

Oplegger onderzoek energietransitie



Inzicht in de energietransitie binnen de BEL-gemeenten, 31 maart 2020

Inleiding

De Rekenkamer BEL is in april 2019 gestart met het onderzoek naar de stand van zaken in het beleid voor de energietransitie binnen de BEL-gemeenten. De meeste recente beleidsplannen die bij de start van het onderzoek beschikbaar waren als bron om de onderzoeksvragen te beantwoorden, waren voor Eemnes het “Actieplan Eemnes Klimaatneutraal 2030”, dat mede gebaseerd is op de stand van zaken in Eemnes in maart 2019, en voor Blaricum en Laren de uitvoeringsplannen uit 2018 voor de periode 2018-2022.

Begin december 2019 lag er een onderzoeksrapport dat doorgestuurd is voor ambtelijk hoor en wederhoor. In dit ambtelijk hoor en wederhoor, dat de rekenkamer eind januari 2020 ontving, wordt opgemerkt dat Blaricum en Laren eind 2019 ieder een nieuw uitvoeringsplan energietransitie voor 2020 hebben opgesteld, dat inmiddels is vastgesteld door de betreffende colleges en naar de raad is gestuurd. Voor de rekenkamer vormde dit reden om onderzoeksbureau SEO, waaraan het onderzoek was uitbesteed, te vragen een aanvullende notitie op te stellen. We hebben SEO gevraagd wat de recente plannen van Blaricum en Laren betekenen voor de conclusies en aanbevelingen in het rekenkamerrapport. De notitie van SEO is als bijlage aan deze oplegger toegevoegd.

Op de gevolgen van de nieuwe uitvoeringsplannen voor de conclusies gaan we in deze oplegger niet in. Daarvoor verwijzen we naar de aanvullende notitie in de bijlage. Wel geven we een overzicht van alle aanbevelingen uit het onderzoek. De nieuwe uitvoeringsplannen van Blaricum en Laren hebben niet geleid tot aanpassing van de aanbevelingen voor deze gemeenten. De uitvoeringsplannen hebben wel een aantal aanvullende aanbevelingen opgeleverd, die voor beide gemeenten eensluidend zijn. Voor de duidelijkheid geven we in deze oplegger een overzicht van alle aanbevelingen, dus zowel de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport als ook de aanvullende aanbevelingen uit de notitie, die gericht zijn op Blaricum en Laren.

Aanbevelingen energietransitie

De belangrijkste aanbevelingen gelden voor alle drie de gemeenten. De uitvoeringsplannen van Blaricum en Laren voor 2020 hebben geen gevolgen voor deze aanbevelingen, die hieronder geformuleerd staan en zijn gericht aan de colleges van burgemeester en wethouders. Waar nodig is de formulering iets aangepast, om de aanbevelingen zelfstandig leesbaar te maken, zonder verwijzing naar bijvoorbeeld tabellen uit het rapport.

Voor het onderdeel beleidsbeschrijving

- Alle hoofddoelen van de BEL-gemeenten zijn te koppelen aan data uit de Klimaatmonitor. Formuleer ook elk subdoel zodanig dat er een indicator aan te koppelen is. De waarde van de indicator is idealiter met behulp van openbare bronnen, zoals de Klimaatmonitor, te meten of te berekenen.

- Vermeld deze indicator in toekomstige rapportages bij ieder (sub)doel, alsmede de bron waarin de data voor deze indicator te vinden zijn.

Voor het onderdeel onderbouwing van het beleid

- Zorg voor een verdere concretisering van de output.
- Vermeld in beleidsstukken de gehanteerde bronnen altijd volledig. Dit geeft inzicht in de mate van zekerheid die toegeschreven kan worden aan de verschillende schattingen en zorgt voor meer transparantie.
- Besteed extra aandacht aan de onzekerheidsmarges van de gerapporteerde getallen door een bandbreedte rond de gepresenteerde cijfers te geven en zo te voorkomen dat een te positief beeld van de effectiviteit van het beleid ontstaat.
- Monitor de effectiviteit van de thans voorziene maatregelen op het terrein van de productie van hernieuwbare energie goed en evalueer de voortgang van het energietransitiebeleid periodiek.
- Beargumenteer bij elke maatregel waarom hier een rol voor de overheid is weggelegd en waarom het gekozen beleidsinstrument passend is om marktfalen op te lossen. Kijk hierbij ook naar factoren die het gedrag van burgers en bedrijven op het terrein van duurzaamheid in positieve richting kunnen beïnvloeden.

