

Energietransitie Gelderland

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam van CE Delft, de projectleider is mevrouw L.M.L. Wielders. Het onderzoeksplan is vanuit de Rekenkamer begeleid door de heer R.C. Hoekstra en de heer T.J. Koppe.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Energietransitie Gelderland

Onderzoeksplan

Deventer, juli 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding en vraagstelling.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Focus van het onderzoek	4
1.3	Betrokkenheid PS	4
1.4	Doorwerking.....	4
2	Onderzoeksopzet	5
2.1	Doelstelling.....	5
2.2	Onderzoeksvragen	5
2.3	Afbakening	6
2.4	Normenkader	7
2.5	Onderzoeksmethodiek en werkwijze.....	8
2.6	Planning.....	11
2.7	Slotopmerkingen	11

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

De provincie Gelderland zet zich in om een energietransitie binnen de provincie te bewerkstelligen. Daarvoor is het *prioritaire programma voor energietransitie (2012-2015)* opgesteld. De hoofddoelen van dit programma zijn:

- bijdrage aan 20% energiebesparing in 2020 ten opzichte van 2010;
- bijdrage aan 14% hernieuwbare energie in 2020 (en streven naar klimaatneutraliteit in 2050);
- versterken van de sector Energie en Milieu Technologie (EMT) en de biobased sector.

3

Energietransitie Gelderland

Om de doelen te realiseren zijn de afgelopen tijd verschillende instrumenten ingezet zoals: het verbinden van partijen in een Gelders energieplatform rondom de Gelderse energieagenda, opzetten van communities of practice, ondersteuning van initiatiefnemers door middel van kennis, netwerk opzetten en subsidies verlenen (vooral bedoeld voor de initiatieffase van projecten), de vorming van het Innovatie- en investeringsfonds Gelderland (IIG) voor financiering van investeringen, en andere.

Eenzijds worden dus concrete projecten ondersteund, anderzijds wordt bijgedragen aan de, voor de energietransitie noodzakelijke, maatschappelijke beweging. De provincie ziet voor zichzelf verschillende rollen. Ze treedt op als aanjager van samenwerking, regisseur, vergunningverlener, ruimtefacilitator, subsidiegever en als 'gever van het goede voorbeeld'.

Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie hebben in april en mei 2014 Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang van het programma. Daaruit bleek dat de doelstellingen waarschijnlijk niet geheel gerealiseerd zullen worden en dat de budgetten bijna uitgeput zijn.

1.2 Focus van het onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland wil Provinciale Staten ondersteunen met een onderzoeksrapport waarin de huidige aanpak van de energietransitie geëvalueerd wordt. Daartoe gaat de Rekenkamer onderzoek doen naar het beleidsprogramma Energietransitie van de Provincie Gelderland. De Rekenkamer laat zich hierin bijstaan door onderzoekers van CE Delft.

1.3 Betrokkenheid PS

In de voorbereiding op dit onderzoeksplan is meerdere malen contact geweest met verschillende fracties van Provinciale Staten van Gelderland. Tijdens de fractiegesprekken is energietransitie door verschillende fracties genoemd als relevant thema voor rekenkameronderzoek. Vervolgens is het als keuze-thema opgenomen in het onderzoeksprogramma 2014. Tijdens de bespreking daarvan bleek het draagvlak van een onderzoek naar energietransitie groot. In een belronde met de fracties hebben we verschillende statenleden van de commissie MIE gevraagd naar hun inhoudelijke wensen betreffende dit onderzoek. Ten slotte wordt het concept-onderzoeksplan voor feedback met PS gedeeld.

1.4 Doorwerking

Het thema 'doorwerking' is een belangrijk onderdeel van de strategie van de Rekenkamer. We streven naar een brede doorwerking van onze onderzoeken. We hebben daarom in de voorbereiding op dit onderzoeksplan contact gezocht met PS en afstemming gehad met de provinciale ambtelijke organisatie.

Naast de interne doorwerking binnen de provincie, verwachten we dat het onderzoek relevante informatie kan opleveren voor uitvoerende partijen (externe doorwerking). Bovendien biedt het rapport inzicht aan geïnteresseerde burgers en maatschappelijke organisaties over de energietransitie in Gelderland en de rol van de provincie daarin.

