gaat uitvoeren.
- Het bevat nadrukkelijk wederkerige voorwaarden om acties uit te kunnen voeren. Afspraken scheppen verplichtingen voor zowel Rijk als partijen in het gebied.
- In de afspraken geven alle partijen commitment om acties te vertalen naar eigen inzet en instrumentarium.
- De afspraken zijn altijd opgesteld op provinciale schaalniveau met de partijen in het gebied en kunnen bestaan uit individuele afspraken tussen partijen onderling en met het Rijk.

*Hoe werkt het?*

- Partijen in een gebied werken afspraken uit op basis van het Energiebeeld en de gebiedsuitwerking.
- Deze uitwerkingen is de basis voor afspraken tussen het Rijk en de partijen in het gebied. De besluiten over en vaststellen van Energieafspraken gebeurt door de individuele partijen, aan publieke zijde via het Huis van Thorbecke.
- Met de afspraken committeren partijen zich aan hun inzet, bijvoorbeeld om keuzes te borgen in omgevingsbeleid of om randvoorwaarden (wetgeving, financieel beleid) aan te passen.
- Dit is onderdeel van een iteratief proces, periodiek wordt het Energiebeeld herijkt. De gebiedsuitwerking wordt ook doorontwikkeld op basis van voortschrijdend inzicht. En periodiek zullen aanpassingen of nieuwe afspraken nodig zijn.
- Nadere uitwerking is nodig om meer zicht te krijgen op hoe afstemming met volksvertegenwoordiging en participatie met inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties plaatsvindt.

**Uitvoering en realisatie**

Na vaststellen van de Energieafspraak werken partijen aan de uitvoering en realisatie door samen te werken aan concrete projecten. Dit vraagt ook om het nemen van investeringsbeslissingen en de beleidskeuzes te vertalen in concrete en bindende regels in het bestaande instrumentarium zoals aanpassen omgevingsvisie, omgevingsplan etc. Voor het Rijk betekent dit het nationaal beleid en voorwaarden in lijn brengen met de uitvoeringspraktijk (bijv. aanpassing wet- en regelgeving, normeren of op financieel gebied).

Deze inspanningen dienen in nauwe samenhang te gebeuren met nationale programma's/teams die zich nadrukkelijk toespitsen op uitvoering en realisatie, zoals LAN, MIEK, Mensen Maken de Transitie (MMT) en Transform.

**Monitoring**

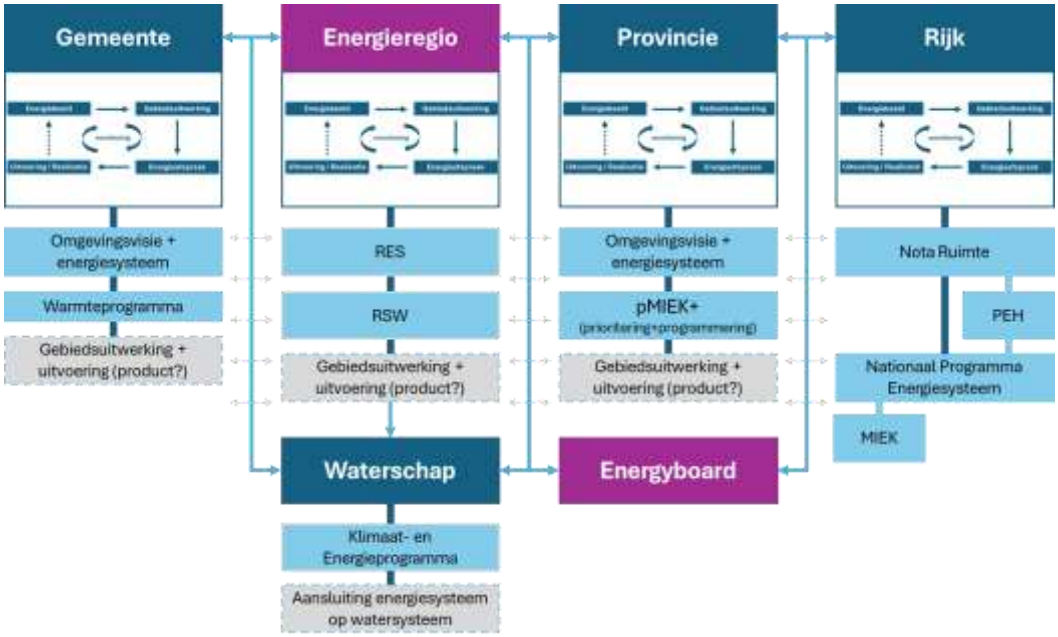
Dankzij deze werkwijze is landelijke optelling van inzet en keuzes op de energetische opgave en monitoring daarvan mogelijk. Enerzijds om lering te trekken van opgedane ervaringen en om objectieve

