

Datum 19 februari 2022
Portefeuillehouder
Auteurs Paul Padding, Marten Tilstra, Martha Klein
Telefoon
Onderwerp Artikel Kerndataset

De gezamenlijke provincies hebben in januari een kerndataset vastgesteld voor de monitoring van het klimaatbeleid en in het bijzonder de energietransitie. Het afgelopen jaar is hard gewerkt aan onderlinge afstemming en uniformering. We hebben dat gedaan in een intensieve open discussie met provincies, medeoverheden en kennisinstellingen. Een mooi staaltje van samenwerking binnen de overheid!

1. Waarom uniformering noodzakelijk is

- Vraagstuk van energie en klimaat
De provincies hebben zich net als de gemeenten en waterschappen in navolging van het Energieakkoord en het interbestuurlijk programma (IBP 2018) gecommitteerd aan de afspraken van het Klimaatakkoord en bijbehorende landelijke doelstellingen van CO₂-reductie: 49% in 2030 en 95% in 2050 ten opzicht van 1990. De afspraken zijn gemaakt binnen vijf sectoren, waarbij elke sector vooraf een reductie-doelstelling in megatonnen CO₂ meekreeg: Industrie 14,3 Mt, Mobiliteit 7,3 Mt, Gebouwde omgeving 3,4 Mt, Elektriciteit; 20,2 Mt en Landbouw & landgebruik; 3,5 Mt. De landelijke klimaatafspraken zijn sindsdien vertaald naar provinciale beleidskaders en -plannen. Ten aanzien van de monitoring zijn onderling geen verdere afspraken gemaakt.
- Wat is het probleem?
De provinciale rekenkamers hebben in een gezamenlijk rapport 'Energie in transitie' (2018) geconstateerd dat er tussen provincies vaak sprake van een vergelijking tussen appels en peren. Voor een deel is dat te verklaren uit verschillen in de (politieke) context. Maar wat betreft het gebruik van energie- en CO₂-cijfers is het niettemin onnodig en ook onwenselijk. Zoals het rapport aangeeft: zonder vergelijkbare eenheden en eenduidige begrippen is het niet mogelijk om te komen tot een goede vergelijking en is niet inzichtelijk te maken wat de bijdrage van de provincies is aan de verschillende onderdelen van de klimaatafspraken. Dit geldt ook voor de kwantitatieve doelstellingen voor de regio's, waarvoor provincies samen met Rijk, waterschappen en gemeenten aan zet zijn. "Provinciale en regionale ambities, begrippen, referentiejaren en rekenmethoden moeten passen in dan wel aansluiten bij de lijn die er op landelijk niveau zal worden gehanteerd."

Kortom, het is dringend gewenst om te komen tot een uniformering van de cijfers die we gebruiken voor monitoring van het klimaatbeleid/energietransitie. Concreet: zoveel mogelijk eenduidigheid, vergelijkbaarheid en optelbaarheid tot stand te brengen, zoveel mogelijk samenhang met monitoringproducten van andere overheden c.q. andere partijen en zo breed mogelijk hergebruik van data c.q. gemeenschappelijk gebruik van dezelfde indicatoren.

Het IPO-vakberaad data & monitoring energietransitie heeft Bart Teulings (AEF) en Joris Berkhout (Quintel) gevraagd een verkenning uit te voeren naar een kernset indicatoren voor monitoring van het klimaatbeleid in de provincies. Hun advies viel in vruchtbare aarde waarna snel is doorgepakt: onder leiding van dit zelfde duo zijn vervolgens de eerste contouren verder uitgewerkt tot een zogeheten Gemeenschappelijk (zie hieronder).

2. Context

Datagedreven werken aan klimaatafspraken en de energietransitie is voor overheden een relatief nieuw terrein. Zie bijvoorbeeld de landingspagina van Data.overheid.nl : daarop is Klimaat & Energie nog niet als thema opgenomen.

- Samenwerkende overheden in VIVET

Een van de lessen van het Energieakkoord was dat de huidige informatievoorziening voor de energietransitie onvoldoende is toegesneden op de informatiebehoefte van partijen die willen bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale samenleving vanaf 2050. In dit kader is in 2019 het programma VIVET gestart voor de Verbetering van de Informatie Voorziening voor de Energie Transitie. VIVET is vooral bedoeld om met name decentrale energiedata beter te structureren, structurele knelpunten op te lossen en toegankelijker te maken voor iedereen die betrokken is bij de energietransitie. VIVET is een samenwerking van vijf partijen: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Kadaster, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijkswaterstaat en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en is gestart in 2019. Het wordt ondersteund door de ministeries van BZK en EZK.

