

Besluit themanummer ‘Energietransitie en lokaal bestuur’

Thomas Hoppe, Ellen van Bueren & Maurits Sanders

Het vertrekpunt van dit themanummer was de rol van het lokaal bestuur bij de opgave van de energietransitie. Vijf uiteenlopende bijdragen hebben hier inzicht in gegeven. Een eerste bevinding is dat de reeds in gang gezette verschuiving van (alleen) centrale energieopwekking naar (ook) decentrale energieopwekking invloed heeft op energiemarkten. Vooral op lokaal niveau is dit voelbaar en nieuwe institutionele uitgangspunten zorgen ervoor dat gemeenten weer als speler mee gaan doen in energievraagstukken. In feite heeft het lokaal bestuur thans een wonderlijke rol. Het staat vooral aan de zijlijn: het kan faciliteren, stimuleren, processen orkestreren, en door middel van vergunningverlening voor ruimtelijke projecten ook nog een beetje reguleren. Maar in vergelijking met de rol die de gemeente dertig jaar geleden had, is het toch een wat ‘uitgeholde’ positie. Destijds waren er nog gemeentelijke energiebedrijven die behalve voor productie ook verantwoordelijk waren voor distributie en levering van energie. De gemeente had daarmee naast een ondersteunende, faciliterende en regulerende rol ook een rol in de provisie van energie. Sinds die tijd is er echter veel veranderd; denk daarbij aan de liberalisering van de energiemarkt en de enorme schaalvergroting die heeft plaatsgevonden in energiemarkten. Niettemin zien we met de ‘energietransitie’ ten dele weer een terugkeer van de overheid in het systeem van energieproductie, -distributie en -consumptie. Dit is niet langer een centraal systeem, maar een gedecentraliseerd alternatief met een veel kleinere schaalgrootte.

In dit proces naar een gedecentraliseerd energiesysteem staat het lokaal bestuur voor een grote opgave om in een complexe omgeving met verschillende actoren, en met weinig sturende middelen om handen, invloed uit te oefenen op processen teneinde het publieke belang te dienen (met als waarden de opwekking en levering van schone energie, de betaalbaarheid van energie, en de zekerheid van energielevering). Formeel gezien zijn gemeenten thans geen partij in energiebeleid. Informeel vervullen gemeenten echter een cruciale rol in het realiseren van de internationaal overeengekomen doelstellingen ten aanzien van CO₂-reductie, energiebesparing en vergroting van het gebruik van hernieuwbare bronnen. Zo is de verbetering van de energiestatus in de bestaande voorraad van woningen en gebouwen onmisbaar voor het bereiken van de (inter)nationale energiedoelstellingen. Deze verbeteringen zijn echter niet afdwingbaar via nationale wet- en regelgeving. Lokale overheden, als ‘dichtstbijzijnde’ overheid, hebben daarmee een logische rol in het stimuleren van de eigenaren van woningen en gebouwen om energiemaatregelen te nemen. Ook zijn er gemeenten met hoge ambities. Zo hebben progressieve gemeenten – via het Klimaatakkoord en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten – deelgenomen aan de totstandkoming van het Nationale Energie-akkoord in 2013.

Niettemin lopen welwillende gemeenten in de praktijk vaak tegen problemen aan. Zij hebben weinig (echt toereikende) instrumenten tot hun beschikking en daarnaast hebben zij een acute behoefte aan partners om hun doelstellingen in de weerbarstige praktijk te brengen. Hoewel er progressieve gemeenten zijn die de energietransitie hoog in het vaandel hebben, is (duurzame) energie voor de meeste (voornamelijk kleine en middelgrote) gemeenten nog steeds een van de vele thema's die niet de kern vormen van waar het lokaal bestuur bij hen om draait.

Reflectie op de bijdragen aan dit themanummer

Uit de artikelen van dit themanummer blijkt een variatie in opzet. Qua onderzoek zijn de meeste bijdragen empirisch, al zijn er twee artikelen waarin een theoretisch raamwerk of typologie wordt aangedragen en de casuïstiek een illustratief karakter heeft (Sanders, Brunnekreef & Heldeweg; Lammers & Arentsen). De bijdragen geven op theoretisch gebied ook een pluriforme indruk. Drie artikelen (Hufen; Sanders, Brunnekreef & Heldeweg; Goess, Van Bueren & De Jong) kunnen worden aangemerkt als bestuurskundig, andere zijn meer beleidswetenschappelijk (Warbroek & Hoppe) of institutioneel-economisch van aard (Lammers & Arentsen). Thematisch gezien komen drie onderwerpen aan bod: ontwerp en beheer van energie-infrastructuur (Sanders, Brunnekreef & Heldeweg; Lammers & Arentsen), samenwerking van gemeenten met lokale burger-energiecoöperaties (Hufen, 2016; Warbroek & Hoppe, 2016) en regionale samenwerking (Goess, Van Bueren & De Jong). Methodologisch gezien valt op dat alle bijdragen casestudy-onderzoek omvatten, waarbij een onderscheid valt te maken tussen artikelen waarin één of meer cases worden onderzocht. In dit themanummer zijn er drie verschillende onderzoeksclusters te ontwaren.