knelpunten te benoemen. Anderzijds voor doelbereik van het integrale energiesysteem van 2050. Monitoring vindt plaats op landelijk en gebiedsniveau.

**Iteratief leren en verbeteren**

De beschreven werkwijze is iteratief. Dat betekent dat om de vier jaar partijen een nieuwe versie opleveren van het Energiebeeld, mogelijke producten in de gebiedsuitwerking en uitvoering en om de vier jaar een Energieafspraak maken. Daarmee werken ISA partijen samen iteratief toe naar het energiesysteem van 2050. Tussentijdse aanpassingen zijn daarbij indien nodig mogelijk.

## 2.2 Vertaling naar keuzes en producten: uitwerking tot nu




*Figuur: De werkwijze op elke schaal. Met per schaalniveau een indruk van de huidige producten (licht blauwe blokken) en de samenwerking in de Energieregio en Energyboard (paars). Grijze blokken geven aan waar gebiedsuitwerking mogelijk kan landen en de huidige verkenning van een uitvoeringsprogramma op provinciaal schaalniveau.*

- De gebiedsuitwerkingen worden vertaald naar keuzes, kernproducten en programma's op verschillende schaalniveaus, die goed op elkaar worden afgestemd.
- De werkwijze wordt op elk schaalniveau ingevuld zoals te zien in is in bovenstaand figuur. In samenhang met elkaar en in wisselwerking tussen schalen waarbij de ene schaal input levert voor de andere en vice versa.
- Eind 2025 en in 2026 wordt uitgewerkt welke producten nodig zijn voor de beschreven werkwijze (en de gebiedsuitwerking daarin). Dit gebeurt zowel op gemeentelijk, regionaal als op provinciaal niveau.
- Het uitgangspunt is dat dit in sterke samenhang met ruimtelijke ordening gebeurt, en daarmee het energiesysteem integraal onderdeel wordt van de omgevingsvisie, -verordening en -plan. Het gaat hierbij zowel om het besef dat ruimtelijke ontwikkelingen afhankelijk zijn van het energiesysteem en vice versa, als om het toenemende ruimtebeslag van het energiesysteem zelf.
- Het streven is om vroegtijdig afstemming te zoeken met andere gebiedsopgaven (zoals wonen, defensie, landbouw) en inrichtingsprincipes, zoals 'bodem en water sturend'. De wijze waarop dit gebeurt wordt nog nader uitgewerkt.

