



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Themaonderzoek Energietransitie Noord Brabant Rapport

Zoetermeer, 26 maart 2018

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Abstract

In opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Verenging van Brabantse Gemeenten heeft Panteia een oriënterend onderzoek uitgevoerd dat een antwoord moet geven op de volgende vraag: *hoe zorgen gemeenten en provincies er voor dat burgers en organisaties op het gewenste verandertraject komen inzake de Energietransitie en welke interne en externe factoren zijn hierbij bepalend voor succes en falen?*

Bij het beantwoorden van deze vraag zal worden ingezoomd op de bestuurskracht die gemeenten en provincies laten zien (bij monde van de deelnemers aan het onderzoek, bestuurders en ambtenaren).

Het onderzoek is eind 2017/begin 2018 uitgevoerd met behulp van individuele expertinterviews bij de wethouders en ambtenaren verantwoordelijk voor de Energietransitie bij 22 gemeenten. Het gaat hier om de vijf grootste (B5), zeven middelgrote gemeenten (M7), alsmede een willekeurige selectie van tien kleinere gemeenten uit de Provincie Noord Brabant. Voorts zijn er interviews uitgevoerd bij de provincie Noord Brabant (met gedeputeerde en ambtenaar belast met het dossier energietransitie). Als referentie zijn er interviews uitgevoerd bij 2 andere provincies, te weten: Overijssel en Noord Holland.

Uit dit onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn tussen Noord-Brabantse gemeenten in hoe ver zij zijn met de Energietransitie en in hoe zij deze aanpakken. Bestuurskracht is hierbij een belangrijke factor. Er zijn gemeenten die in zekere of zelfs hoge mate inzetten op het genereren van besliscapaciteit en uitvoeringscapaciteit op dit thema, maar er zijn ook gemeenten die dit niet of onvoldoende doen. Vooral grotere gemeenten (en enkele kleinere) hebben een visie op dit thema ontwikkeld en geven hier in de praktijk uitvoering aan. Aan de andere kant van het spectrum vinden wij vooral kleinere gemeenten, die het thema nog niet of nauwelijks hebben opgepakt. Daartussen bevindt zich een aantal gemeenten dat vooral op projectmatige basis bezig is met de Energietransitie. Positief is dat er veel plannen zijn ontwikkeld en in ontwikkeling en dat er veel projecten draaien. Er is echter bepaald geen sprake van een synchrone ontwikkeling op dit thema binnen het palet aan Brabantse gemeenten, laat staan dat er sprake is van enige regie. Iedere gemeente gaat zijn eigen weg en interpreteert de opgave op zijn eigen manier (voor zover men hier al mee aan de gang gaat). Men kan binnen de eigen gemeente de 'quick wins' realiseren. De effecten hiervan voor het realiseren van de veel grotere ambities zijn echter beperkt. Men zoekt zijn heil dan buiten de gemeentegrenzen in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, of in de regio. De regionale strategieën lijken veelal nog in ontwikkeling en hier en daar al tot resultaat te leiden, maar nog niet op grote schaal effectief.

Voor kleinere gemeenten geldt sowieso dat men de bestuurskracht voor het aangaan van de energietransitie niet zelfstandig kan realiseren en de opgave voor 2050 niet zonder hulp kan of wil oppakken.

De energietransitie is hiermee niet alleen een gemeentelijke opgave, maar heeft zich ontwikkeld tot een regionale of zelfs provinciale opgave, waarbij aangetekend dat nu iedere gemeente of regio zelf het wiel aan het uitvinden is. Dit is niet bevorderlijk voor een doelmatige en effectieve aanpak van de energietransitie en de gewenste versnelling hierin. Wij zien hier dat er ruimte is voor de provincie Noord-Brabant voor een sterkere faciliterende rol (dus een sterker beroep op de uitvoeringskracht van de Provincie):



- Ondersteuning van besliscapaciteit bij vooral kleinere gemeenten. Dit houdt onder andere in definiëring van doelen, bijdrage aan het opstellen van plannen; dit om de achterblijvers in ieder geval op het spoor te zetten. Overigens zouden doelen en definities over het geheel genomen wel eenduidiger mogen zijn;
- In het kader van uitvoeringscapaciteit: zoeken en creëren van (inter)regionale verbinding, aanbieden van kennis en kunde (Provincie als kenniscentrum is nu onvoldoende bekend), creëren van draagvlak;
- Verantwoordingscapaciteit; vaak nog een bottleneck bij gemeenten. Uniformiteit in het meten van de voortgang lijkt gewenst in het kader van monitoren van de voortgang van de energietransitie.

Inhoudsopgave

1	Aanpak van het onderzoek	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Centrale vraag	9
1.3	Onderzoeksvragen	9
1.4	Onderzoeksopzet algemeen	11
1.5	Deskresearch	12
1.6	Gemeente- en provinciebezoeken	13
1.7	Analyse en rapportage	14
1.8	Verantwoording	14
2	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	15
2.1	Samenvatting van de resultaten	15
2.2	Conclusies	17
2.3	Aanbevelingen	21
	Bijlage: Resultaten van het onderzoek	25
1.	Inleiding en leeswijzer	25
2.	Energietransitie, wat is dat?	25
3.	Achtergronden beleid gemeenten op gebied energietransitie	26
4.	Doelen energietransitie	33
5.	Rollen wethouder, ambtenaar en raad	36
6	Beschikbaarheid middelen	39
7	Samenwerkingsverbanden	39
8.	Versnellingspaden	40
9.	Rol provincie	43
10.	Bestuurskracht	46



1 Aanpak van het onderzoek

1.1 Achtergrond

Verreweg de meeste wetenschappers zijn het er over eens dat onze energie-intensieve samenleving een negatieve impact heeft op het klimaat. Om verdere opwarming van de aarde te beperken, moeten er serieuze maatregelen worden genomen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en moet de energietransitie (verbruik omlaag, opwekking duurzame energie omhoog) succesvol ten uitvoer worden gebracht. Dat is geen eenvoudige opgave gezien de huidige afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

In april 2016 heeft Nederland, samen met 193 andere landen het klimaatakkoord van Parijs getekend. Het klimaatakkoord van Parijs is een juridisch bindend akkoord waarbij de landen hebben afgesproken de temperatuurstijging van de aarde te beperken met 1,5 tot 2 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau (circa 1850). Het akkoord zal per 2020 ingaan wanneer het huidige klimaatverdrag (protocol van Kyoto) afloopt.

Met het Uitvoeringsprogramma Energie (2016) geeft de Provincie Noord-Brabant concrete regionale invulling aan het mondiale klimaatakkoord en het Nationaal Energieakkoord. Het doel van het programma is helder: "een klimaatneutraal Brabant in 2050 met als tussendoel 14% duurzame energie in 2020". De provincie neemt hierbij een regisserende rol in door het organiseren van vernieuwde samenwerking, het faciliteren van projectontwikkeling en communicatie.

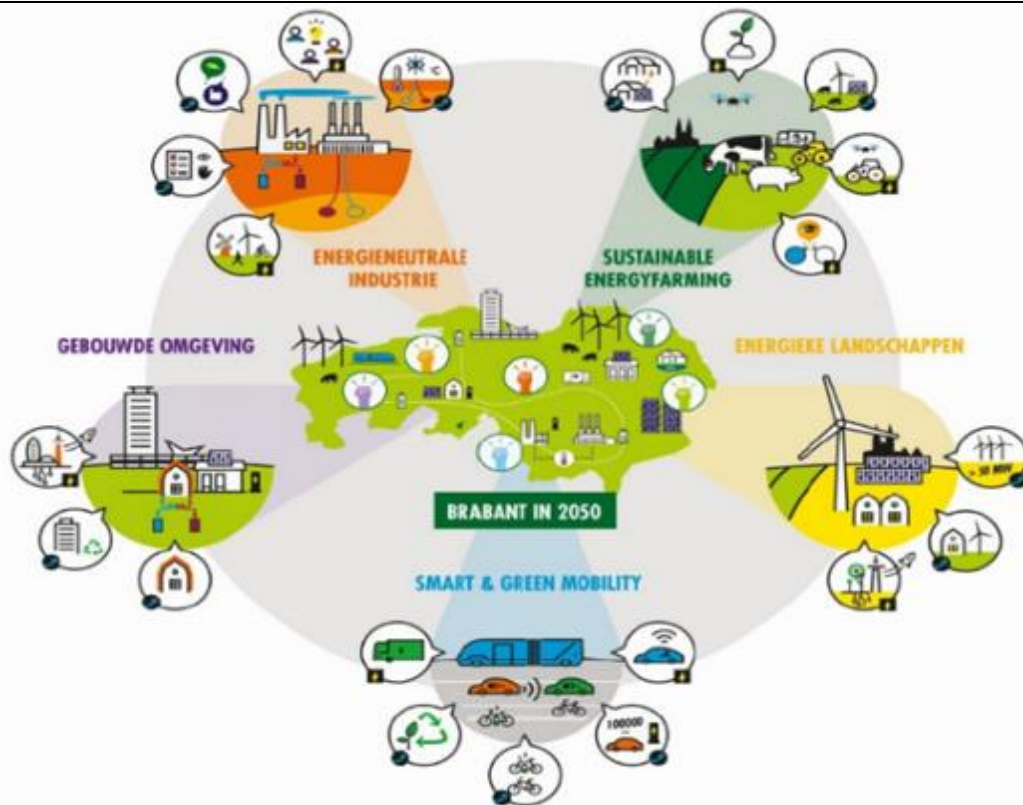
De doelstellingen zijn ambitieus en om deze te bereiken dient de provincie innovatieve en disruptieve ontwikkelingen te stimuleren in de regio. De uitgangspositie van de regio Brabant als een van de meest innovatieve regio's van de wereld is goed.

Binnen het uitvoeringsprogramma zijn voor vijf thema's versnellingspaden beschreven, te weten:

1. de gebouwde omgeving,
2. mobiliteit ('Smart and Green Mobility'),
3. de industrie,
4. de agrarische sector ('Sustainable Energy Farming'),
5. energieke landschappen (plaatsing windmolens, zonneweides en andere duurzame energiebronnen).



figuur 1 De vijf thema's waarop provincie energieneutraliteit stimuleert



Bron: Uitvoeringsprogramma Energie provincie Noord-Brabant 2016

Het afgelopen jaar is er een tussentijdse evaluatie geweest naar de effectiviteit van het Uitvoeringsprogramma Energie. Uit het onderzoek is gebleken dat op vrijwel alle versnellingspaden acties in gang zijn gezet. De evaluatie van de uitvoeringspraktijk laat zien dat de provincie via het stoplichtenmodel een goed en actueel beeld heeft van de voortgang van de projecten binnen het Uitvoeringsprogramma. Bij het kwantificeren van de in gang gezette actie kan geconcludeerd worden dat de doelstelling voor energiebesparing in 2020 vooralsnog niet behaald wordt. De doelstelling voor hernieuwbare energie wordt wel gehaald. Al met al, om energieneutraliteit te bewerkstelligen in 2050 zal er sterker versneld moeten worden in de initiatieven met betrekking tot energiebesparing in Noord-Brabant.¹

Ook gemeenten erkennen dat zij mede verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de energietransitie. Gemeenten hebben zich bij monde van de VNG gecommitteerd aan het Nationaal Energieakkoord dat in 2013 onder leiding van de SER tot stand is gekomen. VNG en IPO hebben hun commitment meer recent nog weer bevestigd in de "Investeringsagenda voor de kabinetsformatie 2017" die zij samen met de Waterschappen in april 2017 hebben aangeboden aan toenmalig informateur Schippers. Daarnaast hebben vrijwel alle gemeenten energieambities en doelen vastgelegd in collegeprogramma's en/of specifieke lokale uitvoeringsprogramma's.

¹ Tussenevaluatie Uitvoeringsprogramma Energie, CE Delft, augustus 2017

Onderzoek

De provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) hebben besloten om gedurende de huidige bestuursperiode ieder jaar een thema te kiezen dat zowel gemeenten als de provincie aangaat. Voor 2017 staat het thema 'Energietransitie' centraal en is tezamen afgesproken onderzoek te doen naar de lokale en regionale bestuurskracht met betrekking tot dit onderwerp. Doelstelling voor het onderzoek is o.a. inzicht geven in hoe gemeenten en provincie concreet invulling geven aan hun rol en de gemaakte afspraken ten aanzien van de energietransitie.

1.2 Centrale vraag

Gemeenten en provincie hebben de taak om op regionaal en lokaal niveau burgers, bedrijven en instellingen (waaronder ook de eigen organisatie/huishouding) te bewegen richting energieneutraliteit in 2050. In dit onderzoek staat de gemeentelijke uitdaging centraal. Daaraan gekoppeld de huidige en potentiële bijdrage van de provinciale overheid.

De centrale vraag bij dit onderzoek is: ***hoe zorgen gemeenten en provincies er voor dat burgers, bedrijven en organisaties de gewenste energietransitie oppakken en uitvoeren en welke interne en externe factoren zijn hierbij bepalend voor succes en falen?***

1.3 Onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe **organiseren** gemeenten en provincie de uitvoering van de energietransitie en het behalen van het einddoel van energieneutraliteit voor 2050? Hierbij dient gekeken te worden of er bij de organisatie van de energietransitie sprake is van (verticale / horizontale) samenwerking en of er verschillen zijn tussen de betreffende onderzoeksgroepen van gemeenten en provincies.
- Welke **concrete initiatieven** worden er genomen door de gemeenten en provincies op het gebied van de energietransitie? Er dient hierbij een onderverdeling te worden gemaakt in energiebesparende initiatieven en het aanwenden van duurzame energiebronnen en de vijf verschillende versnellingspaden (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, agrarische sector en energieke landschappen). Ook hier dient te worden bekeken wat de verschillen zijn tussen de onderzoeksgroepen van gemeenten en provincies.
- Welke **ervaringen** hebben gemeenten en provincies bij de organisatie en uitvoer van initiatieven op het gebied van de energietransitie? Wat gaat goed en wat minder op het gebied van bijvoorbeeld budget, kennis, capaciteit en draagvlak? Welke indicatoren en randvoorwaarden dragen bij aan een daadwerkelijk resultaatbereik? Hierbij kijkend of er een onderscheid is tussen de onderzoeksgroepen van gemeenten en provincies, per versnellingspaden en interne versus externe invloeden.
- Wat zijn de specifieke **behoeften en verwachtingen** (in termen van bijvoorbeeld budget, kennis, capaciteit en draagvlak) bij de organisatie en uitvoer van de energietransitie bij de gemeenten en provincies?

Het eerder weergegeven doel van het onderzoek impliceert dat het hier gaat om de bestuurskracht van gemeenten en provincies op het gebied van de energietransitie. Om hier uitspraken over te kunnen doen wordt er in dit rapport van uitgegaan dat bestuurskracht de volgende dimensies omvat* (naar Boogers e.a. 2008):



1. Is de gemeente in staat afgewogen besluiten te nemen die mogen rekenen op instemming (naleving) van de eigen bewoners?
2. Is de gemeente in staat de genomen besluiten tot doelmatige uitvoering te brengen?
3. Slaagt de gemeente er in om over deze publieke verantwoordelijkheden op heldere wijze verantwoording af te leggen?

Ad 1: Besliscapaciteit

In feite hebben we te maken met gedecentraliseerd beleid waarbij gemeenten hun beleid ten aanzien van de energietransitie kunnen afstemmen op de lokale omstandigheden.

In dit kader zouden de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wat is de taakopvatting van de gemeenten inzake de energietransitie?
- Welke doelen stelt men en in welke vormen/termen?
- Hoe zijn de doelen bepaald?
- In hoeverre zijn de doelen concreet, meetbaar, etc. en wordt dit ook gedaan?
- Wat is de invloed van lokale omstandigheden op de besluiten die men neemt, doelen die men stelt, etc.

Ad 2: Uitvoeringscapaciteit

Het gaat hier om een antwoord op de volgende vragen:

- Zijn gemeenten in staat om de besluiten doelmatig en effectief uit te voeren?
- Zijn er concrete plannen?
- Wat staat de uitvoering hiervan eventueel in de weg?
- Hoe ver is men met de uitvoering van plannen?

Ad 3: Verantwoording

Hier staan de volgende vragen centraal:

- Wordt de voortgang in de uitvoering gemonitord?
- Hoe en door wie geschiedt dit?

Voorts zal worden ingegaan op de **hulpbronnen** waarvan in het kader van bestuurskracht gebruik wordt gemaakt, zoals:

- **Burgerkracht**; het gaat hier om de betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van beleid, inclusief compliance (volgen van de maatregelen) en het nemen van initiatieven waar de gemeente gebruik van kan maken
- **Ambtenarenkracht**: het betreft hier een antwoord op vragen zoals: beschikbare tijd en menskracht, maar ook in meer kwalitatieve zin de kennis en kunde
- **Samenwerkingskracht**: in hoeverre lukt het om in samenwerking met andere partijen (burgers, bedrijfsleven, andere gemeenten, provincie, etc.) de gestelde doelen te bereiken?

* Daar waar in het kader bestuurskracht 'gemeente' staat, gelden de betreffende vragen ook de Provincie. Hierbij willen we wel de kanttekening maken dat de scope van het onderzoek vooral heeft gelegen op gemeenten en dat we het als het gaat om bestuurskracht vooral moeten doen met reacties van gemeenten. Het aandeel van de provincies in het onderzoek is met een klein aantal gesprekken slechts beperkt.

1.4 Onderzoekopzet algemeen

De projectaanpak heeft bestaan uit 3 fasen:

1. Deskresearch
2. Gemeente- en provinciebezoeken
3. Analyse en rapportage.

Tijdens de deskresearchfase is er voor elke te onderzoeken gemeente of provincie een op maat gesneden gespreksleidraad opgesteld. Deze lijst bevat een specifiek overzicht van alle maatregelen die zijn genomen en beleidsplannen met betrekking tot de energietransitie en per maatregel de bestuurlijke status en de voortgang. Dit mijlpalenoverzicht is tijdens de gemeentebezoeken verder ingevuld en verrijkt met persoonlijke ervaringen. Van elk gemeentebezoek is een verslag gemaakt. De verzameling van verslagen vormde de input voor de analyse- en rapportagefase.

Het doel, het belang en de invulling van de verschillende fasen wordt in de volgende sub paragrafen beschreven.

figuur 2 Opzet in vogelvucht



Bron: Panteia 2017

1.4.1 Doelgroep en gesprekspartner

De doelgroepen van dit onderzoek zijn Noord-Brabantse gemeenten en de provincie Noord-Brabant. De zogenaamde B5 en M7 gemeenten zijn alle opgenomen in het onderzoek, alsmede een steekproef van 10 uit de overige 52 Brabantse gemeenten. Naast de provincie Noord-Brabant zijn 2 andere Nederlandse benchmark provincies meegenomen in het onderzoek. In totaal gaat het om 22 gemeenten en 3 provincies.

