

Tussenevaluatie functioneren en organisatie NAL

Juni 2022

Tussenevaluatie uitgevoerd door:

Arnoud van Dommele

Doratio Consultancy Amstelveen

Tussenevaluatie functioneren en organisatie NAL

Inleiding:

De Stuurgroep NAL, Nationale Agenda Laadinfrastructuur, is inmiddels 3 jaar onderweg en had behoefte aan een Tussenevaluatie van het huidige functioneren van de NAL-organisatie, als ook van het functioneren van de organisatie achter de NAL. Het gaat dus niet zo zeer over de inhoud van de agenda, maar vooral over hoe het geheel van Stuurgroep, werkgroepen en regio's organisatorisch werkt en wat daarvan te leren valt.

Er stonden 4 vragen centraal:

- a. Gaat de NAL-organisatie op dit moment goed met alle versnellingen en dynamiek rond het onderwerp om? Moet en/of kan ze nog effectiever worden en is de organisatie binnen de NAL optimaal? In hoeverre is er bestuurlijke bekendheid, commitment en prioritering in de regio's voor de NAL?
- b. Waar ligt op dit moment binnen de NAL de snelheid van de ontwikkelingen te laag, zodanig dat het succes van de NAL bedreigt? Hoe kan/moet de Stuurgroep daarop schakelen?
- c. Ten aanzien van het verschuiven van belangen en relevante partijen:
 - Legt de NAL-organisatie nog steeds de prioriteit op de juiste partijen
 - Heeft de Stuurgroep de juiste rol binnen de NAL
 - Leggen de Stuurgroep en de werkgroepen de juiste thema-accenten
- d. Is de opzet, samenstelling en werkwijze van de Stuurgroep en de NAL breed zelf nog actueel? Hebben leden van de Stuurgroep voldoende mandaat ten behoeve van de besluitvorming? Is er aanpassing nodig om nog effectiever te kunnen zijn?

Voorzitter Gerben-Jan Gerbrandy en secretaris Pieter van Kerkhof van de Stuurgroep NAL vormden in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de Begeleidingsgroep van de opdracht.

De vragen zijn via een interview met 20 NAL-betrokkenen (zie in bijlage lijst van geïnterviewden) besproken.

De rapportage bestaat uit 3 delen.

- Beschrijving van 10 aandachtsgebieden
- Opinies ten aanzien van de Stuurgroep zelf
- Samenvatting en aanbevelingen

1. Uit de Tussenevaluatie komen samengevat 10 aandachtsgebieden naar voren:

- a. De netcapaciteit wordt in ieder geval op de korte termijn (de komende 5 jaar) als dé beperkende factor voor het slagen van de doelstelling van de NAL gezien. Op langere termijn kan dat anders zijn door voortschrijdende ontwikkelingen.
Hiervoor zijn besluiten en investeringen nodig bij de netbeheerders, die van de juiste partijen een goed beeld en vraag moeten krijgen over de capaciteitsbehoefte. Het formuleren en vooral ook het besluiten en vaststellen van de behoefte is een groot issue. Daarbij moet rekening worden gehouden dat het realiseren van investeringen gemiddeld 8 jaar in beslag neemt.
- b. Het vaststellen van de laadbehoefte is geen eenduidig proces. Netbeheerders zijn in hun besluiten hierin mede afhankelijk van publieke beslissingen. Publieke organen als ook marktpartijen zijn hier al dan niet separaat mee bezig. Daarbij komt dat per saldo er op dit moment er slechts 2 instanties die bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen en besluiten kunnen nemen: ministeries en gemeenten. Daar omheen zitten provincies en vele partijen en organen die vele rollen vervullen. De uitkomsten hiervan zijn niet altijd op elkaar afgestemd. Zo zijn er naast de NAL de RES, REIS, MIEK, RAL, maar ook grote marktpartijen hebben hun “eigen laadstrategie”. Dit alles leidt tot vertraging en complexiteit in de besluitvorming, zo wordt door velen geconstateerd.
- c. De energietransitie en het hele onderwerp van de laadinfrastructuur is de start van een nieuwe markt te vergelijken met de opkomst van de mobiele telefonie of windenergie. Bestaande kaders en wet- en regelgeving zijn hiervoor niet gemaakt, maar worden wel toegepast.
Door velen wordt aangegeven dat vooral de Energiewet een snelle aanpassing verdient. Dat geldt vooral op het punt “first come first serve” principe die aan netbeheerders is opgelegd. Hoe moet bijvoorbeeld een regio of een gemeente omgaan met een vraag voor een nieuw datacenter. Geldt dat fcfs-principe in dat geval dan ook?
Daarnaast wordt ook aandacht gevraagd voor de rol die de ACM moet spelen en wat het effect is van investeringen door netbeheerders op benchmarkbeoordelingen. Dit verdient een actualisatie geeft men aan.
- d. Het laadinfrastructuur-dossier is een groot en complex onderwerp dat zich in een razendsnel tempo ontwikkelt. Binnen de NAL zelf, maar zeker ook daarbuiten is een groot verschil te zien in kennis, voortvarendheid, capaciteit en prioriteit. Dat is op zich niet gek bij een nieuw onderwerp, maar dit is voor velen niet goed bij te houden. Onbekendheid geeft een onrustig gevoel en angst voor het missen van de boot. Er komen ook vele inzichten, handreikingen voorbij waarbij betrokkenen veel moeite hebben om alles te kunnen volgen en er beleidsmatig en/of bestuurlijk vervolg aan te kunnen geven. Dit geldt op alle niveaus voor alle betrokkenen: ministeries, provincies, gemeenten en marktpartijen.
De personele capaciteit, zowel kwalitatief als kwantitatief, is op alle niveaus en bij alle betrokkenen, ook in de realisatie een groot issue geworden. Dit geldt uiteraard ook voor de bekostiging ervan.