2 Onderzoekopzet

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om Provinciale Staten van een heldere rapportage te voorzien waarin de huidige aanpak geëvalueerd wordt en waarin handvatten gegeven worden voor de verdere invulling van de energietransitie op korte en lange termijn.

2.2 Onderzoeksvragen

Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat waren de belangrijkste belemmerende en stimulerende factoren die het behaalde doelbereik van het Programma Energietransitie verklaren en welke mogelijkheden van provinciale (bij)sturing zijn er voor de realisatie van de korte en lange termijn doelen?

Onderzoeksvragen

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is het Programma Energietransitie inhoudelijk en organisatorisch uitgewerkt?
 - Welke maatregelen (instrumenten en acties) zijn ingezet?
 - Hoe zijn de verschillende doelstellingen gespecificeerd en vertaald naar de maatregelen?
 - Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd?
 - Hoe lopen de financieringsstromen?
2. Hoe is de uitvoering van het beleid, en daarmee van de verschillende maatregelen en acties, in de praktijk verlopen?
 - Welke resultaten zijn sinds de start van het programma behaald?
 - Komen deze resultaten overeen met de verwachtingen?
 - Loopt de uitvoering binnen de scope (tijd/geld)?

- Welke rol hebben de verschillende partijen in de praktijk op zich genomen en ligt dit in lijn met de rol die hen was toegekend bij de uitwerking van het Gelders programma Energietransitie?
- Zijn de gewenste samenwerkingen (in voldoende mate) tot stand gekomen?
- Heeft de provincie voldoende zicht op de uitvoering van het beleid door derden en kan zij daarop, waar nodig, bijsturen?

3. Welke belemmerende en stimulerende factoren kunnen geïdentificeerd worden?

4. Welke mogelijkheden heeft de provincie voor (bij)sturing voor de realisatie van de korte- en lange termijndoelen?

2.3 Afbakening

Het onderzoek wordt op twee punten afgebakend. Het eerste punt betreft een afbakening voor de informatie die wordt meenemen in het onderzoek. Het tweede punt betreft een afbakening met betrekking tot de scope.

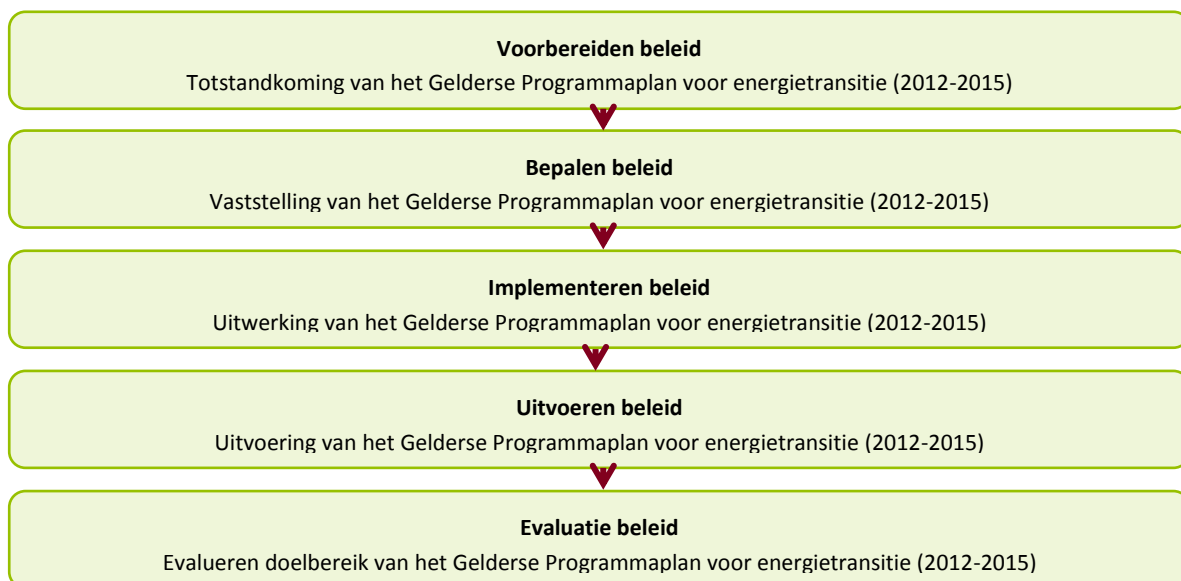
Informatie

In de brief van Gedeputeerde Staten d.d. 10 juni 2014, worden verschillende onderzoeken aangekondigd. Voor dit onderzoek wordt de informatie meegenomen die reeds beschikbaar is en beschikbaar komt in de beginfase van het project.

Scope

In Figuur 1 zijn de verschillende fasen van een beleidsproces weergegeven. We hebben in het onderzoek oog voor de voorbereiding, bepaling, implementatie en uitvoering van het beleid. De focus van het onderzoek ligt op de fasen van implementeren en uitvoeren.

Figuur 1 Fasen in het beleidsvormingsproces



Hoewel dit onderzoek een evaluatie is, is het niet de evaluatie zoals bedoeld wordt in het laatste blok in Figuur 1. Daar gaat het om een evaluatie na afloop van het beleid, en dat is hier nog niet aan de orde. Daarnaast is de focus van dit onderzoek niet het doelbereik *an sich*, dat is immers al door de Gedeputeerde Staten gedaan (bijlage bij brief d.d. 10 juni 2014), maar dit onderzoek focust op de vraag waarom dit doel al dan niet gerealiseerd is of wordt (verklarend onderzoek).

2.4 Normenkader

Het gevoerde provinciale beleid zal beoordeeld worden aan de hand van het onderstaande normenkader.

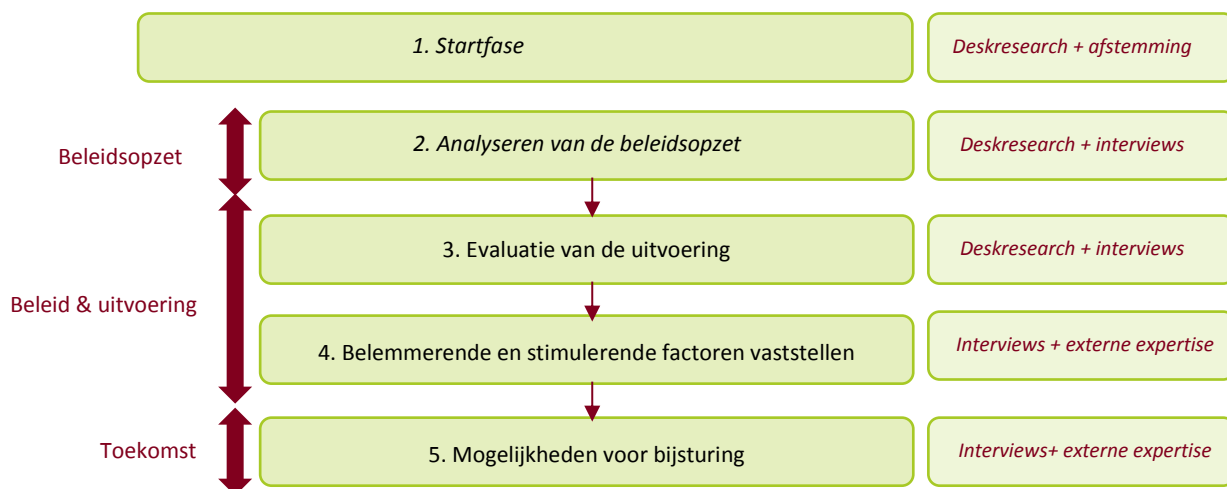
1. Hoofdnorm voor de voorbereiding en besluitvorming:	
Het programma Energietransitie is op zorgvuldige wijze voorbereid en uitgewerkt	
1.1	De procedure en de taakverdeling rond de totstandkoming van het programma Energietransitie is vooraf duidelijk voor alle betrokken partijen
1.2	Het programma Energietransitie is gebaseerd op een gedegen probleemanalyse (incl. inschatting van risico's en neveneffecten)
1.3	Alle relevante belangen zijn in beeld en zijn afgewogen in de besluitvorming
1.4	De provinciale keuzes in het programma Energietransitie zijn inhoudelijk gemotiveerd en zijn extern gecommuniceerd (eventueel ook tussentijds)
1.5	Per beleidsdoel zijn concrete, realistische acties en maatregelen geformuleerd (SMART), inclusief de financiering, de monitoring en rapportage
1.6	Er zijn vooraf afspraken gemaakt over verantwoording en informatieplicht naar PS, inclusief monitoring en (periodieke) rapportage
1.7	Het programma Energietransitie biedt een duidelijk, uitvoerbaar en gedragen beleidskader voor interne en externe partijen
2. Hoofdnorm voor de uitvoering:	
De uitvoering van het programma is effectief, efficiënt, en conform het vastgestelde beleid	
2.1	Het implementatieproces van het programma heeft geleid tot duidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken interne en externe partijen, en is in lijn met het vastgestelde beleid
2.2	Er zijn duidelijke en adequate criteria voor de selectie van projecten en toekenning van subsidies
2.3	De financieringsstromen zijn bekend bij betrokken partijen, inhoudelijk duidelijk en de gelden worden doelgericht en efficiënt ingezet
2.4	De in het vastgestelde beleid gewenste samenwerkingen zijn in voldoende mate tot stand gekomen en functioneren in de praktijk naar tevredenheid
2.5	Projecten zijn conform planning gestart en worden conform vastgesteld beleid uitgevoerd en gemonitord
2.6	Er is inzicht in de bereikte resultaten en de mate van doelbereiking van het programma