In drie van de bijdragen is sprake van onderkenning van een polycentrische bestuurs- en projectomgeving. Daarbij gaat het om 'polycentrisch' in termen van (al dan niet samenwerkende) gemeenten op regionale schaal (Goess, Van Bueren & De Jong) en 'polycentrisch' in de zin van besluitvorming op projectniveau (in buurten en wijken) rond energie-infrastructuur (Sanders, Brunnekreef & Heldeweg; Lammers & Arentsen). Een belangrijk les uit de twee artikelen is dat partijen niet altijd samenwerken, maar vaak competitief ingesteld zijn en elkaar zelfs beconcurreren. Dit compliceert de totstandkoming van energietransitie, waar 'per definitie' collectieve actie is vereist.

In de bijdragen worden theoretische raamwerken aangedragen om energietransitie op lokaal niveau beter te kunnen analyseren. Zowel Sanders, Brunnekreef & Heldeweg als Lammers & Arentsen dragen conceptuele raamwerken aan die gebruikt kunnen worden bij analyse van multi-actor-complexiteit en besluitvorming in projecten waarbij energie-infrastructuur centraal staat. Waar Sanders, Brunnekreef & Heldeweg theoretisch gezien een 'governance'-benadering hantieren, kiezen Lammers & Arentsen voor een meer institutioneel-economische benadering en haken zij aan bij het gedachtegoed van Elinor Ostrom (2009). Beide

raamwerken hebben de potentie om beleidsmakers te ondersteunen bij hun complexiteitsanalyse en de aanloop tot besluitvorming in de keuze van beleidsalternatieven.

In een derde onderzoekscluster staan ondersteuning en rolneming van gemeenten ten opzichte van lokale burgercoöperaties die zelf hun eigen energie opwekken centraal. In het artikel van Hufen wordt ingegaan op de verschillende rollen die gemeenten in dit kader kunnen innemen. Deze zijn niet zonder meer ondersteunend. Er blijkt een voorkeur voor 'gepaste afstand' van zowel de gemeente als van coöperatieve zijde, en een voorkeur voor samenwerking wanneer de meerwaarde daarvan voor beide partijen kenbaar is. Warbroek & Hoppe gaan in op innovatieve beleidsinstrumenten die gemeenten (en provincies) inzetten om capaciteitsopbouw onder burgercoöperaties te ondersteunen.

Reflectie op de rol van het lokaal bestuur

Wanneer gereflecteerd wordt vanuit de artikelen op de rol van lokaal bestuur in energietransitie, dan valt het volgende op. In regio's dienen steden niet alleen met elkaar te concurreren om de schoonste te zijn en de energietransitie zelf het verste te brengen, maar ligt een onbenutte kans om samen te werken en daarmee veel verder te komen op de terreinen van duurzaamheid en energietransitie (Goess, Van Bueren & De Jong).

In een polycentrische configuratie zijn er spanningen tussen enerzijds de waarden 'controle' en 'efficiëntie' en anderzijds de waarden 'zelfbeschikking' en 'politieke vertegenwoordiging'. Dit was voor Lammers & Arentsen reden om Elinor Ostroms institutionele metataal (Ostrom, 2009) aan te bevelen en onderzoek naar de lokale polycentrische configuratie rondom energietransitie beter mogelijk te maken. Dit is hard nodig omdat naar verwachting de diversiteit van institutionele arrangementen in de energietransitie zal toenemen, en daarmee de complexiteit voor gemeenten om ermee om te gaan. Van vergelijkbare aard zijn vraagstukken rond warmtenetten. Goed werkende warmtenetten worden veelal gezien als belangrijke randvoorwaarde voor energietransitie. Uit de lokale praktijk blijkt dat planning van deze energie-infrastructuur echter vaak in een impasse raakt. De gemeente wil graag als regisseur optreden om de impasse op te heffen. De vraag is echter of de nieuwe Warmtewet wel ruimte laat voor regie door de gemeente en andere lokale partijen (Sanders, Brunnekreef & Heldeweg). De regierol wordt thans door de rijksoverheid op zich genomen. Casuïstiek – zoals ontwikkelingen rond het warmtenet in de gemeente Hengelo – laat echter zien dat de gemeenten initiatiefrijk kunnen zijn en erin kunnen slagen om in complexe (project)arena's instrumenten en organisationele, juridische en economische randvoorwaarden te creëren, waardoor een impasse kan worden doorbroken.

