RAPPORT

De energietransitie in Breda, ’s-Hertogenbosch, Oss en Tilburg

In opdracht van de rekenkamer(commissie)s van Breda, ’s-Hertogenbosch, Oss, Tilburg

Roel Lauwerier, Floor hooge Venterink en Carmen Hendriks

12 september 2023

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

1. Inleiding 3

1.1. Aanleiding en doelstelling 3
1.2. Onderzoeksvragen 4
1.3. Normenkader 5
1.4. Aanpak 6
1.5. Leeswijzer 7
1.6. Begrippenlijst 7

2. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen 9

2.1. Hoofdconclusie 9
2.2. Schematische overzichten voortgang energietransitie 10
2.3. Deelconclusies: voortgang van de energietransitie 11
2.4. Deelconclusies: kaderstellende en controlerende rol van de raad 13
2.5. Algemene aanbevelingen 16

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doelstelling



Iedere gemeente heeft de opdracht een bijdrage te leveren aan de energietransitie en werkt aan gemeentelijke doelen, maar ook samen met andere partijen binnen een energieregio (de Regionale Energiestrategie, RES). De energietransitie omvat de overgang van een systeem waarin de energievoorziening draait op fossiele brandstoffen naar een systeem op basis van duurzame energiebronnen. Ook is er aandacht voor energiebesparing en -opslag. De urgentie van de energietransitie is de afgelopen tijd toegenomen, o.a. door de stijgende energieprijzen.

In dat kader is het waardevol voor raden om de stand van zaken ten aanzien van de energietransitie in de gemeente inzichtelijk te maken. Welke kaders, doelen, middelen en tijdlijn zijn afgesproken en hoe staat het met de realisatie daarvan. Bovendien is het interessant voor raden om de mogelijkheden tot sturing en controle op het terrein van de energietransitie te kennen en inzicht te krijgen in hoe sturings- en controlemogelijkheden door de eigen raad wel of niet worden ingezet.

De rekenkamer(commissie)s van Breda, 's-Hertogenbosch, Oss en Tilburg hebben besloten om gezamenlijk onderzoek te verrichten naar de energietransitie. Zij hebben TwynstraGudde gevraagd om dit onderzoek namens hen uit te voeren. Met dit onderzoek willen de rekenkamer(commissie)s inzicht krijgen in de stand van zaken van de energietransitie bij andere gemeenten, de aanpak van sturing en controle van andere raden en inzicht in wat bij de deelnemende gemeenten goed werkt en wat minder of niet. Daarvan kan elke raad leren.

De doelstelling van het onderzoek is hiermee tweeledig.

1. *De Rekenkamer(commissie)s beogen de gemeenteraden inzicht te geven in de stand van zaken van de energietransitie in hun gemeente. Er wordt gekeken naar de doelen die door de gemeenten zijn vastgesteld in relatie tot de resultaten van de RES. Daarbij worden gehanteerde sturings- en controlemogelijkheden voor de gemeenteraden in beeld gebracht.*
2. *Op basis van de 'good practices' - de sterke punten van de verschillende aanpakken van de deelnemende gemeenten - worden zo mogelijk aanbevelingen voor versterking van sturing en controle door de raad bij de energietransitie gedaan.*

1.2. Onderzoeksvragen

Vanuit de bovenstaande doelstellingen van het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is de voortgang van de energietransitie in de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch, Oss en Tilburg, welke sturings- en controlemogelijkheden hebben de verschillende gemeenteraden hiervoor ingezet en hoe effectief zijn deze, en wat kan men in dit opzicht van elkaar leren?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen die we hebben geclusterd per onderzoeksaspect.

Kaderstelling

1. Welke doelen en ambities t.a.v. de energietransitie hebben de gemeenteraden van Breda, 's-Hertogenbosch, Oss en Tilburg vastgesteld?
2. Hoe verhouden de ambities ten aanzien van de energietransitie, die zijn opgenomen in het meest recente Bestuurs- of Coalitieakkoord van de gemeenten, zich tot de ambities opgenomen in de RES?

Uitvoering en doelrealisatie

3. Liggen de gemeenten op koers om de gestelde doelen binnen de daarvoor afgesproken termijnen en beschikbare middelen te halen? Welke doelen zijn bereikt/gedeeltelijk bereikt/niet bereikt (beknopt overzicht)?

Rol van de raad

4. Hoe wordt over de voortgang van de realisatie van de doelen aan de raad gerapporteerd?
5. Welke sturings- en controlemogelijkheden hebben de gemeenteraden in het kader van de gemeentelijke ambities t.a.v. energietransitie tot nu toe ingezet? Met welk effect/hoe effectief was dit?
6. Wat kunnen de gemeenteraden ten aanzien van de sturing op en controle van de energietransitie van elkaar leren?

Afbakening

Voor dit onderzoek beperkt het begrip energietransitie zich tot de doelen voor duurzame opwek van elektriciteit, energiebesparing en de warmtetransitie. De meeste gemeenten hebben ook doelen voor biodiversiteit, circulariteit,

klimaatadaptatie, duurzame mobiliteit etc., maar deze zijn voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Op deze manier kan er in het onderzoek gekeken worden naar de verhouding tussen de gemeentelijke doelen en de regionale doelen van de RES-regio's.

1.3. Normenkader

Ten behoeve van het onderzoek is een normenkader vastgesteld. Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. In de gemeentelijke nota's beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven we per norm een oordeel over in hoeverre de gemeente voldoet aan de norm.

Een scherp oordeel zal de raad houvast bieden bij de interpretatie van het onderzoeksrapport. Bij de beoordeling van de normen, gebruiken we de volgende categorieën:

- De gemeente voldoet volledig of grotendeels aan de norm
- De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm
- De gemeente voldoet niet/nauwelijks aan de norm.

In het onderzoeksrapport wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.