2.7	De provincie heeft voldoende zicht op de uitvoering van het beleid en stuurt waar nodig en mogelijk actief bij op de uitvoering
2.8	De provincie heeft zicht op eventuele belemmeringen zoals in wet- en regelgeving, en treedt binnen haar mogelijkheden actief op om belemmeringen weg te nemen
2.9	De provincie houdt externe ontwikkelingen op het gebied van energietransitie bij en maakt gebruik van nieuwe kennis of kansen
3. Hoofdnorm verantwoording van de uitvoering: Over het gevoerde beleid wordt op deugdelijke wijze verantwoording afgelegd	
3.1	De beleidsartikelen in begrotingen en jaarverslagen zijn voorzien van beleidsinformatie, die inhoudelijk inzicht biedt in de voortgang en realisatie van het beleid.
3.2	Er wordt periodiek gerapporteerd over de bereikte resultaten van de maatregelen en de acties, en over de mate van doelbereiking van het programma, conform het vastgestelde beleid.
3.3	De afspraken gemaakt over verantwoording en informatieplicht naar PS worden nagekomen

2.5 Onderzoeksmethodiek en werkwijze

Bij de uitvoering van het project onderscheiden we 4 inhoudelijke fasen. Deze fasen sluiten aan bij de onderzoeksvragen die geformuleerd zijn. Daarnaast is er een startfase toegevoegd waarin het concept-onderzoeksplan besproken wordt met de ambtelijke organisatie en PS de mogelijkheid krijgen om te reageren op het concept-onderzoeksplan.

Figuur 2 Schematische weergave werkwijze



Fase 1: Startfase

In de startfase wordt een onderzoeksplan opgesteld. Onderdeel daarvan is het normenkader (zie paragraaf 2.4)

Fase 2: Analyseren van de beleidsopzet

Het doel van deze fase is om de beleidsopzet in kaart te brengen. Dit bestaat uit het in kaart brengen van de formele beleidsdoelstellingen, de belegde rollen en verantwoordelijkheden van de provincie en derde partijen, de gehanteerde beleidsinstrumenten en de beschikbaar gestelde budgetten.

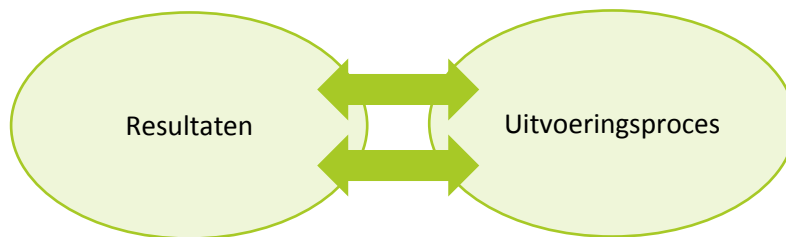
De onderzoeksvragen die we in deze fase beantwoorden zijn:

- Welke maatregelen (instrumenten en acties) zijn ingezet?
- Hoe zijn de verschillende doelstellingen gespecificeerd en vertaald naar de maatregelen en acties?
- Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd?

Fase 3: Evaluatie van de uitvoering

Bij de evaluatie van de uitvoering maken we onderscheid tussen een evaluatie van de resultaten en een evaluatie van het uitvoeringsproces. Hoewel we deze elementen in de analyse onderscheiden hangen ze wel sterk met elkaar samen (zie Figuur 3). In de interviews die we in deze fase houden komen dan ook beide elementen aan bod.

Figuur 3 Samenhang resultaten en uitvoeringsproces



De analyses worden grotendeels gebaseerd op interviews met medewerkers van de provincie, medewerkers van uitvoeringsinstanties en met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Waar mogelijk vullen we de resultaten uit de interviews aan met relevante informatie uit beschikbare implementatienotities en jaarverslagen. Hiertoe worden in totaal 12 interviews gehouden, bij voorkeur face-tot-face interviews.

Fase 3a: Evaluatie van de resultaten

In deze stap brengen we in kaart welke resultaten er sinds de start van het Gelderse programma voor energietransitie bepaald zijn. Hierbij kijken we breder dan de algemene doelrealisatie zoals dit recent door Gedeputeerde Staten ter informatie naar Provinciale Staten is gestuurd, en hetgeen aanleiding was voor dit onderzoek. We kijken naar de doelrealisatie van de verschillende maatregelen en acties die in gang zijn gezet.

Om deze doelen te realiseren beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Welke resultaten zijn sinds de start van het programma behaald?
- Komen deze resultaten overeen met de verwachtingen?

- Loopt de uitvoering binnen de scope (tijd/geld)?
- Hoe lopen de financieringsstromen?

Fase 3b: Evaluatie van het proces

In deze fase bekijken we welke rol de verschillende partijen (inclusief de provincie) in de praktijk hebben gehad en of zij de verantwoordelijkheden die hen zijn toegekend hebben genomen. Tevens bekijken we of de gewenste samenwerkingen tussen betrokken partijen tot stand zijn gekomen.

Om deze doelen te realiseren beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Welke rol hebben de verschillende partijen in de praktijk op zich genomen en ligt dit in lijn met de rol die hen was toegekend bij de uitwerking van het Gelderse programmaplan voor energietransitie?
- Zijn de gewenste samenwerkingen (in voldoende mate) tot stand gekomen?
- Heeft de provincie voldoende zicht op de uitvoering van het beleid door derden en kan zij daarop waar nodig bijsturen?

Fase 4: Belemmerende en stimulerende factoren vaststellen

In fase 4 en fase 5 wordt de informatie uit de analyse gebruikt om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Het doel van fase 4 is om mede op basis van de resultaten van fasen 2 en 3 de belangrijkste belemmerende en stimulerende factoren in kaart te brengen.

Om dit doel te realiseren beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- Welke belemmerende en stimulerende factoren kunnen geïdentificeerd worden?

Fase 5: Mogelijkheden voor (bij)sturing

Het doel van deze fase, die tevens het antwoord geeft op het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag, is om op basis van de resultaten van fasen 2, 3 en 4 de mogelijkheden van de provincie voor (bij)sturing voor de realisatie van de korte en lange termijn doelen in kaart te brengen.

Om dit doel te realiseren beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- Welke mogelijkheden heeft de provincie voor (bij)sturing voor de realisatie van de korte en lange termijn doelen?

