

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 21 januari 2019

**Onderwerp: Onderzoeksrapport provinciale Rekenkamers “Energie in transitie”
(een vergelijkend onderzoek naar de inzet van de provincies in de
energietransitie)**

Kenmerk: 1159708

Bijlagen:

- Aanbiedingsbrief Randstedelijke Rekenkamer rapport Energie in Transitie met daarin vervat de reactie van GS op het rapport en de IPO reactie op het rapport
- Onderzoeksrapport Randstedelijke Rekenkamer , Noordelijke Rekenkamer, Rekenkamer Oost-Nederland, Rekenkamer Zeeland en Zuidelijke Rekenkamer Energie in transitie
- Feitennota Energietransitie provincie Noord-Holland
- Persbericht Energie-in-transitie-RR
- Ontwerpbesluit

1. Inleiding

De provinciale Rekenkamers zijn onafhankelijke organen die onderzoek doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies. De Randstedelijke Rekenkamer heeft samen met de vier andere provinciale Rekenkamers een onderzoek uitgevoerd naar energietransitie. Provinciale Staten behandelen rekenkamerrapporten standaard in de betreffende vakcommissie en rondt deze af met een Statenbesluit.

De provincies hebben onder meer de rol van regisseur bij de energietransitie. Zij zijn de schakel tussen het Rijk, netbeheerders, waterschappen, gemeenten, burgers en vastgoedeigenaren. De provincies zullen samen met betrokken partijen via een gebiedsspecifieke aanpak taken moeten invullen.

Voor de provinciale Rekenkamers reden om onderzoek te doen naar de inzet van de provincies op het gebied van energietransitie en de Provinciale Staten (PS) van twaalf provincies inzicht te geven in de ambities en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Een vergelijkend onderzoek met als doel om van elkaar te leren.

Het rapport bevat aanbevelingen voor PS gericht op de rol die PS hebben bij een thema waarbij de provincie samen met andere partijen een ambitie nastreeft. Die samenwerking is er al en die zal in de nabije toekomst een nog grotere rol gaan spelen. Dus ligt hierin ook een taak voor Statenleden hun kaderstellende rol in te vullen.

Daarnaast bevat het rapport aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten (GS) als het gaat om eenduidigheid in termen, tussendoelen en rekenwijzen, zodat in de toekomst de inzet van provincies en de resultaten daarvan nog beter in kaart kunnen worden gebracht. mogelijkheden.

Het onderzoek heeft de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de ambities, rolopvatting, instrumentgebruik, inzet en resultaten tot nu toe van de provincies op het gebied van energietransitie in de periode 2016 - 1 april 2018?

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in 3 thema's:

Inzet van de provincies

1. Welke ambities hebben de verschillende provincies als het gaat om energietransitie en hoe verhouden deze zich tot de verplichtingen die zij met het Rijk zijn aangegaan?
2. Welke rollen en instrumenten zetten provincies daarbij in en welke partijen betrekken de provincies?
3. Welke onderbouwing ten aanzien van de werking van de rol(len) en instrumenten is beschikbaar?
4. Welke andere beleidsthema's worden ingezet ten behoeve van de ambities op het gebied van energietransitie?
5. Wat is de omvang van de inzet op energietransitie in structurele en incidentele middelen (inclusief revolverende fondsen)?
6. Welke indicatoren worden gehanteerd voor de monitoring en evaluatie?
7. Welke resultaten (prestaties en effecten) zijn inmiddels bij de provincies bekend?

Provincie specifieke kenmerken en uitgangspositie van de provincies

8. Wat zijn de voor de vergelijking relevante kenmerken van de provincie, waaronder de omvang van de begroting van de provincie, het aantal woningen en het aantal vestigingen per bedrijfstak in de provincie?
9. Wat is de omvang van het energiegebruik in TJ per provincie onderverdeeld in de verschillende sectoren?
10. Wat is de omvang van de hernieuwbare energie per provincie?

Vergelijking, verklaringen en suggesties

11. Welke verschillen zijn er zichtbaar in ambitie, rolopvatting en instrumentarium tussen de provincies?
12. Welke verschillen kunnen geduid worden vanuit de verschillen in kenmerken of uitgangspositie van de provincies?
13. Welke verschillen zijn relevant om als suggestie aan één of meerdere provincies mee te geven?