Op dit moment zetten vele betrokkenen externen in. Dit is vanwege ontbrekende capaciteit als ook expertise, maar ook omdat er geen garantie is dat over bijvoorbeeld 2 jaar nog financiering beschikbaar is. Hierdoor staat de lange termijn knowhow en personele continuïteit onder druk.

- e. In de afgelopen jaren zijn thema's als Veiligheid, maar vooral ook Logistiek aan de NAL toegevoegd. Dit is voortvarend opgepakt, maar ook hiervoor geldt dat niet alle betrokkenen de onderwerpen actief kunnen volgen, terwijl het iedereen aangaat. Voor bijvoorbeeld Logistiek vraagt de eis van het zero-emissie rijden een enorme snelheid. Hier moet met alle betrokkenen snel een compleet plan worden afgesproken en gerealiseerd. Hier kan niet iedereen een zelfde rol in spelen. Dat vraagt dus om vertrouwen dat verantwoordelijken alle belangen van alle partijen goed wegen. Dit vertrouwen is er niet altijd, zo wordt aangegeven. Transparantie en een simpele communicatie over de voortgang is dan essentieel.
- Dit soort voorbeelden als van de zero-emissie zijn voor alle werkgroepen te geven. De NAL-website zou hier een nadrukkelijker rol in kunnen spelen.
- f. In het begin van de NAL moest het onderwerp vooral georganiseerd worden. Er werd vervolgens structuur gebracht en partijen vinden elkaar beter. Het RAL-overleg wordt bijvoorbeeld zeer gewaardeerd.
- Velen geven aan dat de NAL aan de derde fase toe is: die van besluitvorming. Op dit moment heeft de NAL geen juridische status. Het is een coalitie van betrokkenen. Eigenlijk neemt de NAL geen besluiten. Velen pleiten ervoor dat de NAL-**standpunten** gaat formuleren die bij de eindverantwoordelijken neergelegd kunnen worden. Deze standpunten kunnen vanuit een "stuurgroep-werkgroep"-mechanisme worden geformuleerd. Uitkomsten uit de verschillende werkgroepen kunnen in de stuurgroep worden gepresenteerd en als NAL-standpunt worden aangenomen. Hiermee zou de NAL van een proces meer een programma worden en ook meer profiel krijgen.
- g. Velen geven aan dat dat in het algemeen, maar ook binnen de NAL zelf, zichtbare regie ten aanzien van het Laadinfrastructuur-dossier ontbreekt. Wie of welke partij(en) is er nu uiteindelijk aanspreekbaar op.
- Een aantal betrokkenen geeft aan dat de opdrachten/vragen aan de werkgroepen niet altijd concreet of duidelijk zijn. Werkgroepen acteren te autonoom en te veel in silo's. Er zijn ook werkgroep overstijgende onderwerpen die niet altijd duidelijk belegd worden. Daarnaast is het onduidelijk wanneer een vraag is beantwoord door een werkgroep, hoe de werkgroepen hun werk dan afsluiten.
- Als dat via een standpuntbepaling wordt gedaan, die in de Stuurgroep als NAL-standpunt kan worden overgenomen, wordt een en ander transparanter en maakt tevens de Stuurgroep-vergaderingen dynamischer, concreter en relevanter.
- h. Betrokkenen hebben verschillende meningen ten aanzien van de betrokkenheid van marktpartijen bij de NAL.
- De meerderheid vindt dat marktpartijen niet in de Stuurgroep zelf moeten zitten. De meerderheid vindt ook dat marktpartijen te ver van de NAL opereren en zelfs zelf een soort eigen NAL (laadinfrastructuur) hebben. Op zich kan dit naast elkaar, maar ook marktpartijen moeten zich melden en aansluiten bij de Netbeheerders en zullen beroep doen op schaarse netcapaciteit. Bijna iedereen is erover eens dat zij dan niet genegeerd kunnen worden en een rol van betekenis spelen. Het is de vraag hoe de marktpartijen, zeker als de besluitvormingsfase voor de NAL zou aanbreken, beter bij de NAL betrokken kunnen worden. Het is ook de vraag of de marktpartijen dat zelf ook willen.