Panteia heeft zorgdragen voor de steekproeftrekking van de 10 'overige' gemeenten. Deze steekproef is een goede afspiegeling van de groep 52 Brabantse gemeenten op de aspecten grootte en ligging. De definitieve bepaling van de samenstelling van de steekproef en de keuze van de overige 2 provincies is in overleg met de opdrachtgever tot stand gekomen.



tabel 1 Deelnemende gemeenten (onderverdeeld naar sub-doelgroep) en provincies

Gemeenten			Provincies
B5	M7	Overige 10 gemeenten	
Eindhoven	Oss	Alphen-Chaam	Noord-Brabant
Tilburg	Meerijstad	Boekel	Noord-Holland
Breda	Roosendaal	Boxtel	Overijssel
's-Hertogenbosch	Bergen op Zoom	Heusden	
Helmond	Oosterhout	Mill en St. Hubert	
	Waalwijk	Moerdijk	
	Uden	Oisterwijk	
		Son en Breugel	
		Waalre	
		Werkendam	
Aantal: 5	Aantal: 7	Aantal: 10	Aantal: 3
Totaal aantal gemeenten en provincies: 25			

Bron: Panteia 2018

Gesprekspartner

Per gemeente / provincie heeft een ervaren onderzoeker van Panteia twee expert-interviews van elk circa 1 uur gehouden. Deze gesprekken werden gevoerd met 1) de politiek verantwoordelijke (de wethouder/gegedeputeerde) en 2) de verantwoordelijk beleidsmedewerker, dan wel de uitvoerder.

Beide personen zijn betrokken bij de energietransitie van de betreffende gemeente of provincie, vanuit een andere fase en ander perspectief en geven zodanig complementerende informatie over het onderwerp².

1.5 Deskresearch

De deskresearchfase is er op gericht geweest om de onderzoekers van Panteia in staat te stellen om gestructureerde en vooral ook efficiënte en effectieve gesprekken te voeren bij de gemeenten en provincies. Dit vereist kennis van en inzicht in algemeen (lokaal) overheidsbeleid ten aanzien van de energietransitie en ook gedetailleerde kennis van de lokale situatie en het concrete beleid dat daar is gevormd. Daartoe zijn in ieder geval alle bronnen van onderzoek, literatuur die in de offerteaanvraag zijn genoemd nauwkeurig doorgenomen.

We zijn ervan uitgegaan dat de meeste zo niet alle gemeenten en provincies beleid uitvoeren ten aanzien van energiebesparing en opwekking van duurzame energie in bestaande en nieuw te bouwen woonhuizen. Er zouden ook gemeenten zijn die te maken hebben met zeer specifieke uitdagingen door de aanwezigheid van bepaalde industrieën, intensieve veehouderij of recreatie. Door vooraf in kaart te brengen wat gemeenten doen ten aanzien van deze generieke en specifieke uitdagingen, hebben we in de interviews direct in kunnen gaan op hoe men de uitvoering organiseert, in welke mate dit succesvol gebeurt en wat daarvan de oorzaken zijn (de kern van dit onderzoek).

² In enkele gevallen hebben we moeten volstaan met alleen een gesprek met de wethouder of ambtenaar. Ook is het voorgekomen dat meer dan één ambtenaar per gemeente/provincie is bevraagd, bijvoorbeeld als één van de ambtenaren nieuw was op het dossier. Soms is er een gesprek geweest waarbij bestuurder en ambtenaar tegelijk zijn bevraagd.

De output van de deskresearchfase is als aanvulling verwerkt in de gespreksleidraad voor iedere gemeente/provincie.

1.6 Gemeente- en provinciebezoeken

Alle geselecteerde gemeenten en provincies zijn door de opdrachtgever schriftelijk geïnformeerd dat er een onderzoek wordt gehouden en dat zij voor deelname worden uitgenodigd door Panteia. In de brief is tevens aangekondigd hoe het bezoek er globaal uitziet, met welke personen gesprekken plaatsvinden, en wat het doel, het onderwerp en de verwachte duur van deze gesprekken is.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van individuele expert-interviews. De vragen zijn gesteld aan de hand van een gespreksleidraad en de voorbeelden van beleidsprogramma's en/of projecten die in de deskresearchfase zijn gedetecteerd.

De gesprekken met de politiek verantwoordelijke en de beleidsmedewerker/uitvoerende hebben een open karakter. Zo kan de interviewer goed inspelen op de reacties van de gesprekspartners en de specifieke omstandigheden van de gemeenten en provincies die van invloed zijn op de inrichting en voortgang van het beleid ten aanzien van de energietransitie. Op basis van de eerste gesprekken is gebleken dat de factoren die hierop van invloed zijn per gemeente dermate verschillen, dat een structurering van de uitkomsten op basis van tellingen en schaalverdelingen uiterst arbitrair zou zijn. De gesloten vraagstellingen die hiertoe input zouden moeten bieden zijn dan ook in een meer open vorm gesteld en de antwoorden zijn niet op een gekwantificeerde wijze weergegeven in dit rapport.

Tijdens de gesprekken hebben de onderzoekers van Panteia ook gevraagd of er bijzondere successen zijn geboekt en/of naar voorbeelden van acties of maatregelen waar men trots op is. Tijdens de gesprekken is nadrukkelijk op zoek gegaan naar deze "success stories" of "best practices", mede aan de hand van specifieke projecten. Hierbij is gebruik gemaakt van de resultaten van de deskresearch.

De gesprekken zijn op audio-dragers opgenomen, welke de basis hebben gevormd voor de verslagen.

Waarom expert-interviews?

- Expert-interviews zijn uitermate geschikt om diepgaande informatie te verzamelen over hoe beleid ten uitvoer wordt gebracht, wat daarbij wel en niet werkt en wat de persoonlijke ervaringen daarbij zijn van de politiek en ambtelijk verantwoordelijken.
- Tijdens de expert-interviews kan de onderzoeker op specifieke onderwerpen ingaan en zich volledig focussen op achterliggende oorzaken en doorvragen als dat nodig is.
- Persoonlijke expert-interviews hebben een vertrouwelijk karakter. De gesprekspartners zijn tijdens dit type gesprekken vaak bereid om meer informatie prijs te geven dan in online vragenlijsten of telefonische interviews.
- Persoonlijke interviews sluiten aan bij de betrokkenheid van de doelgroep bij het onderwerp energietransitie. De doelgroep krijgt immers tijdens de gesprekken de gelegenheid om zijn/haar mening te geven en mee te denken over het onderwerp. De vorm van een persoonlijk gesprek met een gekwalificeerd onderzoeker doet daarbij optimaal recht aan de expertise van de doelgroep.



1.7 Analyse en rapportage

De rapportage geeft de provincie Noord-Brabant en de Vereniging Brabantse Gemeenten antwoord op de centrale vraag en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen. Hieronder worden het analyseproces en de rapportage toegelicht.

De verzameling van bezoekverslagen is door Panteia tijdens de analyse- en rapportagefase "ingedikt" tot een beknopte en heldere rapportage. De onderzoekers van Panteia zijn daarbij op zoek gegaan naar verbanden tussen de diverse maatregelen, status en voortgang, de manieren waarop deze worden uitgevoerd, de mate waarin men succesvol is en allerlei beschikbare achtergrondkenmerken zoals het type gemeente/provincie, budget en capaciteit.

De individuele bezoekverslagen zijn door Panteia op basis van vertrouwelijkheid gemaakt. Deze worden om die reden niet gedeeld met de begeleidingscommissie. Gemeenten/ provincies en de betrokken medewerkers en bestuurders worden in de rapportage niet met naam en toenaam gelinkt aan onderzoeksuitkomsten.

De rapportage is daar waar mogelijk geaggregeerd en uitgesplitst voor de verschillende typen gemeenten (B5, M7 en overige), provincies en naar de benoemde versnellingspaden.

De rapportage beoogt zo een goed beeld te geven van de stand van zaken van de energietransitie op gemeentelijk en provinciaal niveau. De rapportage zal ook inzicht geven in hoe gemeenten en provincies plannen en beleid ten uitvoer brengen, wat daarbij wel en niet goed werkt en wat de oorzaken zijn van succes of falen. De provincie Noord- Brabant en de VBG kunnen met de uitkomsten hun eigen beleid ten aanzien van de gemeenten verder aanscherpen en gemeenten kunnen van elkaar leren als het gaat om de effectiviteit bij het uitvoeren van het energiebeleid. Daarmee is het rapport een handreiking voor een solide bestuurskracht binnen het proces van energietransitie.

In de samenvatting, conclusies en aanbevelingen zal worden ingezoomd op de bestuurskracht van gemeenten en provincies in het kader van de energietransitie. De bijlage bevat de beschrijving van de resultaten. Daarbij wordt de flow van de interviews gevolgd en ingegaan op wat deze betekenen voor het beantwoorden van de voor de bepaling van bestuurskracht relevante vragen.

1.8 Verantwoording

Gegeven de aard van het onderzoek en de omvang van de steekproef, alsmede de grote verschillen tussen gemeenten, dienen de resultaten van dit onderzoek met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Conclusies hebben de status van indicaties. Aanbevelingen die worden gedaan dienen te worden geïnterpreteerd in de wetenschap dat de onderzoekers niet op de hoogte kunnen zijn van alle randvoorwaarden bij het tot stand komen van beleid en uitvoering daarvan bij de gemeenten en provincies.

Het veldwerk voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van eind november 2017 tot eind januari 2018.

Het bij het project betrokken team van Panteia bestond uit de volgende personen: Madelein van der Velden (projectleider), Wouter Jacobs, John Boog, Herman Bolle, Lex Kruydenberg en Gratiella Schippers.

2 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

2.1 Samenvatting van de resultaten

Uit dit onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn tussen Noord-Brabantse gemeenten in hoe ver zij zijn met de Energietransitie en hoe zij deze aanpakken. Bestuurskracht is hierbij een belangrijke factor. Er zijn gemeenten die in sterke mate inzetten op het genereren van besliscapaciteit en uitvoeringscapaciteit, hier een visie op hebben ontwikkeld en ook in de praktijk uitvoering geven aan de energietransitie door het opstarten van diverse projecten. Het gaat hier met name om de grote gemeenten, maar ook om kleinere gemeenten die al langer met dit thema bezig zijn en zich op het thema 'duurzaamheid' of 'groen' profileren. Aan de andere kant van het spectrum vinden wij vooral kleinere gemeenten, die het thema nog niet of nauwelijks hebben opgepakt. Daartussen bevindt zich een aantal gemeenten dat vooral op projectmatige basis bezig is met de Energietransitie. Er is dus bepaald geen sprake van een synchrone ontwikkeling op dit thema binnen het palet aan Brabantse gemeenten.

Onderstaand een typologie van gemeenten op basis waarvan men nu staat als het gaat om de energietransitie.

1. De Achterblijvers

Gemeenten die nog niet of nauwelijks hebben nagedacht/bezig zijn met het vraagstuk van de energietransitie. Er kunnen wel projecten zijn op het betreffende gebied, maar dit betreft dan vooral initiatieven van burgers en bedrijven, die soms wel door de gemeenten (financieel) worden ondersteund. Ook haakt men wel in op regionale samenwerkingsverbanden, maar dan vooral als 'toehoorder' en niet als 'trekker'. Men neemt een afwachtende houding aan en lift zo mogelijk mee op acties in regionaal verband.

Het gaat hier vooral om enkele kleinere gemeenten die weinig financiële middelen en menskracht beschikbaar hebben gesteld voor de energietransitie.

Van bestuurskracht op het gebied van de energietransitie is hier geen sprake.

2. De Meelifters

Gemeenten die wel projecten ondersteunen en deels ook trekken op het gebied van energietransitie, maar (nog) geen visie hebben ontwikkeld, dan wel een plan hebben, c.q. doelstellingen hebben geformuleerd. Men doet wat opportuun is en men lift mee op de plannen in de regio en die van de grotere steden.

De bestuurskracht beperkt zich hier tot uitvoeringscapaciteit waarbij de hulpbronnen burgerkracht en in beperkte mate ambtenarenkracht een rol vervullen.

3. De Doeners

Gemeenten die zich met name richten op de opstelling en uitvoering van actieprogramma's op het gebied van energietransitie en er al zelf in geslaagd zijn een aantal projecten te starten en tot een goed einde te brengen. Dit vanuit een vooral pragmatische insteek ('doen!') en een visie op korte/middellange termijn, uitgaande van bestaande mogelijkheden. Men is actief betrokken bij regionale samenwerking.

De bestuurskracht bij deze gemeenten richt zich op in hun ogen 'haalbare' doelen. Men durft het niet aan om (harde) doelen op langere termijn te stellen of vindt dit niet werkbaar. Het accent ligt zwaar op de uitvoeringscapaciteit, waarbij op projectniveau verantwoording wordt afgelegd. Men steunt in de uitvoering sterk op burgers en ambtenaren, terwijl ook sterk de externe samenwerking wordt gezocht.

4. De Trekkers

Gemeenten met een goed ontwikkelde (lange termijn) visie op duurzaamheid en energietransitie en (deels) vertaald naar projecten. Hebben duidelijke doelstellingen geformuleerd die ook periodiek geëvalueerd en gemeten worden. Staan op het punt grotere stappen te nemen en worden vaker geconfronteerd met de draagvlakproblematiek (of zijn zich daar sterker van bewust). Richten zich nadrukkelijker op 'verbinden' van partijen om de te nemen stappen mogelijk te maken en zijn vaak de 'trekkers' in de regio. Het gaat hier vooral om de grotere steden, maar ook enkele kleinere gemeenten kunnen tot deze groep worden gerekend. Er wordt relatief veel tijd en menskracht in de energietransitie gestoken.

De bestuurskracht is bij deze gemeenten het best ontwikkeld en men is vooral als het gaat om besliscapaciteit een voorbeeld voor anderen.



De verschillende stadia waarin gemeenten zich bevinden hebben tot gevolg dat gemeenten ook verschillende behoeften hebben als het gaat om de voortgang van de Energietransitie en dat gemeenten op provinciaal niveau verschillende rollen vervullen. Vooral de grotere gemeenten zijn de 'trekkers' binnen de regio en kleinere gemeenten die veel minder tijd, budget en kennis hebben liften hier op mee. Belangrijke conclusie is dat kleinere gemeenten als zelfstandige entiteiten op dit moment onvoldoende geëquipeerd zijn om de energietransitie vorm te geven, laat staan hierin versnelling in aan te brengen. Er zijn echter wel uitzonderingen op deze regel, in het bijzonder als duurzaamheid tot de identiteit van de gemeente behoort en de bestuurders en ambtenaren de nodige 'drive' op dit thema hebben.

Overigens organiseren gemeenten zich wel vaak op regionaal niveau om grootschaliger projecten op te kunnen pakken of gebruik te kunnen maken van de kennis, kunde en ervaringen van anderen. Ook grotere gemeenten lopen wat dat betreft tegen hun grenzen aan; niet alles kan binnen de gemeente zelf worden gerealiseerd. Voorts liggen de mogelijkheden voor de realisatie van de doelstellingen (op kortere termijn) niet altijd in de handen van de gemeente. De aanwezigheid van zware industrie bijvoorbeeld kan dit belemmeren. In zo'n geval stevig inzetten op harde doelen is dan zinloos.

De doelstellingen van de energietransitie lopen ook sterk uiteen per gemeente, voor zover men deze al heeft geformuleerd. Het komt vrijwel niet voor dat men '2050' als richtjaar hanteert. Als men al een jaartal noemt ligt dit (een stuk) dichterbij, soms wordt zelfs al 2030 genoemd als moment waarop de klus geklaard zou moeten zijn. Men realiseert zich dan wel dat dit erg ambitieus is, dat er nog veel moet gebeuren en dat men er nog lang niet is. Voorzien wordt dat er grootschalige maatregelen nodig zijn die 'pijn gaan doen'. Niet alle gemeenten durven het aan om 'harde' uitspraken te doen in de vorm van concrete doelstellingen. Het is ook vaak een expliciete keuze om dit niet te doen, vanwege de verantwoordings- en rapportageplicht die alle beschikbare budget en fte's zouden opslokken. Een belangrijke reden voor het ontbreken van verantwoordingscapaciteit. Liever besteedt men budget en tijd rechtstreeks aan 'bewustwording', 'betrekken', of zorgen dat het een doel van iedereen wordt. Kortom met het stimuleren van projecten probeert men vooral een bijdrage te leveren aan de energietransitie.

Overigens blijkt dat wethouders in de regel wel verantwoording dienen af te leggen aan de gemeenteraad maar als bestuurder niet echt worden beoordeeld op het niet behalen van doelen in de zin dat hier consequenties aan worden verbonden.

De wethouder speelt vaak een belangrijke rol in de energietransitie van de gemeenten. Vooral met het in verbinding brengen van verschillende partijen en het streven naar (regionale) samenwerking kan hij een belangrijke basis leggen voor de uitvoering van projecten die de energietransitie ten goede komen. In het onderzoek komen hier veel voorbeelden van dit element van bestuurskracht naar voren.

Belangrijke drempel voor het behalen van de doelen wordt gevormd door gebrek aan menskracht en financiële middelen en vooral bij kleinere/middelgrote gemeenten ook aan kennis/kunde en organisatievermogen (uitvoeringscapaciteit). In dit opzicht wordt een belangrijker rol van de Provincie verwacht. Dit geldt ook voor het wegnemen van drempels die de uitvoer van projecten in de weg kunnen zitten of juist het instellen van maatregelen waarmee beter 'afgedwongen' kan worden of te 'handhaven' is.

De versnellingspaden zoals geformuleerd door het Rijk en ondersteund door de Provincie kent men vaak niet als zodanig (grotere gemeenten overigens wel). In de praktijk voert men echter wel vaak beleid op de betreffende terreinen. Dit geldt vooral voor de paden 'bebouwde omgeving', industrie/bedrijven en 'energieke landschappen'

(het gaat bij 'energieke landschappen' dan vooral om de ontwikkeling van de grootschalige duurzame energiebronnen, waar men nogal eens de nadruk op legt als het gaat om speerpunten voor de toekomst). Bij het versnellingspad 'mobiliteit' blijft het vaak bij kleine projecten. Dit pad ligt meer op het terrein van Provincie en Rijk. Sustainable Energy Farming is nog nauwelijks onder de aandacht als onderdeel van de Energietransitie.