De eerste 10 vragen worden beantwoord in de feitennota Energietransitie Noord-Holland en de laatste 3 vragen met de gezamenlijke Bestuurlijke nota.

Voor elke provincie is een eigen feitennota opgesteld

2. Conclusies en aanbevelingen

Op de pagina's 16 tot en met 23 van het onderzoeksrapport treft u de conclusies en de aanbevelingen die de provinciale Rekenkamers op basis van het onderzoek aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de 12 provincies doet.

Conclusies en aanbevelingen voor PS:

Conclusie van de Provinciale Rekenkamers naar aanleiding van het onderzoek:

Alle provincies hebben een energieprogramma of -agenda opgesteld, veelal bij de start van de collegeperiode 2015-2019. De meeste provincies hebben een 'eigen' programma, vier provincies hebben (ook) een gezamenlijk programma vastgesteld met partners zoals gemeenten, bedrijven, woningbouwcorporaties etc. Naast grote overeenkomsten tussen de provincies qua inzet op energietransitie, zien de Rekenkamers ook verschillen. Bij keuzes waarop provincies inzetten, spelen provincie-specifieke kenmerken (veel of weinig industrie, ligging aan de kust of niet, aan- of afwezigheid van aanmerkelijke omvang glastuinbouw etc.) een rol. Alle programma's laten zien we dat provincies er van doordrongen zijn dat de energietransitie alleen kan worden bewerkstelligd als er gezamenlijk wordt opgetrokken. Er wordt veelvuldig samengewerkt met andere partijen, zoals bedrijven, inwoners, het Rijk en andere decentrale overheden, milieufederaties, netwerkbedrijven en kennisinstellingen. Alle provincies zetten actief in op het smeden van netwerken voor energietransitie. De komende periode zullen provincies gaan werken aan gezamenlijke Regionale Energiestrategieën zoals afgesproken in het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het concept Klimaatakkoord. In juni 2019 moet per regio een concept strategie gereed zijn.

Het beleidsveld energietransitie is dynamisch. Ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op en de energietransitie neemt steeds duidelijker een plek in in het maatschappelijk debat. Nieuwe partijen dienen zich aan, nieuwe technieken lijken veelbelovend en partners hebben eveneens ideeën en wensen om de energietransitie dichterbij te brengen. In een dergelijk speelveld is het nodig om over speelruimte en flexibiliteit te beschikken en snel te kunnen schakelen. Het is van belang om hiervoor ruimte te bieden bij nieuwe dan wel herijkte energieprogramma's die in de toekomst worden opgesteld. De rol en positie van Provinciale Staten (PS) is bij gezamenlijke programma's, waarbij de provincie niet de enige partij is die doelen formuleert en middelen inzet, een andere dan bij een eigen programma. Dit betekent dat PS na het stellen van kaders voor de ambities en de middelen, ruimte moeten bieden aan GS om samen met partners nader invulling te geven aan de energietransitie. Daarnaast is het van belang om afspraken met GS te maken over de wijze waarop de verantwoording plaats vindt. De controlerende rol van PS komt -naast het beoordelen van de gerealiseerde effecten- met name tot uitdrukking in het volgen van het proces; zitten de goede partijen aan tafel, worden procesdoelen gehaald en doet iedereen mee? PS kunnen daarbij een belangrijke ambassadeursrol vervullen. Hiermee wordt bedoeld dat zij het belang van de energietransitie onderstrepen door hun betrokkenheid bij het gezamenlijke proces te tonen.

Hoe stuur en controleer je op een beleidsveld dat zeer dynamisch is en waar de opgave een verantwoordelijkheid is die groter is dan die van de provincie alleen? Uiteindelijk is dat de vraag waar het om draait bij energietransitie. De focus puur op meetbare doelen, eenduidige begrippen en monitoren past niet bij de dynamiek en de onvoorspelbaarheid van dit thema.