- Op **gemeentelijk** niveau zijn afgelopen jaren veel ervaringen opgedaan met onder andere, energiebesparing, -armoede, Transitievisies Warmte (TvW), warmteprogramma's (in ontwikkeling) en Regionale Energiestrategieën (RES), net als met inspanningen rondom laagspanningsnet verzwaringen en omgang met netcongestie.
  - Het energiesysteem raakt kerntaken van gemeenten en vrijwel alle domeinen, van sociaal tot ruimtelijk en economisch.
  - Op basis van de beschreven werkwijze wordt op gemeentelijk schaalniveau verkend of het gewenst is om nieuwe of aangepaste producten en werkwijzen te ontwikkelen, en zo ja welke. Daarbij wordt rekening gehouden met huidige wettelijke verplichtingen zoals EPBD (Energy Performance of Buildings Directive).
  - Op basis hiervan worden bouwstenen ontwikkeld die handen en voeten gaan geven aan de beschreven werkwijze, interbestuurlijk samenwerken en het maken van samenhangende keuzes. De bouwstenen gaan van planvorming tot (beleids)uitvoering en kunnen wanneer gewenst in 2026 of later uitgewerkt worden tot nieuwe producten en processen.
- Op **provinciaal** niveau zijn afgelopen jaren veel ervaringen opgedaan met onder andere energievisies, provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEKs), RES en allerlei inspanningen rondom netcongestie, warmte, energiehubs en energiebesparing.
  - Het energiesysteem raakt de ruimtelijke, economische en mobiliteit kerntaken van provincies.
  - Op basis van de ervaringen en evaluaties worden bouwstenen ontwikkeld die handen en voeten gaan geven aan de beschreven werkwijze, interbestuurlijk samenwerken en het maken van samenhangende keuzes. De bouwstenen gaan van planvorming tot (beleids)uitvoering en kunnen wanneer gewenst in 2026 of later uitgewerkt worden. Het gaat hierbij in ieder geval om doorontwikkeling van de energievisie, het pMIEK en mogelijk een uitvoeringsprogramma, mogelijk samenkomend in één integraal energieprogramma.
- Op **regionaal** niveau zijn volop ervaringen opgedaan met het werken aan hernieuwbare energieproductie, regionale warmtestructuren en lokale warmtetransitie in de RES- en warmteregio's. De afgelopen jaren zijn veel regio's doorontwikkeling met meer aandacht voor het energiesysteem. Zie paragraaf 3.3 voor de opdracht aan en voor de regio.
- Betrokkenheid van de **waterschappen** is nodig om een goede connectie tussen energiesysteem en watersysteem te leggen, ook ruimtelijk. Waterschappen hebben een belangrijke rol bij warmtebronnen (o.a. riool- en oppervlaktewater) en voor het energiesysteem (o.a. rioolwaterzuiveringen en andere installaties). Ook stellen waterschappen terreinen ter beschikking aan derden. Daarnaast hebben ze net als andere overheden diverse relevante producten, zoals de eigen klimaat- en energieprogramma's en ruimtelijke plannen. Verbinding van deze plannen met andere schaalniveaus is gewenst. Kansen verschillen per gebied, daarom is connectie bij de uitwerking van producten op de andere schalen van belang. Mogelijk is extra aandacht vereist rondom vergunningverlening, die aan het energiesysteem kan raken.

# 3. Organisatie

## 3.1 Samenwerking

Binnen ISA werken partijen als partners samen aan de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem.

- Waar veel keuzes rondom het energiesysteem nu nog centraal gestuurd worden of voortkomen uit een centrale bevoegdheid, vraagt de decentrale ontwikkeling van het integrale energiesysteem om zowel een bottom-up als top-down aanpak.
- Rollen en verantwoordelijkheden binnen het energiesysteem worden door de energietransitie diffuser: niemand is 'de baas' van het integrale energiesysteem, het energiesysteem is grensoverschrijdend en het eigenaarschap over de verschillende onderdelen van de keten is verdeeld.
- Dat zorgt voor veel onduidelijkheden binnen de samenwerking en compliceert besluitvorming en doorwerking binnen en tussen de schaalniveaus.
- De energietransitie is bovendien meer dan een energetische opgave. Met zowel ruimtelijke als sociale aspecten.
- Binnen het ruimtelijk domein is er een duidelijke afbakening van taken, rollen en bevoegdheden. De energetische opgave doorkruist dit speelveld waarin de taken en rollen en bevoegdheden op een andere manier georganiseerd zijn en sterk in ontwikkeling zijn.
- De verbinding tussen deze ruimtelijke en energetische aspecten, met tevens oog voor de sociale consequenties, zorgt voor extra uitdagingen en afhankelijkheden binnen de samenwerking tussen de verschillende overheden.

Dit vraagt veel van de doorontwikkeling van de interbestuurlijke samenwerking.

**Wat betekent dit voor de ISA partners?**

- Samenwerking is de sleutel en het vraagt om inzet, eigenaarschap en verantwoordelijkheid van alle partijen.
- Dit vraagt om oog voor de hiervoor geschetste dynamiek, en begrip voor het feit dat de ontwikkeling van de samenwerking daarmee ook een zoekende aard kent.
- Het vraagt van alle partijen om elkaar te (willen) leren begrijpen, te vertrouwen en naar elkaar toe te bewegen. Concreter gaat dit om:
  - Expliciet maken van de samenwerking met behoud van informele en formele lijnen. Dit betreft het expliciteren van het huis van Thorbecke enerzijds en een tussenruimte met duidelijke opdracht anderzijds.
  - Ruimte voor maatwerk maar ook uniformiteit hebben voor herkenbaarheid en om te kunnen zien of we op doelbereik zitten.
  - Het verbinden van praktijkervaringen en -knelpunten aan het maken van aanpassing van randvoorwaarden.
  - Het goed organiseren en inzetten van escalatie.
  - Eigenaarschap vanuit alle betrokken partijen, met ieder eigen bijdragen en te maken keuzes.
  - Het werken vanuit gelijkwaardigheid – ondanks dat alle partijen verschillende rollen en verantwoordelijkheden hebben die zich ook nog aan het ontwikkelen zijn.
  - Expliciete keuzes in de manier waarop inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen is betrokken worden. In de beschreven werkwijze (paragraaf 2.2) zal soms een consulterende en soms een coproducerende samenwerking wenselijk zijn.

