

LOKAAL KLIMAATBELEID IN DE PRAKTIJK

Benutting van het speelveld, de invloed van trends en
integratie van klimaat zorg in gemeentelijk beleid

M. Menkveld*
H. Burger*
M. Kaal*
F.H.J.M. Coenen**

* ECN
** CSTM



Verantwoording

Deze rapportage doet verslag van Fase 2 en 3 van het onderzoeksproject 'Lokale overheden en klimaatbeleid' dat in samenwerking tussen het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM) van de Universiteit Twente is uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Dit project is als onderdeel van het NOP-programma geregistreerd onder projectnummer 953289. Contactpersoon bij NOP is Marcel Kok. Het project staat bij ECN bekend als 7.7238.

Abstract

The result of the first research phase of the project was an outline of the playing field of local climate policy. The utility of options and instruments from the playing field is examined on the basis of literature and interviews with local governments. In the process, barriers for the implementation of options are illustrated. The evaluation of the playing field in practise shows that local governments often utilise only a part of their playing field. Even local governments that excel and are familiar throughout the country in relation to one particular task area ignore other task areas.

The reasons why options and instruments are not fully utilised vary per task area: not enough internal support; lack of clear policy framework; climate policy must join in with other targets or local governments depend on cooperation of other actors. Nevertheless, generally speaking the success and failure factors in utilising options in the local government playing field are often related to the sphere of cooperation with other parties and the input of knowledge in the organisation of the local government. Moreover, the importance of climate is not made explicit enough in many task areas.

The options in climate policy for local governments are influenced by social developments. In the study three trends are examined with respect to their influence: developments in the area of liberalisation of the energy market, the position of local governments in national environmental policy and changes in local democracy. These trends result in a complication of the role of local governments. Local governments must show more initiative than in the past. Liberalisation leads to a more business-oriented relationship with energy companies and probably lower energy prices. Larger freedom of policy results in more space for establishing local priorities, but does not necessarily result in more attention for local climate policy. Participation can result in a larger support for climate policy but also forces local governments to provide more explanation. The risk exists that more attention will be paid to the short-term quality of life issues instead of the long-term climate problems.

In order to reinforce contributions from local governments to climate policy, a systematic integrative approach is needed. The ideal model focuses on formulating a so-called climate care system. Similar to quality and environment care systems, a systematic introduction of a (climate) interest in a broad field of activities and decisions are involved. We distinguish some necessary basic steps and elements.

INHOUD

SAMENVATTING	5
S.1 Onderzoeksvragen	5
S.2 Conclusies	5
S.2.1 Het speelveld in de praktijk	5
S.2.2 Trends	6
S.2.3 Integraal klimaatbeleid	8
1. INLEIDING	11
1.1 Onderzoeksvragen	11
1.2 Het speelveld in de praktijk	13
1.3 Trends	13
1.4 Integraal klimaatbeleid	14
DEEL 1: HET SPEELVELD IN DE PRAKTIJK	17
2. RUIMTELIJKE ORDENING	19
2.1 Stedenbouwkundige opzet	19
2.2 Duurzame energie	21
2.3 Restwarmtebenutting en energie-infrastructuur	21
2.4 ABC-locatiebeleid	22
2.5 Conclusies	23
3. BOUWEN EN WONEN	24
3.1 Dubo in de nieuwe woningbouw	24
3.2 Nieuwbouw Utiliteit	26
3.3 Bestaande Woningbouw	27
3.4 Bestaande Utiliteitsbouw	29
3.5 Conclusies	29
4. VERKEER EN VERVOER	30
4.1 Langzaam verkeer	30
4.2 Autodelen	30
4.3 Transferia	31
4.4 Stadsdistributie	32
4.5 Parkeerbeleid	32
4.6 Autovrije, -arme en -luwe wijken.	32
4.7 Een tweetal instrumenten: de VPL en VMK	33
4.8 Vervoersmanagement	34
4.9 Conclusies	34
5. MILIEU	35
5.1 Milieuvergunningen	35
5.2 Duurzame Bedrijventerreinen	36
5.3 Gescheiden Afval	37
5.4 Conclusies	38
6. GEMEENTELIJKE BEHEERSTAKEN	39
6.1 Openbare verlichting en Verkeersregelininstallaties	39
6.2 DuBo gemeentelijke gebouwen	41
6.3 Vervoersmanagement in eigen organisatie	41
6.4 Gemeentelijk inkoopbeleid	43
6.5 Conclusies	43
DEEL 2: TRENDS	45
7. LIBERALISERING VAN DE ENERGIEMARKT	47
7.1 Inleiding	47
7.2 Veranderingen in de energiemarkt	47

7.3	Een geliberaliseerde energiemarkt en het gemeentelijk klimaatbeleid	49
7.3.1	De algemene invloed van liberalisering op energiebesparing	49
7.3.2	Liberalisering van de energiemarkt en lokale klimaatopties	50
8.	ONTWIKKELINGEN IN MILIEUBELEID	54
8.1	Inleiding	54
8.2	De ontwikkeling van het gemeentelijk milieu- en klimaatbeleid	54
8.2.1	De Hinderwetperiode	54
8.2.2	De BUGM-periode	55
8.2.3	VOGM	56
8.2.4	De post-VOGM periode	57
8.3	De invloed van veranderingen in het gemeentelijk milieubeleid	58
9.	PARTICIPATIE	61
9.1	Inleiding	61
9.2	Algemene trends in participatie	62
9.3	Ontwikkeling van participatie in het milieubeleid	63
9.4	Invloed van participatietrends op het gemeentelijk klimaatbeleid	66
	DEEL 3: INTEGRAAL KLIMAATBELEID	69
10.	EEN KLIMAATZORGSYSTEEM VOOR GEMEENTEN	71
11.	ERVARINGEN MET 'INTEGRATIEVE INSTRUMENTEN'	73
11.1	Hoofdwegen van externe integratie	73
11.2	Ervaringen met milieutoetsen	74
11.2.1	Het organiseren van toetsing	74
11.2.2	Toetsingsprocedures	77
11.2.3	De verdeling van verantwoordelijkheden	79
11.3	Ervaringen met integrale milieuplannen	80
11.4	Ervaringen met gemeentelijke milieuzorgsystemen	82
11.5	Conclusies	83
12.	KLIMAATBELEID BIJ GEMEENTEN	85
13.	CONCLUSIES	87
	REFERENTIES	89

SAMENVATTING

S.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoeksproject 'Lokale overheden en klimaatbeleid' is een samenwerkingsverband tussen het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM) van de Universiteit Twente, in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Het doel van het onderzoek is om de bijdrage van lokale overheden aan het klimaatbeleid te versterken. Deze rapportage doet verslag van Fase 2 en 3 van dat onderzoeksproject.

In Fase 1 van het project is het speelveld van lokaal klimaatbeleid in kaart gebracht. Dit speelveld is bepaald door de confrontatie van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgasen en het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om klimaatbeleid te voeren. De resultaten zijn beschreven in het achtergronddocument over Fase 1 van dit project (Menkveld et al, 2001a). Fase 2 omvat een evaluatie van het speelveld van lokaal klimaatbeleid. De evaluatie moet antwoord geven op de vraag hoe bruikbaar de in het speelveld geschetste opties en instrumenten zijn in de praktijk.

Het speelveld van lokaal klimaatbeleid is geen statisch geheel, de mogelijkheden voor gemeenten om klimaatbeleid te voeren veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen. De analyse van het speelveld in Fase 2 gaat ook over de invloed van dit soort ontwikkelingen op het speelveld van lokaal klimaatbeleid. Aan de orde komen achtereenvolgens: liberalisering van de energiemarkt, de positie van de gemeente in het nationale milieubeleid en veranderingen in de lokale democratie.

Op basis van het speelveld uit Fase 1 mag worden geconcludeerd dat lokaal klimaatbeleid integraal beleid is, in die zin dat binnen meerdere taakvelden instrumentarium voor dit doel kan worden aangewend en de opties zich verspreiden over veel verschillende doelgroepen. Om een integraal beleid te kunnen realiseren zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden. In Fase 3 van het project is een model geschetst voor integraal lokaal klimaatbeleid. Welke stappen en elementen zijn noodzakelijk om integratie van klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken?

S.2 Conclusies

S.2.1 Het speelveld in de praktijk

Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk blijkt dat veel mogelijkheden om klimaatbeleid te voeren nog onbenut blijven. Redenen hiervoor verschillen per taakveld: er is intern onvoldoende draagvlak, er is gebrek aan een helder beleidskader, klimaatbeleid moet meeliften met andere doelstellingen of gemeenten zijn afhankelijk van medewerking van andere actoren. Opvallend is dat gemeenten die binnen het ene taakveld landelijke bekendheid genieten, op het andere taakveld kansen laten liggen.

Binnen het taakveld ruimtelijke ordening blijven veel mogelijkheden voor reductie van broeikasgasen onbenut. Hoewel de gemeente hier wel over voldoende bevoegdheden beschikt, gebeurt er weinig. Enerzijds komt dit doordat men weinig van de opties verwacht, anderzijds bestaat discussie of CO₂-reductie een criterium mag zijn bij beslissingen in dit kader.

Soms wordt een gebrek aan draagvlak verondersteld en weinig aandacht besteedt aan vergroting van dit draagvlak.

Inspanningen binnen het taakveld bouwen en wonen richten zich nog voornamelijk op de nieuwe woningbouw. Er is relatief weinig aandacht voor de bestaande bouw en de utiliteit. Binnen dit taakveld bestaat veel rijksbeleid, gemeenten hebben echter weinig instrumenten in handen om duurzaam bouwen af te dwingen, alleen via grondpolitiek kunnen eisen aan marktpartijen worden gesteld.

Het belang van CO₂-emissiereductie staat in het taakveld verkeer en vervoer niet voorop. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In geen van de geïnterviewde gemeenten is CO₂ een punt dat expliciet als doelstelling in het verkeersbeleid is meegenomen. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen.

Binnen het taakveld milieu wordt een paar jaar na de invoering van de verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden. Oorzaken liggen in het feit dat de wettelijke randvoorwaarden voor energie-eisen in de milieuvergunningen niet altijd even helder zijn en een nieuwe werkwijze vereisen. Wat betreft het opzetten van duurzame bedrijventerreinen blijkt het lastig om de vertaalslag van idee naar project, contracten en vergunningen op het juiste moment te maken. De hoeveelheid ingezameld gescheiden afval loopt terug, over het nut bestaat discussie en de aandacht voor het milieu bij de burger verslapt. Binnen gemeenten worden meer voorlichting en een gebiedsgerichte benadering als oplossingen gezien.

Binnen het taakveld gemeentelijke beheerstaken is vooral veel aandacht voor energiezuinige openbare verlichting en VRI's omdat daarmee kosten kunnen worden bespaard. DuBo in eigen gebouwen staat vanwege de voorbeeldfunctie ook sterk in de belangstelling.

S.2.2 Trends

De conclusie ten aanzien van de trends luidt dat door een combinatie van de liberalisering van de energiemarkt, de trend naar een grotere beleidsvrijheid en lokale normstelling voor gemeenten en een grotere behoefte aan participatie van de burger de rol van de gemeente wordt verzwakt. Van de gemeente worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Door de liberalisering van de energiemarkt kan de gemeente minder gebruik maken van de samenwerkingsrelaties met energiebedrijven en door de grotere beleidsvrijheid kan de gemeente minder leunen op de centrale overheid. Hieraan zitten zowel voor- als nadelen voor de gemeentelijke klimaatopties, zoals we hierna bespreken.

De liberalisering leidt tot een verzakelijkte relatie met de energiebedrijven en waarschijnlijk lagere energieprijzen. Grotere beleidsvrijheid leidt tot meer ruimte voor eigen prioritering maar niet noodzakelijkerwijs tot meer aandacht voor lokaal klimaatbeleid. Participatie kan leiden tot meer draagvlak voor klimaatbeleid maar betekent tegelijkertijd dat gemeenten meer hebben uit te leggen. Participatie en een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid betekenen ook niet dat de lokale normstelling positiever is voor het klimaatbeleid. Er is een grotere risico voor een accent op 'hier en nu' leefbaarheidsvraagstukken in plaats van 'straks en daar' klimaatproblemen.

Er zijn een aantal aspecten waarop de trends elkaar tegenwerken. De algemene roep om meer interactieve beleidsvorming die ook zou moeten gelden voor het gemeentelijke klimaatbeleid botst met de tendens in de energiemarkt van verzakelijkte relaties en streven naar winst. Gemeenten krijgen minder grip op de op internationaal en nationaal gezette randvoorwaarden ter

wijl de burger de gemeente hierop wel aanspreekt. Energieprijzen kunnen gemeenten bijvoorbeeld nauwelijks beïnvloeden.

Meer beleidsvrijheid betekent ook dat gemeenten het beleid beter moeten verkopen. Voor een vooruitstrevende gemeente is het beleid soms moeilijker uit te leggen dan mee te liften met nationaal geïnitieerde opties die voor elke burger van elke gemeente gelden.

Bij deze algemene trends kunnen we ook belemmeringen voor specifieke klimaatopties onderscheiden:

- Door de liberalisering van de energiemarkt kunnen gemeenten minder gebruik maken van hun strategische aandeelhouderschap van energiebedrijven. Enerzijds neemt hun positie af door fusies en schaalvergroting en anderzijds is marktconform werken noodzakelijk. Hierdoor zullen gemeenten minder grip hebben op het maatschappelijk verantwoorde gedrag van de energiebedrijven waarvan ze aandeelhouder zijn, als ze dit al blijven, en zullen bovendien geconfronteerd worden met dilemma's op het gebied van het marktconforme werken van energiebedrijven.
- Door de liberalisering van de energiemarkt zal de relatie tussen gemeenten en energiebedrijven verzakelijken. Het eerste effect hiervan is dat bij voorlichting naar de burger toe gemeenten minder dan voorheen gebruik maken van hun samenwerkingsrelatie met energiebedrijven. Hierdoor gaat naast een goede toegang tot de energieconsument, veel expertise op het gebied van consumentenvoorlichting verloren. Een tweede effect van de verzakelijkte relatie kan de rol van energiebedrijven bij het realiseren van energiebesparingsopties bij de consumenten zijn.
- Als de energieprijzen, ondanks de verhoging van de REB gaat dalen, dan heeft dit gevolgen voor gemeentelijke klimaatopties. In de eerste plaats veranderen de terugverdiertijden bij de energieopties die van bedrijven gevraagd kunnen worden in de milieuvergunning. In de tweede plaats zullen consumenten minder genegen zijn om energiebesparing te realiseren;
- De liberalisering van de energiemarkt betekent ook het verdwijnen van de zogenaamde MAP-gelden. Hiermee verdwijnt voor de gemeente niet alleen een belangrijke subsidiebron voor lokale klimaatopties maar ook een stuk expertise bij het realiseren van gemeentelijke energiebesparingsopties via samenwerking met energiebedrijven.
- De uitvoering van het gemeentelijk klimaatbeleid is afhankelijk van kwantitatief en kwalitatief goed gemeentelijk (milieu-) apparaat. Aantasting van de opgebouwde expertise in de BUGM-VOGM-periode is nadelig voor het lokaal klimaatbeleid.
- De trend van meer gemeentelijke beleidsvrijheid leidt niet noodzakelijkerwijs tot een grotere prioriteit voor gemeentelijk klimaatbeleid.
- De trend in de richting van meer lokale normstelling, met name om problemen tussen ruimtelijke ordening en milieubeleid op te lossen, legt een sterk accent op stedelijke ontwikkeling en verliest klimaataspecten makkelijk uit het oog.
- De trend om meer te doen met vormen van interactieve beleidsvorming op lokaal niveau heeft een aantal potentiële nadelen voor het lokale klimaatbeleid. Eén ervan is trivialisatie van de lokale politiek, er is meer aandacht voor concrete leefbaarheidsproblemen en niet voor duurzame ontwikkeling. Participatie is niet noodzakelijkerwijs ook representatief; klimaatbelangen kunnen zowel over- als ondervertegenwoordigd worden.

Naast belemmeringen zijn er door deze algemene trends ook meer mogelijkheden voor de realisatie van klimaatopties:

- De verkoop van aandelen in het gemeentelijke of regionale energiebedrijf kan gemeenten de financiële middelen verschaffen om klimaatbeleid te voeren.
- Door gezamenlijke energie-inkoop van gemeentelijke diensten ontstaat meer inzicht in het feitelijke energiegebruik van gemeenten. Hierdoor kunnen gemeenten betere sturen op hun eigen energiegebruik en ook hun voorbeeldfunctie naar andere maatschappelijke actoren beter vervullen.
- De gemeente kan een actievere rol vervullen bij de opwekking van duurzame energie.

- Bij de ontwikkeling van energie-infrastructuur op nieuwbouwlocaties wordt de rol van gemeenten zwaarder, ze moeten het stellen zonder het energiedistributiebedrijf als traditionele adviseur, maar de gemeente kan ook meer sturend optreden en een grotere rol als initiatiefnemer spelen.
- Als een gemeente zijn herwonnen beleidsvrijheid zo wenst in te vullen kan ze meer prioriteit geven aan lokale klimaatopties dan in de BUGM-VOGM-periode.
- Door een grotere participatie van de burger in het gemeentelijke klimaatbeleid in het algemeen en in der realisering van specifieke opties, zoals een duurzame wijk in het bijzonder, zal het draagvlak voor het lokale klimaatbeleid worden vergroot.

S.2.3 Integraal klimaatbeleid

Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk blijkt dat veel mogelijkheden om klimaatbeleid te voeren nog onbenut blijven. Door trends als de liberalisering van de energiemarkt, een grotere vrijheid in de uitvoering van milieubeleid en grotere behoefte aan participatie van de burger wordt de rol van gemeenten verzwakt. Van gemeenten worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Deze conclusies versterken de noodzaak tot een meer expliciete rol van klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie.

In dit rapport zijn de stappen geformuleerd van een 'klimaatzorgsysteem', die noodzakelijk zijn om integratie van klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken:

1. Een beleidsdocument waarin het comittent voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd.
2. Plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren.
3. Integratie van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur.
4. Het meten, controleren en heroverwegingen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties'.
5. Het bieden van educatie en training om het begrip van klimaatproblematiek te vergroten.
6. Publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

Verder zijn de mechanismen van externe integratie besproken: integratie van klimaatbelang in ander beleidsterreinen. Als hoofdwegen hebben we een onderscheid gemaakt tussen (toetsings-)procedures die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het 'klimaatbelang' in de besluitvorming en opstellen van 'integrale' plannen waardoor al tijdens de planvorming rekening gehouden met het 'klimaatbelang'. Gekeken is wat de ervaringen uit het verleden zijn met milieutoetsen en met integrale milieuplannen.

Bij de toetsingsprocedures dient het klimaatbelang te worden opgevat als een van de belangen die een beleidsvoorbereider- c.q. bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen, en niet als iets wat van buiten moet worden ingebracht. In een gemeentelijk klimaatzorgsysteem moet aandacht worden besteed aan de balans tussen flexibilisering en formalisering bij het bepalen van het moment van toetsing en het aantal malen dat men toetst. De verdeling van verantwoordelijkheden is van groot belang voor een succesvolle toetsing van beleidsvoornemens op klimaatgevolgen, evenals een politieke back-up en een positieve houding van de toetsende medewerker.

De verwachtingen van integrale plannen moeten niet te hoog zijn. Planprocessen, informele netwerken en sleutelactoren hebben waarschijnlijk een grotere integrerende werking dan de aanwezigheid van het plan zelf.

Uit de ervaringen met integratieve instrumenten komt naar voren dat voor de integratie van het klimaatbelang in het gemeentelijk beleid verschillende elementen noodzakelijk zijn: klimaatzorgbewustzijn, informatie over de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens, een afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen en verantwoordelijkheid voor klimaatzorg. Deze vier elementen laten zich vertalen in een aantal activiteiten, namelijk verhoging van het milieu- c.q.

klimaatbewustzijn, genereren van informatie over klimaatgevolgen, afwegen van het milieu- c.q. klimaatbelang en verantwoording afleggen over de afweging.

Uit de interviews, die betrekking hadden op een specifiek taakveld, is ook informatie verkregen hoe gemeenten omgaan met klimaatproblematiek. Hieruit blijkt dat de basisstappen zoals hierboven onderscheiden vaak in rudimentaire vorm aanwezig zijn. De meeste gemeenten hebben hun commitment voor het lokaal klimaatbeleid in een document vastgelegd, er is een planmatige invulling en er zijn concrete maatregelen. Ten aanzien van de uitvoering en monitoren is het beeld minder duidelijk. Controle en bewaking van de uitvoering door andere diensten in termen van beleidsprestaties lijken moeizaam te verlopen. De moeilijkste stap lijkt de integratie van plannen in het dagelijks beleid met name als het gaat om het meewegen van het belang van reductie van broeikasgassen in beslissingen. Dit blijkt afhankelijk van het taakveld, maar gebeurt zelden expliciet.

In Fase 4 van dit onderzoek is voor drie case-gemeenten nagegaan in hoeverre de stappen van een klimaatzorgsysteem zijn geïmplementeerd en hoe processen van externe integratie in de praktijk verlopen. De resultaten van deze case-studies staan beschreven in de eindrapportage van het onderzoek (Menkveld et al, 2001b).

1. INLEIDING

1.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoeksproject ‘Lokale overheden en klimaatbeleid’ is een samenwerkingsverband tussen het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM) van de Universiteit Twente, in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Het doel van het onderzoek is om de bijdrage van lokale overheden aan het klimaatbeleid te versterken. Deze rapportage doet verslag van Fase 2 en 3 van dat onderzoeksproject.

In Fase 1 van het project is het speelveld van lokaal klimaatbeleid in kaart gebracht (zie Figuur 1.1). Dit speelveld is bepaald door de confrontatie van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgassen en het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om klimaatbeleid te voeren. De resultaten zijn beschreven in het achtergronddocument over Fase 1 van dit project (Menkveld et al, 2001a). Fase 2 omvat een evaluatie van het speelveld van lokaal klimaatbeleid. De evaluatie moet antwoord geven op de vraag hoe bruikbaar de in het speelveld geschetste opties en instrumenten zijn in de praktijk. Die vraag staat centraal in Deel 1 van dit rapport.

Het speelveld van lokaal klimaatbeleid is geen statisch geheel, de mogelijkheden voor gemeenten om klimaatbeleid te voeren veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen. Deel 2 van dit rapport gaat over de invloed van dit soort ontwikkelingen op het speelveld van lokaal klimaatbeleid. Aan de orde komen achtereenvolgens: liberalisering van de energiemarkt, de positie van de gemeente in het nationale milieubeleid en veranderingen in de lokale democratie.

Op basis van het speelveld uit Fase 1 mag worden geconcludeerd dat lokaal klimaatbeleid integraal beleid is, in die zin dat binnen meerdere taakvelden instrumentarium voor dit doel kan worden aangewend en de opties zich verspreiden over veel verschillende doelgroepen. Om een integraal beleid te kunnen realiseren zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden. In Fase 3 van het project is een model geschetst voor integraal lokaal klimaatbeleid. Welke stappen en elementen noodzakelijk zijn om integratie van klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken, is het onderwerp van Deel 3 van dit rapport.

Figuur 1.1 *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*

		Taakvelden				
		Ruimtelijke ordening	Bouwen en wonen	Verkeer en vervoer	Milieu	Gemeentelijke beheerstaken
Doelgroepen	Utiliteitsbouw	Compact bouwen, passieve zonne-energie ⇒ bestemmingsplan Energie-infrastructuur ⇒ energievisie	DuBo-pakket en EPN ⇒ handhaving, voorlichting, convenanten, etc.		Energiebesparing en duurzame energie ⇒ milieuvergunning, milieucommunicatie	Energiebesparing gemeentelijke gebouwen ⇒ milieuzorg, subsidievoorwaarden Energiebesparing OV en VRI ⇒ verlichtingsplan
	Huishoudens	Compact bouwen, passieve zonne-energie ⇒ bestemmingsplan Energie-infrastructuur ⇒ energievisie	DuBo-pakket en EPN ⇒ handhaving, voorlichting, convenanten, etc.		Energiebesparing en duurzame energie ⇒ milieucommunicatie	
	Verkeer	Vermindering automobilititeit ⇒ ruimtelijke planning, locatiebeleid/autoluwe wijk/bestemmingsplan		Vermindering automobilititeit ⇒ verkeersplanning, parkeerbeleid fietsrouteplan	Vervoersmanagement bij bedrijven ⇒ milieuvergunning, duurzaam bedrijventerrein	Vermindering automobilititeit ⇒ verbetering OV, vervoersmanagement eigen organisatie
	Afval	Restwarmtebenutting ⇒ structuurplan, keuze energie-infrastructuur			Afvalpreventie en recycling bij bedrijven ⇒ milieuvergunning, duurzaam bedrijventerrein Stortgaswinning en GFT-vergisting ⇒ afvalverwerking	
	Energiesector	Restwarmtebenutting ⇒ structuurplan Ruimte voor duurzame energie ⇒ bestemmingsplan	Duurzame energie ⇒ DuBo-beleid			
	Industrie	Restwarmtebenutting ⇒ structuurplan, keuze energie-infrastructuur			Energiebesparing ⇒ milieuvergunning, duurzaam bedrijventerrein	
	Landbouw	Benutting CO ₂ of restwarmte ⇒ structuurplan, keuze energie-infrastructuur Ruimte voor duurzame energie ⇒ bestemmingsplan			Energiebesparing ⇒ milieuvergunning	

1.2 Het speelveld in de praktijk

De bruikbaarheid van opties en instrumenten is onderzocht aan de hand van literatuur en interviews met gemeenten. Voor de interviews is een selectie van gemeenten gemaakt door per taakveld één gemeente te kiezen die in de literatuur als succesvol in het benutten van de mogelijkheden voor klimaatbeleid naar voren komt en een tweede gemeente die vergelijkbaar is met de eerste maar waarover weinig bekend is. Bij iedere gemeente is getracht ook een extra taakveld mee te nemen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de gemeenten waarmee de ervaringen met verschillende taakvelden zijn besproken. De namen van geïnterviewde personen zijn vermeld in Bijlage A.

Tabel 1.1 *Overzicht interviews: gemeenten en taakvelden*

Gemeente	Ruimtelijke ordening	Bouwen en wonen	Verkeer en vervoer	Milieu	Gemeentelijke beheerstaken
Rotterdam	•	•			
Doetinchem		•			
Groningen				•	
Zwolle	•			•	
Tilburg	•	•			
Utrecht	•		•		
Dordrecht			•	•	
Delft				•	•
Wageningen			•	•	•
Arnhem		•			•
Alkmaar			•		

De ervaringen van gemeenten worden per taakveld besproken:

- Ruimtelijke ordening (Hoofdstuk 2)
- Bouwen en wonen (Hoofdstuk 3)
- Verkeer en vervoer (Hoofdstuk 4)
- Milieu (Hoofdstuk 5)
- Gemeentelijke beheerstaken (Hoofdstuk 6).

1.3 Trends

Het speelveld van lokaal klimaatbeleid is geen statisch geheel, de mogelijkheden voor gemeenten om klimaatbeleid te voeren veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen. Weliswaar mogen we op korte termijn geen grote constitutionele en politieke veranderingen verwachten ten aanzien van de positie van de gemeente in het Nederlandse staatsbestel, wel is de positie van de gemeente als lokale bestuurslaag is wel aan veranderingen onderhevig. In het kader van het gemeentelijk klimaatbeleid lijken met name veranderingen van belang op het gebied van:

- liberalisering van de energiemarkt,
- de positie van de gemeente in het nationale milieubeleid,
- veranderingen in de lokale democratie.

Binnen de liberalisering van de energiemarkt zijn we met name geïnteresseerd in de veranderende rol van de gemeente in processen van energieproductie en energiegebruik. Bij de positie van de gemeente in het nationale milieu- en klimaatbeleid richten we ons met name op de veranderde rol van de lokale overheid door decentralisatie van verantwoordelijkheden, de mate van beleidsvrijheid en de wijze van vormgeving van het gemeentelijk beleid. Bij de veranderingen in de lokale democratie tenslotte gaan we met name in op de veranderingen in de rol van maat-

schappelijke actoren in gemeentelijke beleidsvormingsprocessen en de gevolgen hiervan voor draagvlak en legitimiteit van het gemeentelijk klimaatbeleid.

Deze trends sluiten aan bij trends die recentelijk op nationaal niveau zijn gesignaleerd in aanloop naar het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-4). Het nieuwe NMP4 zal zich richten op zogenaamde hardnekkige milieuproblemen. Dit zijn problemen waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan en waarop het huidige milieubeleid nog weinig greep heeft gekregen. Klimaatverandering wordt daarbij gezien als een van de belangrijkste hardnekkige milieuproblemen. In het milieubeleid spelen twee trends die specifiek gelden voor deze hardnekkige milieuproblemen en waarvoor de doorbreking van de trends het lokale bestuursniveau van groot belang is.

In de eerste plaats zijn veel van de hardnekkige milieuproblemen nogal ver van de burger verwijderd, hetzij in de tijd of in de ruimte. Dit maakt het bijzonder moeilijk mensen te mobiliseren voor het klimaatprobleem. Gemeenten als bestuurslaag het dichtst bij de burger zijn van groot belang om het klimaatprobleem dichterbij de burger te brengen. Op lokaal niveau gaat de discussie over klimaatbeleid over concrete oplossingen die gerelateerd zijn aan lokale problemen. Lokale klimaatopties grijpen daarbij direct aan op de leef- en belevingswereld van de burger. Deze discussie over de mogelijkheden van gemeenten om via interactieve beleidsvorming en participatie bij te dragen aan mobilisatie en draagvlak moet worden geplaatst binnen processen van bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau.

Een tweede trend die volgens de NMP-4 agenda doorbroken moeten worden in het beleid is dat afzonderlijke hardnekkige problemen geen onderwerp mogen worden van geïsoleerd beleid. In internationale beleidsdocumenten wordt benadrukt dat het lokale bestuursniveau van groot belang is voor de integratie tussen milieu en andere beleidsterreinen.

Zo stelt Agenda 21 over de rol van lokale overheden bij de uitvoering van deze agenda: *'many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities'* and *'local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies'* (Hoofdstuk 28, Agenda 21).

Gemeenten initiëren allerlei lokale activiteiten die broeikasgassen produceren. En gemeenten hebben verantwoordelijkheden op veel beleidsterreinen die van groot belang zijn voor het klimaatbeleid. Veranderingen in deze verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld meer beleidsvrijheid en meer mogelijkheden voor lokale normstelling, zijn van groot belang voor de mogelijkheden tot gemeentelijk klimaatbeleid.

Deel 2 van dit rapport gaat over de invloed van dit soort ontwikkelingen op het speelveld van lokaal klimaatbeleid. Aan de orde komen achtereenvolgens: liberalisering van de energiemarkt (Hoofdstuk 7), ontwikkelingen in het milieubeleid (Hoofdstuk 8) en participatie (Hoofdstuk 9).

1.4 Integraal klimaatbeleid

Het uiteindelijke doel van het project is het ontwikkelen en testen van een gemeentelijk klimaatzorgsysteem dat recht doet aan de potentiële opties en de integratie in andere beleidsvelden. Bij beleidsbeslissingen moet snel duidelijk worden wat de gevolgen zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. Met behulp van de verkregen inzichten uit de vorige fasen, is in Fase 3 een methodiek ontwikkeld om dit te realiseren. De resultaten worden besproken in deel 3 van dit rapport.

In Hoofdstuk 10 van dit rapport worden de stappen geschetst die noodzakelijk zijn om integratie van klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken. De belangrijkste stap is het

integreren van klimaatbeleid in het (dagelijks) beleid en in de organisatiecultuur. In Hoofdstuk 11 worden de ervaringen met integratieve instrumenten besproken. Als integratieve instrumenten worden hier instrumenten gezien die een hulpmiddel vormen bij het proces van het integreren van klimaatbeleid in de gemeentelijke besluitvorming. Uit de ervaringen worden conclusies getrokken over de noodzakelijke elementen bij integratie van klimaatbeleid in andere beleidsterreinen.

Met gemeenten is tijdens de interviews over de bruikbaarheid van opties en instrumenten uit het speelveld ook gesproken over de manier waarop gemeenten omgaan met klimaatproblematiek en hoe zij denken over een methodiek voor de integratie in andere beleidsterreinen. Deze input vanuit de praktijk wordt besproken in Hoofdstuk 12.

DEEL 1: HET SPEELVELD IN DE PRAKTIJK

2. RUIMTELIJKE ORDENING

In het speelveld van lokaal klimaatbeleid zijn een aantal mogelijkheden voor broeikasgasreductie binnen het taakveld ruimtelijke ordening geschetst: stedenbouwkundige opzet, duurzame energieprojecten, restwarmtebenutting, energie-infrastructuur en ABC-locatiebeleid. In dit hoofdstuk wordt de bruikbaarheid van die mogelijkheden aan de praktijk getoetst.

2.1 Stedenbouwkundige opzet

Door in de stedenbouwkundige opzet van nieuwe wijken of herstructurering van bestaande wijken aandacht te schenken aan het thema energie kan een gemeente het energieverbruik van gebouwen verminderen, ruimte scheppen voor duurzame energie in wijken en de vraag naar mobiliteit beperken. Het gaat dan om zaken als compact bouwen en zongericht verkavelen, menging van functies (wonen/werken) en de opzet van auto-luwe wijken.

Elke gemeente kiest eigen benadering

Uit onderzoek blijkt dat milieumambities vaak sneuvelen in het plantraject, omdat de traditionele werkwijze van gemeenten niet geschikt is voor het ontwikkelen van duurzame stedenbouw. Dit soort projecten vereist organisatorische en bestuurlijke vernieuwing. Elke gemeente kiest hierbij zijn eigen benadering (Hal, 1998). Dit is ook het beeld dat uit de interviews naar voren komt.

In Zwolle wordt de Milieu-effectrapportage (MER) als het belangrijkste instrument t.a.v. milieu en ruimtelijke ordening gezien. Zo zijn er MER's gemaakt voor het nieuwe bedrijventerrein de Hessenpoort en de VINEX-locatie Stadshagen. Dit gebeurt in het planstadium. Uit de MER kunnen aanvullende eisen of een bepaalde aanpak naar voren komen. Het is wettelijk verplicht om bij de realisatie een evaluatie te maken van wat er van die aanpak of aanvullende eisen in de praktijk terecht is gekomen. De MER is gekoppeld aan een initiatief: bij ontwikkelingsplannen wordt onderzocht hoe het plan vorm kan worden geven met zo min mogelijk schade aan het milieu. Daar kan uit komen dat maatregelen genomen moeten worden om milieuschade te beperken, maar het laat zien waarom. Dat creëert draagvlak. Dat is beter dan dat de gemeente direct met dwingende eisen komt (Gemeente Zwolle, 2000).