- i. Voor velen is de positie van EZK een lastige. Men begrijpt dat het dossier nu bij I&W ligt, maar vindt binnen de NAL dat EZK vaak afwezig is of ook moeilijk bereikbaar, terwijl voor de meerderheid EZK een zeer belangrijke speler is in het vraagstuk van de netbeheercapaciteit. Uiteraard spelen hier capaciteits- en prioriteitsvragen binnen het Ministerie zelf, maar wil de NAL op koers blijven, wordt door velen aangegeven dat intensievere betrokkenheid van EZK noodzakelijk is.
- j. Aantal respondenten geven aan dat er strakker gemonitord en gecommuniceerd moet worden of het doel van de NAL nog steeds gerealiseerd kan worden. Vooral is er de behoefte om gebaseerd op de actuele cijfers in de rapportages ook een forecast van de haalbaarheid van het beoogd aantal laadpunten te krijgen. Men denkt dat de NAL hier een belangrijke rol in kan spelen. Tevens wordt een aantal keren de vraag gesteld, wie nu beleidsmatig en/of operationeel eindverantwoordelijk en aanspreekbaar voor het doel van de NAL is en wie de mogelijkheid heeft om bij te sturen. Nu wordt dat als onduidelijk gezien.

2. Opinies ten aanzien van de Stuurgroep NAL zelf:

- a. De NAL heeft in de eerste 3 jaren het onderwerp mede op de kaart gezet. Dat vindt iedereen goed en knap. Nu wordt door velen aangegeven dat de NAL in een nieuwe fase terecht is gekomen, waarbij standpunten van de NAL niet meer vrijblijvend moeten zijn. Daarbij wreekt zich, dat de NAL geen juridische entiteit is, ook de uiteindelijke regie-rol niet heeft, cq een agenderende/proces rol ipv een programma-rol heeft.
- b. Binnen de Stuurgroep is er een groot verschil in ervaring en kennis ten aanzien van het onderwerp. Er is heel veel informatie beschikbaar, maar dit leidt bij velen tot overload. Men kiest dan vaak maar voor eigen prioriteiten. Hierdoor hebben leden soms wat ambivalentie ten aanzien van wat ze zelf aan de NAL hebben, cq wat ze aan de NAL kunnen bijdragen.
- c. Uitkomsten van werkgroepen hebben eigenlijk geen status. In de meerderheid vindt men dat de uitkomsten een NAL-status moeten krijgen via de Stuurgroep en dat de Stuurgroep die aan de besluitende partijen moet meedelen.
- d. De agenda van de Stuurgroep vergaderingen is te breed en kan strakker. Het is vaak een informatie-uitwisseling. Gepleit wordt om meer te structureren in ter informatie, ter discussie, ter besluitvorming.
- e. De NAL moet thema's gaan kiezen waar zij zich herkenbaar op gaat richten in de werkgroepen en als Stuurgroep in het algemeen. Hiermee kan ook beter verbinding worden gemaakt met alle andere instanties zoals de RES, REIS, PES, WIP etc etc.
- f. De betrokkenheid van marktpartijen in de NAL is echt een thema. Naast formele bezwaren, is er ook argwaan ten aanzien van wat deze partijen in de NAL zouden zoeken. Terwijl tegelijkertijd het belang van marktpartijen in het dossier wordt onderschreven en zeker aan de orde is bij de netcapaciteit.

- g. Ook binnen de NAL worden onderzoeken en activiteiten dubbel gedaan. Enerzijds uit onwetendheid, maar ook omdat men vindt dat men dat beter kan of zelf wil doen. Hier kan de Stuurgroep een rol in spelen om het vertrouwen in elkaar te vergroten en daarmee de slagvaardigheid. Hierdoor kan het publieke geld ook beter besteed worden.
- h. Velen vinden de NAL dé instantie om data te verzamelen en te publiceren. Om vanuit de NAL ook de rapportage-instantie te zijn over de voortgang van de doelstelling. Op zich doet de NAL dat al, maar dit zou explicieter en met meer exposure kunnen. Hier zou de forecasting toegevoegd moeten worden.
- i. Binnen de Stuurgroep en de NAL-organisatie is het begrip “mandaat voor besluitvorming” een bijzonder fenomeen.
NAL-stuur- & -werkgroepleden doen mee in de NAL-organisatie, omdat ze zelf binnen hun organisatie voor laadinfrastructuur verantwoordelijk zijn of het in hun portefeuille hebben. De meerderheid van de leden zitten niet op beslissingsposities bij hun organisaties, maar hebben wel de benodigde expertise. Vaak is het een onderdeel van een breder takenpakket.
Er worden momenteel binnen de NAL geen besluiten genomen. Het hebben van mandaat is dan geen issue.
Als er naar een nieuwe besluitvormingsfase zou worden overgegaan, dan zou de NAL aan invloed kunnen winnen door het formuleren en communiceren van de vast te stellen **standpunten**, die naar de betrokken beslispartijen kunnen worden uitgedragen en van een besluit kunnen worden voorzien.
- j. De “vliegende brigade” wordt als een welkome en belangrijke functie gezien. Het maakt duidelijk dat personele capaciteit en expertise een groot issue is. Ook de financiering/bekostiging van deze capaciteit is een belangrijk thema. In 2023 worden in principe nieuwe overeenkomsten met NAL-partijen gesloten. Maar wat moet dan worden afgesproken en welke financiering past daarbij. Welke partijen zijn bij die volgende fase essentieel. Hier moet tijdig duidelijkheid over komen, zo geeft men aan.
- k. De Stuurgroep wordt als ambtelijk en passief ervaren, waarbij de noodzaak van het thema door iedereen wordt onderschreven, maar niet altijd in actiegerichtheid wordt vertaald. Hierbij wreekt zich dat per saldo niemand binnen de NAL ergens op aanspreekbaar is.
- l. Ten aanzien van de voorzitter wordt aangegeven dat tot op heden zijn taak vooral was om iedereen bij de NAL te houden, aandacht voor het thema vast te houden en de NAL in netwerken te representeren. Een verbindende rol en men vindt dat de voorzitter dat goed doet.
Als het zo zou zijn dat de NAL aan de volgende fase toe is, dat zou de rol van de voorzitter wellicht explicieter moeten worden. Het delen en uitdragen van besloten NAL-standpunten is daarbij een belangrijke als ook de aansluiting bij al de andere relevante instanties zoals eerder genoemd.
- m. Zowel in het algemeen, maar ook binnen de Stuurgroep geeft een meerderheid aan dat een strakkere regie wenselijk is. Hierbij worden keuzes gemaakt wat de NAL wel gaat doen en wat niet. Hiermee kan ook de behoefte aan een operationele strategie voor de komende jaren ook worden gevoed.
- n. Ook binnen de NAL zou EZK een actieve rol moeten nemen en ook aanwezig moeten zijn. Essentieel volgens velen voor het slagen van de NAL.

3. Samenvatting en aanbevelingen.

Samengevat zijn er 3 gebieden die de Stuurgroep NAL nadere invulling zou kunnen geven.

Punt 2 en 3 liggen vooral buiten de directe invloedssfeer, maar zijn essentieel voor het slagen van de NAL. De NAL zou ervoor kunnen kiezen om zich ook op deze punten duidelijker te manifesteren door bijvoorbeeld actiever te worden in het maatschappelijk debat en aandacht voor de issues te vragen bij de besluitbevoegde instanties. Geïnterviewden hebben aangegeven dat als de NAL een forecasting-rol ten aanzien van de voortgang van de doelstelling actief op zich zou nemen, de NAL ook duidelijker in het debat gepositioneerd kan en moet worden.

1. De NAL is in de overgang naar de nieuwe 3^e fase van keuzes maken en besluitvorming. Daarbij hoort een herijking van de manier van werken.