Als belangrijke factoren die bijdragen aan de bestuurskracht en in het bijzonder de uitvoeringscapaciteit, van invloed op het slagen van projecten, komen naar voren:

- Verbinden van partijen, netwerken, contacten leggen, samenwerking stimuleren. Met andere woorden: het managen van processen
- Aansluiten bij initiatieven uit de samenleving en deze ondersteunen
- Participatie van burgers en bedrijven in projecten (ook financieel) en daarmee draagvlak creëren
- Wegnemen van drempels, burgers en bedrijven 'ontzorgen'.

Dit zijn de relatief 'goedkope' indirecte doelen die men verkiest vanwege de begrensde middelen op de korte termijn. Maar men beseft wel dat dit op termijn niet voldoende is om het einddoel te halen en dat er dus ook nadere of zelfs radicalere maatregelen dienen te worden getroffen in de zin van hardere doelen stellen, meer middelen en menskracht en sterkere handhaving en verantwoording. Om grotere stappen te kunnen zetten in de richting van het einddoel is meer samenwerking nodig, op regionaal en provinciaal niveau.

2.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit het onderzoek weergegeven aan de hand van de vragen die inzicht dienen te geven in de bestuurskracht die gemeenten laten zien binnen het domein van de energietransitie. De rol van de Provincie komt daarbij ook aan bod.

- **Algemeen**

Opmerkelijk zijn de grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om hoe zij de energietransitie definiëren, de doelen die men in dat kader stelt, de tijdpaden die men hanteert, de wijze waarop men de energietransitie al dan niet oppakt, etc.. Deels is dit verklaarbaar vanuit de omgevingsvariabelen die de gemeenten kenmerken, zoals het al dan niet aanwezig zijn van zware industrie. Echter, van een (eenduidige) sturing vanuit de provinciale overheid of het Rijk lijkt ook geen sprake. Er is dan ook geen eenduidig kader van waaruit men aan de energietransitie werkt. Dit maakt het moeilijk om gemeenten met elkaar te vergelijken en te bepalen waar de gemeenten precies staan. Het ontbreken van een zekere synchroniciteit in de ontwikkeling van de gemeenten op het betreffende thema bemoeilijkt ook eventuele sturing vanuit de provinciale overheid (en het Rijk) voor als dat nodig mocht zijn. Het is niet ondenkbaar dat dit een urgent probleem wordt, omdat het er naar uitziet dat het doel 'energieneutraal in 2050' niet zal worden gehaald, zeker niet door alle gemeenten.

- **Besliscapaciteit**

- *Wat is de taakopvatting van de gemeenten inzake de energietransitie?*

De opgave 'energieneutraal in 2050' ligt bij de individuele gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat elke gemeente hier naar eigen inzien invulling heeft gegeven, maar ook dat de opgave (nog) niet altijd is opgepakt, met name bij een aantal kleinere gemeenten. Zij kunnen de benodigde bestuurskracht hiervoor niet organiseren of



lopen hier gewoon niet zo warm voor. Het alsnog meekrijgen van deze gemeenten lijkt een belangrijke uitdaging.

De overige gemeenten hebben allen hun eigen taakopvatting ten aanzien van de energietransitie. Er zijn gemeenten die er helemaal voor gaan, vaak vanuit een achtergrond waarin duurzaamheid al langer een aandachtspunt binnen het beleid was (verankering) en/of als de bestuurders en ambtenaren sterk gemotiveerd zijn. Maar er zijn ook gemeenten die vooral het accent leggen op pragmatische oplossingen zonder zich al te veel te verbinden aan (harde) doelstellingen.

- *Welke doelen stelt men en in welke vormen/termen?*

De doelen die men zich als gemeenten stelt en de horizon die men hanteert variëren sterk en zijn soms aanzienlijk ambitieuzer dan '2050'. Ook de termen in de vorm van meetbare doelen verschillen, afhankelijk van of men klimaatdoelstellingen dan wel energiedoelstellingen hanteert (CO₂ of Joules). Ook zijn er gemeenten die zich niet wagen aan lange termijndoelstellingen maar zich meer richten op haalbare korte termijn doelstellingen, of zelfs helemaal geen doelstellingen hebben. Dit grote gebrek aan eenduidigheid maakt het niet gemakkelijk om de regie te voeren en sturing te geven aan het energietransitie-proces. Het meer op 1 lijn krijgen van de gemeenten (voor zover gewenst) zal een hele uitdaging zijn, zeker als je rekening houdt met omgevingsfactoren, en mogelijk gevoeld worden als het teruggeven van een stuk autonomie. Aan de andere kant zien gemeenten vaak ook wel dat dit noodzakelijk is wil de energietransitie echt van de grond komen, zeker omdat dit een grootschaliger, gemeentegrensoverschrijdende aanpak vergt.

- *Hoe zijn de doelen bepaald?*

Er zijn gemeenten (meestal de gemeenten met een kleiner aantal inwoners) die geen doelen hebben bepaald. Men ziet hier niet altijd heil in, waarbij politieke prioriteiten bij de raad en ook wel een gebrek aan middelen en menskracht een rol spelen. Ook wordt een gebrek aan kennis en kunde ervaren bij bestuurders en ambtenaren, maar vooral ook bij de gemeenteraden. Er zijn verder gemeenten die vooral kijken wat nu haalbaar is, ook gelet op middelen en menskracht die men ter beschikking heeft of wil stellen. Vooral grotere gemeenten hebben langere termijndoelen vastgesteld. Goedgekeurd door de raad op voordracht van de bestuurders en met ondersteuning van de ambtenaren, die een belangrijke rol spelen bij de continuïteit gegeven wisselingen in de raad en het bestuur.

- *In hoeverre zijn de doelen concreet, meetbaar, etc. en wordt dit ook gedaan?*

Doelen op langere termijn zijn bij slechts een beperkt aantal gemeenten in meetbare termen vervat. Voor korte termijndoelen en tussenstappen geldt dat zij vaak concreter zijn en afgeleid van landelijke richtlijnen. Een exacte bepaling van de effecten van maatregelen komt slechts in beperkte mate voor. Dat kost geld en men heeft daar vaak geen voldoende budget voor.

- *Wat is de invloed van lokale omstandigheden op de besluiten die men neemt, doelen die men stelt, etc.?*

De invloed van de lokale omstandigheden op de besluiten die men neemt, doelen die men stelt en vooral plannen die men maakt is zeer groot. Een zekere vorm van opportunisme is gemeenten niet vreemd, met de lokale 'quick wins' kan men snel resultaten bereiken en de eerste doelen snel bereiken. Dergelijke mogelijkheden kunnen echter snel opraken, waarna grotere en fundamenteelere oplossingen dienen te worden gevonden. Naast de lokale projecten waarbij gebruik wordt gemaakt van lokale hulpbronnen zullen de oplossingen meer gezocht moeten worden op regionaal en provinciaal niveau. Een dergelijke beweging is al in gang gezet.

- **Uitvoeringscapaciteit:**

- *Zijn gemeenten in staat om de besluiten doelmatig uit te voeren?*

Gemeenten zijn goed in staat om besluiten doelmatig uit te voeren. Men maakt daarbij sterk gebruik van hulpbronnen zoals burgerkracht en samenwerking met bedrijven. De gemeente speelt daarbij vooral een faciliterende en ondersteunende rol, waarbij 'verbindingen leggen' en 'eigenaarschap' neerleggen bij de burger of bedrijven belangrijke credo's zijn. Businesscases vormen een belangrijk fundament voor de uitvoering van projecten. Ideeën die niet zullen werken worden dan ook niet tot uitvoering gebracht ('worst cases' weet men dan ook vaak niet te noemen). Afgezien van een gebrek aan middelen en menskracht waardoor men niet alles op kan pakken, werkt de lokale aanpak wat dit betreft goed. Hierbij plaatsen wij wel de volgende kanttekening: Energietransitie vraagt om samenwerking en schaalvergroting. Kleinere projecten kunnen vaak wel op gemeenteniveau worden gerealiseerd, maar de effecten op de klimaatbegroting of energiebalans zijn vrij gering. Grotere stappen die meer opleveren vergen een regionale of zelfs interregionale aanpak (denk aan windmolenparken, grote zonneweiden, ontwikkeling van geothermie, etc.). Voorts heeft een grootschaliger aanpak in de vorm van samenwerkingsverbanden een betere voorwaarde voor borging van kennis, kunde en continuïteit dan als de verantwoordelijkheid voor projecten (alleen) ligt bij de wat grilliger praktijk van individuele gemeentebesturen en -politiek.

- *Zijn er concrete plannen?*

Er zijn vele concrete plannen en ook veel plannen in de maak, ook op regio-niveau. Of zij alle kunnen worden uitgevoerd is de vraag (zie volgende punt)

- *Wat staat de uitvoering hiervan eventueel in de weg?*

De belangrijkste belemmeringen die men tegenkomt voor de uitvoering van projecten zijn:

- Gebrek aan financiële middelen; budgetten verschillen sterk per gemeente;
- Er wordt onvoldoende prioriteit aan gegeven;
- Gebrek aan menskracht; ook hier is in sterke mate sprake van variatie. Voldoende menskracht is een belangrijke voorwaarde voor versnelling. Er liggen vaak voldoende plannen klaar;
- Gebrek aan draagvlak (burgerkracht); niet elke gemeente is even goed in staat om deze te organiseren. Eigenaarschap en gemak ('ontzorgen') kunnen belangrijke middelen zijn om draagvlak te bewerkstelligen;
- Wettelijke beperkingen en overheidsmaatregelen (bijv. landelijke regelgeving omtrent bouwen van woningen zonder gasaansluiting (Bouwbesluit), onzekerheid rondom de lange termijn houdbaarheid van salderingsregelingen en bestemmingsplannen die de aanleg van energieke landschappen in de weg staan.

Het gaat hier ook in alle gevallen om voorwaarden waar de Provincie, volgens de Brabantse gemeenten, iets in zou kunnen betekenen.

- *Hoe ver is men met de uitvoering van plannen?*

Gemeenten met plannen zijn veelal bezig met het (starten) van de uitvoering van plannen. Een aantal plannen is al gerealiseerd (vooral in de bebouwde omgeving) en met een aantal wordt een begin gemaakt. In de praktijk blijkt echter dat men vaak nog zeer ver verwijderd is van de uiteindelijke doelen die moeten worden bereikt, c.q. dat de versnelling, voor zover hier al sprake van is, nog beperkt is. Om de versnelling te bereiken zal extra actie nodig zijn.



- **Verantwoordingscapaciteit:**

Het veelal ontbreken van 'harde' doelen en eenduidige criteria, alsmede het slechts spaarzaam inzetten van meetinstrumenten, maakt het moeilijk zo niet onmogelijk om gemeenten op de vorderingen aan te spreken. Dit geldt ook voor de gemeenten zelf: bestuurders en ambtenaren worden niet echt aangesproken op de behaalde resultaten ten aanzien van de energietransitie, laat staan 'afgerekend'.

Om meer sturing te kunnen geven zal het noodzakelijk zijn in de betreffende omissies te voorzien.

- **Versnellingspaden:**

Gemeenten zijn niet of nauwelijks bekend met de versnellingspaden van de Provincie (met uitzondering van de grotere gemeenten, B5). Zij zijn ook voor gemeenten in verschillende mate relevant. Met het versnellingspad 'bebouwde omgeving' zijn veel gemeenten wel flink aan de slag. Daar ligt vaak de prioriteit en zijn er al verschillende projecten gerealiseerd en in voorbereiding. Ook de Industrie heeft als versnellingspad alle aandacht, temeer daar hier vaak een flinke 'winst' is te behalen in het kader van de doelstellingen van de energietransitie. Mobiliteit ligt voor een belangrijk deel buiten de scope van de gemeenten en aan benutting van het agrarisch areaal is nog weinig gedacht. Belangrijke aandacht gaat wel uit naar de ontwikkeling van de duurzame energiebronnen (overigens niet onder de noemer van 'energieke landschappen'). Daar liggen de belangrijke grootschaliger mogelijkheden voor de energietransitie, maar dat kunnen gemeenten vaak niet alleen.

Er lijkt weinig van gemeenten te mogen worden verwacht als het gaat om de versnellingspaden Mobiliteit, gebruik van agrarische grond als bron van energie en energieke landschappen. Plannen op deze terreinen kunnen individuele gemeenten zelf vaak niet ontwikkelen en uitvoeren. Hier moeten gemeenten samenwerken, met een buurgemeente of in een groter regionaal verband. Gemeenten zien hier ook een rol voor de provincie.

- **Rol van provincies:**

Provincies zijn alle flink aan de slag gegaan met de opgave voor 2050. Over de rol die de bij het onderzoek betrokken 3 provincies hebben bestaat een hoge mate van overeenstemming. Die ligt naar eigen zeggen vooral op de gebieden van ruimtelijke ordening, grootschalige projecten en verleiden/verplichten van grote bedrijven (en soms ook meer specifiek het MKB) tot verduurzaming. En voorts ook het aanbieden van kennis, kunde en middelen. Provincies zien ook in dat het hier een gezamenlijke opgave betreft van het Rijk, provincies, gemeenten, bedrijfsleven, organisaties en burgers.

De provincies zijn deels afhankelijk van de gemeenten als het gaat om het realiseren van de energietransitie-doelstellingen. Bij alle provincies worden gemeenten geacht zelf op gemeentelijk niveau de energietransitie vorm te geven en te realiseren. In Noord-Brabant wordt meer uitgegaan van de eigen initiatieven van gemeenten en hun bestuurders en het aangaan van regionale samenwerking. Bij de referentieprovincies (Noord Holland en Overijssel) worden gemeenten hierin meer proactief door de provincie begeleid en ondersteund. Mede vanuit de gedachte dat gemeenten zelf niet (geheel) machtig zijn om vorm te geven aan de energietransitie.

In Noord-Brabant blijkt dat een aantal kleinere gemeenten de opgave nog niet of slechts beperkt hebben opgepakt. Deze kleine gemeenten geven zelf aan hierbij ondersteuning van de Provincie te kunnen gebruiken. Ook de regionale samenwerkingen zitten veelal nog in een startstadium. Wil de provincie als geheel haar doelstellingen behalen, dan is het van groot belang dat de

gemeenten en de regionale samenwerkingen (meer) in beweging komen. In termen van bestuurskracht betekent dit dat in Noord-Brabant de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en provincie vooralsnog onvoldoende aansluit bij gezamenlijke opgave.

Het is voor de Provincie moeilijk zicht te krijgen op de informatie die nodig is voor de verantwoordingscapaciteit. Om echt te kunnen bepalen welke voortgang er wordt geboekt, moeten gemeenten hun inspanningen (beter) monitoren. Gemeenten laten dit vaak laten liggen en/of hanteren geen eenduidige definities en criteria.

- **Tot slot:**

Een belangrijke vraag is of gemeenten en provincie de langere termijn doelstelling (energieneutraal in 2050) wel gaan halen. Sommige gemeenten tonen zich wel optimistisch als het gaat om het halen van hun eigen doelstellingen, maar gezien de beperkte mate waarin nu effecten zijn bereikt en de vaak moeizame voortgang in het voor elkaar krijgen van projecten, maakt men zich ook wel vaak zorgen. Er moet nog heel wat gebeuren en dat zal niet zonder 'pijn' verlopen. Zonder extra middelen, wegnemen van belemmeringen, regionale samenwerking en ontwikkelen van nieuwe technologie lijkt het doel niet haalbaar. Met name de kleinere gemeenten geven aan gebaad te zijn bij meer sturing door de Provincie.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Doelen en sturing

Doordat de gemeenten zelf de doelen bepalen ten aanzien van de energietransitie is er een flinke variatie ontstaan in definities, doelen, tijdspaden en uitvoering. Ook zijn er (kleinere) gemeenten die de opgave naast zich neer hebben gelegd. Hiermee is de uitvoering van provinciaal beleid en het zicht op het behalen van provinciale doelen sterk bemoeilijkt. Als de provincie meer sturing zou willen geven aan de energietransitie, en dat lijkt gezien de opgave noodzakelijk, dan is een nadere samenwerking van de Provincie met de gemeenten en afstemming tussen gemeenten de belangrijkste uitdaging. In ieder geval zouden doelstellingen, criteria en tijdspaden beter op elkaar moeten worden afgestemd om (inter)regionale samenwerking te doen slagen. De Provincie zal hiervoor de nodige beslisbaarheid moeten organiseren. Voorts zal er de nodige actie moeten worden ondernomen om ook kleinere gemeenten, de 'achterblijvers' aan te doen haken.

2.3.2 Besturen

Aan gemeenten en in het bijzonder bestuurders en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de energietransitie in hun gemeente worden hoge eisen gesteld als het gaat om het aanbrengen van de nodige versnelling in de energietransitie.

In de eerste plaats betekent dit dat men 'hart' heeft voor het onderwerp en bereid moet zijn er veel energie in te steken. Bovendien moet men goed zijn in de processen die moeten starten en worden begeleid om de doelen met het nodige draagvlak binnen de gestelde termijn te realiseren. We zien in het onderzoek dat 'verbinden' een belangrijke eigenschap is van vooral wethouders om projecten binnen het kader van de energietransitie vorm te geven en te laten slagen. Daarvoor dient de wethouder wel de nodige middelen en tijd te krijgen en ook: mandaat! Hij/zij moet bovendien kunnen afdwingen dat de energietransitie een integraal onderdeel wordt van elke portefeuille en daarmee in het totaal van afwegingen wordt betrokken. De energietransitie is, gezien de daaraan verbonden ambitieuze doelstellingen niet iets wat je er even naast kan doen.



Van belang is ook de statuur van de wethouder en zijn netwerken. Hij kan op plaatsen komen waar de meeste ambtenaren niet komen of minder gewicht in de schaal zullen leggen. Ambtenaren zijn van belang voor de inhoudelijke ondersteuning en het leiden van projecten en ook waar mogelijk het leiden van processen. Maar niet alles kan aan ambtenaren worden overgelaten.

Onze aanbeveling is dan ook dat wethouders meer in staat worden gesteld om een goede invulling te geven aan het dossier energietransitie door hen meer tijd en middelen hiervoor te geven. Dit kan ook betekenen dat de Provincie de wethouder werk uit handen zou kunnen nemen, zodat hij/zij zich beter kan focussen op de belangrijkste onderwerpen uit het dossier. Een voorbeeld uit dit onderzoek is dat de wethouder zich meer richt op de bebouwde omgeving en de Provincie zich richt op de industrie/grote bedrijven.