## 3.2 Bijsturing en escalatie

- Om het energiesysteem van 2050 te realiseren moeten verschillende type keuzes gemaakt worden; bijvoorbeeld op projecten, hernieuwbare bronnen, energie-infrastructuur, ruimtelijke ontwikkelingen/ordening en randvoorwaarden.
- Soms kunnen keuzes niet gemaakt worden, om uiteenlopende redenen. Een informele escalatie lijn is in het verleden effectief gebleken om doorbraken te creëren.
- Daarnaast is inrichting van formele escalatielijnen essentieel. Omdat er meerdere type keuzen zijn ligt het ook voor de hand dat er verschillende escalatie lijnen zijn. Onder andere richting:
  - BO KE - Realisatie (BO KE-RE; in oprichting, ook wel Nationale Energyboard genoemd). Knelpunten op uitvoering kunnen hier ingebracht worden. Gaat onder andere om generieke issues die bij meerdere projecten optreden of randvoorwaarden die onvoldoende op orde zijn voor realisatie van projecten.
  - BO Klimaat & Energie (BOKE). Strategische issues zoals doelen die buiten bereik komen, partijen die niet of onvoldoende leveren, inzet die niet het gewenste effect heeft, grote ontwikkelingen die om adaptatie van proces vragen of randvoorwaarden die niet gecreëerd zijn.
  - BO Leefomgeving (BOL). Ruimtelijke issues.

## 3.3 Governance op decentraal schaalniveau

**Nu: Verscheidenheid aan hulpstructuren actief**

- Afgelopen jaren is op het decentrale schaalniveau op verschillende manieren tussen overheden samengewerkt aan het energiesysteem.
  - Rond de thema's netcongestie en integraal programmeren zijn op het provinciale niveau Energyboards actief.
  - Warmteregio's ondersteunen gemeenten bij de warmtetransitie.
  - RES-regio's werken aan de realisatie van hernieuwbare opwek op land en regionale warmtestructuren.
- Al deze zogenaamde 'hulpstructuren' zorgen ieder op hun eigen manier voor meerwaarde, op onder meer voorbereiding van besluiten, coördinatie, kennisdeling, netwerk en bovenlokale samenwerking. Tegelijkertijd is ook sprake van overlappen, beperkte uniformiteit en overlegdrukte.

**Naar: Voortbouwend op wat er is naar meer scherpte**

- Streven is om meer focus en eenduidigheid aan te brengen met behoud van ruimte voor wat op decentraal schaalniveau goed werkt (maatwerk).
- Voor de gezamenlijke uitwerking van de in het vorige hoofdstuk beschreven werkwijze worden ook de bestaande hulpstructuren ingezet.
- Daarbij wordt besloten om de bestaande RES-regio's en Warmte-regio's samen te laten gaan in één Energieregio. De regio's vervullen een belangrijke functie in onderlinge kennisdeling en het slim inzetten van capaciteit van gemeenten, waterschappen, provincies en netbeheerders.
- Een duidelijke opdracht wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle regionale samenwerking op decentraal schaalniveau.

- Zodoende wordt het volgende voorzien:
  - Energieregio's:
    - Besluitvoorbereidend, dat wil zeggen dat ze gericht zijn op afstemming en ontwikkeling. Formele besluiten over verankering van keuzes krijgen hun beslag via het Huis van Thorbecke.
    - Behouden in elk geval de bestaande opdrachten: realiseren hernieuwbare opwek doelen en ondersteunen bij warmtetransitie.