- a. Geïnterviewden geven aan dat de Stuurgroep meer focus aan moet leggen van thema's die ze de komende tijd prioriteit gaat geven en ook in de werkgroepen verder laat behandelen. Daarmee kiest ze ook welke thema's minder aandacht of elders belegd zullen gaan worden. Hiermee ontstaat een duidelijker positionering en formulering van de verwachtingen aan de NAL.
- b. Velen vinden dat de organisatie van de NAL strakker in een echt "Stuurgroep/werkgroepen"-model moet worden gezet. In de werkgroepen worden thema's uitgewerkt en **standpunten** geformuleerd. Deze standpunten worden in de Stuurgroep behandeld en na goedkeuring als NAL-standpunten bij de besluitende instanties neergelegd en op de website gecommuniceerd. Werkgroepen kunnen dan thema's of vragen afsluiten en in opdracht van de Stuurgroep een nieuwe vraag oppakken.
Besluiten van de NAL hebben geen juridische waarde, maar kunnen als standpunt wel een belangrijke functie hebben.
- c. Velen vinden dat de positie van de marktpartijen in de NAL explicieter moet. De schaarste van de netcapaciteit gaat iedereen aan en vraagt samenwerking met alle betrokkenen, zo ook de marktpartijen. Binnen de NAL is het geluid van de marktpartijen gedempt aanwezig. Uiteraard hebben marktpartijen andere belangen en snelheden, maar bij het stellen van prioriteiten in de netcapaciteit en de ontwikkeling van de Laadinfrastructuuragenda zelf, spelen zij ook een rol van betekenis.
Op dit moment worstelen velen met de vraag hoe dat nu goed te doen, maar vinden wel dat het moet.

2. De besluitvorming rond de netcapaciteit is op dit moment niet goed ingericht en vraagt aanpassing.

Volgens alle betrokkenen is dit het grootste issue voor het slagen van de NAL-doelstellingen. Ondanks dat vele partijen hier zeer heel hard aan werken, stagneert de besluitvorming. Dat komt omdat uiteindelijk de eindbeslissingen bij Ministeries en op Provinciaal en Gemeentelijk niveau liggen. Daartussen zitten vele instanties die betrokken zijn en net zoals de NAL een eigen rol hebben, maar geen eindbesluiten kunnen nemen. De beslissingen zijn complex en omvangrijk en niet alle partijen hebben voldoende kwalitatieve en kwantitatieve bezetting om deze besluiten goed te nemen.

Netbeheerders komen hierdoor in een lastig parket te zitten, omdat het vaststellen van de capaciteitsbehoefte essentieel is voor hun verdere investeringsprogramma's die op zich ook lange doorlooptijd vragen.

Ook wordt aangegeven dat het Ministerie van EZK via de Energiewet en de ACM een essentiële rol speelt, maar niet altijd zichtbaar en actief is op dit dossier

- a. Er wordt aangedrongen op een versnelde aanpassing van de Energiewet, zodat het first-come-first-serve principe wordt geactualiseerd als ook de beoordeling in de benchmark van investeringen van netbeheerders wordt aangepast.
- b. Essentieel voor het slagen van de NAL is, dat het Ministerie van EZK zich meer aansluit bij het dossier. Dat wordt nu als onvoldoende ervaren.
- c. Om de complexiteit van de besluitvorming te vereenvoudigen en ook regionaal beter de belangen te kunnen wegen, is geopperd om naar analogie van de Waterschappen, **Energieschappen** op te richten. Hierbij zouden alle hoofdbetrokkenen gezamenlijk regionale keuzes kunnen voorbereiden en realiseren en alle nationale en regionale belangen kunnen meewegen. Als hoofdbetrokkenen worden de Ministeries, Provincies, Gemeentes, Netbeheerders en Marktpartijen gezamenlijk genoemd.

3. **Kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit en bekostiging.**

Alle geïnterviewden geven aan dat personele bezetting en de financiering daarvan een groot knelpunt voor de NAL vormt en gaat vormen. Dat geldt zowel in de beleids- & besluitvorming als in de realisatie bij alle betrokken partijen. Dit zal in de uitvoering en de realisatie van de NAL-doelstelling tot problemen gaan leiden.

Middelen moeten nog beter worden gedeeld en dubbelingen worden voorkomen. Hier kan de Stuurgroep een belangrijke rol in spelen.

In de nieuwe NALregio-samenwerkingsovereenkomsten 2023 kan daar richting in gegeven worden.

Dit kan tot herijking van de opdrachten en rollen leiden als ook tot andere bekostiging.

Aanbevolen wordt hier tijdig een beeld van te maken waar en hoe aanpassingen gerealiseerd moeten worden.

Bijlage 1: Lijst geïnterviewden***Stuurgroepleden:***

ElaadNL

Ministerie van Economische zaken & Klimaat

Formule E-Team

IPO

Ministerie Infrastructuur & Waterstaat

NKL

RVO

VNG

Regio's:

G4

Noord

Noordwest

Oost

Zuid

Zuidwest

Marktpartijen:

NVDE

DOET

EV Consult

RAI Vereniging

Werkgroep Logistiek