2.3.3 *Samenwerken en schaalvergroting*

Echte versnelling in de energietransitie kan slechts worden bereikt met projecten en ontwikkelingen die de gemeentegrenzen overschrijden. Het gaat hier om grootschalige projecten met een sterk landschappelijke impact, zoals windmolenparken en zonneweiden, of flinke investeringen in technologie en know how, zoals geothermie en verwerking van biomassa. Gemeenten zoeken elkaar wel op in de vorm van regionale samenwerking, maar of dan structureel gewerkt wordt aan de oplossing van het voorliggende vraagstuk van de energietransitie is nog de vraag. Er wordt wel gewerkt aan regionale plannen, maar van uitvoeringskracht om deze op regionaal niveau de realiseren lijkt weinig sprake, waarbij het ook de vraag is of er überhaupt voldoende bestuurskracht door de regio te realiseren is.

Volgens de Brabantse gemeenten zou de provincie een meer co-creërende rol kunnen vervullen in de energietransitie. Enerzijds door de inbreng van expertise, maar anderzijds ook door de verbindingen tussen de initiatieven in de verschillende regio's te leggen. Dan hoeft ook niet iedereen het wiel opnieuw uit te vinden en wordt er kwalitatief beter en efficiënter aan de transitie gewerkt op basis van regio-overstijgende plannen.

2.3.4 *Kennis en geld*

Ondanks het gegeven dat veel gemeenten wel in staat zijn capaciteit te organiseren voor projecten en ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie, is dat vaak onvoldoende, zeker gezien de grote uitdagingen waar men voor staat. Voor grotere gemeenten is het door hun schaalgrootte wat gemakkelijker capaciteit vrij te maken dan voor kleine gemeenten die het nogal eens met zeer weinig budget en tijd moeten doen, zeker als de prioriteiten ergens anders liggen. Daarbij komt nog dat ook de kennis op het dossier bij kleinere gemeenten vaak ontbreekt en men wat meer 'hap snap' bezig is.

De provincie zou wat dit betreft ook een belangrijke rol kunnen vervullen. Enerzijds door extra middelen te verstrekken (of deze voor gemeenten organiseren) en anderzijds door zich nadrukkelijker te profileren als kenniscentrum op het gebied van energietransitie.

Uit het onderzoek blijkt dat het weinig bekend is welke ondersteuning de provincie kan bieden, maar het kan ook zijn dat men minder behoefte heeft aan de ondersteuning die de Provincie nu biedt. Het is aan te bevelen de behoefte van gemeenten qua ondersteuning goed in kaart te brengen om zodoende gerichter gemeenten te kunnen helpen. Mogelijk zitten gemeenten momenteel

(nog) niet op innovatie te wachten en is men meer gebaat bij bijvoorbeeld het creëren van draagvlak en het wegnemen van (wettelijke) drempels. Het gaat dan om een nieuwe afweging van de allocatie van middelen die de Provincie ter beschikking heeft.

2.3.5 Wet- en regelgeving

Er is niet altijd duidelijkheid over de wetgeving en de regels die belemmerend kunnen werken bij de uitvoering van projecten of binnen welke marges men kan opereren. Het komt voor dat men het (landelijk) bouwbesluit als een drempel beschouwt om gasloos te kunnen bouwen. Gemeenten zouden graag zien dat men dit zou kunnen afdwingen. Milieuregels en bestemmingsplannen kunnen de realisatie van duurzame projecten in de weg zitten. Ook daar zien gemeenten graag een oplossing voor.

Het is van belang hier vanuit de Provincie (en het Rijk) aandacht aan te besteden en gemeenten hulp te bieden bij het slechten van vermeende dan wel feitelijke belemmeringen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Gasloze wijken mogelijk maken;
- Heroverweging van de rapportageverplichting in het kader van de wet milieubeheer;
- Bestemmingen voor grootschalige projecten aanwijzen, c.q. de beperkingen op dit gebied verruimen;
- Landelijk verplichte isolatie van de bestaande woningvoorraad (handhaving).

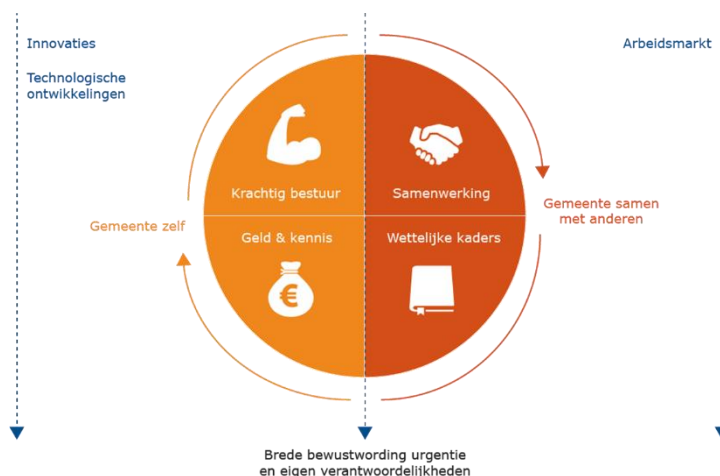
2.3.6 Op de achtergrond

Om de energietransitie verder mogelijk te maken is het van belang dat de Provincie ontwikkelingen ondersteunt, dan wel hier meer mee 'de boer op gaat' als het gaat om:

- Innovaties en technologische ontwikkelingen;
- Onderwijs en arbeid(smarkt);
- Brede bewustwording voor draagvlak.

Onderstaande figuur bevat een schematische weergave van boven besproken thema's in het kader van de versnelling van de energietransitie.

figuur 3 Versnellen Energietransitie



Bron: Panteia 2018



2.3.7 Tot slot...de versnellingspaden

De 5 versnellingspaden zoals geformuleerd door de Provincie zijn vaak niet bekend of vormen nauwelijks een leidraad voor de gemeenten. In de regel gaat men zijn eigen weg. Niet alle versnellingspaden zijn ook even relevant voor de gemeenten. Deels omdat zij buiten de directe scope of mogelijkheden vallen van gemeenten, en deels omdat hier tot nu toe nog weinig aandacht voor is geweest of dat de mogelijkheden hiervoor niet duidelijk zijn, zoals de benutting van agrarisch gebied en samenwerking met boeren en dergelijke.

De meeste aandacht bij gemeenten gaat uit naar de energietransitie op het gebied van de bebouwde omgeving. Daar kan men vaak het meeste betekenen en zijn ook de grootste successen behaald. We zouden dan ook willen aanbevelen om op dit versnellingspad, als het gaat om de uitvoering door gemeenten, de nadruk te leggen. Keuzes lijken noodzakelijk om te kunnen focussen, mede gezien de beperkte middelen en menskracht bij gemeenten.

De Provincie zou gemeenten meer kunnen ondersteunen en met hen samenwerken als het gaat om de ontwikkelingen bij Industrie, grote bedrijven en grootschalige duurzame energie opwekking. De Provincie heeft ook de 'statuur' om wellicht meer te bereiken en heeft meer kennis in huis of kan deze als 'kenniscentrum' beter ontwikkelen (ook om deze provincie breed te gebruiken). Op deze manier zouden gemeenten voor een deel kunnen worden ontlast.

Bijlage: Resultaten van het onderzoek

1. Inleiding en leeswijzer

In deze bijlage staan de resultaten beschreven van de rondgang langs 22 Brabantse gemeenten en 3 provincies. In paragraaf 3 zoomen we in de stand van zaken. Hoe ver zijn de gemeenten als het gaat om het thema Energietransitie? En welke factoren zijn hierbij van invloed geweest?

In paragraaf 4 wordt ingegaan op de doelen die de verschillende gemeenten zichzelf hebben gesteld. Het betreft hier zowel de algemene doelen als de geformuleerde tussendoelen.

De rollen van de wethouder, ambtenaar en gemeenteraden staan centraal in paragraaf 5. De beschikbaarheid van middelen voor het thema Energietransitie wordt besproken in paragraaf 6.

De versnellingspaden zoals de Provincie Noord-Brabant deze heeft gedefinieerd en de gemeentelijk projecten op deze paden staan beschreven in paragraaf 8.

De rol die de Provincie Noord-Brabant vervult op dit thema wordt besproken in de voorlaatste paragraaf van deze bijlage. Er wordt ingezoomd op hoe de gemeenten naar de Provincie kijken en wat volgens de gemeente de provinciale rol zou kunnen en moeten zijn. Hierbij wordt deze rol ook vergeleken met die van 2 referentieprovincies.

Deze bijlage sluit af met een paragraaf over bestuurskracht. De paragraaf vermeldt de bepalende factoren voor een succesvolle projecten richting de Energietransitie.

Overigens zal in de beschrijving van de resultaten, daar waar relevant, ingegaan worden op de factoren die de bestuurskracht van gemeenten bepalen op het gebied van de energietransitie.

2. Energietransitie, wat is dat?

Als we het over energietransitie hebben is het uiteraard essentieel om te bepalen wáár we het dan over hebben. Uit de reacties van de deelnemers aan het onderzoek blijkt geen eenduidige interpretatie van dit begrip binnen het kader van het gemeentebestuur. Men ziet wel veelal een relatie met het klimaatakkoord van Parijs en '2050' als 'stip op de horizon', maar in de gesprekken met bestuurders en ambtenaren komt ook naar voren dat er geen eenduidig beeld bestaat van wat de energietransitie inhoudt, laat staan dat er sprake is van een eenduidig gedefinieerde opgave waar men als gemeente in dit verband voor staat.

De meeste deelnemers denken bij energietransitie aan de vervanging van fossiele energie door alternatieve, duurzame vormen van energie. Dit ook vaak inclusief 'biogas' waarvoor de grondstoffen in een aantal Brabantse gemeenten ruimschoots voorradig zijn. Deze laatste vorm van alternatieve energie wordt echter niet door iedereen als 'duurzaam' gezien, gelet op de relatief hoge klimaatbelasting. Hiermee komen we meteen op een punt waarop gemeenten zich van elkaar onderscheiden bij de doelen die men hanteert als het gaat om de energietransitie. Er zijn gemeenten die meer kijken naar de klimaateffecten en de energietransitie zien als een onlosmakelijk onderdeel hiervan (men spreekt dan in termen van CO₂-uitstoot) en er zijn gemeenten die energietransitie in sterke mate als doel op zich beschouwen (men kijkt dan bijvoorbeeld vooral naar de Peta joules). In de paragraaf 'doelstellingen' (par. 4) gaan we hier nader op in.



Energiebesparing noemt men vaak als een onderdeel van de energietransitie. Hierin zijn of worden vaak al stappen gemaakt, maar men legt hier zelden de nadruk op. Energiebesparing ziet men weliswaar vaak als de eerste stap binnen het kader van de energietransitie, maar de uitdaging zit hem vooral in het ontwikkelen en inzetten van nieuwe duurzame energiebronnen. Daar dient de grote winst te worden behaald en daar gaat veel, zo niet alle aandacht naar uit als het gaat om de toekomst.

Voor een aantal deelnemers geldt dat bij energietransitie vooral wordt gedacht in termen van concrete projecten. Meestal is er dan door de gemeente (nog) geen visie geformuleerd op het gebied van duurzaamheid en klimaat en/of zijn er (nog) geen doelstellingen bepaald ten aanzien van de energietransitie (dit geldt voor enkele kleinere gemeenten en sommige middelgrote gemeenten). Er zijn echter ook gemeenten die energietransitie plaatsen in een bredere context, zoals de impact die deze heeft op de samenleving: de sociale en economische gevolgen. En in dit kader ook de mentale omwenteling die nodig is. 'Bewustwording' en het creëren van draagvlak bij burgers en bedrijven is dan de belangrijkste uitdaging en onlosmakelijk verbonden aan het slagen van de energietransitie (het is niet alleen een technisch probleem, maar ook een sociaal probleem).

In de gesprekken met bestuurders en ambtenaren is zoveel mogelijk aangesloten bij hun eigen perceptie van de energietransitie, waarbij deze niet altijd los kan worden gezien van eventuele doelstellingen die men hanteert ten aanzien van duurzaamheid meer in het algemeen.

Degenen die de energietransitie plaatsen binnen de bredere context van maatschappelijke ontwikkelingen die hiervoor noodzakelijk zijn, realiseren zich vaak dat de opgave in termen van bestuurskracht groot, of zelfs 'enorm' zijn.

3. Achtergronden beleid gemeenten op gebied energietransitie

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een typologie gegeven van gemeenten op basis van hoe men de energietransitie heeft opgepakt en hoe ver men daarin is. Vervolgens zal worden ingegaan op de factoren die hiervoor het meest bepalend zijn.

Veel van deze factoren hebben te maken met de uitvoeringscapaciteit van gemeenten, waarbij opvalt dat een aantal gemeenten zich vooral richt op uitvoering van projecten, bijvoorbeeld in de vorm van actieprogramma's, terwijl er (nog) geen meer algemene doelen en/of een visie op het gebied van energietransitie zijn geformuleerd.

3.2 Typologie

Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de aanpak van de energietransitie en hoe ver men hier mee is, voor zover men hier überhaupt al mee bezig is. We kunnen wat dit betreft een volgende indeling maken in typen gemeenten:

1. De Achterblijvers

Gemeenten die nog niet of nauwelijks hebben nagedacht/bezig zijn met het vraagstuk van de energietransitie. Er kunnen wel projecten zijn op het betreffende gebied, maar dit betreft dan vooral initiatieven van burgers en bedrijven, die soms wel door de gemeenten (financieel) worden ondersteund. Ook haakt men wel in op regionale samenwerkingsverbanden, maar dan vooral als 'toehoorder' en niet als 'trekker'. Men neemt een afwachtende houding aan en lift zo mogelijk mee op acties in regionaal verband. Het gaat hier vooral om enkele kleinere gemeenten met weinig beschikbare financiële middelen en menskracht voor de energietransitie.

Van bestuurskracht op het gebied van de energietransitie is hier geen sprake.

2. **De Meelifters**

Gemeenten die wel projecten ondersteunen en deels ook trekken op het gebied van energietransitie, maar (nog) geen visie hebben ontwikkeld, dan wel een plan hebben, c.q. doelstellingen hebben geformuleerd. Men doet wat opportuun is en men lift mee op de plannen in de regio en die van de grotere steden.

De bestuurskracht beperkt zich hier tot uitvoeringscapaciteit waarbij de hulpbronnen burgerkracht en in beperkte mate ambtenarenkracht een rol vervullen.

3. **De Doeners**

Gemeenten die zich met name richten op de opstelling en uitvoering van actieprogramma's op het gebied van energietransitie en er al zelf in geslaagd zijn een aantal projecten te starten en tot een goed einde te brengen. Dit vanuit een vooral pragmatische insteek ('doen!') en een visie op korte/middellange termijn, uitgaande van bestaande mogelijkheden. Men is actief betrokken bij regionale samenwerking. De bestuurskracht bij deze gemeenten richt zich op in hun ogen 'haalbare' doelen. Men durft het niet aan om (harde) doelen op langere termijn te stellen of vindt dit niet werkbaar. Het accent ligt zwaar op de uitvoeringscapaciteit, waarbij op projectniveau verantwoording wordt afgelegd. Men steunt in de uitvoering sterk op burgers en ambtenaren, terwijl ook sterk de externe samenwerking wordt gezocht.

4. **De Trekkers**

Gemeenten met een goed ontwikkelde (lange termijn) visie op duurzaamheid en energietransitie en (deels) vertaald naar projecten. Hebben duidelijke doelstellingen geformuleerd die ook periodiek geëvalueerd en gemeten worden. Staan op het punt grotere stappen te nemen en worden vaker geconfronteerd met de draagvlakproblematiek (of zijn zich daar sterker van bewust). Richten zich nadrukkelijker op 'verbinden' van partijen om de te nemen stappen mogelijk te maken en zijn vaak de 'trekkers' in de regio. Het gaat hier vooral om de grotere steden, maar ook enkele kleinere gemeenten kunnen tot deze groep worden gerekend. Er wordt relatief veel tijd en menskracht in de energietransitie gestoken. De bestuurskracht is bij deze gemeenten het best ontwikkeld en men is vooral als het gaat om besliscapaciteit een voorbeeld voor anderen.

Uit bovenstaande typologie kan de conclusie worden getrokken dat de ontwikkelingen bij gemeenten bepaald niet synchroon verlopen. De ene gemeente is veel verder dan de andere en er zijn grote verschillen in bestuurskracht. Uit onze gesprekken blijkt dat van de 22 gemeenten, er vijf gemeenten zijn die niet of nauwelijks hebben nagedacht of bezig zijn met het vraagstuk (de Achterblijvers). Er zijn vijf gemeenten die zijn gestart met enkele projecten (de Meelifters). Twaalf gemeenten zijn actief (Doeners en Trekkers) op het terrein van de energietransitie, waarvan vijf met doelstellingen voor de korte/middellange termijn en zeven met visie/doelstellingen voor de lange termijn.

Hoe is dit verdeeld naar de subgroepen, B5, M7 en de overige 10 kleine gemeenten? Vier van de vijf B5 gemeenten hebben een actief project-programma en een duidelijke visie. De M7 gemeenten laten een wat wisselender beeld zien; vier gemeenten zijn zeer actief met duidelijke doelstellingen, drie bevinden zich meer in de opstartfase. Van de kleinere gemeenten, is een vijfde niet of nauwelijks actief (achterblijvers). Twee gemeenten zijn voorzichtig gestart met een of enkele projecten, en drie gemeenten hebben een actie programma en een uitgewerkte visie.



tabel 2 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente?

		B5	M7	G10	Totaal
1	Niet of nauwelijks hebben nagedacht of bezig zijn	0	0	5	5
2	Gestart met projecten	0	3	2	5
3	Actief project-programma en middellange termijn visie	1	3	1	5
4	Actief project-programma, trekker en lange termijn visie	4	1	2	7
	Totaal	5	7	10	22

Bron: Panteia 2018

Verschillende factoren zijn hierop van invloed. Deze komen in de navolgende sub paragraaf aan de orde.

3.3 Determinerende factoren

Er is een groot aantal factoren van invloed op hoe ver gemeenten zijn met de energietransitie. Wij noemen hier de belangrijkste, op basis van de informatie die in de interviews naar voren is gekomen:

- Historie en verankering 'duurzaamheid'
- Drive/inzet/affiniteit wethouder (en ambtenaar)
- Omgevingsfactoren
- Aanwezigheid van grote bedrijven
- Politieke signatuur
- Initiatieven bedrijven en burgers

Hieronder lichten we deze factoren toe.

• Historie en verankering 'duurzaamheid':

er zijn grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om:

- hoe lang het thema duurzaamheid en energietransitie speelt binnen het gemeentebestuur. Soms is het thema reeds vanaf de zeventiger jaren van de vorige eeuw reeds onder de aandacht of zelfs een speerpunt binnen het beleid, in een aantal gevallen speelt het thema reeds vanaf het begin van deze eeuw, maar er zijn ook gemeenten die vrijwel geen historie hebben op het betreffende thema. Er is een zeer sterk verband tussen hoe lang het thema speelt binnen de gemeente (de historische verankering) en hoe ver men is met de energietransitie. Voor de meeste gemeenten van het type doeners en trekkers geldt dat zij sinds ongeveer 10 à 15 jaar met het thema bezig zijn, waarbij de energietransitie sinds enkele jaren een wat meer specifiek speerpunt is. De meeste gemeenten van de typen achterblijvers en Meelifters hebben nog nauwelijks historie op dit terrein en missen dus de ontwikkeling die de andere gemeenten wel hebben doorgemaakt.

De historische verankering draagt er ook toe bij dat opvolgende wethouders het stokje van de voorgangers makkelijker kunnen overnemen, terwijl ambtenaren op het dossier zorgen voor de continuïteit. Zij tonen dan ook (veel) meer bestuurskracht, waarbij de besliscapaciteit goed is ontwikkeld.

De relatie tussen de fase waarin een gemeente zich bevindt, en de 'historie' wordt getoond in tabel 2.

tabel 3 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen de historie.

		Historie op het thema			Totaal
		niet/ nauwelijks	enkele jaren actief	10 of meer jaar	
1	Niet of nauwelijks hebben nagedacht of bezig zijn	5	0	0	5
2	Gestart met projecten	3	1	1 ³	5
3	Actief project-programma en middellange termijn visie	1	3	1	5
4	Actief project-programma, trekker en lange termijn visie	0	1	6	7
	Totaal	9	5	8	22

Bron: Panteia 2018

- Sommige gemeenten hebben hun beleid op het gebied van duurzaamheid verankerd in hun positionering, meestal onder de paraplu van 'groene' gemeente (zie de mission statements van gemeenten of zelfs de slogans die men hanteert). Deze verankering heeft tot gevolg dat er extra effort wordt gestoken in het beleid ten aanzien van duurzaamheid en energietransitie, met als gevolg dat deze gemeenten vaak ook verder zijn dan andere gemeenten. Men maakt hier dan ook makkelijker middelen en menskracht voor vrij. En zijn dus bestuurskrachtiger.

Onderstaande tabel toont de relatie tussen typologie en het thema wel of niet is verankerd in het beleid.

tabel 4 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen verankering in het beleid.

		Thema is verankerd			Totaal
		niet verankerd	deels verankerd	verankerd	
1	Niet of nauwelijks hebben nagedacht of bezig zijn	5	0	0	5
2	Gestart met projecten	3	2	0	5
3	Actief project-programma en middellange termijn visie	0	5	0	5
4	Actief project-programma, trekker en lange termijn visie	0	0	7	7
	Totaal	8	7	7	22

Bron: Panteia 2018

- Drive/inzet/affiniteit wethouder (en ambtenaar):**

we zien ook zeer grote verschillen in de mate en de wijze waarop met name de wethouders zich inzetten voor de problematiek. Natuurlijk is de mate waarin men zich met de energietransitie kan bezig houden afhankelijk van de tijd die men er voor 'krijgt' (naast alle andere dossiers) en de mate van ondersteuning door ambtenaren. Het gaat echter ook om de tijd die men er voor 'neemt'. Ligt het onderwerp de wethouder (of wethouders,

³ Deze gemeente was een van de eerste met een gas-loze wijk, maar daarna er is er niet veel meer op dit thema gebeurd. Dit komt mede door een fusie waar de gemeente al haar aandacht op heeft gericht.



wanneer er geen specifieke wethouder energietransitie is) na aan het hart (en in sommige gevallen kan je zelfs spreken van een persoonlijke queeste), dan zien we dat hij hier ook veel meer tijd aan besteedt en een trekkersrol vervult. In sommige gevallen wordt hierin ook 'eigen tijd' gestoken (ook al is men deeltijd-wethouder). Zie ook sub paragraaf 4.6 (middelen) en sub paragraaf 4.5 (rol wethouder). Niet elke wethouder (portefeuillehouder) is sterk gemotiveerd om de energietransitie in de gemeente op te pakken en hier iets van te maken. Persoonlijke en/of politieke betrokkenheid blijken dan (grotendeels) afwezig. Men besteedt hier dan ook minder tijd aan en doet dit vooral omdat het 'moet'. Men laat het beleid meer over aan de ambtenaren, die in deze dan een belangrijke rol kunnen vervullen, maar hier soms ook weinig tijd voor krijgen (zeker in sommigen kleinere gemeenten).

Bij de ambtenaren die zich met energietransitie bezig houden gaat het vaak om vakspecialisten, die sowieso een hoge betrokkenheid hebben met het onderwerp duurzaamheid en in een aantal gevallen ook meer specifiek de energietransitie. Maar zij kunnen ook processpecialisten zijn en vervullen dan een trekkende en enthousiasmerende rol, soms ook in aanvulling op de rol van de wethouder omdat hij daar onvoldoende aan toekomt.

Het komt overigens ook voor dat wethouder en ambtenaar zelf wel (sterk) gemotiveerd zijn om de energietransitie vorm te geven, maar dat zoals men opmerkt 'de raad' hierin weinig meewerkt, of 'niet groen denkt' dan wel 'geen ambitie' heeft. In dergelijke gevallen heeft men als wethouder en ambtenaar sterke weerstand te overwinnen, waarin men niet altijd weet te slagen.

Onderstaande tabel toont de relatie tussen typologie en intrinsieke motivatie van de wethouder met dit thema. Naar de mate van motivatie om de energietransitie vorm te geven en te doen slagen is expliciet gevraagd. Als men naar indruk van de onderzoekers hier ook gedreven mee bezig is (of dit letterlijk aangeeft) hebben we de bestuurders aangemerkt als 'zeer gemotiveerd'.

tabel 5 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen de intrinsieke motivatie van de wethouder.

		Wel of niet gemotiveerde bestuurder			Totaal
		niet/nauwelijks	gemotiveerd	zeer gemotiveerd	
1	Niet of nauwelijks hebben nagedacht of bezig zijn	3	1	1	5
2	Gestart met projecten	1	4	0	5
3	Actief project-programma en middellange termijn visie	2	1	2	5
4	Actief project-programma, trekker en lange termijn visie	0	1	6	7
	Totaal	6	7	9	22

Bron: Panteia 2018

• Omgevingsfactoren gemeente:

Er zijn diverse variabelen of kenmerken van gemeenten die van invloed kunnen zijn op hoe ver men is met de energietransitie, maar ook hoe men deze invult. We noemen hier de belangrijkste:

- **Grootte van de gemeente** qua inwoners: grotere gemeenten zijn in het algemeen verder met de energietransitie dan kleinere gemeenten, al zijn er wat dit betreft ook belangrijke uitzonderingen. Er is vaker sprake van een (langere termijn) visie op het terrein van duurzaamheid en de energietransitie en er zijn vaker grotere projecten

gerealiseerd. Vaak vormen grotere gemeenten ook een voorbeeldfunctie voor de kleinere gemeenten en een trekkersfunctie voor de regio. De grootte van de gemeenten is niet alleszeggend als het gaat om bestuurskracht. Ook kleinere gemeenten kunnen hierin excelleren op basis van verankering van het thema in het beleid (historisch gezien en/of qua keuze) en 'drive' van wethouder en ambtenaren.

tabel 6 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen de grootte van de gemeente (in aantal inwoners).

		<i>Gemiddeld aantal inwoners</i>
1	Achterblijvers	12.487
2	Meelifters	51.357
3	Doeners	72.053
4	Trekkers	121.625

Bron: Panteia 2018

- **Welstand van de gemeente:** gemeenten die er financieel beter voorstaan, c.q. meer geld ter beschikking hebben, investeren meer in de energietransitie en zetten dit hoger op de agenda. Vooral bij kleinere gemeenten zien we dat dit veel invloed heeft op de mate waarin men de uitdaging van de energietransitie oppakt. Het lijkt er op dat 'rijkere' gemeenten beter in staat zijn om burgers te mobiliseren en draagvlak te creëren, wat ook een gunstige uitwerking heeft op de uitvoeringscapaciteit.
- **Geografische inrichting van de gemeente:** de wijze waarop de gemeente geografisch is ingericht, dat wil zeggen, of er sprake is van veel industrie, agrarisch gebied en/of natuur, maar ook het aandeel in bebouwd gebied heeft veel invloed op de inrichting van het beleid ten aanzien van de energietransitie en dan met name ook waar de oplossingen liggen. Gemeenten verschillen dan ook nogal in de mogelijkheden voor oplossingen en ook de snelheid waarmee deze kunnen worden bereikt. Gemeenten met een relatief groot agrarisch areaal hebben het relatief makkelijker om grote projecten in de zin van bijvoorbeeld zonneweides en windmolens te realiseren, dan bijvoorbeeld de 'compacte stad' (relatief veel inwoners op een beperkt gebied). Dit type stad zal meer gedwongen zijn heil buiten de gemeentegrenzen te zoeken. Is er veel industrie dan kan overvloedige warmte worden aangewend als alternatief, is er binnen de gemeente veel hoogwaardige technologische kennis beschikbaar dan kan hier gebruik van worden gemaakt, veel natuur heeft een voordeel (ruimte), maar ook een nadeel (beperkingen). Ook relatief makkelijke winning van geothermie in een bepaald gebied (zoals Oost Brabant) kan reden zijn om hier de oplossingen te zoeken en hier al verder in te zijn dan in gebieden waar dit relatief moeilijk is (zoals in West Brabant waar men veel dieper zou moeten boren).
Overigens heeft de geografische inrichting van de gemeenten ook invloed op de mate van aandacht die men besteedt aan de onderscheiden versnellingspaden (zie par. 4.8).
- **Aanwezigheid van grote bedrijven:**
Grote bedrijven die relatief veel energie gebruiken kunnen van belangrijke invloed zijn op de uitvoering van het beleid inzake de energietransitie. Soms gebruiken bedrijven enorme hoeveelheden energie en kan men hier als gemeente nauwelijks of zelfs geen invloed op uitoefenen. Dit maakt het maken/uitvoeren van beleid op dit terrein, laat staan het bewandelen van het desbetreffende versnellingspad moeilijk, zo niet onmogelijk. Het zoeken van samenwerking met de bedrijven, maar ook het daar in betrekken van andere partijen zoals de Provincie en/of waterschappen maakt dan een betere invulling van de bestuurskracht mogelijk en lijkt soms zelf een voorwaarde om überhaupt iets te kunnen



bereiken.

Aan de andere kant zien we dat juist grote bedrijven ook belangrijke initiatieven kunnen nemen op het gebied van energietransitie en daarin zelfs een voortrekkersrol kunnen vervullen, dan wel hun invloed kunnen aanwenden om bepaalde projecten in dat kader te realiseren. Er zijn wat dit betreft gemeenten die graag de samenwerking opzoeken en de nodige verbindingen leggen. Met name de rol van de wethouder kan hierin belangrijk zijn.

- **Politieke signatuur:**

Er is een zeker verband van de politieke signatuur van de wethouder en de raad met de mate waarin men prioriteit geeft aan het opstellen en uitvoeren van beleid ten aanzien van de energietransitie (besliscapaciteit). Wethouders met een meer progressieve achtergrond (Groen Links, PvdA, D66, sommige lokale partijen) lijken harder aan de energietransitie te trekken dan hun wat meer politiek conservatief ingestelde collega's. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad. In sommige gevallen wordt beleid ten aanzien van de energietransitie bemoeilijkt door 'klimaatontkenners', zoals wordt aangegeven. Maar ook wordt beleid wel belemmerd doordat er weinig of geen kennis is bij de raad op dit dossier. Dat kan er toe leiden dat er weinig of geen voortgang wordt geboekt op het dossier energietransitie (er is geen besliscapaciteit en ondersteuning) of dat het de wethouder veel energie kost om iets te bereiken.

tabel 7 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen politieke kleur huidige wethouder.

		<i>links</i>	<i>lokaal</i>	<i>midden</i>	<i>rechts</i>	
		(D66, GroenLinks, SP)	(links ge- oriënteerd)	(CDA,CU)	(VVD, SGP)	<i>Totaal</i>
1	Achterblijvers	0	3	0	2	5
2	Meelifters	2	1	1	1	5
3	Doeners	2	1	1	1	5
4	Trekkers	5	1	1	0	7
	Totaal	9	6	3	4	22

Bron: Panteia 2018

- **Initiatieven bedrijven en burgers:**

Al eerder is aangegeven dat bedrijven zelf initiatieven ontplooiën in het kader van de energietransitie. Van deze hulpbron maken gemeenten dankbaar gebruik (zie ook rol wethouder). Er zijn ook bedrijven die hier markt in zien en zich (eventueel in samenwerking met of onder leiding van de gemeente) organiseren om oplossingen aan te bieden (vaak genoemd voorbeeld is MOED, door de gemeente Tilburg opgezet en nu zelfstandig opererend). Er zijn ook gemeenten met (zeer) actieve burgers als het gaat om de energietransitie. Energiecoöperaties zijn hier een belangrijk voorbeeld van. Deze worden vaak ondersteund door de gemeenten, waarbij aangetekend dat deze samenwerkingsverbanden ook wel worden gezien als een markt door zzp'ers, die hier dan van willen profiteren.

Met name de Trekkers en Doeners zijn erg sterk bezig met mobiliseren en faciliteren van initiatiefrijke bedrijven en burgers als het gaat om de energietransitie. Wethouders en ook ambtenaren zien dit nogal eens als hun primaire taak, waar dan ook de meeste middelen en tijd in gaan zitten. Mobiliseren en faciliteren spelen een belangrijke rol in de uitvoeringscapaciteit en daarmee in de bestuurskracht van de gemeenten. Een belangrijke reden hiervoor is de beperkte hoeveelheid middelen die men als gemeente zelf tot zijn beschikking heeft en men dus (noodzakelijkwijze) is aangewezen op de betreffende

hulpbronnen. Een andere reden is dat via deze weg zo groot mogelijk draagvlak wordt verkregen, waarbij de boodschap ook is dat burger of bedrijf zelf profiteren van de energietransitie.

4. Doelen energietransitie

4.1 Doelen algemeen

In het algemeen zijn deelnemers aan dit onderzoek op de hoogte van het klimaatakkoord van Parijs uit 2015 en weet men van het bestaan van de 'stip aan de horizon' die bepaald is op 2050. Er bestaan wel zeer verschillende interpretaties van de doelstellingen die hieraan verbonden zijn. Vaak spreekt men van het beëindigen van het gebruik van fossiele brandstoffen of het terugbrengen van het gebruik hiervan, maar ook spreekt men in termen van 'klimaatneutraal' (verminderen van CO₂-uitstoot of balans tussen uitstoot en opname) of 'energieneutraal' (zo veel mogelijk energie opwekken uit natuurlijke bronnen/verminderen gebruik fossiele brandstoffen). De verschillende interpretaties en definities leiden er toe dat eventuele doelstellingen die men heeft –voor zover hiervan sprake is– in verschillende (meetbare) termen zijn uitgedrukt (CO₂ of Peta joules).

In de praktijk blijkt men echter zelden '2050' als einddoel te hanteren:

- Een aantal gemeenten is wat dit betreft een stuk ambitieuzer (vooral de Trekkers). Sommigen leggen de lat een stuk hoger door de einddatum, de datum waarop men als gemeente klimaat- of energieneutraal is, sterk naar voren te halen. Enkelen willen het einddoel reeds in 2030 hebben bereikt, ook worden 2035, 2040, 2044 en 2045 genoemd. Redenen om voor een vroegere datum te gaan zijn:
 - De overtuiging dat het 'moet' en/of dat het kan (met soms de kanttekening dat Nederland hierin binnen Europa sterk achterloopt). Dit geldt vooral voor gemeenten die al (enigszins) op weg zijn
 - Het gevoel dat er ambitie moet worden getoond en men het niet op de lange baan wil schuiven (want dan gebeurt er weinig of niets): "2050 is te ver weg"
 - Het maakt de doelstellingen en het pad daar naar toe overzichtelijker
 - Soms lijkt er ook sprake van enige competitie tussen gemeenten: men wil graag voorop lopen en laten zien dat men 'goed bezig' is op het terrein van het klimaat, zeker als dit aansluit bij de identiteit van de gemeente als 'groen' en ook wel 'innovatief'
- Er zijn ook gemeenten die zich beperken tot 'haalbare' doelstellingen op de korte of middellange termijn. '2050' vindt men te pretentius (of zelfs onhaalbaar) en het pad daar naar toe is niet (helemaal) te overzien. Men stelt bijvoorbeeld doelstellingen en plannen op voor de eerstkomende 5 of 10 jaar, evalueert de uitkomsten op een gegeven moment om daarna weer nieuwe plannen te maken. De doelstellingen betreffen dan bijvoorbeeld: 20% reductie van CO₂ in 2023 of 20% energie duurzaam opgewekt, etc.
- Enkele gemeenten hebben geen algemene doelstellingen geformuleerd, maar hanteren een actieprogramma. Men wil zich niet verbinden aan (midden)lange termijn doelstellingen (waarvan men zich afvraagt of deze haalbaar zijn, dan wel motiverend zouden werken), maar vooral 'doen'. Deze gemeenten zijn er vooral op uit projecten te realiseren en staan een pragmatische aanpak voor. Soms speelt ook expliciet een rol dat de wethouder binnen de zittingstermijn projecten wil afronden.
- Een klein aantal gemeenten heeft in het geheel geen doelstellingen geformuleerd. Soms wordt daar wel aan gewerkt of is er door herindeling of fusie pas op termijn weer aandacht voor. Er wordt dan wel vaak aan (lopende) projecten gewerkt. Ambtenaren zorgen voor de continuïteit.

Van acht gemeenten kan gezegd worden dat de plannen 'ambitieuw' zijn, dat wil zeggen dat men (ruimschoots) voor 2050 het uiteindelijke doel (energieneutraal) wil hebben



bereikt. Deze gemeenten hebben een uitgewerkte visie of plannen of werken hier momenteel aan.

Drie gemeenten hebben plannen opgesteld voor de korte termijn die vooral 'haalbaar' zijn en vier gemeenten hanteren alleen een actieprogramma met projectdoelstellingen. Van de zeven gemeenten die nog geen concrete doelen hebben geformuleerd, zijn vijf niet of nauwelijks begonnen aan het thema.

tabel 8 Gemeenten naar typologie; hoe ver is de gemeente? Afgezet tegen het wel of niet hebben van (ambitieuze) plannen

Typologie	Doelen zijn:				Totaal
	Ambitieuze	Haalbaar	Programma	(Nog) geen concrete doelen	
Achterblijvers	0	0	0	5	5
Meelifters	0	2	1	2	5
Doeners	1	1	3	0	5
Trekkers	7	0	0	0	7
	8	3	4	7	22

Bron: Panteia 2018

Vier van de vijf B5-gemeenten hebben 'ambitieuze' doelen. Van de M7-gemeenten hebben twee van de zeven ambitieuze doelen en bij de kleinere gemeenten zijn het er twee van de tien.

tabel 9 Gemeenten naar subgroep; B5, M7 en G10, afgezet tegen het wel of niet hebben van (ambitieuze) plannen

Subgroep	Doelen zijn:				Totaal
	Ambitieuze	Haalbaar	Programma	(Nog) geen concrete doelen	
B5	4	1	0	0	5
M7	2	2	2	1	7
G10 gemeente overig	2	0	2	6	10
Totaal	8	3	4	7	22

Bron: Panteia 2018

Zeker als men verwacht dat de klimaat- of energiedoelen in meer algemene zin op termijn haalbaar zijn, of zoals ook wel wordt gezegd: "je moet er in geloven, anders wordt het niks", realiseert men zich dat er grote, 'pijnlijke' stappen nodig zijn; er moet heel veel gebeuren. Bij veel van de overige gemeenten heeft men twijfels over de haalbaarheid van dergelijke doelen op basis van de huidige condities. Men gaat er dan van uit dat er op technologisch gebied nog veel moet gebeuren en dat de regelgeving strenger zou moeten worden. Er zou dan meer dwang moeten worden toegepast. Ook bestaat wel de vrees dat er te weinig draagvlak is voor bepaalde oplossingen, zoals windmolenparken, grote zonneweides, biogas-installaties, etc.. De sociale en planologische impact kan groot zijn of is nog niet te overzien. Dit wil allemaal niet zeggen dat men in praktische zin niets doet. Daar waar het mogelijk is worden wel projecten geïnitieerd en/of ondersteund (n.b.: het gaat daarbij nogal eens om projecten waar de belemmeringen beperkt zijn, de 'quick wins' ofwel 'laaghangend fruit').

Vaak realiseert men zich ook dat doelen op gemeenteniveau alleen niet haalbaar zijn. Veel oplossingen kunnen alleen door samenwerking en in regionaal verband worden gevonden (en soms zelfs alleen op provinciaal of landelijk niveau). Vooral voor kleinere gemeenten geldt dat men een gebrek heeft aan schaalgrootte, kennis, kunde en ook middelen en menskracht om veel te kunnen bereiken. Overigens geldt dit laatste ook wel voor de grotere gemeenten. Veel gemeenten organiseren zich op dit terrein dan ook in regionaal verband. En kleinere gemeenten kijken ook vaak naar de grotere gemeenten, die daarmee de regionale trekkers worden.

Als we kijken naar de uitvoeringscapaciteit in relatie tot de ambities van vooral grotere gemeenten en de ervaren tekorten aan kennis, kunde en middelen bij veel kleinere gemeenten, dan lijkt deze vaak te beperkt en kan men zonder samenwerkingskracht niet in de betreffende behoefte voorzien. Veel gemeenten zijn betrokken bij het organiseren van deze samenwerking (zie verder par. 4.7). Samenwerkingskracht is daarmee een uiterst essentiële hulpbron om vooral grootschaliger projecten te kunnen opzetten.

4.2 *Tussendoelen*

Gemeenten die (middel)lange termijndoelen hebben gesteld op het gebied van de energietransitie, hebben deels ook tussendoelen gesteld. Dit om op gezette tijden te kunnen evalueren waar men staat (waarbij soms ook wel wordt aangegeven dat doelen dan ook weer kunnen worden bijgesteld). Een veelvoorkomend tussendoel is, dat men in 2020 of 2021 14% van het energie verbruik op gemeenteniveau heeft verduurzaamd en/of dat rond die tijd de gemeentehuizen of gemeentelijk vastgoed klimaat- of energie neutraal zijn (wat weer een belangrijke bijdrage kan zijn aan die 14%). Het energieneutraal maken van overheidsgebouwen (of in het bijzonder het gemeentehuis) wordt nogal eens binnen de context geplaatst van een voorbeeldfunctie voor bedrijven en burgers (energiebesparing, isolatie, zonnepanelen, etc.).

Slechts in zeer beperkte mate komt het voor dat per project is berekend in hoeverre dit bijdraagt aan het behalen van de algemene doelstellingen op langere termijn. Op deze manier kan de voortgang goed worden gemonitord.

4.3 *Verantwoording en rekenschap (verantwoordingskracht)*

Ten tijde van dit onderzoek staat het beleid van gemeenten in het kader van de energietransitie vaak nog in de kinderschoenen en is men vaak ook nog zoekende en aan het experimenteren. In veel gemeenten wordt er dan ook (nog) niet (door de gemeenteraad) afgerekend op de resultaten van de inspanningen of wordt hier soepel mee omgegaan, wordt er desnoods bijgestuurd of worden de doelen aangepast (op basis van lering uit de projecten). Er zijn ook gemeenten (vooral de grotere en/of meer ambitieuze gemeenten) die doelstellingen concreet en meetbaar hebben gemaakt en waarbij op gezette tijden nagegaan wordt wat de effectiviteit van de maatregelen zijn geweest op projectniveau en de bijdrage hiervan op meer algemeen niveau. Soms gebeurt dit al of soms bestaan hier in ieder geval plannen voor. Zeker als er wat meer geïnvesteerd wordt in de projecten verwacht de gemeenteraad een verantwoording of is het in ieder geval van belang de raad 'mee te nemen' in de ontwikkelingen.

Het 'meten' gebeurt nu nog in beperkte mate en wordt uitgevoerd door externe gespecialiseerde adviesbureaus. Iets wat geld kost en waar men vaak geen of weinig budget voor heeft. Wel wordt er vrij algemeen gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van projecten zelf. Wat deze opleveren in het kader van de algemene doelstellingen ten aanzien van de energietransitie is dus vaak niet duidelijk.

Conclusie is dat, voor zover er al met concrete doelstellingen wordt gewerkt, de voortgang wel wordt gevolgd en dat verantwoording moet worden afgelegd, vooral vanuit het doel om bij te sturen en te leren. Het gebruik van 'harde' meetgegevens hierbij lijkt vooralsnog beperkt te gebeuren. Desgevraagd geven deelnemers aan het



onderzoek aan dat men hier ook niet op zal worden afgerekend, of zoals een respondent aangeeft: "in theorie kan dat wel, maar in de praktijk gebeurt dat niet".

4.4 *Stand van zaken behalen doelen en oorzaken*

Belangrijke onderzoeksvraag is hoe ver gemeenten momenteel staan met het bereiken van de doelen die men als gemeente zelf ten aanzien van de energietransitie heeft gesteld (op korte, dan wel lange termijn). Deze vraag is in feite alleen relevant voor de Trekkers en de Doeners. Achterblijvers en Meelifters hebben nog niet of nauwelijks zelf doelen geformuleerd in het licht van de 'opgave voor 2050'. Bij deze laatste groep gaat het dan ook om de vraag: waarom is men niet nog niet of slechts beperkt mee bezig?

Op beide vragen wordt in deze sub paragraaf een antwoord gegeven.

We beginnen met de Trekkers en de Doeners. Zij tonen zich vaak optimistisch over het bereiken van de doelstellingen (met name de wethouders), zeker als het gaat om de doelstellingen op korte termijn of tussendoelen, zoals 14% duurzame opwekking in 2021. Als het gaat om de doelstellingen op langere termijn realiseert men zich vaak dat men nog niet veel heeft bereikt en dat de nodige versnelling er nog niet in zit (enkele uitzonderingen daargelaten). Als belangrijkste oorzaken noemt men:

- Het gegeven dat men in eerste instantie vooral bezig is met het ontwikkelen van plannen en dat deze nog niet helemaal rond zijn (goedgekeurd door de raad, afgestemd met andere gemeenten in de regio), of dat men hier nog maar net met de uitvoering is begonnen. Er staat nog veel in de steigers. Gebrek aan uitvoeringscapaciteit is hierbij een belangrijke factor
- Gebrek aan middelen en menskracht
- Creëren van draagvlak vergt middelen en tijd; uitvoering wordt nogal eens vertraagd of onmogelijk gemaakt door gebrek aan draagvlak (zoals 'not-in-my-backyard' discussies)
- Wettelijke bepalingen en andere overheidsmaatregelen die de uitvoering kunnen belemmeren (zoals landelijk bouwbesluit, bestemmingsplannen).

Meelifters en Achterblijvers vermelden vooral gebrek aan tijd, kennis en middelen als reden dat men weinig of nog niets heeft bereikt in het kader van de energietransitie. In feite gaat het hier ook om een gebrek aan besliscapaciteit. Politieke wil en ondersteuning vanuit de gemeenteraad ontbreken. Bovendien heeft men zelf de opgave nogal eens niet echt opgepakt, waarbij gebrek aan persoonlijke betrokkenheid bij het onderwerp een rol speelt.

5. **Rollen wethouder, ambtenaar en raad**

5.1 *Algemeen*

De motivatie van de wethouder, ofwel zijn 'drive' is van essentieel belang bij het in gang brengen en houden van initiatieven op het gebied van de energietransitie, waarmee hij ook een belangrijke factor is binnen de bestuurskracht van de gemeente op dit gebied. De wethouder kan mede door zijn statuut vaak (veel) meer bereiken in het leggen van de noodzakelijke verbindingen (samenwerkingskracht) dan de ambtenaren, die overigens vaak een niet te onderschatten rol spelen als het gaat om de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, maar ook om de continuïteit van het beleid (bij wisseling van de wethouder) en de borging hiervan.

Een belangrijke factor is ook de tijd die de wethouder kan en wil besteden aan de energietransitie. Sterk gemotiveerde wethouders nemen doorgaans ook veel meer tijd om aandacht te besteden aan de energietransitie, ook al werkt men bij kleinere gemeenten en heeft men relatief veel andere thema's op het bordje. Door verdeling van de thema's bij grotere gemeenten over meer wethouders, zien we dat men hier sowieso meer tijd heeft voor de energietransitie. Het kan echter ook zijn dat er meerdere wethouders zijn die de energietransitie in hun portefeuille hebben, of dat deze niet

expliciet in de portefeuille is opgenomen en er een beetje bijhangt. Over het algemeen kunnen we constateren dat de meeste wethouders die energietransitie in hun portefeuille hebben sterk betrokken zijn bij het thema en hier ook wat van willen maken. Men is veelal overtuigd van de urgentie van de problematiek. Kennelijk trekt het thema de hiervoor gemotiveerde personen aan. Overigens, zoals eerder vermeld, niet elke wethouder toont zich even betrokken bij het onderwerp. Met name bij enkele kleinere gemeenten besteedt de wethouder hier nauwelijks of geen tijd aan.

5.2 *Rol wethouder*

Als het gaat om de invulling van de rol van de betrokken wethouder dan omschrijft men zich zelf vaak als procesmanager: degene die zorgt voor het definiëren van het beleid en de ondersteuning, c.q. facilitering van de uitvoering daarvan. Daarbij worden ook wel de termen “trekker” of “aanjager” gebruikt. Uitvoering wordt deels overgelaten aan de ambtenaren en externe partijen. Binnen deze rol kunnen verschillende componenten worden onderscheiden, welke ook deels behoren tot de bestuurskracht die ten toon wordt gespreid door de wethouder:

- **Het leggen van verbindingen tussen partijen.**

Dit wordt vaak als een van de belangrijkste componenten binnen de rol van de wethouder beschouwd. De wethouder heeft een stimulerende rol om partijen op basis van een gemeenschappelijk belang of doel met elkaar in contact te brengen, te laten samenwerken en zo eventueel reeds bestaande initiatieven in de samenleving tot bloei te brengen. De wethouder kan dit doen omdat hij een zekere autoriteit heeft en als volwaardige gesprekspartner wordt gezien (zeker van belang bij wat grotere bedrijven, waar hij makkelijker binnenkomt dan een ambtenaar). Voorts kan hij vaak bogen of gebruik maken van de netwerken waarin hij zit. Deze rol is des te meer belangrijk omdat het beleid op het gebied van de energietransitie er op is gericht om de te maken kosten door de gemeente zoveel mogelijk te beperken en dat de betreffende externe partijen in de projecten zouden moeten investeren (in het kader van eigenschap neerleggen bij burgers en bedrijven). Een belangrijk doel in dit kader is verder om het draagvlak voor te nemen maatregelen of initiëren van projecten zo breed mogelijk te maken. In de praktijk betekent dit dat de wethouder veel bedrijven bezoekt, alsmede bijeenkomsten met burgers.

- **Initiëren dan wel ondersteunen van regionale samenwerking.**

Wethouders spelen ook vaak een belangrijke rol bij het tot stand brengen van regionale samenwerkingsprojecten. Gezien de schaalgrootte van eventuele oplossingen moet men vaak over de gemeentegrenzen heen kijken en hier in regionaal verband aan werken (zie ook par. 4.7). Voor een aantal kleinere en middelgrote gemeenten zijn deze regionale samenwerkingsverbanden extra van belang omdat men zelf niet de kennis en kunde (en tijd) heeft om veel voor de eigen gemeente te kunnen betekenen. Men lift dan mee op andere gemeenten in de regio. Ook kan de samenwerking met belendende gemeenten worden opgezocht om zo meer inkoopkracht te organiseren, zoals bij de aanschaf van zonnepanelen.

Verder worden in dergelijke verbanden subsidiëring of financiering geregeld.

- **Maken businesscases.**

In aansluiting op voorgaand punt is het dan ook noodzakelijk om goede businesscases te hebben, zodat aangetoond kan worden dat de initiatieven kunnen werken, indien aan de nodige voorwaarden wordt voldaan. Businesscases kunnen van belang zijn om de raad te overtuigen. Op deze manier kan ook worden voorkomen dat er aan projecten begonnen wordt die kansloos zijn (in de interviews is ook gevraagd naar ‘worst cases’. Die weet men echter nauwelijks te noemen, met het commentaar dat ‘kansloze’ projecten niet worden opgestart of al in een zeer vroeg stadium stoppen).

- **Communicatiebeleid.**



De wethouder is veelal nadrukkelijk betrokken bij het formuleren van het communicatiebeleid rond de energietransitie. Bij sommigen komt expliciet naar voren dat de strategie die men hanteert bij de uitvoering van het communicatiebeleid er op is gericht zoveel mogelijk de ondernemers en/of burgers te laten 'shinen' (zoals dit soms letterlijk wordt gezegd), c.q. hen de eer te geven. Enerzijds om duidelijk te maken dat het probleem van de energietransitie behoort tot het domein van burgers en bedrijven en anderzijds om goede voorbeelden te tonen. De gemeenten beperken zich meestal tot de faciliterende rol dan wel managen van het proces.

Een belangrijk deel van het budget wat ter beschikking staat voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van de energietransitie, wordt gebruikt voor communicatie over dit onderwerp richting burgers en bedrijven. Hier wordt veel belang aan gehecht omdat communicatie of andere vormen van promotie een bijdrage moeten leveren voor het draagvlak van het beleid (i.c. de projecten). Bij sommige gemeenten (met zeer klein budget) blijft het doel van communicatie veelal beperkt tot 'awareness' rond het belang van duurzaamheid en informatie over bijvoorbeeld afvalscheiding.

- **'meenemen van de gemeenteraad', afleggen verantwoording.**

De energietransitie is een complex probleem, waar menige gemeenteraad zich niet echt in verdiept. De wethouder kan dan ook vaak volstaan met het goed uitleggen van wat hij op het terrein van energietransitie van plan is, wat hij doet en wat hij hiervoor nodig heeft. Dit gebeurt bijvoorbeeld op jaarbasis. Verder heeft de wethouder vaak een redelijk mandaat binnen de kaders waarbinnen hij moet werken. Er wordt echter ook vaak bij aangetekend dat het budget en de menskracht die hij voor de uitvoering van zijn beleid krijgt toegewezen vaak (lang) niet toereikend is om de plannen (binnen het gewenste tempo) te realiseren. Hiervoor is hij toch wel afhankelijk van goedkeuring door de raad. Er wordt nogal eens gezegd dat er binnen de gemeenteraad te weinig kennis is om plannen goed te kunnen beoordelen, dat er te weinig interesse is of dat andere prangende problemen toch voorrang krijgen (zoals hulpverlening) als het gaat om de verdeling in de gemeentebegroting.

In sommige gevallen is er namens de gemeenteraad een stuurgroep geïnstalleerd die de voortgang op het terrein van de energietransitie binnen de gemeente controleert.

5.3 *Rol ambtenaar*

De ambtenaar die zich bezighoudt met de energietransitie heeft in de meeste gevallen een uitvoerende en een (vak)inhoudelijke rol en ondersteunt de wethouder in deze. In sommige gevallen zijn er ook ambtenaren die kunnen worden aangeduid als procesmanager of een coördinerende functie hebben. Zij zijn dan speciaal aangesteld voor het bewerkstelligen van draagvlak, lobbyen en begeleiden van processen bij het tot stand komen van projecten. Dit deels om de wethouder te ontlasten, maar ook om meer te kunnen bereiken.

Opmerkelijk is ook hier het verschil tussen gemeenten in het aantal ambtenaren en de tijd die zij besteden aan de energietransitie, waarbij er een sterke samenhang is met de ambities van de gemeenten (zie par. 4.6). Veel ambtenaren die zich bezighouden met de energietransitie zijn (wetenschappelijk) opgeleid in studies die hier raakvlakken mee hebben (natuurkunde, techniek, chemie, geografie, milieukunde, etc.) en zijn dan ook goed thuis in de materie. En ook hier zien we vaak dat men zich optimaal wil inzetten voor de energietransitie, veel plannen en ideeën heeft. In de praktijk houdt men zich vaak bezig met de uitvoering van projecten, voorlichting, uitwerking van plannen.

Overigens wordt ook vermeld dat andere ambtenaren (met andere thema's) betrokken kunnen zijn bij projecten op het gebied van energietransitie, dat dan gezien wordt als een interdisciplinair thema. Genoemd worden onderwijs (in sommige gevallen worden onderwijsinstellingen van de gemeente bij projecten betrokken), ruimtelijke ordening/infrastructuur (bedrijven terreinen), economische zaken (bedrijven), etc. Door het

thema energietransitie breder te trekken maakt men in feite ook meer hulpbronnen vrij voor het realiseren van de doelstellingen.

6 Beschikbaarheid middelen

6.1 Budget

De financiële middelen die de gemeente tot zijn beschikking heeft voor het beleid ten aanzien van de energietransitie is meestal beperkt. De budgetten die men uittrekt zijn meestal bestemd voor communicatie en de ondersteuning en organisatie van projecten. In sommige gevallen geldt het budget ook voor onderzoek en advisering. En soms ook voor de inhuur van tijdelijk extra personeel.