- Deelnemers: provincie, gemeenten, waterschap, regionale netbeheerder(s) en eventueel maatschappelijke partijen. De uiteindelijke opdracht voor de regio bepaalt de samenstelling. Op basis daarvan wordt bepaald welke partners aan tafel zitten en met welke mandaat.
- Partijen in een gebied bepalen zelf de instelling van en de gebiedsomvang van een energieregio.
- Energieregio's kunnen een rol hebben in de escalatie naar hogere schaalniveaus.

- Energyboards:
  - Besluitvoorbereidend, dat wil zeggen dat ze gericht zijn op publieke afstemming en ontwikkeling. Formele besluiten over verankering van keuzes krijgen hun beslag via het Huis van Thorbecke.
  - Behouden in elk geval de bestaande opdracht: op sneller bouwen en beter benutten van het stroomnet en coördineren op integraal programmeren energiesysteem.
  - Deelnemers: Rijk, provincie, energieregio (en/of individuele gemeenten), regionale netbeheerder(s), TenneT en Gasunie. Waterschappen kunnen deelnemen. De agenda vanuit het gebied is daarin bepalend.
  - Ontwikkelopdrachten voor alle Energyboards zijn
    - het creëren van onafhankelijk voorzitterschap;
    - vertegenwoordiging van en voldoende stevige betrokkenheid van energieregio's en decentrale publieke partijen.
  - Energyboards hebben een rol als escalatielijn naar BO's op nationaal niveau (BOKE-RE, BOKE en BOL).

- Inzet om Energiebeeld, gebiedsuitwerking en Energieafspraak te maken:
  - Er is een gezamenlijke inzet en commitment van in elk geval Rijk, gemeenten, provincie, waterschappen en netbeheerders nodig om tot invulling hiervan te komen.
  - De nadere invulling van de organisatie hiervan op provinciale schaal is maatwerk, onder meer voor wat betreft de rol van hulpstructuren.
  - Er komen in ieder geval 12 energieafspraken tussen enerzijds Rijk en anderzijds de partijen op provinciale schaal. Dit vraagt om één aanspreekpunt aan de kant van het Rijk en één aanspreekpunt aan de kant van de provinciale schaal.
    - De afspraken zijn altijd opgesteld op provinciaal schaalniveau en kunnen bestaan uit individuele afspraken tussen partijen onderling en met het Rijk.
  - Op de provinciale schaal ligt de taak bij Gedeputeerde Staten om het gesprek te coördineren om tot een Energieafspraak te komen. Dit doet GS in gezamenlijkheid met en betrokkenheid van alledecentrale overheden, inclusief de hulpstructuren (energyboard en energieregio's) en netbeheerders in het gebied.

## 3.4 Nationaal Programma

- Om de interbestuurlijke samenwerking zoals hiervoor geschetst te ondersteunen wordt een nieuw Nationaal Programma opgericht (werktitel NP Energiesysteem, NP ES). En richt zich daarbij op de ondersteuning van de uitvoering.
- De basis voor de uitvoeringsondersteuning van het NP ES ligt in de beoogde werkwijze en samenwerking zoals hiervoor (in H2 en H3) beschreven, inclusief de nog nadere uitwerking.
- In het NP ES gaan per 1 januari 2027 de bestaande programma's NP RES, NPLW en SP IPE samen. Op termijn mogelijk met aanvulling van andere bestaande nationale (ondersteunings)programma's. Het NP ES bouwt voort op de waardevolle inzichten en ervaringen uit de bestaande programma's. Een groot deel van de inhoudelijk ondersteuning die nu geboden wordt zal ook binnen het NP ES

voortgezet of doorontwikkeld worden. De onderlinge samenwerking wordt gedurende 2026 al geïntensiveerd in aanloop naar één NP ES (transitie).