IPO en VNG maakten net als de netbeheerders en diverse kennisinstituten deel uit van de programmaraad. VIVET heeft onder andere geleid tot een interbestuurlijke werkgroep die zich verder buigt over ordening en governance van het energiedata- en informatielandschap. Zie voor meer informatie over VIVET: [Energiedata | Data overheid](#) .

- Digitaliseringsagenda en IDA

Provincies onderkennen de waarde van datagedreven werken voor hun opgaven. Data is dan ook één van de programmalijnen binnen de Interprovinciale Digitale Agenda (IDA), het IPO-programma waarin de twaalf provincies gezamenlijk werken aan digitale transformatie. Het programma kent daarnaast nog de programmalijnen Dienstverlening, Innovatie, Bedrijfsvoering en Digivaardige organisatie.

Het programma IDA heeft de afgelopen anderhalf jaar ondersteuning geboden aan het IPO-vakberaad Data & Monitoring energietransitie bij de totstandkoming van de kernset indicatoren. Vanuit IDA is een externe voorzitter aangesteld, en daarnaast was IDA opdrachtgever voor de adviesopdracht die leidde tot de kernset indicatoren. Dit gebeurde binnen het project 'Field Lab Energietransitie'.

3. Gekozen aanpak

- Open proces, snelheid, balans tussen inhoud en bestuurlijke aspecten

In het rapport 'Mijlpalen op weg naar Parijs' (i.o.v. AAC Energie, gefinancierd door IDA, en onder begeleiding van het IPO-vakberaad Data en Monitoring Energietransitie, opgesteld door AEF/Quintel) wordt het voorstel gedaan om voor eind 2021 binnen het IPO de belangrijkste basisspelregels voor monitoring van het klimaatbeleid gemeenschappelijk vast te stellen en te komen tot een kerndataset. En daarbij te komen tot een gezamenlijke agenda om deze kerndataset in 2022 verder door te ontwikkelen en voorstellen te doen voor de interbestuurlijke governance van de kernset, in afstemming met medeoverheden.

Dit vormde de basis voor een aantal datalabs over de samenstelling van de kerndataset, de governance daarvan. Deze vonden plaats tussen september en november 2021. Kenmerkend voor de datalabs was dat ze open waren voor deelnemers van provincies en medeoverheden. Daar is goed gebruik van gemaakt, ondanks alle beperkingen van online werken. Stond in de eerste 3 datalabs met name de inhoud van de kerndataset centraal, in het vierde en laatste datalab ging het om de bestuurlijke aspecten. Zo ontstond een proces dat vanuit strategie naar de inhoudelijke praktijk kon schakelen en vanuit data naar governance.

- Zeven strategische lijnen

Een onderling afgestemde monitoring laat zien, welke doelstellingen van belang zijn in het provinciale klimaatbeleid en wat de onderlinge verbanden zijn. Het maakt het ook mogelijk om het beeld in de twaalf provincies tot een gezamenlijk landelijk beeld samen te brengen. Dat legt de basis om als provincies individueel en gezamenlijk afspraken te maken, daarover te rapporteren, daarvan te leren, op grond daarvan bij te sturen en daarvan verantwoording af te leggen. Daartoe is een strategie langs zeven lijnen geformuleerd:

1. Bepaal met welk oogmerk provincies het klimaatbeleid monitoren
2. Kies voor convergentie van data op hoofdlijnen, maar laat ruimte voor maatwerk
3. Formuleer een interprovinciale en interbestuurlijke kerndataset en governance

4. Stel gemeenschappelijke basisprincipes vast voor de monitoring van het klimaatbeleid
5. Structureer de gezamenlijke kerndataset zo dat dit het verhaal van de transitie vertelt
6. Zet nu stappen naar convergentie en werk die uit in het najaar
7. Identificeer een agenda voor de doorontwikkeling van data en de oplossing van issues.

4. Resultaten

- GFO en kerndataset

De kerndataset is zo gestructureerd dat deze het verhaal van de energietransitie vertelt, volgens de beleidstheorie van het Klimaatakkoord. Daarmee laat de monitor zien, hoe de verbanden binnen de energietransitie werken. Zo wordt helder, waar de uitvoering van het Klimaatakkoord zich succesvol voltrekt en waar de resultaten of de veronderstelde effecten daarvan nog achterblijven. Veel provincies hebben vanuit dit principe zo ook hun eigen monitor van het klimaatbeleid ontwikkeld. Ze sluiten daarbij ook aan bij de structuur van de landelijke Klimaatmonitor van Rijkswaterstaat.

De kerndataset is opgebouwd in vier lagen en langs de vijf sectoren van het Klimaatakkoord.

Emissies: de beoogde impact van het klimaatbeleid is het reduceren van de emissies van broeikasgassen: CO₂ en overige broeikasgassen. Het beeld van de emissies per provincie en per sector van het Klimaatakkoord vormt de eerste laag van de kerndataset.

