

Behoeft e aan meer kennisuitwisseling, participatie en samenwerking

Energietransitie en gemeentelijke bestuurskracht

Nederlandse gemeenten hebben een grote rol toebedeeld gekregen in het klimaat- en energiebeleid. Met het oog op de Klimaatwet, de energietransitie en de urgentie hiervan is het belangrijk dat gemeenten voldoende motivatie en capaciteit hebben om het hun toebedachte takenpakket te kunnen uitvoeren. De gemeentelijke bestuurskracht is echter ongelijk verdeeld, laat onderzoek van PBL en Telos zien, maar is te versterken door onder meer betere samenwerking met andere gemeenten, participatie van bedrijven en burgers.

Rick de Vries en Kees Vringer zijn beiden werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De Vries als onderzoeksmedewerker, Vringer als projectleider en beleidsonderzoeker.

Dit artikel is gebaseerd op: Vries, R. de; Vringer, K.; Wentink, C. & Visser, H. (2019) *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: PBL. Vrij toegankelijk als PDF op www.pbl.nl/publicaties.

Nederlandse gemeenten zijn van groot belang voor het bereiken van de doelstellingen van het Klimaatakkoord. Zo maken onder andere het opstellen en uitvoeren van de Warmteplannen, de Wijkapak voor woningisolatie en de Regionale Energiestrategie (RES) deel uit van het gemeentelijke takenpakket. Gemeentelijke overheden zijn echter relatief klein en hun capaciteiten zijn beperkt. De afgelopen decennia is het takenpakket van gemeenten desondanks steeds meer uitgebreid door de decentralisatie van nationale taken. De vraag is of gemeentelijke overheden voldoende capaciteit, oftewel bestuurskracht hebben voor de uitvoering van hun takenpakket.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft samen met Telos onderzoek gedaan naar de relatie tussen bestuurskracht en de ener-

gietransitie-opgave waar de gemeenten voor staan. Doel van dit onderzoek is om de rijksoverheid te helpen gemeenten te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van lokaal klimaat- en transitiebeleid. Met een enquête (zomer 2018) onder alle Nederlandse gemeenten is verkend hoe zij er nu voor staan. Daarnaast zijn verbanden onderzocht tussen bestuurskracht en de beleidsprestaties van gemeenten op basis van de enquête en gegevens uit de Governance Monitor (Telos, 2017), de Klimaatmonitor (Rijkswaterstaat, 2017), de Lokale Duurzaamheidsmeter (Fairbusiness, 2014) en waarstaatjegemeente.nl (VNG, 2017). Om de verbanden beter te kunnen begrijpen is tot slot een beperkt aantal verdiepende gesprekken met gemeenteambtenaren gevoerd.

Bestuurskracht en beleidsprestaties

Bestuurskracht kan als een

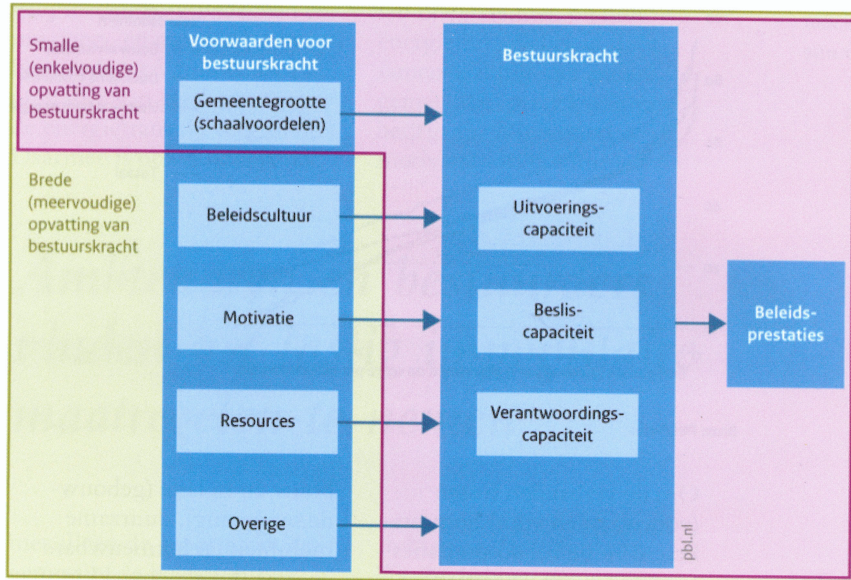
maatstaf worden gebruikt om te bepalen in hoeverre gemeenten in staat zijn hun taken rond de energietransitie uit te voeren. De bestuurskracht van een gemeente is opgebouwd uit de beslisbaarheid, uitvoeringscapaciteit en verantwoordingscapaciteit. Hoewel de mobiliserende kracht van het begrip bestuurskracht op het overheidsbeleid groot is, is er onder bestuurskundigen geen consensus over hoe bestuurskracht te meten is. Bestaande metingen zijn sterk casusgericht, kwalitatief en er is vrijwel altijd sprake van een (indirect) zelfoordeel. Voor onze analyse focussen we dan ook niet op de bestuurskracht zelf, maar op de voorwaarden voor bestuurskracht. We gaan daarbij uit van een brede opvatting, waarin niet alleen de grootte van de gemeente een voorwaarde voor bestuurskracht is, maar ook andere voorwaarden een rol spelen. Denk

hierbij aan de motivatie van het gemeentelijk apparaat, samenwerking met andere gemeenten en overheidsdiensten, de beleidscultuur en het beschikken over kennis, personeel en financiële middelen (resources). Zie figuur 1. Ook de beleidsprestaties voor de energietransitie zijn lastig direct vast te stellen. Daarom worden deze vastgesteld aan de hand van ‘beleidsoutput’, oftewel de concrete beleidsinterventies rond de gebouwde omgeving (bouw en isolatie), duurzame mobiliteit, en de opwekking van hernieuwbare energie.

Grote verschillen

Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de gemeenten halverwege 2018 nog niet of nauwelijks begonnen was met de implementatie van de energietransitie. De verschillen tussen gemeenten zijn groot, wat mede komt doordat zij tot dat jaar hun eigen duurzaamheidsbeleid konden bepalen, ontstaan uit lokale initiatieven en lokale politieke wensen. De helft van de gemeenten heeft destijds

Smalle en brede opvatting over (voorwaarden voor) bestuurskracht



Bron: PBL

tijd. We hebben hier echter geen apart onderzoek naar gedaan.

Uit de enquêtes en interviews blijkt dat veel gemeenteambtenaren zich geregeld tot vaak gehinderd voelen in het uitvoeren van klimaat- en transitiebeleid. Dat hangt samen met een tekort aan kennis binnen de eigen or-

overtuigd is van het nut en de noodzaak van de energietransitie. Hoewel 83 procent van de geënquêteerden meldt dat de inspanningen voor de energietransitie tussen 2014 en 2018 zijn toegenomen, meldt 44 procent geen structureel en geoormerkt budget voor de energietransitie te hebben gehad en meldt 42 procent een uitbreiding van de personele capaciteit.

Doelen zijn vaak ambitieus, maar dikwijls niet concreet ingevuld met beleid

eigen doelen opgesteld voor CO2-reductie, energiebesparing en klimaatneutraliteit. Wanneer gemeenten doelen hebben gesteld, zijn deze vaak ambitieus, maar niet concreet ingevuld met beleid. Voor deze groep gemeenten lijkt het op basis van hun inspanningen in de vorige collegeperiode niet aannemelijk dat zij hun eigen doelen zullen halen binnen de daarvoor gestelde

ganisatie, aan geld en menskracht gaf twee derde van de ondervraagden aan. Hoewel de verantwoordelijke wethouder volgens 80 procent van de ondervraagde ambtenaren wel gemotiveerd is, krijgt die niet altijd steun van de rest van het bestuur en ambtelijk apparaat. Iets minder dan de helft van de ondervraagden meldt dat een minderheid van het gemeentelijk personeel

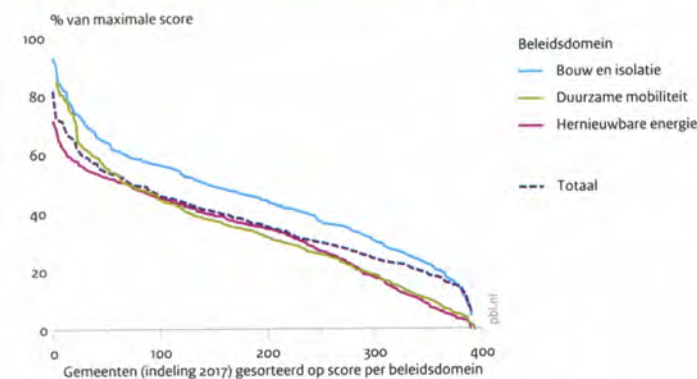
Bestuurskracht en beleidsoutput

De beleidsoutput voor de energietransitie voor drie domeinen – bouw en isolatie, duurzame mobiliteit, en hernieuwbare energie – is voor iedere gemeente gekwantificeerd op basis van de enquête en aanvullende gegevens. In figuur 2 zijn de gemeentelijke scores weergegeven, gesorteerd naar de gemeentelijke score op de beleidsoutput per beleidsdomein. Duidelijk is dat de beleidsoutput op de domeinen van de energietransitie sterk uiteenloopt. Daarbij lag in 2018 de score voor de gebouwde omgeving hoger dan voor de twee andere domeinen.

▲ De smalle en brede opvatting over (voorwaarden voor) bestuurskracht
»

Score van Nederlandse gemeenten op voor de energietransitie relevante beleidsoutput

Score op beleidsoutput per beleidsdomein, 2011 – 2018



Bron: PBL/Telos

Om de verbanden tussen (voorwaarden voor) bestuurskracht en de beleidsprestaties te meten is een operationeel model gemaakt. Daarbij gaan we uit van de brede opvatting, met meer dan alleen de grootte van de gemeente als voorwaarde voor bestuurskracht. De veronderstelde causale relatie is dat 'voorwaarden voor bestuurskracht' leiden tot een hogere 'bestuurskracht', die op zijn beurt leidt tot een grotere 'beleidsoutput'. De variabelen waarmee de 'voorwaarden voor bestuurs-

bouw en isolatie (gebouwde omgeving), duurzame mobiliteit en hernieuwbare energie (lokale opwekking). Voor deze categorieën zijn variabelen gedefinieerd. Voor het bepalen van de onderlinge relaties tussen voorwaarden voor bestuurskracht, bestuurskracht en de beleidsoutput is gebruikgemaakt van multiële lineaire regressie.

Ondersteuningsbehoefte

Op basis van eerder onderzoek is een correlatie te verwachten tussen de grootte

verklaart voor twintig tot dertig procent de verschillen in de beleidsprestaties tussen de gemeenten. Echter, als we naast de bevolkingsomvang ook andere voorwaarden voor bestuurskracht in de analyse meenemen, verklaren zij samen circa zestig procent van het verschil in beleidsoutput tussen gemeenten. Naast bevolkingsomvang zijn namelijk ook de volgende voorwaarden belangrijk: 1. de motivatie van het gemeentelijk apparaat; 2. de mate waarin de gemeente stakeholders en burgers betreft bij het formuleren van het transitiebeleid; 3. de mate van samenwerking tussen de gemeente en andere overheden.

Tijdens verdiepende gesprekken met ambtenaren van negen verschillende gemeenten kwam naar voren dat zij een ondersteuningsbehoefte waarnemen. Zij noemen als belangrijke problemen een tekort aan kennis en geld, een te hoge werkdruk en gebrek aan samenwerking met andere overheden. Een gebrek aan technische en juridische kennis en een gebrek aan financiële zekerheid spelen vooral een rol rondom het verkennen van de mogelijke toepassing van aardwarmte. Deze warmtebron wordt door een aantal gemeenten als een onmisbaar deel van hun Warmtevisie 2021 gezien.

Gemeentegrootte niet dé bepalende factor

kracht' zijn gekwantificeerd zijn gebaseerd op Hoppe et al. (2016), aangevuld met enkele bestuurskundige elementen zoals bestuurscultuur/beleidscultuur en doorzettingsmacht. Voor het operationaliseren van 'bestuurskracht' is de traditionele driedeling van Boogers et al. (2008) gebruikt en in concrete vragen over de bestuurskracht omgezet. De beleidsoutput is ingedeeld in drie thematische categorieën van de energietransitie:

van de gemeente en de beleidsoutput. Grote gemeenten hebben een grotere ambtelijke capaciteit en zouden beduidend hoger moeten scoren op beleidsoutput. In de literatuur is het verband tussen gemeentegrootte en beleidsoutput empirisch aangetoond (Hoppe en Coenen, 2011).

Ook in ons onderzoek is dit verband gevonden. De omvang van de bevolking

Soms werden meer gebieds-specifieke problemen genoemd, zoals het niet goed kunnen afstemmen van de energietransitie met vergrijzing en krimp van de bevolking, druk op de begroting door hoge uitgaven voor de Wmo en jeugdzorg. Zij vinden het daarnaast lastig om klimaatbeleid te verkopen met lokale prioriteiten voor de circulaire economie. Naast de behoefte aan meer budget en personele inzet zou

het volgens de geïnterviewden helpen toegang te krijgen tot externe kennisbronnen, zoals het reeds in het regeerakkoord en in het Klimaatakkoord opgenomen Expertisecentrum Warmte (ECW) en het Expertisecentrum Energietransitie (ECE). Daarnaast werd gevraagd om actieve bijscholing in 'transitiemanagement' voor beleidsambtenaren en projectmanagers.

Samenwerking

Ook kennisuitwisseling en samenwerking tussen gemeenten zou volgens de geïnterviewden beter kunnen en moeten worden benut. Bij hen heerst de indruk dat gemeenten onnodig elkaars fouten herhalen, omdat onvoldoende informatie wordt uitgewisseld. Zij melden dat vaak technieken worden verkend die door andere gemeenten al zijn onderzocht.

Een ander belangrijk punt dat door veel geïnterviewde ambtenaren naar voren werd geschoven, is dat zowel ambtenaren als bestuurders het lastig vinden om impopulaire maatregelen te nemen die noodzakelijk worden geacht voor de energietransitie. Daardoor dreigen ze hun eigen lokale doelen niet te halen daarmee en deze taaklast door te schuiven naar buurgemeenten. Denk bijvoorbeeld aan de plaatsing van windturbines binnen de gemeentegrenzen. Zij geven aan dat politiek Den Haag hen hier nog onvoldoende in steunt.

We concluderen dat het verbeteren van voorwaarden voor bestuurskracht zinvol kan zijn om de lokale energietransitie te versnellen. Hoewel we niet kunnen aantonen dat de voorwaarden voor bestuurskracht de bestuurskracht zelf vergoten, is wel duidelijk dat samenwerking met andere

gemeenten, participatiemogelijkheden voor bedrijven en inwoners, en motivatie van bestuurders en ambtenaren de prestaties van gemeenten voor de energietransitie vergroten. Daarmee is ook duidelijk dat

Rijksoverheid kan gemeenten ondersteunen bij hun energietransitiebeleid door samenwerking met andere gemeenten, participatie van bedrijven en inwoners en de motivatie van bestuurders en

Ambtenaren en bestuurders vinden het lastig impopulaire maatregelen te nemen

niet alleen de grootte van de gemeente de beleidsoutput voor het energietransitie-dossier bepaalt. Gemeentelijke fusies zijn daarom niet de meest voor de hand liggende optie om bestuurskracht – in het belang van de energietransitie – te vergroten. De

ambtenaren te stimuleren. Daarbij hebben gemeenten voor de energietransitie meer geld nodig om te kunnen investeren in kennis en personeel. Ook is politieke steun van bovenaf nodig om lokaal impopulaire maatregelen te kunnen nemen. «

Bronnen

- Boogers, M.J.G.J.A.; Schaap, L.; Karsten, N & Munckhof, E.D. van den (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Fairbusiness/Lokale Duurzaamheidsmeter (2014). *Handleiding LDM 2013/14*, [www.duurzaamheidsmeter.nl/file/Basisdoc%20Lokale%20Duurzaamheidsmeter%202013-14%20\(def\).pdf](http://www.duurzaamheidsmeter.nl/file/Basisdoc%20Lokale%20Duurzaamheidsmeter%202013-14%20(def).pdf), geraadpleegd op 8 maart 2019.
- Hoppe, T. & Coenen, F. (2011) Creating an analytical framework for local sustainability performance: a Dutch Case Study. In *Local Environment*. Vol 16:3, pp. 229-250.
- Hoppe, T.; Vegt, A. van der & Stegmaier P. (2016). Presenting a Framework to Analyze Local Climate Policy and Action in Small and Medium-Sized Cities. In *Sustainability*. Vol.8:9.
- Rijkswaterstaat (2017). *Klimaatmonitor*. klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/, geraadpleegd op 10 november 2017.
- Telos (2017). *Governancemonitor duurzame gemeenten 2016: Bestuurlijke duurzaamheidsambities en hun uitvoering door 390 gemeenten in Nederland*. Tilburg: Telos en VNG.
- VNG (2017). *Waar staat je gemeente?* www.waarstaatjemeente.nl/, geraadpleegd op 10 november 2017.