De focus op samen met anderen kansen pakken als ze zich voordoen, partijen met elkaar verbinden om zo samen sneller tot oplossingen te komen biedt te weinig houvast om te kunnen sturen. Beiden zijn nodig om op een goede manier de enorme uitdaging het hoofd te bieden. Daarbij is het zoeken naar het evenwicht tussen ruimte laten en meten & weten. Met de suggesties die uit dit onderzoek naar voren komen hebben we daaraan een bijdrage willen leveren. Het is aan de provincies om daar nader invulling aan te geven.

Aanbevelingen van de Rekenkamers voor PS op grond van de conclusie

Met de volgende aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen willen de provinciale Rekenkamers een bijdrage leveren aan de vraag hoe Provinciale Staten kunnen sturen en controleren op een dynamisch beleidsveld met een opgave die de provinciale verantwoordelijkheid te boven gaat:

1. Toekomstige energieprogramma's zullen nog meer een gezamenlijk programma met andere partijen worden dan nu het geval is. Dit heeft gevolgen voor de rol van PS. Daarom geven zij volgende aanbevelingen mee:
 - a. Geef invulling aan uw kaderstellende rol door ambities te formuleren voor zowel korte als lange termijn, met ruimte voor de inbreng van partners in het totstandkomingsproces van deze ambities
 - b. Geef ruimte aan partners in het netwerk voor de uitvoering; als gevolg van de dynamiek zijn niet alle opties/mogelijkheden op voorhand te voorspellen
 - c. Verzeker u, naast de verantwoordingsinformatie die u van GS ontvangt, via procesinformatie dat het proces goed verloopt
 - d. Pak uw rol als ambassadeur door betrokken te zijn in het gezamenlijke proces
2. Verzoek GS om u over 1 jaar te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport

Aanbevelingen aan GS en haar reactie hierop:

GS hebben in hun brief aan de Randstedelijke Rekenkamer aangegeven dat zij al de aanbevelingen overnemen, zij het soms met een voorbehoud. In IPO-verband zal e.e.a. uitgewerkt worden.

Aanbeveling:

1. Bepaal de weg richting einddoel en stel tussendoelen op. Dat zorgt ervoor dat de opgave concreet en behapbaar wordt.

Reactie GS:

Met de Routeplanner energietransitie 2050 hebben wij de mogelijke wegen tot 2050 geschetst. Via de Regionale energiestrategieën in het kader van het Klimaatakkoord stellen wij tussendoelen op voor 2030.

Aanbeveling:

2. Reken door wat het ingezette instrumentarium oplevert aan energiebesparing, productie van hernieuwbare energie en CO₂-reductie en/of betrek expert judgement bij aanvang van het (nieuwe) energietransitie programma.

Reactie GS:

Het doorrekenen van de effecten van afzonderlijke instrumenten (subsidies uitgezonderd) zal moeilijk zijn, omdat met de instrumenten waarover wij beschikken niet zo rechtstreeks gestuurd kan worden. Daarbij komt dat waargenomen effecten door veel factoren (en actoren) veroorzaakt kunnen zijn. Expert judgement bij de start van een nieuw energietransitieprogramma is echter zeer wel mogelijk en zullen wij ook toepassen. Bij de totstandkoming van de huidige Beleidsagenda Energietransitie is daarvan ook gebruik gemaakt.

Aanbeveling:

3. Stuur zowel op provinciaal niveau als voor de regio's in de Regionale Energiestrategieën aan op:
 - a. het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde terminologie als het gaat om het formuleren van de ambities ten aanzien van energietransitie. Aansluitend bij Europese en landelijke afspraken gaat het om:
 - Opwekking hernieuwbare energie (in PJ en als % van het finale gebruik)
 - Energiebesparing (in PJ en als % van het finale gebruik)
 - CO₂-reductie (in tonnen)
 - b. het gebruik van vergelijkbare eenheden en referentie jaren in de te formuleren ambities
 - c. gelijke ijkmomenten in de periode tussen 2020 en 2050, bijvoorbeeld elke 5 jaar
 - d. pak dit zoveel mogelijk in IPO-verband op.