Voor het onderdeel beleidsmonitoring

- Neem een tabel met de optelling van de resultaten van individuele maatregelen tot de gestelde beleidsdoelen op in de voortgangsrapportages (zie bijlage C van het rapport ter illustratie). Op deze manier wordt duidelijk of de (verwachte) realisatie achterloopt op de doelstelling van het beleid. Maak op basis daarvan zichtbaar welke acties nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
- Houd rekening met de vertraagde beschikbaarheid van realisatiegegevens uit de Klimaatmonitor. Deze gegevens komen soms pas na 1,5 à 2 jaar beschikbaar waardoor beleid niet tijdig bijgestuurd kan worden. Gebruik eventueel aanvullende indicatoren op basis van andere databronnen om trendbreuken tijdig te kunnen signaleren. Welke databronnen hiervoor geschikt zijn, zal van geval tot geval moeten worden bekeken.
- Signaleer tijdig de risico's en kansen vanwege de impact van de Regionale Energiestrategie op het energietransitiebeleid van de BEL-gemeenten en onderneem actie als dat nodig blijkt.
- Maak afspraken met het college over de informatievoorziening over concrete projecten.

Naast de hiervoor genoemde aanbevelingen, heeft het onderzoek ook tot een aantal aanbevelingen per gemeente geleid. Deze aanbevelingen, die wederom zijn gericht aan de colleges van burgemeester en wethouders staan hieronder voor elke gemeente apart beschreven, gevolgd door de aanvullende aanbevelingen voor Blaricum en Laren.

Blaricum

- De hoofddoelen en subdoelen A.1 “1,5% energiebesparing in Blaricum per jaar” en C.1 “Aardgasloze wijken - Aardgasloos in 2050” zijn rechtstreeks aan indicatoren in de Klimaatmonitor te koppelen. Vermeld bij de subdoelen A.2 “Alle huurwoningen gemiddeld energielabel B” en C.2 “Alle nieuwbouw gasloos” de betreffende bron.
- Gebruik het format van het overzicht van het gerealiseerde beleid van Eemnes voor de toekomstige beleidsrealisaties.

Eemnes

- Neem in het beleidsplan van Eemnes, net als in Blaricum en Laren, een overzicht op van de begrote middelen voor de uitvoeringskosten van het energiebeleid.

- De hoofddoelen en subdoelen A.3 “75% reductie energiegebruik van bedrijven inclusief zelf opgewekte duurzame energie in 2022”, B.1 “Grootschalige opwekking duurzame energie; tot ca. 30-35 ha. Zonnevelden” en B.2 “Definitief eind aan het verbruik van fossiele brandstof in 2050” zijn rechtstreeks aan indicatoren in de Klimaatmonitor te koppelen. Vermeld bij de subdoelen A.1 “50% van de koopwoningen (bijna) nul op de meter in 2030”, A.2 “Alle huurhuizen gemiddeld nul op de meter in 2027”, B.3 “Zwart afvalwater 100% vergist” en C.1 “Ca. 1.700 woningen van het aardgas af in 2030” de betreffende bron.
- Een andere optie is om de subdoelen aan te passen, zodat zij aansluiten bij data in de Klimaatmonitor. De subdoelen A.1 en A.2 gaan over ‘nul op de meter’ woningen. Dit is een lastig te meten concept, omdat dit over zowel de opwekking van hernieuwbare energie als over de uitstoot van de woningen gaat. Door in de subdoelen onderscheid te maken tussen CO₂-uitstoot of energiegebruik en de opwekking van hernieuwbare energie, kunnen de subdoelen beter worden gemonitord.

Laren

- De hoofddoelen van het beleid zijn rechtstreeks aan indicatoren in de Klimaatmonitor te koppelen. Dit geldt niet voor de subdoelen.
- Vermeld bij alle indicatoren de bron. Als Laren de data voor deze subdoelen zelf bijhoudt, of deze data in een andere (openbare) bron te vinden zijn, is het aan te bevelen om dit bij het subdoel te vermelden.
- Een andere optie is om de subdoelen aan te passen, zodat zij aansluiten bij data in de Klimaatmonitor. Subdoel A.1 luidt een energiebesparing van 1,5% per jaar op maatschappelijk vastgoed. Het is echter niet duidelijk wat precies onder maatschappelijk vastgoed valt en hoe dit kan worden gemonitord. Een optie is om het doel uit te splitsen en te richten op het energiegebruik van commerciële dienstverlening en publieke dienstverlening. Hiervan zijn data beschikbaar in de Klimaatmonitor.
- Vaak wordt ‘energieneutraal’ genoemd in de subdoelen. Dit is echter een lastig te meten concept, omdat de opwekking van hernieuwbare energie door bijvoorbeeld woningen of publieke dienstverlening niet bekend is. Door in de subdoelen onderscheid te maken tussen CO₂-uitstoot of energiegebruik en de opwekking van hernieuwbare energie, kunnen de subdoelen beter worden gemonitord.
- Gebruik het format van het overzicht van het gerealiseerde beleid van Eemnes voor de toekomstige beleidsrealisaties.

Aanvullende aanbevelingen voor Blaricum en Laren

- Als de realisatie niet op koers ligt voor 2022 dienen in de uitvoeringsplannen aanvullende maatregelen opgenomen te worden. De uitvoeringsplannen moeten onderbouwen waarom met het aanvullende beleid de doelstellingen wel haalbaar zijn.
- Acties, plannen en resultaten moeten SMART geformuleerd worden. De te behalen doelstelling moet toetsbaar zijn, en de resultaten moeten zo beschreven zijn dat duidelijk blijkt of de beoogde acties zijn behaald of uitgevoerd.
- Acties moeten betrekking hebben op aanvullend gemeentelijk beleid. Het toetsen of ‘verplicht’ nationaal geformuleerd beleid door gemeenten wordt uitgevoerd, geeft geen inzicht in de voortgang van het energietransitiebeleid van de gemeenten Laren en Blaricum.
- De uitvoeringsplannen moeten eventuele verschillen tussen begrote en gerealiseerde kosten verklaren. Deze informatie is belangrijk voor het beoordelen van de vraag of het beleid doelmatig wordt uitgevoerd.

Bijlage Notitie Uitvoeringsplannen energietransitie 2020 Laren en Blaricum

Aanpak

De uitvoeringsplannen hebben vooral betekenis voor het hoofdstuk over de beleidsrealisatie. De notitie begint hieronder met een beschrijving van de opzet van de uitvoeringsplannen. Daarna bespreekt de notitie algemene observaties over de uitvoeringsplannen met mogelijke implicaties voor de conclusies en aanbevelingen over het onderdeel beleidsrealisatie. Vervolgens komen de specifieke observaties aan bod. De notitie sluit af met de aanvullende conclusies en aanbevelingen.

Opzet uitvoeringsplannen

De uitvoeringsplannen energietransitie van Laren en Blaricum hebben een voor beide gemeenten vergelijkbare opzet. De plannen beginnen met de doelstellingen uit het klimaatbeleidsplan voor 2018-2022 (Laren) respectievelijk het Programma Duurzaam Blaricum (2018-2022). Vervolgens worden de projecten besproken. Voor elk project wordt besproken wat de resultaten zijn voor de acties die zijn afgesproken in het Uitvoeringsplan 2018-2019. Vervolgens worden per project de nieuwe acties (plannen) voor 2020 beschreven. Van deze acties worden tevens de kosten begroot. De uitvoeringsplannen bevatten een bijlage met een beschrijving van de totale kosten van de uitvoering van 2018-2022.

Algemene observaties

De opzet van de uitvoeringsplannen is logisch. Per project worden de resultaten van de acties beschreven. Vervolgens worden nieuwe acties voorgesteld. Met deze aanpak hebben de gemeente en de raad in principe voldoende inzicht in de stand van zaken bij de uitvoering en kan tijdig worden bijgestuurd. Over het algemeen zijn de geplande acties voor 2018-2019 uitgevoerd. Laren had voor 13 projecten in 2019 27 acties geformuleerd. Hiervan zijn er twee niet uitgevoerd. Blaricum had voor 15 projecten in 2019 27 acties geformuleerd. Hiervan is er één niet uitgevoerd.