Aspect	Norm
Kaderstelling	De raad heeft controleerbare ambities en doelen geformuleerd met betrekking tot de energietransitie.
	De gemeentelijke ambities en doelen en de ambities en doelen uit de RES zijn consistent en sluiten geheel op elkaar aan.
	De doelen en ambities zijn volledig en consistent uitgewerkt in acties en maatregelen. Daarbij is duidelijk afgesproken wie wat doet, ook op regionaal niveau.
	Er zijn heldere financiële kaders vastgesteld voor de uitvoering van de acties en maatregelen.
	Er is een duidelijke planning vastgesteld voor de uitvoering van de acties en maatregelen waarbij tussentijdse mijlpalen zijn benoemd.
	Duidelijk is afgesproken op welke momenten en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij de uitvoering van de energietransitie.
Uitvoering en doelrealisatie	De acties en maatregelen worden uitgevoerd conform planning.
	De doelen en ambities zijn bereikt of liggen op koers om bereikt te worden.
	De doelen en ambities worden bereikt binnen de vastgestelde financiële kaders.

	De realisatie van de doelen en ambities worden periodiek gemonitord op basis waarvan zo nodig tot bijsturing wordt overgegaan.
Rol van de raad	De informatievoorziening aan en betrokkenheid van de raad is conform de gemaakte afspraken.
	De informatievoorziening aan de raad is zodanig dat de raad tijdig kan zien of de ambities en doelen gehaald gaan worden en biedt inzicht in eventuele bijsturingsmogelijkheden.

1.4. Aanpak

De aanpak van dit onderzoek wordt gekenmerkt door drie fasen:

- **Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentonderzoek.** Hierin zijn documenten gerelateerd aan de energie- en warmtetransitie en RES, geanalyseerd. Dit zijn documenten over de beleidskaders, de uitvoering in projecten en de verantwoording hierover aan het college en de raad. Ook zijn raadsdocumenten zoals moties en amendementen geanalyseerd.
- **Gesprekken en raadsenquête.** Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de energietransitie en is met medewerkers van concern control van alle gemeenten gesproken. Er is een enquête uitgezet onder de raadsleden van alle gemeenten.
- **Rapportage.** Ten slotte is de rapportage opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en de toetsing op het normenkader plaatsvindt. De rapportage is voor wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie en de colleges.

Representativiteit survey
De enquête is door de griffie uitgezet bij de raadsleden en burgerraadsleden van de vier gemeenten. De antwoorden zijn anoniem en het invullen was niet verplicht. De enquête is door 71 raadsleden en burgerraadsleden ingevuld. Hieronder is per gemeente het responspercentage aangegeven:

- Breda: 19 respondenten van 39 raadsleden en 24 burgerraadsleden = 30,2%
- 's-Hertogenbosch: 16 respondenten van 39 raadsleden en 40 commissieleden-niet raadsleden = 20,3%
- Oss: 13 respondenten van 37 raadsleden en 16 burgerraadsleden = 24,5%
- Tilburg: 23 respondenten van 45 raadsleden en 28 burgerraadsleden = 31,5%.

Zoals hierboven te zien is, is de enquête niet door alle raadsleden van de vier gemeenten ingevuld. De respons geeft wel een beeld van de ervaringen en inzichten van raadsleden.

De bevindingen uit de enquête zijn meegenomen per gemeente in de gemeentelijke nota's (het hoofdstuk 'Rol van de raad'). De raadssessie om de resultaten van de enquête te bespreken, is komen te vervallen vanwege een gebrek aan aanmeldingen. In dit algemene deel is de totale respons verwerkt, dus voor de vier gemeenten gezamenlijk.

1.5. Leeswijzer

De rapportage is opgedeeld in twee delen:

1. De gezamenlijke rapportage met de overkoepelende conclusies en aanbevelingen
2. Vier gemeentelijke nota's
    a. Inleiding (hoofdstuk 1)
    b. Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2)
    c. Nota van bevindingen per gemeente waarin de deelvragen gedetailleerd uitgewerkt worden (hoofdstukken 3, 4 en 5)

Het algemeen deel bevat de gezamenlijke rapportage met de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

In de gemeentelijke nota's worden na een inleiding de conclusies geformuleerd waarmee de hoofdvraag en deelvragen op hoofdlijnen worden beantwoord. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de vraag wat de gemeenten van elkaar kunnen leren. Deze vraag wordt dus beantwoord in de gemeentelijke nota's. Ook worden daarin aanbevelingen gedaan die gelden voor die specifieke gemeente.
In de daarna volgende hoofdstukken worden de deelvragen gedetailleerd uitgewerkt. Het normenkader biedt de structuur voor de nota van bevindingen. Deze hoofdstukken zijn opgebouwd aan de hand van dezelfde drieslag: beschrijving, analyse en toetsing op de norm(en). In hoofdstuk 3 gaan we in op de kaderstelling van de gemeentelijke en regionale doelen voor de energietransitie. In §3.2. volgt een analyse en in §3.3. sluiten we af met een toetsing op de normen. In hoofdstuk 4 kijken we naar de uitvoering doelrealisatie. In §4.2. volgt een analyse en in §4.3. ronden we af met een toetsing op normen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de positie van de raad, met aandacht voor de informatievoorziening aan de raad en de invulling van de eigen rol. In §5.2. volgt een analyse en we ronden af met een toetsing op de normen in §5.3.

1.6. Begrippenlijst

Deze begrippenlijst geeft uitleg over de veelgebruikte termen rondom de energietransitie.

Aardgasvrij	Een andere energiebron voor opwekking van elektriciteit en warmte in plaats van aardgas. De term wordt meestal gebruikt om aan te geven dat in een woning of wijk geen aardgasaansluitingen (meer) zijn.
Broeikasgassen	Bij de opwekking van energie komen broeikasgassen vrij (uitstoot/emissie) door verbranding van fossiele brandstoffen. Bij energie is dat voornamelijk CO_2. Er zijn andere broeikasgassen (methaan, lachgas) die vrijkomen bij andere bronnen, zoals landbouw.
Biomassa	Biomassa verwijst naar alle planten en dieren op aarde (zowel dood als levend). Biomassa is een belangrijke bron voor het opwekken van groene stroom of duurzame warmte. Wanneer we het hebben over energie uit biomassa, dan bedoelen we dus energie uit planten(resten) en dieren(resten).
CO_2-neutraal	Uitstoot bij de opwekking van energie wordt gecompenseerd door opname van CO_2 zodat de netto CO_2-emissie nul is.
CO_2-uitstoot	CO_2-uitstoot is het vrijkomen van koolstofdioxide CO_2 in de lucht. Mensen en dieren stoten CO_2 uit. In het verleden werd deze uitstoot gecompenseerd door de opname van dezelfde hoeveelheid CO_2 door bomen en planten. De afgelopen 150 jaar is de uitstoot van CO_2 echter sterk gestegen. Onder

	andere omdat wij fossiele brandstoffen (zoals aardgas) zijn gaan verbranden voor industrie en vervoer.
Energieneutraal	Een begrip dat te maken heeft met de opwekking en het gebruik van energie in een bepaald gebouw of bepaald gebied. Als er evenveel energie wordt opgewekt als gebruikt, is het gebied of gebouw energieneutraal.
Energiebesparingsplicht	De plicht voor bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder uit te voeren. Deze plicht is vastgelegd in het Activiteitenbesluit milieubeheer.
Energiecoöperatie	Een groep bewoners die samen duurzame energie opwekken, energie besparen en stappen zetten om de wijk te verduurzamen.
Energietransitie	De vier gemeenten hanteren een eigen definitie van en focus op de energietransitie. De gehanteerde definities zijn weergegeven in paragraaf 2.2. en zijn nader beschreven in de gemeentelijke nota's.
Hernieuwbare energie	Energie opgewekt met behulp van hernieuwbare, niet-fossiele energiebronnen. De meest voorkomende bronnen in dit rapport zijn windenergie, zonne-energie, biomassa, biogas.
Klimaatakkoord	Het is een overeenkomst tussen veel organisaties en bedrijven in Nederland om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Daarmee wordt de opwarming van de aarde beperkt. Het belangrijkste doel is om de CO_2-uitstoot in 2030 met 49% te verminderen ten opzichte van 1990. In 2050 moet de uitstoot van broeikasgassen met 95% afgenomen zijn.
Klimaatneutraal	Proces van energieopwekking waarbij geen klimaatverandering optreedt door (netto) emissie van broeikasgassen.
Nationaal Isolatie Programma	Het doel van het Nationaal Isolatieprogramma is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot en met 2030. De nadruk ligt daarbij op de 1,5 miljoen slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G).
Netcapaciteit	Hoeveel elektriciteit er door een net getransporteerd kan worden.
PJ	Petajoule is een eenheid van energie. 1 petajoule, is voldoende om ongeveer 15.000 huishoudens een jaar lang van energie te voorzien.
Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)	In het Programma Aardgasvrije Wijken doen 66 gemeenten mee met de proeftuinen voor aardgasvrije wijken. Zij krijgen een bijdrage van de Rijksoverheid om te starten met en gezamenlijk te leren van het aardgasvrij maken van een wijk.
Regionale Energiestrategie (RES)	Er zijn 30 Regionale Energiestrategieën in Nederland; 30 regio's waarin gemeenten, provincies, netbeheerders, waterschappen, bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties samenwerken aan het opwekken van duurzame energie.
Revolverend fonds	Bij een revolverend fonds wordt geld beschikbaar gesteld voor investeringen met een langere terugverdientijd. De aflossingen van verstrekte leningen vloeien terug in de kas van het fonds, soms inclusief rente. Het fonds vult zichzelf dus weer aan tot (bijna) volledige sterkte.
Transitievisie Warmte (TVW)	Een visiedocument die elke gemeente moet opstellen voor eind 2021. Hierin staat per wijk een tijdspad en plan beschreven voor een duurzame oplossing voor de warmtevraag.
TWh	Terawattuur: 1.000.000.000.000 wattuur (tera is miljoen keer miljoen), eenheid van energie.
GWh	Gigawattuur: 1.000.000.000 wattuur (giga is een miljard), eenheid van energie.
Warmtenet	Een netwerk van leidingen onder de grond waar warm water doorheen stroomt. Het warme water verwarmt huizen en andere gebouwen.
Warmtetransitie	De overgang van aardgas naar andere verwarmingsmethoden voor gebouwen. Dit betekent in Nederland dat de warmtevoorziening in zo'n zeven miljoen huishoudens moet worden aangepast.

2. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen

2.1. Hoofdconclusie

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

> Wat is de voortgang van de energietransitie in de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch, Oss en Tilburg, welke sturings- en controlemogelijkheden hebben de verschillende gemeenteraden hiervoor ingezet en hoe effectief zijn deze, en wat kan men in dit opzicht van elkaar leren?

De hoofconclusie van het onderzoek is:
Er is vooruitgang te zien, maar niet voor alle doelen van de energietransitie en niet in de snelheid die was beoogd. Of alle doelen in 2030 gerealiseerd gaan worden, is daarom niet zeker. De opwek van duurzame energie komt op gang, maar de realisatie gaat nog gepaard met de nodige onzekerheden. Ook moeten pijplijnprojecten nog worden gerealiseerd en restopgaven worden ingevuld/gerealiseerd met concrete projecten om de doelen richting 2030 te halen. Wat betreft energiebesparing ontbreekt het aan de actuele cijfers om als raden de voortgang te kunnen controleren. De warmtetransitie komt moeizaam van de grond, onder andere omdat daarvoor aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden door inwoners en bedrijven. De doelen voor het aardgasvrij maken van woningen lijken te hoog gegrepen. Met de huidige beleidskaders en informatievoorziening kunnen de raden hun kaderstellende en controlerende rollen niet goed vervullen.

In de hiernavolgende paragrafen geven we eerst de kerngegevens weer van Breda, 's-Hertogenbosch, Oss en Tilburg zoals die in de afzonderlijke factsheets zijn opgenomen in de gemeentelijke nota's. Vervolgens formuleren we de deelconclusies ten aanzien van de voortgang en de kaderstellende en controlerende rol van de raden. Daarna komen tot we tot de algemene aanbevelingen die gelden voor alle vier de gemeenten.

In de gemeentelijke nota's worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd die gelden voor die specifieke gemeente Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag wat de gemeenten van elkaar kunnen leren. Omdat de beantwoording van dit deel van de hoofdvraag per gemeente verschilt, wordt dit beantwoord in de gemeentelijke nota's.

2.2. Schematische overzichten voortgang energietransitie

	Definitie energietransitie
Breda	Breda vat onder energietransitie het nemen van energiebesparende maatregelen en het opwekken van energie via natuurlijke bronnen.[1]
's-Hertogenbosch	's-Hertogenbosch ziet de energietransitie als de overgang van fossiele energie naar hernieuwbare energie waarmee zij een bijdrage levert aan het zoveel mogelijk voorkomen van klimaatverandering.[2]
Oss	Voor Oss omvat de energietransitie het vergroten van een tijdig aanbod van duurzame energie, het verminderen van energiegebruik door besparing en het aardgasvrij maken van bestaande woningen.[3]
Tilburg	Tilburg omvat de energietransitie in het verminderen van energiegebruik en het opwekken van energie en warmte, met als doel om bij te dragen aan een vermindering van de CO_2-uitstoot.[4] Binnen de REKS-regio Hart van Brabant worden ook aanpassingen als gevolg van klimaatverandering (klimaatadaptatie) gezien als onderdeel van de opgave.[5]

Breda	RES-doelen	Gemeentelijke doelen	Realisatie	Pijplijn	Prognose buiten pijplijn	Restopgave
Opwek	280 GWh (0,28 TWh)	280 GWh[6] (0,28 TWh)	143 GWh (0,143 TWh)	46 GWh (0,046 TWh)	43 GWh (0,043 TWh)	64 GWh (0,064 TWh)
Besparing	Geen RES-doel	50% energie-besparing tot 2044 (ten opzichte van 2008)	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk
Warmte	15% warmte-besparing tot 2030	4.000-6.000 woningen aardgasvrij; 2.500 woningen geen aardgas meer voor koken en verwarmen; 11.000 woningen aardgasvrij-ready	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

's-Hertogenbosch	RES-doelen	Gemeentelijke doelen	Realisatie	Pijplijn	Prognose buiten pijplijn	Restopgave
Opwek	0,35 TWh (gemeente aandeel)	0,35 TWh	0,089 TWh	0,341 TWh	-	-
Besparing	11% energie-besparing tot 2030	11% energie-besparing tot 2030	6% elektriciteit bespaard	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

[1] Coalitieakkoord 2022-2026.

[2] Bestuursakkoord 2022-2026.

[3] Coalitieakkoord 2022-2026.

[4] Online magazine 'hoe staan we ervoor'.

[5] REKS Hart van Brabant 1.0.

[6] Het gemeentelijke doel vanuit de RES West-Brabant is in totaal 280 GWh. De plancapaciteit van Breda is iets hoger, namelijk 295 GWh.

Warmte	0,83 TWh opwek duurzame warmte (regio)	13% gebouwde omgeving aard-gasvrij voor 2030	6% warmte bespaard	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

Oss	RES-doelen	Gemeentelijke doelen	Realisatie	Pijplijn	Prognose buiten pijplijn	Restopgave
Opwek	0,28 TWh (gemeente aandeel)	0,28 TWh	0,041 TWh	0,239 TWh	-	-
Besparing	11% energie-besparing tot 2030	11% energie-besparing tot 2030	5% elektriciteit bespaard	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk
Warmte	0,83TWh opwek duurzame warmte (regio)	7.500 woningen aardgasvrij voor 2030	5% warmte bespaard	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

Tilburg	REKS-doelen	Gemeentelijke doelen	Realisatie	Pijplijn	Prognose buiten pijplijn	Restopgave
Opwek	Geen gemeentelijke opgave	2% opwek per jaar = Opwek in 2030: 3133 TJ (0,87 TWh)	877 TJ (0,243 TWh)	1159 TJ (0,322 TWh)	-	1097 TJ (0,305 TWh)
Besparing[7]	20% besparing van energie	2% besparing per jaar = Verbruik in 2030: 8971 TJ (2,492 TWh)	11048 TJ (huidig verbruik; 3,069 TWh)	945 TJ (verwachte besparing; 0,263 TWh)	-	1132 TJ (nog te besparen; 0,314 TWh)
Warmte	15% warmtebesparing tot 2030	81.000 woningen en 15.000 gebouwen aardgasvrij	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

2.3. Deelconclusies: voortgang van de energietransitie

Als het gaat over de voortgang van de energietransitie zijn verschillen te zien binnen de transitie. Daarom gaan we per hoofdcomponent van de transitie – duurzame opwek, energiebesparing en warmtetransitie – in op de voortgang.

<u>Duurzame opwek</u>

De eerste resultaten van duurzame opwek zijn zichtbaar, maar gemeenten kunnen niet achterover leunen. Breda en Tilburg hebben nog een restopgave die moet worden gerealiseerd. Voor alle gemeenten geldt dat veel projecten nog in de pijplijn zitten en dus nog moeten worden gerealiseerd. Daarnaast lopen alle gemeenten het risico van netcongestie waardoor opwek vertraging kan oplopen. Ook beschikbaarheid van capaciteit en expertise, in de markt en bij de overheid, vormt een risico. Om de opwekdoelstellingen richting 2030 te halen, moet de informatievoorziening richting de raden voldoende tijdig en inzichtelijk zijn. Daarbij

[7] Cijfers op basis van energiegebruik

moet afgesproken zijn dat als de doelstellingen in gevaar komen, er voorstellen aan de raad worden voorgelegd voor aanvullende acties.

Het gaat om doelstellingen afgesproken in regionaal verband (RES) en op lokaal niveau (gemeentelijk). Voor drie gemeenten (Breda, 's-Hertogenbosch, Oss) geldt dat de RES-doelstellingen en de gemeentelijke doelstellingen goed op elkaar aansluiten en de regionale doelstellingen concreet zijn vertaald in wat elke gemeente moet realiseren wat betreft opwek. De gemeente Tilburg laat een ander beeld zien. In die regio is een regionale doelstelling geformuleerd. Deze is echter niet vertaald naar een opgave per gemeente. Wel is gemeentelijk een doelstelling geformuleerd – 2% meer energie per jaar opwekken (elektriciteit en warmte) – maar deze sluit niet aan op de RES-doelstelling. Voor de realisatie van de opwek is Hart van Brabant in sterke mate afhankelijk van de oprichting van het regionaal ontwikkelbedrijf dat projecten voor de regio moet gaan uitvoeren. De oprichting is pas recent gerealiseerd waardoor de realisatie nog goed van de grond moet komen.

Het is de vraag wat een goede aanpak is. Afspraken maken op regionaal niveau, die vertalen naar gemeentelijke doelen die lokaal worden uitgevoerd. Of afspraken maken op regionaal niveau en die gezamenlijk op regionaal niveau uitvoeren. Een voordeel van de eerste variant is dat dan duidelijk is waarop elke gemeente aan te spreken is. Een nadeel van deze variant is dat gezamenlijke initiatieven die de gemeentegrenzen overschrijden, moeilijker kunnen worden opgezet en uitgevoerd. Een regionale uitvoeringsorganisatie ontbreekt dan. Ook kunnen er verschillen ontstaan in uitgangspunten die worden gehanteerd door gemeenten, die moeilijk aan inwoners zijn uit te leggen, zoals is te zien bij het project Duurzame Polder in Oss en 's-Hertogenbosch. Een voordeel van de tweede variant is dat je gezamenlijk een uitvoeringsorganisatie bouwt waarbij het makkelijker is om capaciteit en expertise te organiseren en waarbij over gemeentegrenzen heen projecten kunnen worden opgezet en uitgevoerd. Een nadeel van deze variant is dat het lang duurt voordat een dergelijke uitvoeringsorganisatie is opgezet en functioneert. En ook dat niet duidelijk is waarop elke gemeente aanspreekbaar is wat de invulling van de controlerende rol van de raad bemoeilijkt.
Er is geen blauwdruk die toepasbaar is op alle RES-regio's. Daarvoor verschillen de regio's te veel van elkaar, bijvoorbeeld wat betreft de ruimte die er is voor grootschalige opwek. Wat wel van belang is, is dat de raad expliciet met het college afweegt of de opwekdoelen door de gemeenten afzonderlijk kunnen worden gerealiseerd of dat regionaal samen projecten opzetten en uitvoeren een grotere bijdrage levert aan de realisatie van de energietransitie. Zeker voor de periode na 2030 voorzien wij dat regionale samenwerking in de uitvoering in steeds meer regio's noodzakelijk zal zijn om de doelen te halen.

Voor alle vier de gemeenten geldt dat zij dezelfde risico's zien die de realisatie van de doelstellingen negatief kunnen beïnvloeden. Dat betreft 1) de beschikbaarheid van capaciteit en expertise bij zowel overheden als marktpartijen (bijvoorbeeld installateurs en productiecapaciteit) en 2) netcongestie, dus beperkingen in de netcapaciteit om alle elektriciteit te transporteren. Over beide risico's worden de raden geïnformeerd. De gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden ten aanzien van netcongestie zijn beperkt. We zien dat gemeenten vooral een-op-een gesprekken hebben met de netbeheerder en horen nog weinig over gestructureerde interbestuurlijke afstemming tussen gemeenten-regio's-provincies-Rijk[8]. We weten dat hieraan in VNG- en IPO-verband wordt gewerkt. Als het gaat om capaciteit en expertise aan de overhedenkant, geven Breda en 's-Hertogenbosch aan dat zij al zijn gaan werven voordat rijksmiddelen voor de transitie beschikbaar kwamen. Dit zorgt ervoor dat zij minder knelpunten op dit vlak ervaren. In het algemeen zien we wel dat gemeenten elkaar opzoeken en kijken hoe ze elkaar in de regio kunnen helpen. Nog niet zichtbaar is dat in de regio's echt samen wordt gewerkt aan het structureel oplossen van knelpunten

[8] In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat in Oss en 's-Hertogenbosch de regionale netbeheerder permanent lid is van de Stuurgroep RES NOB en dat ook TenneT regelmatig aanwezig is. In het project Duurzame Polder vindt structureel overleg plaats en ook werkt de regio samen in een provinciale Taskforce Netcongestie.

in capaciteit en expertise. Wat dat betreft kan het regionaal ontwikkelbedrijf in de toekomst in Hart van Brabant soelaas gaan bieden, omdat deze voor de deelnemende gemeenten projecten en initiatieven gaat ontplooien.

Voor alle gemeenten geldt dat de energietransitie, ook wat betreft opwek, na 2030 nog niet klaar is. Alleen in Tilburg zijn de doelen vastgesteld voor de periode tot 2045. In de andere gemeenten wordt al wel verwezen naar de periode na 2030, maar niet systematisch en met de raden wordt hier nog beperkt over gesproken. Dit is wel van belang, omdat nu al kan en moet worden geanticipeerd op de verdere toekomst. Bijvoorbeeld door de benutting van gebieden voor grootschalige opwek nu niet te baseren op wat nodig is richting 2030, maar op wat nodig is in 2050.

Energiebesparing

Alleen in Tilburg is op dit moment – door te kijken naar energiegebruik – zicht op besparing. In de andere gemeenten wordt besparing niet gemonitord en is niet bekend wat tot nu toe is gerealiseerd. Noch wat de prognose van de te verwachten besparing is. Bij alle gemeenten ligt nog een te realiseren restopgave. De invloed die gemeenten kunnen uitoefenen op besparing is indirect en daarmee beperkt.

Of met de gerealiseerde besparing de doelstellingen richting 2030 worden gerealiseerd, is sterk de vraag. Hiervoor zijn gemeenten afhankelijk van de inzet van woning- en pandeigenaren. Vooral wordt ingezet op communiceren, faciliteren en stimuleren, maar deze beïnvloedingsmogelijkheden blijven indirect. Ook worden, bijvoorbeeld met corporaties, afspraken gemaakt over de isolatie van hun woningen. De stijgende energiekosten van de afgelopen periode geven een impuls aan besparing. Of en in welke mate dit zich doorzet de komende jaren, is nog niet zeker. In dit kader wordt in gesprekken ook wel gerefereerd aan betaalbaarheid en energiearmoede. Dit krijgt in de regio's steeds meer aandacht waarbij gemeenten afzonderlijk kijken hoe ze daar lokaal mee omgaan.

Warmtetransitie

De warmtetransitie komt moeilijk van de grond. De impact van deze transitie op inwoners en hun woningen is groot. Het vergt veel tijd en inzet om hun medewerking te verkrijgen. De warmtetransitie is een proces van de lange adem. Met de huidige informatievoorziening kunnen de raden niet zien in welke mate het lukt om de vastgestelde doelen te realiseren. Zowel voor wat betreft realiteitswaarde van de doelen als het zicht op de voortgang zijn verbeteringen noodzakelijk.

De voortgang wat betreft warmte gaat het moeilijkst. Nog los van het niet beschikbaar zijn van realisatiegegevens, vergt de warmtetransitie veel van de woningeigenaren. Het realiseren van de aardgasvrij doelstellingen is complex en vergt van hen aanzienlijke investeringen. Voor de realisatie van deze doelstelling is de gemeente zeer sterk afhankelijk van woning- en pandeigenaren. Alle gemeenten zoeken met een wijkgerichte aanpak naar mogelijkheden en uitvoeringsplannen. De warmtetransitie zal waarschijnlijk een langere adem vergen dan werd voorzien bij het opstellen van de RES. De mogelijkheden per gemeente verschillen. Breda en Tilburg beschikken op dit moment al over een omvangrijke infrastructuur doordat de warmte wordt geleverd door de Amercentrale aan het warmtenet. De Amercentrale gaat met deze levering stoppen waardoor een nieuwe bron moet of nieuwe bronnen moeten worden gevonden. Het behouden van gasvrije warmte is voor hen een grote kans voor het realiseren van de warmtetransitie. Echter, wel een waaraan grote risico's hangen als er niet tijdig een alternatief wordt gevonden.

2.4. Deelconclusies: kaderstellende en controlerende rol van de raad

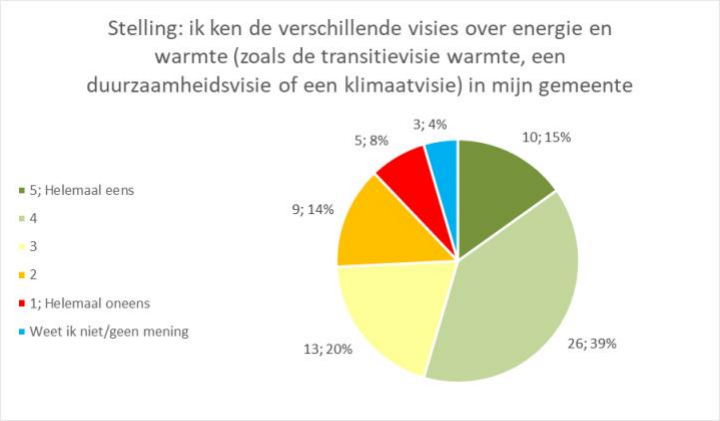
Om als raad de kaderstellende en controlerende rollen te kunnen vervullen, zijn twee aspecten van belang: sturen met duidelijke beleidskaders en concrete doelen én informatie over de uitvoering zodat tussentijds kan

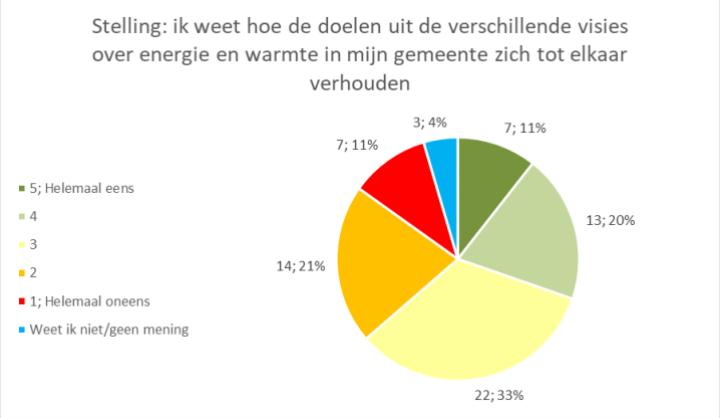
worden bijgestuurd. Met de huidige beleidskaders en informatievoorziening kunnen de raden hun kaderstellende en controlerende rollen niet optimaal vervullen. Overzicht en inzicht in de beleidskaders is beperkt. Met de informatievoorziening kunnen de raden niet voor de gehele energietransitie zien of het lukt om de doelen te realiseren. Laat staan dat ze weten waarop ze wel en niet kunnen bijsturen.

Beleidskaders

Over het algemeen zijn de doelstellingen voor de energietransitie duidelijk en concreet benoemd. Ook sluiten de gemeentelijke doelstellingen – met uitzondering van Tilburg – goed aan op de RES-doelstellingen. Tegelijkertijd zijn er meerdere beleidskaders, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid (wel of niet voor de RES vastgesteld), klimaatneutraliteit, CO_2-besparing en warmte. Hierdoor is het voor raadsleden moeilijk om een goed overzicht te krijgen van en zicht te houden op de verschillende doelstellingen. Dat geldt zeker voor het koppelen van budget aan inhoud. Een duidelijk meerjarig financieel inzicht wordt gemist.

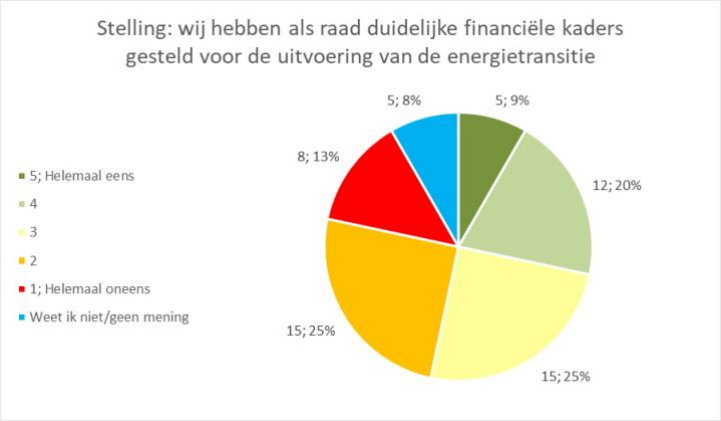
Zo geeft 54% van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld aan dat ze de verschillende visies kennen. Slechts 31% geeft aan dat ze weten hoe de doelen van de verschillende visies zich tot elkaar verhouden.





Een ander aspect in de kaderstelling betreft het koppelen van budget aan inhoud. Daarmee bedoelen we het duidelijk bepalen van de meerjarige budgetten voor de energietransitie. Zeker omdat de transitie lang loopt, is het van belang om als raad duidelijke financiële kaders mee te geven. Uit de documenten blijkt dat deze kaderstelling er wel is, maar

de enquêteresultaten laten zien dat deze voor raadsleden moeilijk te begrijpen is: slechts 29% geeft aan dat de raad duidelijke financiële kaders heeft vastgesteld voor de uitvoering van de energietransitie.

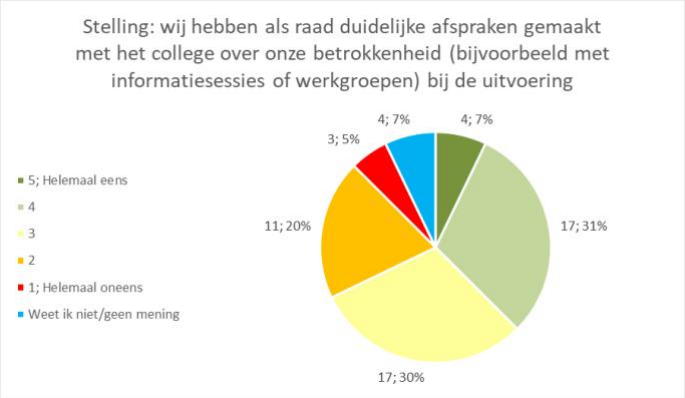


Hiermee hangt samen dat concreet is gemaakt wat richting 2030 moet worden behaald, maar dat zelden concrete tussentijdse mijlpalen zijn benoemd. Tussentijdse mijlpalen maken inzichtelijk wat je wanneer tegen welke kosten als tussentijdse resultaten wilt bereiken in aanloop naar 2030. Dat benoemen (en inzichtelijk maken), maakt het voor de raden mogelijk om tussentijds zo nodig bij te sturen. We moeten in dit kader wel opmerken dat gemeenten nu bezig zijn met de ontwikkeling van de RES 2.0. Dit zorgt voor een natuurlijk tussentijds moment om de koers te beoordelen en zo nodig bij te stellen.

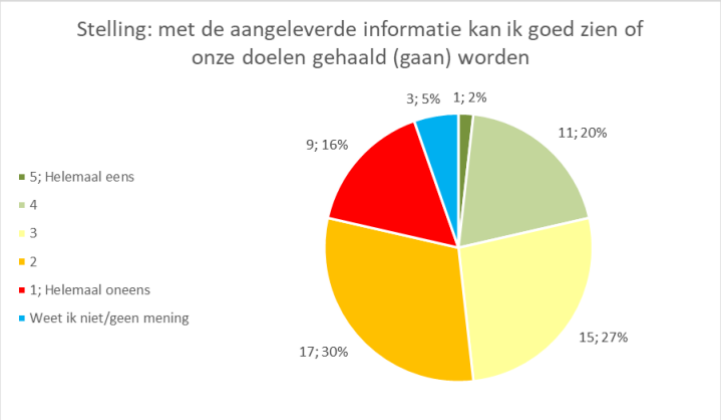
Informatievoorziening

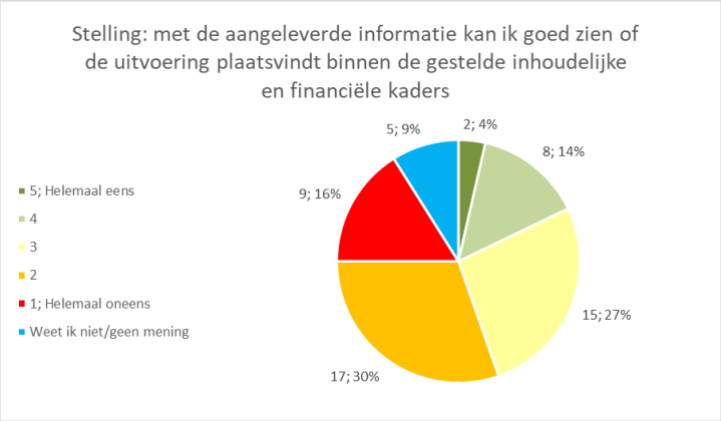
De informatievoorziening voor de raden is over het algemeen nog niet op orde. We zien dat aan het begin van de energietransitie beperkt door de raden met de colleges is gesproken over de vraag hoe de raden bij zo'n langlopende transitie betrokken en geïnformeerd moeten of willen worden. Daarnaast ontbreekt de informatie om voor alle doelen van de energietransitie de voortgang goed te kunnen volgen.

Raadsleden geven dit zelf ook aan in de enquête. 38% geeft aan duidelijke afspraken gemaakt te hebben over de betrokkenheid. Over de afspraken over de informatievoorziening is de respons positiever (41%).



Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de informatievoorziening. Dat gebeurt bijvoorbeeld met behulp van een klimaatbegroting, een monitor, een duurzaamheidsverslag, de P&C-documenten en raadsinformatiebrieven. In een enkele gemeente wordt gewerkt of gaat gewerkt worden met een raadswerkgroep. Naast deze gemeentelijke informatievoorziening, ontvangen raadsleden ook informatie vanuit de regio over de ontwikkeling en uitvoering van de RES. Het totaal aan informatie die de raadsleden ontvangt, maakt het op dit moment moeilijk om overzicht te krijgen op de voortgang. Dit blijkt ook uit de enquête. Slechts 22% van de deelnemende raadsleden geeft aan met de aangeleverde informatie goed te kunnen zien of de doelen gehaald (gaan) worden. En maar 18% geeft aan met de aangeleverde informatie goed te kunnen zien of de uitvoering binnen de inhoudelijke en financiële kaders plaatsvindt.





2.5. Algemene aanbevelingen

In de gemeentelijke nota's geven we aanbevelingen specifiek voor de desbetreffende gemeente en schetsen we 'good practices' waardoor gemeenten van elkaar kunnen leren. Natuurlijk is alles contextafhankelijk, maar op deze manier willen we handvatten bieden die bijdragen aan het versterken van het lerend vermogen in het werken aan de energietransitie.

Overkoepelend hebben we de volgende aanbevelingen die voor alle gemeenten gelden.

1. **Geef het college de opdracht om voor de behandeling van de kadernota/voorjaarsnota/perspectiefnota 2025 de hoofdlijnen van de diverse lokale en regionale beleidsnota's alsook de stand van zaken van de uitvoering in een overzichtelijke factsheet te verwerken.**
   Een dergelijk overzicht geeft in één oogopslag inzicht in de regionale en lokale doelen, op hoofdlijnen de budgetten die daarvoor ter beschikking zijn gesteld, de actuele stand van zaken van de doelrealisatie en op welke aspecten bijsturing nodig is. Natuurlijk is de transitie complexer dan in zo'n overzicht weergegeven kan worden. Het biedt raadsleden wel de mogelijkheden om op hoofdlijnen – en aansluitend op hun kaderstellende rol – beter zicht te krijgen op de energietransitie en de voortgang op hoofdlijnen te kunnen controleren. Op basis daarvan kan nader in gesprek worden gegaan, en kunnen specifiekere vragen over onderliggende risico's, knelpunten en bijsturingsmogelijkheden beter worden beantwoord.

2. **Verzoek het college om in raadsinformatie en -besluiten voor zowel kaderstelling als controle een duidelijk onderscheid te maken tussen de drie onderdelen (opwek, besparing, warmte) van de energietransitie.**
   In de praktijk is nu al te zien dat deze drie onderdelen met elkaar te maken hebben, maar er zijn zeker ook verschillen:
   - In de mate waarin gemeenten direct kunnen sturen: bij opwek directer dan bij besparing en warmte bijvoorbeeld.
   - In doorlooptijden en stip aan de horizon: het realiseren van opwekprojecten kost sowieso al veel tijd. Het realiseren van de warmtetransitie zal waarschijnlijk nog meer tijd vergen.
   - De betrokkenheid van inwoners verschilt. Bij opwek, zeker bij grote opwekprojecten zijn inwoners vaak omwonenden die participeren. Bij warmtetransitie zijn het de inwoners die primair moeten investeren en beslissen.

   Wij adviseren om met het college te bespreken of in de kaderstelling en controle van de energietransitie explicieter onderscheid kan worden gemaakt naar de onderdelen van de energietransitie. Bespreek daarbij ook de betrokkenheid van de raad bij deze langlopende transitie tot 2050. Voldoet de huidige werkwijze? Kunnen nieuwe overlegvormen, bijvoorbeeld een raadswerkgroep die nauwer en frequenter wordt betrokken, een bijdrage leveren?

3. **Geef het college de opdracht om in 2024 met het oog op 2030 in beeld te brengen:**
   - **Hoe 'hard' de pijplijn is (en eventueel daarbuiten de te verwachten realisatie)**
   - **Hoe een eventuele restopgave met concrete plannen ingevuld is of gaat worden en welke tussentijdse mijlpalen daarvoor worden gevolgd**
   - **Wat nodig is om zowel pijplijn als restopgave te realiseren.**

   Bespreek op basis hiervan met het college of het te verwachten is dat de doelen in 2030 gerealiseerd gaan worden of dat bijsturing nodig is.
   Hiervoor moeten de belangrijkste risico's worden meegenomen waarbij voor de raden inzichtelijk moet zijn welke invloed de gemeenten kunnen uitoefenen in het kader van risicobeheersing. Het is in onze ogen relevant te overwegen de interbestuurlijke afstemming tussen gemeenten, regio's, provincie, Rijk en netbeheerders met betrekking tot netcongestie te versterken en structureren. Colleges staan hiervoor primair aan de lat.

4. **Vraag het college om in 2024 een richtinggevende visie op energietransformatie voor 2030-2050 voor te bereiden en bespreek deze.**

Bespreek of in nu lopende of te starten projecten en initiatieven kan worden geanticipeerd op de periode richting 2050. Breng daarvoor met houtskoolschetsen varianten in beeld wat mogelijkerwijs nodig gaat zijn. Weeg daarbij als raad met het college expliciet af of, in welke mate en in welke vorm regionale projecten gezamenlijk moeten worden opgepakt. Borg dit bijvoorbeeld in de RES 2.0. Tilburg heeft hierover al een keuze gemaakt door met andere regiogemeenten een regionaal ontwikkelbedrijf op te zetten. Deze keuze kan op termijn haar vruchten afwerpen. Voor de korte en middellange termijn moet wel worden gezorgd voor voldoende realisatiekracht. Aansluitend, borg dat aan de start van een nieuwe bestuursperiode expliciet wordt afgewogen of deze meerjarenvisie herijkt dient te worden.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.