In 1992 heeft de gemeente Zwolle samen met het Ministerie van VROM de Beoordelingsmethode Milieu (BM) ontwikkeld. Uitgangspunt is een gegeven hoeveelheid ruimte met een bepaalde kwaliteit. Het idee achter de BM is dat voor die ruimte (het gemeentelijk grondgebied) de invloeden en gevoeligheden in kaart worden gebracht. Die kaart geeft de geschiktheid aan voor bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden. Voor het thema Water heeft Zwolle dit uitgewerkt. Daaruit blijkt dat met Duurzaam Bouwen (gebruik van infiltratiegebieden, wadi's etc.) meer gebieden geschikt zijn om te bebouwen. Lokale milieueffecten worden geminimaliseerd door duurzaamheid als uitgangspunt te kiezen en de kwaliteit van de leefomgeving wordt verbeterd. Zwolle heeft met de Beoordelingsmethode Milieu een eigen instrument ontwikkeld. Er zijn echter geen afspraken over het gebruik van de BM. Idee is dat iedere ambtenaar die er behoefte aan heeft het gewoon uit de kast kan pakken. Tot nu toe is het alleen voor het thema water gebruikt (Gemeente Zwolle, 2000).

Rotterdam noemt haar methode 'milieu op zijn plek'. Het betreft gebiedgericht milieubeleid, elke plek in de stad heeft weer zijn eigen kwaliteiten. Ook voor het thema energie kunnen dus per gebied verschillende uitgangspunten gehanteerd worden. In Rotterdam wordt per ruimtelijk plan vastgesteld wat daar de bijzondere kansen zijn. En dat wordt uitgedrukt in een basiskwaliteit en een streefkwaliteit. Er is behoefte aan meer steun voor dat soort beleidsuitgangspunten (Gemeente Rotterdam, 2000).

De gemeente Tilburg schrijft een Energievisie voor uitbreidingsplannen en voor een enkel herstructureringsproject. Het initiatief ligt op dat gebied nu nog bij de afdeling Milieu. Toch probeert de afdeling Milieu juist anderen de trekker te laten zijn. Zodoende worden nu luchcolloquia gegeven over duurzaamheid voor stedenbouwers (Gemeente Tilburg, 2000).

DuBo in stedenbouw minder vanzelfsprekend

Werken aan duurzaamheid lijkt op stedenbouwkundig niveau minder vanzelfsprekend dan op woningniveau. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat voor slechts de helft van de nieuwbouwlakaties bekend is of er zongericht is verkaveld. De mate van zuid-oriëntatie varieert enorm en is slechts in een paar gevallen hoger dan 75% (Waals et al., 2000). Bijna alle gemeenten doen aan 'duurzaam bouwen', terwijl duurzame stedenbouw nog meer in de kinderschoenen staat. Zo kent de gemeente Zwolle geen energiebeleidsplan maar heeft zij wel een Nota Duurzaam Bouwen. Wanneer in interviews gevraagd wordt hoe in het plantraject rekening wordt gehouden met energieaspecten, dan worden meestal in plaats van stedenbouwkundige maatregelen EPC-eisen voor woningen genoemd. Wel geeft men aan dat op lokatieniveau energiestudies worden verricht. De focus van deze energievisies ligt echter meer op de energievoorzieningskant, zoals de keuze van energie-infrastructuur. Dat met de stedenbouwkundige opzet van een wijk ook de vraag naar energie kan worden beperkt of de mogelijkheden voor warmte-distributie kunnen worden vergroot blijft in die studies buiten beschouwing. Kortom duurzaam bouwen lijkt meer ingeburgerd dan duurzame stedenbouw. Het feit dat Tilburg nu luchcolloquia over duurzaamheid organiseert voor stedenbouwers is in die zin ook illustratief. Terwijl zij op het gebied van Duurzaam Bouwen al een Gemeentelijke Praktijk Richtlijn heeft ontwikkeld.

Juist ten aanzien van duurzame stedenbouw heeft een gemeente zelfstandige handelingsvrijheid. Gemeenten maken zelf de stedenbouwkundige plannen en zijn daarbij minder afhankelijk van marktpartijen dan bij duurzaam bouwen op woningniveau. Ook in Fase 1 van dit onderzoek is aangegeven dat juist binnen het taakveld ruimtelijke ordening gemeenten voldoende bevoegdheden en instrumentarium ter beschikking staan.

Een oorzaak voor de relatief geringe inspanningen op stedenbouwkundig niveau is de verwachting dat maatregelen op stedenbouwkundig niveau (zoals zongericht verkavelen) weinig invloed hebben op het energiegebruik van de woningen in een wijk. De mate van isolatie wordt als de belangrijkste factor gezien. Tevens is er discussie in hoeverre het wenselijk is dat op stedenbouwkundig niveau beslissingen worden genomen alleen aan de hand van het aspect energie. Voor de verkaveling van een plan is benutting van de landschappelijke structuur zoals bestaande linten en waterlopen van belang. Zongerichtheid is slechts één van de factoren, die in een afwijking wordt meegenomen (Gemeente Utrecht, 2000).

Ook bestaat het risico dat het energieaspect ondersneeuwt bij andere thema's. Duurzaam bouwen wordt vanuit een veel breder milieuperspectief gezien dan alleen vanuit het energieaspect. Het meerjarenprogramma Ruimtelijke Ordening van de gemeente Zwolle kent een deelprogramma duurzaamheid. Dit is veel breder dan energie en gaat ook over regentonnen, zinken dakgoten en gebruik van hardhout. In de gemeente Tilburg is duurzaam inrichten en bouwen één van de drie strategieën in hun milieubeleidsplan. Ook dat is breder dan het aspect energie.

Wat aan energiebesparing mogelijk is met de stedenbouwkundige opzet hangt af van de kenmerken van het gebied. Zongericht verkavelen kan alleen als de dichtheid (het aantal woningen per hectare) dat toelaat. Bij een dichtbebouwd plan zijn alle richtingen nodig om die dichtheid te kunnen bereiken. Een andere besparingsoptie zoals het autoluw maken van wijken is minder afhankelijk van de kenmerken van een gebied (Gemeente Rotterdam, 2000). Uiteindelijk komt een beeld naar voren dat de mogelijkheden om via de stedenbouwkundige opzet energiebesparing te bereiken nog onbenut blijven.

2.2 Duurzame energie

Wat betreft duurzame energie projecten is ruimtelijke ordening vooral van belang bij de realisatie van windenergie. De streefwaarde voor het aantal MW's windenergie in 2000 is niet gehaald. Veel windenergieprojecten komen terecht in complexe bezwaarprocedures. Het Projectbureau Duurzame energie beschouwt het feit dat landelijke doelstellingen niet doorvertaald zijn naar gemeenten als een belangrijke faalfactor. Windenergie is voor lagere overheden politiek gezien geen item en er wordt geen actief beleid gevoerd (Projectbureau Duurzame Energie, 2000).

Uit de interviews komt naar voren dat juist op het lokale niveau maatschappelijke weerstanden zich manifesteren. In Tilburg is een windscan gemaakt, daar komen vijf potentiële lokaties uit. Uiteindelijk zouden op die plekken twee windparken gerealiseerd kunnen worden, maar dat is afhankelijk van het politieke draagvlak in het college en de raad.

Het vinden van geschikte lokaties voor windenergie wordt door gemeenten aangedragen als het belangrijkste knelpunt. Onderzoek geeft aan dat de weerstand bij burgers ook te maken heeft met de organisatie van windenergieprojecten. Energiebedrijven zijn altijd gezien als degene die zorg moeten dragen voor de installatie van windturbines. In tegenstelling tot de praktijk in het buitenland, is betrokkenheid van eindgebruikers in de projecten zelf nauwelijks gestimuleerd (Slingerland, 1999). Gemeenten zouden daarin een belangrijke rol kunnen spelen als bestuurslaag het dichtst bij de burger.

Gemeenten geven aan als probleem te zien dat de gemeente niet altijd de eerst aangewezen is om een actie op te pakken, zij is daarbij afhankelijk van anderen en moet hen stimuleren dingen te doen. Zo heeft Tilburg een fonds voor duurzame energie en innovatieve energie opwekking ter waarde van 4 ton. Hieruit worden een project met 280 zonneboilers, warmtepompen, een pilot met kleine windmolens op daken en een stimuleringsregeling voor particulieren gesubsidiëerd. Ook in Utrecht is een fonds met een 0,5 miljoen beschikbaar voor de subsidiëring van PV bij particulieren in de bestaande bouw.

De mogelijkheden voor toepassing van duurzame energie verschillen per gemeente. In een stad als Utrecht waar veel woningen zijn aangesloten op stadsverwarming stimuleert men bewust de toepassing van zonneboilers niet omdat dit ten koste gaat van de benutting van het stadsverwarmingsnet. Grote steden zoals Utrecht kampen met een gebrek aan ruimte en realiseren daarom relatief weinig windenergieprojecten.

2.3 Restwarmtebenutting en energie-infrastructuur

Door middel van ruimtelijke planning zou een gemeente kunnen proberen aanbod van restwarmte en vraag naar warmte dicht bij elkaar te plannen. Uit onderzoek is hierover weinig bekend. De plaats van industrie, tuinbouw of woningen wordt door heel andere redenen bepaald. De provincie Noord-Holland is bezig geweest bij streekplannen en de beoordeling van bestemmingsplannen van gemeenten hierop te gaan letten. Dit werd vooral ingegeven doordat is gebleken dat de Huisvuilcentrale in Alkmaar te ver van de nieuwbouwwoningen in de HAL af stond om de transportpijp voor levering van restwarmte rendabel te kunnen exploiteren.

Ook uit de interviews blijkt dat restwarmtebenutting geen item is in de ruimtelijke ordening. Restwarmtebenutting is geen uitgangspunt voor de plek van wijken. De inpassing in het landschap is van belang en wat betaald moet worden voor verwerving van de grond. De vraag 'Waar kan het nog?' bepaalt waar een nieuwe wijk of een nieuw bedrijventerrein wordt gesitueerd. Of dat wel of niet in de buurt is van een restwarmtebron speelt geen rol. Men ervaart bij gemeenten restwarmtebenutting dus niet al sturend element in de ruimtelijke planning. Men ziet restwarmtebenutting pas als een optie als functies naast elkaar liggen. Pas als een woonwijk toevalligerwijs wel naast een restwarmtebron is gesitueerd, wordt soms nagedacht over de mogelijkheden van restwarmtebenutting.

Op een ander niveau speelt het thema restwarmtebenutting wel een rol in de ruimtelijke inrichting, namelijk binnen de ordening van industrieterreinen. Daar zijn de bedrijven zelf ook al mee bezig. Gekeken wordt of de bedrijven zodanig een plaats op een bedrijventerrein kan worden gegeven dat ze elkaars restwarmte kunnen benutten. Er zijn echter ook gemeenten die aangeven dat daarmee het vestigingsbeleid te complex wordt. Kennelijk is dat voor sommige gemeenten een te grote opgave dat zo te organiseren.

Er is steeds meer aandacht voor de keuze van energie-infrastructuur. Vaak wordt voor uitbreidingslocaties een energievisie gemaakt en ook bij duurzame bedrijventerreinen worden de alternatieven voor energie-infrastructuur onderzocht. Warmtedistributieprojecten worden vooral door energiebedrijven gerealiseerd. Door de liberalisering van de energiemarkt zijn energiebedrijven echter minder bereid risicovolle projecten op te starten. Uit de interviews komt naar voren dat men een goede VINEX-AMvB van belang vindt, de gemeente heeft behoefte aan dit soort instrumenten. Intussen is een ontwerptekst van deze AmvB naar de Kamer gestuurd. Deze is zeer summier, in de ontwerptekst staat alleen dat de aanleg van energie-infrastructuur op nieuwe uitbreidingslocaties mag worden aanbesteed, niet welke criteria bij de aanbesteding een rol kunnen en mogen spelen.

Tevens is er veel discussie over de warmtetarieven en energiebesparing van warmtedistributie in zeer energiezuinige woningen. Dat maakt gemeenten huiverig om eraan te beginnen (Waals e.a., 2000). Wanneer een gemeente een stadsverwarmingsnet heeft en een traditie kent in het aansluiten van nieuwe of bestaande wijken daarop, dan komt restwarmtebenutting automatisch meer in beeld (Gemeente Utrecht, 2000).

2.4 ABC-locatiebeleid

Het ABC-locatiebeleid gaat er van uit dat de vestigingsplaats van een bedrijf wordt gekozen afhankelijk van het mobiliteitsprofiel van dat bedrijf. Het is de bedoeling dat werknemers- en bezoekersintensieve activiteiten zich vestigen op plaatsen die goed ontsloten zijn door het openbaar vervoer (A-locaties). Voor activiteiten die weinig werknemers en bezoekersstromen genereren blijft het toegestaan zich langs snelwegen te vestigen (C-locaties). B-locaties zijn zowel door weg en openbaar vervoer goed ontsloten. Onderdeel van het locatiebeleid is het parkeerbeleid. Het Rijk heeft normen gesteld voor het aantal werknemers per parkeerplek op A, B en C locaties.

Uit onderzoek komt naar voren dat gemeenten terughoudend zijn in het toepassen van het locatiebeleid en het stellen van strikte parkeernormen, omdat zij bang zijn bedrijvigheid en werkgelegenheid te verliezen (Kardux e.a., 2000). In operationele beslissingen zijn zij vraagvolgend in plaats van richtinggevend in het vestigingsbeleid ten aanzien van bedrijven. Dat beeld komt ook in de interviews naar voren. Voor vestigingsbeleid van bedrijven waarbij rekening wordt gehouden met het mobiliteitsprofiel van de bedrijven is vaak politiek geen draagvlak. Kantoren vestigen zich niet in de stationszone, maar liever lang de rondweg en de politiek geeft daaraan toe.

Toch geven gemeenten ook aan wel aandacht aan locatiebeleid te besteden in bestemmingsplannen. Een afweging tussen economische en milieubelangen wordt altijd gemaakt. ABC-locatiebeleid is een onderwerp op zich dat niet zo in verband wordt gebracht met lokaal klimaatbeleid (Gemeente Rotterdam, 2000). Waarschijnlijk wordt het vestigingsbeleid en mobiliteit meer in verband gebracht met bereikbaarheid (zie Hoofdstuk 4, Verkeer en vervoer).

2.5 Conclusies

Binnen het taakveld ruimtelijke ordening blijven veel mogelijkheden voor reductie van broeikasgassen onbenut. Hoewel de gemeente hier wel over voldoende bevoegdheden beschikt, gebeurt er weinig. Enerzijds komt dit doordat men weinig van de opties verwacht, anderzijds bestaat discussie of CO₂-reductie een criterium mag zijn bij beslissingen in dit kader. Soms wordt een gebrek aan draagvlak verondersteld en weinig aandacht besteedt aan vergroting van dit draagvlak.

3. BOUWEN EN WONEN

Het taakveld Bouwen en Wonen kan worden onderverdeeld in vier verschillende categorieën waarin duurzaam bouwen (Dubo) kan worden toegepast: nieuwe woningbouw, nieuwe utiliteitsbouw, bestaande woningbouw en bestaande utiliteitsbouw. Uit literatuuronderzoek blijkt de mate van aandacht voor de vier onderscheiden categorieën sterk te verschillen, waarbij met name nieuwbouw een speerpunt van beleid vormt. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die in dit hoofdstuk naar voren komen.

3.1 Dubo in de nieuwe woningbouw

Instrumentarium vanuit het Rijk

Al enkele jaren wordt vanuit het Rijk gewerkt aan instrumenten ter ondersteuning van Dubo. Een voorbeeld daarvan is het Nationaal pakket Duurzaam Bouwen dat voor de woningbouw in 1996 is uitgegeven en sindsdien steeds geactualiseerd. Dit pakket bevat een overzicht van DuBo maatregelen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vaste en variabele maatregelen. De vaste maatregelen zijn algemeen toepasbaar en leiden niet of nauwelijks tot meerkosten. Variabele maatregelen kunnen niet altijd worden meegenomen, vanwege hoge kosten of technische toepasbaarheid. Het pakket wordt op regionaal en lokaal niveau gebruikt als een basis voor vrijwillige afspraken met partijen uit het bouwproces over toe te passen duurzame maatregelen.

De gemeente Tilburg heeft een eigen een eigen toets- en beoordelingsinstrument, de Gemeentelijke Praktijk Richtlijn (GPR) ontwikkeld. Eén voor nieuwbouw en één voor nieuwe utiliteitsgebouwen. Deze is tevens meegenomen in het Dubo-convenant dat Tilburg in een samenwerkingsverband met andere gemeenten heeft afgesloten (Gemeente Tilburg, 2000).

Vrijwilligheid

Artikel 122 van de Woningwet verbiedt gemeenten privaatrechtelijke handelingen die verdergaande eisen stellen in het kader van de bouwvergunning. Gemeenten die zelf grond in bezit hebben, kunnen met de bouwers op basis van vrijwilligheid wel afspreken dat zij milieumaatregelen in hun plannen opnemen. Gemeenten zelf zien het hebben van grond veelal als de enige echte mogelijkheid om te sturen op het gebied van energie en duurzaam bouwen. Nieuwe woning- en utiliteitsbouw kennen door de uitgifte van de grond een momentum om eisen te kunnen stellen en daar moeten ze dan ook gebruik van maken (Doetinchem, 2000). In een aantal gemeenten bestaat er een soort statiegeldregeling. Bewoners die zelf bouwen op een kavel betalen een waarborgsom die ze terugkrijgen als ze voldoende Dubo-maatregelen hebben genomen. Als ze onvoldoende Dubo-maatregelen hebben getroffen krijgen ze de waarborgsom gedeeltelijk terug (Gemeente Tilburg, 2000). Vanuit VROM wordt het toegejuicht wanneer de bouwpraktijk boven het wettelijk minimum uitstijgt op basis van vrijwillige afspraken of een stimuleringsregeling van de lokale overheid.

Op 1 januari 1998 is het convenant Duurzaam Bouwen ingegaan. Deze werd ondertekend door het Rijk, de toenmalige koepels van corporaties en nutsbedrijven. Het convenant biedt gemeenten de mogelijkheid om ambitieniveaus vast te leggen voor duurzaam bouwen en beheren te gaan maken met corporaties. Ook kan de gemeente met behulp van het convenant afspraken maken over de toepassing van duurzaam bouwen met marktpartijen. Partijen verplichten zich hierbij op vrijwillige basis aan de gezamenlijke afspraken. Inmiddels heeft 80% van de gemeenten een Dubo-convenant.

Ruim driekwart van de projectontwikkelaars en 90% van de woningbouwcorporaties zegt standaard rekening te houden met Dubo. Bij stedenbouwkundigen en aannemers, die aangeven grote invloed te hebben op woning- en utiliteitsbouwprojecten, blijkt het minder vanzelfsprekend om de opdrachtgever voor te stellen duurzaam te bouwen indien deze daar zelf niet om vraagt (Cobouw, 5 april 2000). Opdrachtgevers kijken over het algemeen alleen naar de initiële investeringen. Gemeenten en projectontwikkelaars houden in hun budgetten onvoldoende rekening met de kosten van Dubo-maatregelen. Ze hechten weinig waarde aan extra investeringen die op termijn besparingen kunnen opleveren.

Kosten en communicatie

Er blijken nauwelijks technologische belemmeringen te bestaan voor duurzame bouwen. Het niet toepassen van nieuwe technologieën heeft vooral organisatorische en financiële oorzaken. Bij de meeste voorbeeldprojecten is veel aandacht besteedt aan hogere isolatiewaarden in gevels, daken en vloeren. Het streven naar hoge Rc-waarden vraagt om aangepaste details en dat wordt vaak vergeten. Daardoor ontstaan er soms in de uitvoeringsfase problemen, bijvoorbeeld een te smalle spouw of problemen bij de aansluiting op de hoeken. De meerkosten van Dubo-maatregelen die samenhangen met energiebesparing, waterbesparing en geluidsisolatie zijn sterk gedaald doordat de maatregelen op grotere schaal worden toegepast.

Om investeringen in DuBo te dekken is het instrument KODUP (Kosten van Duurzame Uitbreidingsplannen) in ontwikkeling. Kosten van investering, beheer, onderhoud en sloop worden met elkaar in verband gebracht. KODUP vereist nauwe samenwerking met partijen, ook met partijen die geen deel uitmaken van de gemeentelijke organisatie. Samenwerking van een gemeente met externe partijen levert in de praktijk echter nog vaak problemen op. Er is vaak geen integraal overzicht van alle kosten en baten voor de verschillende partijen (met name voor particuliere investeerders, nutsbedrijven, gemeenten en waterschappen) die een belang hebben bij de fasen van investeren, onderhoud en vervanging van duurzame maatregelen. Er is bovendien vaak onvoldoende inzicht in de uiteindelijke consequenties van duurzame maatregelen voor de woonlasten van de bewoners.

Langdurige trajecten voor subsidieverstrekking kunnen ervoor zorgen dat dubo-maatregelen worden afgezegd vanwege onzekerheid omtrent toekenning van subsidie. De groene hypotheek zal volgens het tweede plan van aanpak (VROM, 1997a) minimaal een jaar worden voortgezet. Voor projecten die nu in de ontwerpfase zitten en over twee jaar moeten worden gebouwd vormt een dergelijke financiering dus een onzekere optie. Continuïteit in de regelgeving is natuurlijk erg belangrijk om een lijn vast te kunnen houden bij planprocessen die jaren duren (Gemeente Rotterdam, 2000).

Communicatie tussen de verantwoordelijke personen voor elke fase is een succesfactor. Dit geldt zowel voor de partijen onderling als voor elk van de partijen intern. Sommige projecten kennen langdurige aanloop- en ontwikkeltrajecten in de initiatief- en ontwikkelfase, waardoor er in de loop der tijd verschillende personen bij het project betrokken waren. Dit betekent vaak uiteenlopende kennisniveaus op het gebied van energie-efficiëntie en het weglekken van opgebouwde projectinformatie. Hier blijken grote gemeenten het veel moeilijker te hebben aangezien het planproces daar van stedenbouwkundig initiatief tot aan de opleving van woningen verschillende afdelingen en personen moet doorlopen. Er zijn vaak geen harde omschreven kwaliteitsmaten. Soms zijn ambities in de bestedingsplannen uiteindelijk verdwenen bij de bouwplannen (Gemeente Rotterdam, 2000).

Duurzaam bouwen is slechts een extra kwaliteit bij huisvesting. Hierbij is de verhouding tussen de kernactiviteit (namelijk het ontwikkelen van de stad) en een facetbeleid van doelstellingen op het gebied van klimaatbeleid van belang. Belangrijk is dat er een aantal wijken of woningen kunnen dienen als een soort voorbeeld voor de beoogde ontwikkeling (Gemeente Rotterdam, 2000).

Gebrek aan kennis en capaciteit

Middelgrote en kleinere gemeenten doen in de praktijk nog relatief weinig aan Dubo, vanwege een personeelstekort, gebrek aan kennis en te weinig financiële middelen. Extra impulsen zijn nodig op lokaal niveau want het ontbreekt daar aan kennis en capaciteit (Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000) (Gemeente Doetinchem, 2000).

Streefcijfers en monitoring

De Dubo verankering in beleid en praktijk kan alleen worden getoetst als er sprake is van duidelijke streefdoelen en cijfers voor de periode tot en met 2004. Hierbij horen ook uniforme Dubo-regels qua beoordeling per gemeente zodat de cijfers beter vergelijkbaar zijn (Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000). Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren, de ene gemeente heeft wel en de ander geen duidelijke streefcijfers. Daarnaast is het niet uitgesloten dat gemeenten er niet altijd dezelfde definitie op na houden. De streefcijfers die er wel zijn hebben vooral betrekking op nieuwbouw.

In het Tweede plan van aanpak Duurzaam Bouwen is de doelstelling geformuleerd dat in het jaar 2000 80% van alle bouwvergunningen voor de nieuwbouw van woningen voldoet aan de minimale eisen van duurzaamheid. Een moeilijkheid bij de inventarisatie is dat veel gemeenten de duurzame maatregelen in bouwvergunningen niet gestructureerd registreren. In 1998 is het percentage gerealiseerde bouwvergunningen dat aan de Dubo maatlat voldoet in het kader van het project 'Duurzame nieuwbouw' 32% terwijl er 50% was geprognoseerd. Uit een onderzoek onder 50 gemeenten bleek dat gemeentebambtenaren die de bouw aanvragen moeten toetsen aan het bouwbesluit moeite hebben met het berekenen van de energieprestatiecoëfficiënt (EPC). Slechts eenderde van de ondervraagden plantoetsers zegt berekeningen te controleren maar kan vervolgens niet precies vermelden op welke aspecten wordt gecontroleerd. Een reden hiervoor is dat gemeenten zowel kwalitatief als kwantitatief te weinig capaciteit hebben. Bij bijna de helft van de projecten wordt niet op de uitvoering van maatregelen gecontroleerd. Vooral op het punt van energiebesparing is weinig zicht op de handhaving van bouwvoorschriften. Daarnaast zijn prioriteiten die de burgemeesters en wethouders stellen bij de aansturing van het gemeentelijk toezicht een mogelijke oorzaak voor dit falen (Cobouw, 24 november 1999, Duurzaam Bouwen, Juni 2000). In Doetinchem wordt het gebrek aan interne kennis ondervangen door een Dubo deskundige in te huren om de EPC op basis van de bouwtekening te toetsen (Gemeente Doetinchem, 2000).

3.2 Nieuwbouw Utiliteit

Na het Nationaal Pakket voor Woningbouw is in 1998 het Nationale Pakket voor Utiliteitsbouw geïntroduceerd. Het type gebouwen dat de Utiliteitsbouw omvat is zeer divers: kantoren, scholen, winkels, zwembaden etc. Inmiddels heeft elke bouwsector een eigen Nationaal Dubopakket. Het pakket kan worden gebruikt als een vrijwillige basis voor het maken van afspraken met partijen over het bouwproces over toe te passen duurzame maatregelen. Daarnaast kunnen de pakketten ook dienen om particuliere opdrachtgevers te informeren over maatregelen met betrekking tot duurzaam bouwen.

DuBo in de Utiliteitsbouw is lastiger te realiseren dan in de woningbouw. De gebouwen zijn zeer divers, niet alleen in gebruik maar ook in het bouwproces. De wensen zijn specifiek, woningen zijn veel meer standaard. De architect is veel wilder, installateurs kiezen sneller voor hun eigen oplossing. Een gemeente krijgt de lobby van het bedrijfsleven over zich heen als zij eisen wil stellen. Expertise op het gebied van woningen is al bijna niet aanwezig in een heleboel gemeenten, laat staan voor utiliteitsbouw. Het berekenen van de EPC is moeilijker, de formules zijn uitgebreider, ventilatie weegt zwaar omdat er vaak een klimaatbeheersingssysteem aan vast zit.

In de laatste jaren is er vooral succes geboekt bij de nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen. Inmiddels is ook de EPC voor de utiliteitsbouw aangescherpt. Utiliteitsbouw in de marktsector blijft achter bij de nutssector. Succesfactoren kunnen zijn dat de gemeente haar ambities in een vroeg stadium duidelijk maakt aan ontwikkelaars.

3.3 Bestaande Woningbouw

Herstructurering

Gemeenten kunnen alleen iets inbrengen als zij zelf partij zijn bij een ontwikkeling. In de bestaande woningbouw wordt duurzaam bouwen daarom vooral opgepakt in grootschalige projecten in het kader van stedelijke herstructurering (Gemeente Arnhem, 2000). Energiebesparing speelt in dit proces een ondergeschikte rol. In herstructureringsprojecten spelen problemen die samenhangen met de leefbaarheid van de woningen een prominente rol waardoor energiebesparing een minder hoge prioriteit krijgt. Vaak wordt energiebesparing niet als doelstelling opgenomen en vind er geen integrale verkenning en beoordeling van opties plaats. Daardoor worden er veel kansen voor energiebesparing gemist.

Bij het interne functioneren van de gemeente valt op dat er in het kernproces van overkoepelende plannen voor herstructureringsprojecten weinig aandacht naar energiebesparing uitgaat. Vaak komt energiebesparing pas aan de orde als de plannen in de uitwerkingsfase op woningniveau zitten. Daardoor wordt energiebesparing afhankelijk gemaakt van het eigen initiatief van betrokken actoren of van incidentele factoren en toeval (Waals et al., 2000). Actoren die een bijdrage kunnen leveren aan het in kaart brengen en verkennen van opties voor energiebesparing, zoals het energiebedrijf en de afdeling milieu van de gemeente worden niet altijd bij de herstructureringsprojecten betrokken. Dit verhoogt de kans dat energiebesparingsmogelijkheden worden gemist.

Vanaf het jaar 2000 kunnen gemeenten een integraal beleid voeren voor stedelijke vernieuwing door een brede inzet van rijksmiddelen. Binnen het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) hebben gemeenten alle mogelijkheden om duurzaam bouwen binnen de bestaande voorraad een impuls te geven. ISV bijdragen aan gemeenten worden voor vijf jaar toegezegd en kunnen een belangrijke drijfveer worden voor de uitvoering van het Beleidsprogramma 2000-2004. De komende vier jaar is jaarlijks 5 miljoen afgezonderd voor de ontwikkeling van voorbeeldprojecten, in het kader van het Innovatieprogramma. Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat de gemeenten vaak niet of onvoldoende op de hoogte zijn van de stimuleringsactiviteiten van het ISV met betrekking tot Dubo (Gemeente Doetinchem, 2000). Tilburg was de enige gemeente die vermeldde dat zij voor de bestaande bouw in het kader van de ISV operatie richting rijk haar Dubo ambities heeft moeten vastleggen (Gemeente Tilburg, 2000).

Het geld van het grote stedenbeleid dekt slechts 10 tot 20% van de benodigde investeringen. De gemeenten laten steeds meer over aan externen en voeren op afstand de regie. Hierdoor wordt wijkontwikkeling een stuk minder transparant (Staatscourant, 22 februari 2000). In complexe situaties is het voor gemeenten lastig om de wijkontwikkeling voor hun rekening te nemen. In wijken leven allerlei deelbelangen die ook een rol spelen binnen de gemeente zelf.

Particulier woningbezit

Complexe en versnipperde eigendomsverhoudingen van woningen maakt het voor gemeenten moeilijk om verbeteringen tot stand te brengen. Het benaderen van eigenaar-bewoners kost meer moeite dan het maken van afspraken met woningcorporaties. Omdat de middelen van een gemeente beperkt zijn kiezen zij bij voorkeur voor grootschalige saneringsprojecten die zoveel mogelijk rendement opleveren (Gemeente Arnhem, 2000). Daarbij is het bij bestaande woningbouw moeilijker te realiseren of te onderhouden dat een bestaande woning aan de energie-eisen van nu moet voldoen (Gemeente Doetinchem).

Ten tweede zijn de kleine particuliere verhuurders vaak minder geneigd tot het nemen van energiebesparende maatregelen dan eigenaar-bewoners en woningcorporaties. Een gemeente is bij stedelijke herstructurering afhankelijk van de welwillendheid van de bewoners. Deze hebben vaak verschillende motieven die erg persoonlijk kunnen zijn. Een probleem is dat de gemeente geen formele middelen tot sturing heeft. Voorts is ook de financiële ruimte van de doelgroep van belang. Wil een gemeente daarin kunnen sturen dan moet de maatregel samengaan met een of andere stimuleringsmaatregel (Gemeente Arnhem, 2000).

Toch is het van belang om woonconsumenten te betrekken bij de doelstellingen en de realisatie van duurzaam bouwen zodat zij zich bewust worden van hun eigen rol en gedrag hierin. In sommige gemeenten wordt eens per jaar een dag georganiseerd waarbij energiebesparende maatregelen voor consumenten worden gepromoot. Bijvoorbeeld een 'isolatiedag' ter promotie van het Energie Prestatie Advies (EPA) en de bijbehorende subsidies op isolatie vanuit de energiepremieregeling van de rijksoverheid. Gemeenten verwachten veel van deze twee instrumenten in om de bestaande woningbouw te verbeteren.

De meeste gemeenten vinden consumentenbewustzijn een belangrijke issue. Als problematisch ervaren zij hierbij het relatief late tijdstip, namelijk de bouwaanvraag, waarop ze meestal met de consument in contact komen. Bij de bouwaanvraag is een belangrijke factor dat de consument een goed informatiepakket meekrijgt waarmee hij ook iets kan. Daarin zouden ook allerlei kwaliteitseisen kunnen worden opgenomen. Een ander punt is dat dezelfde overheid soms tegenstrijdige belangen heeft daar waar stedelijke aantrekkelijkheid met duurzaam bouwen botst. De ervaring leert dat bij consumenten de voorziene kostenbesparing een grotere rol speelt bij duurzaam bouwen dan idealisme (Gemeente Doetinchem, 2000).

DuBo convenanten

Bij de keuze van energiebesparende maatregelen is het opvallend dat de regionale convenanten nauwelijks een rol spelen ten aanzien van duurzaam bouwen. Hiervoor zij verschillende redenen aan te geven:

- de convenanten worden niet van toepassing geacht (particuliere woningbouw),
- de woningcorporatie is er niet bij aangesloten,
- het wordt door aangesloten woningbouwcorporaties en gemeenten niet meegenomen in het beleidsproces,
- actoren kiezen zelf een hoger ambitieniveau dan het convenant.

Novem heeft een aantal referentiewoningen ontwikkeld voor de bestaande woningbouw. Deze zijn vooral bedoeld om aan te tonen welke energiebesparing mogelijk is bij een bepaald type woning en wat de bijbehorende kosten zijn. Dit kan een mogelijk succesfactor zijn omdat het een duidelijk inzicht verschaft in het rendement van bepaalde pakketten van energiebesparingsmaatregelen.

Energiebesparende maatregelen worden bij de verbetering van woningen alleen toegepast wanneer er andere redenen dan CO₂-reductie voor zijn zoals comfortverbetering, architectonische overwegingen of de (perceptie van) verhuurbaarheid of verkoopbaarheid (Doetinchem, Arnhem, Rotterdam, 2000). De hogere kosten worden vaak als belemmering genoemd voor verregaande maatregelen voor energiebesparing. Ook de zichtbaarheid (bijvoorbeeld het handhaven van enkel glas) en de compatibiliteit (past het in andere doelen zoals de verkoopbaarheid en de lagere stookkosten) blijken een belangrijke rol te spelen. Vaak vindt de expliciete afweging tussen kosten en baten van energiebesparende projecten niet plaats zodat de perceptie van de kosten bepalend is voor de genomen besluiten.

Bestaande bouw heeft meer kennis en geld

Vele gemeenten ondernemen pogingen duurzame stedenbouw een stap vooruit te brengen en komen er vervolgens achter dat ze onvoldoende steun ondervinden vanuit het rijk. De beperkte financiële middelen hebben als resultaat dat innovaties die in de nieuwbouwwijken gebruikelijk zijn in de bestaande stad nog nauwelijks worden toegepast. Dit wordt versterkt doordat ingrepen in een bestaand gebied per definitie kostbaarder zijn dan bij nieuwbouwprojecten. De rijksoverheid zou in voorkomende gevallen deze initiatieven financieel kunnen ondersteunen. Om de achterstand van de bestaande wijken op de nieuwbouwwijken niet te groot te laten worden is er op korte termijn veel kennis nodig. Het blijkt dat er nog nauwelijks gezocht is naar technologische concepten voor de bestaande stad. Tenslotte zou er in dit verband een visie moeten worden ontwikkeld waaruit blijkt waar de aandacht zich in eerste instantie op moet richten (Gemeente Rotterdam, 2000).

