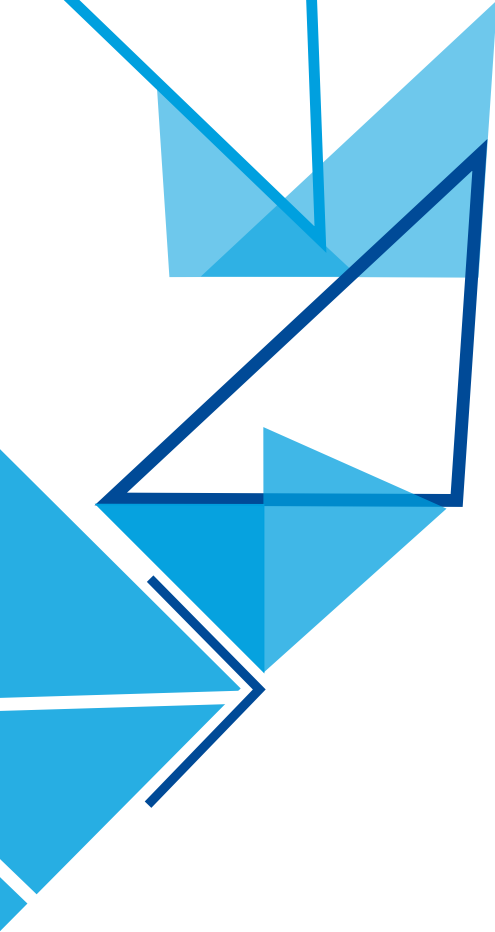


ENERGIETRENDS. --- ENERGIEPOLITIEK.

TRENDBUREAU
OVERIJSSSEL





COLOFON

Tekst

Hans Peter Benschop,
Judith Compagner
(Trendbureau Overijssel) en
Ruben van de Belt (Adviestalent).

Met dank aan

Christian Voortman (Gemeente
Zwolle),
Marcel Jongmans
(Gemeente Hof van Twente),
Marleen Volkers (Provincie
Overijssel),
Kees Brugman (Gemeente
Kampen), Karin Verhagen (provincie
Overijssel)

voor input voor de Trendanalyse op
basis van gevoerde gesprekken en
commentaar op eerdere versies van
de Trendanalyse.

Uiteraard blijft het Trendbureau
Overijssel verantwoordelijk voor
alle onvolkomenheden in de tekst.

Vormgeving

FABRIEKFANATIEK

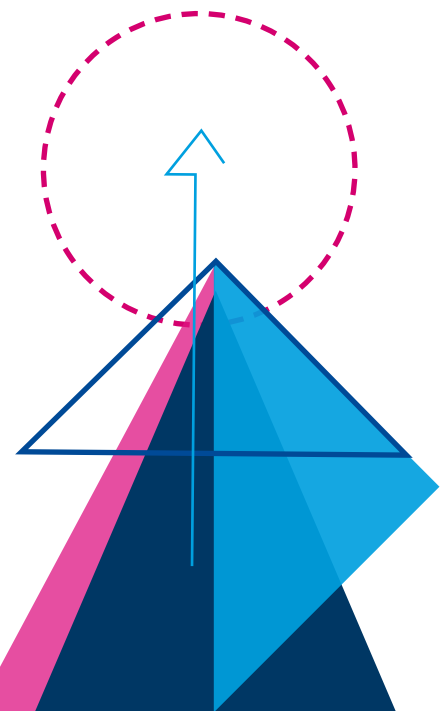
Copyright

Het hergebruik van teksten is
toegestaan onder voorwaarde van
duidelijke vermelding van de bron.

INLEIDING

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zei het simpel en duidelijk: de toekomst is open, maar niet leeg¹. Hij is open: er is onzekerheid en er is ook besluitruimte. We leven niet in een wereld waarin de toekomst vast staat. Bovendien zijn er keuzes te maken: uw handelen bepaalt mede de toekomst. Tegelijk is de toekomst ook niet leeg: er is een uitgangssituatie die is zoals hij is, en er zijn ook een aantal trends waar we niet omheen kunnen. We kunnen niet alles kiezen wat we wellicht wel zouden willen. Toekomstverkennen is eigenlijk het verkennen van uw besluitruimte: waar kunt u enerzijds niet omheen, en wat staat anderzijds niet vast en waar zou u keuzes kunnen maken?

Dit alles geldt ook voor de toekomst van de energievoorziening in Overijssel. Hieronder worden een aantal trends geschetst en onzekerheden. Samen omlijnen zij uw besluitruimte. We schetsen ook de keuzes die lokale en provinciale overheden zouden kúnnen en soms ook móeten maken. Wilt u acteren of liever nog wat afwachten? Als u kiest voor acteren, wát wilt u dan doen? En wilt u sommige keuzes ook wellicht samen met anderen maken? Soms ligt samenwerking niet voor de hand, maar bij een aantal vraagstukken misschien wel: dan zijn rijk, provincie, andere gemeente(n), netwerkbeheerders, waterschappen, bedrijven, coöperaties en woningbouwcorporaties wellicht noodzakelijke partners.



¹ WRR, Uit Zicht, Den Haag, 2010.

Vaak worden verkenningen over de toekomstige energievoorziening nogal technisch ingevuld. Technologische ontwikkelingen zijn ook zeker belangrijk, maar bepalen niet per se de toekomst. Dat zien we nu in Nederland, waar de aardbevingen in Groningen beslist tot een versnelling van het aardgasloze tijdperk hebben geleid. Om die reden kijken we naar ontwikkelingen in meerdere domeinen.

POLITIEK

1. Toegenomen ambities en toenemend belang afspraken tussen overheden: de opgaven en onderlinge afhankelijkheden.
2. De consequenties van 'Groningen': van aardgas naar...

RUIMTE

3. Van onzichtbare naar zichtbare energie: de impact op het landschap.

SOCIAAL-CULTURELE ONTWIKKELINGEN

4. De energieke samenleving?

ECONOMIE

5. Van lage kosten naar hoge kosten: wat vindt u 'waardevol'?
6. Nieuwe werkgelegenheid.

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

7. Van oude naar nieuwe technieken van opwekking, opslaan en transporteren.

In al deze domeinen, zo is de gedachte, vinden interessante ontwikkelingen plaats waar u zich een mening over kunt vormen en waar u op decentraal niveau keuzes in kunt maken. Welke dat zijn hangt mede af van uw gedachten over wat een overheid kan en moet doen. In paragraaf 2 van deze trendanalyse geven we aan hoe sturing van de energietransitie op decentraal niveau eruit zou kunnen zien. We gaan daarbij uit van een onderscheid in vier stijlen van sturing die Martijn van der Steen maakt. Met voorbeelden illustreren we hoe de vier perspectieven ondersteunend zouden kunnen zijn voor lokale en provinciale politieke discussies over rolneming van gemeente of provincie.

Duurzame energie. Duurzame energie is energie die is opgewekt op een milieuvriendelijke manier. Dit wordt steeds belangrijker omdat onze fossiele brandstoffen aan het opraken zijn en de temperatuur op aarde aan het stijgen is door overmatige uitstoot van CO₂. Er zijn steeds meer manieren om duurzame energie op te wekken. Voorbeelden hiervan zijn biobrandstof, geothermische energie, zonne-energie, windenergie en het halen van energie uit water.

In 2016 was het aandeel duurzame energie in Nederland 6% van het totale energieverbruik (CBS)². In 2000 was dat 1,6%. De Nationale Energieverkenning (NEV) verwacht dat dit aandeel zal groeien tot 12,4 [11-13] procent in 2020 en tot 16,7 [14-18] procent in 2023. Daarmee wordt het doel van 2020 niet gehaald, maar dat van 2023 is wel binnen bereik. Er is dus sprake van een trend naar productie en gebruik van duurzame energie, hoewel die in vergelijking met andere Europese landen bescheiden is.

In 2015 werd in Overijssel 9% duurzame energie opgewekt. Het provinciale doel is 20% duurzame energie in 2023³.