**Opdracht en positionering**

- Het NP ES wordt dé organisatie die op landelijk niveau ondersteunt, leert en monitort ten dienste van de decentrale ontwikkeling van het integrale energiesysteem.
- De exacte rol en doelgroep van het NP ES wordt nog nader uitgewerkt. De eerste richting is dat het NP ES in ieder geval ondersteunt door het verbinden van netwerken, het signaleren en agenderen van knelpunten en kansen, en het faciliteren van samenwerking tussen overheden en tussen sectoren, bedrijfsleven, overheden en maatschappelijke partners, en organiseert en faciliteert de kennis/expertise en leerbehoefte van overheden en het gezamenlijk monitoren en data-instrumenten.
- Het NP ES is een dienstverlenende netwerkorganisatie die lerend en ontwikkelend opereert. Het NP ES kan zo:
  - recht doen aan de gezamenlijkheid en wederkerigheid tussen de samenwerkende partijen.
  - de betrokken overheden in staat stellen om hun (regie)rol te pakken om tot concrete keuzes en realisatie van duurzame energievoorziening te komen (alle bestuurslagen in samenhang)
  - bijdragen aan een soepele wisselwerking en afstemming tussen de ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus binnen het energiesysteem (top-down én bottom-up).
- De inhoudelijke scope van het NP ES wordt bepaald door:
  - de vier energieketens uit het NPE (warmte-, elektriciteit-, waterstof- en koolstofketen;
  - de afstemming en samenhang van energie- en ruimtelijke opgaven;
  - de koppeling van en uitwisseling tussen nationaal en decentraal beleid; ontwikkelingen en energie-initiatieven en vraagstukken en ontwikkelingen
  - het afstemmen van vraag en aanbod op elk schaalniveau.
- Het NP ES richt zich niet op uitvoering van projecten, regelgeving en handhaving, beleidsvorming buiten energie, operationele netbeheer, of het direct financieel stimuleren van ontwikkelingen.
- Het NP ES wordt enerzijds uitgewerkt in een organisatieplan dat zich richt op de financiële, personele en organisatorische kaders. En anderzijds in een transitieplan met daarin de aanpak en werkwijze voor de transitieperiode met onder andere expliciete aandacht voor communicatie over de transitie naar het NP ES.

**Opdrachtgeverschap en sturing**

- Het opdrachtgeverschap van NP ES is interbestuurlijk: het ministerie van KGG, het ministerie van VRO, de VNG, het IPO, de UvW in nauwe afstemming met NBNL. De politieke verantwoordelijkheid voor het NP ES ligt bij de ministeries van KGG en VRO.
- Het BOKE is het bestuurlijke overleg voor besluitvorming over NP ES.
- Bestuurlijk te bespreken stukken over het NP ES worden miv 2026 voorbereid door het OGB NP ES, en vinden via het Interbestuurlijk Directeurenoverleg (IDO) hun weg naar het BO K&E.
- De werving van de kwartiermaker / beoogd directeur voor het NP ES loopt. Naar verwachting kan deze in december worden aangesteld. De opdracht van de kwartiermaker / beoogd directeur omvat inhoudelijke uitwerking, organisatorische uitwerking en integratie van de bestaande netwerken en opdrachten van NP RES, NPLW en SP IPE.

**Middelen**

- Budgetten van bestaande programma’s komen ten dienste van NP ES vanaf het moment dat de programma’s opgaan in NP ES. Datzelfde geldt voor de budgetten die vanuit de bestaande programma’s richting regio’s gaan.
- De budgetten van de drie programma’s worden in ieder geval gecontinueerd tot en met 2030.
- Gegeven de aard van de opgave is langjarige dekking van belang, dit vraagt nadere aandacht.

**Transitie**

- In 2025 werken de bestaande programma’s al samen waar mogelijk. Dit zal zichtbaar worden in een gedeeld onderdeel in de jaarplannen 2026 van de drie programma’s.
- In Q4 2025 wordt stapsgewijs toegewerkt naar één opdrachtgeversoverleg met één gezamenlijk opgestelde agenda waarin ruimte is voor de producten en besluiten van de afzonderlijke programma’s. Om zo zowel de opdrachtgevers als de programma’s te stimuleren gaandeweg al vanuit één nationaal programma te denken en doen.
- Tot 2027 behouden NP RES, NPLW en SP IPE hun huidige taken. Ieder programma kent haar eigen jaarplan voor 2026. Met ingang van 2027 is sprake van één programma in alle opzichten.
- In 2026 is er een kwartiermaker / beoogd directeur NP ES die samenwerkt met de drie programma’s en zo veel als mogelijk samen optrekken als hecht netwerk, onder één opdrachtgeversoverleg.
- Bij de samenvoeging van de programma's hebben we nadrukkelijk oog voor de positie van medewerkers en het werkgeverschap binnen de bestaande programma's. Het is begrijpelijk dat dit vragen en onzekerheden bij hen oproept en dat duidelijkheid op korte termijn prioriteit heeft.