Reactie GS:

Deze aanbeveling onderschrijven wij en wij zetten ons ervoor in dat dit in IPO-verband uitwerking krijgt. IPO heeft hiervoor inmiddels een data-groep in het leven geroepen. Een technisch voorbehoud bij punt a. is dat energiebesparing normaliter (conform het Protocol Monitoring Energiebesparing) niet als % van het finale gebruik wordt uitgedrukt, maar in termen van efficiencyverbetering, dus als percentage van een berekend referentieverbruik. Wij vertrouwen erop dat we in IPO-verband met alle betrokken partijen als ook Rijk en VNG tot een goede, werkbare definitie van energiebesparing komen, een definitie waarop ook gestuurd kan worden. Wat betreft de ijkmomenten zullen we aansluiten bij de afspraken die hierover landelijk worden gemaakt.

Aanbeveling:

4. Maak gebruik van de landelijke Klimaatmonitor voor het in beeld brengen van effecten en voorzie PS daarnaast van informatie waaruit de inzet van de provincie en de resultaten daarvan blijken.

Reactie GS:

Voor onze provinciale Staat van de energietransitie hebben wij ECN een monitoringsysteem laten ontwikkelen dat al grotendeels op de Klimaatmonitor is gebaseerd. Daar waar de Klimaatmonitor tekort schoot, heeft ECN dat aangevuld met eigen rekenmethodieken gebaseerd op de Nationale Energieverkenning. We gaan nu naar een situatie waarin alle provincies en RES-regio's op vergelijkbare en optelbare wijze de stand van zaken van de energietransitie in beeld gaan brengen. Dit betekent dat wij overstappen op de Klimaatmonitor c.q. het landelijke monitoringsysteem gerelateerd aan het Klimaatakkoord en de RES-sen.

Hieraan wordt nu gewerkt door IPO, VNG, UvW, Rijk, Klimaatmonitor, CBS en Planbureau voor de Leefomgeving. Wij participeren actief in dit overleg.

Wat betreft het tweede deel van deze aanbeveling (PS voorzien van informatie waaruit de inzet van de provincie en de resultaten daarvan blijken): met bovenstaand monitoringsysteem kunnen trends in beeld worden gebracht, maar niet de specifieke effecten van beleid of van afzonderlijke instrumenten. Hiervoor is evaluatieonderzoek nodig, kwalitatief en/of kwantitatief. Subsidieregelingen worden in Noord-Holland standaard geëvalueerd. Andere belangrijke onderdelen van ons energietransitiebeleid, zoals het ruimtelijke beleid voor zon en wind, evalueren we ook. We zullen onze praktijk van evaluatieonderzoek continueren en verder uitbreiden en dit – zie ook de reactie op aanbeveling 9 – zoveel mogelijk samen met andere provincies doen zodat we van elkaar kunnen leren.

Aanbeveling:

5. Sluit met de indicator CO₂-uitstoot zoals opgenomen op [waarstaatjeprovincie.nl](http://www.waarstaatjeprovincie.nl) (en de landelijke klimaatmonitor) aan op de in het BBV opgenomen indicatoren.

Reactie GS:

Dit doen wij al, onze begroting bevat de door het BBV voorgeschreven indicatoren.

Aanbeveling:

6. Stel via het IPO aan BZK voor om twee indicatoren toe te voegen aan de indicatoren die alle provincies gebruiken voor het thema energietransitie, te weten:

- a. Omvang van finale energiegebruik in TJ en als percentage ten opzichte van het energiegebruik in 1990
- b. Omvang van hernieuwbare energie als percentage van het finale energiegebruik.

Reactie GS:

Wij onderschrijven deze aanbevelingen, maar maken een voorbehoud voor wat betreft de indicator finaal energiegebruik als percentage van dat van 1990. Het verlagen van het finale energiegebruik is nu n.l. geen doel (wél efficiencyverbetering) en de provincies beschikken ook niet over gegevens van 1990 m.b.t. hun finale energiegebruik. De Klimaatmonitor en www.waarstaatjeprovincie.nl bevatten deze data niet. Wij stellen voor in IPO-verband de wenselijkheid van deze indicator te bespreken plus de benodigde inspanning om de data op orde te krijgen en er vervolgens samen een besluit over te nemen.

Aanbeveling:

7. Maak interprovinciaal afspraken over het labelen van middelen voor energietransitie, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt welke financiële impuls provincies geven aan de energietransitie.