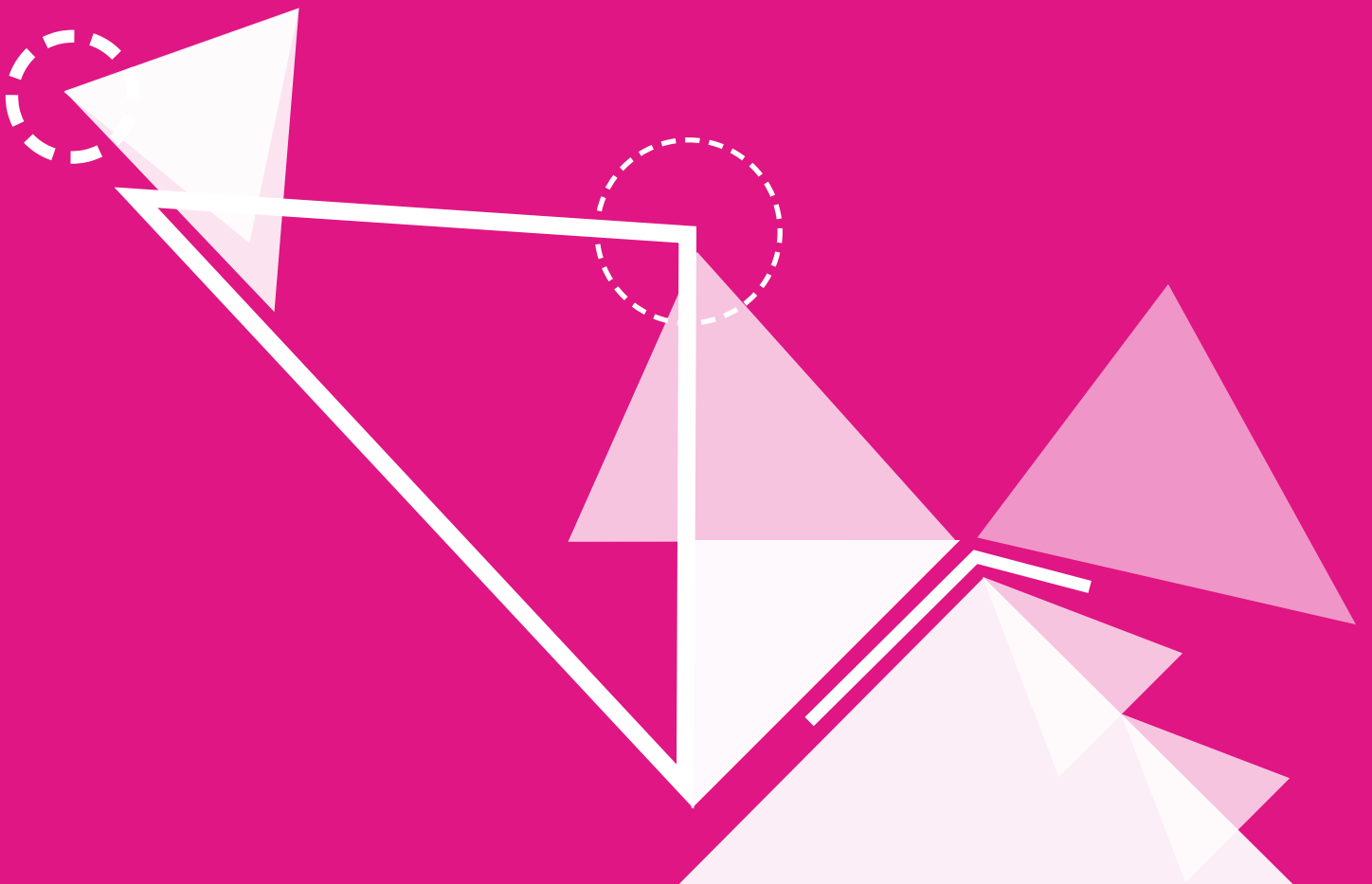
Tot nu toe treuzelt Nederland als het gaat om de energietransitie: we scoren in Europees verband zonder meer slecht. Dat kan anders worden nu Nederland het Parijs-akkoord getekend heeft. Met het Klimaatverdrag hebben nationale en decentrale overheden zich gecommitteerd aan ambitieuze doelen. Het urgentiegevoel om de energietransitie te versnellen neemt toe. Het is een beleidsterrein dat volop in ontwikkeling is, en de komende decennia ongetwijfeld ook zal blijven. De vraag is hoe gemeenten en provincies met zo'n dynamische ontwikkeling, die gepaard gaat met veel onzekerheden, om kunnen gaan. Om te proberen decentrale overheden hierin behulpzaam te zijn, is deze trendanalyse gemaakt.

² PBL, Nationale Energie Verkenning 2017, Den Haag, 2017, blz. 10.

³ Provincie Overijssel, Nieuwe Energie Overijssel, 2017, blz. 12-13.



TREND ANALYSE



POLITIEK

1

TOENEMENDE AMBITIES EN BELANG AFSPRAKEN TUSSEN OVERHEDEN

TREND

Afspraken tussen overheden over klimaat en energie worden steeds concreter. Op internationaal niveau zijn de Parijs-afspraken over klimaatbeleid daar een voorbeeld van. In Nederland zijn er de recente afspraken in het interbestuurlijk programma (IBP) tussen rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Alle overheden committeerden zich daarin aan de doelstelling van het regeerakkoord van CO₂-reductie tot 49 procent in 2030. De afspraken worden verder geconcretiseerd in het klimaatakkoord, waarvan de hoofdlijnen voor de zomer 2018 bekend zijn en dat in de loop van 2018 getekend gaat worden.

ONZEKERHEDEN

Kwantiteit. De belangrijkste onzekerheid gaat over de mate waarin Overijssel CO₂ moet reduceren. Die is afhankelijk van datgene wat Overijssel moet bijdragen aan nationale doelstellingen. Het IBP stelt een aantal kaders, maar laat nog veel vragen open. Het is nog onduidelijk hoe de nationale ambitie van 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 vertaald wordt naar de regio. Het IBP zegt daarover dat de ambitie van de energietransitie in samenhang met die van klimaatadaptatie en de circulaire economie moet worden opgepakt, en dat de regio's 'zelf aan zet' zijn voor de formulering van de ambities, waarbij het rijk 'medecoördinator' is. Er komen Regionale Energie- en Klimaatstrategieën (REK'S). Het zou kunnen dat de ene regio meer reductie van uitstoot wil realiseren dan de andere, het is ook goed denkbaar dat die reductie in de ene regio makkelijker is dan in de andere, maar de wijze van verdeling is vooralsnog onhelder. De verwachting is dat hier in het Klimaatakkoord wel richting aan gegeven zal worden.

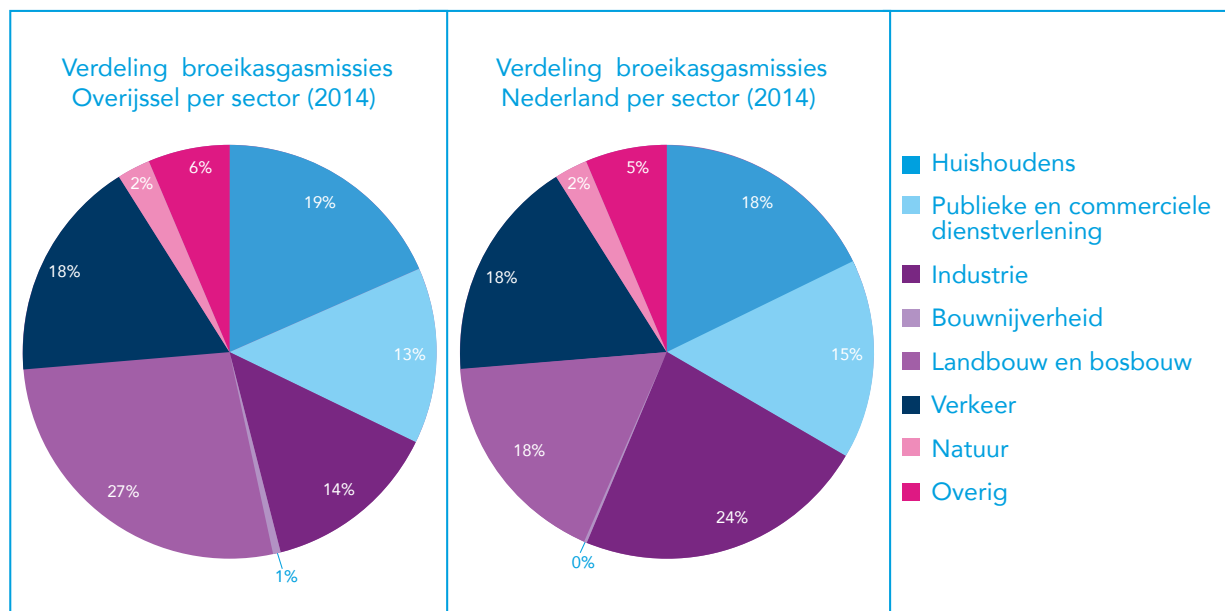
Illustratie van de onzekerheid over de opgaven.

Een recente scenariostudie van CE Delft illustreert de onzekerheid over de opgaven in de regio ten aanzien van de opwekking van energie. De studie is in opdracht van Netbeheer Nederland gedaan. Hij geeft de consequentie aan van verschillende sturingsmodellen: ligt de regie vooral regionaal, vooral op nationaal of vooral op internationaal niveau⁴? Of is er eigenlijk geen sprake van overheidssturing maar veeleer van een organisch proces op grond van prijsmechanismen? In alle scenario's zijn forse inspanningen vereist, bijvoorbeeld op het gebied van opwekking op land en van lage temperatuur warmte, i.e. de verwarming van woningen. Dat zijn terreinen waar decentrale overheden met name aan zet zijn.

⁴ CE, Net voor de Toekomst, Delft, 2017.

De verschillen zijn desalniettemin groot. Het ene scenario betekent in Nederland 18 GW Zon, 5 GW wind op land en 5 GW wind op zee. Het andere extreem betekent 84 GW Zon, 16 GW wind op land en 26 GW wind op zee. Ter vergelijking: op dit moment heeft Nederland al 5 GW wind op land in de planning en in het eerste scenario zou er dus een beperkt aantal windmolens op land meer bijkomen. In het tweede scenario zijn de gevolgen voor Overijssel vele malen groter. De hoeveelheid benodigde opwekking is ook afhankelijk van andere onzekerheden zoals de toekomstige energievraag en de besparingen daarop, maatregelen waarmee CO₂ aan de atmosfeer wordt onttrokken en de mate waarin de landbouw erin slaagt de uitstoot van klimaatgassen te verminderen⁵. In Overijssel is meer dan een kwart van de broeikasgasemissies toe te schrijven aan de landbouw⁶.

Figuur 5 - Verdeling broeikasgasmissies per sector in 2015, Overijssel in vergelijking met Nederland



⁵ PBL wijst in zijn rapport 'Negatieve emissies. Technisch potentieel, realistisch potentieel en kosten voor Nederland' (Den Haag, 2018) er op dat negatieve emissies vrijwel onvermijdelijk zijn om de Parijs-doelstellingen te realiseren. Daarbij gaat het om opvang en opslag van CO₂, maar er zijn ook andere maatregelen denkbaar in de bouw, de landbouw en de bosbouw. Recent is gepleit voor een onderzoeksprogramma rond dit thema. Dit kan voor Overijssel interessant zijn. Zie: <https://www.hier.nu/uploads/inline/20180501%20Brief%20negatieve%20emissie%20technieken.pdf>

⁶ Zie CE Delft, Toekomstverkenning klimaat- en energiebeleid, Delft, 2017, blz. 15.

KEUZES

Doelstellingen. Voor wat betreft de doelen kunnen decentrale overheden de keuze maken om te wachten op datgene wat er op nationaal niveau afgesproken wordt. Ze kunnen ook de nationale besluitvorming proberen te beïnvloeden door lobby. Een derde optie is om zelf doelstellingen vast te stellen. Overigens heeft het overgrote deel van de gemeenten in Overijssel al doelstellingen geformuleerd. Die zijn soms heel ambitieus ('klimaatneutraal in 2020'⁷), waarbij het niet altijd helder is wat de invulling is van termen als 'energieneutraal' of 'klimaatneutraal'. Andere gemeenten hebben doelstellingen die mogelijk aanscherping behoeven in het licht van de afspraken in het IBP.

Algemeen: omgaan met onzekerheid

De onzekerheidsmarges zullen de komende jaren verminderen. Gemeenten, provincies, rijk en waterschappen zullen voor de zomer tot een klimaatakkoord komen, waardoor er meer zekerheid zal komen waarvoor Overijssel 'aan de lat staat'. De komende jaren zal er ongetwijfeld ook zekerheid komen over technieken die nu nog onzeker zijn. Echter, de energietransitie is een proces waarbij ook in de toekomst geen situatie van volledige helderheid zal zijn. Het gaat om een maatschappelijk leerproces waarbij steeds nieuwe onzekerheden zullen ontstaan. Lokale en provinciale overheden zullen dus moeten kiezen in onzekerheid. Hier zijn verschillende strategieën mogelijk. Het ligt voor de hand om in ieder geval waar mogelijk kort cyclisch beleid te maken: u kiest voor een handelingsperspectief, maar bereidt u voor op mogelijke aanpassingen in de toekomst. Dit veronderstelt alertheid op nieuwe ontwikkelingen en flexibiliteit van organisatie, bestuur en volksvertegenwoordiging. U kunt kiezen gezamenlijk iets te organiseren om snel signalen van verandering op te sporen en te duiden. Dit veronderstelt ook flexibele planprocessen en flexibiliteit in gezamenlijke afspraken. Hier zijn nu keuzes in te maken.

⁷ Idem, blz. 11.

TREND

In het IBP hebben de overheden afgesproken circa 50.000 nieuwbouwwoningen per jaar aardgasvrij op te leveren vanaf 2021 en 30.000-50.000 bestaande woningen per jaar aardgasvrij te maken of 'aardgasvrij-ready'. Alle overheden committeerden zich ook aan de beleidslijn dat nieuwbouw van maatschappelijk vastgoed vanaf 2020 in beginsel afkoppelbaar is van aardgas. Vanaf 1 juli 2018 verdwijnt per ministeriële regeling de aansluitplicht.

Dat wil zeggen dat colleges van B&W uitzonderingen mogen aanwijzen, maar in beginsel wordt vanaf die datum geen aardgas meer aangelegd.

Gemeenten krijgen een regierol op het gebied van aardgasvrije buurten en wijken. Alle gemeenten moeten uiterlijk 2021 een planning vaststellen voor de transitie van de gebouwde omgeving naar aardgasvrij. Van alle buurten die voor 2030 van het aardgas afgaan is in 2021 ook bekend wat het alternatief voor aardgas is. Vanaf 2030 wordt er in Groningen geen aardgas meer gewonnen.

ONZEKERHEDEN

Gemeentelijk instrumentarium. Gemeenten krijgen de regie over de warmtetransitie, maar het is onzeker welke instrumenten en bevoegdheden zij krijgen om de alternatieven voor aardgas ook echt gestalte te geven. Voor nieuwbouwwijken lijkt dit in de praktijk niet al te veel problemen op te leveren⁸. Voor bestaande woningen en gebouwen hebben gemeenten vooralsnog geen wettelijk instrumentarium in handen. Als sprake is van huurwoningen en een woningbouwcorporatie is dit nog relatief makkelijk: gemeenten hoeven maar met één partij te spreken, namelijk de corporatie. In wijken met veel particulier bezit en weinig buurtinitiatieven wordt de puzzel complexer. De warmtetransitie zal op het niveau van wijken, buurten, soms zelfs straten, vorm krijgen. Het beste alternatief voor aardgas hangt van veel factoren af. Gedeeltelijk zijn die kenmerken technisch van aard, zoals de ouderdom van aardgasnetten, de capaciteit van het elektriciteitsnet en de nabijheid van een warmtebron. Maar vooral als het gaat om particulier woningbezit zijn ook sociale kenmerken van de buurt of straat belangrijk.

Infrastructuur. Hoe organiseren we het alternatief voor het aardgasnet?

Betekent 'aardgasloos' een buitengewone uitbreiding en versteviging van het elektriciteitsnet? Dit is zomaar mogelijk, zeker op het moment dat elektrisch vervoer een vlucht neemt en in een buurt grootschalige energieopwekking komt, bijvoorbeeld door windturbines of PV-velden⁹. Hier is de positie en flexibiliteit van

⁸ PBL, Het handelingsperspectief van gemeenten in de energietransitie naar een duurzame warmte- en elektriciteitsvoorziening, Den Haag, 2017.

⁹ Een PV-cel is een fotovoltaïsche cel. Dit is het bekendste en meest toegepaste type zonnecel.

de netbeheerder belangrijk. Het uitbreiden van het net heeft vaak een doorlooptijd van meerdere jaren, en kan de warmtetransitie vertragen.

Technologie. Op het moment dat duurzaam opgewekte waterstof een bruikbare vervanger van aardgas blijkt, zal dit consequenties hebben voor de warmtetransitie. Een belangrijk deel van het bestaande aardgasnet kan waarschijnlijk gebruikt worden voor de geleiding van groen gas of waterstof. Dit betekent dat we de aardgasbuizen niet zomaar moeten verwijderen. Het elektriciteitsnet hoeft in het geval van het benutten van de gasbuizen minder verzaagd te worden. Het betekent echter ook (de bereidheid tot) investeringen in de productie van waterstof en investeringen bij de eindgebruiker (zo zal er een vervanger voor de CV-ketel aangeschaft moeten worden) – en op dit moment de noodzaak tot adaptief plannen¹⁰.

Kosten. De bereidheid om naar alternatieven voor aardgas te zoeken zal groter worden op het moment dat de kosten van aardgas hoger worden of de omschakeling naar alternatieven goedkoper. Het is vrij zeker dat deze prijsontwikkelingen niet zonder handelen van de rijksoverheid tot stand komen. Daarbij kan men enerzijds denken aan verhoging van de aardgasprijs door bijvoorbeeld belastingen. Aan de andere kant speelt de discussie hoe de kosten van warmtenetten kunnen worden ‘gesocialiseerd’ op een wijze die vergelijkbaar is met de manier waarop wij met de kosten van elektriciteitsnetten omgaan.


KEUZES

De alternatieven voor aardgas. Gemeenten moeten zorg dragen voor de keuzes voor het alternatief voor aardgas. Dat betekent in de praktijk op dit moment dat moet worden bekeken of woningen op een warmtenet kunnen worden aangesloten, op duurzaam gas, op een hybride warmtepomp of ‘all electric’¹¹. Gemeenten staan voor de keuze welke wijken en buurten als eerste aan bod moeten komen voor verduurzaming, en welke in een later stadium. Hierbij spelen allerlei overwegingen een rol. Die liggen gedeeltelijk op het technische vlak. Waar zijn het makkelijkst maatregelen te treffen, gezien de huizenvoorraad en de aanwezige energiebronnen en –netwerken? Maar ook het draagvlak onder de bewoners zal cruciaal zijn – en de verdeling van de kosten. Worden bepaalde huiseigenaren niet onevenredig hard getroffen omdat zij beperkt worden in het aantal maatregelen dat zij kunnen nemen – denk bijvoorbeeld aan monument-eigenaren¹²?

¹⁰ Adaptief plannen is een nieuw planningsparadigma, dat niet zozeer gebaseerd is op voorspellingen, maar dat rekening houdt met een scala aan mogelijke ontwikkelingen. De medio 2018 te verschijnen trendverkenning van het Trendbureau Overijssel over verkeer en vervoer gaat over adaptief beleid.

¹¹ Voor een nuttige handleiding daarvoor zie de brochure Van het aardgas af. Lokale warmtetransitie voor gemeentes. Den Haag, maart 2018. Dit document is op de site van het Trendbureau Overijssel te downloaden.

¹² ECN e.a., De winnaars en verliezers van de energietransitie. Verkenning van problemen, visies en oplossingen, 2017.



Houding. Het is, gegeven bovenstaande onzekerheden, mogelijk om als gemeente de landelijke afspraken met betrekking tot de warmtetransitie na te komen zonder al te veel ambitie op de korte termijn. Een warmteplan is immers snel gemaakt, zelfs één met een planning erbij. Een gemeente heeft derhalve de keuze om er 'vol voor te gaan' of om wat af te wachten. Beide alternatieven hebben voordelen. Grofweg: in het eerste geval zie je als eerste de kansen van de transitie en pluk je daar de vruchten van, in het tweede geval maak je niet de kosten van degene die het allemaal moet ontdekken en kan je gebruik maken van ervaringen elders.

Proeftuinen. Er komen vanaf 2018 grootschalige proeftuinen voor aardgasvrije wijken. In 2018 heeft het Ministerie van BZK hier €90 miljoen voor beschikbaar gesteld. Op lokaal en regionaal niveau heeft men de keuze of men zich hiervoor wil aanmelden. Op dit moment werkt de provincie Overijssel met partners aan een voorstel voor een proeftuin voor regionale warmtetransitie in Overijssel om de transitie naar aardgasloze warmtevoorziening te versnellen. Gemeenten in Overijssel zijn uitgenodigd om gebieden voor te stellen waar in een wijkaanpak de eerste ervaringen kunnen worden opgedaan met de transitie naar aardgasvrije wijken.

Schaal. Welk schaalniveau heeft onze primaire aandacht? De warmtetransitie houdt niet op bij gemeentegrenzen. Het kan lonen een warmtebron van de ene gemeente met een warmtenet te koppelen aan een nabijgelegen woonwijk in een andere gemeente. Het kan ook zijn dat er juist voor wordt gekozen het zeer decentrale schaalniveau van wijken of zelfs buurten aan te wijzen voor alternatieven voor aardgas. Sterker nog, dit is de meest waarschijnlijke optie omdat de gebouwde omgeving binnen wijken ook zeer divers is. Overigens is het goed mogelijk dat kansen die zich voordoen op dit kleine schaalniveau, gevolgen hebben voor de netwerkbeheerders op een hoger schaalniveau.

Opwekking en gebouwde omgeving.en verder?

De afspraken in het IBP betreffen vooral de gebouwde omgeving en energieopwekking. Er zijn ook andere beleidsterreinen bij decentrale overheden die met de energietransitie te maken krijgen. Denk aan mobiliteit. In het stads- en streekvervoer rijden al waterstofbussen. De verwachting is dat een zeer groot deel van de personenauto's op elektriciteit zal gaan rijden. Dit vergt bijvoorbeeld ruimte voor laadpalen. Ook in het landelijk gebied zullen vermoedelijk maatregelen worden genomen: er zijn bijvoorbeeld discussies over de omvang van de veestapel, het planten van bossen en het ophogen van het waterpeil in veenweidegebieden. Tenslotte de industrie: deze is regionaal onder meer van belang vanwege de verbinding met warmtenetten.

RUIMTE



3

VAN ONZICHTBAAR NAAR ZICHTBAAR

TRENDS

Landschap. Op dit ogenblik is de opwekking en distributie van energie in belangrijke mate onzichtbaar. Zeker... energiecentrales en hoogspanningsleidingen zijn prominent aanwezig in het landschap. Maar elders komen aardgas en elektriciteit als vanzelf uit de grond. Dat verandert op het moment dat opwekking decentraal zal worden. Ons landschap is in belangrijke mate gevormd door vroegere energiebehoefte (denk aan de turfwinning en aan ons nationaal symbool, de molen). Die impact zal energie in de toekomst weer hebben. Overigens heeft niet alleen opwekking, maar ook energiedistributie een ruimtelijke impact, zowel op het platteland als in de stad. Decentrale netwerken vergen bijvoorbeeld verdeelstations.

Van stimulering naar een verdelingsvraagstuk. Lang was de opwekking van duurzame energie een hobby van enthousiastelingen. Dat is niet meer het geval. Zeker als we de SDE-subsidies ook in beschouwing nemen, kan er gewoon verdiend worden aan zonnevelden of windmolens. Daarmee verandert het vraagstuk van karakter. Vroeger was het vaak een zaak van stimulering, nu is de hoofdopdracht voor de decentrale overheden vooral een verdelingsvraagstuk: wie mag waar energie opwekken? En hoe verdelen we de lasten in termen van een minder mooi uitzicht of geluidhinder? Hoe houden we ruimte voor andere functies? Deze vragen zijn des te prangender nu er signalen zijn dat er onder de dekmantel van energie-initiatieven sprake is van grondspeculatie.

ONZEKERHEDEN

De mogelijkheden tot sturing. Het IBP geeft aan dat energie en klimaat onderdeel worden van de planvorming en het beleidsinstrumentarium van de ruimtelijke ordening. Dat is een belangrijke stap, maar het is nog onduidelijk hoe die wettelijk vorm gegeven gaat worden. Dit heeft consequenties voor de mate waarin overheden dwingend kunnen optreden.

Hoe gaat decentrale opwekking er uit zien? Decentrale energienetwerken leiden vermoedelijk tot een groter aantal energieleveranciers, grotere en kleinere energieproducenten, en een grotere diversiteit aan soorten energie (warmte, groen gas, elektriciteit). Het zal een complexe opgave worden om dat goed te


coördineren en al die energiestromen op elkaar af te stemmen, en een net te ontwerpen dat dit alles faciliteert. Ook is het nog onzeker wáár het mogelijk is om stabiele systemen te maken. Het netwerk zal vermoedelijk meerdere opwekkers nodig hebben en ruimte tot energieopslag. En tot slot moet het netwerk ook financieel haalbaar zijn.

Juridische belemmeringen decentrale netwerken. Overigens zijn er op dit moment ten aanzien van warmtenetten ook nog juridische belemmeringen om de mogelijkheden van decentrale opwekking en distributie volledig te realiseren. De huidige wetgeving rond aardgas- en elektriciteitsnetten maakt het mogelijk dat een veelheid aan partijen gebruik maakt van deze netten. De eindgebruiker heeft de keuze uit meerdere leveranciers. Dat biedt nu en ook in de toekomst veel opties, bijvoorbeeld voor lokale energiecoöperaties die zelf groene stroom gaan opwekken of voor het transporteren van waterstof dat duurzaam geproduceerd is. Maar voor warmtenetten ligt de situatie anders. De beheerders van aardgas- en elektriciteitsnetten mogen zich niet met warmtenetten bemoeien, maar moeten dat overlaten aan commerciële partijen. Vaak zijn dat grote bedrijven die vanwege hun schaal en kapitaalkracht wel in staat zijn een warmtenet te laten aanleggen en hun restwarmte naar woonwijken te vervoeren. Hiermee staat de keuze van gebruikers onder druk, en wordt het warmtenet afhankelijk van die ene bron en dus kwetsbaar. Datzelfde geldt voor particulieren die nu wel elektriciteit terug kunnen leveren aan de energieproducent tegen een vastgesteld tarief, maar nog niet als zelfstandig energieleverancier mogen functioneren. Hierdoor wordt de potentie van het distributief opwekken van energie niet ten volle benut. Decentrale overheden kunnen hier weinig aan doen, behalve deze kwestie aankaarten bij het rijk.

KEUZES

Ruimtelijke instrumenten. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het ruimtelijke instrumentarium voor energietransitie in te zetten. Zo kan een gemeente in een bestemmingsplan aandacht besteden aan energie en duurzaamheid, denk aan het zongericht verkavelen, compact bouwen, collectieve warmtevoorziening en ruimteclaims voor hernieuwbare energieproductie¹³. Omgevingsvisies, -plannen, -programma's en -verordeningen zullen een centrale rol vervullen voor het vastleggen van de besluiten.

¹³ CE, blz.. 29



Ruimtelijke kwaliteit. Decentrale overheden hebben (met de WRO en de Omgevingswet) de zeggenschap over de plekken waar zij decentrale energienetwerken en –winning willen toestaan. Ook hebben ze de keuze in welke mate men ruimtelijke kwaliteit als criterium laat meewegen in de vergunningen voor decentrale opwekking.

Sectoraal of cross-sectoraal. De overheid heeft de keuze om beleidsterreinen en maatschappelijke opgaven te koppelen: de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en de veranderingen in de landbouw en op het platteland zullen allemaal hun consequenties voor het landschap hebben¹⁴. Er ligt een keuze deze veranderingen primair sectoraal te begeleiden, dan wel door ontwerpend onderzoek actief het landschap van de toekomst vorm te geven in Overijssel. Daaruit vloeit weer de keuze voort wie zoal betrokken zouden moeten worden bij het ontwerpen van het toekomstige landschap; bewoners, gebruikers, ...etc.?

Het is mogelijk om hier parallellen te trekken tussen het ruimtelijke en het sociale domein. We zien in het sociaal domein dat veel problemen en zorgvragen van burgers met elkaar samenhangen. Om die reden wordt daar nu een integrale benadering gekozen voor de ondersteuning, hulp en zorg voor burgers. Op vergelijkbare wijze kan omgevingskwaliteit op verschillende manieren benaderd worden, waardoor oplossingsruimte in beeld komt door nieuwe combinaties te maken, zoals de CO₂-opgave van de energietransitie een trigger kan zijn in de toenadering tussen agrarisch grondgebruik enerzijds, en voor natuurbeleid anderzijds. Er zijn ook vele voorbeelden van bruggen tussen het fysieke en sociale domein. Zo wordt op diverse plekken de aanpak van problematische wijken gestart vanuit energie-oogpunt (voor een deel door nood gedreven, omdat subsidies voor de herstructurering van oude wijken, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), niet meer bestaan).

Experimenteren. Er zijn op diverse plekken in Nederland experimenten met buurten als Virtual Power Plant: een groep huizen die gezamenlijk een micro-grid van energie voorziet (soms ook wel ‘buurtbatterijen’ genoemd), die in accu’s opgeslagen wordt en bron is van warmte en elektriciteit. ICT is hier een belangrijk onderdeel: netwerken worden steeds slimmer. Provincie of gemeenten kunnen dergelijke experimenten stimuleren.

¹⁴ Wing, Verdiepingsrapport Nationale Omgevingsvisie, naar een waardevolle Leefomgeving, Wageningen, 2017.

SOCIAAL-CULTURELE ONTWIKKELINGEN

4

DE ENERGIEKE SAMENLEVING

TRENDS

Energieke samenleving. Wie om zich heen kijkt ziet op allerlei plekken energiecoöperaties ontstaan: inwoners die zich verenigen en samen investeren in hernieuwbare energie, waarvan ze samen de voordelen benutten. Het kunnen buurtbewoners zijn die gezamenlijk een windturbine exploiteren en direct gebruik maken van elektriciteit die wordt opgewekt. Het kan ook een individu zijn die een aandeel koopt in een zonnepark ver van zijn huis. Kortom: de energieke samenleving stort zich op de energie. Meestal gaat het daarbij om elektriciteit, maar ook warmte leent zich voor een dergelijk model, zij het meer gericht op een buurt of wijk. Dit vraagt om juridische aanpassingen rond het beheer van warmtenetten en een innovatief IT-systeem dat vraag en aanbod van warmte weet te sturen en op elkaar af kan stemmen.

ONZEKERHEDEN

Bewonersbereidheid. Uit recent onderzoek van Economische Zaken blijkt dat het urgentiegevoel onder inwoners rond energie en klimaat toeneemt, maar dat het thema relatief laag op de agenda staat, en dat een meerderheid van de Nederlanders vindt dat de overheid aan zet is¹⁵. Het coöperatieve zonvermogen was in 2016 1% van het totaal van het Nederlandse zonvermogen, en coöperaties hadden 4% van het totale windvermogen in beheer. Vooralsnog is de bijdrage van 'onderop' dus bescheiden. Het aantal energiecoöperaties in Nederland stijgt wel snel¹⁶.

Infrastructuur. Theoretisch is het mogelijk dat actieve inwoners zelf de totaal benodigde hernieuwbare energie van wind op land opwekken¹⁷. Dit scenario gaat volgens CE gepaard met hoge maatschappelijke kosten voor het aanleggen van de benodigde energie-infrastructuur. In het maatschappelijk debat zijn hier verschillende meningen over.

¹⁵ Ministerie van EZ, Publieksmonitor energie Motivaction, Den Haag, 2017.

¹⁶ PBL, Nationale Energie Verkenning, Den Haag, 2017, blz. 132-133.

¹⁷ CE, Net voor de Toekomst, Delft, 2017, blz. 40.

Dominante organisatievorm. Het TNO rapport De energietransitie van onderaf laat zien dat er meerdere scenario's van bewonersorganisatie mogelijk zijn, variërend van een coöperatie die vooral gericht is op de realisatie van één project, tot doorontwikkeling van de coöperatie tot een regionale speler op het gebied van hernieuwbaar en lokaal opgewekte energie.

Reactie overheden en netbeheerders. De komende jaren zal duidelijk worden hoe overheden en netbeheerders omgaan met buurten die gezamenlijk een *micro-grid* willen gaan gebruiken.

KEUZES

Van onderop. Decentrale overheden kunnen kiezen voor maximale inzet op initiatieven van onderop van bewoners en bedrijven. Dat scheidt dan echter wel de opgave van een zeer stevige opschaling van deze initiatieven.

Inzet op iedereen. De huidige maatschappij is er één van 'bubbels': groepen mensen die elkaar vinden in omgangsvormen en meningen en weinig contact hebben met andere groepen. Ook energie-initiatieven kunnen het werk van 'believers' worden, waarbij een ander deel van de bevolking van afstand toekijkt of in het geweer komt tegen bijvoorbeeld windmolens. Het decentrale bestuur kan een belangrijke rol spelen bij het maatschappelijke gesprek over de energietransitie in dorpen en wijken. Is de transitie een zaak van iedereen of van slechts een deel van de bevolking?

Sectoraal versus integraal. Pak je als provincie of gemeente de energietransitie sectoraal of integraal aan? Die keuze raakt de interne samenwerking tussen afdelingen, maar ook de vraag welke externe partners je betreft bij de aanpak van het vraagstuk. En de vraag of je andere beleidsmatige vraagstukken meeneemt in je aanpak van de energietransitie (ruimte, landbouw, sociaal)?

ECONOMIE

5

VAN GOEDKOOP NAAR DUUR

TRENDS

Hogere kosten. De kosten van de energievoorziening worden hoger. De variabele kosten van wind en zon nemen af, maar de investeringen in installaties zullen groot zijn. Bovendien kunnen wind en zon waarschijnlijk niet direct de hele energievraag dekken. Op dit ogenblik zijn de jaarlijkse kosten van de energievoorziening ca. €30 miljard per jaar. Als we de lijn van vandaag doortrekken komt CE uit op een verdubbeling van de kosten. Bij verschillende transitie-scenario's zijn de kosten voor de energievoorziening lager dan dit *business as usual* scenario, maar nog steeds tussen €50 en 60 miljard per jaar. De onzekerheden zijn daarbij groot, zeker als Nederland mikt op import van duurzame energie: de prijzen op de wereldmarkt zijn lastig te voorspellen¹⁸.

Breed welvaartsbegrip. Kosten hangen samen met waarden. Er is een trend van toenemend onbehagen over de centrale rol die financiële overwegingen spelen in de politieke besluitvorming. De Tweede Kamer rondde in 2016 een parlementair onderzoek af naar een zogenaamd 'breed welvaartsbegrip'. Het CBS introduceerde in 2017 de Monitor Brede Welvaart. Het bruto regionaal product blijft een belangrijk gegeven, maar ook factoren als milieu, gezondheid, geluk, veiligheid en gelijkheid worden meegewogen.

ONZEKERHEDEN

Markt. De snelheid van de energietransitie zal afhangen van de mate waarin prijsprikkels aanwezig zijn. De aardgasprijs zal flink moeten stijgen, ofwel door schaarste ofwel door belastingen, willen de consument en het bedrijfsleven in beweging komen¹⁹.

Afhankelijkheid. De onzekerheid over de hoogte van de kosten van de energievoorziening in de komende decennia zijn immens en afhankelijk van technologische ontwikkelingen, geopolitieke ontwikkelingen en politieke keuzes op hogere schaalniveaus dan gemeenten.

¹⁸ CE Delft, Net voor de toekomst, 2017, blz. 8. Deze kostenramingen zijn omgeven met grote onzekerheden. Zie ook PBL, Nationale kosten klimaat- en energietransitie in 2030 – Update 2018, Den Haag, 2018.

¹⁹ Zie bijv. PBL, Toekomstbeeld Klimaatneutrale warmtenetten in Nederland, Den Haag, 2017

Investerings. Niet alleen de kosten zijn onzeker, maar ook de bereidheid van investeerders om in de Overijsselse energievoorziening te investeren. Kapitaal is op dit ogenblik goedkoop en er lijkt, zeker met de SDE-subsidies, belangstelling om bijvoorbeeld zonnepanelen aan te leggen. Tegelijk vergen investeringen in distributienetten en warmtenetten zekerheid op de langere termijn.

KEUZES

Rechtvaardigheid. Op lokaal en provinciaal niveau zijn de keuzes ten aanzien van de prijs van energie uiteraard zeer beperkt. Wel kan er aandacht zijn voor de kosten van de consument en een rechtvaardige verdeling van de kosten. Uit het onderzoeksrapport 'Van CV-ketel naar duurzame warmte' blijkt dat een groot deel van de huiseigenaren zich de omschakeling van aardgas naar duurzame warmte niet kan veroorloven zonder steun van de overheid²⁰. Het meest voorkomende alternatief – een warmtepomp en isolatie - voor een 'standaard rijtjeswoning' kost ongeveer €18.000. Het risico van deze hoge investeringssom is dat grote groepen in de samenleving niet mee kunnen komen in de warmtetransitie. Daarnaast komen de duurzame subsidies vooral terecht bij hogere inkomens op het moment dat er een verplichting is om ook zelf te investeren. Wat is de energietransitie gemeenten en provincies maatschappelijk gezien waard? En zijn er partijen bereid voor te financieren?

Regionalisering baten. Regionale initiatieven rond energie zijn voor een deel economisch gemotiveerd in die zin dat de winsten van de energievoorziening nu grotendeels naar actoren buiten de regio vloeien. De gedachte is dat het goed is voor de regionale economie als deze gelden binnen de regio blijven. Jaarlijks besteden huishoudens, bedrijven en instellingen in Overijssel circa €3 miljard aan energie-uitgaven. Hiervan lekt circa €2,7 miljard (90%) weg uit de regio. Door energiebesparing en vergroting van het aandeel hernieuwbare energie dat in de regio is geproduceerd, kan dit weglekeffect worden verkleind. Met het programma Nieuwe Energie Overijssel wordt ingezet op zowel energiebesparing als toename van regionale hernieuwbare energieproductie. Realisatie van deze doelstellingen leidt er toe dat het weglekeffect in 2023 met naar schatting € 344 miljoen (-13%) is verkleind t.o.v. het huidige weglekeffect, waarvan €161 miljoen bij huishoudens en €183 miljoen bij bedrijven en instellingen.²¹

²⁰ Ecorys, Van CV ketel naar Duurzame Energie, Rotterdam, 2018 (in opdracht van Milieudefensie).

²¹ Provincie Overijssel, Economische impactstudie energietransitie, Zwolle, december 2016, blz. 5-6.

Maatschappelijke waarde. De afweging van de kosten is ook op decentraal niveau uiteindelijk een afweging van waarden als duurzaamheid, financiën, gezondheid, etc. Wat is de energietransitie decentrale overheden maatschappelijk waard, hoe willen zij de lusten en de lasten verdelen? Wat weegt zwaarder: de economische baten van energievoorziening, of de 'zachtere' immateriële waarden van geluk en gezondheid? Waar zou de balans tussen economische groei enerzijds en welbevinden en een klimaatneutrale omgeving anderzijds moeten komen te liggen? Kate Raworth laat met haar model van de 'donut economie' zien hoe dergelijke afwegingen zouden kunnen worden gemaakt²².

6

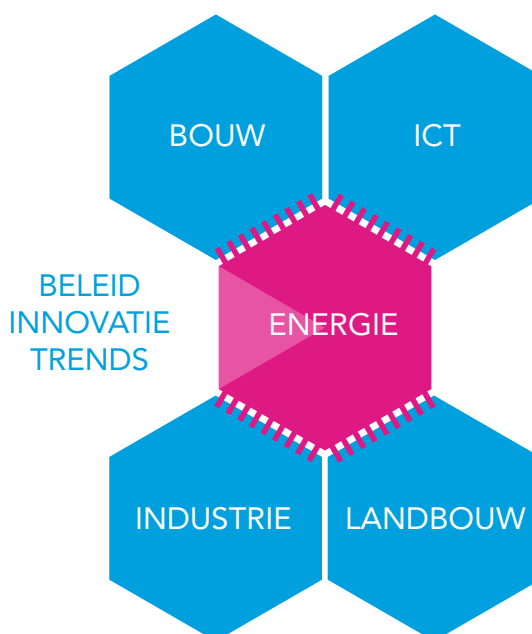
VAN OUDE NAAR NIEUWE ARBEIDSMARKT

TRENDS

Meer banen. Op nationaal niveau stijgt het aantal banen in 2020 als gevolg van de energietransitie met 76.000 ten opzichte van 2014. Dat is overigens minder dan het energie-akkoord beoogde. Het doel was een stijging van 90.000 arbeidsjaren. De energietransitie creëert werkgelegenheidskansen in bijvoorbeeld de bouw- en installatiesector. Daarnaast zal de groeiende vraag naar schone energietechnologieën en -diensten nieuwe werkgelegenheid scheppen in de Nederlandse industriële sector (het gaat bijvoorbeeld om de bedrijven in de chemie en de rubber- en kunststofindustrie). Ook in de landbouw zullen nieuwe verdienmodellen ontstaan rond productie van hernieuwbare energie, energiebesparing en balanceren van het energiesysteem, evenals in de ICT sector.




De volgende figuur brengt deze transformerende sectoren als gevolg van de energietransitie in beeld.²³



²² Kate Raworth, Donuteconomie. In Zeven Stappen naar een Economie voor de 21ste Eeuw, Amsterdam, 2017.

²³ Provincie Overijssel, Economische impactstudie energietransitie, blz. 21



Provincie Overijssel voorziet een totaal aan investeringen in de energietransitie van Overijssel in de periode 2017-2023 van € 2,2 miljard en bijna 18.000 fte. Voor de langere termijn prognosticeert de provincie een stijging van ca. 1600 arbeidsplaatsen door besparingen op energie. Overige werkgelegenheidseffecten zijn moeilijk aan te geven omdat die afhangen van de vormgeving van de energietransitie. Het aantal studenten dat aan energie gerelateerd onderwijs volgt in het MBO, HBO en WO is met 15% gestegen in de periode 2011-2015²⁴.

ONZEKERHEDEN

Overijssels bedrijfsleven. Overijssel heeft relatief veel bedrijven met activiteiten in de energievoorziening. Met een traditioneel sterke bouwsector en maakindustrie lijkt de energietransitie ook veel kansen te bieden voor Overijssel. Het is onzeker in hoeverre we daar optimaal op inspelen.

Aansluiting tussen onderwijs. Hebben we straks wel voldoende meiden en jongens die van school komen met een diploma dat past bij de gevraagde nieuwe vaardigheden, dan wel scholen we huidige, oudere werknemers tijdig om? Kortom, sluiten onderwijs en arbeidsmarkt wel goed op elkaar aan?

KEUZES

Onderwijs. Provincies en gemeenten kunnen er voor kiezen om een goede aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt te stimuleren door samen te werken met de ROC's en andere onderwijsinstellingen enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. Overheden kunnen die aansluiting stimuleren door bijvoorbeeld onderwijssubsidies aan specifieke opleidingen toe te kennen die hun scholieren klaar stomen voor de nieuwe veranderde arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen overheden besluiten samen met onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven proefprojecten te starten die gericht zijn op het aanpassen van bestaand onderwijs of op de ontwikkeling van nieuw energieonderwijs. De afgelopen jaren heeft de overheid de keuze voor techniek gestimuleerd. Dat blijft belangrijk.

Innovatie. Gemeenten en provincie kunnen op diverse manieren innovatie in het bedrijfsleven stimuleren: bijvoorbeeld als *launching customer*, door proefprojecten en door netwerkvorming en kennisdeling.

²⁴ Provincie Overijssel, Overijssel Werkt! Een tussenbalans van het Coalitieakkoord 2015 – 2019, Zwolle, blz.17.

TECHNOLOGIE

7

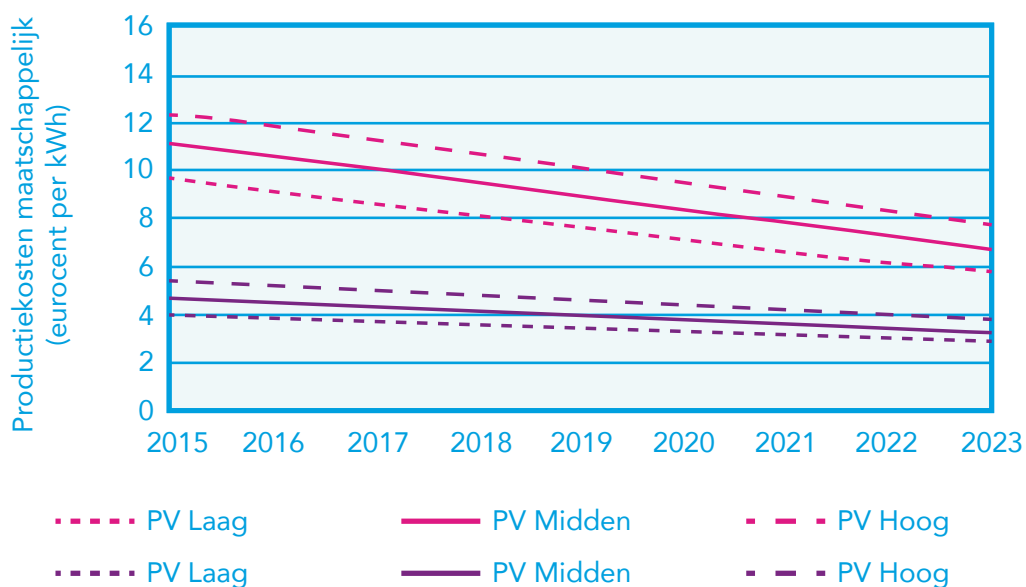
VAN OUDE NAAR NIEUWE TECHNOLOGIE

TRENDS

Dynamiek. De technologische dynamiek rond de energietransitie is enorm hoog. Er gaat bijna geen dag voorbij of er staan wel berichten in de krant over de verhoging van het rendement van energieopwekking, compleet nieuwe manieren van opwekking, vernieuwende vormen van opslag of distributie. Daarbij komt dat niet ieder idee ook een daadwerkelijke dienst of te leveren product wordt. Tussen de 70 en 95% van de innovaties haakt op enig moment af op het pad van eerste idee tot marktklaar product.

Kostendaling. Als we kijken naar de vrij zekere technologische trends die de komende jaren al in Overijssel zichtbaar zullen zijn dan gaat het allereerst om kostendaling van de opwekking van wind- en zonne-energie.

Figuur 10 - Verwachte kostendaling van wind en zon t/m 2023



Bron: (CE Delft en ECN, 2016).



Bio-energie. Daarnaast zijn er technologische ontwikkelingen rond bio-energie²⁵, zoals het inzetten van pyrolyse-olie als brandstof. Bij Empyro in Hengelo wordt uit afvalhout een duurzame biobrandstof gemaakt voor Friesland Campina, dat hiermee een groot deel van haar energievraag verduurzaamt. Waterschappen willen meer biogas uit zuiveringsslib te halen. In het Biogasnetwerk Twente wordt op een centraal punt biogas van boeren opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit en in het openbare net ingevoerd.

Energie uit water. Thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) is een andere technologische ontwikkeling waarbij warmte en koude uit het oppervlaktewater worden gewonnen, die geschikt zijn om gebouwen en ruimten te verwarmen en te koelen. Meestal wordt gebruik gemaakt van warmte- en koudeopslag in de bodem om de levering seizoenonafhankelijk te maken. Het stadhuis in Deventer, dat in 2016 in gebruik is genomen, wordt verwarmd en gekoeld door de toepassing van onder meer een warmte- en koudeopslagsysteem waarbij IJsselwater wordt ingezet.

ONZEKERHEDEN

Biomassa. Is er voldoende biomassa? De vraag naar 'duurzame' biomassa zal toenemen - niet alleen voor energie, maar ook voor hoogwaardigere toepassingen in de *biobased economy*. Biomassa zal primair een bron van waardevolle grondstoffen vormen en pas in tweede instantie voor energie gebruikt worden. Dit betekent ook dat biomassa schaarser zal worden. Voor grootschalige projecten met houtige biomassa wordt import uit duurzame bosbouw waarschijnlijk onvermijdelijk. Voor de energieopwekking zal biomassa op termijn met name daar ingezet worden waar nog geen andere alternatieven voor verduurzaming voorhanden zijn. Denk daarbij aan de procesindustrie en het zware verkeer.²⁶

Waterstof. De rol van waterstof in het energiesysteem is een onzekere factor die op termijn, na 2030, belangrijke impact kan hebben op de keuzes op decentraal niveau. Waterstof is één van de brandstoffen die de mobiliteit kan verduurzamen (er rijden nu al waterstofbussen). Dan is het wel nodig dat de waterstof duurzaam geproduceerd wordt. Waterstof kan ook de vervanger zijn van aardgas in thermische processen of elektriciteitsproductie. Er zijn belangrijke partijen in Nederland die sterk op waterstof inzetten – ook omdat hij past bij de huidige centrale distributiestructuren van energie.

²⁵ <https://www.overijssel.nl/thema's/economie/nieuwe-energie/nieuwe-energie/biomassa-bio-energie/>

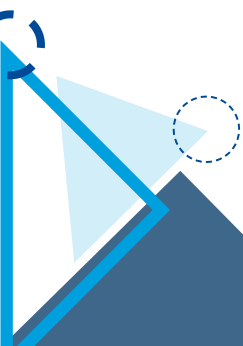
²⁶ Ministerie van EZ, Biomassa 2030, Strategische visie voor de inzet van biomassa op weg naar 2030, Den Haag, december 2015.

Waterstof kan overigens ook ingepast worden bij decentrale opwekking en distributie. Er zijn op dit moment nog veel onzekerheden over kosten, veiligheid en organisatorische aspecten. Op de wat kortere termijn zal waterstof in Overijssel geen belangrijke rol spelen.

Geothermie. Geothermie of aardwarmte is energie in de vorm van warmte, die opgeslagen zit in de bodem. Geothermische energie kan een duurzame warmtebron zijn voor de toekomst. Momenteel voert het ministerie van Economische Zaken een verkenning uit naar de ontwikkeling van geothermie, die door het Energiebeheer Nederland (EBN) wordt ondersteund. Tot nu toe zijn het vooral tuinders in bijvoorbeeld de Koekoekspolder in IJsselmuiden die hun kassen verwarmen met behulp van aardwarmte. Bij geothermie worden twee lange buizen kilometers diep de grond ingeboord. Per kilometer diepte wordt het water zo'n 30 graden warmer. Via de ene buis wordt warm water uit de aarde opgepompt, via een andere buis wordt afgekoeld water teruggepompt. Als de installatie eenmaal draait is aardwarmte een kosteneffectieve manier om aardgas als warmtebron te vervangen. Maar er gaat nogal wat voorbereiding aan vooraf en die is verre van kosteloos. Geothermie wordt niet als heel gevaarlijk gezien, maar het is ook niet helemaal risicoloos. Binnenkort scherpt minister Wiebes op verzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen daarom de regels voor geothermie aan. Eind mei lanceert EBN een voorstel om geothermie in Nederland in een stroomversnelling te brengen. Dat plan moet onderdeel uit gaan maken van het klimaatakkoord dat deze zomer op hoofdlijnen klaar moet zijn.

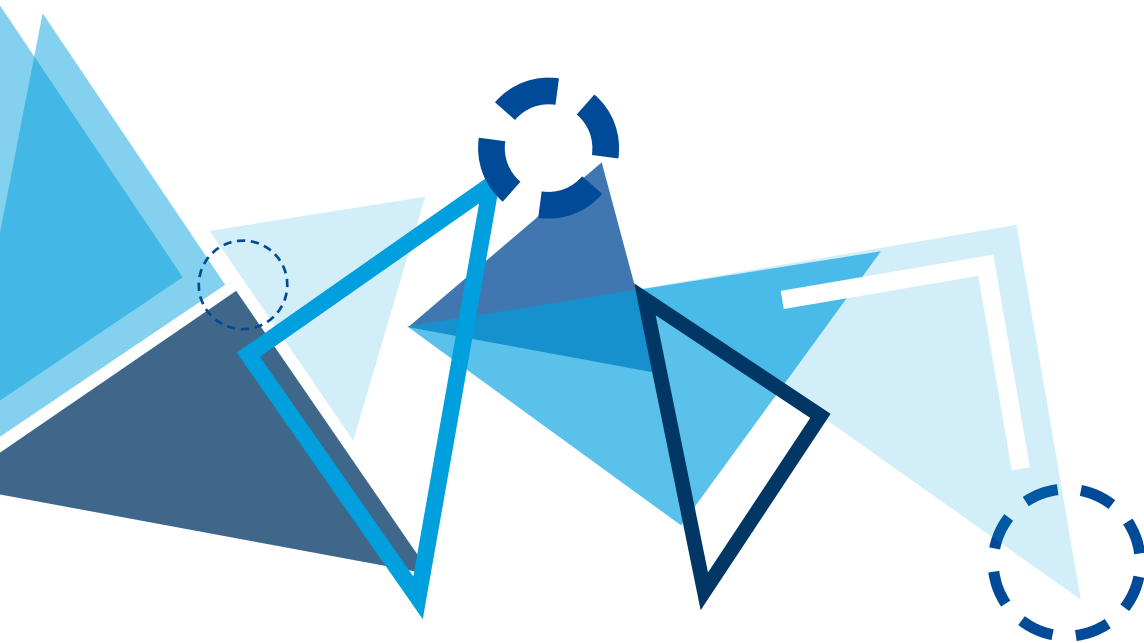
Kernenergie. Over de rol van kernenergie wordt sterk verschillend gedacht. Thoriumreactoren lijken een innovatie die belangrijke nadelen van eerdere generaties kernreactoren niet heeft. Gezien de benodigde ontwikkelingstijd is grootschalige toepassing voor 2050 onwaarschijnlijk. Bovendien wordt thorium niet als een hernieuwbare energiebron aangemerkt in de EU-wetgeving.

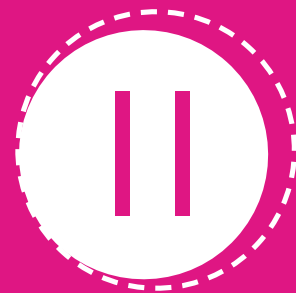
Wet van Moore. Technologische ontwikkeling kan zich zeer snel voordoen. De Wet van Moore voorziet voorlopig elke twee jaar een verdubbeling van de reken capaciteit van computers. Dit zou snel kunnen leiden tot nieuwe manieren van opwekking (in kleren, door gebouwen, in asfalt, etc.) en distributie van energie. Vooralsnog volgt de verandering van de energiemix in Nederland niet de Wet van Moore.



KEUZES

Innovatiebeleid. Als decentrale overheid kun je innovatie maar beperkt stimuleren: de markt voor producten is immers veel groter dan het grondgebied van een gemeente of provincie. Wel kan een decentrale overheid een belangrijke rol spelen bij het creëren van het juiste milieu om innovaties te versterken. Het gaat hier om het faciliteren van mogelijkheden tot ontmoeting tussen partijen, het beschikbaar stellen van locaties om pilots te draaien, etc. Decentrale overheden kunnen daarbij ook innovatie stimuleren uit oogpunt van economische structuurversterking. De Overijsselse maakindustrie raakt op tal van manieren de energietransitie. Keuzes daarbij zijn: willen we in Overijssel een bepaalde techniek of sector ondersteunen? Doen we dat als gemeenten en provincie afzonderlijk of gezamenlijk? En hoe doen we dat?



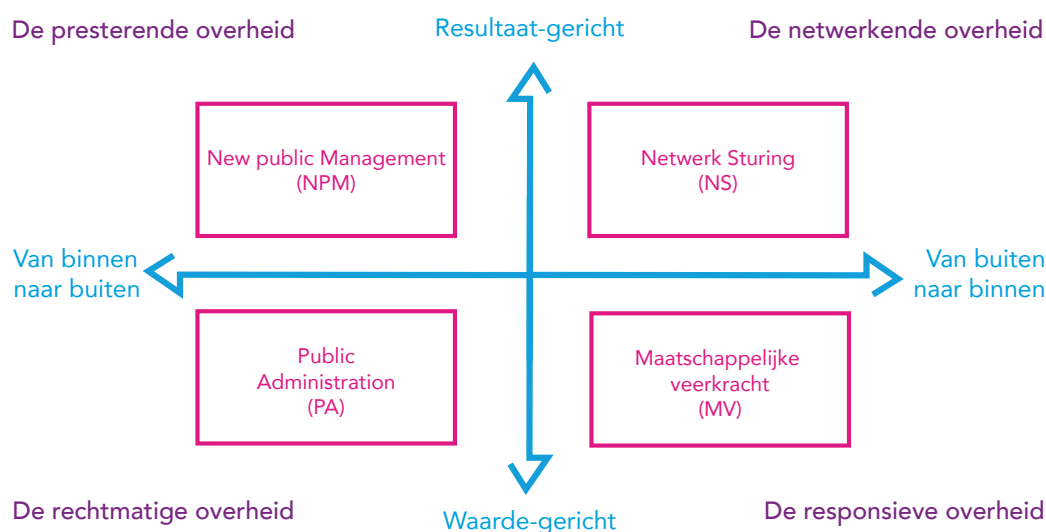


VIER STURINGS- PERSPECTIEVEN



STUREN OP DE ENERGIETRANSITIE

In paragraaf 1 blijkt dat de energietransitie veel (politieke) keuzes behelst – ook op decentraal niveau. De belangrijkste inhoudelijke *issues* zijn daar eveneens genoemd. Kunnen gemeenten en provincies nu ook enige orde aanbrengen in de manier waarop zij de keuzes zouden kunnen aanvliegen? Hieronder proberen we dat te doen aan de hand van een indeling van Martijn van der Steen²⁷. In een essay dat hij in opdracht van het Trendbureau maakte, onderscheidt Van der Steen vier sturingsperspectieven. Twee variabelen zijn daarbij cruciaal. De eerste is de verhouding tussen nadruk op concrete resultaten (boven) en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (onder). Ten tweede kan sturing gezien worden als van binnen naar buiten (links): de overheid stuurt de samenleving. Sturing kan ook meer interactief vorm krijgen (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren.



De keuze zal niet uitgesproken voor het ene of het andere perspectief zijn. In veel situaties spelen meerdere aspecten. De keuzes betreffen vooral het accent dat men legt in de sturing en aanpak van de opgave.

We lopen alle vier kwadranten van overheidssturing langs met enkele concrete voorbeelden rond duurzame opwek en warmte. Daarmee proberen we te illustreren hoe de vier perspectieven ondersteunend zouden kunnen zijn voor lokale en provinciale politieke discussies over rolneming van gemeente of provincie.

²⁷ Prof. dr. Martijn van der Steen, *Gedeelde taal voor onzekere toekomst. Een volgende stap met de Overijsselse energietransitie*, blz. 2, Rotterdam, 2017. Essay geschreven in opdracht van het Trendbureau Overijssel, maart 2018. Het essay is te downloaden via www.trendbureauoverijssel.nl.

1 DE RECHTMATIGE OVERHEID – KERNWAARDE: LEGALISTISCH PERSPECTIEF OP STURING

In dit kwadrant staan de waarden van legitimiteit en rechtvaardigheid van overheidshandelen centraal; voor elk handelen moet een juridische basis zijn. Het gaat om het borgen van rechtsgelijkheid en rechtmatigheid, en het bewaken van rechten en plichten. Doelen moeten in het politieke proces controleerbaar en te verantwoorden zijn.

Voorbeeld

Een provincie of gemeente die vanuit deze bestuursstijl functioneert maakt bijvoorbeeld een toetsingskader voor windmolens en laat het initiatief verder aan de samenleving. De overheid kan in natuurgebieden of bij militaire vliegroutes windmolens verbieden, of kan maximale hoogtes van windmolens vaststellen. De rechtmatige overheid stimuleert de warmtetransitie door duidelijke kaders aan te geven waar warmtenetten aan moeten voldoen. Decentrale overheden zouden bijvoorbeeld bij het rijk ervoor kunnen pleiten dat burgers keuzevrijheid krijgen in de vraag bij welk bedrijf zij hun warmte betrekken.

2 DE PRESTERENDE OVERHEID – KERNWAARDE: HET MEETBAAR BEREIKEN VAN DOELEN

Centrale waarde bij de presterende overheid is het meetbaar bereiken van doelen. Raden en Staten controleren de doelmatigheid van tevoren afgesproken resultaten, en leggen hier verantwoording over af. Control, audit en verantwoording zijn hier cruciale onderdelen van goede sturing.

Voorbeeld

Een 'presterende overheid' stelt in het geval van duurzame energieopwekking doelstellingen vast, zoals bijvoorbeeld 'In 2023 produceren wij <..> Mwatt windenergie'. Vervolgens wordt een uitvoeringsplan gemaakt om deze doelstellingen te realiseren.

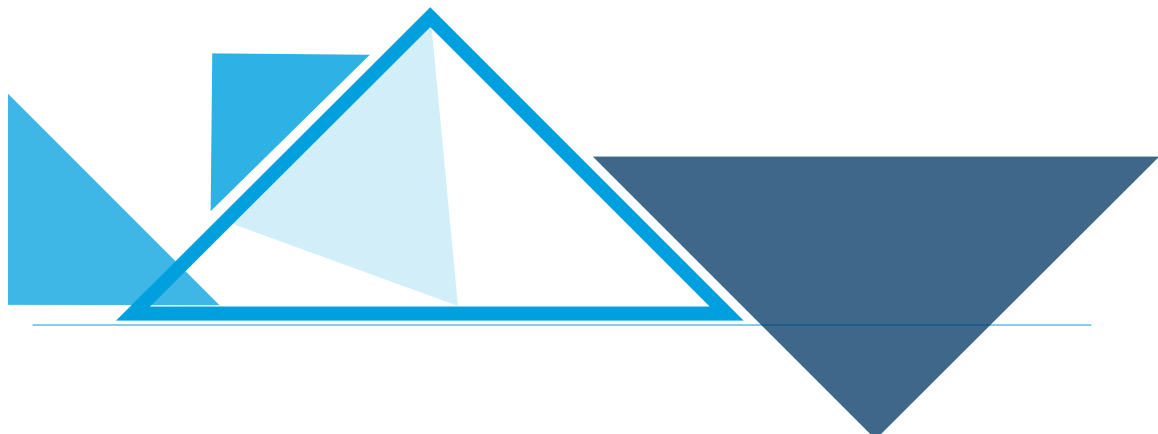
Een presterende overheid geeft de warmtetransitie sturend vorm. Hij bepaalt welke wijken warmtenetten krijgen en welke niet. Hij onderhandelt met bedrijven over het tijdpad van de aanleg van het warmtenet en de condities waaronder de burgers warmte kunnen betrekken.

DE NETWERKENDE OVERHEID – KERNWAARDE: HET SMEDEN VAN RESULTAATGERICHTE COALITIES MET FORMELE PARTNERS

In dit perspectief bereikt de overheid doelen samen met gevestigde partners met wie samenwerkingsovereenkomsten worden afgesloten. De overheid trekt dus meer naar buiten om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan.

Voorbeeld

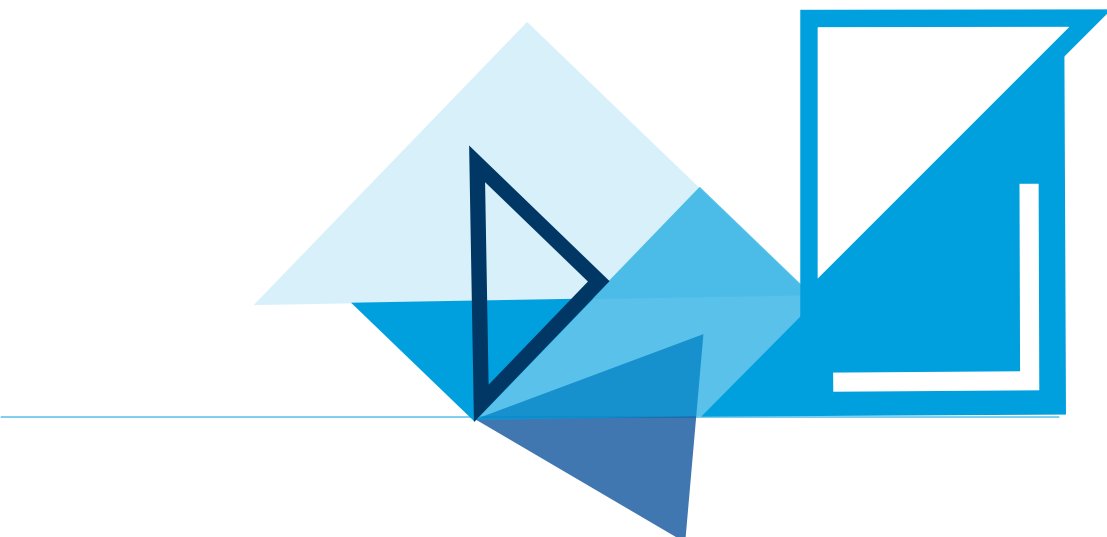
Een netwerkende overheid benoemt de lange termijn ambities en bepaalt samen met anderen doelstellingen en opgaven als het om windenergie gaat, bijvoorbeeld met bedrijven of andere overheden. Bij deze bestuursstijl horen gezamenlijke monitorprogramma's en procesevaluaties. Jaarlijks kijkt men samen of de beoogde windmolens gerealiseerd gaan worden, en past men zo nodig programma's aan. Een netwerkende overheid onderzoekt welke bedrijven en medeoverheden belangstelling hebben om gezamenlijk tot een initiatief te komen om een warmtenet aan te leggen. Ook organiseert hij buurtbijeenkomsten om de belangstellingen onder burgers te peilen. Is er wellicht belangstelling om collectief actie te ondernemen als het gaat om energieopwekking of –isolatie? De overheid zorgt voor een goede procesgang. Hij kan ook besluiten om actief te stimuleren dat bedrijven, milieuorganisaties en burgers tot een *Green Deal* komen.



De overheid gaat in dit sturingsperspectief niet naar buiten om daar zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij de beweging die er buiten al is. Publieke waarde komt in dit perspectief net zo goed van anderen; niet alleen van de formele *stakeholders* van de overheid, maar ook van informele ad hoc netwerken. De overheid zal zichzelf steeds de vraag moeten stellen hoe zich tot het maatschappelijke initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen (ten dienste van het algemeen belang)?

Voorbeeld

Een responsieve overheid vertrouwt op de samenleving als het om windenergie gaat. Hij kijkt waar bewoners iets met windmolens willen. Wanneer energiecoöperaties zich melden dan faciliteert de overheid door ruimte beschikbaar te stellen en/of door knellende regelgeving te vermijden. De warmtetransitie is voor de responsieve overheid vooral een zaak van bedrijven en burgers. Maatschappelijke partijen bepalen de opgaven. Men wacht op initiatieven of faciliteert die wellicht.



ACCENTBEPALING

Uit de voorbeelden blijkt al dat de keuze voor een perspectief van meerdere factoren afhankelijk is.

1. Wat is het vraagstuk? Sommige vraagstukken lenen zich meer voor centrale sturing, anderen meer voor initiatieven van anderen.
2. Wat is de vorm en aard van het netwerk?
3. Wat is de politieke voorkeur?

De uiteindelijke keuze berust op een mix van pragmatische en ideologische overwegingen. De uitvoering geschiedt vervolgens volgens de regels der kunst van het voorkeurskwadrant, dat op zijn beurt wordt verbonden met de andere kwadranten. Zo zijn verschillende perspectieven tegelijkertijd aan de orde, maar betekent het combineren ervan ook dat er dilemma's opkomen.

Hoe leg je als politiek verantwoordelijke af over een maatschappelijk initiatief, hoe laat je ruimte aan een initiatief terwijl het risico mogelijk bij de overheid blijft liggen? Dat zijn deels praktische vragen, maar het gaat ook om democratische vragen over politieke sturing en de positie van het college (van Gedeputeerde Staten of B&W) en Staten c.q. raad. En het gaat om vragen van rechtmatigheid en legitimiteit; wat staan overheden wel toe en wat niet, waarom en op welke gronden wordt gekomen tot die afwegingen? ²⁸



²⁸ NSOB, De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein, Den Haag, 2016.

HOE VERDER?

Deze toekomstverkenning energie heeft de trends en onzekerheden rond de energietransitie in beeld gebracht, en daarmee ook de keuzeruimte voor lokale en provinciale volksvertegenwoordigers rond de manier waarop de energietransitie in hun gemeente of provincie gestalte krijgt.

In drie gemeenten wil het Trendbureau Overijssel nu een volgende stap zetten: hoe vertalen we beelden over de toekomst naar actie in het hier en nu? We ondersteunen drie experimenten, elk met een van de drie volgende methoden:

-  **1. FUTURE SEARCH.** Bij *'future search'* ligt de nadruk op het proces om met alle betrokkenen gezamenlijk idealen te formuleren en naar acties te vertalen.
-  **2. BACKCASTING.** Met *'backcasting'* kijken we methodisch vanuit mogelijke en wenselijke toekomsten naar het nu – en de acties die dan nodig zijn.
-  **3. DESIGN THINKING.** Met Design Lab van de Universiteit Twente verkennen we *'design thinking'*. We passen ontwerpmethoden toe op een complex maatschappelijk probleem, waarbij de gebruiker centraal staat.

Heeft u interesse om aan een dergelijk experiment mee te doen? Neem dan contact met ons op: info@trendbureauoverijssel.nl. Op onze website vindt u een nadere toelichting op de drie methoden.