De uitvoeringsplannen benadrukken het ambitieuze karakter van de doelstellingen van het energietransitiebeleid. In beide gemeenten moeten stevige stappen worden gezet om de doelstelling voor CO₂-reductie in 2022 te realiseren. Voor de productie van duurzame energie lopen beide gemeenten achter bij de doelstelling voor 2022. De uitvoeringsplannen concluderen dat het doel van 16 procent duurzame productie van energie in 2022 “nog lang niet” in zicht is. In Laren was het percentage duurzame energieproductie in 2017 3,3 procent en in Blaricum was dit 4,4 procent. Deze observatie onderstreept de bevinding van het rekenkamerrapport dat er een trendbreuk nodig is in de resultaten van het beleid om de doelstellingen voor het energie-transitiebeleid voor de beide gemeenten in 2022 te realiseren.

Te constateren is verder dat de gemeenten in de uitvoeringsplannen wel vaststellen dat de doelstellingen niet gehaald zullen worden, maar daar geen conclusies aan verbinden. De acties voor 2020 binnen de bestaande projecten zijn aangepast ten opzichte van de acties voor 2019. De meeste nieuwe acties zetten de bestaande aanpak voort, maar zorgen niet voor een aanscherping van het beleid. De uitvoeringsplannen analyseren niet of de acties voor 2020 voldoende zijn om het beleid op koers te houden voor realisatie van de 2020-doelstellingen.

Aan de lijst van projecten is in beide gemeenten één nieuw project toegevoegd: de verkenning ultradiepe geothermie. Dit is een project van de gemeente Eemnes en de regio Eemland. Laren en Blaricum verkennen of zij kunnen aansluiten bij dit project om aardwarmte in te zetten als een duurzame energiebron in de regio. Het project betreft een verkenning. Het is niet bekend of het

project al in 2022 kan bijdragen aan de productie van duurzame energie in beide gemeenten en dus kan bijdragen aan de vereiste trendbreuk in de resultaten van het energietransitiebeleid.

Tevens valt te constateren dat alleen voor het jaar 2018 de begroting kan worden vergeleken met de gerealiseerde kosten. Voor 2019 zijn de realisaties nog niet bekend. Wat opvalt is dat de realisaties in 2018 veel lager zijn dan de begrote kosten. Voor Blaricum is de onderuitputting € 43.729, voor Laren is de onderuitputting € 51.692. In beide gevallen is de onderuitputting meer dan het helft van het begrote bedrag. De uitvoeringsplannen geven hier geen verklaring voor en verbinden er ook geen consequenties aan.

Specifieke bevindingen

De uitvoeringsplannen beoordelen de geplande acties voor 2019 en formuleren op basis daarvan nieuwe acties voor 2020. De plannen voor 2020 zetten vaak de huidige acties voort of bestaan uit een nadere concretisering en uitwerking daarvan. In enkele gevallen kan de formulering van de acties en het beleid verbeterd worden.

In de eerste plaats is in sommige gevallen niet duidelijk of het resultaat voldoende is voor de realisatie van de doelstelling. Een voorbeeld is het project “Nieuwbouw aardgasloos” van de gemeente Blaricum. De actie is “bewaken dat nieuwbouw te allen tijde aardgasloos plaatsvindt”. Het resultaat vermeldt dat van oktober 2018 tot en met november 2019 15 vergunningen zijn afgegeven voor aardgasloze woningen buiten de Blaricummermeent. De vraag is echter of dit alle nieuwbouw was in deze periode. Alleen dan is voldaan aan het doel van de acties. De aanbeveling is om zowel de acties als de realisatie SMART¹ te formuleren: het beoogde resultaat moet duidelijk beschreven zijn in de actie en de beschrijving van het resultaat moet nauwkeurig aangeven of de beoogde actie is uitgevoerd of is gerealiseerd. In dit geval was niet duidelijk beschreven of de actie – geen nieuwbouw met aardgas – is gerealiseerd.

Een tweede voorbeeld van het niet SMART beschrijven van de acties is het project “openbare verlichting vervangen door LED” (project 10 in beide uitvoeringsplannen). De gemeenten willen conventionele armaturen vervangen door LED. De uitvoeringsplannen merken op dat de verledding gebeurt met een beperkt budget en daardoor niet snel verloopt. De acties voor dit project zijn procesmatig en bestaan uit het aanvragen van offertes en het aanbesteden van onderhoud en vervanging van de armaturen. De formulering van de acties geeft geen inzicht in het tempo dat de gemeente voor ogen staat bij de verledding. Ook al is het tempo laag, dan is het nog steeds van belang duidelijk te zijn over het tempo waarin de vervanging plaatsvindt. Dan kan bij de realisatie worden vermeld of het beoogde aantal per jaar is gerealiseerd. Deze informatie is nodig om zicht te houden op het tempo van de uitvoering van dit project. In de huidige uitvoeringsplannen ontbreekt deze informatie.