Burger-energiecoöperaties zijn een steeds belangrijker wordende actor in energietransitie. Gemeenten en energiecoöperaties weten elkaar op een aantal plekken als partners te vinden, maar nemen gepaste afstand wanneer de coöperaties (financieel) zelfstandig kunnen functioneren. Wel intervenueerden gemeenten

wanneer coöperaties failliet dreigden te gaan. Gemeenten voelen zich noodzaak om jegens energiecoöperaties verschillende rollen in te nemen: als stimulator, als 'klant', passief of als 'klassieke overheid' (wanneer publieke waarden op bijvoorbeeld het terrein van ruimtelijke ordening in het geding komen). Het blijkt voor de gemeente echter steeds weer een opgave om op geloofwaardige wijze deze rollen tegelijkertijd te kunnen vervullen (zie de bijdrage van Hufen). In het artikel van Warbroek & Hoppe wordt onderkend dat naast de gemeente de provincie ook een belangrijke bijdrage kan leveren in het ondersteunen van het maatschappelijke middenveld om energietransitie op lokaal niveau van de grond te krijgen. Maar in tegenstelling tot de provincie is de gemeente in plaats van reactief, actief bezig met burgers, en kiest zij daarbij voor andere vormen van ondersteuning. De aanpak sluit aan bij de sturingsfilosofie van de 'Energieke samenleving' (PBL, 2011). In de gepresenteerde casuïstiek in dit artikel probeerde de gemeente de condities te creëren om burgers te activeren en hen te ondersteunen bij hun acties. Zo creëerden zij, met subsidiëring van hogere overheden, maatschappelijke experimenten. Tegelijkertijd werd in de gemeentelijke organisatie actie ondernomen om 'tegenkracht' weg te nemen; bestaande regime-krachten, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, verdwijnen echter niet zomaar. Energietransitie vergt daardoor een lange adem.

Conclusie en suggesties voor een onderzoeksagenda

De weerbarstigheid van de complexe werkelijkheid, de werkelijkheid van de met elkaar verweven sociale en technische systemen, laat zien dat de voorspelbaarheid en stuurbaarheid van systeemverandering naar decentrale energiesystemen beperkt is. Het laat ook zien dat eenduidige normatieve einddoelen zich in de praktijk moeilijk laten formuleren, in het bijzonder in termen van beleidslijnen hoe deze te bereiken. Dit is namelijk sterk afhankelijk van bepaalde contextuele en institutionele factoren. In die zin zal lokaal energietransitiebeleid altijd een resultante zijn van samenwerking, onderhandeling en afstemming van actoren die opereren in een bepaalde institutionele omgeving. Gedurende deze processen hebben beleidsmakers en -uitvoerders te maken met spanningen tussen verschillende waarden, tussen verschillende schaalniveaus en tussen verschillende actoren die in het lange termijn perspectief niet zichtbaar zijn. Vooral de spanning tussen rationaliteit en legitimiteit is in de empirische bijdragen in dit nummer prominent aanwezig.

Op basis van het geconstateerde uit de bijdragen aan dit themanummer doen wij voorstellen voor een bestuurswetenschappelijke onderzoeksagenda voor energietransitie en lokaal bestuur:

- Toepassing van de governance-typologie van Sanders, Brunnekreef & Heldegweg op cases waarin complexe besluitvorming rond energie-infrastructuur, in het bijzonder (rest)warmtenetten centraal staat.
- Toepassing van het institutioneel-economische raamwerk van Elinor Ostrom (zoals voorgesteld in Lammers & Arentsen) op cases waarin energie-innova-

ties zoals 'smart grids' worden gepland met een ruimtelijke toepassing in de gemeente (op buurt- of bedrijventerreinschaal). Verder is het aan te bevelen onderzoek te stimuleren naar verschillende institutionele arrangementen waarin decentrale opwekking van energie centraal staat. Dit is belangrijk voor het ontwerp van beleidsarrangementen.

- Onderzoek naar verschillende rollen die de gemeente inneemt in relatie tot burgerenergiecoöperaties en andere nieuwe energiespelers in het maatschappelijke middenveld.
- Onderzoek naar de effecten van innovatieve en bestaande beleidsinstrumenten op de ondersteuning van burgerinitiatieven, zowel qua capaciteitsopbouw als gerealiseerde 'outcome' in de zin van opgewekte duurzame energie dan wel energiebesparing.
- Onderzoek naar inter-gemeentelijke samenwerking op het gebied van energietransitie, vooral op regionale schaal.
- Onderzoek naar hoe proces- en netwerkmanagement (De Bruijn e.a., 2002) kunnen bijdragen om complexe inter- en intra-gemeentelijke vraagstukken rond energietransitie te stroomlijnen en te versnellen.
- Onderzoek naar een nadere conceptualisering en instrumentatie van hoe gemeenten (kunnen) bijdragen aan landelijke energietransitiedoelstellingen.
- Onderzoek naar 'multi-level governance' van energietransitie, en hoe hogere overheden gemeenten kunnen ondersteunen om energietransitie op lokaal niveau van de grond te krijgen.
- Onderzoek naar de manier waarop institutionele inertia en organisationele problemen op lokale schaal (en ook binnen de gemeentelijke organisatie) zijn te slechten.

Literatuur

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Schoonhoven: 2002.

Ostrom, E., *Understanding institutional diversity*, Princeton, NJ: 2009.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *De energieke samenleving*, Bilthoven: 2011.