De grootte van de budgetten verschilt sterk tussen gemeenten. Zelfs binnen de groep van kleinere gemeenten zijn de verschillen erg groot en kunnen deze variëren van tussen de € 10.000,-- en meer dan € 100.000,-- (out-of-pocketkosten). Ook hier bestaat weer een sterke relatie met de ambities van de gemeenten: hoe hoger de ambitie des te meer trekt men uit voor het realiseren hiervan.

Overigens bestaan er bij diverse gemeenten plannen om de budgetten aanzienlijk te verhogen (voor 2018 zijn soms al hogere budgetten vastgesteld), mede gezien de versnelling die er nodig is om de doelstellingen (alsnog) te behalen en hiervoor de nodige activiteiten te ondernemen.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt binnen de projecten van subsidiërings- en financieringsmogelijkheden (via EU, VNG, BNG, BOM) of stelt men zich als gemeente garant om financieringsmogelijkheden te benutten (projecten gelden met name zonnepanelen, energiebesparing en dergelijke).

6.2 Menskracht

Er zijn (kleinere) gemeenten die nauwelijks menskracht ter beschikking hebben voor de energietransitie (soms niet meer dan 0,2 FTE) en er zijn gemeenten (waaronder ook kleinere) die meerdere ambtenaren full time op dit dossier hebben zitten. Ook hier weer een sterke relatie met de ambities die men heeft. Vooral bij de laatste groep gemeenten bestaat er de sterke overtuiging (en in het algemeen het nodige draagvlak) dat willen er grote stappen worden gemaakt hier veel ondersteuning voor nodig is in de vorm van projectleiders en dergelijke. De meeste gemeenten willen wel meer maar krijgen het vaak niet voor elkaar om extra mankracht te organiseren. Dit leidt er toe dat plannen niet in het beoogde tempo kunnen worden gerealiseerd en dat versnelling uitblijft.

7 Samenwerkingsverbanden

De 'opgave voor 2050' is bij de gemeenten neergelegd, maar om verschillende redenen is dit voor individuele gemeenten een onmogelijke opgave om deze 'in je eentje' te realiseren. Samenwerken is dus noodzaak. Gemeenten hebben hiertoe zelf het initiatief genomen (met een belangrijke rol voor bestuurders) of men maakt gebruik van al bestaande regionale samenwerkingsverbanden (die bijvoorbeeld gericht zijn op de economische ontwikkeling van een gebied). Bij kleinere gemeenten zien we relatief vaak dat men zich richt op de grootste gemeenten in de buurt en hier samenwerking mee zoekt of deze als voorbeeld neemt. Regionale samenwerking is vooral voor kleinere gemeenten een belangrijke uitweg om op gemeenteniveau ontbrekende kennis en kunde te kunnen gebruiken, deze te bundelen en enige slagkracht te realiseren. Zeker kleinere gemeenten (Achterblijvers en Meelifters) zijn vaak niet in staat om zelfstandig de 'opgave 2050' aan te gaan.

Vaak staan de samenwerkingsverbanden nog in de kinderschoenen en is men nog niet verder dan het uitspreken van intenties en eventueel het opstellen van de eerste



regionale plannen. Maar er zijn ook al voorbeelden van lopende projecten zoals de Energieloketten in de regio Eindhoven (bundeling van de inspanningen van lokale energie-coöperaties) of de Stichting Moed in de regio Tilburg die sinds kort op eigen benen staat (verschillende marktpartijen zijn hierin een belangrijke motor). Ook de samenwerking in Noordoost Brabant kan in dit verband worden genoemd: gezamenlijke inkoop en plaatsing van 100.000 zonnepanelen (door combi van gemeenten Sint-Michielsgestel, Meierijstad, Haaren en Boxtel.).

Zeker als het gaat om gemeentegrensoverschrijdende oplossingen (windmolens, zonneweiden, biogasinstallaties, geothermie) en de financiering hiervan (in het geval van hoge investeringen) zoekt men elkaar op. Grootschalige projecten zijn nodig om de doelen te kunnen halen. Zonder samenwerking kunnen ook de Trekkers deze niet realiseren.

Er lijkt weinig sprake van een overkoepelend idee over de regionale samenwerking op het gebied van de energietransitie en men lijkt op verschillende plaatsen zelf, ieder voor zich, hetzelfde wiel uit te vinden. In dit verband wordt de behoefte uitgesproken aan meer interregionale samenwerking en sturing vanuit de provincie. Al zijn er ook gemeenten die zeggen dat zij het zelf wel kunnen rooien.

8. Versnellingspaden

8.1 Algemeen

Verreweg de meeste wethouders en ambtenaren weten de versnellingspaden zoals geformuleerd door de provincie desgevraagd niet spontaan te noemen. Men zegt meestal hier niet van op de hoogte zijn. De grootste gemeenten weten meestal wel van de geformuleerde versnellingspaden.

Beleid dat men voert is dan meestal ook niet bewust gebaseerd op deze versnellingspaden.

In de praktijk blijkt men echter wel vaak projecten te hebben die aansluiten op de betreffende versnellingspaden. De keuzes die men hierbij maakt zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan de het type gemeente (historie, grootte, wel/geen industrie, aandeel bebouwd oppervlak, organisatiegraad burgers) en de mogelijkheden die men heeft, dan wel hoe ver men al is (en naar eigen zeggen is men meestal nog niet ver). De noodzaak voor versnelling wordt overigens vaak wel ingezien met het oog op het bereiken van de doelstellingen. Met name de gemeenten die op relatief korte termijn het einddoel al willen hebben bereikt maken hier extra werk van (onder andere door inzet van extra middelen en menskracht).

Onderstaand geven we per versnellingspad weer hoe ver men hier mee is en welke de belangrijkste problemen zijn bij de realisatie en voortgang.

Overigens dient te worden opgemerkt dat veel deelnemers aan het onderzoek niet zozeer denken in de termen van de versnellingspaden, maar meer in termen van besparing en (te ontwikkelen) duurzame energiebronnen die in feite de basis vormen voor de realisatie van de betreffende thema's.

8.2 Bebouwde omgeving

Op dit versnellingspad gebeurt het meest en is ook al veel gerealiseerd. Men is hier meestal ook het langst mee bezig onder andere in de vorm van isolatie/energiebesparing. Maar ook zijn er reeds de nodige gasloze wijken gerealiseerd of in ontwikkeling en zijn er op grote schaal zonnepanelen geplaatst en staat er wat dit betreft ook veel op stapel. Belangrijke basis voor het succes van deze ontwikkelingen is dat de burger zelf ook profiteert van deze transitie door lagere kosten van energieverbruik. In enkele gevallen heeft men de transitie voor de burger extra

gemakkelijk gemaakt, c.q. de drempel verlaagd, door hem volledig te 'ontzorgen', zowel wat betreft de aanschaf als de financiering. Hierbij heeft een project in Limburg (Landgraaf/Parkstad) als lichtend voorbeeld gefungeerd. Voorts zijn er gemeenten die de drempel voor de burger verlagen door garant te staan voor leningen (voor woningisolatie, zonnepanelen, etc.), die ook tegen een voordelig tarief worden aangeboden. Als het gaat om de transitie in de bestaande woningvoorraad van woningbouwcorporaties en de nieuwbouw wordt vaak gewezen op het belang van een goede samenwerking tussen gemeente (wethouder) en deze woningbouwcorporaties. Er worden voorbeelden gegeven dat gemeenten deze corporaties weten te overtuigen van het belang van gasloze wijken/huizen, waar dan prestatieafspraken over worden gemaakt. Er zijn ook woningbouwcorporaties die hier zelf initiatieven in nemen, waarbij de gemeente een belangrijke ondersteunende rol vervult.

Andere ontwikkelingen in dit kader zijn onder andere de energiebesparende maatregelen in gemeentegebouwen zelf en zonnepaneelprojecten in de vorm van postcoderozen, waarbij huizen in de buurt van gemeentelijke (geplande) 'zonneweiden' of gebouwen met zonnepanelen kunnen meeprofiteren van de daar opgewekte stroom. Er zijn ook reeds projecten met warmtepompen, maar deze staan veelal nog in de kinderschoenen.

Energiecoöperaties van burgers spelen een belangrijke rol bij het realiseren van projecten. Deze vorm van burgerkracht wordt dan ook in hoge mate ondersteund door gemeenten. De energiecoöperaties nemen vaak de initiatieven, maar zijn ook sterk betrokken bij de uitvoering van projecten. Niet in alle gevallen kan men echter vertrouwen op deze energiecoöperaties, omdat deze nogal wisselend van samenstelling kunnen zijn, een vrij informele taakopvatting hebben en afhankelijk zijn van vrijwilligers. Deze factoren kunnen tot continuïteitsproblemen leiden.

Niet alle mogelijkheden op het gebied van de bebouwde omgeving zijn reeds benut. Het plaatsen van zonnepanelen op particuliere huizen blijft, ondanks subsidies, toch achter bij de individuele gemeentelijke doelstellingen en ook niet alle projectontwikkelaars (en sommige gemeenten) zijn happig op het bouwen van gasloze woningen, in verband met de relatief hoge aanschafprijzen en daarmee verkoopbaarheid.

Soms mist men ook regelgeving die het mogelijk zou maken gasloos woningbouwen af te dwingen. Hierbij wordt gewezen op het recht op een gasaansluiting die door particulieren wel kan worden afgedwongen en sommige gemeenten huiverig maakt om afspraken te maken over geheel gasloos bouwen.

8.3 Mobiliteit ('Smart and Green Mobility')

Mobiliteit komt slechts weinig voor als onderwerp in de plannen voor de energietransitie van de gemeenten, laat staan dat dit een speerpunt is in het beleid of beschouwd wordt als een versnellingspad. Veel deelnemers geven aan dat gemeenten, of de eigen gemeente in ieder geval, op dit terrein weinig kunnen betekenen, omdat het hier vooral gaat om landelijk en provinciaal beleid. Wel worden er soms mogelijkheden gezien om voor de opwekking van energie gebruik te maken van de corridors van snelwegen door bijvoorbeeld het plaatsen van windmolens en zonnepanelen (eventueel geïntegreerd in geluidsschermen en dergelijke). In sommige gevallen is dit ook gerealiseerd (bijvoorbeeld windmolens bij A16 bij Breda), maar ook wordt wel gesproken van weerstand tegen de plannen bij de provincie (bijvoorbeeld corridor A58).

Er zijn wel diverse kleinere projecten op het gebied van mobiliteit bij gemeenten, soms ook in de vorm van pilot-projecten, zoals inzetten van elektrische bussen en vuilniswagens, 'emissieloos' vuilnis ophalen (met soort bakfietsen), aanleg van



fietspaden (om autogebruik terug te dringen), elektrificeren van het gemeentelijke wagenpark, plaatsen van (slimme) laadpalen, etc..

8.4 Industrie

Het versnellingspad 'Industrie' is niet voor alle gemeenten even relevant. In een aantal gemeenten is nauwelijks sprake van industriële activiteit. Bij gemeenten waar wel (veel) industrie voorkomt en met name grote bedrijven (het kan ook gaan om grote distributiecentra of andersoortige bedrijven) zijn de mogelijkheden binnen deze sector wel een heel belangrijk aandachtspunt. Vaak liggen hier (nog onbenutte) mogelijkheden. Gezien het hoge energiegebruik van dergelijke bedrijven (en ook hoge CO₂-uitstoot) valt hier veel te winnen en hebben de wethouders uit de betreffende gemeenten hier ook alle aandacht voor. Daarbij komt dat grotere bedrijven vaak wel plannen hebben voor maatregelen in de sfeer van de energietransitie. De volgende mogelijkheden worden met name genoemd:

- Gebruik maken van warmte die vrijkomt bij industriële processen (restwarmte). Daar kunnen andere bedrijven (of woningen) weer van profiteren. De rol van de gemeente is hierbij belangrijk, vooral om de projecten op het gebied van warmte uitwisseling te faciliteren (samenwerking bevorderen, verbindingen leggen, zorgen voor infrastructuur, inbrengen van kennis, etc.). Voorbeelden van gemeenten waar dit momenteel speelt zijn: Son en Breugel (industriegebied Ekkersrijt) en Dongen/Tilburg (glasfabriek),
- Energiebesparing industriële gebouwen,
- Plaatsen van zonnepanelen op daken (een aantal bedrijven heeft hier flinke oppervlakten voor beschikbaar),
- Breder toepassen van hoogwaardige technologie in productieprocessen (beter benutten van reststromen, afval, etc.).

In veel gevallen heeft een gemeente of wethouder weinig grip op wat grote bedrijven doen en is men ook afhankelijk van de samenwerking met andere partijen zoals de provincie, waterschappen, andere gemeenten binnen de regio, etc. en de inzet van experts. Dergelijke processen kunnen 'moeizaam' verlopen, waarbij ook hier wel wordt gewezen op het ontbreken van regelgeving waarmee ontwikkeling kan worden gestimuleerd dan wel afgedwongen.

8.5 De agrarische sector ('Sustainable Energy Farming')

Voor een aantal gemeenten is de agrarische sector weinig relevant als versnellingspad omdat agrarisch gebied binnen de gemeentegrenzen slechts beperkt aanwezig is. Maar ook bij gemeenten die wel relatief flinke agrarische arealen kennen, speelt het onderwerp 'Sustainable Energy Farming' (SEF) nog nauwelijks, al zijn sommige gemeenten wel op zoek naar de mogelijkheden (o.a. in samenwerking met de 'De Gruyter' en de Provincie). Men denkt daarbij vooral aan de mogelijkheden van biomassa (afkomstig van de agrarische industrie, maar ook bosbouw).

Ook wordt wel gedacht aan het plaatsen van zonnepanelen (zonneweides) en windmolens in agrarisch gebied. Het gaat daarbij vooral om plannen en ideeën, die deels in het stadium verkeren van uitwerking (tijdens de interviews zijn door diverse gemeenten plattegronden getoond waar ook duurzame energieopwekking in agrarisch gebied is gepland). Er is echter nog weinig gerealiseerd, vaak omdat men er nog onderzoek naar doet of omdat hier in de regio nog overeenstemming moet worden verkregen).

Overigens wordt geopperd dat agrarische bedrijven hier best oren naar hebben als het hen wat oplevert ('new business', "boeren zijn rekenaars").

8.6 *Energieke landschappen (plaatsing windmolens, zonneweides en andere duurzame energiebronnen)*

'Energieke landschappen' als term wordt door deelnemers aan het onderzoek slechts zelden als zodanig gehanteerd. Qua strekking is dit echter wel een heel belangrijk aandachtspunt: door gebruik maken van de ruimte kunnen de grote stappen worden gemaakt en echt versnelling worden bereikt. Het gaat om grootschalige projecten die veel kunnen opleveren, maar ook moeilijk te realiseren zijn. Realisatie vergt in de regel samenwerking tussen gemeenten. Vooral kleinere gemeenten missen de know how en bestuurskracht om dergelijke projecten zelfstandig te kunnen realiseren, gemeenten (ook grote) hebben niet altijd de nodige grond/gebieden beschikbaar en het verkrijgen van draagvlak is altijd een moeizaam proces ("er zijn altijd klagers", "men is voor het milieu, maar not-in-my-backyard"). Ook kunnen bestemmingsplannen in de weg zitten (waarbij gewezen wordt op de rol van de provincie die bepaalde projecten kan tegenhouden). Dergelijke projecten, noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken "gaan pijn doen", zoals wel wordt gezegd. Men kijkt hier ook wel naar de Provincie en het Rijk, die de belemmeringen zouden moeten wegnemen, dan wel de ontwikkeling van energieke landschappen meer zouden moeten gaan stimuleren.

Een aantal deelnemers aan het onderzoek heeft de indruk dat het draagvlak, onder druk van de noodzaak, voor energieke landschappen aan het toenemen is. Maar ook bestaat vaak de ervaring dat het heel lastig is om bepaalde projecten in dit kader te realiseren. Een belangrijk middel om dergelijke projecten toch van de grond te krijgen wordt gevonden in het laten participeren van burgers in de betreffende projecten. Door hen zeggenschap te geven, zelf te laten investeren en te laten profiteren van de opbrengsten. Bij sommige gemeenten is ook het beleid om dergelijke voorwaarden te hanteren voor goedkeuring van de projecten.

9. **Rol provincie**

9.1 *Vanuit het perspectief van gemeenten*

In de ogen van een groot aantal deelnemers speelt de Provincie in het kader van de energietransitie een rol op de achtergrond. Bij veel gemeenten heeft men het idee dat men (maar) weinig van de Provincie hoort. Dit wordt niet altijd als probleem gezien, omdat men zelf als gemeente dit thema goed kan adresseren, eigen doelstellingen heeft en dat oplossingen lokaal kunnen worden gerealiseerd.

Indien de oplossingen buiten de gemeentegrenzen liggen denkt men eerder aan regionale samenwerking dan aan een rol voor de Provincie.

Vooral de grotere gemeenten kunnen vaak goed met het beleid ten aanzien van de energietransitie uit de voeten. Zij vormen ook vaak de 'trekkers' in de regio. Kleinere omliggende gemeenten liften vaak mee op het beleid van de grote gemeenten. Maar hier zien we ook dat deze in veel gevallen te weinig visie, kennis en kunde in huis hebben voor het bepalen van doelen en het proces om deze te bereiken. Dan gebeurt er in de praktijk maar weinig. Overigens speelt de 'drive' van de bestuurders en tijd/menskracht/budgetten die gemeenten er voor over hebben ook een essentiële rol bij de voortvarendheid waarmee men met de energietransitie aan de slag gaat. Sommige kleinere gemeenten kunnen het wel goed zelf. Niettemin is er bij de meeste kleinere gemeenten nauwelijks van een versnelling sprake in de energietransitie en bestaat er behoefte en meer 'sturing' vanuit de provincie.

De meeste deelnemers zien (desgevraagd) in dat 'versnellen' noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van de energietransitie. Hier geeft men nu ook vaak een eigen invulling aan, waarbij men wel tegen bepaalde grenzen aanloopt (soms ook letterlijk) en dat de grotere oplossingen het lokale niveau overstijgen. Hierbij kijkt men primair



naar oplossingen in de regio (zie eerder). Ook de Provincie zou een belangrijker rol kunnen en moeten spelen in het kader van de versnelling van de energietransitie. Is het niet van belang voor de eigen gemeente, dan wel voor de hierop achterblijvende gemeenten en op regionaal en provinciaal niveau. Wat dit betreft bestaan de volgende verwachtingen ten aanzien van de rol van de Provincie:

- Bundelen van kennis en kunde en hier ook mee 'de boer op gaan', dus meer gaan inventariseren wat de gemeenten wat dit betreft nodig hebben.
- Begeleiding van processen (daar hebben gemeenten vaak onvoldoende tijd voor of know how beschikbaar; bovendien heeft de Provincie meer de statuur om bepaalde ontwikkelingen af te dwingen). De Provincie zou wat dit betreft ook werk van gemeenten uit handen kunnen nemen, bijvoorbeeld als het gaat om grote bedrijven en de Industrie. Zo kunnen gemeenten zich ook meer richten op specifieke versnellingspaden zoals de gebouwde omgeving (waar ook al vaak de prioriteit ligt). Dit betekent dus ook het inzetten van menskracht van de Provincie.
- Het verstrekken van financiële middelen. Naast een tekort aan menskracht is er vaak ook een tekort aan financiële mogelijkheden bij gemeenten. De provincie zou wat dat betreft meer voor haar rekening kunnen nemen, temeer daar zeker de grotere projecten gemeentegrensoverschrijdend zijn (n.b. het kan hier ook gaan om een andere besteding van middelen; de Brabantse gemeenten hebben doorgaans weinig zicht op wat de Provincie nu doet).
- Het wegnemen van belemmeringen. Bepaalde regels en bestemmingsplannen maken het soms moeilijk projecten te realiseren. Het gaat bijvoorbeeld om de plaats waar windmolens mogen komen te staan of zonneweiden. Mogelijkheden die gemeenten zien worden niet altijd door de provincie ondersteund. Enerzijds wil men meer regels zodat bepaalde maatregelen beter kunnen worden afgedwongen en gehandhaafd, anderzijds opteert men ook voor versoepeling van bepaalde regels zodat projecten makkelijker kunnen worden gerealiseerd. Men acht dit noodzakelijk om de doelstellingen (op langere termijn) te kunnen halen.

9.2 Vanuit het perspectief van provincies

Er is in het kader van dit onderzoek gesproken met diverse verantwoordelijke gedeputeerden en ambtenaren bij de provincie Noord-Brabant en een tweetal referentieprovincies te weten Noord Holland en Overijssel. Met hen is gesproken over de taakopvatting, de doelen, de aanpak en de resultaten op het gebied van de energietransitie. Dit heeft interessante overeenkomsten en verschillen aan het licht gebracht.

Taakopvatting

Duurzaamheid en Energie staan al langer op de agenda bij provincies. Het thema is echter na het akkoord van Parijs een stuk urgenter geworden. De zittende colleges hebben het beleid nadrukkelijk aangescherpt, resulterend in uitvoeringsprogramma's die in 2016 of 2017 zijn vastgesteld. In het verleden werd het thema, weliswaar in samenhang met natuur en milieu, vooral gezien als een economische kans. In de nieuwe uitvoeringsprogramma's wordt de volle omvang van de opgave erkend. Provincies zien ook in dat het een gezamenlijke opgave betreft van het Rijk, provincie, gemeenten, organisaties, bedrijfsleven en burgers.

Over de rol van de provincie bestaat een hoge mate van overeenstemming. Die ligt op het gebied van ruimtelijke ordening, grootschalige projecten en het verleiden/verplichten van grote bedrijven tot verduurzaming. Men erkent ook dat er bij de provincie, in vergelijking tot de gemeenten vaak meer financiële middelen en mogelijkheden zijn en ook meer kennis en menskracht.

De wijze waarop wordt samengewerkt met gemeenten verschilt duidelijk tussen de provincies. De provincie Noord-Brabant ziet gemeenten het liefste samenwerken in de regio's en

ondersteunt op dat niveau met kennis en advies. Hierbij zijn *eigen initiatief* en *intrinsieke motivatie* van de gemeenten zelf noodzakelijk. De provincie Noord-Brabant is van mening dat gemeenten nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid hebben en zelf bestuurskracht moeten tonen op dit thema.

De referentieprovincies vinden juist dat gemeenten pro-actief ondersteund dienen te worden op dit thema. Vooral omdat budget, kennis en menskracht bij de gemeenten beperkt zijn. Gemeenten houden hierbij wel eigen verantwoordelijkheid voor zaken als gemeentelijk/maatschappelijk vastgoed, locatiekeuze voor wind en zon, inventarisering van gebouwde omgeving, energieloketten en het ondersteunen van burgerinitiatieven. Het is niet te zeggen welke taakopvatting beter en/of succesvoller is. Enerzijds omdat er in de referentieprovincies niet met gemeenten is gesproken, anderzijds omdat de meeste programma's nog te kort lopen om deze op resultaat te beoordelen. De provincies verschillen ook als het gaat om het aantal gemeenten en andere factoren die bepalend zijn voor de energieopgave. Dit verklaart en rechtvaardigt ook dat provincies kiezen voor een eigen aanpak.

Energiedoelen

Alle provincies benoemen de doelstelling/ambitie van energieneutraliteit in 2050. Men benoemt veelal ook tussendoelen. Soms is dat 2020 (6% besparing, 14% duurzaam opgewekt). Er zijn provincies die deze doelen wel zeggen te halen en provincies die al weten dat dit niet gaat lukken. Er is ook een provincie die zich richt op tussendoelen in 2023. Hier speelt dat de doelen voor 2020 niet meer realiseerbaar zijn en men vindt dat de doelen voor 2050 te ver weg liggen en bovendien niet haalbaar met de huidige stand der techniek. Er zijn ook provincies die tussendoelen hebben benoemd voor 2030. De doelen zijn door de ene provincie concreter onderbouwd (in termen van aantallen woningen NOM, pJ wind en zon etc.) dan de andere. De plannen van de provincies verschillen ook als het gaat om de concreetheid van omschreven acties en benodigde middelen.

Mensen en middelen

De bezetting van de energieteams bij provincies loopt uiteen van circa 8 tot 20 fte. De bezetting laat zich moeilijk exact berekenen omdat ambtenaren soms ook gedeeltelijk werken aan andere thema's. In z'n algemeenheid is de bemensing van het thema energie flink toegenomen de afgelopen jaren. De budgetten die de provincies hebben gealloceerd voor de uitvoeringsprogramma's lopen flink uiteen van 1 tot 10 miljoen per jaar. Provincies hebben daarnaast fondsen voor (innovatie-)investeringen en subsidies. De provincies verschillen voor wat betreft de striktheid van voorwaarden en hoogte van gehanteerde rentetarieven (meer of minder marktconform). In Overijssel houdt men de rentetarieven bewust laag, om te voorkomen dat de rente een te hoge drempel vormt. Alle provincies geven aan dat voldoende bemensing bij de provincies zelf een belangrijke voorwaarde is om alle plannen uit te kunnen voeren, maar ook continuïteit en deskundigheid spelen een rol. Er is nu nog niet altijd sprake van een optimale situatie (bijvoorbeeld door moeilijk te vervullen vacatures en veel verloop in personeel), maar hier wordt wel aan gewerkt; noodzakelijk om echt te versnellen.

Hoe gaat men te werk?

De concrete werkwijze verschilt per provincie. Hieronder staan enkele voorbeelden die dit illustreren.

In Noord-Brabant maakt de provincie afspraken met regio's over governance en helpt met regionale energie strategieën. Er is veel afstemming met gemeenten over ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen. De provincie is ook actief betrokken bij de voortgang van alle windprojecten. Soms is een meer 'hands-off' benadering, vanuit de ervaring dat als de



provincie zich er te actief mee bemoeit, er ook verwacht wordt dat de provincie het gaat uitvoeren en betalen. Daarnaast is men bezig of van plan om convenanten te sluiten met gemeenten op deelthema's. Men start daarbij met gemotiveerde koplopers en biedt andere gemeenten de mogelijkheid om later aan te haken. Er is in het verleden flink geïnvesteerd in projecten op het gebied van duurzame opwekking. De resultaten daarvan zijn niet helder in beeld maar het is wel de verwachting dat een aantal innovaties volop in productie gaan en zodoende een bijdrage leveren aan de energieopgave.

In Overijssel heeft de provincie samen met kernpartners (o.a. MKB, VNO, Zwolle, Hengelo, Natuur en Milieu en Enexis) een visie en doelen ontwikkeld. Sterk gericht op 'samen', waarbij iedereen doet waartoe hij het beste is toegerust. Er wordt ook op provinciaal niveau (met kernpartners) aangestuurd. Verder maakt de provincie (en dus niet individuele gemeenten) concrete afspraken met woningbouwcorporaties over verduurzaming. Er is een zeer gedetailleerd actieplan met ogenschijnlijk haalbare en misschien ook wel minder ambitieuze doelstellingen. Rol voor de gemeente ligt in: locatiekeuze voor zon en wind, inventarisatie van gebouwde omgeving, energieloket, eigen vastgoed en ondersteunen van burgerinitiatieven.

In Noord Holland stelt men zich nadrukkelijk als intermediaire overheid op. Samen met gemeenten kijkt men naar de gebouwde omgeving. Samen met het Rijk en grote bedrijven werkt men aan een regionale energietransitie strategie. Alle gemeenten zijn door CE Delft onderzocht en hebben advies gekregen over hoe zij tegen de laagst mogelijke (maatschappelijke) kosten de gebouwde omgeving in 2050 energieneutraal kunnen hebben. Een gedeputeerde heeft alle voor energie verantwoordelijke wethouders bezocht en het rapport besproken en bekeken hoe de provincie ondersteuning kan bieden bij de uitvoering.

Resultaat

In Noord-Brabant worden vooralsnog niet alle gestelde doelen gehaald. Er zijn zeker ook wel successen. Vooralsnog ziet men geen reden om de gedefinieerde aanpak te wijzigen. Men is ook nog niet bereid om gebruik te maken van bevoegdheden om gemeentes te dwingen om bepaalde maatregelen te nemen.

In Overijssel is het op dit moment nog moeilijk te bepalen hoe het gaat. Er zijn inmiddels honderden lopende projecten. Er is echter nog geen zicht op overall resultaten. Er is in Noord Holland de afgelopen jaren flink ingezet op windmolens. Daar was in eerste instantie flinke weerstand tegen. Toch zorgt dit er voor dat Noord Holland het doel van 14% duurzame energie haalt in 2020.

10. Bestuurskracht

In deze paragraaf geven we een samenvatting van de rol van Bestuurskracht bij de stand van zaken ten aanzien van de energietransitie bij gemeenten.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de ten toon gespreide bestuurskracht op het gebied van de energietransitie. Bij grote gemeenten is hier duidelijk meer sprake van dan bij kleinere, waarbij er zelfs enkele zijn die het thema (nog) niet hebben opgepakt. Kleinere gemeenten die wel bestuurskracht op het thema laten zien onderscheiden zich door (historische) verankering van duurzaamheid binnen het gemeentebeleid en de positionering van de gemeente als duurzaam, alsmede een hoge inzet van bestuurders en ambtenaren.

Vooral de (wat) grotere gemeenten onderscheiden zich ook door het mobiliseren van beslisbaarheid en uitvoeringscapaciteit. Men stelt doelen op de langere of in ieder geval kortere termijn, maakt plannen en voert deze ook (gedeeltelijk) uit. Verantwoordelijkheid van beleid en uitvoeringscapaciteit zijn echter nog beperkt ingevuld. Gebrek aan middelen en menskracht vormen hiervoor oorzaken, terwijl ook gebrek aan draagvlak

en wettelijke bepalingen/maatregelen belemmerend kunnen werken. Regionale samenwerking vormt een belangrijke hulpbron voor de ontwikkeling van grootschaliger projecten, maar hiervan zijn er nog weinig gerealiseerd.

Kleinere gemeenten hebben zelf vaak niet de power en/of ondersteuning om de energietransitie op te pakken.

Succesfactoren

De rondgang langs de 22 Brabantse gemeenten heeft een aantal factoren opgeleverd die bijdragen aan de bestuurskracht of zelfs bepalend zijn geweest.

Deze factoren bepaalden veelal het 'succes', zoals aangegeven in 'best practices'. Het betreft hier vooral de factoren die met uitvoeringskracht te maken hebben; verbinden, ondersteunen, draagvlak creëren en het wegnemen van drempels. We lichten deze factoren hieronder kort toe:

- Verbinden van partijen ziet men vaak als één van de belangrijkste opgaven bij de energietransitie. Bij de 'best practices' die men noemt, is dit een belangrijke voorwaarde geweest voor een goede start. En een goed eindresultaat van projecten. In dit kader wordt relatief vaak gewezen naar de realisatie van gasloze wijken, waarbij samenwerking met woningbouwcorporaties, energiemaatschappijen en andere bedrijven essentieel is;
- Ondersteuning van initiatieven en ideeën vanuit de samenleving. Het kan hier gaan om het geven van een podium voor deze initiatieven, maar ook om de procesbegeleiding nodig om de ideeën tot bloei te brengen. Sommige gemeenten hanteren hiervoor een specifieke methodiek zoals de 'Natural Step Methode'. Het faciliteren van energiecoöperaties is hiervan een goed voorbeeld;
- Burgers en bedrijven laten participeren in projecten, zodat zij in feite 'eigenaar' worden van deze projecten. Belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak. Diverse zonnepanelen projecten en windmolen projecten zijn hiervan een goed voorbeeld. Een windmolen binnen gezichtsafstand wordt beter geaccepteerd als men hier 'mede-eigenaar' van is en profiteert van de opbrengst;
- Wegnemen van drempels om ergens in te stappen, zoals de burger 'ontzorgen' bij de aanschaf van zonnepanelen.

Staan de succesvolle projecten/trajecten gelijk aan de bestuurskracht van een gemeente? Of meer specifiek aan de bestuurskracht van een specifieke wethouder of het ambtelijk apparaat?

Gewenste resultaten = bestuurskracht?

In de bestuurskundige theorie verwijst het begrip bestuurskracht naar de mate waarin gewenste (maatschappelijke) effecten bereikt worden door een bestuur. Als je naar de resultaten van de succesvolle trajecten kijkt, en deze resultaten vertaalt naar de typologieën-indeling (naar hoe ver gemeenten zijn als het gaat om het thema Energietransitie), zou je kunnen stellen dat de B5 gemeenten voldoende bestuurskracht tonen op dit thema. Voor de M7 geldt dat ongeveer de helft bestuurskracht toont. Bij de kleinere gemeenten geldt dat slechts voor enkele gemeenten (drie van de tien).

Lastiger is het om de succesvolle uitkomsten toe te schrijven aan een wethouder of een afzonderlijk gemeentelijk ambtelijk apparaat. Uit onze rondgang blijkt dat een succesvol traject alleen mogelijk is wanneer verschillende factoren kloppen. En sommige van deze factoren heeft een wethouder of ambtenaar niet in de hand.

Denk hierbij aan de historie en verankering van het thema binnen de gemeente, omgevingsfactoren, en wel of geen aanwezigheid van grote bedrijven (zie ook paragraaf 4.3.2 determinerende factoren). Zo kan het voorkomen dat een wethouder en/of

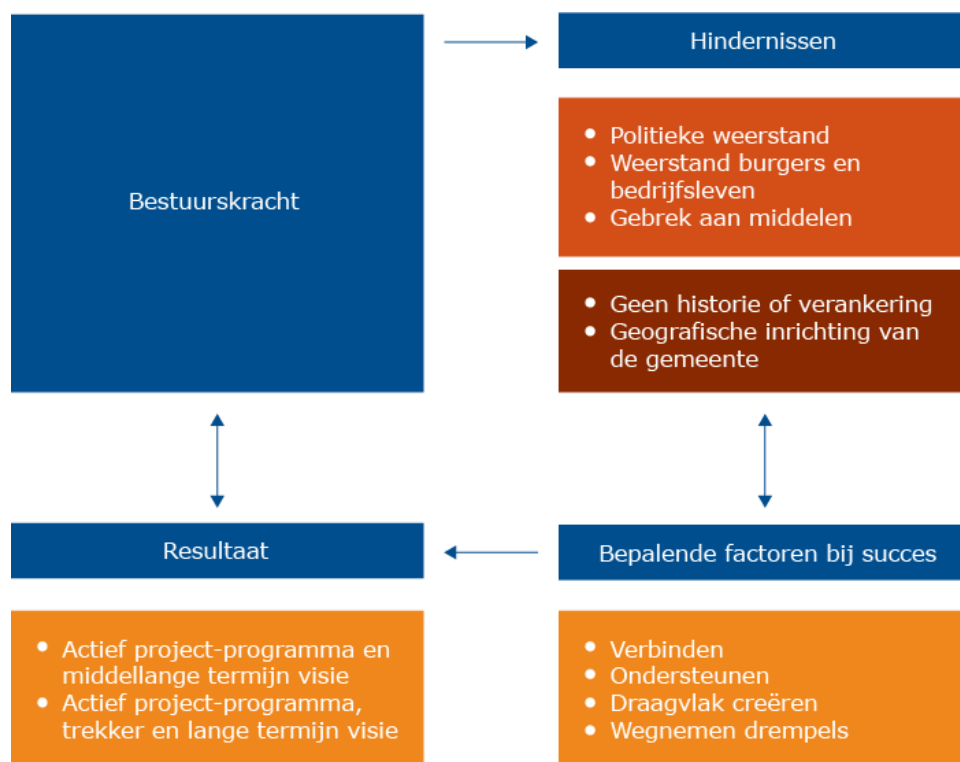


ambtenaar zeer capabel is, maar onmogelijk de gewenste resultaten kan halen door het ontbreken of de juist door de aanwezigheid van bepaalde factoren.

Wel kan worden gesteld dat wethouders een versnelling kunnen bewerkstelligen. Bij een aantal gemeenten (Trekken) is zo een versnelling gerealiseerd en toe te wijzen aan de inzet van de huidige wethouder. Aan andere kant geldt ook dat wanneer een wethouder niet zo veel bestuurskracht toont (omdat hij/zij niet echt intrinsiek gemotiveerd is), dat reeds opgestarte trajecten gewoon blijven lopen. Dankzij heel veel ambtelijk enthousiasme, en de inzet van vorige bestuurders. Er worden dan alleen geen nieuwe trajecten opgepakt. Mogelijk af en toe iets bij toeval, opgestart door derden. Dit kan een aantal jaren goed gaan. Het is wel wenselijk dat er dan in een volgende periode weer een bestuurder komt, die het onderwerp weer stevig omarmt.

Tot slot merken we op dat sommige succesvolle resultaten meer 'toevallig', dan dat ze zijn toe te schrijven aan bestuurskracht. Bijvoorbeeld door de bijdragen van actieve burgers en/of het bedrijfsleven. Ook kunnen goede resultaten voortkomen uit het relatief eenvoudig meeliften op de inzet van een grote kerngemeente of een samenwerkingsverband.

figuur 4 Bestuurskracht, bepalende factoren en hindernissen



Bron: Panteia 2018