Een derde voorbeeld is project 6 in Blaricum: Gemeentelijk vastgoed verduurzaamd. De resultaten zijn concreet. Er is voor 6 gebouwen een pilot gestart om het energieverbruik te monitoren. Ook is, als pilot, een energiescan gemaakt van het raadhuis in Blaricum. De actie voor 2020 is: “In 2020 zal met dit project **doorgepakt worden**.” De vraag is wat deze actie betekent. Hij is niet SMART geformuleerd en in 2021 kan niet worden beoordeeld of de realisatie voldoende is.

In de tweede plaats is niet bij alle acties sprake van nieuw beleid, maar van bestaand of al voorgenomen beleid. Een voorbeeld is project 12 van de gemeente Blaricum: Nieuwbouw aardgasloos. Voor dit project formuleert Blaricum een nieuwe actie: per 1 juli 2020 vergunningseisen toetsen aan de BENG-eisen². Dit betreft de uitvoering van landelijk regeling inzake de bouwweisen.

¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdig.

² BENG staat voor Bijna Energieneutrale Gebouwen.

Ook zonder het gemeentelijke energietransitiebeleid moet de gemeente Blaricum per 1 juli 2020 nieuwbouw toetsen aan BENG. Als een nieuwbouwwoning met bijvoorbeeld een hybridewarmtepomp voldoet aan BENG wordt met de toetsing niet bevorderd dat nieuwbouw aardgasloos is.

Gevolgen voor conclusies en aanbevelingen

Bij de conclusies over de beleidsrealisatie in Hoofdstuk 6.2.1:

- Laren en Blaricum gebruiken de gegevens uit de Klimaatmonitor voor de analyse van de beleidsrealisatie in hun uitvoeringsplannen.
- De berekening van de beleidsrealisatie is in beide plannen voldoende inzichtelijk.
- De gegevens suggereren dat er een groot verschil is tussen de huidige realisaties en de doelstellingen voor 2022 als het gaat om de reductie van CO₂-emissies en de productie van duurzame energie. De uitvoeringsplannen gaan echter niet in op de vraag welk beleid nodig is om de doelstellingen dan wel te halen.
- Sommige acties zijn niet SMART geformuleerd waardoor het niet mogelijk is de voortgang te monitoren.
- Sommige acties hebben geen meerwaarde boven bestaand (nationaal vastgesteld) beleid.

Bij de conclusies over de onderbouwing van het beleid in Hoofdstuk 6.2.1:

- Er zit een groot verschil tussen de begrote en gerealiseerde kosten van het energietransitiebeleid in Laren en Blaricum in 2018. Dit verschil wordt niet verklaard.

Bij de aanbevelingen per gemeente in Hoofdstuk 6.2.3 (voor zowel Laren als Blaricum):

- Als de realisatie niet op koers ligt voor 2022 dienen in de uitvoeringsplannen aanvullende maatregelen opgenomen te worden. De uitvoeringsplannen moeten onderbouwen waarom met het aanvullende beleid de doelstellingen wel haalbaar zijn.
- Acties, plannen en resultaten moeten SMART geformuleerd worden. De te behalen doelstelling moet toetsbaar zijn, en de resultaten moeten zo beschreven zijn dat duidelijk blijkt of de beoogde acties zijn behaald of uitgevoerd.
- Acties moeten betrekking hebben op aanvullend gemeentelijk beleid. Het toetsen of 'verplicht' nationaal geformuleerd beleid door gemeenten wordt uitgevoerd, geeft geen inzicht in de voortgang van het energietransitiebeleid van de gemeenten Laren en Blaricum.
- De uitvoeringsplannen moeten eventuele verschillen tussen begrote en gerealiseerde kosten verklaren. Deze informatie is belangrijk voor het beoordelen van de vraag of het beleid doelmatig wordt uitgevoerd.