3.4 Bestaande Utiliteitsbouw

De ervaringen met projecten in de bestaande stad zijn beperkt en met name op het gebied van bestaande utiliteitsbouw is er weinig kennis beschikbaar. Lokale partijen kunnen onder andere in het kader van kennisverbreding deelnemen aan de excursies naar de landelijke voorbeeldprojecten. De grote gemeenten zijn vaak bezig met het opzetten van eigen voorbeeldprojecten. Bij zeer ingrijpende innovaties waarbij alleen het casco blijft staan gelden eisen vanuit het bouwbesluit. Een enkele gemeente geeft aan in die gevallen te toetsen op EPC-berekeningen en proactieve adviezen (Gemeente Arnhem, 2000). Bij sommige gemeenten worden goede resultaten geboekt bij de gemeentelijke gebouwen (Gemeente Rotterdam, 2000). Het actief stimuleren van energiebesparende maatregelen in de bestaande utiliteitsbouw in de marktsector kan in veel gemeenten nog verbeterd worden (REP, 2000).

3.5 Conclusies

Inspanningen binnen het taakveld bouwen en wonen richten zich nog voornamelijk op de nieuwe woningbouw. Er is relatief weinig aandacht voor de bestaande bouw en de utiliteit. Binnen dit taakveld bestaat veel rijksbeleid, gemeenten hebben echter weinig instrumenten in handen om duurzaam bouwen af te dwingen, alleen via grondpolitiek kunnen eisen aan marktpartijen worden gesteld.

4. VERKEER EN VERVOER

In het speelveld van lokaal klimaatbeleid zijn een aantal mogelijkheden voor broeikasgasreductie binnen het taakveld verkeer en vervoer geschetst: stimuleren langzaam verkeer, autodelen, transferia, stadsdistributie, parkeerbeleid, autovrije, -arme en -luwe wijken, VPL en VMK. In dit hoofdstuk wordt de bruikbaarheid van die mogelijkheden aan de praktijk getoetst.

4.1 Langzaam verkeer

Het vermijden van autokilometers is in dit taakveld de belangrijkste doelstelling waarmee de CO₂-uitstoot kan worden verminderd. Het stimuleren van voetgangers en fietsers helpt deze doelstelling te realiseren. Alle in dit taakveld geïnterviewde gemeenten geven aan hier veel aandacht aan te besteden.

Om fietsverkeer te stimuleren zijn voldoende goede stallingsmogelijkheden belangrijk. In bestaande situaties, in het bijzonder de oude binnensteden, concurreert de plek voor stalling van fietsen met andere functies. Toch is het zeer belangrijk om juist daar goede en voldoende stallingsmogelijkheden te realiseren, zodat de fiets voor bewoners niet driehoog-achter op het balkon moet worden gestald (Gemeente Utrecht, 2000).

Naast stalling op straat kunnen ondergrondse, bewaakte en aantrekkelijke stallingplaatsen aan de rand van winkelgebieden voor fietsers belangrijke stimuli zijn om met de fiets naar de stad te komen. In Utrecht zorgt een goed overleg tussen de verschillende stallinghouders over bijvoorbeeld prijzen en openingstijden dat deze voorzieningen aan populariteit winnen. Ook Dordrecht en Alkmaar kennen reeds bestaande ondergrondse stallingen of hebben hier vergevorderde plannen voor. Goede overstapmogelijkheden naar het openbaar vervoer bij deze ondergrondse stallingen past uitstekend in dit kader.

Het vervoer op de fiets kan worden gestimuleerd door in een systeem van verkeersregelinstanties de fiets een belangrijke plaats in te laten nemen. Toch is zit er in de praktijk een duidelijke grens aan de mogelijkheden de fiets veel groen te geven. Wanneer dit resulteert in lange wachtrijen van auto's dan is dit niet haalbaar (Gemeente Alkmaar, 2000). Vaak wordt er voorrang aan het openbaar vervoer gegeven en worden de fiets en auto gelijkwaardig behandeld. De meeste van de geïnterviewde gemeenten geven aan in dit opzicht het maximaal haalbare zo goed als bereikt te hebben. De gemeente Dordrecht verwacht de doorstroming van de fiets nog te kunnen verbeteren door middel van een nieuw dynamisch verkeersmanagementsysteem.

Uit de literatuur komt naar voren dat een goede communicatie tussen de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Recreatie belangrijk is om fietsbeleid succesvol in te zetten. Projectmatig werken en gelijkwaardig overleg worden in veel gemeenten genoemd als waarborgen van deze goede communicatie. Veel neuzen dezelfde kant op is bij deze optie duidelijk een voorwaarde voor succes. Dit hangt dus af van het projectmanagement van de organisatie. Voor grote gemeenten is bijvoorbeeld een fiets-coördinator een mogelijkheid om bij veel verschillende projecten het belang van de fiets op de voorgrond te houden (Gemeente Utrecht, 2000).

4.2 Autodelen

Het stimuleren van Autodelen past goed in een gemeentelijk beleid gericht op het verminderen van de uitstoot van CO₂. Autodelen houdt in dat er door meerder burgers aanspraak wordt gemaakt op een aantal auto's die in eigendom zijn van een particulier bedrijf zoals bijvoorbeeld een garage. Dit kan op afroep, het zogenaamde 'call a car'-systeem, maar het kan ook door

middel van een pasjessysteem waarmee toegang tot de auto kan worden verkregen. Het voordeel voor de burger is het niet hoeven opdraaien voor wegenbelasting en periodiek onderhoud van de auto. Het voordeel voor het klimaat schuilt erin dat burgers op deze manier selectiever in hun autogebruik zijn, er wordt met andere woorden minder makkelijk voor elke klein ritje naar de auto gegrepen.

De gemeente kan bij het stimuleren van Autodelen drie verschillende rollen op zich nemen.: regisseur (initiatiefnemer), speler (initiatief ligt bij exploitant) en facilitator. De gemeenten die in de interviews naar deze rol zijn gevraagd, blijken alle vier een faciliterende rol te spelen. Het initiatief om autodelen in gang te zetten komt vaak niet van de gemeente maar via de Stichting Gedeeld Autogebruik bij de aanbieder vandaan. De gemeente beperkt zich dan tot het beschikbaar stellen van parkeerplaatsen.

Bij geen van de gemeenten zit er een duidelijk beleid achter het stimuleren van autodelen. Ook ontbreekt soms het zicht op het succes van het autodelen, behoudens natuurlijk het zicht op het gebruik van de beschikbaar gestelde parkeerplaats. In die situatie is het voeren van beleid voor Autodelen een lastige zaak.

Juist daar waar de parkeerdruk hoog is en het daarom relatief lastig en duur kan zijn een eigen auto te hebben, blijkt autodelen een succes. In deze situatie geldt echter voor de gemeenten ook dat parkeerplaatsen schaars zijn. Ook uit de interviews kwam dit enkele malen naar voren.

Wanneer er een nieuw autodeel-initiatief in de gemeente werd gelanceerd, werd daar door alle gemeenten wel publicitair aandacht aan besteed. Toch zouden, wanneer Autodelen een onderdeel vormt van een strategie om de CO₂-uitstoot te verminderen, de geïnterviewde gemeenten op dit terrein nog een meer actieve rol kunnen spelen. De gemeente Alkmaar is van plan een meldpunt op te zetten waarin ideeën en suggesties met betrekking tot autodelen kunnen worden neergelegd. Een dergelijk initiatief zou kunnen leiden tot meer betrokkenheid van de gemeente bij het Autodelen op haar grondgebied.

4.3 Transferia

Transferia zijn in dit onderzoek opgevat als overstappunten van auto naar openbaar vervoer of andersom. Transferia passen in een ketenberichte benadering van mobiliteit. De Park & Ride plaatsen bij stations zijn ook voorbeelden van transferia. Voor de gemeente Utrecht blijkt het lonend om aparte transferia aan de rand van de stad te bouwen waar de automobilist op het openbaar vervoer kan overstappen. Daarentegen blijkt dit voor Wageningen weer niet rendabel. Daar wordt aangegeven dat het bestaande station Ede-Wageningen al voldoende overstapgelegenheid biedt. Dordrecht is bezig om speciale parkeerplaatsen aan de rand van de stad aan te leggen, alwaar op de bus kan worden overgestapt.

Uit deze praktijkvoorbeelden blijkt dat de haalbaarheid van verschillende soorten transferia voor elke gemeente verschillend zal zijn. Toch zijn er voor het succesvol bestaan van transferia een aantal voorwaarden uit de interviews naar voren gekomen die voor meer gemeenten van toepassing zijn. De verbinding met goed openbaar vervoer dat de reiziger snel naar het dichtbijgelegen stadscentrum brengt, is een van de belangrijkste. Dit zou moeten worden ondersteund door een publiciteitscampagne. Hiernaast is voldoende schaalgrootte belangrijk, anders voldoen vaak bestaande P&R gelegenheden bij treinstations of gaat men met de fiets naar het station.

4.4 Stadsdistributie

Stadsdistributie kan een zinvol onderdeel van lokaal klimaatbeleid zijn wanneer een gemeente gekenmerkt wordt door een dicht stadscentrum. Wanneer een dergelijk centrum er niet is, zoals in de gemeente Wageningen, dan is de noodzaak voor het efficiënt overladen van goederen op schone voertuigen niet aanwezig, vrachtwagens kunnen dan sneller direct de winkels bevoorraden.

Wanneer dit centrum er wel is, dan kan stadsdistributie een belangrijk onderdeel zijn van een verkeerscirculatieplan voor de binnenstad. De gemeente kan de bevoorrading tot een bepaalde hoogte beïnvloeden, waarbij het vaststellen van venstertijden in bijvoorbeeld de avonduren het sterkst bepalende instrument is. Wanneer vervoerders dan buiten de venstertijden de gemeente willen bevoorraden, dan kunnen eisen worden gesteld aan de aard van het voertuig, bijvoorbeeld dat deze elektrisch aangedreven dient te zijn (Gemeente Alkmaar, 2000).

Dergelijke eisen worden door geen van de gemeenten uit de interviews gesteld. Als reden hiervoor komt naar voren dat willen dergelijke eisen haalbaar zijn, de gemeente met geld over de brug dient te komen. Wel wordt er in verschillende gemeenten nagedacht over hoe de transportsnelheid en kleinschaligheid kunnen worden behouden terwijl er efficiënter wordt vervoerd. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat dit concrete zaken heeft opgeleverd.

Overleg tussen de verschillende belanghebbenden kan plaatsvinden in een vervoersplatform of een bereikbaarheidsoverleg waar bewoners, bedrijven en eigenarenverenigingen, vervoerders, kamer van koophandel en gemeente bij elkaar kunnen komen. De gemeente Alkmaar heeft aan een dergelijk overleg een adviserende status gegeven.

De gemeente Wageningen kent een kleinere schaal dan Alkmaar en daar overlegt een bedrijfscontactgroep dan ook voornamelijk over aantal en plaats van laad- en losplaatsen. Wageningen kent ook supermarkten aan de rand van de stad, waarvoor het overladen van vracht geen efficiënte optie is.

4.5 Parkeerbeleid

Om autoverkeer in de binnenstad te beïnvloeden, kunnen grote gemeenten of gemeenten met een dichtbebouwd centrum, tot een systeem van betaald parkeren overgaan. Dit systeem bestaat meestal uit een combinatie van betaald parkeren en parkeervergunningen voor bedrijven en bewoners. Alle over het taakveld geïnterviewde gemeenten kennen een systeem van betaald parkeren. Het wordt gezien als een instrument waarmee overlast door te veel auto's in de binnenstad wordt bestreden. Dit 'hogere' doel van een verbetering van de leefbaarheid maakt dat bijvoorbeeld Dordrecht het er voor over heeft geld toe te leggen op het systeem. Vaak gebeurt het bestrijden van de overlast door de auto's naar de rand van de binnenstad te dwingen, waar er grootschalige parkeergelegenheid wordt aangeboden. Wanneer daar een goede overstap wordt aangeboden naar openbaar vervoer, dan heet dat een transferium. Hieraan is in Paragraaf 4.3 aandacht besteed. Een gemeente kan niet alleen met de parkeerprijs voor bezoekers de hoeveelheid auto's in de stad beïnvloeden, een andere sturingsmogelijkheid zijn de parkeervergunningen.

4.6 Autovrije, -arme en -luwe wijken.

Een gemeente kan met de ruimtelijke inrichting van een wijk het gebruik van de auto beïnvloeden. In een autoluwe wijk kan het autoverkeer door het verblijfsgebied rijden, maar dit is alleen mogelijk via een onlogische route. Een autoarm verblijfsgebied biedt voor autoverkeer geen mogelijkheid om van de ene naar de andere kant door het centrum te rijden. Een autovrije wijk is zo ingericht dat regulier autoverkeer in het geheel niet door het centrum van de wijk kan rij-

den. Aan de rand van de wijk zijn geconcentreerde parkeergelegenheden bereikbaar (Diepens en Okkema, 2000). Bij deze optie zijn er twee uitgangssituaties: het autovrij maken het winkelgebied van de binnenstad en het autovrij, autoarm of autoluw maken van woonwijken. De laatste situatie kan weer onderverdeeld worden in nieuwe wijken en bestaande wijken.

Het autovrij, arm of luw maken van woonwijken stuit vaak op een aantal moeilijkheden waardoor de realisatie in de praktijk moeizaam verloopt. Wanneer delen van de binnenstad autovrij worden gemaakt, dan is daar in de onderzochte gemeenten over het algemeen voldoende draagvlak voor, zowel bij bewoners, winkeliers en bestuurders. Voor het realiseren in bestaande woongebieden gaat dit vaak niet op. In Dordrecht ontstond in omringende gebieden van een autovrije wijk veel overlast van parkerende autobezitters die woonachtig waren in het autovrije gebied. Hierdoor werd het plan uiteindelijk niet voortgezet.

Wanneer er een nieuw gebied wordt ingericht dan kan de gemeente de autoluwe wijk via het bestemmingsplan vastleggen. Gezien de extra investeringen in goede fietsroutes en openbaar vervoer die, wanneer een auto-arme wijk een succes wil zijn, met de invoering gepaard gaan, kan de gemeente de bouwkavels iets duurder maken. In de interviews werd voldoende schaalgrootte van de wijk ook als belangrijke voorwaarde aangegeven.

Bepalend bij autovrije, arme of luwe woonwijken is het gedrag van mensen gerelateerd aan de hoge economische groei. Het hebben van een auto voor de deur is voor veel mensen een belangrijke verworvenheid. Het is voor de gemeente praktisch onmogelijk om de wens tot het nemen van een tweede (laat staan een eerste) auto af te remmen door goed openbaar vervoer en fietsroutes aan te leggen. Wanneer er in de autoluwe wijk voor de tweede auto onvoldoende plek is dan ondervinden omliggende gebieden hiervan parkeeroverlast. Daarmee daalt het draagvlak voor auto-arme wijken sterk. Door al deze belemmeringen is het politiek niet aantrekkelijk om zich voor deze optie in te spannen.

Dit draagvlak kan wel in enige mate worden beïnvloed door als gemeente helder naar de betrokkenen te communiceren waarom zij over is gegaan tot invoering van een dergelijke maatregel. De gemeente Alkmaar gaf aan dat veel instanties en burgers geen enkel idee hadden van het totale pakket van verkeersmaatregelen en de redenen daar achter. Na het houden van een aantal 'dagen van het verkeer', waarbij de afdeling Verkeer een soort open huis gaf, was onder de bezoekers het begrip voor dit soort maatregelen sterk toegenomen (Gemeente Alkmaar, 2000).

4.7 Een tweetal instrumenten: de VPL en VMK

De Vervoersprestatie op Locatie (VPL) wordt door de Novem ontwikkeld om het energieverbruik in verkeer en vervoer te beperken door middel van een daarop uitgekende ruimtelijke structuur en de daarmee samenhangende ontsluiting en inrichting van woongebieden. De VPL is een typisch instrument voor het lokale niveau (Diepens en Okkema, 2000). Verschillende aspecten van dit taakveld, zoals autoluwe wijken en fietsvoorzieningen, kunnen in dit instrument worden gewaardeerd op hun energetische consequenties. De VPL heeft dan ook een bepaalde waarde, dat de energetische verkeersprestatie van een lokale ruimtelijke structuur uitdrukt. Dit maakt het geschikt om ambities mee vast te leggen.

Er is een aantal proeven met de VPL gerealiseerd. Op het moment van schrijven zijn er geen resultaten uit de evaluaties bekend. De geluiden die via de interviews zijn opgevangen zijn niet zonder meer positief. De situatie kan zich voordoen dat in het gebied waar de Verkeersprestatie is ingevoerd de uitstoot daalt, terwijl de uitstoot in de omliggende gebieden door de omrijkmeters kan stijgen. Ook zouden de kosten niet goed in overeenstemming zijn met de winst die het instrument zou moeten opleveren.

Er zijn ook positieve geluiden, het gezamenlijk uitgangspunt voor Ruimtelijke Ordening en Verkeer zou de samenwerking tussen de respectievelijke afdelingen positief beïnvloeden. Dit voordeel geldt vooral voor gemeenten die de afdeling Verkeer niet bij de afdeling Ruimtelijke Ordening hebben ondergebracht. Ook is het in theorie natuurlijk zo dat wanneer de VPL in een voldoende groot gebied wordt gehanteerd, de omrijeffecten zullen verminderen en de energiebesparende effecten sterker zichtbaar worden. Dit maakt de VPL een potentieel goed instrument waarmee integraal lokaal klimaatbeleid kan worden ondersteund.

De Verkeersmilieukaart is een instrument dat zijn waarde al langere tijd heeft bewezen. Met de kaart kan door het berekenen van de omrijkilometers die door verkeersmaatregelen worden gemaakt, de uitstoot van CO₂ worden berekend. Dit instrument leent zich prima om lokaal klimaatbeleid te ondersteunen, ook omdat vanuit de interviews diverse malen naar voren kwam dat het gebruik van de VMK een goede samenwerking tussen de afdelingen Milieu en Verkeer ondersteunt.

4.8 Vervoersmanagement

Met de verruimde reikwijdte van Wet Milieubeheer (1993) kunnen in de milieuvergunning voorschriften worden opgenomen over verkeer en vervoer. Met bedrijven kunnen afspraken over vervoersmanagement worden gemaakt. Probleem is dat de jurisprudentie schaars is, voor velerlei uitleg vatbaar, en weinig stimulerend. Sommige vergunningverleners nemen daarom alleen maar hinderbeperkende voorschriften (i.v.m. geluidsoverlast, stank, ruimtebeslag en verkeersveiligheid) op in de vergunning. De Milieudienst Amsterdam vereist van bedrijven met meer dan 100 werknemers, meer dan 500 bezoekers per dag of meer dan 2 miljoen transportkilometers per jaar wel dat zij met vervoersmanagement aan de slag gaan (Stichting Natuur en Milieu, 1999) Uit diverse onderzoeken komt een actieve opstelling van de gemeente als een succesfactor naar voren (NEA, Personenvervoer).

4.9 Conclusies

Het belang van CO₂-emissiereductie staat in het taakveld Verkeer en Vervoer niet voorop. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In geen van de geïnterviewde gemeenten is CO₂ een punt dat expliciet als doelstelling in het verkeersbeleid is meegenomen. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen.

5. MILIEU

In het speelveld zijn een aantal mogelijkheden voor broeikasgasreductie binnen het taakveld milieu geschetst: milieuvergunningen, duurzame bedrijventerreinen en gescheiden afvalinzameling. In dit hoofdstuk wordt de bruikbaarheid van die mogelijkheden aan de praktijk getoetst.

5.1 Milieuvergunningen

In 1993 is de reikwijdte van de Wet Milieubeheer verruimd. Sindsdien kunnen in de milieuvergunning voorschriften worden opgenomen over energie- en grondstoffenverbruik, verkeer en vervoer en afvalpreventie. Via de milieuvergunning kan zo op verschillende terreinen invloed op de CO₂-uitstoot worden uitgeoefend.

Afvalpreventie via de milieuvergunning is geen nieuw fenomeen, er is al jaren met succes ervaring mee opgedaan. Energiebesparing is na een aarzelende start op weg een serieuze zaak te worden in de milieuvergunning. Er wordt veel van verwacht, de gemeente Amsterdam verwacht, na controle van alle relevante bedrijven, een jaarlijkse energiebesparing te realiseren die overeenkomt met een verminderde uitstoot van 10.000 ton CO₂.

Toch blijkt uit de literatuur dat een paar jaar na de invoering van de verruimde reikwijdte overheden nog maar mondjesmaat gebruik maken van de mogelijkheden. Infomil (het informatiecentrum milieuvergunningen) concludeert in haar rapportage, waaraan 294 gemeenten hebben meegewerkt, dat de aandacht van de gemeente voor energie in de milieuvergunning goed is. De gemeenten maken echter nog veel gebruik van tamelijk vrijblijvende voorschriften. Het ontbreken van technische kennis, met name over de stand der techniek en wat nog als redelijk aan te merken is, alsmede een gebrek aan capaciteit, worden door gemeenten uit de inventarisatie van Infomil als belangrijkste reden naar voren gehaald (Infomil, 2000).

Ondanks dat de wettelijke randvoorwaarden niet altijd even helder zijn, blijkt uit de interviews dat de kennis binnen de gemeentelijke organisatie omtrent de mogelijkheden die de verruimde reikwijdte biedt, meestal wel aanwezig is. Dit staat dus in tegenstelling tot de conclusies van het Infomil rapport. Hierbij werd de opmerking geplaatst dat dit vooral opgaat voor grote gemeenten.

Waar in grote gemeenten wel veel behoefte aan is, is een helder intern beleidskader waarbinnen de beslissingen kunnen worden genomen. Het wordt door verschillende gemeenten belangrijk gevonden om de kennis en ervaring die met het omgaan met de verruimde reikwijdte is ontstaan, helder in de gemeentelijke organisatie te verankeren. Op beleidsmatig niveau is soms een interne beleidsnota opgesteld om een helder kader te scheppen over wat wel en wat niet via de vergunning kan worden bereikt (Gemeente Delft, 2000).

Het benutten van de verschillende mogelijkheden die de reikwijdte biedt, vereist een goede communicatie tussen ambtenaren. De manier waarop zij samenwerken is erg belangrijk. Ook vanuit de interviews kwam diverse keren naar voren dat er een omslag in de manier van werken van ambtenaren noodzakelijk is (Gemeente Groningen, 2000, Milieudienst Zuid-Holland Zuid 2000). Op organisatorisch niveau kan het nuttig zijn iemand vrij te maken die zich bezig houdt met de communicatie tussen ambtenaren (Gemeente Groningen, 2000).

Gemeenten onderscheiden vaak verschillende doelgroepen bij de vergunningverlening. De communicatie richting de grote bedrijven verloopt over het algemeen goed. Hierbij is het belangrijk om de boodschap die de milieuambtenaar uitdraagt, positief over te brengen. Dit past in

de veranderende rol van de milieubtenaar, van klassiek toezichthouder naar de rol van adviseur (Milieudienst Zuid-Holland Zuid, 2000).

Soms is de vergunningverlening en/of handhaving uitbesteed aan een (regionale) milieudienst. Het is dan belangrijk om een goed inzicht te verkrijgen in de prestaties en mogelijkheden van deze dienst. Wanneer dit zicht ontbreekt, blijkt het voor een gemeente lastig om beleidsdoelstellingen naar de praktijk te vertalen. Speerpunten in gemeentelijk beleid leiden dan niet tot specialisatie binnen de dienst (Gemeente Dordrecht, 2000).

5.2 Duurzame Bedrijventerreinen

In 1997 verscheen de nota Milieu en Economie van de Rijksoverheid. Hierin worden zogenaamde 'boegbeelden' geschetst, voorbeelden van situaties waarbij economie en milieu met wederzijds voordeel geïntegreerd kunnen worden. Een zo'n boegbeeld was 'duurzame bedrijventerreinen'. Op een duurzaam bedrijventerrein werken bedrijven en/of overheden samen om economisch voordeel samen te laten gaan met een geringere belasting voor het milieu.

Bij het opzetten van duurzame bedrijventerreinen, zijn voldoende mankracht en kennis voor de gemeentelijke organisatie nodig om dit vaak nieuwe fenomeen succesvol van de grond te laten komen. Het helder vastleggen van de verantwoordelijkheid voor het onderwerp energie en milieu bij één persoon, kan hierbij de noodzakelijke ondersteuning bieden. Wanneer deze helderheid ontbreekt, blijkt het lastig om de vertaalslag van idee naar project, contracten en vergunningen op het juiste moment te maken (Gemeente Dordrecht).

Om de verschillende partijen die bij de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein betrokken zijn, bij elkaar te brengen, is in de gemeente Delft een projectgroep opgericht. Op deze manier worden vooraf de wensen van bijvoorbeeld de gemeente in kwestie, omliggende gemeenten en de provincie, helder vastgelegd. Ook kunnen er via deze weg meer financiële middelen worden gegenereerd waardoor de politieke ambities van gemeenten kunnen worden ondersteund.

Vergunningverleners komen bij de bedrijven thuis en kunnen adviseren om naar een duurzaam bedrijventerrein te verhuizen. Zij kunnen wijzen op de op het terrein aanwezige voorzieningen om tot een duurzaam bedrijventerrein te komen, om bedrijven zo te informeren en te stimuleren.

Wanneer gemeenten geen mogelijkheden meer hebben tot uitbreiding van bedrijventerreinen dan zal de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen plaats moeten hebben binnen de kaders van bestaande terreinen. Bij vertrek van een bedrijf kunnen eisen aan de nieuwkomer worden gesteld. Zo kan langzaam een transformatieproces in gang worden gezet.

Een stolpvergunning is een mogelijkheid waar in de vakbladen de laatste maanden aandacht aan is geschonken. Dit concept behelst het afgeven van een vergunning voor het totale terrein en vereist van de bedrijven een behoorlijke toewijding om stoffen en processen op zo'n manier uit te wisselen dat er onder de gezamenlijke norm wordt gebleven. Een stolpvergunning is voorsnog nog theorie en laat zich waarschijnlijk lastig naar de praktijk vertalen. Geen van de geïnterviewde gemeenten schatte de kansen dat een stolpvergunning in de nabije toekomst haalbaar zou zijn hoog in. Een stolpvergunning is afhankelijk van de wil van de betrokken bedrijven en van de mogelijkheid om energie als stolp in te zetten. Ook zal het concept gemakkelijker kunnen worden uitgewerkt wanneer er binnen de gemeente grote bedrijven aanwezig zijn. Voorsnog is het uitwerken van het boegbeeld 'duurzame bedrijventerreinen' nog in de eerste fase en zal een stolpvergunning in de nabije toekomst er niet komen.

5.3 Gescheiden Afval

Sinds 1994 zijn gemeenten verplicht om gft-afval gescheiden in te zamelen. Deze datum komt voort uit het Actieprogramma GFT uit 1991, waarin ook een bijdrage aan de CO₂-reductie door vergisting van het gft-afval wordt verwacht. Op 1 januari 1995 was dit actieprogramma afgelopen en werd geconcludeerd dat de belangrijkste doelstellingen zijn gehaald. In 2000 blijkt dit echter voor het inzamelen van Groente- Fruit- en Tuinafval (GFT-afval) niet het geval te zijn. In Nederland loopt de hoeveelheid ingezameld gescheiden afval terug. De landelijke doelstellingen worden vaak op gemeentelijk niveau niet gehaald.

Er is behoorlijk veel discussie over nut en noodzaak van het ophalen van gescheiden afval. De gemeente Groningen is helemaal gestopt met het inzamelen van gescheiden afval. Zij scheiden het afval in een fabriek en vergassen door middel van pyrolyse de biomassa en winnen er zo energie uit. Daarmee heeft Groningen gekozen voor een eigen aanpak, dwars tegen het rijksbeleid in.

De landelijke tendens van een verslappende aandacht voor het milieu bij de burger werd in enkele interviews naar voren gehaald als verklaring voor het teruglopen van de hoeveelheid gescheiden afval. Deze teruglopende aandacht vertaalt zich ook in de teruglopende samenwerking met lokale milieugroepen. Wanneer een gemeente geen Lokale Agenda 21 heeft ingevoerd, dan kan deze samenwerking snel in het slop raken. Het wijkgericht werken van gemeenten kan dit verlies gedeeltelijk opvangen.

In de interviews werd daarom verschillende keren gesuggereerd dat het overgaan naar een gebiedsgerichte benadering een oplossing voor de teruglopende kilo's opgehaald GFT-afval dichterbij kan brengen. Doelstellingen die per gebied ook afhankelijk zijn van de hoeveelheid voorzieningen, zullen waarschijnlijk realistischer zijn dan overgenomen landelijke doelstellingen. Om een goed afvalbeleid te kunnen voeren is inzicht in wat er maximaal gescheiden opgehaald kan worden, als ook in de hoeveelheid restafval, een belangrijke vereiste. De gemeente heeft hier lang niet altijd inzicht in (Gemeente Dordrecht, 2000).

Een goede voorlichting wordt genoemd als belangrijke ondersteuning van het beleid. Het verduidelijken van de regels, het helder uiteenzetten van de beschikbare voorzieningen en ook de eindbestemming van het afval moet helder worden overgebracht. Hierdoor denken sommige gemeenten het draagvlak te vergroten. Een middel om gescheiden inzameling concreter te maken is het plaatsten van een vergistinginstallatie in de wijk. De afvalkalender voor de hele gemeente wordt niet door iedereen even goed gelezen. Het per wijk communiceren biedt ook de gelegenheid om dit in de 'taal van de wijk' te doen, als er bijvoorbeeld een hoog percentage allochtonen is (Gemeente Dordrecht, 2000).

Meer dan zestig gemeenten hebben differentiatie aangebracht in hun afvaltarieven (de zgn. Diftar gemeenten). Burgers die veel afval aanbieden moeten daarvoor meer betalen dan burgers die minder aanbieden. Dit vereist een geautomatiseerd weeg- of container-identificeringssysteem en een boordcomputer op de wagen, via welke de gegevens in de gemeentelijk administratie worden gewerkt. Geen van de gemeenten in de interviews had een dergelijk systeem.

5.4 Conclusies

Binnen het taakveld Milieu wordt een paar jaar na de invoering van de verruimde reikwijdte nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden. Oorzaken liggen in het feit dat de wettelijke randvoorwaarden voor energie-eisen in de milieuvergunningen niet altijd even helder zijn en een nieuwe werkwijze vereisen. Wat betreft het opzetten van duurzame bedrijventerreinen blijkt het lastig om de vertaalslag van idee naar project, contracten en vergunningen op het juiste moment te maken. De hoeveelheid ingezameld gescheiden afval loopt terug, over het nut bestaat discussie en de aandacht voor het milieu bij de burger verslapt. Binnen gemeenten worden meer voorlichting en een gebiedsgerichte benadering als oplossingen gezien.

6. GEMEENTELIJKE BEHEERSTAKEN

In het speelveld zijn een aantal mogelijkheden voor broeikasgasreductie binnen het taakveld gemeentelijke beheerstaken geschetst: openbare verlichting en verkeersregelinstallaties, DuBo in eigen gebouwen, vervoersmanagement in eigen organisatie, en aankoopbeleid. Deze worden op hun bruikbaarheid getoetst.

Uit onderzoek naar de uitvoering van de VOGM-regeling (zie Paragraaf 8.2.3) blijkt dat de uitvoering van de taak Gemeentelijke Interne Milieuzorg (GIM) sterk achterblijft bij andere milieutaken van gemeenten (Hannessen, 1999). Slechts 31% van de gemeenten heeft tijdig het gewenste niveau van de uitvoering bereikt, de helft zou volgens het onderzoek de tweede helft van 1998 nodig hebben om alsnog aan de verplichtingen te voldoen terwijl 17% er niet in zal slagen om binnen redelijke tijd het adequate niveau te halen. Een deel van deze terugloop ten opzichte van het jaar daarvoor kan worden verklaard uit het feit dat gemeenten er niet in alle gevallen goed van op de hoogte waren dat ook bij de gemeentelijke instellingen met een lage milieubelasting (scholen e.d.) een milieuzorgsysteem dient te zijn ingevoerd. Gemeenten kunnen de personele inzet voor deze taak makkelijk verminderen om die in geval van hoge werkdruk elders voor andere taken te benutten. Bij de uitvoering van andere taken blijkt dat een stuk moeilijker. De oorzaak van de relatief slechte uitvoering van de taak GIM moet hoofdzakelijk worden gezocht in het beperkte draagvlak hiervoor, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Daarnaast is als gevolg van gemeentelijke herindelingen veel onzekerheid ontstaan over de nieuwe vestiging van gemeentelijke bedrijven en instellingen en over het gebruik van gemeentelijke gebouwen, wat vervolgens weer tot vertraging in besluitvorming en uitvoering heeft geleid.

6.1 Openbare verlichting en Verkeersregelinstallaties

Het energieverbruik van de openbare verlichting kost de Nederlandse gemeenten jaarlijks meer dan honderdvijftig miljoen gulden. Een groot deel van hiervoor verantwoordelijke armaturen en verlichting staan binnen de gemeentegrenzen. Het belang van kwalitatief hoogwaardige openbare verlichting is de laatste decennia flink toegenomen. Naast traditionele doelstellingen als verkeersveiligheid en sociale veiligheid wordt openbare verlichting steeds vaker ingezet om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren (city marketing).

Verschillende gemeenten zijn al enige jaren bezig met energiezuinige armaturen. Soms moesten er uitbreidingen aan het net worden gedaan omdat er woningen werden bijgebouwd. Dit heeft dan ook weer consequenties voor energiegebruik. In Arnhem kon de vervanging van de armaturen en de jaarlijks terugkerende bezuiniging op de openbare verlichting kostenneutraal worden uitgevoerd dankzij de energiebesparing. Daarnaast zijn de meeste gemeenten planmatig bezig met het energiezuinig maken van hun openbare verlichting. Hiertoe wordt er vaak geëxperimenteerd met schakelbare straatverlichting, regelbare dimverlichting of aanwezigheidsmelders (Gemeente Arnhem, 2000). In een enkel geval levert een grootschalige aanpak nog een extra korting op waardoor het budget kan worden opgerekt. Omdat energiekosten het sleutelwoord is, zijn verbeteringen makkelijker te kwantificeren. Een kanttekening daarbij is dat energiezuinigheid vaak haaks op veiligheid staat. Monogramatisch licht is veel zuiniger maar wordt door weggebruikers niet als veilig ervaren. Daardoor geldt minder zuinig witlicht toch als een harde randvoorwaarde bij het scannen naar mogelijkheden om zoveel mogelijk energiezuinige verlichting te gebruiken. Bij het dimmen van licht geldt dat de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld voor eventuele ongevallen indien de verlichting onder de 'NSVV'-norm zit. Groepsvervanging is ook een energetisch verantwoorde optie omdat een TL-balk in zijn laatste levensfase veel energie gebruikt om dezelfde hoeveelheid licht te geven. Er is voldoende aanbod van technische opties voor energiebesparing (Gemeente Wageningen, 2000).