Externe expertise

Zoals aangegeven is in de fasen 2 en 3 in kaart gebracht op welke punten het beleid momenteel voldoet aan de verwachtingen en waar verbetermogelijkheden liggen. In deze fase van het onderzoek bepalen we welke (bij)sturingmogelijkheden de provincie heeft om de verbetermogelijkheden ook te realiseren, of om eventuele succesfactoren verder uit te nutten. Daarnaast kijken we ook naar alternatieve maatregelen en acties die nu misschien niet in beeld zijn bij de provincie. We houden rekening met de handelingsmogelijkheden van de provincie.

We beantwoorden de onderzoeksvraag op basis van de informatie uit de interviews met de relevante stakeholders, gecombineerd met de externe expertise over provinciaal en lokaal energie/klimaatbeleid die we ingehuurd hebben.

2.6 Planning

We gaan uit van onderstaande planning. Er is een risico van uitloop als zou blijken dat de informatieverzameling vertraging oploopt vanwege de vakantie van sleutelfiguren.

Activiteit	Datum
Vorbereiding onderzoek	Juni
Fase 1: startfase	Juli
Fase 2: analyseren beleidsopzet	Juli
Fase 3: evaluatie uitvoering	Juli – augustus
Fase 4: belemmerende en succesfactoren	Juli – augustus
Fase 5: mogelijkheden voor bijsturing	Augustus
Rapportage	Augustus – september
Publicatie	September - oktober

2.7 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons schriftelijk worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten die berusten bij het provinciebestuur te onderzoeken. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.¹

¹ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Uitgangspunten beleidsopzet

De basis van de beleidsopzet wordt gevormd door reeds beschikbare informatie. Dit bestaat uit de doelenboom en de projecten en producten die gedefinieerd zijn. Hieronder is de desbetreffende informatie weergegeven.

Tabel 1 Doelenboom

Ambitie		
Toekomstbestendige energievoorziening met bijbehorende economische innovatie en groei. Biobased economy floreert. We dragen bij aan 20% energiebesparing in 2020 ten opzichte van 2010, aan 14% hernieuwbare energie in 2020 en we streven naar energieneutraliteit in 2050.		
EMT is een belangrijke (groeïende) economische drager en draagt bij aan energietransitie en biobased economy.	Bijdragen aan energiebesparing door ondersteunen/faciliteren doelgroepen.	Bijdragen aan hernieuwbare energie door ondersteunen/faciliteren doelgroepen.
Een goed (fysiek) vestigings-klimaat.	Ondersteunen vernieuwings-trajecten energiebesparing.	Ondersteunen vernieuwings-trajecten hernieuwbare energie.
De weg van kennis-kudekassa loopt gestroomlijnd.	Stimuleren (regionale) uitrol energiebesparing.	Stimuleren (regionale) uitrol hernieuwbare energie.
De sector is georganiseerd, zichtbaar en heeft breed draagvlak onder achterban en in partnerschap met PG.	Provincie Gelderland geeft goede voorbeeld met energiebesparing.	Provincie Gelderland geeft goede voorbeeld met hernieuwbare energie.
Biobased economy is gegroeid, verbreed, georganiseerd en zichtbaar.		

Tabel 2 Projecten

EMT/biobased economy	Hernieuwbare energie	Energiebesparing
Bioeconomy Innovation Cluster	Lokale en regionale aanpak energie	Energiebesparing gemeentelijke gebouwen
GreenTechAlliances	Duurzame Transportcorridor	Isolatieregeling woning
Tender Biobest Products	Zonne-energie	
	Innovatieve CV ketels	
	Tender pilots lokale hernieuwbare energie	
	Helpdesk Zon	

Tijdelijk anders bestemmen
Windvisie voor Gelderland

Tabel 3 Producten

EMT/biobased economy	Hernieuwbare energie	Energiebesparing
	Lokale hernieuwbare energieprojecten	Haalbaarheidsonderzoek energiebesparing
	Masterplan bodemenergie	Energiedisplay voor scholen
	Rijden op biogas, bedrijfsmatig	HRe-ketels, subsidie
	Rijden op biogas, particulieren	Isolatie woningen, subsidie
	Business case	Warmtekrachtkoppeling, warmtepomp of gaswarmtepomp