Energie: om dit te realiseren is het beoogde effect van het klimaatbeleid de reductie van energieverbruik en verduurzaming van de energie opwek. Op de tweede laag van de kerndataset worden deze in beeld gebracht voor de provincie en per sector.

Resultaten: deze energiebesparing en verduurzaming moet worden gerealiseerd met concrete resultaten per sector. Per sector vormt een beperkt aantal resultaten de kern van het beleid en wordt als zodanig in beeld gebracht.

Voortgang: de vierde laag van de monitor bevindt zich op het niveau van de voorbereiding van resultaten. Voor die resultaten, waarvan de realisatie in fasen is plaatsvindt en is te registreren, wordt de pijplijn in beeld gebracht.

- Besluitvorming

De Ambtelijke Regiegroep voor IDA en de Bestuurlijke Kopgroep Digitalisering hebben eind 2021 positief geadviseerd over de kernset indicatoren. Hetzelfde is gebeurd binnen de kernopgave Energie: de AAC Energie heeft in december 2021 akkoord gegeven op het GFO en de kerndataset. De BAC Energie heeft dat gedaan in januari 2022. Daarmee is het projectresultaat 'geland' in het kernprogramma Energie: een mooi voorbeeld van verbinding tussen digitalisering en de beleidsopgaven.

- Doorwerking bij mede overheden

De gekozen aanpak en de resultaten zijn mede tot stand gekomen door de inbreng van medeoverheden. Dat heeft ertoe geleid dat de VNG en NPRES de uitkomsten hanteert als uitgangspunt voor het interne gesprek over harmonisering van de monitoring. De interbestuurlijke VIVET-werkgroep heeft eveneens het GFO van IPO omarmt en gebruikt het als basis voor het maken van gezamenlijke afspraken voor de verdere inrichting en governance van het energie-data-landschap. Daarmee wordt het belang benadrukt van afstemming van indicatoren waarmee de voortgang van klimaatbeleid wordt gemonitord tussen de verschillende overheden, zodat burgers en onderzoekers erop kunnen vertrouwen dat een indicator hetzelfde betekent en optelbaar is tussen de verschillende bestuurslagen.

5. Vooruitblik

Dit jaar staan een aantal activiteiten op het programma rond de kerndataset.

- Naar een overheidsbrede kerndataset in de regionale klimaatmonitor met gezamenlijke governance

Het is wenselijk dat overheden afspraken maken over de monitoring van het klimaatbeleid. Het rapport van de provinciale rekenkamers heeft inhoudelijk ook zeggingskracht als het gaat om de relaties tussen nationaal, regionaal en lokaal niveau. Momenteel heeft het Ministerie van EZK, mede

op basis van de interbestuurlijke VIVET-werkgroep, het initiatief genomen om te komen tot de governance van kerndata voor het klimaatbeleid. De landingsplaats daarvoor is de regionale Klimaatmonitor (<https://klimaatmonitor.databank.nl>) We mogen optimistisch zijn dat we op basis van de gedane investering kunnen komen tot een uniforme kerndataset voor de gehele overheid. We zetten dan als gezamenlijke overheden een forse stap voorwaarts in het datagedreven ondersteunen van een belangrijk maatschappelijk vraagstuk.

- Uitdragen gedachtengoed en landing binnen provincies
Er is voorzien in een aantal activiteiten om de kerndataset en het achterliggende gedachtengoed stevig te verankeren in de provinciale organisatie. Via een roadshow worden provinciale werkgroepen de komende maanden geïnformeerd en betrokken. De kerndataset en achtergrondinformatie wordt gepubliceerd op provinciale websites van IPO en BIJ12. Bij de provincies zal de invoering van de kerndataset worden gemonitord.
- Ontwikkelagenda
Er is een ontwikkelagenda opgesteld, enerzijds gericht op verbetering van indicatoren (o.a. actualiteit data over verbruik en verduurzaming energie, en verbruiks- en productiedata van de industrie en de daarmee gemoeide de CO2-uitstoot), anderzijds op het ontwikkelen van gewenste nieuwe indicatoren, zoals het uitwerken van de monitoring van de netcapaciteit. Uitvoering verloopt via uitvoeringsprogramma's van VIVET en het IPO-vakberaad.
- Verkennen van de relatie tussen klimaat/energie en andere vraagstukken
Het is duidelijk dat de grote maatschappelijke vraagstukken in de fysieke leefomgeving elkaar raken, en dat de datavoorziening daarvoor gedeeltelijk overlapt. Vandaar dat binnen (en buiten) de provincie initiatieven worden genomen om raakvlakken te verkennen en te bezien hoe we de komende jaren tot afspraken kunnen komen tussen bijvoorbeeld de datavoorziening op het gebied van mobiliteit, klimaatadaptatie en woningbouw.