Verschillende gemeenten onderzoeken momenteel of ze in de exploitatiesfeer nog winsten kunnen halen door voor een andere energieleverancier te kiezen. De inzet hiervan is een gewenste lagere prijs voor de stroom, maar ook bekijken sommigen de mogelijkheid om groene stroom te gaan afnemen. Niet alle gemeenten zijn ervan op de hoogte dat er in de elektriciteitswet uitzonderingen zijn gemaakt voor openbare nutstaken waaronder ook openbare verlichting valt. Op grond van artikel 1 lid 2 van de elektriciteitswet kunnen gemeenten die het openbare verlichtingsnetwerk in eigen beheer hebben en aan de aldaar gestelde voorwaarden voldoen, gelijkgesteld worden aan grootverbruikers (Gemeente Delft, 2000).

De gemeente Delft heeft voor de VRI's (Verkeersregelinstallaties) geen lampen op 220 volt maar trafo-installaties waardoor lampen op lagere spanning kunnen branden. Bij het gebruik van laagspanningslampen kan er op gelijkstroom worden overgegaan waardoor er minder verliezen bij het transport ontstaan en de verlichting energiezuiniger bediend kan worden. Het uitschakelen van lampen gaat voor de gemeente Delft te ver omdat het om de verkeersveiligheid gaat. In Wageningen blijven na 21.00 uur slechts op vier kruispunten de VRI's aan staan en gaat de rest uit in het kader van energiebesparing. Het draagvlak wordt hiervoor mede gecreëerd door de afdeling Financiën (Gemeente Wageningen, 2000).

Uit de experimenten van de gemeente Arnhem met vijf lichtmasten op zonne-energie blijkt dat dit een inefficiënte investering is. De kosten van een dergelijke lichtmast bedragen 120.000 gulden terwijl een gewone lichtmast inclusief leidingen 3000 gulden kost.

Met name het gebruik van Light Emitting Diodes (LED's) met als doel energie te besparen is toegenomen nu technologische ontwikkelingen de lichtopbrengst ervan hebben vergroot en er tevens voordelen zijn die niet gerelateerd zijn aan het energiegebruik. De initiële investeringskosten van de aanschaf van LED's zijn relatief snel terugverdiend. Momenteel ligt de terugverdiëntijd rond de anderhalf jaar. De beheersdienst van de gemeente Alkmaar is vooral enthousiast over aanzienlijk lager uitvallende onderhoudskosten en energiebesparing. Energiebesparing is vooral een kostenaspect in een totaalplaatje, de beheersdienst heeft geen CO₂-reductiedoelstellingen op zijn agenda staan. CO₂ lift mee met de nieuwe technologische ontwikkelingen die de LED's een stuk aantrekkelijker hebben gemaakt. Een zijdelings effect is dat LED's 10 jaar meegaan terwijl gloeilampen elk jaar standaard worden vervangen. Dat betekent dat er tevens minder onderhoudsauto's van de beheersdienst op de weg zitten.

De toenemende populariteit van de LED kan door de volgende factoren worden verklaard:

- aanschafkosten zijn omlaag gegaan (ze kunnen in de bestaande armaturen worden ingeschroefd),
- minder onderhoudskosten (80% lagere storingsgevoeligheid en een gegarandeerde levensduur van 15 jaar),
- LED's kennen een hogere lichtopbrengst en verbruiken 70% minder elektriciteit ten opzichte van gloeilampen,
- LED's vergroten de verkeersveiligheid omdat het zogenaamde fantoomeffect verdwijnt. En ze zijn beter geschikt om te knippen.

LED's voldoen nog niet aan alle specificaties van Rijkswaterstaat voor verlichting langs de weg. Dit komt omdat het een nieuwe technologie is. Hiertoe hoeven de LED's niet worden aangepast maar de regelgeving (Stromen, 14 april 2000).

De gemeente Delft gaf aan wel het energiezuinige potentieel van LED-verlichting te erkennen maar dat dit op het moment nog een te grote investering was. Bij vervanging worden LED-verlichting wel toegepast met name op ontoegankelijke plaatsen (Gemeente Delft, 2000). De gemeente Arnhem zal waarschijnlijk op korte termijn de vermogensreductie als gevolg van het toepassen van LED-verlichting in kaart brengen. De provincie is in dezelfde gemeente al wel aan het experimenteren met LED-verlichting hetgeen met belangstelling wordt gevolgd (Gemeente Arnhem, 2000). In Wageningen is het voorstel op LED-verlichting over te stappen afge-

keurd omdat de beveiliging in de regelkast niet zou kunnen aangeven wanneer er sprake is van een onveilige situatie. Er wordt namelijk nog steeds stroom doorgegeven wanneer er een te geringe percentage functioneert. Wanneer er automaten moeten bijkomen of worden vervangen dan komen er zeker automaten met LED-verlichting. Er zijn echter weinig nieuwe situaties en rotondes zijn veiliger, sneller en efficiënter dan VRI's (Gemeente Wageningen, 2000). Uit een andere bron blijkt dat LED's zo weinig energie gebruiken dat het apparaat dat via de stroomtoevoer controleert of een VRI nog werkt niet kan vaststellen of ze nog branden. De oplossing is dat LED's dat zelf aan kunnen geven (Stromen, 14 april 200).

6.2 DuBo gemeentelijke gebouwen

Voorheen zagen scholen niets terug van eventueel bespaarde energiekosten. Openbare scholen in Veendam mogen echter de helft van hun bespaarde energiekosten in eigen zak steken. De andere helft gaat naar de gemeente. Met deze regeling spoort de gemeente openbare scholen aan op hun energierekening te letten.

Om particulieren en bedrijven te stimuleren om over te stappen op duurzame energie worden op Wageningse scholen door de gemeente Wageningen in samenwerking met Nuon zonnepanelen geplaatst. Voor elke drie nieuwe huishoudens wordt een zonnepaneel van een vierkante meter geplaatst op een basisschool met als doel bedrijven en particulieren te stimuleren om over te stappen op duurzame energie (website Novem, september 2000).

Nieuwe gemeentehuizen worden vaak uitgerust met energiebesparende en milieuvriendelijke toepassingen. Hierdoor worden energiebesparende maatregelen vanzelfsprekender. Bij dergelijke voorbeelden wordt vaak aangegeven dat een milieubewuste bouwwijze van gemeentehuizen de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente symboliseert (website Novem, september 2000).

In Delft zijn twee jaar geleden alle gemeentelijke gebouwen gescand door het energiebedrijf. Hieruit is een lijstje gerold met wat voor maatregelen er genomen kunnen worden. Bij de implementatie van deze maatregelen houdt de gemeente rekening met de vervanging zodat er een deel reeds gebeurt en een ander deel nog op de agenda staat. Bij de nieuwbouw van eigen gebouwen probeert de gemeente Delft een voorbeeldfunctie te vervullen op het gebied van duurzaamheid (Gemeente Delft, 2000).

6.3 Vervoersmanagement in eigen organisatie

Oorspronkelijk is vervoersmanagement ontwikkeld als een instrument om het hoofd te kunnen bieden aan toenemende mobiliteit. Het vermijdbare autogebruik draagt echter tevens bij aan de terugdringing van de totale uitstoot van broeikasgassen. Vervoersmanagement betekent het promoten van carpoolen, fietsen en openbaar vervoer. In dit taakveld zal de focus liggen op de ervaringen die gemeenten hebben met vervoersmanagement in hun eigen organisatie. Het kan dan gaan om het eigen wagenpark van een gemeente, het gemeentelijk openbaar vervoer of dienstreizen en woon-werkverkeer van de eigen organisatie

Vaak hebben gemeenten geen structureel plan gemaakt voor de gemeentelijke vloot. Er is wel een grote bereidheid om te experimenteren, bijvoorbeeld met alternatieve brandstoffen. Deze experimenten verlopen niet allemaal even succesvol, er zijn veel technische problemen. Gemeenten willen hier meer mee doen maar het wachten is vaak op een beter aanbod van technische opties (Gemeente Delft, 2000). Aansluitend op het autoluw maken van de binnenstad wordt er in sommige gemeente parkeergelegenheid uit het centrum van de stad verwijderd en komt er aan de rand van de stad weer bij. Voor het vervoer van deze parkeerplaatsen aan de rand van de stad naar het centrum zal een op elektriciteit aangedreven pendelbusje dienst gaan doen (Gemeente Delft, 2000).

In de gemeente Arnhem is het Trolley-netwerk in het kader van schoonheid in stand gehouden. Stimulering van het openbaar vervoer staat of valt bij een goed openbaar vervoerssysteem. Daarom is de gemeente Arnhem het openbaar vervoer aan het optimaliseren onder andere door het aanleggen van meer vrije busbanen en vrijliggende tussenroutes waarbij er ook geen auto-verkeer over de weg rijdt (Arnhem, 2000).

De gemeente Dordrecht heeft geëxperimenteerd met een ‘drie-bussensysteem’, een netwerk van snelle expressebussen, fijnmazige servicebussen en frequente citybusjes, dat uniek is in Nederland. Dit ambitieuze plan voor het openbaar vervoer van de gemeente Dordrecht liep uit op een mislukking. Er werd niet voldaan aan een aantal randvoorwaarden:

- Er was onvoldoende draagvlak voor een autoluwe binnenstad.
- Er was geen streng parkeerbeleid die de openbare vervoersoptie aantrekkelijker had gemaakt.
- Er was niet voorzien in parkeergelegenheid aan de rand van de binnenstad.

Het was economisch gezien een zeer kostbare optie die bij mislukking een hoge kostenpost zou veroorzaken en tot overmaat van ramp daalde het aantal passagiers onvoorzien waardoor de opbrengsten van het openbaar vervoersproject tegenvielen (Binnenlands Bestuur, 16-4-1999).

De succesfactoren van het vervoersplan van het Ministerie in Den Haag bieden een aantal aanknopingspunten voor een vervoersplan voor de gemeentelijke organisatie. Als de Raad van Bestuur de noodzakelijke financiële middelen ter beschikking stelt ontstaat er bij het hoger management sneller draagvlak. Daarbij is een grote rol weggelegd voor de motivatie en gedrevenheid van de vervoerscoördinatoren om een gedragsverandering bij de werknemers te bewerkstelligen. Met zogenaamde pull- of honingmaatregelen valt veel te bereiken. Als de ambities erg hoog liggen zullen deze maatregelen moeten worden ondersteund door push- of azijnmaatregelen zoals het voeren van een stringenter parkeerbeleid of het verlagen of afschaffen van de reiskosten vergoeding. Tevens wordt het succes van een actie bepaald door de volgorde waarin acties worden geïntroduceerd. Zo moet de introductie van de fiets en het openbaar vervoer gelijk of in omgekeerde volgorde verlopen omdat het anders moeilijk is om de werknemers nog voor de fiets te interesseren. Voorts zal het introduceren van een OV-kaart voor in de winter het vervoersplan in zijn geheel aantrekkelijker maken. De groep die het meest open staat om te participeren aan maatregelen genomen in het kader van vervoersmanagement zijn nieuwe werknemers. Tenslotte speelt ook de communicatie naar de medewerkers een cruciale rol.

In Arnhem is net een autokilometerreductieplan aangenomen omdat het stadhuis wordt gerenoveerd. Het tijdelijke nieuwe gebouw beschikte niet over voldoende parkeergelegenheid dus was het nodig om iets aan vervoersmanagement te gaan doen. Dit plan is nu ook ingevoerd voor de diensten die geen parkeerprobleem hebben. Het levert positieve resultaten op en de medewerkers zijn positief, er zijn zelfs een aantal mensen die een fiets- of openbaar vervoersadvies willen hebben. De kosten van deze maatregelen zijn laag en er wordt een voorbeeld gesteld (Gemeente Arnhem, 2000).

De gemeente Wageningen probeert op verschillende manieren vorm te geven aan vervoersmanagement binnen de eigen organisatie. Er is bijvoorbeeld een carpoolsite op intranet. Daarnaast worden werknemers aangemoedigd om op de fiets naar het werk te komen, bijvoorbeeld door betaald parkeren in te stellen en het gebruik van de eigen auto voor dienstreizen niet te vergoeden. Dienstreizen moeten dus per dienstfiets of openbaar vervoer. Een van de drijfveren hiervoor is dat P&O wilde bezuinigen op de kilometervergoeding (Gemeente Wageningen, 2000).

6.4 Gemeentelijk inkoopbeleid

Uit onderzoek blijkt dat overheden zich maar beperkt in hun inkoopbeleid laten leiden door milieuovertuigingen. In de praktijk blijft het duurzaam en milieuvriendelijk inkoopgedrag meestal beperkt tot de keuze van het papier voor de kopieermachine. In niet veel meer dan 20% van de gemeenten wordt het milieuaspect in het inkoopbeleid meegenomen (Binnenlands Bestuur, 2000).

Dit beeld komt ook uit de interviews naar voren. In de gemeente Delft speelt energiezuinigheid op dit moment nog geen rol bij de gemeentelijke inkopen. Bij een inkoopservicebureau dat een paar jaar geleden is opgezet is bij een reorganisatie wegens het gebrek aan tijd de bemensing verdwenen. De opstelling van duurzaamheidseisen die aan de inkoop kunnen worden gesteld is nog in de ontwikkelingsfase (Gemeente Delft, 2000).

Wel staat de inkoop van energie sterk in de belangstelling. In de gemeente Arnhem is een aantal jaren geprobeerd om iets met energiebesparing te doen in de gemeente. Dit is mislukt omdat men het energieverbruik niet wilde registreren. Nu is daarvoor een nieuwe impuls omdat de gemeente Arnhem mogelijk zou kunnen verdienen op haar energierekening. Daarvoor moet de gemeente in kaart brengen wat het energieverbruik is en hoe het gebruiksprofiel eruit ziet. Mogelijk moeten er dan verschillende contracten worden afgesloten. De centrale gedachte achter het inkoopbeleid is dat de gemeente Arnhem alles centraal wil inkopen. Energie wordt wellicht in de loop van het volgend jaar aanbesteedt. Als een gemeente echter te weinig verbruikt dan zal het nog twee jaar moeten wachten met aanbesteden (art. 1 lid 2 sub b van de Elektriciteitswet). Kleinere gemeenten hebben vaak het openbaar verlichtingsnetwerk uitbesteedt aan het energiebedrijf (Gemeente Arnhem, 2000).

6.5 Conclusies

Binnen het taakveld gemeentelijke beheerstaken is vooral veel aandacht voor energiezuinige openbare verlichting en VRI's omdat daarmee kosten kunnen worden bespaard. DuBo in eigen gebouwen staat vanwege de voorbeeldfunctie ook sterk in de belangstelling.

DEEL 2: TRENDS

7. LIBERALISERING VAN DE ENERGIEMARKT

7.1 Inleiding

In 1996 is een Europese richtlijn (1996, 96/92/EG) uitgevaardigd die de energiemarkt in alle lidstaten van de Europese Unie moet liberaliseren. Liberalisering is de invoering van concurrentieprikkels in een sector (Ministerie van EZ, 2000). De achterliggende gedachte van deze liberalisering is dat in een geliberaliseerde energiemarkt het energieaanbod en de energievraag beter worden afgestemd en dat de efficiëntie van energie opwekking wordt vergroot. De liberaliseringstrend in de energiemarkt heeft gevolgen voor het (lokale) klimaatbeleid. De introductie van concurrentie in de energiemarkt betekent veranderingen in de rol van de lokale overheid en biedt zowel nieuwe kansen als beperkingen voor het lokale klimaatbeleid.

In Paragraaf 7.2 beantwoorden we de vraag wat er in het algemeen en specifiek voor de gemeenten verandert in de energiemarkt. In Paragraaf 7.3 gaan we in op de vraag hoe een geliberaliseerde energiemarkt zowel de algemene mogelijkheden voor klimaatbeleid als specifieke mogelijkheden van het gemeentelijk klimaatbeleid beïnvloedt. In deze paragraaf beantwoorden we eerst de vraag wat liberalisering van de energiemarkt inhoudt.

Een liberale energiemarkt betekent dat de centrale overheid de voorwaarden voor energievoorziening en transport bepaalt, maar dat de productie en levering van energie aan de marktwerking wordt overgelaten. Bij de voorwaarden moet worden gedacht aan de voorzieningszekerheid, de redelijkheid van voorwaarden voor aansluiting op het netwerk, de transporttarieven en tarieven van gebonden klanten. Ook heeft de overheid via de Elektriciteitswet mogelijkheden om in te grijpen bijvoorbeeld door de opdracht te geven de kwaliteit of capaciteit van netten te verbeteren en de mogelijkheid om extra voorwaarden te stellen ten aanzien van het milieu. Controlerende en sturende instanties zijn de Dienst toezicht en uitvoering Elektriciteitswet (Dte) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma).

Met de liberalisering van de energiemarkt is in Nederland in 1998 een begin gemaakt. Vanaf 1999 mogen bedrijven die meer dan 2 MW elektriciteit afnemen hun eigen elektriciteitsleverancier kiezen. In 2002 zijn kleinere afnemers (minder dan 2 MW afname, doorlaatwaarde meer dan 3*80 ampère) en uiterlijk in 2007 de kleinverbruiker, waaronder de huishoudens, vrij hun energieleverancier te kiezen. Voor de liberalisering van de gasmarkt gelden soortgelijke tijdsplanden.

Doordat de liberalisering van de energiemarkt in de omliggende Europese landen sneller wordt doorgevoerd dan in Nederland, heeft het ministerie van Economische zaken voorgesteld te overwegen om ook de liberalisering in Nederland te versnellen. Om zowel de belangen van de verbruiker als de energiebedrijven te beschermen zou de energiemarkt (zowel gas als elektriciteit) voor de kleinere verbruikers in 2002 (mogelijk 2001) en voor alle verbruikers in 2004 (mogelijk 2003) moeten worden geliberaliseerd.

7.2 Veranderingen in de energiemarkt

De liberalisering betekent een aantal veranderingen in de energiemarkt die relevant zijn voor het gemeentelijke klimaatbeleid. Veranderingen zijn er in de marktactoren, de rol van deze marktactoren, hun onderlinge relatie en de energieprijzen.

Ten aanzien van de marktactoren geldt in de eerste plaats dat er meerdere aanbieders van energie komen. Naast energiebedrijven kunnen ook andere bedrijven zoals bijvoorbeeld retailbedrij-

ven, energie verkopen. Een andere nieuwe actor in de markt zijn inkooporganisaties van energie. In een liberale energiemarkt is een grotere schaal van inkoop aantrekkelijker omdat daarmee een lagere energieprijzen kan worden bedongen. Bijvoorbeeld in Zweden en Engeland kopen werknemersorganisaties energie in voor hun leden. In Nederland zijn diverse organisaties, waaronder woningcoöperaties, zich aan het oriënteren op een gezamenlijke inkoop van energie. Een andere groep spelers op de nieuwe markt zijn adviesbureaus die middelgrote verbruikers adviseren bij de inkoop c.q. zich richten op het creëren van inkooporganisaties.

Zowel de rol van de energiebedrijven als de centrale overheid verandert drastisch. In een geliberaliseerde energiemarkt moeten energiebedrijven marktgericht gaan werken, dit betekent dat er geen sprake meer is van een afgebakende leveringsgebied waaraan men gebonden is en dat men moet concurreren met andere bedrijven. De wens om energiebedrijven meer bedrijfsmatig te laten werken heeft ook consequenties voor maatschappelijke taken die energiebedrijven nu nog uitoefenen. Die maatschappelijke taken betreffen het stimuleren van energiebesparing en de toepassing van duurzame energie. De SER (2000) stelt dat de strategische visies die de marktpartijen ontwikkelen, afhankelijk van de mate van concurrentie niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming zullen zijn met de maatschappelijk gewenste strategie.

Er zijn ook belangrijke veranderingen in de rol van de centrale overheid. De centrale overheid krijgt randvoorwaardenstellende en toezichhoudende taken. Volgens het Energierapport (Ministerie van EZ 1999) treedt de overheid terug als speler op de energiemarkt. In plaats daarvan gaat ze zich toeleggen op de rol van regisseur. Er zijn echter nog vele mogelijkheden voor de centrale overheid om het algemeen belang te behartigen en te corrigeren voor marktimperfecties. Er blijft een systeem van energiebelasting (REB), fiscale faciliteiten en subsidies (REB-vrijstelling en doorsluiting, VAMIL, EIA, enz.), een systeem van verhandelbare groencertificaten en vrijwillige afspraken (convenanten, meerjarenafspraken) die geïntensiveerd kunnen worden (SER, 2000). Een rol van de (lokale) overheid die duidelijk gaat veranderen is die aandeelhouder in een energiedistributiebedrijf zonder winstoogmerk naar aandeelhouder in een concurrerend werkend bedrijf.

Verder zijn er veranderingen in de relaties tussen de overheid en de energiebedrijven. Doordat de energiebedrijven in concurrentie moeten werken zal hun houding ten opzichte van de overheid verzakelijken. Intensieve samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en energiebedrijven op het gebied van energiebesparing komen sterk onder druk door de bedrijfsmatige en marktgerichte wijze van werking van het energiebedrijf (zie hierna).

In 1991 zijn tussen alle energiebedrijven en de centrale overheid afspraken gemaakt over beleid om CO₂-emissie te reduceren in de vorm van een Milieu Actie Plan. Dit kon zowel worden bereikt door middel van energiebesparing als door een grotere inzet van duurzame energie. Aan het eind van 2000 zal het zogenaamde Milieu Actie Plan (MAP) van de energiebedrijven aflopen. In het kader van dit plan werden zogenaamde MAP-gelden via een extra heffing op de energierekening gegenereerd. Deze gelden werden door de energiebedrijven onder meer gestoken in energiebesparingsprojecten met de overheid. Deze afspraken zullen veranderen in een liberale energiemarkt. EnergieNed (1999), het overkoepelend orgaan van energiebedrijven, heeft aangegeven dat energiebedrijven alles zullen doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om CO₂-emissies te reduceren, maar dat deze reductie op een rendabele wijze zal moeten worden gerealiseerd.

Tenslotte is er een verandering in de energieprijzen. Het Ministerie van economische Zaken (1999) verwacht dat de liberalisering van de energiemarkt zal leiden tot een daling van de energieprijzen. Deze verwachting is gebaseerd op ervaringen in andere landen zoals Engeland, Zweden en Duitsland. De verwachting voor de Nederlandse markt is dat vooral grote energiegebruikers zullen profiteren van prijsverlaging en dat kleinverbruikers niet of nauwelijks zullen profiteren. In de energieprijzen zijn de negatieve externe effecten niet verdisconteerd en zijn daarmee dus vanuit een maatschappelijk oogpunt te laag (SER, 2000). Sinds 1996 kennen we in Nederland

de regulerende energiebelasting (REB), een energieheffing op de energiedragers gas en elektriciteit. De REB opbrengsten worden gebruikt voor de financiële stimulering (fiscaal, subsidies) van energiebesparende maatregelen bij de verbruiker. De REB zal in 2001 wederom worden verhoogd. Ook de Europese Unie is bezig met een richtlijn voor Belasting op Energieproducten. Het is onduidelijk of en hoe snel deze kan worden ingevoerd. Bij een dalende energiemarktprijs kan het Ministerie van economische Zaken de REB verder verhogen. De REB betekent een substantiële verhoging van de kale energieprijs en vormt daarmee een compensatie voor de mogelijke negatieve effecten van een energieprijzverlaging (zie hierna).

7.3 Een geliberaliseerde energiemarkt en het gemeentelijk klimaatbeleid

7.3.1 De algemene invloed van liberalisering op energiebesparing

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe een geliberaliseerde energiemarkt de mogelijkheden tot een gemeentelijk klimaatbeleid zal beïnvloeden. Er zijn zowel algemene gevolgen voor het klimaatbeleid als specifieke gevolgen voor gemeentelijke klimaatopties.

Een belangrijk nadeel van de geliberaliseerde energiemarkt is het uitgangspunt dat het zal moeten leiden tot lagere prijzen. De REB kan dit weliswaar compenseren maar het is de vraag of dit volledig gebeurt. Energieprijzen vormen voor de afnemers een belangrijke prikkel tot energiebesparing (Ministerie van VROM, 1999). Deze prijzen zijn al relatief laag in Nederland en de prikkel tot energiebesparing zal alleen maar verder afnemen door goedkopere energie. Bovendien wordt de terugverdientijd voor energiebesparende maatregelen langer, wat een rem vormt op dergelijke maatregelen. Verder geldt dat als consumenten minder gaan vragen om milieuvriendelijke producten als zonnepanelen, kleinschalige warmte-krachtkoppeling en groene stroom de markt hiervoor instort. Juist in een geliberaliseerde energiemarkt verliezen energiebedrijven dan wellicht hun interesse in het aanbieden en promoten van dergelijke producten.

Daarnaast hebben lage energieprijzen een negatieve invloed op het duurzaam opwekken van energie. Voor het duurzaam opwekken van energie is de prijs ten opzichte van fossiele brandstoffen van groot belang. Ook investeringen in warmtekrachtkoppeling zullen bij lage energieprijzen relatief minder snel worden toegepast (Slingerland, 1999). Warmtekrachtkoppeling is evenwel ook vrijgesteld van de REB, waardoor het nadelige effect enigszins wordt getemperd. Ook over het gas dat voor de stadsverwarming wordt gebruikt hoeft geen REB te worden betaald.

De SER (2000) wijst erop dat duurzame energie niet alleen nog relatief duur is maar dat duurzame energietechnologieën nog niet helemaal zijn uitontwikkeld. Een gevaar van liberalisering is kostenbesparing op de korte termijn en minder aandacht innovatief onderzoek voor de lange termijn.

Behalve door de daling van de prijzen wordt ook het Nederlandse systeem van stimulering van energiebesparing via de energiebedrijven bedreigd. Via de afspraken tussen de centrale overheid en de energiebedrijven hadden deze laatste een duidelijke rol gekregen in de energiebesparing. Omdat deze afspraken behelzen dat de vermindering van CO₂-emissies zowel konden worden bereikt door energiebesparing als door de verhoogde inzet van duurzame energie hadden energiebedrijven een belang bij energiebesparing bij consumenten. Doordat de energiebedrijven hun geografisch gebonden afzetmarkt verliezen wordt het uitvoeren van maatregelen gericht op consumenten moeilijker. Zo betaalt het energiebedrijf nu bijvoorbeeld de energiepremie aan de consument terug via de energierekening. Voorwaarde is dus dat de aanvrager van de premie ook energie betreft van het desbetreffende energiebedrijf. Problemen ontstaan straks als alternatieve energieleveranciers, zoals supermarktketens, dit niet kunnen voor hun energieverbruikers. De prikkel tot besparende apparatuur verdwijnt dan voor een deel van de consumenten. Alternatieve wegen voor compensatie moeten dan ontwikkeld worden, zoals teruggave via de belasting.

Een tweede voordeel van de liberalisering van de energiemarkt zou een efficiënte energieopwekking zijn. Het is maar de vraag of deze 'efficiënte' energieopwekking positief is vanuit een milieu en klimaat oogpunt. Op zich mag men verwachten dat energieproducenten in een geliberaliseerde energiemarkt belang hebben bij een zo goedkoop mogelijke energieopwekking. Dit hoeft echter geen fossiele brandstoffen en CO₂-uitstoot te besparen. De energie kan ook afkomstig zijn uit de slechtste energiecentrales van Europa qua brandstof (bruinkool) en efficiëntie. Hierbij ligt ook een relatie met het grootschalig inkopen. Een Nederlandse grootverbruiker als de Nederlandse Spoorwegen koopt ongeveer 50% van haar energie uit het buitenland (Volkskrant, 1-2-1999). Deze energie is deels geproduceerd in bruinkoolcentrales en deels in kernenergiecentrales.

Op dit moment spelen de energiebedrijven een belangrijke rol bij de voorlichting over energiebesparing in samenwerking met ministeries en gemeenten. De verwachting is dat in een geliberaliseerde energiemarkt de energiebedrijven alleen nog bedrijfsgerichte communicatie gaan verzorgen. De voorbeelden van deze bedrijfsgerichte communicatie zijn nu al zichtbaar in de sport. Als de energiebedrijven de voorlichting over energiebesparing niet meer verzorgen, gaat daarmee een efficiënte toegang tot verbruikers verloren.

Veel gevolgen van de liberalisering van de energiemarkt hangen af van de precieze invulling van de randvoorwaarden die aan de markt worden gesteld en de aanvullende maatregelen die worden genomen. Komt er bijvoorbeeld een Europese richtlijn voor Belasting op Energieproducten en in hoeverre wordt de REB verhoogd. Andere randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld het stellen van verplichte quota aan duurzame energie.

7.3.2 Liberalisering van de energiemarkt en lokale klimaatopties

Behalve algemene gevolgen voor het klimaatbeleid heeft een geliberaliseerde energiemarkt specifieke gevolgen voor de mogelijkheden voor gemeentelijk klimaatbeleid en de benutting van lokale klimaatopties.

Strategisch gemeentelijk aandeelhouderschap energiebedrijven en privatisering

Op dit moment zijn nog veel gemeenten aandeelhouder van energiebedrijven. Dit aandeelhouderschap geeft de gemeente de mogelijkheid het energiebedrijf te wijzen op haar maatschappelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van energiebesparing. Dit strategisch aandeelhouderschap wordt om twee redenen bedreigd. In de eerste plaats komen gemeenten in de positie dat ze meer moeten gaan denken vanuit de rentabiliteit van het energiebedrijf. Niet rendabele energiebesparende producten en opwekkingsmethoden zijn niet langer mogelijk. De prijs drijft het energiebedrijf anders letterlijk uit de markt. Daarnaast moeten gemeenten een keuze gaan maken tussen de hoogte van het te verkrijgen dividend, inkomsten waarmee de gemeente willekeurige maatschappelijke taken kan vervullen en hun maatschappelijk belang energiebesparing. In de tweede plaats zullen door fusies en schaalvergroting energiebedrijven steeds groter worden waardoor de relatieve zeggenschap van de gemeenten afneemt. Door de dynamiek van de energiemarkt zal de invloed van de opvattingen van de aandeelhouders verder afnemen. Tientallen noordelijke gemeenten die samen voor slechts negen procent eigenaar zijn van Essent zijn bezig met een vereniging van aandeelhouders om hun kleine positie nog zo sterk mogelijk te maken (BB, 17-12-1999).

Door veel actoren in de energiemarkt wordt verwacht dat steeds meer gemeenten hun aandelen in de energiebedrijven zullen verkopen. Gemeenten zullen daar een geschikt moment voor uitkiezen, een moment waarop zij een goede prijs voor de aandelen kunnen krijgen. Privatisering moet niet worden verward met liberalisering. Onder privatisering wordt de afstoting van het eigendom door de overheid verstaan; het juridische eigendom van een onderneming komt in private handen (Ministerie van EZ, 2000).

Uit een recente enquête van Deloitte&Touche bleek dat lokale overheden sterk twijfelen over de vraag of privatisering van hun bedrijf wel goed is. 47 Procent van de aandeelhouders is voor liberalisering en privatisering en 43 procent is tegen. Dan is er ook nog de vraag naar de wensen van de lokale overheden als aandeelhouder, streeft men bijvoorbeeld naar marktconform rendement of naar een strategisch aandeelhouderschap vanuit redenen van maatschappelijk belang.

Verzakelijke relatie tussen gemeente en energiebedrijf

Hiervoor is al gewezen op de algemene verandering in de relatie tussen overheid en energiebedrijf. Doordat de energiebedrijven in concurrentie moeten werken zal hun houding ten opzichte van de overheid verzakelijken. Specifiek voor gemeenten betekent dit dat intensieve samenwerkingsverbanden die gemeenten hebben opgebouwd met hun 'eigen' energiebedrijf sterk onder druk komen te staan. Gemeenten maakten gebruik van de expertise en (communicatie-)middelen van deze energiebedrijven. De verzakelijke relatie zal gevolgen hebben voor de effectiviteit en efficiëntie van het gemeentelijke energiebesparingsbeleid. Verder zijn er ook gevolgen voor het gezamenlijk uitvoeren van energiebesparingsprojecten (zie hierna).

Energie in de milieuvergunning

Een belangrijk instrument voor gemeenten zijn energiebepalingen in de milieuvergunningen en AMvB's op basis van de Wet Milieubeheer. De aard en omvang van de energiebesparende voorschriften in de vergunningen is afhankelijk van de terugverdientijd van maatregelen van vijf jaar (Circulaire VROM/EZ, 1999). Als door de liberalisering de energieprijzen daalt kunnen bepaalde maatregelen niet langer meer worden voorgeschreven.

Gemeentelijke energieinkoop

In verschillende regio's wordt overwogen door gemeenten om gezamenlijk energie in te kopen (BB, 9-3-2000). Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en de regio's Utrecht en Twente werken aan een mogelijke inkoopcombinatie. Er zijn wel een aantal wettelijke haken en ogen aan de mogelijkheden van de inkooporganisaties. Er ontstaat een schaalvoordeel voor de kleinere gemeenten in de inkoopcombinatie zodat een lagere prijs bedongen kan worden bij de energieleverancier. Het is de vraag of het een inkoopcombinatie toegestaan gaat worden om boven de drempel van grootverbruiker uit te komen. Bovendien staat de wet nog niet toe dat elektriciteit voor de eigen kantoren op de vrije markt wordt ingekocht. De inkoopcombinaties moeten zich voorlopig richten op energie voor verkeerslichten, straatverlichting en installaties in de openbare ruimte.

Winst kan niet alleen worden geboekt door als gemeenten samen te werken maar ook door binnen de gemeenten de energierekeningen te bundelen. Nu rekenen diensten en afdelingen vaak afzonderlijk af. Deze aandacht voor de gemeentelijke inkoop is niet alleen positief voor de gemeentelijke begroting. Er zijn ook een aantal voordelen vanuit het perspectief van het klimaatbeleid. In de eerste plaats krijgt een gemeente beter zicht op de uitgaven aan energie. De gemeente kan hierdoor vervolgens beter sturen op energiebesparing bij afzonderlijke diensten maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van een gewenst percentage groene energie. In de tweede plaats wordt de bewustwording binnen de gemeentelijke organisatie van energieverbruik groter. En in de derde plaats kan dit betere beeld van de eigen energie-uitgaven een rol spelen in de voorbeeldfunctie van gemeenten naar de doelgroepen toe.

De gemeente als opwekker en aanbieder van duurzame energie

De nieuwe energiemarkt biedt gemeenten ook de mogelijkheid als opwekker en aanbieder van duurzame energie te gaan fungeren. De gemeente Pekela in de provincie Groningen wil haar eigen inwoners elektriciteit via windmolens gaan aanbieden. Er wordt gedacht aan twee windmolensparken. De gemeente onderzoekt de mogelijkheden om het bestemmingsplan te wijzigen en bekijkt de financiële haalbaarheid van het plan. Het is een particulier initiatief van landbouwers uit de omgeving die bij het college van B&W een aanvraag hadden ingediend voor de bouw van tien windturbines (ANP, 11-04-00).

Afweging bij de aanleg van energie- infrastructuur

De concurrentie in de elektriciteits- en gasvoorziening heeft gevolgen voor de ontwikkeling van een energie-infrastructuur op nieuwbouwlocatie, bijvoorbeeld Vinex locaties. In het verleden speelden de traditionele energiedistributiebedrijven een belangrijke rol bij de beslissingen omtrent een milieuvriendelijke energievoorziening (Arentsen et.al, 1999). Zij namen vaak het initiatief, ontwikkelden verschillende opties of fungeerden als klankbord bij het beoordelen van verschillende mogelijkheden. Als nutsbedrijven zonder winstoogmerk konden zij dit in het verleden tamelijk onafhankelijk en onbevooroordeeld doen. Voor de commercieel werkende energiebedrijven in een geliberaliseerde energiemarkt geldt dat zij deze rol als onpartijdig adviseur of initiatiefnemer bij nieuwbouwlocaties niet meer op dezelfde wijze kunnen vervullen gegeven hun commerciële belangen bij de energievoorziening. Dit betekent dat de rol van de gemeente zwaarder wordt (Arentsen et al, 1998) of dat ze op zoek moet naar nieuwe adviseurs. De verzwaring van de rol van de gemeente zit er vooral in dat de gemeente meer een trekker wordt van het beleid en meer zelf initiatief zal moeten nemen.

De sturende rol die gemeenten krijgen in nieuwbouwlocaties komt in de toekomst vooral tot uiting als gemeenten via een verplichte energievisie moeten gaan bepalen hoe de energievoorziening eruit moet gaan zien op de locatie en welk ambitieniveau daarbij moet worden gerealiseerd. De maatschappelijke taak van de gemeente is dat de energievoorziening betrouwbaar, duurzaam en doelmatig is. De EPN en EPL methodieken kunnen gebruikt worden om te bepalen hoeveel primaire energie op de nieuwbouwlocatie kan en mag worden gebruikt. Ruimte moet worden overgelaten voor de inpassing van toekomstige nieuwe technologieën.

Eerste ervaringen met het aanbesteden van de aanleg van energievoorzieningen hebben al geleid tot een voorstel voor wetswijziging (Ministerie van EZ, 2000). De Elektriciteitswet 1998 gaat uit van een exclusieve taakuitvoering van netbeheerstaken door de regionale netbeheerders, waardoor een openbare procedure voor de aanleg van een net op problemen kan stuiten. De voorgenomen Algemene Maatregel van Bestuur houdt in dat de energie-infrastructuur in een openbare procedure mag worden aanbesteed (EZ, 2000b). De AMvB geldt ook voor de energie-infrastructuur op (nieuwe) bedrijventerreinen. De gemeente kan trachten bij de aanbesteding een energievoorziening te realiseren die efficiënter en duurzamer is dan een conventionele energievoorziening. In het recente verleden gebeurde dit ook al bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden door afspraken tussen gemeente en energiebedrijf die werden vastgelegd in convenanten. Dit was een duidelijk overlegmodel. In de liberale energiemarkt is er sprake van concurrentie tussen energiebedrijven. Het besluitvormingsmodel verandert hiermee van een overleg naar een tendermodel (Scheepers, 1998). In een tendermodel stelt de gemeente criteria waaraan een energievoorziening moet voldoen en marktpartijen, waaronder energiebedrijven, worden uitgenodigd om voorstellen te doen. Uit deze voorstellen moet de gemeente een keuze maken. Vervolgens kan dan met de aanbieder van het geselecteerde voorstel een overeenkomst worden gesloten over de uitvoering van het voorstel.

Financiering en steun lokale energiebesparingsprojecten

Hiervoor is al gewezen op het bestaan van de zogenaamde MAP-gelden. Via een extra heffing op de energierekening werd door de energiebedrijven geld gegenereerd voor energiebesparende projecten. Energiebedrijven voerden deze projecten vervolgens vaak uit in samenwerking met provincies en gemeenten. Deze MAP-gelden gaan verdwijnen in een geliberaliseerde energiemarkt. Het is de vraag wat er nu met de financiële stromen gaat gebeuren en of er nieuwe mogelijkheden komen voor lokale fondsvorming in overleg met de energiebedrijven. Daarbij genereren energiebedrijven op eigen initiatief gelden voor duurzame energie of energiebesparing. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de provincie Brabant en het energiebedrijf Essent.

De gemeente Delft is met behulp van Europese subsidies bezig met het oprichten van een energie-agentschap. Het energie-agentschap is een stichting met woningbouwcorporaties, het energiebedrijf, de TU Delft, Kamer van Koophandel, Windenergievereniging en de Woonkoepel (vereniging van huurders) en de gemeente Schipluiden (buurgemeente). Via een energiefonds

zijn middelen beschikbaar om een aantal innovatieve energieprojecten van de grond te krijgen. De gelden komen voor een deel van de gelden van de verkoop van het elektriciteitsproductiebedrijf EZH. Voor de komende tien jaar is een bedrag van ongeveer vijf miljoen gulden beschikbaar (Gemeente Delft, 2000). Voor gemeenten is niet alleen het verlies van geldelijke steun van belang maar is minstens zo belangrijk het verlies aan kennis en expertise die werd ingebracht door de energiebedrijven.

Invloed op inkoop energie bij doelgroepen

Het ontstaan van gezamenlijke lokale inkooporganisaties, zoals bijvoorbeeld woningcoöperaties of bedrijven op een bedrijventerrein, bieden gemeenten aanknopingspunten voor het maken van afspraken over het niveau van energieverbruik of de soort energie die wordt ingekocht. Gemeenten kunnen partijen bij elkaar brengen en afspraken vastleggen in convenanten zoals nu soms gebeurt op het terrein van duurzaam bouwen. Deze constructies zijn alleen mogelijk bij lokale inkooporganisaties. Nationale inkooporganisaties kunnen wellicht een negatief effect hebben voor het klimaatbeleid. Zo overwegen tuinders een eigen inkooporganisatie. Dit maakt energie voor tuinders goedkoper en verlaagt de prikkel tot energiebesparing. Gemeenten zullen ook minder invloed hebben op een inkooporganisatie dan op een individuele tuinder.

Energiebesparingsvoorlichting en energiebesparende producten

Hierboven is aangegeven dat de energiebesparingsvoorlichting door de energiebedrijven in de knel kan komen. De energiebedrijven zelf verwachten dat aan energiebesparende producten zoals HR-ketels, zonnepanelen, groene stroom, ook in een liberale markt een behoefte zal bestaan (EnergieNed, 1999). Probleem is natuurlijk als deze producten, zoals bijvoorbeeld kleinschalige warmtekrachtkoppeling niet rendabel zijn voor verkoop door het energiebedrijf zelf. Een commercieel energiebedrijf zal anders omgaan met (commerciële) risico's en marktvraag. Met name ten aanzien van de energievoorlichting richting de burger lijkt er een duidelijke nieuwe rol weggelegd voor de gemeente.

8. ONTWIKKELINGEN IN MILIEUBELEID

8.1 Inleiding

In de rapportage over Onderzoeksfase 1 zijn we reeds ingegaan op de beleidsruimte van gemeenten vanuit een discussie over autonomie en medebewind (Menkveld et al, 2001). De positie van de gemeenten in het milieu- en klimaatbeleid is aan veranderingen onderhevig. Tot ver in de jaren tachtig concentreerde gemeenten zich op de (sectorale) milieuhygiënische taken. Al sinds het begin van de jaren tachtig wordt gewerkt aan een meer integrale aanpak van het milieubeleid. De veelheid van milieuproblemen heeft aangetoond dat milieubeleid niet alleen gaat om milieuhygiëne maar om vele andere gemeentelijke taakvelden.

Grofweg kent de ontwikkeling van het gemeentelijk milieubeleid in de afgelopen twintig jaar drie tendensen:

- een verbreding van de gemeentelijk milieutaken naar andere gemeentelijke taakvelden,
- een verschuiving van outputfinanciering naar eigen verantwoordelijkheid,
- decentralisatie van milieuverantwoordelijkheden.

Er zijn ook andere, algemene tendensen in het milieubeleid en in de maatschappij die het gemeentelijk milieubeleid hebben beïnvloed:

- binnen het milieubeleid is er een verschuiving naar zelfregulering door de doelgroepen van beleid (convenanten, doelgroepenbeleid, milieumanagementsystemen) met consequenties voor de klassieke reguleringstaken gemeenten,
- algemene trend tot decentralisatie,
- vernieuwing van de lokale democratie.

We bespreken in de volgende paragraaf de veranderende rol van gemeenten in het milieubeleid en de invloed daarvan op het gemeentelijk klimaatbeleid in historisch perspectief aan de hand van een viertal perioden; de Hinderwetperiode, de BUGM-periode, de VOGM-periode en de post VOGM-periode. In Paragraaf 8.3 zullen we een aantal mogelijke gevolgen veranderingen in het gemeentelijk milieubeleid voor de (on)mogelijkheden van gemeentelijk klimaatbeleid bespreken.

8.2 De ontwikkeling van het gemeentelijk milieu- en klimaatbeleid

8.2.1 De Hinderwetperiode

Van oorsprong is milieubeleid vooral lokaal beleid. Tot het begin van de jaren zeventig betrof het gemeentelijk milieubeleid vooral de uitvoering van de Hinderwet aangevuld met autonome gemeentelijke regelgeving, met name gericht op de volksgezondheid. Sinds de eerste ‘milieugolf’ begin jaren zeventig en de oprichting van een Ministerie voor milieu in 1971 is er niet alleen sprake van een nationaal milieubeleid maar ook van een grotere beïnvloeding van het gemeentelijk milieubeleid door het rijksbeleid:

- Er kwam een stroom van nieuwe milieuwetten en autonome gemeentelijke milieutaken werden medebewindstaken.
- Meer milieutaken en bevoegdheden kwamen bij provincies en waterschappen.
- Gemeentelijke milieutaken werden onderdeel van andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening en bouwen.

Eind jaren zeventig ontstond op basis van onderzoek grote ontevredenheid over de uitvoering van de Hinderwet door de gemeenten (Twiinstra, 1976, 1979). Uit onderzoek bleek dat veel inrichtingen geen of een ontoereikende vergunning hadden. Handhaving vond alleen plaats op basis van een 'piep'-systeem. Dit betekende dat bedrijven niet systematisch werden gecontroleerd maar alleen naar aanleiding van klachten van bijvoorbeeld omwonenden. Gemeentelijk milieubeleid had geen hoge prioriteit. Bekostiging vond plaats vanuit de algemene bijdragen uit het gemeentefonds.

De meeste Nederlandse gemeenten voeren al een gemeentelijk energiebeleid sinds de jaren zeventig. In de eerste periode draaide het vooral om de eigen gemeentelijke energiebesparing en de besparing van gemeentelijke gelden. Energiebesparing was een doel op zich zelf. Er was relatief weinig aandacht voor de rol van gemeente richting andere energiegebruikers zoals consument en bedrijfsleven.

8.2.2 De BUGM-periode

De eerste interventie van het rijk in het gemeentelijk milieubeleid was het subsidiëren van het opstellen van zogenaamde Hinderwetuitleeringsprogramma's (HUP's). De kosten van het opstellen van deze HUP's werd vergoed maar niet de apparaatskosten voor het inhalen van de achterstanden in vergunningverlening en handhaving. Het werken met de HUP's bracht een versnelling van het inlopen van de achterstanden bij vergunningverlening teweeg, maar de handavingsinspanningen namen nauwelijks toe (Ten Elshof, 1988).

Gemeenten zelf schreven de achterstanden toe aan geldgebrek, hun milieutaken namen steeds meer toe zonder dat het budget hiervoor dienovereenkomstig was uitgebreid. In 1986 liet het ministerie een onderzoek uitvoeren door het bureau Berenschot naar de financiële knelpunten bij de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid. Middels een bestuursaccord tussen VNG en ministerie van VROM werd tegemoet gekomen aan het financieringsprobleem. Om het structurele tekort op te heffen werd het Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid (BUGM) in het leven geroepen, dat in werking trad per 1 januari 1990.

Bedoeling was dat deze specifieke uitkering na afloop van de regeling in 1995 zou worden overgeheveld naar het gemeentefonds ter dekking van het door Berenschot geconstateerde structurele tekort. Met het BUGM werd primair een adequaat niveau van uitvoering nagestreefd van gemeentelijke taken die voortvloeien uit (toen nog) de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de gemeentelijke Lozingsverordening en Wet bodembescherming. Belangrijkste middel hiertoe was een toename van de personele capaciteit op gemeentelijk niveau.

Aanvankelijk moest dit adequaat niveau gerealiseerd zijn op 1 januari 1994, in de loop van 1990 werd dit echter verschoven naar 1 januari 1995. De regeling introduceerde twee interventies in het gemeentelijk milieubeleid. In de eerste plaats werd een zogenaamd adequaat niveau van uitvoering geïntroduceerd gebaseerd op kengetallen die normgetallen gaven voor en frequenties van te verrichten werkzaamheden zoals vergunningverlening, controle en klachtenbehandeling. In de tweede plaats werd subsidiëring gekoppeld aan een vereist minimaal draagvlak voor uitvoering gerelateerd aan het aantal (70.000) inwoners die vervolgens zou te zijn vertalen in personele capaciteit van voldoende omvang en voldoende inhoudelijk niveau.

Naast de BUGM-gelden ontvingen de gemeenten de zogenaamde NMP- en NMP-plus gelden bestemd voor het aandeel dat de gemeenten moeten leveren in de uitvoering van het Nationale MilieubeleidsPlan NMP(plus). Deze tweede regeling wordt doorgaans aangeduid als Financiering Uitvoering NMP (FUN).

Het eerste NMP, het NMP-plus en de eerste Nota Energiebesparing legden een duidelijke relatie met het milieubeleid en duurzame ontwikkeling door thema's als het broeikas-effect, zure regen en uitputting van grondstoffen. Om de uitvoering van het NMP door gemeenten te stimuleren

werd het NMP door de VNG samen met het ministerie van VROM vertaald in het gemeentelijk milieubeleid in het zogenaamde 'Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten' (1990). Dit plan geeft basistaken en facultatieve (niet-basis) taken die gemeenten ter hand kunnen of moeten nemen.

Basistaken op het gebied van energie in het eerste Kaderplan waren:

- invoering bedrijfsinterne milieuzorg bij gemeentelijke bedrijven,
- stimulering, programmering en ondersteuning bij de uitvoering van subsidieregelingen op het gebied van energiebesparing,
- opstellen Plan van aanpak energiebesparing,
- communicatie en het actief geven van voorlichting over energiebesparing.

In het Kaderplan werden nog een tiental andere niet-basistaken op het gebied van milieu en energie voorgesteld die nog steeds relevant zijn voor het lokale klimaatbeleid zoals maatregelen op het gebied van verkeer. De in het plan aangegeven maatregelen waren op hoofdlijnen beschreven in het Kaderplan en behoefden verdere uitwerking door individuele gemeenten.

8.2.3 VOGM

Reeds in het voorjaar 1992 werd een Adviescommissie evaluatie ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (de Commissie Ringeling) ingesteld die in oktober 1993 haar eindrapport presenteerde. In dit eindrapport werd geconstateerd dat enerzijds de BUGM heeft geleid tot een aanzienlijke intensivering van de BUGM-taken en een versterking van de gemeentelijke milieu-apparaat maar dat dit proces trager verliep dan gepland. De invloed van FUN op het gemeentelijk milieubeleid was nog weinig zichtbaar, met de kanttekening dat het nog te vroeg was voor een definitief oordeel. De commissie concludeerde op grond hiervan dat het nog te vroeg was om de BUGM- en FUN-gelden per 1 januari 1995 over te hevelen naar het gemeentefonds omdat de kans dan groot zou zijn dat de bereikte resultaten, met name de prille intergemeentelijke samenwerking, zouden wegspoelen. De commissie adviseerde dan ook om de bijdrageregelingen tot en met 1997 voort te zetten.

In lijn met dit advies werd de Vervolg-bijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid (VOGM) ingesteld. In de vervolgbijdrageregeling zijn de BUGM en de FUN geïntegreerd. De doelstellingen van de vervolgeregeling zijn ongewijzigd ten opzichte van BUGM en FUN. Dit betekende dat het dekken van de zogenaamde apparaatskosten (personeel en overheid) vanuit een specifiek uitkering is verlengd en de intergemeentelijke samenwerking verder werd gestimuleerd. Er is geen sprake van nieuwe doelstellingen en taken behalve de introductie van de facultatieve taak Lokale Agenda 21. Op een aantal punten zijn er echter wel aanpassingen:

- Er zijn extra stimulansen om de intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk vorm te geven.
- De controleerbaarheid van de regeling is verbeterd met name ten aanzien van een keuze uit de FUN-taken is geconcretiseerd wat de te bereiken resultaten zijn.
- De beleidsvrijheid is anderzijds vergroot doordat gemeenten voor een groot aantal taken zelf kunnen invullen hoe ze de uitvoering hiervan wensen in te vullen.

Bij de concretisering van de controleerbaarheid heeft het vaststellen van plannen, verordeningen of plannen van aanpak en het uitvoering geven daaraan het accent gekregen. Met andere woorden de zichtbare beleidsprestaties werden benadrukt en niet bijvoorbeeld hoeveelheden gescheiden of ingezameld afval of bespaarde energie.

De VOGM was niet alleen een vervolg op de beide bestaande regelingen maar bood gemeenten bovendien de mogelijkheid een aantal nieuwe keuzetaken te kiezen. Een van deze keuzetaken was Energiebesparingsbeleid (Ebb). Bijna tweederde van de gemeenten heeft voor deze Ebb-taak gekozen. Onderdeel van de Ebb-taak was voor veel gemeenten de zogenaamde GEA-

methodiek. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft deze zogenaamde Gestructureerde Energiebesparings Aanpak van de Novem gevolgd. De GEA-methodiek vormde een voorwaarde voor de subsidiëring van de opstelling van een energiebesparingsplan door de Novem. Voor een additionele impuls voor het gemeentelijk energiebesparingsbeleid zijn de Novem middelen door EZ ter beschikking gesteld voor een vervolg op de GEA-aanpak; het programma LOREEN (Lokale en Regionale Energiebesparing). Bij dit programma staat het ondersteunen van het wegemen van hindernissen in het gemeentelijk uitvoeringsproces centraal.

8.2.4 De post-VOGM periode

Ook tijdens het de VOGM werd reeds uitgebreid nagedacht over de post-VOGM periode. Hierbij werden de gemeenten op ruime schaal geconsulteerd. Kernwoorden in deze nieuwe periode zijn zelfverantwoordelijkheid en monitoring. In tegenstelling tot de voorgaande zeven jaren ligt prioritering van de uitvoering van milieutaken, met als randvoorwaarde de wettelijke taken, weer meer bij de gemeenten.

Het zogenaamde flankerende beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het gemeentelijk milieubeleid dat gedurende de gehele BUGM/FUN en VOGM-periode heeft bestaan, en eigenlijk ook daarvoor, zal worden voorgezet.

Sinds het aflopen van de VOGM-regeling per 1 januari 1998 zijn de geormerkte milieugelden uit de VOGM-periode overgegaan naar het Gemeentefonds. Dit betekent dat gemeenten nu zelf kunnen prioriteren welk deel van het gemeentefonds ze besteden aan milieutaken binnen de wettelijke taken.

Zoals we hiervoor hebben gezien is tot de jaren zestig milieubeleid vooral lokaal beleid. Bij de uitbouw van de milieuwetgeving in de jaren zeventig vond de milieunormstelling vooral plaats op nationaal niveau. Recentelijk is er sprake van een decentralisatietendens waarbij normstelling van nationaal niveau weer terug wordt gebracht tot een lokaal niveau (geur, geluid). De gedachte is dat door decentralisatie van milieu-verantwoordelijkheden hardnekkige uitvoeringsproblemen kunnen worden opgelost.

Voorbeelden hiervoor zijn het MIG (Modernisatie Instrumentarium Geluidhinder) en BEVER (Beleidsvernieuwing bodemsanering) en de zogenaamde Stad en Milieu-projecten. De gedachte van de zogenaamde Experimentenwet Stad & Milieu is dat de 25 experimenteergemeenten meer beleidsvrijheid krijgen bij het oplossen van spanningen tussen stedelijke ontwikkeling en milieunormen. Ze mogen afwijken van milieunormen en procedures als de totale leefkwaliteit in het gebied daarmee verbetert.

Eind jaren negentig is energiebesparing en klimaatbeleid opnieuw expliciet op de politieke agenda gekomen door de internationale afspraken over de reductie van broeikasgassen (met name Kyoto december 1997). De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (juni 1999) schetst de wijze waarop het Nederlandse kabinet de binnenlandse emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012 wil reduceren. Het Actieprogramma Energiebesparing (juli 1999) geeft het energiebesparingsbeleid voor de periode 1999-2002 weer.

In beide nota's wordt aangegeven dat de inspanning van gemeenten en provincies in belangrijke mate bepalen of de doelen van het klimaat- en energiebesparingsbeleid worden gerealiseerd. De uitwerking van de rol van de gemeenten wordt in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid geplaatst in het kader van het zogenaamde 'Bestuursakkoord Nieuwe Stijl' (BANS) met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO). Het onderwerp klimaatverandering is in het bestuursakkoord opgenomen. Nadere afspraken zijn in voorbereiding over de weerslag die het klimaat- en energiebesparingsbeleid heeft op de activiteiten van gemeenten.

De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid maakt een onderscheid in:

- wettelijke gemeentelijke taken,
- te faciliteren onderwerpen door het Rijk,
- onderwerpen voor gemeenten die een extra inspanning willen plegen.

Er worden extra middelen in het vooruitzicht gesteld en er zal een programma worden opgesteld om kennis bij gemeenten op een adequaat niveau te brengen. Bij de bespreking van de Uitvoeringsnota in de Tweede Kamer kwam de rol van de gemeente vooral in beeld bij het realiseren van duurzame energie door het toestaan van windmolens op hun grondgebied.

8.3 De invloed van veranderingen in het gemeentelijk milieubeleid

In deze paragraaf zullen we een aantal mogelijke gevolgen van de veranderingen in het gemeentelijk milieubeleid voor de mogelijkheden tot het voeren van een gemeentelijk klimaatbeleid bespreken.

Veranderende wijze van werken

Zowel de BUGM als de VOGM trachten te interveniëren in de gemeentelijke uitvoering van milieubeleid. De interventiemiddelen van de BUGM en VOGM waren een financiële bijdrage, daarbij behorende toekenningsvoorwaarden, controle op voortgang en uitvoering, sanctionering en flankerend beleid (Smits, 1995, 107 e.v.).

De zeven jaren van outputfinanciering hebben hun consequenties gehad voor de wijze van werken door gemeenten. Onder invloed van de interventiemiddelen zijn gemeenten veel programmatischer gaan werken. Dit kan op zich een voordeel zijn bij de vormgeving van het gemeentelijk milieubeleid. Het werkprogramma en de prioriteiten werden echter wel sterk ingegeven door de wensen van de VOGM. De VOGM-taken kregen prioriteit boven andere taken, juist door de outputfinanciering. Als gemeenten dus niet kozen voor energiebesparingsbeleid als keuzetaak, betekende dit dan veelal dat deze voor de gemeente niet-VOGM-taak, minder prioriteit kreeg. Het is de vraag hoe deze prioritering zich ontwikkeld in de post-VOGM periode. Door de geormerkte gelden die in de jaren negentig aan gemeenten zijn uitgekeerd ter vergroting van de capaciteit van het gemeentelijk milieubeleid is lokaal milieubeleid sterk volgend geweest. Het beëindigen van deze financiering en de toevoeging van de financiering aan het gemeentefonds betekent een nieuw tijdperk waarbij gemeenten zelf hun prioriteiten kunnen stellen. Een voorbeeld is de handhaving van vergunningen van bedrijven. Gemeenten hoeven dit niet langer uit te voeren volgens een vaste frequentie maar kunnen keuzes maken. Bijvoorbeeld door bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem minder frequent te controleren. De vraag is dan krijgen vergunningverlening en handhaving dezelfde prioriteit in het gemeentelijk milieubeleid als in het afgelopen decennium?

Personeelscapaciteit en intergemeentelijke samenwerking

Een van de verworvenheden van de BUGM/VOGM-periode is de opbouw van een kwalitatief en kwantitatief beter gemeentelijk (milieu-)apparaat. Een belangrijk aspect hierbij was het introduceren van de intergemeentelijk samenwerking als een noodzakelijk element van gemeentelijk milieubeleid. De gedachte was dat door intergemeentelijke samenwerking ook voor kleinere gemeenten het noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve personele draagvlak voor de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid ontstaat.

Met het verdwijnen van de VOGM-gelden verdween ook de financiële bonus bedoeld om gemeenten over te halen samen te werken. Op veel plaatsen is in de post VOGM-periode de opgebouwde samenwerking sterk veranderd of uit elkaar gevallen. Dit heeft als consequentie dat de opgebouwde organisatiecapaciteit dreigt te verdwijnen, maar ook dat gemeenten nu taken moeten doen op het gebied van lokaal klimaatbeleid waarvoor ze de afgelopen jaren geen zelfstandige expertise hebben opgebouwd.

Prioriteit voor milieu- en klimaatbeleid

Het aflopen van de outputfinanciering betekent ook dat milieu- en klimaatbeleid opnieuw moet worden geprioriteerd ten opzichte van andere beleidsterreinen. De belangrijkste aanname in de BUGM, FUN en VOGM was dat de financiële bijdrage leidt tot een grotere personeelscapaciteit bij de gemeente dan anders mogelijk zou zijn. Het beschikbaar stellen van de rijksbijdrage zou moeten leiden tot een eigen financiële inspanning door de gemeente; de zogenaamde keerzijde financiering. In de VOGM gold de regel dat gemeenten ten minste een aan de specifieke uitkering gelijk bedrag uit de algemene middelen aan milieu moeten besteden niet langer als vereiste, maar als verwachting. Het idee van de financiële prikkel van de VOGM was dat deze indirect zou leiden tot de toename van politiek en ambtelijk draagvlak.

Dat er sprake zou zijn van politiek en ambtelijk draagvlak werd in de BUGM/VOGM-periode niet zonder meer aangenomen. Naast de normale politieke controle door de Gemeenteraad op de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid werd door Inspectie Milieuhygiëne en de directie Bestuurszaken van het Ministerie van VROM gecontroleerd op realisatie van de taken. Door de mogelijkheid gemeenten te sanctioneren, met als ultieme middel het intrekken van de subsidie, is extra druk uitgeoefend op de gemeenten. Deze druk valt nu weg en is vervangen door meer algemene systemen van monitoring.

In de VOGM werd aangenomen dat door de gemeenten te laten kiezen uit een beperkt deel van de NMP-taken, deze een keuze zouden maken voor die taken die het meest relevant zijn voor de gemeente. Het idee was dat daarmee niet alleen de gemeentelijke beleidsvrijheid zou toenemen maar tegelijkertijd ook relatief meer progressie zou worden geboekt in het gemeentelijk milieubeleid. In de praktijk was deze keuze van taken vaak niet zo beargumenteerd, maar speelden bijvoorbeeld de samenwerking met andere gemeenten een belangrijke rol (Coenen, 1999).

Gemeenten worden geacht de stap te zetten van traditioneel milieubeleid naar duurzaamheidsbeleid. In de praktijk vullen gemeenten duurzaamheid echter vaak in als leefmilieu of leefbaarheidskwaliteit. De redenering van het VNG is dat leefbaarheid een stap is op weg naar duurzaamheid. Leefbaarheid legt echter een sterk accent op het 'hier en nu' terwijl duurzaamheid ook gaat om het 'daar en straks'. Juist voor het lokale klimaatbeleid is het daar en straks noodzakelijk.

Externe integratie

De tendens dat gemeentelijke milieutaken onderdeel werden van andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening en bouwen is er al sinds het begin van de jaren tachtig. In het eerste NMP werd de externe integratie als probleem geprioriteerd. Vaak wordt gesteld dat op gemeentelijk niveau de verkokering tussen beleidsterreinen een minder groot probleem is dan op nationaal niveau. Voor een aantal VOGM-keuzetaken gold dat voor de integrale taakuitvoering het sectorbeleid meer moet doorwerken naar andere sectoren. Bij onvoldoende externe integratie binnen de gemeentelijke organisatie bleef de uitvoering van taken achter (Inspectie, 1998). Integratie van milieu in andere beleidsterreinen vond vaak plaats door de beleidskolommen van rijk naar gemeenten. In bijvoorbeeld het Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt milieu explicieter opgenomen en dit vormt voor gemeentelijke verkeersafdelingen reden voor meer aandacht voor milieubeleid in verkeer (Coenen, 1996).

Externe integratie kreeg nieuwe prioriteit door internationale impulsen (Agenda 21, EU art. 6 van het Verdrag van Amsterdam) en de hernieuwde nationale discussie, zoals bijvoorbeeld bij de behandeling van het NMP3 en in het Milieuprogramma 2000-2003 in de Tweede Kamer. In het NMP-4 zal ook een verbreding plaatsvinden van het milieubeleid met een economische en sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. De verhouding tussen milieubeleid en andere beleidsterreinen is aan het veranderen. Met name bij lagere overheden is steeds meer aandacht voor integraal omgevingsbeleid en integraal beleid.

Hierdoor wordt in het lokaal milieubeleid een meer expliciete relatie gelegd tussen het bijvoorbeeld geluidshinderbeleid en andere beleidsterreinen waarin de oorzaken van geluidshinder liggen.

Lokale normstelling

De vraag is of het afwijken van milieunormen en procedures als de totale leefkwaliteit in het gebied daarmee verbetert (zoals in de Stad en Milieu projecten) ook positief is vanuit het perspectief van lokaal klimaatbeleid. Het criterium leefmilieukwaliteit is een combinatie van leefbaarheid en milieukwaliteit. De vraag is of een prettige woonbare, gezonde wijk ook altijd een vanuit klimaat oogpunt beste wijk is. Hierin schuilt een aanzienlijke beleidsmatige uitdaging.

9. PARTICIPATIE

9.1 Inleiding

Bijna alle Nederlandse gemeenten hebben de afgelopen jaren initiatieven genomen op het gebied van de zogenaamde politieke en bestuurlijke vernieuwing (Gilsing, 1994). Als belangrijkste factor voor de wens tot bestuurlijke en politieke vernieuwing wordt meestal gewezen op de dramatisch lage opkomst (61,5%) bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990. Dit leidde tot een breed gesignaleerd gevoel van crisis in de lokale democratie. Dit crisisgevoel werd versterkt doordat uit onderzoek bleek dat op lokaal niveau de partijkeuze voor tweederde van de kiezers wordt bepaald door nationale issues en dat slechts een vijfde van de kiezers lokaal op een andere partij stemt dan bij nationale verkiezingen (Depla, 1998). De lage verkiezingsopkomst werd gezien als een belangrijke indicator voor de crisis in de lokale democratie. Aan deze veronderstelde crisis zaten meerdere dimensies. In het perspectief van de lokale politici werd de kloof tussen kiezer en gekozenen steeds groter. Paradoxaal genoeg bleek uit onderzoek dat de burgers op zich positief waren over de geleverde dienstverlening door de lagere overheden (Denters, 1998). Deze tevredenheid moet echter worden genuanceerd. In de eerste plaats omdat blijkt uit recente praktijkbeschrijvingen dat veel burgers in de onderzochte gemeenten ontevreden zijn over de gesloten bestuursstijl van hun gemeentelijke apparaat (Monninkhof, 1999). En in de tweede plaats is deze tevredenheid relatief. Als burgers ernstig in hun belangen worden geraakt, zoals bij vormen van NIMBY-besluiten, dan daalt de tevredenheid met het lokale bestuur ook sterk.

Politieke participatie richt zich op het beïnvloeden van de besluitvorming van het politieke systeem. Stemmen is maar één vorm van politieke participatie, er is een hele range van activiteiten denkbaar van inspreken in besluitvormingsprocedures tot contact opnemen met politici.

Veranderingen in de lokale democratie in het algemeen en de politieke participatie in het bijzonder zijn van belang voor de inhoud en mogelijkheden van het gemeentelijke klimaatbeleid. Daarbij gaat het niet alleen om de 'input', de beïnvloeding van de besluitvorming, maar ook om participatie aan de outputkant als beleid moet worden uitgevoerd. Als eenmaal tot klimaatopties is besloten, bijvoorbeeld het bouwen van een duurzame wijk, dan moet met toekomstige bewoners overlegd worden over allerlei beslissingen.

De ontwikkelingen op het gebied van bestuurlijke vernieuwing staan niet op zich. In het milieubeleid wordt al sinds de jaren zeventig veel aandacht besteed aan participatie bij de totstandkoming van het milieubeleid. Wat betekenen deze ontwikkelingen in de (politiek) participatie op lokaal niveau op dit moment en in de toekomst voor het gemeentelijk klimaatbeleid?

Allereerst zullen we in Paragraaf 2 de algemene trends in participatie, en met name de specifieke Nederlandse variant inspraak, bespreken. In Paragraaf 3 staan we stil bij de ontwikkeling van specifieke vormen van participatie in het milieu- en energiebeleid. Tenslotte zullen we in Paragraaf 4 de mogelijke gevolgen van de ontwikkelingen in participatie voor de (on)mogelijkheden van gemeentelijk klimaatbeleid bespreken.

9.2 Algemene trends in participatie

Als men kijkt naar aandacht voor inspraak, protestacties en politieke activiteiten in de media zou men verwachten dat er sprake is van een sterke golfbeweging in de participatie. Uit onderzoek blijkt echter (Castenmiller, 1989, SCP, 1998) dat er sprake is van een betrekkelijk stabiele politieke activiteit en eerder een gestage toename dan afname van de politieke betrokkenheid.

Participatie, en met name de typische Nederlandse variant inspraak, hangt nauw samen met de positie van de overheid in de samenleving (Coenen, 2000). De positie van de overheid in de samenleving is sinds de jaren zeventig voortdurend ter discussie gesteld. In de jaren zeventig werd de overheid bekritiseerd ten aanzien van de wijze waarin ze aan de verlangens van de burgers tegemoet kwam. In de jaren tachtig volgde fundamentele kritiek op de omvang en takenpakket van de overheid. Belangenconflicten tussen overheid en private partijen zijn in de jaren negentig explicieter geworden. De belangrijkste ontwikkeling in het politieke bestel voor inspraak is het verdwijnen van de verzuiling en het doorbreken van bestaande autoritaire structuren. Daarnaast hebben ook veel voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwingen (openbaarheid, directe democratie, referenda) invloed gehad op de inspraak-discussie.

Als belangrijke maatschappelijke factoren bij de opkomst van inspraak worden veelal genoemd de breuk met traditionele maatschappelijke structuren, een stijging van de welvaart en daarmee meer aandacht voor immateriële zaken, een stijgend opleidingsniveau van de burgers en de toenemende tijd van burgers voor politieke activiteiten, de opkomst en ontwikkeling van de massamedia en het verlies van vertrouwen in de wetenschap en politiek (Jolles, 1974, SCP, 1998). Daarnaast is er ook sprake van relatief autonome factoren in de sociaal-economische context zoals bijvoorbeeld fluctuaties in de economische conjunctuur, technologische vernieuwingen, samenstelling en groei van de bevolking.

Op basis van het werk van Korsten laat de ontwikkeling van de inspraak zich voor de periode 1970-1984 in Nederland zich in een drietal subperioden onderscheiden. De jaren 1975 en 1979 vormen daarbij de keerpunten. De ontwikkeling over deze perioden laat zien hoe inspraak langzamerhand is uitgedijd. In de laatste subperiode mondt dit uit in een institutionalisering van de inspraak. Tegelijkertijd komt in deze laatste subperiode in het kader van bezuinigingen en efficiëntie een tendens op gang om inspraakprocedures te bekorten.

In de eerste door Korsten onderscheiden subperiode (1969-1975) klinkt de roep om inspraak vanuit het motief van 'politieke democratisering'. Deze roep vertaalt zich niet onmiddellijk in gewijzigde procedures. Vooral op rijksniveau en in mindere mate bij provincies wordt met inspraak geëxperimenteerd.

In de tweede door Korsten onderscheiden subperiode (1975-1979) raakt inspraak meer ingeburgerd: diverse voorschriften bevatten passages over inspraak. Deze voorschriften bieden participanten op verschillende momenten een kans invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. De discussie over politieke democratisering wordt in verhevigde mate voortgezet. Inspraak wordt gezien als een eerste stap op weg naar verdergaande invloedsmogelijkheden.

In de derde door Korsten onderscheiden periode (1979-1984) neemt de heftigheid van de pleidooien van inspraak af. De aandacht richt zich op enkele specifieke beleidsterreinen zoals etnische minderheden en stadsvernieuwing. De institutionalisering van de inspraak schrijdt voort; er komt meer en meer regelgeving. Naast verordeningen en nota's verschijnen nu tevens wetten met inspraakvoorschriften. Deze institutionalisering draagt een selectief karakter; niet op alle beleidsterreinen wordt de mogelijkheid tot participatie vergroot.

De analyse van Korsten loopt tot 1984. Sindsdien zouden we twee perioden kunnen onderscheiden (Coenen, 2000). In de tweede helft van de jaren tachtig lijkt inspraak op de publieke agenda

definitief verdrongen door hardere financiële en economische problemen. Weliswaar wordt in het midden van de jaren tachtig inspraak verder verankerd in nieuwe wet- en regelgeving, maar deze periode kenmerkt zich door weinig ingrijpende vernieuwingen in de praktijk van de democratie en het denken daarover. Veranderingen zijn sterk gericht op efficiëntie van procedures.

De jaren negentig is de periode van de opkomst van nieuwe vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Er is sprake van vele experimenten met deze nieuwe vormen van consultatie, mede vanuit de teleurstelling over bestaande formele vormen van inspraak. *Interactieve planvorming* is geen vorm van inspraak maar veeleer een filosofie over planvorming, die eisen stelt aan de manier waarop infrastructuurplanning bedreven wordt (Woltjer, 2000). Binnen deze filosofie passen aspecten die een verschil maken met formele inspraak zoals een meer directe en vroegtijdige interactie tussen bestuur, burgers en maatschappelijke groepen dan gebruikelijk is bij formele inspraak.

In een recent overzicht hebben Coenen, van der Peppel en Woltjer (2000) op basis van het beleidsdenken in beleidsdocumenten over inspraak een drietal perioden onderscheiden. De periode 1970-1978 kenmerkt zich door een sterke nadruk op inspraak als een middel om de bevolking meer bij beleid te betrekken (inspraak als oplossing). Tussen 1978 en 1985 wordt het debat over inspraak overheerst door de vraag of en zo ja op welke wijze inspraak in een wettelijke regeling moet worden gegoten (inspraak als instituut). Na 1985 lijkt in het beleidsdenken de nadruk te liggen op de veelal als ongewenst beschouwde neveneffecten van inspraak (inspraak als probleem).

Tussen de verschillende overheidsniveaus bestaan verschillen in de ontwikkeling van de participatie (Coenen, 2000). Op gemeentelijk niveau bestond al in de jaren zeventig een grote diversiteit aan vormen van inspraak (RARO, 1978). Gemeenten waren belangrijke pioniers in inspraak. In het denken over functies van inspraak was op gemeentelijk niveau democratisering door inspraak zowel het doel op zich als een middel voor draagvlakverwerving. Opvattingen over de representatieve democratie stonden aanvankelijk ver voorop. Pas na 1985 kwamen er gedachten over directe participatie bij. Gemeentelijke inspraak was vooral een middel om de acceptatie van besluiten makkelijker te maken. In het tijdvak 1970-1978 was inspraak een instrument voor indirecte participatie.

9.3 Ontwikkeling van participatie in het milieubeleid

Veel mijlpalen in het denken over inspraak zijn gerelateerd aan milieu als issue en de ontwikkeling van het milieu (Coenen, 2000). In de jaren zeventig werd door het opkomend milieubesef milieu en welzijn geplaatst tegenover welvaart. Bij het ter discussie stellen van specifieke (infrastructurele) projecten in de jaren zeventig speelden milieu-overwegingen een belangrijke rol. Voorbeelden zijn de vestiging van chemische industrie bij Moerdijk, de Oosterschelde-werken, de Markerwaard en de Amelisweerd. Van groot belang waren ook de protesten tegen het gebruik van kernenergie en acties van milieugroepen (Castenmiller, 1989). De veranderende normen en waarden ten aanzien van de milieuproblematiek hebben er in de jaren 70 toe geleid, dat voor vrijwel alle grote infrastructuurprojecten de procedure voor een milieu-effectrapportage moest worden doorlopen waarin participatie een belangrijk aspect vormt (Alteren, Van et al, 1990).

De bekendste participatiemijlpaal uit de jaren tachtig is waarschijnlijk de brede maatschappelijke discussie (BMD), geïntroduceerd bij de discussie over het energiebeleid begin jaren tachtig. Kenmerkend voor de jaren negentig is dat in de planning steeds meer belangen en inhoudelijke aspecten worden meegewogen door de toename van de complexiteit en het schaalniveau van (ruimtelijke) vraagstukken (WRR, 1988). De zogenaamde NIMBY-problematiek heeft een belangrijke milieudimensie.

In de jaren negentig worden de formele inspraakprocedures veelal aangevuld met regelmatig informeel overleg tussen betrokken partijen. In de recente experimenten met andere vormen van betrokkenheid door burgers, belangengroepen en instanties aangeduid met interactieve planvorming, participatieve beleidsontwikkeling, open planvorming e.d., nemen milieubeleid en milieu-issues een belangrijke plaats in. Belangrijke experimenten waren de ROM-gebieden zoals in de Gelderse Vallei, de Infralab-benadering bij bijvoorbeeld de A12 en de zogenaamde 'nut-en-noodzaakdiscussies' zoals bij de Verkenning van het Ruimtetekort voor de Maasvlakte (VERM).

De oudste vorm van participatie in het milieubeleid is de inspraak van de zogenaamde derden-belanghebbenden bij de regulering van inrichtingen. In de inspraakfase van de vergunningverlening kunnen derden-belanghebbenden informatie vragen, hun visie uit de doeken doen en problemen aankaarten. De positie van derden-belanghebbenden is aan veranderingen onderhevig door nieuwe ontwikkelingen in de regulering van inrichtingen (vergunning op hoofdzaken, milieujaarverslag, bedrijventerreinenbenadering, etc.) (Cozijnsen, 1999). Deze trends in de belanghebbenden-inspraak zijn voor het lokaal klimaatbeleid van minder belang. We richten ons hier op de trends in de participatie bij de totstandkoming van het lokaal milieubeleid.

Al in het eind van de jaren zeventig begonnen de eerste gemeenten nota's milieubeleid op te stellen en verschenen de eerste gemeentelijke milieubeleidsplannen. De eerste nota's en plannen hadden nog vooral een interne functie. In 1984 werd in de nota 'Meer dan de som der delen' een nieuw stelsel van milieubeleidsplanning geschetst die uiteindelijk heeft geleid tot het hoofdstuk Plannen in de wet Milieubeheer. Deze wet geeft gemeenten de facultatieve mogelijkheid een strategisch milieubeleidsplan op te stellen en de verplichting tot een gemeentelijk uitvoeringsplan. In de geest van de jaren tachtig waren de planverplichtingen voor de lagere overheden in dit hoofdstuk Plannen sober gehouden. Bij de voorbereiding door B&W van het milieubeleidsplan moeten de meest belanghebbende overheidsorganisaties, instellingen en organisaties betrokken worden (art 4.17). De inspraak op het milieubeleidsplan valt onder de algemene inspraakverordening van de gemeente. In veel gemeenten behoren energiebeleid en klimaat tot 'de hoofdzaken van het door het gemeentebestuur te voeren milieubeleid' die in het gemeentelijk milieubeleidsplan worden behandeld.

Het planstelsel van de Wet Milieubeheer benadrukte het belang van de zogenaamde 'open planning'. De overheid moest zich niet opstellen als middelpunt van de wereld maar plannen maken in samenspraak met de maatschappij. Aan milieubeleidsplannen werd dan ook zogenaamde derden functies toegekend. De plannen moesten oproepen tot co-uitvoering van het plan en van de plannen moest een zekere werfkracht uitgaan voor de maatschappij. Enquêtes uit de jaren negentig (Buil, 1992, Coenen, 1996) laten zien dat bij de eerste generatie milieubeleidplannen al in de helft van de gemeenten sprake was van een in een vroegtijdig stadium, namelijk in de voorbereidingsfase van het plan, betrekken van de burger bij de planning. De gekozen wijze van participatie blijft echter veelal beperkt tot informatieverstrekking aan en consultatie van derden (Coenen, 1996).

Bij de totstandkoming van het gemeentelijk milieu- en energiebeleid speelt ook het zogenaamde doelgroepenbeleid een rol. De gedachte achter het doelgroepenbeleid is dat overheid de milieu-problemen niet alleen kan oplossen; daarvoor is medewerking nodig van diverse doelgroepen die immers de problemen mede veroorzaken. Per doelgroep worden doelstellingen vastgesteld; voor de realisering daarvan is de doelgroep in principe zelf verantwoordelijk. Het nationale milieubeleid richt zich op de doelgroepen landbouw, verkeer en vervoer, consumenten, detailhandel, industrie en bouw. Daarnaast worden als doelgroepen afvalverwijderingsbedrijven, raffinaderijen, energiebedrijven, drinkwaterbedrijven, riolering-/waterzuivering en onderzoeksinstituten onderscheiden. De nationale overheid stelt, in overleg met de doelgroep, de doelstellingen vast. Binnen deze grenzen staat uitvoering door de doelgroepen zelf voorop. De overheid schept gunstige voorwaarden voor de uitvoering, bijvoorbeeld door voorlichting, financiële

prikkels (subsidies ed.), het stimuleren van milieutechnologie en het bevorderen van samenwerking.

Probleem bij een lokaal doelgroepenbeleid is dat de onderhandelingen veelal plaatsvinden op nationaal niveau. De afspraken worden als het ware gemaakt over het hoofd van de gemeente en haar lokale doelgroep heen. Een belangrijke gemeentelijke doelgroep is overigens vaak een geografische; een wijk of buurt of bewoners van een straat.

In 1992 werd in de Rio de zogenaamde Agenda 21 door een groot aantal landen aanvaard. In Agenda 21 wordt dezelfde gedachtegang gevolgd als in het Nederlandse milieubeleid, namelijk dat een transitie naar een duurzame samenleving niet kan worden bereikt door de actieve medewerking van alle belangrijke groepen in de samenleving. Gemeenten krijgen een bijzondere rol in dit proces toegedeeld. In de eerste plaats omdat ze de bestuurslaag het dichtst bij de burger zijn. In de tweede plaats omdat veel problemen een lokale oorzaak hebben maar ook worden aangestuurd door lokaal beleid. In Hoofdstuk 28 worden gemeenten opgeroepen een zogenaamde Lokale Agenda 21 op te stellen in een consultatief proces met hun burgers. Ook nationale overheden worden overigens opgeroepen vorm te geven aan nationale duurzaamheidsstrategieën in overleg met de maatschappij. De inhoud van een LA21 is afhankelijk van de aard van de betreffende gemeenten (geografisch, demografisch, economisch, etc.).

In Nederland heeft ongeveer een kwart van de gemeenten zich beziggehouden met het opstellen van een LA21. Een belangrijke stimulans hierbij was het actiepunt LA21 in de VOGM-regeling (zie Hoofdstuk 3). Mede door de wijze waarop de VOGM-regeling was voorgegeven, in de vorm van outputfinanciering, hebben in Nederland de LA21's sterk het karakter gekregen van 'activiteitenagenda's'. Consequentie is dat er relatief weinig aandacht is voor visievormingsprocessen en dat de inhoud van de LA21's sterk gericht is op leefbaarheid en concrete projecten (duurzaam bouwen, energiebesparing). Als consequentie is er ook weinig aandacht voor de mondiale dimensie. Klimaatbeleid zou een belangrijk onderdeel kunnen zijn van een LA21 maar behoort in de praktijk tot de mondiale probleem waarvoor minder aandacht is vergeleken met leefomgevingsproblemen. In het algemeen is de relatie met bestaande besluitvormingsprocedures beperkt, waardoor het opstellen van een LA21 een geïsoleerde activiteit wordt (Coenen, 1999).

In de LA21-participatie-processen is sprake van een grote variatie in omvang en vorm. Een probleem daarbij is wie participeert. Zelfs in de meest succesvolle LA21-proces in Nederland (Den Haag) blijft dit beperkt tot een vierhonderdtal burgers, wat een fractie is van het totaal aantal burgers (Andringa, 1998).

Een volgende belangrijke trend in het gemeentelijk beleid zijn interactieve beleidsvormingsprocessen gerelateerd aan de gedecentraliseerde milieunormstelling, met als belangrijkste exponent de zogenaamde Stad&milieu-projecten (zie Hoofdstuk 3). Stad & Milieu is onderdeel van een bredere trend van decentralisatie, het overlaten van invulling (milieu)regels aan de gemeenten. De gedachte is dat lokaal het beste bekeken kan worden hoe verschillende belangen moeten worden afgewogen. Participatie speelt een belangrijke rol in het principe van compensatie. De gemeente bepaalt in overleg met de burgers het overall leefomgevingskwaliteitsniveau. Om de overschrijding van milieunormen te compenseren zal met alle betrokken moeten worden overlegd.

Tenslotte richten ook veel bestuurlijke vernieuwingsprojecten zich op milieubeleid en duurzaamheidsissues. Een grote range van beleidsprocessen, van afvalinzameling tot het opstellen van toekomstscenario's, krijgen in gemeenten een vernieuwende en interactieve vorm.

9.4 Invloed van participatietrends op het gemeentelijk klimaatbeleid

In deze paragraaf zullen we een aantal mogelijke gevolgen van de ontwikkelingen in participatie voor de mogelijkheden van gemeentelijk klimaatbeleid bespreken.

(Lokaal) draagvlak voor milieu- en klimaatbeleid

Het NMP-4 richt zich op hardnekkige milieuproblemen waarvoor de conventionele milieubeleidsaanpak faalt. Een van de hardnekkige milieuproblemen is klimaatverandering. Het NMP-4 hecht belang aan het draagvlak voor milieubeleid als voorwaarde voor zowel de totstandkoming van dat beleid als de uitvoering daarvan. De VROM-raad (2000) stelt dat het uitgangspunt in de NMP-4 agenda dat er een algemeen gebrek aan draagvlak bestaat voor milieubeleid een te simpele voorstelling van zaken is. De milieuproblematiek is zo een heterogeen mengsel van kwesties die op een verschillende wijze de burger raken dat het volgens de Raad weinig zinvol is te spreken over 'het' draagvlak voor 'het' milieubeleid. Relevant voor het draagvlak voor lokaal klimaatbeleid is de waarschuwing van de Raad dat men het maatschappelijk draagvlak voor milieubeleid kan onderschatten als men teveel let op het gedrag van de burger als consument. 'Het is mogelijk dat onder een groot gedeelte van de bevolking draagvlak bestaat voor beleid dat strenge randvoorwaarden stelt, juist omdat men niet wenst 'een beter milieu bij zichzelf te laten beginnen' (VROM-raad, 2000, p. 19). Waarschuwing voor gemeenten is dat het draagvlak voor landelijke klimaatopties wellicht groter zou kunnen zijn, omdat deze iedere burger treffen, dan het draagvlak voor lokaal klimaatbeleid bij gemeenten die voor de muziek uitlopen.

De gemeente als politieke arena

Een belangrijk aspect van de in Paragraaf 9.1 geschetste crisis in de lokale democratie is samen te vatten als het probleem dat burgers de gemeente niet langer als belangrijke politieke arena zien. Dit zou dan blijken uit de nationalisatie van lokale verkiezingen in stemgedrag en belangrijke issues. Dit roept de vraag op of een issue als klimaatbeleid dan wel past op de gemeentelijke politieke agenda.

Zoals al aangegeven is er een spanningsveld tussen leefbaarheidsvraagstukken en duurzaamheid (zie Hoofdstuk 8). Leefbaarheid beperkt zich veel tot vraagstukken van 'hier en nu', terwijl duurzaamheid gaat om vraagstukken van 'daar en straks'. Daarnaast liggen juist projecten als Stad & Milieu een sterke nadruk op kwaliteit van de leefomgeving.

Een bijkomende factor is de opkomst van lokale politieke partijen, wat zou leiden tot een trivialisatie van lokale politiek en onervaren politici met een beperkte tijdshorizon (Hendriks, 1999). In de praktijk blijken lokale partijen heel verschillend, sommige zijn juist opgericht vanuit milieu-doelen of komen voort uit het verzet tegen een milieu-onvriendelijke project (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999).

Spanningen tussen bestaande instituties en nieuwe processen

Er is een inherent spanningsveld tussen de bestaande besluitvormingsprocessen volgens de Nederlandse representatieve democratie en nieuwe processen van interactieve beleidsvorming. Deze nieuwe processen scheppen een bepaalde verwachting bij de burger dat meepraten en meedenken ook leidt tot meebeslissen. Beslissen vindt echter meestal plaats volgens de regels van de representatieve democratie. Interactieve beleidsvorming betekent niet automatisch directe democratie, simpelweg omdat er een grens is aan het aantal burgers dat via een systeem van directe democratie kan meebeslissen. Interactieve beleidsvorming betekent nog niet dat die burger ook aan het bestuur gaat deelnemen.

Participatie en representativiteit

Uit politicologische literatuur is het bekend dat slechts een beperkt deel van de bevolking bereid is actief te participeren. Deze beperkte groep is geen representatief deel van de bevolking maar bestaat vaak uit hoger opgeleiden en mannen. Ook zijn de participanten vaak aanhangers van

een specifiek belang, in Groot-Brittannië spreekt men wel van ‘green ghetto’ participatie. Op zich zou een oververtegenwoordiging van het duurzaamheidsbelang bij de participanten niet negatief hoeven te zijn voor het gemeentelijk klimaatbelang. De praktijk van bijvoorbeeld LA21-processen leert echter dat specifieke doelgroepen als het bedrijfsleven missen. Bij het lokaal klimaatbeleid zouden juist een verschillende doelgroepen betrokken moeten zijn, zoals bedrijven, woningbouwcorporaties, bewonersorganisaties, KvK, energiebedrijf, openbaar vervoer bedrijf.

(Wetenschappelijke) argumentatie voor klimaatbeleid en crisisbesef

De WRR (1988) stelt dat de hedendaagse burger minder geneigd is argumentaties van autoriteiten a-priori te accepteren van zowel de politiek als van de wetenschap. Belangrijke reden hiervoor is dat in veel beleidsdiscussies is gebleken dat waarden en feiten niet zo eenvoudig uit elkaar te houden zijn. Burgers worden zich steeds meer bewust dat in veel analyses wetenschappelijke kennis is beïnvloed door politieke of beleidsmatige voorkeuren. Daarbij komt dat de status van wetenschappelijke kennis sterk veranderd door de grotere deelname aan hoger onderwijs. Er is sprake van een democratisering van kennis in de zin dat meer mensen de mogelijkheid hebben om vragen te stellen. De WRR constateert dat waar het bestuur vaak poogt de legitimiteit van voorstellen te vergroten door wetenschappelijke argumenten, nu door betrokken burgers zelf tegenkennis wordt gemobiliseerd die naar professionaliteit niet hoeft onder te doen voor die waarover het bestuur beschikt (‘postnormale’ wetenschap).

Voor het lokaal klimaatbeleid betekent dit dat gemeenten er niet zonder meer van uit kunnen gaan dat de nut en noodzaak van lokaal klimaatbeleid worden gedeeld. In de gemeentelijke argumentatie zal hier aandacht aan moeten worden besteed. Verder constateert de WRR (1988) dat heden ten dage een breed gedeeld besef van crisis, zoals in de periode van wederopbouw en welvaartsgroei in de naoorlogse decennia, ontbreekt. Daardoor is er vaak geen sprake van een overeenstemming over een gewenste ontwikkelingsrichting omdat de doel- en middelenkeuze niet meer zo vanzelfsprekend zijn. Voorbeelden zijn projecten als de tweede Maasvlakte en de uitbreiding van Schiphol. Een voorbeeld waar het idee van crisisbesef en gewenste ontwikkelingsrichting wel een rol speelt was de verhoging van de rivierdijken. Het is niet uit te sluiten dat crisisbesef in klimaatsbeleid op termijn veel sterker wordt en daarmee de gewenste ontwikkelingsrichting onderbouwt.

DEEL 3: INTEGRAAL KLIMAATBELEID

10. EEN KLIMAATZORGSYSTEEM VOOR GEMEENTEN

Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk (Deel 1 van dit rapport) blijkt dat veel mogelijkheden om klimaatbeleid te voeren onbenut blijven. Uit Deel 2 van dit rapport blijkt dat tegelijkertijd door trends als de liberalisering van de energiemarkt, een grotere vrijheid in de uitvoering van milieubeleid en een grotere behoefte aan participatie van de burger de rol van gemeenten wordt verzwakt. Van de gemeente worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Deze conclusies versterken de noodzaak tot een meer expliciete rol van klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie. Met de beschrijving van het speelveld in Fase 1 van dit onderzoek werd al duidelijk dat de opties en instrumenten voor lokaal klimaatbeleid thuis horen binnen verschillende gemeentelijke taakvelden. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag welke stappen noodzakelijk zijn om de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden dan het milieu te verbeteren. Uitgangspunt is dat bij beleidsbeslissingen snel duidelijk moet worden wat de gevolgen zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. We presenteren daartoe een systematische aanpak, een zogenaamd klimaatzorgsysteem.

Een klimaatzorgsysteem kan naar analogie van de omschrijving van een milieuzorg systeem worden omschreven als: *'de organisatorische structuur, verantwoordelijkheden, procedures, processen en hulpbronnen voor het bepalen en uitvoeren van het gemeentelijk klimaatbeleid.*

Aan zogenaamde 'total quality management' systemen en daarvan afgeleide milieuzorgsystemen ontleen we een aantal elementen en stappen die ons inziens noodzakelijk zijn voor een 'klimaatzorgsysteem'. Net als bij kwaliteits- en milieuzorgsystemen gaat het om het systematisch introduceren van een (klimaat)belang in een breed veld van activiteiten en besluiten. We onderscheiden als noodzakelijke basisstappen:

1. een beleidsdocument waarin het commitment voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd,
2. plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren,
3. integratie van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur,
4. het meten, controleren en heroverwegingen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties',
5. het bieden van educatie en training om het begrip van klimaat problematiek te vergroten,
6. publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

Startpunt voor het opzetten van een klimaatzorgsysteem is het vastleggen van het commitment van de gemeente aan bepaalde klimaatdoelen (Stap 1). In Fase 1 van het onderzoek hebben we geconstateerd dat gemeenten verschillen in ambitieniveau en aangrijpingspunten voor klimaatbeleid. Ondanks deze verschillen is het noodzakelijk dat de eindtermen van het gemeentelijk klimaatbeleid worden vastgelegd. Deze doelen kunnen voor langere tijd worden vastgelegd terwijl de concrete plannen (Stap 2) voortdurend kunnen worden bijgesteld. De vormgeving van het commitment kan verschillen van een afzonderlijk raadsbesluit, een hoofdstuk in een milieubeleidsplan tot een afzonderlijk plan. Van groot belang is dat er een startpunt is waarmee de allocatie van middelen en mensen wordt ondersteund. Veel gemeenten kunnen hierbij terugrijpen op hun commitment in het kader van het Klimaatverbond. Ook de uitvoering van het in voorbereiding zijnde convenant tussen het Rijk, VNG en IPO m.b.t. lokaal klimaatbeleid kan hierbij een rol spelen.

Een algemeen commitment aan klimaatdoelen is onvoldoende. Dit toont de ervaring met de ondertekening van het Klimaatverbond aan (Vugts, 1996). Het algemene commitment moet worden omgezet in specifieke plannen en programma's om met gekozen klimaatopties de gestelde doelen te bereiken (Stap 2). Dit kan wederom een onderdeel zijn van de reguliere gemeentelijke milieubeleidsplanningscyclus waarbij 'klimaat' een onderdeel vormt van het milieubeleidsplan en het milieuprogramma. Het kan ook in de vorm van een apart plan c.q. programma. Van belang is de concrete verdeling van verantwoordelijkheden en middelen in de gemeentelijke orga-

nisatie ten aanzien van de gewenste klimaatopties. Daarnaast hebben de plannen ook een duidelijke externe component. In de eerste plaats als oproep aan andere sociale actoren om ook een bijdrage te leveren aan de oplossing van het klimaatprobleem. In de tweede plaats om de samenwerking met maatschappelijke actoren, zoals bijvoorbeeld energiebedrijven, scholen of de bouwsector, te organiseren. Het plan kan hier de vorm hebben van een convenant.

In de derde stap gaat het zowel om de implementatie van concrete klimaatopties, zoals gekozen in Stap 2, als om het toetsen van beleidsvoornemens op de gevolgen voor het klimaat.

Er is een periodieke en systematische evaluatie nodig van de 'klimaatzorgprestaties' van de gemeente (Stap 4). In de eerste plaats om te bezien in hoeverre de taak- en doelstellingen worden gehaald. Dit zal niet zozeer te meten zijn in uitstoot van broeikasgassen, maar meer in termen van tot stand gebrachte beleidsprestaties. In de tweede plaats om de organisatorische structuur, processen, de rollen en verantwoordelijkheden kritisch te bezien. Deze evaluatie is ook van belang voor de externe functie van het klimaatzorgsysteem (zie Stap 6).

Het succes van een klimaatzorgsysteem zal voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van educatie en training van beleidsambtenaren en lokale politici ten aanzien van 'klimaatissues' (Stap 5). Men moet in staat zijn om de relaties tussen het globale probleem broeikas effect en de gevolgen van het lokale handelen te zien. Educatie en training kunnen bijdragen aan het bewustzijn van en het commitment aan klimaatzorg.

Juist vanwege de externe dimensie van het gemeentelijk klimaatbeleid is communicatie over de 'klimaatzorgprestaties' (Stap 6) aan andere sociale actoren van groot belang. Dit is van belang voor de voorbeeldfunctie van de gemeente, maar ook voor de uitvoering van de samenwerkingsrelaties met partners.

In het volgende hoofdstuk beantwoorden we de vraag welke elementen in de gemeentelijke organisatie aanwezig moeten zijn om het klimaatbelang te integreren in de dagelijkse praktijk van de verschillende taakvelden binnen gemeentelijk beleid.

11. ERVARINGEN MET 'INTEGRATIEVE INSTRUMENTEN'

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan manieren van externe integratie: integratie van het klimaatbelang in de verschillende taakvelden van het gemeentelijk beleid. We bespreken middelen die daarbij behulpzaam kunnen zijn en die we 'integratieve instrumenten' hebben genoemd. Daarbij kijken we naar de ervaringen uit het verleden met instrumenten die gebruikt zijn voor de integratie van milieu in andere beleidsterreinen.

In Paragraaf 11.1 introduceren we twee hoofdwegen van externe integratie: toetsingsprocedures en integrale plannen. Paragraaf 11.2 behandelt vervolgens de ervaringen met milieutoetsen en Paragraaf 11.3 de ervaringen met integrale milieuplannen. In Paragraaf 11.4 staan ten slotte de ervaringen met gemeentelijke interne milieuzorgsystemen centraal.

11.1 Hoofdwegen van externe integratie

Het vraagstuk van externe integratie van klimaatbeleid in gemeentelijke taakvelden kan worden veralgemeniseerd tot de vraag hoe kan worden bevorderd dat een bepaald beleidsthema een plaats verwerft in besluitvormingsprocessen. Bij het proces van het integreren van klimaatzorg in het gemeentelijk beleid is het vooraf bepalen of bepaalde beleidsvoornemens 'klimaatgevolgen' hebben en het daaraan verbinden van consequenties van groot belang. In de literatuur over strategische milieutoetsing is er een oude discussie tussen twee wegen om dit te toetsen; door geïntegreerde toetsing in planprocedures of door het gebruik van aparte instrumenten.

Voor het integreren van 'klimaatzorg' in het gemeentelijk beleid betekenen deze twee wegen;

- door (toetsings)procedures wordt op een bepaald moment expliciet aandacht besteed aan het 'klimaatbelang' in de besluitvorming,
- of door opstellen van 'integrale' plannen wordt al tijdens de planvorming rekening gehouden met het 'klimaatbelang'.

Integratieve instrumenten helpen in het geval van toetsingsprocedures om op een gestructureerde wijze kennis te vergaren over de gevolgen van beleidsvoornemens zodat met deze gevolgen beter rekening gehouden kan worden bij de besluitvorming. Bij deze instrumenten gaat het om een zogenaamde evaluatie ex-ante; een beoordeling van de waargenomen inhoud, de processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria voordat het beleid is geïmplementeerd (vergelijk Bressers en Hoogerwerf, 1995). Steenbeek (1997) definieert een ex-ante evaluatietoets als een hulpmiddel bij de uitvoering van een ex-ante evaluatie. Vanuit de definitie van ex-ante evaluatie kunnen deze hulpmiddelen bedoeld zijn om voor het beoordelen van:

- de inhoud van het beleid vanuit de vraag of het beleid het meest geschikt is om het gestelde doel te bereiken,
- van de kwaliteit van het beleidsproces in termen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doelbereiking,
- het optreden van neveneffecten.

In het kader van de klimaattoetsing is met name het zicht krijgen op de (neven-)effecten van beleid en regelgeving in de vorm van klimaatgevolgen van belang. Neveneffecten zijn niet beoogde effecten. Neveneffecten worden negatief gewaardeerd vanuit andere doeleinden of maatstaven dan het doel waarvoor het beleid is ingezet. Bijvoorbeeld het verlagen van de benzineaccijns om de mobiliteit van bepaalde bevolkingsgroepen zeker te stellen, heeft als neveneffect een toename van het aantal autokilometers. Vanuit de doelstellingen van het klimaatbeleid, wat een andere maatstaf is dan waarvoor deze verlaging is ingezet, zal dit negatief worden gewaardeerd.

Naast de vraag *hoe* het klimaatbelang in besluitvormingsprocedures kan worden ingebracht is er de vraag *wie* dat klimaatbelang moet inbrengen. Daartoe is de analogie met de wijze waarop het milieubelang thans in besluitvorming een plaats krijgt illustratief (Coenen, 1999). In principe krijgt het milieubelang op twee manieren een plaats. In de eerste plaats kan het milieubelang *van buiten* worden ingebracht in het beleidsproces. Op nationaal niveau kan gedacht worden aan mede-ondertekening van plannen door het ministerie van VROM, gevraagd of ongevraagd advies van adviesraden en planbureaus, zitting in klankbordgroepen en begeleidingscommissies. In de tweede plaats kan de beleidsvoorbereider en -bepaler zelf het milieubelang meenemen zoals hij dit ook met andere relevante belangen behoort te doen. Deze twee manieren van inbreng hangen ook samen met verschillende definities van milieubelang. In de eerste wijze speelt het element van belangenvertegenwoordiging en/of bewaking vanuit de milieutaak een rol. In de tweede wijze wordt milieubelang opgevat als één van de belangen die een beleidsvoorbereider c.q. -bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen.

In de volgende paragraaf worden de ervaringen met verschillende milieutoetsen besproken om daaruit lessen te trekken voor de vormgeving van een 'klimaattoets'. Ook de vraag wie die toets zou moeten uitvoeren wordt daarin aan de orde gesteld.

11.2 Ervaringen met milieutoetsen

11.2.1 Het organiseren van toetsing

Op rijksniveau is veel ervaring opgedaan met instrumenten om beter zicht te krijgen op de (neven-)effecten van beleid en wetgeving. Steenbeek (1997) vond bij tien departementen een 28-tal ex-ante evaluatie toetsen waarvan veertien operationeel waren. Hoewel het hier gaat om een groot scala aan verschillende instrumenten op departementaal niveau zijn een aantal algemene conclusies van waarde voor ons onderzoek. Ten aanzien van de organisatie van de toets stelt Steenbeek dat de mate van formalisering van het gebruik van de toets nauw samen hangt met het gebruik van de toets met name als ook controlemechanismen zijn ingebouwd. De keerzijde van formalisering is volgens Steenbeek het verlies van kwaliteit en creativiteit op de lange duur door conformistische plichtpleging.

Op rijksniveau bestaat nog geen expliciete toets die alleen betrekking heeft op het neveneffect van beleid en wetgeving op de uitstoot van broeikasgassen. Wel bestaat er sinds 1995 een zogenaamde Milieutoets. De organisatorische structuur van deze milieutoets is gebaseerd op het advies (Adviescommissie ontwikkeling milieutoets en milieuparagraaf beleidsvoornemens Rijksoverheid, 1994) om beleidsvoornemens met belangrijke consequenties voor het milieu te worden voorzien van informatie over de gevolgen voor het milieu in de vorm van zogenaamde milieuparagrafen¹.

¹ De voorgeschiedenis van de toets gaat terug tot het eerste NMP (TK 1988-1989, 21 137, nrs. 1-2). Daarin was een actiepoint opgenomen dat beleidsvoornemens met belangrijke consequenties voor het milieu moesten worden voorzien van informatie over de gevolgen voor het milieu. Om dit actiepoint vorm en inhoud te geven werd een Adviescommissie ontwikkeling milieutoets en milieuparagraaf Rijksoverheid ingesteld op 2 oktober 1992. In het tweede NMP (TK 1993-1994, 23 560 nrs. 1-2) heeft de regering de aanbeveling overgenomen van deze commissie om bij nieuwe beleidsvoornemens met mogelijk belangrijke gevolgen voor het milieu milieuparagrafen op te nemen.

Organisatorisch valt de milieutoets onder het zogenaamde 'Steunpunt voorgenomen regelgeving'². Het steunpunt fungeert als helpdesk voor de Milieutoets. Arcadis Heidemij (1999) heeft de mogelijkheden en beperkingen van de milieutoets geïnventariseerd. Ze stellen dat de gevolgd-helppdeskformule een aantal positieve aspecten heeft. Door de helpdeskformule blijft toetsing op maat mogelijk. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de hulpvrager terwijl de toetsing door of vanuit de helpdesk wordt verricht. Het uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid en samenwerking bevordert externe integratie en het komen tot samenhang met het voorgenomen beleid.

Een tweede succesfactor is de eenvoud en flexibiliteit van de toets. De opzet en aanpak van de milieutoets zijn overzichtelijk en gemakkelijk te communiceren. De toets is qua procedure beperkt van omvang en makkelijk toe te passen. De Milieutoets is verder flexibel inzetbaar, in tijd, inhoud, proces omvang en eindproduct variërend van paragraaf tot onderzoeksrapport.

Er is sprake van zekere parallellen tussen de milieutoets en de Milieu-effectrapportage (MER). Een MER heeft als doel om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvormingsprocessen. In de MER worden op systematische wijze de milieugevolgen van grootschalige ingrepen in kaart gebracht. Vergelijkbaar wordt bij de milieutoets beleidsvoornemens met belangrijke consequenties voor het milieu voorzien van informatie over de gevolgen voor het milieu in de vorm van milieuparagrafen. Deze parallel geldt met name voor de zogenaamde beleids- of strategische MER's die betrekking hebben op de toetsing van plannen en programma's (Tonk, 1998).

Een belangrijk verschil tussen de MER en de milieutoets is dat de milieutoets vooral een intern instrument is en de MER ook een externe functie heeft. Wettelijk is vastgelegd voor welke activiteiten het uitvoeren van een MER verplicht is. Zowel de te doorlopen procedure (stappen en termijnen), inhoudelijke invulling en opzet op te stellen producten (Startnotie, het milieueffectrapport (MER) zijn nauwkeurig omschreven. In de procedure is ruimte ingebouwd voor een ieder om in te spreken. Een onafhankelijke commissie adviseert het bevoegd gezag zowel bij het opstellen van richtlijnen voor het MER als bij het toetsen en beoordelen van het uiteindelijke MER mede op basis van de inspraakreacties.

Ook de nieuwe ontwerp EU-richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's zal in Nederland worden geïmplementeerd door het opnemen in de Wet Milieubeheer. De uitvoering zal plaatsvinden door de instanties (departementen, provincies en gemeenten) die plannen binnen de werkingssfeer van de regeling voorbereiden en vaststellen.

Er is een verschil in mate van formalisering van de MER en de milieutoets. Zoals hierboven al opgemerkt zijn er voor en nadelen van de formalisering van de toetsing. Naar aanleiding van het Tweede advies over de MER-regeling van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW)

² De uiteindelijke vormgeving van de milieutoets is gekoppeld aan een ander project 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit', de zogenaamde MDW-operatie. Deze operatie werd op 4 november 1994 door de ministerraad aanvaard met als doel een betere regelgeving, een dynamischer economie en een slagvaardiger bestuur. In het kader van de MDW-operatie is een gelijknamige ministeriële commissie ingesteld onder voorzitterschap van de minister-president (Stcrt. 1995, nr. 15) die niet alleen bestaande regelgeving onder de loep neemt maar ook apart aandacht besteedt aan voorgenomen regelgeving. Hierdoor is de Milieutoets organisatorisch samengevoegd met de bedrijfseffecttoets van het ministerie van Economische Zaken en de effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het ministerie van Justitie in het 'Steunpunt voorgenomen regelgeving' onder de vlag van de van de ministeriële commissie MDW. Dit betekent dat nieuwe regelgeving vanaf de instelling van het Steunpunt zowel scherper wordt getoetst op potentiële (neven)effecten voor het milieu, het bedrijfsleven en de rechterlijke macht en de uitvoeringsorganisaties. Bij brief van 24 april 1995 is de tweede kamer geïnformeerd over de wijze waarop de implementatie van de milieutoets vorm heeft gekregen en het standpunt van de regering over de aanbevelingen van de 'Adviescommissie ontwikkeling milieutoets en milieuparagraaf beleidsvoornemens Rijks-overheid'.

(1996) is een discussie op gang gekomen over de inzet van de MER-procedure³. De ECW beveelt aan dat het is verstandig om wanneer een MER-procedure dient te worden gevolgd, deze vroeg te laten beginnen. Sleutelwoorden in het ECW-advies zijn flexibilisering en differentiatie van toetsingsinstrumenten. In een zo vroeg mogelijk stadium aan milieu-effecten aandacht besteden betekent dat bij meerdere besluiten milieubeoordelingsinstrumenten moeten worden toegepast, die volgens de ECW niet noodzakelijkerwijs ook (wettelijk) geregeld hoeven te worden.

In de jaren negentig zijn een aantal inventarisaties uitgevoerd van de toen gebruikte gemeentelijke milieu- en duurzaamheidstoetsen (CSTM, 1997, Hendriksen en van Pelt, 1994). Daar werden verschillende modellen ten aanzien van de organisatorische structuur van toetsen gevonden. Het ene uiterste is dat een afdeling milieu met behulp van een checklist beleidsvoornemens van andere afdelingen toetst. Het andere uiterste zijn toetsen waarbij de verantwoordelijkheid voor de toets geheel gelegd wordt bij de afdeling c.q. dienst die het beleidsvoorstel opstelt. Tussenvormen werken met helpdesk of een uitbesteding van de toetsing onder verantwoordelijkheid van de afdeling c.q. dienst die het beleidsvoorstel opstelt⁴.

Op basis van het zogenaamde DUIM-project (Duurzame Ontwikkelingsimpuls) (CSTM, 1997) kan worden geconcludeerd dat de toets of in ieder geval de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de toets, moet worden overgelaten aan de afdeling die verantwoordelijk is voor de te nemen beslissing. Van een milieudienst kan niet de helikopterview worden verwacht om milieuparagraaf aan alle voorstellen toe te voegen. Bovendien leidt dit in de praktijk tot grote weerstanden bij de andere afdelingen. Men heeft het idee dat er over de schouder wordt meegekeken. Ook de keuze van de te toetsen beslissingen kan het best worden overgelaten aan de toetsende instantie zelf.

Verder komt uit het DUIM-project naar voren een toets kan het beste worden uitgezet in de organisatie via, experimenten, diffusie en gemeenschappelijk leren. Als een toets start als directief dan draagt dit niet bij aan zijn succes. Een toets die tijdens het gebruik verder wordt ontwikkeld kan een belangrijk communicatie-instrument zijn, met name als andere afdelingen gaan bijdragen aan de toets.

Conclusies

Op basis van de ervaringen met milieutoetsen en MER-procedures kunnen een aantal lessen worden getrokken ten aanzien van de organisatorische structuur van de integratie van het klimaatbelang.

Kernvraag is wie de gevolgen van beleidsvoornemens voor het klimaat toetst. De ervaringen met de milieutoetsen leren dat dit het beste de beleidsvoorbereiders zelf zijn. Dit betekent dat het klimaatbelang moet worden opgevat als een van de belangen die een beleidsvoorbereider c.q. -bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen, en niet als iets wat van buiten moet worden ingebracht.

Een tweede les die getrokken kan worden is die ten aanzien van flexibilisering en formalisering.

³ Eind 1997 is het Uitvoeringsprogramma Milieu-effectrapportage 2000+ (MER 2000+) gestart. Doel van dit programma was het MER-instrument te vernieuwen, zodat het selectiever en flexibeler kan worden ingezet. Een van de te ontwikkelen maatregelen is de ontwikkeling van een strategisch toetsingsinstrument. Aanleiding voor de interesse tot het ontwikkelen van een strategisch toetsingsinstrument is het Tweede advies over de regeling Milieu-effectrapportage van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW) (1996).

⁴ Bekeken zijn voor dit rapport de volgende voorbeelden van toetsingsinstrumenten: DUIM (Duurzaamheidsimpuls Milieu) Hengelo, Deventer en Enschede, CSTM Universiteit Twente, Milieubeoordelingsmethode Zwolle, Milieubeoordelingsmethode Groningen, Milieu op z'n plek, Rotterdam, Milieudementstoets Milieudienst Amsterdam, IMRA-methode (UBM, 1993), Milieutoets Groningen, De ecologische voetafdruk van acht Nederlandse gemeenten, Ecopolis strategie Tjallingi IBN-DNO, Milieuparagraaf Soest, Mileutoets Maarsen, Integraal Afwegingskader Leidsche Rijn, Duurzaamheidsspiegel NCDO.

Formalisering betekent bepaalde waarborgen dat het klimaatbelang op adequate wijze wordt meegenomen. Als formalisering leidt tot inflexibel gebruik dan brengt ‘klimaattoetsing’ kosten met zich mee zoals onnodige belemmeringen van besluitvormingsprocedures en onnodige administratieve lasten. Door een vergroting van de flexibiliteit, waarbij differentiatie van toetsingsinstrumenten het uitgangspunt is, kan dit worden voorkomen. In een gemeentelijk klimaat-zorgsysteem moet aandacht worden besteed aan de balans tussen flexibilisering en formalisering.

11.2.2 Toetsingsprocedures

Ten aanzien van de procedures maken we een onderscheid tussen de werkingsfeer, wat valt er wel en wat valt er niet onder, en de timing, op welk moment wordt er getoetst.

Werkingsfeer

In de eerste plaats de vraag naar de werkingsfeer. Bij de werkingsfeer of toepassingsgebied kan zowel gedacht worden aan beleidsterreinen als aan besluitvormingsniveau. Een aantal ontwikkelde gemeentelijk milieutoetsinstrumenten beperkt zich bijvoorbeeld tot de relatie tussen milieu en ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld Zwolle, Rotterdam). Men kan zich voorstellen dat een klimaattoets alleen van toepassing is op een van de vijf in Onderzoeksfase 1 onderscheiden taakvelden.

Een cruciale keuze bij het toepassingsgebied is de aard van de besluitvorming die getoetst wordt c.q. het besluitvormingsniveau (bijvoorbeeld raadsvoorstellen, B&W-adviezen of beheerbeslissingen).

Het is duidelijk dat bij de beslissing tot de aankoop van een pot verf geen ‘klimaattoets’ noodzakelijk moet zijn. Deze moet al eerder hebben plaatsgevonden, bij een meer strategische beslissing. Criterium is dat bepaald kan worden wanneer wel of niet sprake is van aanzienlijke klimaatgevolgen zodat een toetsingsprocedure gerechtvaardigd is. Hierbij speelt de vraag wat zijn beleidsbeslissingen met aanzienlijke klimaatgevolgen die het waard maken op deze beslissing te toetsen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een typologie van ‘strategische beleidsbeslissingen met aanzienlijke milieugevolgen’ noodzakelijk. Deze typologie behoeft een uitwerking in de volgende onderzoeksfase.

In het milieubeleid (Wet Milieubeheer) wordt een onderscheid gemaakt in normatieve, strategische en operationele beslissingen⁵. Strategische beleidsbeslissingen met aanzienlijke milieugevolgen zijn beslissingen die gevolgen hebben voor het fysieke milieu en de milieuvraagstukken. Als strategische beslissingen geen concrete aanduiding bevatten betreffende de aanpak en de uitvoering valt er weinig te zeggen over de milieugevolgen. De (hoofd)doelstellingen van beleid geven algemene richting aan het beleid. Omdat deze algemeen richtinggevende uitspraken zich eveneens in de tijd kunnen wijzigen, kunnen ze opgevat worden als strategische uitspraken op de lange termijn. Bij *taakstellende strategische uitspraken* die het beleid in hoofdlijnen vastleg-

⁵ *Strategische beslissingen* geven, tegen de achtergrond van de normatieve uitspraken, aan wat men op middellange termijn (5 à 10 jaar) wil bereiken en hoe en in welk tempo men daarbij te werk zal gaan. *Operationele beslissingen* zijn keuzen ten aanzien van de organisatie, tijdsprogrammering en financiering van toekomstige beslissingen en acties voor de korte termijn (ten hoogste vier jaar). *Normatieve beslissingen* hebben betrekking op wat men uiteindelijk, meestal op een lange termijn, wil bereiken. Het zijn beslissingen die op zich zelf nog weinig richting geven aan de concrete beslissingen van alledag. Een verdergaande indeling van strategische beslissingen is tussen *hoofddoelstellingen* en *richtinggevende strategische beslissingen*. *Hoofddoelstellingen* zijn beslissingen met een normatief karakter die aangeven wat men wil bereiken of behouden (zonder precies te zeggen op welke manier). *Richtinggevende strategische beleidsbeslissingen* bepalen de richting van de beslissingen die genomen moeten maar geven op zichzelf weinig richting aan de concrete beslissingen van alledag. Meer houvast voor het beleid van alledag geven de beleidsbeslissingen waarbij, tegen de achtergrond van de (hoofd)doelstellingen, vastgelegd wordt wat men op de middellange termijn wil bereiken en vooral hoe en in welk tempo. Met deze strategische beslissingen wordt het beleid in hoofdlijnen vastgelegd. Deze uitspraken geven niet alleen meer richting aan het beleid, maar zijn tevens in meer of mindere mate gericht op de uitvoering van het beleid. Men noemt dit wel *taakstellende strategische uitspraken*.

gen en die aanzienlijke milieugevolgen hebben zou men het eerste vormen van milieutoetsing mogen verwachten.

Uitgaan van beslissingen met aanzienlijke klimaatgevolgen heeft als probleem dat het moeilijk te bepalen is of er sprake is van aanzienlijke klimaatgevolgen. Hierbij doen zich methodologische problemen voor bij het verkrijgen van inzicht in de gevolgen op termijn. Een eerste afbakening ter beantwoording van de vraag naar beslissingen met aanzienlijke gevolgen is dat de beslissing cruciaal moet zijn, dat wil zeggen na het nemen van deze beslissing zijn substantiële alternatieven uitgesloten.⁶

Uit de evaluatie van gemeentelijke milieutoetsen (CSTM, 1997) blijkt dat aan het criterium duurzame ontwikkeling in de praktijk moeilijk invulling te geven is. Problemen die daarbij optreden lijken op problemen bij de LCA-methodiek. Wat is bijvoorbeeld duurzamer een korte of een lange termijn parkeerplaats? Het ene trekt winkelend publiek en het andere bevordert woonwerkverkeer.

De algemene vraag van welke beslissingen moeten wel en welke moeten niet de gevolgen in beeld worden gebracht speelt ook bij de MER-procedure. Daarbij is voor de (inrichtings) MER gekozen voor een limitatieve opsomming van activiteiten boven een bepaalde omvang die aanzienlijke milieugevolgen veroorzaken. De ontwerp EU richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's schrijft voor dat bepaalde plannen en programma's voor een aantal sectoren (vervoer, energie, afvalbeheer, waterbeheer, industrie, telecommunicatie, toerisme) en voor ruimtelijke ordeningsplannen de milieugevolgen nagegaan moeten worden met als doel het integreren van de gevolgen in het besluitvormingsproces.

In principe kan men zich ook in een gemeentelijk klimaatzorgsysteem een limitatieve opsomming voorstellen van activiteiten boven een bepaalde omvang die aanzienlijke klimaatgevolgen veroorzaken en die getoetst moeten worden. Opgemerkt moet worden dat het opstellen van limitatieve lijsten met beleidsbeslissingen met aanzienlijke klimaatgevolgen niet zou passen in een streven naar differentiatie van toetsingprocedures. Een dergelijke differentiatie pleit juist voor het van geval tot geval afwegen of toetsing noodzakelijk is. De vraag is dan waar de bewijslast voor de noodzaak tot toetsing moet worden gelegd.

Timing

Een tweede aspect van de toetsingsprocedures is de timing: op welk moment wordt er getoetst. Voor het moment van de inbreng van het 'klimaatbelang' is de analogie met het moment van inbreng van het milieubelang in beleidsbeslissingen relevant. De timing van milieubeoordeling is een belangrijk discussiepunt in zowel de literatuur over strategische milieubeoordeling als in de huidige praktijk van Nederlandse strategische MER's. In de huidige Nederlandse MER-procedure wordt een MER altijd maar één maal ondernomen. Er moet een keuze worden gemaakt voor het juiste moment van toetsen. De ECW (1996) heeft zich hierover overigens kritisch uitgelaten. Waarom zou toetsing niet op verschillende momenten kunnen plaatsvinden? Het moment van toetsing in de MER wordt nu bepaald door de vraag in hoeverre is de beleidsbeslissing cruciaal is, dat wil zeggen zijn na het nemen van deze beslissing substantiële alternatieven uitgesloten? En is het mogelijk om milieu-effecten reeds te voorspelen? Hierbij speelt het dilemma tussen voldoende vrijheid van keuze van alternatieven en voldoende betrouwbare informatie over toekomstige milieu-effecten (Bouwer, 1995).

⁶ Op rijksniveau geldt nog een tweede afbakening dat de aanzienlijke gevolgen door het departementale besluit ontstaan en niet door de sub-sequente beslissingen in andere plannen en concrete uitwerkingen door bijvoorbeeld provincies en gemeenten.

Er is een relatie tussen de aard van de toets en het moment van toetsen. Steenbeek (1997) stelt ten aanzien van de departementale ex-ante toetsingsinstrumenten dat de omvang en eenvoud van een toets mede het gebruik bepalen. ‘Dikke’ boeken worden niet gebruikt.

Zoals al aangegeven is een belangrijk verschil tussen de MER en de milieutoets dat de milieutoets vooral een intern instrument is en de MER ook een externe functie heeft. Dit maakt de milieutoetsprocedures minder ingewikkeld. Arcadis Heidemij (1999) concludeerde ten aanzien van de milieutoets dat de werkwijze uitnodigde tot een vroege inzet van de toets in het beleidsproces.

In ieder geval leren de ervaringen met gemeentelijke milieutoetsen (CSTM, 1997) dat voorkomen moet worden dat de toets niet als mosterd na de maaltijd moet komen, als de beslissing eigenlijk al genomen is of alternatieven al zijn uitgesloten. Steenbeek concludeerde dat het probleem dat medewerkers vaak te laat beginnen met de toets, als opties eigenlijk al gekozen zijn, vooral voorkomt als de toets informeel is.

Conclusies

Ten aanzien van de keuze van de werkingsfeer van een toets kan uitgegaan worden van specifieke beleidsterreinen, limitatieve opsommingen van te toetsen activiteiten of een omschrijving van beleidsvoornemens met aanzienlijke klimaatgevolgen.

Het toetsingsmoment wordt bepaald door de mate van formalisatie van de toets, het aantal malen dat men toets, samenhangend met de complexiteit van de toets. Het moment hangt af van de mogelijkheid om over voldoende informatie te beschikken, en het moment dat door beslissingen alternatieve keuzen worden uitgesloten.

11.2.3 De verdeling van verantwoordelijkheden

Hiervoor hebben we geconcludeerd dat het klimaatbelang het best kan worden opgevat als een van de belangen die een beleidsvoorbereider c.q. -bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen, en niet als iets wat van buiten moet worden ingebracht.

Een belangrijke observatie bij gemeentelijke milieu- en duurzaamheidstoetsen was het fenomeen van ‘politieke erosie’ (CSTM, 1997). Politieke back-up voor de toets is van cruciaal belang. Als de resultaten van de milieutoets bijvoorbeeld in de vorm van een milieuparagraaf keer op keer in de besluitvorming niet serieus worden genomen of als er geen sancties zijn voor het niet uitvoeren van de toets, treedt vroeg of laat erosie op. Dit geldt ook als altijd voor de niet-duurzame oplossingen wordt gekozen.

De uitkomst van de toets wordt vaak vertaald in de vorm van een milieuparagraaf of ingevulde checklist. Het schriftelijk verantwoording afleggen over de resultaten van de toetsing kan voorkomen dat op een te oppervlakkige manier naar de milieu-aspecten wordt gekeken. Ook kan de milieuparagraaf achteraf worden gebruikt om B&W politiek ter verantwoording te roepen. Het gaat er niet om dat altijd het meest milieuvriendelijke of duurzame alternatief wordt gekozen maar dat over de keuze verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld waarom men andere doelstellingen heeft laten prevaleren (CSTM, 1997).

In zijn evaluatie van departementale ex-ante toetsen wijst Steenbeek (1997) ook op de rol van de uitvoerende. De visie van de medewerker die moet toetsen is van groot belang. Streeft hij naar een goed product en juicht daarbij een hulpmiddel toe of ziet hij de toets alleen als extra werk.

Uit de evaluatie van Arcadis Heidemij van de nationale milieutoets blijken de ingebouwde waarborgen, oftewel de ‘stok achter de deur’, een succesfactor. Belangrijk hierbij is de mogelijkheid om een voorgenomen wet aan te laten houden. Andere waarborgen liggen in de sfeer

van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door de toetsing door een onafhankelijk bureau of instituut te laten uitvoeren. Verder is een succesfactor de selectieve toepassing doordat de Milieutoets wordt toegepast op regelingen en nota's in overleg met de verantwoordelijke departementen.

Conclusie

De verdeling van verantwoordelijkheden is van groot belang voor een succesvolle toetsing van beleidsvoornemens op klimaatgevolgen. In de eerste plaats is politieke back-up van groot belang om te waarborgen dat de toetsing wordt uitgevoerd en er iets gebeurt met de resultaten. Zeker als deze waarborgen samen gaan met potentiële sancties. Naast de vraag of men door anderen wordt afgerekend op de toetsing is ook de attitude van de toetsende medewerker ten opzicht van het belang van klimaatzorg een bepalende factor.

11.3 Ervaringen met integrale milieuplannen

In Paragraaf 1 hebben we gesteld dat het integreren van 'klimaatzorg' in het gemeentelijk beleid behalve door (toetsings)procedures, die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het 'klimaatbelang' in de besluitvorming, ook kan worden bereikt door het opstellen van 'integrale' plannen waarbij al tijdens de planvorming rekening gehouden wordt met het 'klimaatbelang'.

In het milieubeleid is reeds veel ervaring opgedaan met de problematiek van 'integratie' door opstellen van 'integrale' plannen. De uitbouw van de milieuwetgeving in de jaren zeventig had het karakter van een reactie op acute problemen en richtte zich vooral op de afzonderlijke sectoren van het milieubeleid waarin deze problemen het duidelijkst naar voren kwamen, zoals de lucht- en watervervuiling. Dit sectorale milieubeleid kan om een aantal redenen inefficiënt en ineffectief worden genoemd (Schoof, 1984). In de eerste plaats bood het sectorale milieubeleid weinig mogelijkheden om milieuaantasting aan te pakken die zich over meerdere milieucompartmenten uitstrekt of tussen compartimenten kan wisselen. In de tweede plaats was er sprake van een gebrek aan relevante gegevens en methodieken voor de beschrijving van de milieutoestand. Tot slot was er sprake van een gebrekkige samenwerking tussen overheidsinstanties. Verbeteringen die men heeft getracht aan te brengen in zowel milieubeleid als -wetgeving hebben vooral betrekking op een meer integrale aanpak van de in elkaar grijpende en onderling samenhangende milieuproblemen. Deze onderling samenhangende problemen vroegen om een meer integrale aanpak. Een belangrijke rol bij de doorbreking van de sectorale benadering speelden de integrale milieuvergunning en milieubeleidsplanning⁷. We gaan hier nader in op de integrerende functie van de milieubeleidsplanning.

Ook milieubeleidsplanning droeg aanvankelijk de sporen van de snelle ontwikkeling van het milieubeleid, bijna elke sectorale milieuwet had zijn eigen planverplichtingen. Als antwoord op problemen met deze zogenaamde de sectorale planning wordt in veel rapporten en adviezen een zogenaamd integraal milieubeleidsplan gesuggereerd.

In de nota 'Meer dan de som der delen'⁸ uit 1984 van de toenmalige minister van VROM worden de grondslagen voor een nieuw stelsel van milieubeleidsplanning geschetst. Kern van het nieuwe stelsel was een planfiguur die zich uitstrekt over al de onderdelen van het milieubeleid waartussen min of meer duidelijke samenhangen bestaan. Daartoe werden in het hoofdstuk Plannen van de Wet Milieubeheer de afzonderlijke plannen voor onderdelen van het milieube-

⁷ De juridische basis voor de verbeteringen werd gelegd in de *Wet algemene bepalingen milieuhygiëne* (Wabm). Deze wet, de voorganger van de *Wet milieubeheer*, was een aanbouwwet waarin sectorale wetten werden geharmoniseerd en nieuwe integrale onderwerpen, waaronder planning, werden geregeld. Vanaf het eerste begin van de wetsgeschiedenis van de Wabm eind jaren zeventig werd milieubeleidsplanning genoemd als één van de te regelen onderwerpen.

⁸ 'Meer dan de som der delen'. De planning van het milieubeleid, TK, 1983-1984, 18 292.

leid vervangen door een planfiguur; namelijk één strategisch milieubeleidsplan met een geldingsduur van vier jaar, in combinatie met een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma⁹.

De nota 'Meer dan de som der delen' stelt dat het milieubeleidsplan zo diende te worden voorbereid en te worden opgezet dat met de dwarsverbanden tussen de verschillende onderdelen van het milieubeleid rekening werd gehouden. Deze onderlinge afstemming van beslissingen vroeg om een aantal 'gezichtshoeken'. Gezichtshoeken, of benaderingen c.q. invalshoeken werden als een middel gezien om de dwarsverbanden te verduidelijken en samenhangen te constateren in zowel de milieutoestandsbeschrijving als in de beleidsformulering. Genoemd werden:

- Aandachtsgebieden
- Effectgerichte (stoffen, gebieden, objecten) benadering
- Brongerichte (doelgroepen, producten, buitenland) benadering
- Themagerichte benadering.

Vanaf 1986 (het IMP-M) ligt het accent op rijksniveau vooral op thema's en doelgroepen.

Met name op provinciaal niveau is getracht om met behulp van een strategisch milieubeleidsplan en een operationeel milieuprogramma een betere interne integratie te bereiken ten opzichte van de situatie met de verschillende sectorale planverplichtingen. Uit evaluatie-onderzoek in opdracht van de ECW (Coenen, 1999) ten aanzien van het functioneren van het planstelsel op provinciaal niveau blijkt dat ten aanzien van de integratie:

- Het nieuwe planstelsel niet heeft geleid tot het verdwijnen van de sectorale beleidsnotities en plannen. Het streven van het planstelsel naar een integraal plan is niet gerealiseerd.
- Het provinciaal milieubeleidsplan niet de integrerende functie vervult die het planstelsel van dit figuur verwachtte. Het milieubeleidsplan fungeert vaak meer als parapluplan boven de sectorale beleidsnotities dan als integrerend plan. Interne integratie wordt met name bereikt door het planproces, (reguliere) overlegstructuren en (integrale) projecten. Vooral het planproces heeft een sterke integrerende invloed. Door bij het planproces betrokken te zijn geweest vindt reeds doorwerking plaats. Dit is aan te duiden als 'voorwerking'. De voorwerking van plannen tijdens het planproces lijkt van groter belang dan het plan als document.
- Er sprake lijkt te zijn van een falen van de gehanteerde invalshoeken voor het leggen van dwarsverbanden (zie hiervoor). De bekende Nederlandse themabenadering heeft een duidelijke plaats veroverd in de milieutoestandbeschrijving en de beleidsformulering. Op provinciaal niveau heeft de thema-benadering echter een beperkt integrerende functie gehad. Het probleem bij de gebiedsgerichte en doelgroepgerichte aanpak is dat deze benaderingen zich hebben ontwikkeld tot zelfstandige uitvoeringssporen, in plaats van gezichtshoeken in de voorbereiding van het plan.

Een belangrijke conclusie is het belang van de aanwezigheid van sleutelactoren binnen andere afdelingen, die het plan propageren. De ontwikkeling van een planningsproces is voor een deel afhankelijk van de capaciteit van sleutelactoren om informele netwerken van persoonlijke contacten op te bouwen.

Ook uit onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplannen bleek het belang van (informele) integrerende processen (Coenen, 1996). Plannen blijken beperkt te worden gebruikt, althans er wordt weinig direct aan de plannen gerefereerd bij de latere besluitvorming ongeacht de aard van het plan. Probleem daarbij is dat planopstellers en planuitvoerders weliswaar formeel bij elkaar horen maar dat in de praktijk de gemeente geen 'eenheid' vormt. Afdelingen die moeten refereren aan het plan bij hun besluitvorming zien het plan niet als 'hun' plan. In de onderzochte gemeenten worden milieubeleidsplannen niet altijd opgezet als gemeenschappelijk referentiekader. De betrokkenheid van verschillende actoren bij de planning verschilt sterk tussen de on-

⁹ Deze plannen hebben geen rechtstreekse juridische consequenties, voor het in het leven roepen van rechtsgevolgen is aanvullende materiële wetgeving noodzakelijk. Het zijn echter ook geen vrijblijvende plannen, maar gemotiveerd afwijken van het plan om gewichtige redenen blijft mogelijk.

derzochte gemeenten. Sommige plannen zijn sterk op de planopstellende dienst gericht. Ze fungeren als een plan waarin vanuit het beleidsterrein milieu de visie op gewenste ontwikkelingen binnen andere beleidsterreinen wordt aangegeven. Typerend voor milieubeleid is dat veel milieubeleid gerealiseerd dient te worden via andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening en verkeer, waarbinnen eerst een vertaling moet plaatsvinden van het milieubeleid naar de eigen strategische sectorplannen.

Conclusies

Op basis van de ervaringen in de milieubeleidsplanning moeten de mogelijkheden om te komen tot een geïntegreerde toetsing in planprocedures worden genuanceerd. Er moet niet teveel worden verwacht van het plan als product, ook al probeert men in het plan dwarsverbanden te leggen. Wat minstens zo van belang is voor de integratie is de betrokkenheid van andere actoren bij het planproces en het feit dat deze actoren een plan mede als hun plan gaan zien.

11.4 Ervaringen met gemeentelijke milieuzorgsystemen

In de voorgaande paragrafen is al een aantal malen een analogie gemaakt met milieuzorgsystemen. Uit de praktijkervaringen met gemeentelijke zorgsystemen kunnen dan ook lessen getrokken worden ten aanzien van de mogelijkheden en problemen van klimaatzorgsystemen.

Naast de rol die gemeenten hebben bij het stimuleren van milieuzorg door bedrijven wordt al sinds de Kamernotitie milieuzorg, dat vlak na het NMP-1 verscheen, verwacht dat lagere overheden aandacht besteden aan het eigen milieuhygiënische functioneren. Dat is ook van belangrijk vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid richting bedrijven (TK 1988-1989, 20633, nr.3 :7). Het introduceren van bedrijfsinterne milieuzorg werd een expliciet onderdeel van de stimuleringsregeling VOGM in de periode 1995-1998. De rijksbijdrage in het kader van deze regeling was in de eerste plaats bedoeld om acht verplichte en negen facultatieve taken, waarvan gemeenten er tenminste vier dienden te kiezen, op een adequaat niveau van uitvoering te brengen. Het introduceren van bedrijfsinterne milieuzorg in de gemeentelijke organisatie was een verplichte taak.

PriceWaterhouse Coopers en het CSTM hebben in opdracht van het ministerie van VROM de VOGM-regeling geëvalueerd (Coenen, 1998). Daarbij zijn voor de verschillende VOGM-taken de bevorderende en belemmerende omstandigheden voor de uitvoering nagegaan¹⁰. GIM behoort tot de VOGM-taken die relatief het meest achterblijven. Bij GIM waren de activiteiten voor de VOGM-periode wel bij veel gemeenten aanwezig, maar naar hun aard nog erg beperkt. In de interviews gaven 12 van de 15 gemeenten aan dat voor 1 januari 1995 in de gemeente ook reeds activiteiten op het gebied van gemeentelijke interne milieuzorg plaatsvonden. Slechts drie gemeenten deden helemaal niets. Veel gemeenten gaven echter wel aan dat de aard van de activiteiten nog erg beperkt was. Er werd bijvoorbeeld een stagiaire ingeschakeld die een eerste inventarisatie maakte.

Volgens de inspectie Milieuhygiëne heeft het niet behalen van het adequaat niveau van de GIM-taak met name betrekking op het wel beschikken over een plan van aanpak voor GIM maar het niet uitvoeren hiervan. Daarbij is bovendien sprake van het geven van veel aandacht aan het 'hoofdkantoor' maar te weinig of geen aandacht voor secundaire gebouwen. Een belangrijke belemmerende factor bij de uitvoering van de taak GIM is volgens de dossieranalyse juist het komen tot een plan van aanpak.

¹⁰ Het onderzoek was gebaseerd op een analyse van vijf verschillende bronnen: (1) interviews met vijftien gemeenten; (2) oordeel van de inspectie; (3) oordeel beleidsdirecties van VROM; (4) opgaven door de gemeenten in hun VOGM-rapportage; (5) oordeel van gemeentebestuurders. Met betrekking tot de bevorderende en belemmerende omstandigheden is ook algemene informatie verkregen uit de expert-interviews en een ambtelijke workshop.

Zowel de inspectie als de VNG noemen het gebrek aan draagvlak bij andere afdelingen en kennisachterstand als problemen. De interviews bevestigen het beeld dat GIM moet worden ingevoerd bij bedrijven en diensten met zwakke relatie/affiniteit met milieu, wat als belemmering wordt ervaren. Ook de bestuurders noemen deze belemmering, waarbij wordt gerefereerd aan problemen als verzuilde verantwoordelijkheid binnen de gemeente en de noodzaak voor een cultuurwijziging. Zowel de inspectie als de VNG noemen tevens een gebrek aan bestuurlijk draagvlak als belemmerende omstandigheid. Verder signaleert de inspectie een gebrek aan motivatie en onwil. De dossieranalyse bevestigt dit deels¹¹.

Verder suggereert de inspectie dat GIM een taak is waar makkelijk capaciteit kan worden weggehaald voor andere taken met hogere prioriteit. Uit het dossieronderzoek blijkt de personeelsformatie als grootste probleem. De mogelijke bedrijfseconomische voordelen van GIM (bijvoorbeeld energiebesparing) lijken op grond van de interviews een bevorderende omstandigheid. De inspectie noemt als faaloorzaken ook expliciet organisatorische problemen. Uit het dossieronderzoek komt met name de onzekerheid ten aanzien van toekomstige gemeentelijke locaties door gemeentelijke herindeling naar voren als factor.

Conclusies

De evaluatie van de VOGM-regeling leert niet alleen dat GIM de meest achter blijvende taak is, maar dat in het algemeen de taken waar de gemeentelijke milieudienst sterk afhankelijk is van andere diensten, slecht worden uitgevoerd. Ook bij gemeentelijk klimaatzorgsysteem zal sprake zijn van het probleem dat het systeem deels betrekking heeft op diensten met zwakke relatie/affiniteit met 'klimaatzorg'. Zelfs het komen tot een plan van aanpak kan dan al moeilijk zijn. Ook bij klimaatzorg zal de problematiek van 'winst' spelen, energiebesparing kan immers geld opleveren.

11.5 Conclusies

We zijn in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag hoe het gemeentelijk commitment aan klimaatdoelstellingen kan worden geïntegreerd in het (dagelijkse) beleid en in de organisatiecultuur. Als hoofdwegen hebben we een onderscheid gemaakt tussen (toetsings)procedures die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het 'klimaatbelang' in de besluitvorming en opstellen van 'integrale' plannen waardoor al tijdens de planvorming rekening wordt gehouden met het 'klimaatbelang'.

Bij de toetsingsprocedures dient het klimaatbelang te worden opgevat als een van de belangen die een beleidsvoorbereider- c.q. bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen, en niet als iets wat van buiten moet worden ingebracht. In een gemeentelijk klimaatzorgsysteem moet aandacht worden besteed aan de balans tussen flexibilisering en formalisering. Ook het moment van toetsing en het aantal malen dat men toetst hangen samen met deze formalisering.

De verdeling van verantwoordelijkheden is van groot belang voor een succesvolle toetsing van beleidsvoornemens op klimaatgevolgen, met name de politiek back-up en de positieve attitude van de toetsende medewerker.

De verwachtingen van integrale plannen moeten niet te hoog zijn. Planprocessen, informele netwerken en sleutelactoren hebben waarschijnlijk een grotere integrerende werking dan de aanwezigheid van het plan zelf.

¹¹ Uit de *dossieranalyse* blijkt dat zeven keer prioriteit als faalfactor wordt genoemd en twee maal het ontbreken van bestuurlijk draagvlak. Beide zijn vergeleken met andere taken hoge scores.

Vier noodzakelijk elementen die voortdurend terugkomen bij de integratie zijn:

- klimaatzorgbewustzijn,
- informatie over de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens,
- afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen,
- verantwoordelijkheid voor klimaatzorg.

Men zou kunnen spreken van een ‘ladder’ van de inbreng van het klimaat-belang:

1. verhoging van het milieu- c.q. klimaatbewustzijn,
2. genereren van informatie,
3. afwegen van het milieu- c.q. klimaatbelang,
4. verantwoording afleggen over de afweging.

Ad 1. Het verhogen van is milieubewustzijn is een nevendoelstelling van de MER. Verhoging van het klimaatbewustzijn betekent dat het klimaatbelang vanzelfsprekender wordt in de besluitvorming. Dit is slechts een voorwaarde voor een echte inbreng van het klimaatbelang.

Ad 2. Voor het inbrengen van het klimaatbelang is het noodzakelijk om bij relevante besluitvorming adequate informatie te hebben over de klimaatgevolgen van de beslissing. Concrete informatie over de gevolgen van een beslissing betekent echter nog niet dat ze ook voldoende worden meegewogen.

Ad 3. Een stap verder is als het klimaatbelang ook expliciet wordt afgewogen ten opzichte van andere belangen. Dit is vergelijkbaar met het hoofddoel van de MER: het milieubelang een volwaardige plaats geven. Volwaardig betekent dan vergelijkbaar met klassieke belangen als volkshuisvesting, werkgelegenheid en economische groei.

Ad 4. Beleidsvoornemens zouden van informatie over de gevolgen voor het klimaatprobleem moeten worden voorzien. Dit impliceert dat de bewijslast ligt bij de opsteller van beleidsvoornemens met mogelijke milieuconsequenties. Tot nu toe wordt vaak het begrip ‘milieuparagraaf’ gebruikt voor de schriftelijke weergave van de milieugevolgen. Schriftelijke weergave betekent dat verantwoording wordt afgelegd over het omgaan met het milieu- c.q. klimaatbelang. Is het meegewogen en wat waren de resultaten?

12. KLIMAATBELEID BIJ GEMEENTEN

Tijdens de interviews zijn naast vragen die betrekking hadden op een specifiek taakveld ook een aantal algemene vragen gesteld over de manier waarop gemeenten omgaan met klimaatproblematiek:

- Heeft u gemeente een energie of milieubeleidsplan waarin iets over klimaatproblematiek is vastgelegd?
- Heeft dit beleid geleidt tot concrete maatregelen?
- Wie bewaakt dat?
- Wordt bij beslissingen het belang van reductie van broeikasgassen meegewogen in de keuze van alternatieven?
- Gebeurt dat ad hoc?
- Denkt u dat het beter zou zijn als klimaatbeleid op een meer systematische, expliciete manier een plek krijgt binnen uw werkterrein?
- Heeft u het idee dat er voldoende politiek draagvlak bestaat voor een dergelijke manier?

Over de antwoorden op die vragen gaat dit hoofdstuk. Het doel is daarmee input te krijgen voor de opzet van een model voor integraal klimaatbeleid.

Heeft uw gemeente een energie- of milieubeleidsplan waarin iets over klimaatproblematiek is vastgelegd?

Van de 11 bij dit onderzoek betrokken gemeenten verwijzen 9 naar een milieu- en/of energiebeleidsplan. In de helft van de gevallen hebben gemeenten een milieubeleidsplan. De milieubeleidsplannen zijn meestal erg breed van opzet, geven vooral de kaders aan.

Veel gemeenten hebben plannen voor een nieuw energiebeleidsplan. Vaak bezinnen zij zich op hun rol in de nieuw ontstane situatie door de liberalisering van de energiemarkt. Een andere reden om een nieuw energiebeleidsplan te maken is het inspelen op de ontwikkelingen rond het klimaatconvenant.

Er zijn twee gemeenten die helemaal geen beleidsplan hebben, alleen programma's. Argument is dat het opstellen van beleidsplannen te lang duurt en daardoor de inhoud door de praktijk wordt achterhaald. Meerjarenprogramma's kunnen jaarlijks worden bijgesteld en bevatten projecten met daaraan gekoppeld budgetten. De insteek is dan flexibel, zodat kan worden ingespeeld op de actualiteit en vragen vanuit de raad.

Ook wordt aangegeven dat klimaatbeleid een plek zou moeten hebben in andere beleidsplannen van de gemeente, zoals verkeer en vervoersplannen.

In de plannen staat 'iets over klimaatproblematiek'. De indruk bestaat dat er zelden doelstellingen voor broeikasgasreductie zijn opgenomen. Men ziet de bijdrage van milieubeleid aan de broeikasgasreductie als indirect. Beleid op het gebied van concrete onderwerpen als DuBo draagt bij aan die reductie. Het klimaatprobleem is moeilijk kwantificeerbaar en niet te meten. Daarom zoekt men het meer in concreet beleid t.a.v. energiebesparing en duurzame energie.

Heeft dit beleid geleidt tot concrete maatregelen?

Alle gemeenten geven hierop een instemmend antwoord. Voor hun eigen taakveld kunnen ze meestal wel wat resultaten noemen, vaak vindt men het lastig zo even voorbeelden te geven. Alleen de gemeente Rotterdam bood ons tijdens de interviews de evaluatie van de resultaten van het energiebeleidsplan aan. De gemeente Doetinchem geeft aan een systeem van managementrapportages te hebben. Ook de gemeente Arnhem noemt de jaarlijkse milieurapportage.

Wie bewaakt dat klimaatbeleid leidt tot concrete maatregelen?

De afdeling Milieu wordt in alle gevallen genoemd als diegene die bewaakt. Daarbij wordt opgemerkt dat het als afdeling Milieu lastig is andere diensten aan te spreken. Andere afdelingen en diensten worden bij sommige gemeenten wel met een soort taakstelling op pad gestuurd. Op die manier wordt getracht tot een soort prestatieafpraak te komen. Andere afdelingen verplichten zich tot het leveren van een bepaalde inspanning.

In de praktijk wordt het milieu of energiebeleidsplan ook geschreven door de afdeling milieu, ondersteund door externe deskundigen. De conceptversie van het beleidsplan wordt onder de andere betrokken afdelingen verspreid voor commentaar, maar gesproken wordt over een 'passieve betrokkenheid'.

In de gemeente Tilburg probeert men echter vooral anderen de trekker te laten zijn. Zo worden luchtcolloquia gehouden voor stedenbouwers over duurzaamheid, en zit niet alleen de uitvoering, maar ook de beleidsvoorbereiding van Duurzaam Bouwen bij bouw- en woningtoezicht.

Wordt bij beslissingen het belang van reductie van broeikasgassen meegewogen in de keuze van alternatieven?

Het antwoord hierop verschilt per taakveld waarop het interview betrekking heeft. Voor de meeste taakvelden wordt geantwoord dat het wel een rol speelt, maar geen expliciete rol. Het zit in het achterhoofd van beleidsontwikkelaars. Ook wordt aangegeven dat CO₂-reductie geen op zich zelfstaande issue is. CO₂ is niet meetbaar en lastig te kwantificeren. Als argument is het moeilijk te communiceren naar de burger. Wel is er aandacht voor energiebesparing. Klimaatbeleid wordt als een afgeleide gezien van energiebeleid.

Bij het taakveld Verkeer en Vervoer luidt het antwoord op de vraag of broeikasgasreductie wordt meegenomen in beslissingen altijd ontkennend. Verkeersbeleid gebeurt altijd om andere redenen, zoals bereikbaarheid of leefbaarheid.

Ook wordt het belang genoemd van goede processen en hanteerbare instrumenten. Er is een eenduidig beeld nodig bij welke stap je in het planproces welke afwegingen kan maken. Bijvoorbeeld in het bestemmingsplan moet worden aangegeven waarom bijvoorbeeld op het gebied van verkeer niet voor alternatieven wordt gekozen. Als overall een afwegingsparagraaf zou worden opgenomen, is het belang van klimaatbeleid gedekt. Doe je dat niet, dan wordt er niet aan gedacht, staat het niet op de agenda en kun je er alle kanten mee op.

Gebeurt dat ad hoc? Denkt u dat het beter zou zijn als klimaatbeleid op een meer systematische, expliciete manier een plek krijgt binnen uw werkerrein?

Daar waar CO₂-reductie of energie wel wordt meegewogen in de keuze van alternatieven gebeurt dat planmatig. Op de vraag naar een meer systematische, expliciete aanpak van klimaatbeleid, wordt verdeeld gereageerd. Enkelen geven aan het een goed idee te vinden, vooral als dat meer praktische steun zou betekenen. Anderen geven echter aan dat niet nodig te vinden. Klimaatbeleid vinden zij een slecht te communiceren thema. Zij willen klimaatbeleid liever direct vertalen naar concrete maatregelen. Het thema energie wordt al meer geschikt gevonden als agendapunt.

13. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de verschillende delen van dit rapport samengevat en met elkaar in verband gebracht.

Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk blijkt dat veel mogelijkheden om klimaatbeleid te voeren nog onbenut blijven. Redenen hiervoor verschillen per taakveld: er is intern onvoldoende draagvlak, er is gebrek aan een helder beleidskader, klimaatbeleid moet meeliften met andere doelstellingen of gemeenten zijn afhankelijk van medewerking van andere actoren. Opvallend is dat gemeenten die binnen het ene taakveld landelijke bekendheid genieten, op het andere taakveld kansen laten liggen.

Door een combinatie van de liberalisering van de energiemarkt, de trend naar een grotere beleidsvrijheid van gemeenten in milieubeleid en een grotere behoefte aan participatie van de burger wordt de rol van de gemeente verzwakt. Van de gemeente worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Door de liberalisering van de energiemarkt kan de gemeente minder gebruik maken van de samenwerkingsrelaties met energiebedrijven. Grotere beleidsvrijheid leidt tot meer ruimte voor eigen prioritering maar niet noodzakelijkerwijs tot meer aandacht voor lokaal klimaatbeleid. Participatie kan leiden tot meer draagvlak voor klimaatbeleid maar betekent tegelijkertijd dat gemeenten meer hebben uit te leggen. Er is een grotere risico voor een accent op 'hier en nu' leefbaarheidsvraagstukken in plaats van 'straks en daar' klimaatproblemen.

Deze conclusies versterken de noodzaak tot een meer expliciete rol van klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie en illustreren het belang van een systematische aanpak van klimaatbeleid. In Hoofdstuk 10 hebben we de stappen om te komen tot een klimaatzorgsysteem aangegeven:

1. een beleidsdocument waarin het commitment voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd,
2. plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren,
3. integratie van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur,
4. het meten, controleren en heroverwegingen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties',
5. het bieden van educatie en training om het begrip van klimaat problematiek te vergroten,
6. publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

In Hoofdstuk 11 zijn we ingegaan op mechanismen van externe integratie: integratie van klimaatbelang in ander beleidsterreinen. Als hoofdwegen hebben we een onderscheid gemaakt tussen (toetsings)procedures die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het 'klimaatbelang' in de besluitvorming en opstellen van 'integrale' plannen waardoor al tijdens de planvorming rekening gehouden met het 'klimaatbelang'.

Uit ervaringen met milieutoetsen blijkt dat de toetsing het beste door de beleidsvoorbereider zelf kan worden verricht. De verdeling van verantwoordelijkheden is van groot belang voor een succesvolle toetsing van beleidsvoornemens op klimaatgevolgen, evenals een politieke back-up en een positieve attitude van de toetsende medewerker. Uit de ervaringen met integrale milieuplanen blijkt dat planprocessen, informele netwerken en sleutelactoren een grotere integrerende werking hebben dan de aanwezigheid van het plan zelf.

De les voor een klimaatzorgsysteem is dat bij de integratie van het klimaatbelang in het gemeentelijk beleid verschillende elementen noodzakelijk zijn: klimaatzorgbewustzijn, informatie over de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens, een afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen en verantwoordelijkheid voor klimaatzorg.

Deze vier elementen laten zich vertalen in een aantal activiteiten, namelijk verhoging van het milieu- c.q. klimaatbewustzijn, genereren van informatie over klimaatgevolgen, afwegen van het milieu- c.q. klimaatbelang en verantwoording afleggen over de afweging.

In Fase 4 van dit onderzoek is voor drie case-gemeenten nagegaan in hoeverre de stappen van een klimaatzorgsysteem zijn geïmplementeerd en hoe processen van externe integratie in de praktijk verlopen. De resultaten van deze case-studies staan beschreven in de eindrapportage van het onderzoek (Menkveld et al, 2001b).

REFERENTIES

Bij de samenvatting en de inleiding

Menkveld et al (2001a): *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*. M. Menkveld, H. Burger (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C--01-045.

Menkveld et al (2001b): *Lokale overheden en klimaatbeleid*. ECN/CSTM, Petten, ECN-C--01-084.

Vugts, C., T. Jorritsma (1996): *Gemeentelijk Mondiaal beleid in Limburg*. COS Limburg, Roermond.

Bij Deel 1: Het speelveld in de praktijk

Beleidsbrief vervoermanagement, september 1999.

Binnenlands Bestuur (2000): *Duurzaam inkoopbeleid blijft steken in goede bedoelingen*. Binnenlands Bestuur 26-27, 30/6/2000.

BRO/Buck Consultants International (1998): *Meer private betrokkenheid bij de herstructurering van bedrijventerreinen*. Nijmegen/Vught, april 1998.

Buijs: *Personenvervoer*. Collegedictaat van de NEA Transporthogeschool, Rijswijk.

Diverse artikelen uit het tijdschrift Verkeerskunde.

Hal, A. van, S. Silvester (1998): *Kansen voor duurzame stedenbouw*. Verkenning van innovatieve stedenbouwkundige plannen, Aeneas, Best, 1998.

Hannessen, H., E. Flapper (1999): *Stand van zaken gemeentelijk milieubeleid in 1998*. Leiden 1999.

Infomil (2000): *Hoofdrapport project Energie in de Milieuvergunning, een onderzoek naar de actuele stand van zaken in de gemeentelijke milieuvergunning*. Februari 2000.

KPMG (1998): *Duurzame bedrijventerreinen, handreiking voor het management van bedrijven en overheid*. Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen, Den Haag, oktober 1998.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1993): *Evaluatie vervoersplan V&W Den Haag*. November 1993.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996): *Uitgekiend*. Nota vervoermanagement, augustus 1996.

Ministerie van VROM (1999): *Inventarisatie Duurzame Nieuwbouw 1999*. November 1999.

Ministerie van VROM (1999): *Monitoring Duurzaam Bouwen 1995-1999*. November 1999.

Ministerie van VROM (1999): *Nieuwe impulsen voor duurzaam bouwen*. November 1999.

REP 2000: *Evaluatie en herrijking van het Rotterdams Energieplan*. Juli 2000.

SEV e.a. (1999): *Duurzame Energie: Wat leren de voorbeeldprojecten ons?* November 1999.

Site van de VVAV Vereniging Van AfvalVerwerkers, (www.vvav.nl).

Slingerland, S. (1999): *Energy conservation and electricity sector liberalisation*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1999.

- Stichting Natuur en Milieu (1999): *Verruimde reikwijdte wet milieubeheer, Wie durft?* Brochure november 1999.
- Waals, J.F.M. Vander e.a. (2000): *CO₂ reduction in building locations*. A survey and three case studies about the role of options for CO₂ reduction in planning processes.
- Waals, J.F.M. Vander, e.a. (2000): *Energiebesparing en stedelijke herstructurering*. VROM, Utrecht, 2000.

Bij Deel 2 Trends, Hoofdstuk 7: Liberalisering van de energiemarkt

- Arentsen M.J., R.W. Kunneke, H.C. Moll (1997): *The Dutch Electricity Reform: Reorganisation by Negotiation*. In: Midttun A. (ed.), *European electricity systems in transition*, Elsevier Science, Oxford, pp. 167-196, 1997.
- Arentsen M.J., R.W. Kunneke (1996): *Economic organization and liberalization of the electricity industry*. *Energy Policy*, Vol. 24, No. 6, pp. 541-552, 1996.
- Arentsen M.J., V. Dinica, N.E. Marquart (1999): *Innovating Innovation Policy, Rethinking Green Innovation Policy in Evolutionary Perspective*. Paper, European Meeting on Applied Evolutionary Economics, 7-9 June 1999, Grenoble, pp. 32.
- Arentsen, M., A. Huygen, M.J.J. Scheepers, R.J. Oosterheert en M.H. Voogt (1999): *Beslissen over energetische infrastructuur in een geliberaliseerde energiemarkt*. ECN-I-99-007.
- LAKA Foundation (1995): *Country status report: the Netherlands*, Website, 1995.
- LTI Research group (ed.) (1998): *Long-Term Integration of Renewable Energy Sources into the European Energy System*. Physica Verslag, Heidelberg, 1998.
- Meij J.M. (red.) (1999): *Stroomversnelling: De volgende elektrische innovatiegolf*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek 61, Den Haag, 1999.
- Ministerie van EZ (2000): *Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 018, nr. 1.
- Ministerie van EZ (1999): *Duurzame energie in opmars*. Voortgangsrapportage 1999, Den Haag.
- Ministerie van EZ (2000): *Versnelling van het liberaliseringstempo van de gas- en elektriciteitsmarkt en de markt voor groene energie*. Beleidsnotitie, Den Haag.
- Ministerie van EZ (2000): *Actieprogramma Energiebesparing 1999-2000*. Den Haag.
- Patterson, W. (1999): *Transforming Electricity, The Coming Generation of Change*. Earthscan, London, 1999.
- Slingerland, S. (1999): *Energy conservation and electricity sector liberalisation, Towards a green and competitive electricity supply?* University of Amsterdam, diss., 1999, ISBN 90-805 192-1-9.
- Sociaal-Economisch Raad (SER) (2000): *Naar een deltaplan voor en duurzame energievoorziening*. Hoofdstuk 13 in Sociaal-economisch Beleid 2000-2004, Advies over het Sociaal-economisch beleid op de middellange termijn, SER Publicatienummer 8, 16 juni 2000.

Bij Deel 2 Trends, Hoofdstuk 8: Ontwikkelingen in het milieubeleid

- Adviescommissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk milieubeleid (1993): *Stappen verder...*
- Berenschot onderzoeksbureau (1990): *Capaciteitsconsequenties NMP voor gemeenten en provincies*. Utrecht, 1990.
- Berenschot onderzoeksbureau (1992): *Rapport inzake een onderzoek naar 'verstorende' factoren bij de uitvoering van de BUGM-planning*. Utrecht, 1992.
- Biezeveld, G.A. (1989): *Milieubeleidsplanning: een ontwikkelingsperspectief*. P. Glasbergen (red), Milieubeleid, theorie en praktijk, 's-Gravenhage, 1989.
- Coenen, F.H.J.M., A. Seinstra, P. Teunisse (1999): *De VOGM en de ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid*. Utrecht.
- Coenen, F.H.J.M., D.J.W. Schoof (1992): *Denken en doen*. De planning van het milieubeheer op gemeentelijk niveau, Arnhem, 1992.
- Coenen, F.H.J.M. (1993): *Verschillende visies op de uitvoeringsstrategie: een faalfactor*. O. van Heffen en M.J.W. van Twist, Beleid en wetenschap, Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Coenen, F.H.J.M., K.R.D. Lulofs (1993): *Resultaten enquête naar gemeentelijke milieubeleidsplanning en gemeentelijk milieuzorg-beleid*. Enschede, 1993.
- Coenen, F.H.J.M. en K.R.D. Lulofs (1994): *De BUGM-verslaglegging 1992*. Enschede, 1994.
- Dinkelman G. (1995): *Verzuring en broeikas-effect*. Van Arkel, Utrecht, 1995.
- Ecoplan/VROM: *Evaluatierapport: MUP-evaluatie*.
- Eecen, M.D. (1986): *Onderzoek in de drie noordelijke provincies naar uitvoering HUP*. Stageverslag HEAO-Groningen, 1986.
- Elshof, E.J. ten (1988): *Met een 'HUP' een sprong vooruit?* Enschede, 1988.
- Fokkens, J. (1990): *De praktijk van het gemeentelijke milieubeleid*. Werkconferentie voor lokale bestuurders, CIVOB, Hilversum, 22-11-1990.
- Jurgens, V. (1985): *Gemeenten en rijk, Partners in Milieubeleid?* Milieu en recht, p. 250-256 (september) 1985/8.
- König, R.C., Spies, J.W.E. (1993): *Evaluatie ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid*. Leiden/Arnhem, 1993.
- Ministerie van VROM (1992): *Externe integratie van milieubeleid. Knelpunten, kansen en keuzen in het stedelijk gebied*. Hoofdrapport nr. 1992/2a, 's-Gravenhage, 1992.
- Onneweer, A.W.L. (1992): *Geld speelt een rol. De effecten van het Bijdragenbesluit op milieuhandhaving*. 's-Gravenhage, 1992.
- Rosman, H.N. (1993): *Gemeentelijk milieuprogramma en milieuverlag*, 's-Gravenhage, 1993.
- Salet, W.G.M., Institutionele voorwaarden voor stedelijke milieupolitiek. Beleid & Maatschappij, 1994, nr. 4, p. 154-162.
- Schoof D.J.W. (1989): *Milieubeleidsplanning bij lagere overheden*. P. Glasbergen (red), Milieubeleid, theorie en praktijk. Den Haag, 1989.
- Schot J. van der (1989): *Keuze tussen schrijven of werken: gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Nieuwe Beta, jrg.3, p. 14-15, 1989.
- Smits, J. (1993): *De stuurkracht en stuurbaarheid van het gemeentelijk milieubeleid*. Beleidswetenschap, 1993/1.

- Tauw Infra Consult (1989): *Verkenning van milieubeleidsplanning en de betekenis ervan voor de gemeenten*. Deventer, 1989.
- Terpstra en Wouters (1991): *Gemeentelijk milieubeleid in de Collegeprogramma's voor de periode 1990-1994*. Bestuur en belang, nr. 4, 1991.
- Twijnstra en Gudde (1976): *Onderzoek vergunningenprocedures op grond van de wet inzake de luchtverontreiniging en de Hinderwet*. Den Haag, 1976.
- Twijnstra en Gudde (1979): *Uitvoering Hinderwet*. Den Haag, 1979.
- Twijnstra en Gudde management consultants (1991): *Verslag 2e workshop strategie beleidsimplementatie NMP-2*. Amersfoort, 1991.
- Universitaire Beroepsopleiding Milieu (UBM): Adolf, L.A., Bloem, W., E. van Hove, J. Kok, B. Oosting, P. Schriek en J. van de Voort. *Uitvoering NMP-90 door de gemeenten*. Amsterdam, 1993.
- VNG/VROM (1990): *Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten*. 's-Gravenhage, 1990.

Bij Deel 2, Hoofdstuk 9: Trends, participatie

- Alteren, G., B. van der Moolen, P. Ike, H. Voogd (1990): *Integrale projektstudies bij infrastructuurplanning*. Groningen: Geo Pers.
- Andringa, J. (1998): *The Influence of Local Agenda 21 on local policy and the quality of decision-making: the pioneer city of The Hague*. F. Coenen, D. Huitema and L. O'Toole, Participation and the quality of environmental decision making. Kluwer, Dordrecht, 1998.
- Bekkers, V.J.J.M., G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen, P. Ester (1996): *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid.. Op zoek naar vormen van co-productie*, Den Haag.
- Brijer, S. (1997): *Lokale Agenda 21 nader bekeken. Inventarisatie en analyse van de landelijke en de Haagse aanpak van de Lokale Agenda 21*. Succes en faalfactoren, Den Haag.
- Buil, V. (1992): *Een open planning van het gemeentelijk milieubeleid?* Enschede, 1992.
- Coenen, F.H.J.M. (1996): *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Enschede.
- Coenen, F.H.J.M., R.A. van de Peppel, J. Woltjer (2000): *De evolutie van inspraak op het terrein van verkeer en waterstaat*. Enschede, 2000.
- Coenen, F. (1998): *Policy integration and public involvement in the local policy process. Lessons from local green planning in the Netherlands*. European Environment 8, 50-57.
- Coenen, F. (1997): *The Netherlands: Subsidized seeds in fertile soil*. In: W.M. Lafferty en K. Eckerberg (ed), From earth summit to local forum, Studies of Local Agenda 21 in Europe, Oslo, 1997.
- Coenen, F.H.J.M.: *The Netherlands: LA21 as a new heading for local sustainable development*. Lafferty, W. M. (ed) (1999). Implementing LA21 in Europe: New initiatives for sustainable communities, PROSUS, Oslo, ISBN 82-7480-072-9, pp 241-262.
- Centrum voor Energiebesparing/Klima-Bündnis: *Climate protection strategies of local authorities in Europe*. Summary of the Dutch national.
- Denters S.A.H., P.A. Th. M. Geurts (eds.) (1998): *Lokale democratie in Nederland, burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum.

- Hoed, P. den, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs: *Planning als onderneming*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, serie Voorstudies en achtergronden, Den Haag, 1983.
- Depla, P., Tops, P. (1998): *De lokale component bij raadsverkiezing/de invloed van de gemeentegrootte*. In S.A.H. Denters and P.A. Th. M. Geurts (eds.), *Lokale democratie in Nederland, burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum.
- Dordregter, P. (1994): *Draagvlak voor gemeentelijk milieubeleid en milieu-draagvlak door gemeentelijk beleid*. Inleiding congres vaksectie milieu, juni 1994.
- Edelenbos, J., R. Monnikenhof (red.) (1998): *Spanning in interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam.
- Gilsing, R. (1994): *Bestuurlijke vernieuwing in Nederland*. Acta Politica.
- Hendriks, F. (1998): *The Netherlands: subnational democracy and institutional innovation*. Loughin J. (ed.), *Local and regional democracy in Europe*, forthcoming.
- Jolles, H.M. (1974): *De poreuze democratie: een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Klima-Bündis (1992): *Der Europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder zum Erhalt der Erdatmosphäre*. Klimaatverbond.
- Korsten, A.F.A. (1979): *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. PhD Dissertation Catholic University of Nijmegen, Den Haag: VUGA.
- Platform voor Duurzame Ontwikkeling (PDO) (1993): *Duurzame ontwikkeling op de Lokale Agenda 21*. Ideeën voor gemeentelijk milieu en ontwikkelingsbeleid.
- PDO (1994): *Een lokale Agenda 21, zo werkt dat*. Op weg naar een duurzame gemeente, Platform voor Duurzame Ontwikkeling.
- Ministerie van VROM, (1997): *Samen milieudoelen formuleren. Milieudoelen als resultaat van een open maatschappelijk besluitvormingsproces*. Den Haag.
- Oosterveld, H.J.W. and Pullen, H. (1998): *Beleidsvorming beoordeeld. Interactieve beleidsvorming in het milieubeleid nader bekeken*. Enschede.
- NCDO (1997): *Een Lokale Agenda 21. Pak de handschoen op*. Amsterdam, 1997.
- RARO (1978): *Advies over de inspraak op drie bestuursniveaus*, Den Haag.
- Schultink, R. (1997): *Lokale Agenda 21, beleid en indicatoren voor duurzaamheid*. Wetenschapswinkel voor Economie, EC 101, Groningen.
- Tops e.a. (1991): *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle, Delft*.
- Veldboer, L. (1996): *De inspraak voorbij*. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg, Amsterdam.
- VNG (1994): *De ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid in het perspectief van het NMP2 Vaksectie milieu*.
- VNG (1996): *Praktijkboek Lokale Agenda 21*. VNG Den Haag.
- Vugts, C., Jorritsma, T. (1996): *Gemeentelijk Mondiaal beleid in Limburg*. COS Limburg, Roermond.
- Woltjer, J. (2000): *Consensus Planning, The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot.
- VROMraad (2000): *Op weg naar het NMP4, Advies over 'De agenda van het NMP4'*. Advies 021, 11 mei 2000, Den Haag.

WRR (1998): *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 53, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Bij Deel 3, Hoofdstuk 11: Ervaringen met integratieve instrumenten

- Bonte, R., P. Leroy, R. Mooren (ed.) (1996): *Milieu-effectrapportage: methoden, effecten en resultaten*. Warmerdam/Best, 1996.
- Bouwer, K. (1995): *Beoordeling van ruimtelijke plannen op milieu-effecten*. K.Bouwer and P.Leroy (ed.), Milieu en ruimte, Analyse en beleid, Meppel, 1995.
- Blauw, J.D. (1997): *Integrale afweging: met of onder effectrapportages*. Beleidsanalyse, 97/ 1/ 2 pp. 29-32.
- Bressers, J. Th.A., A Hoogerwerf (red.) (1995): *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn, 1995.
- Buitenkamp, M., S. Morel (1993): *Milieu-effectrapportage voor strategische beslissingen*. Kenmerken, November 1993.
- Coenen, F.H.J.M., A. Seinstra, P.Teunisse (1999): *De VOGM en de ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid*. Utrecht.
- Coenen, F.H.J.M., J. Janssens (1998): *Provinciale milieubeleidsplanning als integrale paraplu? Een evaluatie van de interne integratie in het provinciaal milieubeleid*. Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 33, Den Haag, 1998.
- Coenen, F.H.J.M.: *Les nouvelles modalités de la decision publique dans le domaine de l'environnement et la place de l'evaluation environnementale des plan et programmes, L'expérience aux Pays-Bas, Aménagement et nature*. p. 27-35, N°134, ISSN 0044-7463, september, 1999.
- Coenen, F.H.J.M. (1996): *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Enschede.
- MER-commissie (1990, 1991): Jaarverslagen 1989 en 1990.
- Commission on Sustainable Development (1997): *Overall progress achieved since UNCED, Integrating environment and development in decision-making*. Chapter 8 of Agenda 21, January 1997.
- Valk, Th. W. de (1997): *Het milieu tot besluit, Een evaluatie van de Nederlandse regeling milieu-effectrapportage*. Amsterdam, 1997.
- Evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1990): *Naar een volwaardige plaats, Advies over de werking van de regeling, milieu-effectrapportage uit de Wabm*. Leidschendam, 1990.
- Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (1996): *Naar een duurzame milieu-effectrapportage, tweede advies over de regeling milieu-effectrapportage*. Den Haag, 1996.
- Iedema, R.A. e.a. (1999): *Hoe eerder, hoe beter? Verkenning van strategische toetsing*. Den Haag, 10 september 1999.
- Klaassen, H.L., F.K.M. van Nispen (1996): *De wildgroei van effectrapportages. Een rapportage*. Bestuurskunde, 1996, nr. 7, pp.308-317.
- Koppenjan, J.F.M. (1995): *Beleidsonderzoek voor het integraal veiligheidsbeleid: lessen over effectrapportages*. Beleidsanalyse, jrg. 24, 1995, nr. 2, pp. 27-37.
- Korsten, A.F.A. (1991): *Effectrapportage, Inleiding van de dagvoorzitter*. Beleidsanalyse, 91/ 1/ 2, pp. 4-8.

- Kramer, J.H.T. (1990): *Luchthavens en hun uitstraling*. Een onderzoek naar de economische en ruimtelijke uitstralings-effecten van luchthavens, Amsterdam, 1990 (diss.).
- Lee, N., J. Hughes (1995): *Strategic environmental assessment. Legislation and procedures in the community*. Manchester, 1995.
- Lee, N., C. Wood (1987): *EIA - a European perspective*. Built Environment, 4, p. 101-110, 1978.
- Mostert, E. (1995): *Commissions for environmental impact assessment. Their contribution to the effectiveness of Environmental Impact Assessment*. Delft, 1995.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) (1992): *De juiste milieu-informatie op het juiste tijdstip: advies over het voorontwerp Herziening Besluit milieu-effectrapportage*. 's-Gravenhage: SDU, 1992.
- Sadler, B., R. Verheem (1996): *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Direction*. Ministry of Housing, Spatial Development and the Environment, The Netherlands.
- Steenbeek, D.A. (1997): *Ex-ante evaluatie-toetsen bij de rijksoverheid*. Stageverslag, Den Haag, juli 1997.
- Heuvelhof, E.F. ten, C.M. Nauta (1996): *(M)erkenning onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.* Den Haag, 1996.
- Heuvelhof, E.F. ten, C.M. Nauta (1997): *Milieu-effectrapportages als leerproces*. Beleidswetenschap, 1997, nr. 1, pp. 25-41.
- Tonk, J.A.M.N., R. Verheem (1998): *Integrating the environment in strategic decision making - one concept, multiple forms*. Paper to IAIA98, Christchurch, New Zealand, 1998.
- Valk, Th. de, M.S. de Vries (1994): *Criteria voor milieu-effectrapporten*. In: Beleidswetenschap, 1994, nr. 3, pp. 274-304.
- Vanclay, F., D.A. Bronstein (1995): *Environment and social impact assesment*. John Wiley & Sons, West Sussex, 1995.
- Voogd, H. (1997): *Methodologie van effectrapportages*. Beleidsanalyse, 97/ 1 /2 , pp. 17-24.
- Wathern, P. (ed.) (1988): *Environmental impact assessment: theory and practice London (etc.)*. Routledge, 1988.
- Wood, C. (1988): *EIA in plan making*. in Wathern, P. (ed.), Environmental impact assessment: theory and practice London (etc.), Routledge 1988.
- Wuisman (1997): *G.P.I.M.: Toelichting op het congressthema*. Beleidsanalyse, 97/ 1 / 2, pp. 9-11.

BIJLAGE A GEÏNTERVIEWDE PERSONEN BIJ GEMEENTEN

Tabel A.1 *Overzicht interviews (periode juli tot en met september 2000)*

Gemeente	Ruimtelijke ordening	Bouwen en wonen	Verkeer en vervoer	Milieu	Gemeentelijke Beheerstaken
Rotterdam	dhr. Piersma dhr. Dekker	dhr. Piersma dhr. Dekker			
Doetinchem		dhr. Derksen			
Groningen				dhr. Dijkstra mevr. van Dijk	
Zwolle	dhr. Streefkerk				
Tilburg	dhr. Biemans	dhr. Biemans			
Utrecht	dhr. Harting dhr vdGrinten		mevr. Steenhorst		
Dordrecht			dhr. vd. Hulst	dhr. Hoff, mevr. Zijderveld dhr. Nederstigt	
Delft				dhr. van Reenen	dhr. Van Reenen
Wageningen			dhr. Teunissen	dhr. Breukelmans	
Arnhem		dhr. Reinders			dhr. Reinders
Alkmaar		dhr. v Douwe	dhr. Frederiks		