Reactie GS:

Wij onderschrijven deze aanbeveling, maar plaatsen wel een kanttekening bij de mate waarin dit doorgevoerd kan worden. Wij hebben die middelen die direct voor de energietransitie bedoeld zijn in onze begroting ondergebracht onder het operationele doel “Bijdragen aan energietransitie”. Ook de direct voor de energietransitie beschikbare reserves zijn vanaf 2019 aan dit operationele doel gekoppeld.

Elders in de begroting en de reserves zijn onder andere operationele doelen ook middelen opgenomen die aan de energietransitie ten goede kunnen komen, omdat dit een opgave is die vrijwel alle beleidsterreinen raakt. Wij kunnen, zoals we nu meestal al doen, aangeven wanneer een operationeel doel ook aan de energietransitie bijdraagt. Het is waarschijnlijk niet mogelijk een hard schot aan te brengen, omdat dit de totstandkoming van optimale oplossingen erg in de weg kan gaan zitten.

Aanbeveling:

8. Zet in op een gezamenlijke leeragenda door middel van interprovinciale evaluaties van instrumenten. Zo ontstaat inzicht in de faal- en succesfactoren van provinciale instrumenten voor de energietransitie.

Reactie GS:

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zullen ons inspannen voor het realiseren van zo'n gezamenlijke leeragenda. Zoals aangegeven, is het vaak niet eenvoudig de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten binnen het energietransitiebeleid kwantitatief te bepalen. Kwalitatieve, procesgerichte evaluatieonderzoeken zijn dan heel belangrijk om te kunnen bepalen of het beleid vruchten afwerpt. Wij willen graag met de andere provincies en nauw gekoppeld aan de Regionale energiestrategieën meer inzichtelijk maken wat de voor- en nadelen van diverse aanpakken zijn, wat de randvoorwaarden ervoor zijn en wat ze uiteindelijk opleveren.

4. Voorstel

De aanbevelingen van de provinciale Rekenkamer bij het rapport 'Energie in transitie' zijn, geherformuleerd als besluitpunten, opgenomen in het ontwerpbesluit.

Het college van Gedeputeerde Staten geeft aan dat zij alle aanbevelingen (zij het soms met een voorbehoud) over nemen.

De commissie Economie, Energie en Bestuur heeft in haar vergadering van 21 januari 2019 het rapport besproken en adviseert aan PS deze te behandelen in de Statenvergadering van 4 februari 2018.

Namens de Statencommissie Economie, Energie en Bestuur,

mw. R. Kocken, voorzitter Statencommissie Economie, Energie en Bestuur

mw. M.C.A. de Zwart, griffier Statencommissie Economie, Energie en Bestuur

Geamendeerd Ontwerpbesluit

Nr. 15-2019

Provinciale Staten van Noord-Holland;

- gelezen de voordracht van de Statencommissie Economie, Energie en Bestuur van 21 januari 2019;
- gelezen het rapport van de provinciale Rekenkamers, getiteld 'Energie in transitie'
- gelet op de bespreking en het advies van de commissie Economie, Energie en Bestuur van 21 januari 2019;

besluiten geamendeerd (A09-2019):

1. De volgende aanbevelingen te onderschrijven:
 - a. Invulling te geven aan de kaderstellende rol door ambities te formuleren voor zowel korte als lange termijn, met ruimte voor de inbreng van partners in het totstandkomingsproces van deze ambities
 - b. Ruimte te geven aan partners in het netwerk voor de uitvoering; als gevolg van de dynamiek zijn niet alle opties/mogelijkheden op voorhand te voorspellen
 - c. Zorg via procesinformatie, naast de verantwoordingsinformatie die van GS wordt ontvangen, dat het proces goed verloopt
 - d. Pak rol als ambassadeur door betrokken te zijn in het gezamenlijke proces
2. **Aan het begin van de nieuwe Statenperiode 2019-2023 uitvoering te geven aan de aanbevelingen door met GS afspraken te maken hoe deze geconcretiseerd kunnen worden.**
3. GS te verzoeken om PS over 1 jaar te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport.

Haarlem, 4 februari 2019

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier