

Rekenkamer



Startnotitie onderzoek

“Inzicht in de energietransitie binnen de BEL-gemeenten”

Rekenkamer BEL

18 april 2019

Onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek:

- Bert Tieben
- Menno van Benthem

1 Inleiding

1.1 Belang en doel van het onderzoek

De energietransitie is een actueel en veelomvattend onderwerp voor elke gemeente. Dit geldt zowel voor de uitvoering van het beleid door het college als voor de controle op het beleid door de gemeenteraad. Het realiseren van de energietransitie gaat gepaard met ambitieuze doelstellingen, die bereikt moeten worden met innovatief en complex beleid waarvan de gevolgen moeilijk te overzien zijn.

De taak die gemeenteraden op het vlak van de energietransitie hebben, is om duidelijke kaders te stellen en ervoor te zorgen dat ze voldoende inzicht hebben in het beleid en de uitvoering daarvan om hun controlerende taak goed uit te kunnen voeren. De rekenkamer wil hieraan een bijdrage leveren door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de BEL-gemeenten op het gebied van de energietransitie.

Het doel van dit onderzoek is dan ook tweeledig. Enerzijds is het doel om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de gemeenten gevoerde beleid op het gebied van de energietransitie. Anderzijds is het doel om de gemeenteraden te ondersteunen bij hun controlerende taak, door hen te voorzien van de juiste kennis en instrumenten om het beleid de komende jaren te kunnen controleren en bij te sturen waar nodig.

1.2 Onderzoeksvragen

Gegeven de bovengenoemde doelstellingen stelt de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe effectief is het energietransitiebeleid van de BEL-gemeenten voor wat betreft:
 - a. het halen van doelstellingen?
 - b. de mate waarin verschillende maatschappelijke geledingen - zoals inwoners, bedrijven, gemeente - verzekerd zijn van toegang tot betaalbare, betrouwbare, duurzame en moderne energie?
 - c. de mate waarin verschillende maatschappelijke geledingen - zoals inwoners, bedrijven, gemeente - (kunnen) bijdragen aan de CO₂-reductie?
2. Hoe doelmatig is het energietransitiebeleid van de BEL-gemeenten voor wat betreft inzet van mensen, middelen en gebruikte instrumenten?
3. Welke risico's signaleren de gemeenten voor het welslagen van de transitie (denk bijvoorbeeld aan externe factoren, draagvlak bij inwoners en bedrijven, dichtdraaien gaskraan)?
4. Welke maatregelen treffen de gemeenten om tegen te gaan dat de risico's zich voordoen en houden ze hierbij ook rekening met de nu bekende risico's vanwege de klimaatverandering?
5. Wordt de raad van elke gemeente voldoende geïnformeerd om te kunnen controleren of de sturing aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de energietransitie toereikend is?

6. Tot welke conclusies en aanbevelingen leiden de antwoorden op bovenstaande vragen?

1.3 Normenkader

Het opstellen van een normenkader is een vast onderdeel van rekenkameronderzoek. Het normenkader beschrijft de normen waaraan de gemeente zich op een bepaald beleidsterrein of beheersonderwerp dient te houden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijke verplichtingen, verplichtingen die voortkomen uit (eigen) beleidskaders en uit 'goed gebruik' in Nederland. Daarnaast wordt in het normenkader aangegeven hoe de normen binnen het onderzoek leiden tot een gefundeerd eindoordeel.

Soms is het mogelijk om dit normenkader al bij aanvang van het onderzoek op te stellen. Bij het huidige onderzoek is dit echter niet het geval. Dit komt voornamelijk doordat een belangrijk deel van het onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van wetten en overige beleidskaders op het gebied van de energietransitie. De inhoud van het normenkader zal daarom pas gedurende het onderzoek vorm krijgen.

2 Plan van aanpak

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden in vier stappen, met behulp van vier verschillende onderzoeksmethoden. De inzet van de onderzoeksmethoden is afhankelijk van de onderzoeksstap. De verdeling van de methodes over de onderzoeksstappen is weergegeven in onderstaande tabel.

	Studie beleidsdocumenten	Interviews*	Literatuurstudie	Analyse
1. Beleidsbeschrijving	X	X		
2. Beleidsonderbouwing			X	X
3. Beleidsrealisatie	X	X		X
4. Beleidsmonitoring	X			X

* = SEO maakt van elk interview een verslag, dat ter accordering wordt voorgelegd aan de geïnterviewde.

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst. Hierin biedt de rekenkamer de startnotitie aan aan de bestuurlijke portefeuillehouders en het directielid met duurzaamheid in de portefeuille, in aanwezigheid van de betrokkenen ambtenaren van de gemeenten, zoals beleidsmedewerkers. De bijeenkomst biedt de mogelijkheid om het onderzoek kort toe te lichten en vragen te beantwoorden.

Na de startbijeenkomst is er een kort vervolgesprek met de betrokken ambtenaren om af te stemmen welke beleidsdocumenten nodig zijn voor het onderzoek. Daarnaast zal worden besproken welke functionarissen geïnterviewd moeten worden en met welke functionarissen verder contact opgenomen moet worden.

Stap 1: beleidsbeschrijving

In deze stap worden achtereenvolgens beschreven:

- de *doelen* van het beleid;
- de *indicatoren* waarmee de doelen kunnen worden gemeten;
- de *maatregelen* die genomen of gepland zijn om de doelen te bereiken.

De beschrijving vindt plaats op basis van beleidsdocumenten en interviews met beleidsverantwoordelijken.

Bijzondere aandacht hierbij krijgt de operationalisering van de effectiviteitsdoelen. Voor het halen van doelstellingen op het gebied van de energietransitie is dit relatief eenvoudig. Dit valt immers binnen de standaarddefinitie van effectiviteit. Voor de andere effectiviteitsdoelstellingen ligt dit ingewikkelder. Hoe garanderen gemeenten de toegang tot energie en een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten van het energietransitiebeleid? Over dit vraagstuk is relatief weinig bekend en hier zal dus meer onderzoek nodig zijn.

Ook het vinden van de juiste indicatoren kan complex blijken. Bestaande indicatoren zijn lang niet altijd geschikt of volledig dekkend. In dat geval zijn er alternatieve en/of aanvullende indicatoren nodig.

De uitkomst van deze onderzoeksstap is een volledige beschrijving van wat elke gemeente wil bereiken, met welke instrumenten elke gemeente dat wil doen en hoe het doelbereik gemeten kan worden.

Stap 2: beleidsonderbouwing

In deze stap wordt gekeken hoe aannemelijk het is dat de doelen bereikt worden met de voorgenomen maatregelen. Dit gebeurt op basis van literatuurstudie en eigen analyse door de onderzoekers.

Hierbij wordt geput uit verschillende kennisbronnen. Ten eerste wordt hierbij gebruik gemaakt van economische theorieën over publieke belangen en de voorwaarden waaronder deze door de overheid behartigd kunnen worden; ten tweede heeft de gedragseconomie het nodige te zeggen over de vorm waarin beleid gegoten kan worden om de effectiviteit te maximaliseren; ten derde wordt gekeken naar ervaringen met vergelijkbaar beleid in andere gemeenten en/of sectoren.

De uitkomst van deze stap is een complete beleidstheorie, die aangeeft op welke aannames het beleid stoelt en hoe realistisch deze aannames zijn.

Stap 3: beleidsrealisatie

In deze stap wordt eerst al het beschikbare cijfermateriaal verzameld met betrekking tot de gerealiseerde effecten van het beleid tot nu toe. Hierbij worden ook de kosten meegenomen, zodat uitspraken gedaan kunnen worden over de doelmatigheid van het beleid. Vervolgens wordt een prognose opgesteld voor het verwachte doelbereik van het beleid in de toekomst. Tot slot wordt een risicoanalyse gemaakt: welke risico's kunnen zich voordoen en welke maatregelen nemen gemeenten om deze te voorkomen of te mitigeren?

De effecten, kosten, prognose en risico's worden bepaald op basis van beleidsdocumenten, interviews met beleidsverantwoordelijken en eigen analyse.

De uitkomst van deze stap is een oordeel over de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid tot nu toe, een prognose van de te verwachten resultaten en een overzicht van de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen.

Stap 4: beleidsmonitoring

In deze stap komt aan de orde welke instrumenten de gemeenteraden nodig hebben om het beleid goed te kunnen monitoren en controleren, en in hoeverre zij op dit moment over deze instrumenten beschikken.

Dit wordt vastgesteld via een combinatie van:

- Eigen analyse, waarin wordt vastgesteld wat de gemeenten nodig hebben;
- Studie van de beschikbare beleidsdocumenten, waarmee wordt vastgesteld waarover de gemeenteraden daadwerkelijk beschikken.

Hierbij wordt ook teruggegrepen op de eerdere onderzoeksstappen, waarin het benodigde materiaal al geïnventariseerd is.

De uitkomst van deze stap is een overzicht van de benodigde en beschikbare sturingsinstrumenten en van eventuele 'gaten', dat wil zeggen sturingsinstrumenten die wel nodig maar niet beschikbaar zijn.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de resultaten uit de vier doorlopen onderzoeksstappen worden tot slot de onderzoeksvragen beantwoord in de vorm van een aantal conclusies en aanbevelingen.

- Het energietransitiebeleid van de BEL-gemeenten wordt beoordeeld op de drie dimensies van effectiviteit (doelstellingen, toegang tot energie en sociale inclusie).
- Op basis van de effectiviteit en de kosten wordt de (verwachte) doelmatigheid van het beleid vastgesteld.
- De risico's die de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid kunnen hinderen worden beoordeeld op hun impact (kans maal effect).
- De mitigerende maatregelen worden beoordeeld op hun effectiviteit en volledigheid.
- De gemeenteraden ontvangen een op maat gemaakt advies waarin wordt aangegeven wat de belangrijkste aandachtspunten zijn m.b.t. het energietransitiebeleid, welke informatie de gemeenteraad nodig heeft om deze voldoende te monitoren en indien nodig bij te sturen.

Op basis van deze bevindingen worden ook aanbevelingen gedaan over mogelijke verbeteringen die de gemeenten kunnen doorvoeren. Dit kan variëren van aanpassingen in het beleid zelf om de effectiviteit te vergroten tot het toevoegen van indicatoren om de beleidsmonitoring te verbeteren.

3 Planning en uitvoering

Vanaf de startbijeenkomst is een doorlooptijd voor de uitvoering van het onderzoek voorzien van drie maanden. De afronding van het gehele proces, inclusief ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor en bespreking van het rapport in de gemeenteraden, vindt plaats in het derde kwartaal.

Het onderzoek wordt in opdracht van de Rekenkamer BEL uitgevoerd door SEO Economisch onderzoek. De onderzoekers zijn:

- Ben Tieben, projectleider
- Menno van Benthem, senior onderzoeker en vervangend projectleider
- Een (later aan te wijzen) junior onderzoeker.