

Startnotitie voortgang energietransitie

1 Aanleiding: toegenomen urgentie

In 2018 heeft de Zuidelijke Rekenkamer, samen met de andere provinciale rekenkamers, een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de rol en inzet van de provincies in de energietransitie. Dit heeft geleid tot een overkoepelend landelijk rapport voor alle provincies en een rapport van bevindingen per provincie¹.

Anno 2023 is de urgentie van de energietransitie nog groter dan in 2018. Ook in Limburg en Noord-Brabant zijn klimatologische ontwikkelingen steeds concreter voelbaar, zoals een aantal extreem droge zomers sinds 2018 en de wateroverlast in Zuid-Limburg in de zomer van 2021. De oorlog in Oekraïne heeft ons geconfronteerd met keerzijden van de afhankelijkheid van fossiele energie uit het buitenland en in juni 2022 werd door de minister van Klimaat en Energie aangekondigd dat nieuwe aansluitingen en uitbreiding van bestaande aansluitingen groter dan 3 x 80 Ampère (grootverbruikers) niet meer konden worden gerealiseerd vanwege capaciteitsgebrek op het elektriciteitsnet.

In het Klimaatakkoord (2019) zijn afspraken gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft, namens de provincies, het Klimaatakkoord ondertekend. Het kabinet Rutte 4 heeft de klimaatambities nog verder opgeschroefd: 55% reductie van broeikasgassen in 2030 door in het beleid te streven naar 60%.

Wat betekenen deze ambities voor de provincies Limburg en Noord-Brabant inzake de energietransitie en waar hebben zij zich aan gecommitteerd? Hoe haalbaar zijn de provinciale doelen en wat voor mogelijkheden hebben de provincies om de energietransitie daadwerkelijk te sturen en te plannen?

De doelen voor 2030 (en 2050) lijken misschien nog ver weg, maar in het Klimaatakkoord is bijvoorbeeld vastgelegd dat de decentrale overheden uiterlijk op 1 januari 2025 alle aangevraagde benodigde vergunningen voor hernieuwbaar opgewekte elektriciteit op land hebben afgegeven, inclusief aansluiting op het energienetwerk. Als de provincies hierop nog moeten (bij)sturen, dan is de beschikbare tijd dus juist nog maar zeer beperkt.

Alles bij elkaar ziet de rekenkamer voldoende redenen om opnieuw onderzoek te doen naar het onderwerp Energietransitie bij de provincies Limburg en Noord-Brabant. Dit nieuwe onderzoek zal enerzijds het karakter hebben van een vervolgonderzoek, anderzijds gaan we dieper in op de 'stand van zaken' per provincie en hoe de provincies daarop (kunnen) sturen.

2 Doelstelling en focus

Het doel van dit onderzoek is om Provinciale Staten (PS) van de provincies Limburg en Noord-Brabant inzicht te geven in de voortgang omtrent de energietransitie en de rol die de provincies daarbij (kunnen) oppakken.

Onder 'energietransitie' verstaan wij in dit onderzoek: energiebesparing en de overstap van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energiebronnen. Beide dragen bij tot het hoofddoel van het Klimaatakkoord: reductie van broeikasgassen, in dit geval CO₂-emissies. In ons onderzoek kijken we alleen naar energie-gerelateerde uitstoot

¹ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/energietransitie-provincie-noord-brabant/> en <https://zuidelijkerekenkamer.nl/energietransitie-provincie-limburg/>

van broeikasgassen. Dat betekent dat uitstoot/reductie van broeikasgassen, bijvoorbeeld als gevolg van 'veranderd landgebruik' (bosbouw, veengebieden) 'veeteelt' ((kunst)mest) en 'productieactiviteiten van bedrijven', buiten dit onderzoek blijven.²

3 Invalshoeken en onderzoeksvragen

Binnen het onderzoek onderscheidt de rekenkamer vier invalshoeken. Deze invalshoeken en de bijbehorende onderzoeksvragen worden hieronder nader toegelicht.

3.1 Vervolgonderzoek 2018

Ruim vier jaar na de publicatie van de gezamenlijke provinciale rekenkameronderzoeken naar energietransitie geven we in Noord-Brabant en Limburg hier een vervolg aan. Hierbij willen we de doorwerking van de aanbevelingen onderzoeken. Hoe zijn GS en PS omgegaan met de aanbevelingen uit 2018? Het gaat dan zowel om de aanbevelingen uit het overkoepelende rapport, voor alle provincies, als de daarop aansluitende aanbevelingen uit de aanbiedingsbrief per provincie.

3.2 Voortgang doelstellingen

Noord-Brabant en Limburg hebben provinciale doelstellingen opgesteld voor de energietransitie. Door de voortgang van deze doelstellingen in kaart te brengen willen we inzicht geven in de voortgang. Hierbij maken we gebruik van de landelijke indeling naar vijf sectoren (transitiepaden): gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit, landbouw en opwekking hernieuwbare elektriciteit.

3.3 Governance RES-en

Regionale Energie Strategieën (RES-en) zijn van groot belang om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord voor 'opwek van hernieuwbare elektriciteit' (35 TWh) en de 'warmtetransitie' (afkoppelen van 1,5 miljoen woningen van het aardgasnet) te kunnen halen. Daarom onderzoeken we of de *governance* (goed bestuur en toezicht) van de RES-en op orde is voor een tijdige verwezenlijking van de doelen en wat de provincie doet/kan doen indien doelen in gevaar zijn.

Wat is een RES? In het Klimaatakkoord staat dat de RES een instrument is om "ruimtelijke inpassing met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren". Vervolgens wordt gezegd dat de RES leidt tot "besluitvorming in het omgevingsbeleid (...). De RES-en zijn input voor ruimtelijke planvorming op provinciaal en gemeentelijk niveau" (aldus het Klimaatakkoord). De RES-en zijn bestuurlijk vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen van de waterschappen.³ Daarmee is de RES bestuurlijk bindend.

Het Rijk en de provincies kunnen ingrijpen (huis van Thorbecke) als de doelstellingen van de RES-en niet worden gehaald: De mogelijkheden zijn:

- Wettelijke bevoegdheden op grond van de Wet op de Ruimtelijke ordening en de toekomstige Omgevingswet.
- Instructieregels in de provinciale omgevingsverordening.

² In 2020 was in beide provincies 22% van het totaal aan broeikasgassen (CO₂ + 'overige broeikasgassen') het gevolg van niet aan energie-gerelateerde uitstoot. Bron: <https://klimaatmonitor.databank.nl/home>

³ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/besluitvorming+en+samenwerking/default.aspx>

3.4 Sturingsmogelijkheden van de provincie

Tot slot willen we met ons onderzoek in beeld brengen welke sturingsmogelijkheden de provincies hebben en in welke mate ze hier gebruik van maken. Daarbij onderscheiden we communicatieve instrumenten ('preek'), financiële instrumenten ('wortel') en juridische instrumenten ('stok')."

Deze invalshoek heeft raakvlakken met de invalshoeken 'voortgang doelstellingen' en 'governance RES-en' en kan deels worden gezien als een aanvulling daarop.

Tabel 1. Onderzoeksvragen per invalshoek.

1 Vervolgonderzoek 2018
In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek, die met name betrekking hadden op uniforme en concrete voortgang- en monitoringssystematiek?
2 Voortgang doelstellingen
Welke doelen en maatregelen streeft de provincie na en wat voor middelen stelt ze hiervoor beschikbaar?
Wat zijn de behaalde resultaten tot nu toe en in hoeverre ligt de provincie daarmee op koers voor het tijdig behalen van de doelen?
Waar zitten risico's op vertraging en hoe kunnen die zoveel mogelijk worden beperkt?
3 Governance RES-en
Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de provincies Noord-Brabant en Limburg in het netwerk van de RES-en en wat is hierover afgesproken?
Welke mogelijkheden heeft de provincie tot interventie indien afspraken en verantwoordelijkheden binnen de RES-en niet worden waargemaakt en hoe worden deze benut in relatie tot tijdig doelbereik?
4 Sturingsmogelijkheden van de provincie
Wat voor directe sturingsmogelijkheden heeft de provincie, naast de rol en betrokkenheid binnen de RES-en?
Blijven er sturingsmogelijkheden en/of 'typen' onbenut?
Waar liggen de beste kansen voor versnelling, indien noodzakelijk of wenselijk?

Bij alle vier de invalshoeken kijken we naar wat voor informatie PS daarover hebben ontvangen.

4 Normenkader

Ten aanzien van de vier invalshoeken hanteert de rekenkamer een normenkader. Dit normenkader heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 2 opgenomen. De normen sluiten aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kunnen deze normen verder worden aangevuld en verfijnd.

Tabel 2. Voorlopig normenkader.

Thema's	Normen
Vervolgonderzoek 2018	<ul style="list-style-type: none"> De aanbevelingen uit 2018 zijn opgevolgd.⁴
Voortgang doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen zijn realistisch en (kunnen) worden behaald. Er is inzicht in bestede financiën en gerealiseerde maatregelen en effecten.
Governance RES-en	<ul style="list-style-type: none"> De governance is op orde om de doelen van de RES-en te halen. <ul style="list-style-type: none"> Er zijn duidelijke afspraken over aansturing, afstemming en monitoring.

⁴ Niet alle aanbevelingen zijn destijds overgenomen.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Er is toezicht op cruciale mijlpalen en op het moment dat deze in het geding dreigen te komen wordt hiernaar gehandeld.
Sturingsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ● De provincie maakt goed gebruik van alle verschillende sturingsinstrumenten. <ul style="list-style-type: none"> ○ Zoals in het beleid van de provincie is vastgelegd. ○ Die leiden tot het tijdig behalen van de doelstellingen.

5 Onderzoeksmethodiek

Voor ons onderzoek zullen we documenten van de provincies Limburg en Noord-Brabant analyseren. Hierbij valt te denken aan relevante beleids- en uitvoeringsdocumenten, reguliere P&C documenten, managementinformatie, informatie aan GS en PS, evaluatierapporten en adviezen. Ook worden beschikbare (evaluatie-)rapporten van overige instellingen met kennis over de ‘energietransitie’ meegenomen in de analyse. Daarnaast zullen openbaar beschikbare gegevensbronnen worden geraadpleegd. Om het beeld uit al deze informatiebronnen te toetsen en aan te vullen zullen interviews met betrokkenen worden gehouden. Ook zullen we, op onderdelen, externe deskundigen betrekken bij ons onderzoek.

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen. Voor iedere provincie zal een afzonderlijk conceptrapport worden opgesteld, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden. Via het ambtelijk wederhoor worden onze bevindingen op feitelijke juistheid getoetst.

Op basis van de bevindingen stellen we per provincie een afzonderlijk bestuurlijk rapport op. In het bestuurlijk rapport zijn de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten van de rekenkamer opgenomen. Het bestuurlijk rapport wordt voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan GS. De bestuurlijke reactie van GS wordt integraal opgenomen in de eindversie van het bestuurlijk rapport, voorzien van een nawoord door de rekenkamer.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de stappen en criteria die de Zuidelijke Rekenkamer hanteert bij de uitvoering van haar onderzoek, verwijzen wij naar het onderzoeksprotocol van de rekenkamer (zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/onderzoeksprotocol/>).

6 Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. De programmaraad, griffies en vaste contactpersonen voor rekenkameronderzoek worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 3. Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Oriënterende gesprekken, vaststellen startnotitie en eerste verzameling gegevens	Februari – maart 2023
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	April – aug 2023
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Augustus- september 2023
Bestuurlijk hoor en wederhoor	September 2023
Aanbieding aan PS en publicatie	Oktober 2023

Bijlage: Aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Energie in Transitie' (2018)

Aanbevelingen aan GS

1. Bepaal de weg richting einddoel en stel tussendoelen op. Dat zorgt ervoor dat de opgave concreet en behapbaar wordt.
2. Reken door wat het ingezette instrumentarium oplevert aan energiebesparing, productie van hernieuwbare energie en CO₂-reductie en/of betrek expert judgement bij aanvang van het (nieuwe) energietransitie programma.
3. Stuur zowel op provinciaal niveau als voor de regio's in de Regionale Energiestrategieën aan op:
 - a. het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde terminologie als het gaat om het formuleren van de ambities ten aanzien van energietransitie. Aansluitend bij Europese en landelijke afspraken gaat het om:
 - Opwekking hernieuwbare energie (in PJ en als % van het finale gebruik)
 - Energiebesparing (in PJ en als % van het finale gebruik)
 - CO₂-reductie (in tonnen)
 - b. het gebruik van vergelijkbare eenheden en referentie jaren in de te formuleren ambities
 - c. gelijke ijkmomenten in de periode tussen 2020 en 2050, bijvoorbeeld elke 5 jaar
 - d. pak dit zoveel mogelijk in IPO-verband op
4. Maak gebruik van de landelijke Klimaatmonitor voor het in beeld brengen van effecten en voorzie PS daarnaast van informatie waaruit de inzet van de provincie en de resultaten daarvan blijkt.
5. Sluit met de indicator CO₂-uitstoot zoals opgenomen op waarstaatjeprovincie.nl (en de landelijke klimaatmonitor) aan op de in het BBV opgenomen indicatoren.
6. Stel via het IPO aan BZK voor om twee indicatoren toe te voegen aan de indicatoren die alle provincies gebruiken voor het thema energietransitie, te weten:
 - a. Omvang van finale energiegebruik in TJ en als percentage ten opzichte van het energiegebruik in 1990
 - b. Omvang van hernieuwbare energie als percentage van het finale energiegebruik
7. Maak interprovinciaal afspraken over het labelen van middelen voor energietransitie, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt welke financiële impuls provincies geven aan de energietransitie.
8. Zet in op een gezamenlijke leeragenda door middel van interprovinciale evaluaties van instrumenten. Zo ontstaat inzicht in de faal- en succesfactoren van provinciale instrumenten voor de energietransitie.

Aanbevelingen aan PS

1. Toekomstige energieprogramma's zullen nog meer een gezamenlijk programma met andere partijen worden dan nu het geval is. Dit heeft gevolgen voor de rol van PS. Daarom geven we PS de volgende aanbevelingen mee:
 - a. Geef invulling aan uw kaderstellende rol door ambities te formuleren voor zowel korte als lange termijn, met ruimte voor de inbreng van partners in het totstandkomingsproces van deze ambities
 - b. Geef ruimte aan partners in het netwerk voor de uitvoering; als gevolg van de dynamiek zijn niet alle opties/mogelijkheden op voorhand te voorspellen.

- c. Verzeker u, naast de verantwoordingsinformatie die u van GS ontvangt, via procesinformatie dat het proces goed verloopt
- d. Pak uw rol als ambassadeur door betrokken te zijn in het gezamenlijke proces
- e. Verzoek GS om u over 1 jaar te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport.