

April 2002

ECN-C--01-103

Lokaal klimaatbeleid in Alkmaar

Beleidsanalyse van A tot Z

H. Burger
F. Heinink

Verantwoording

Deze rapportage doet verslag van werkzaamheden in fase vier 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). Het onderzoek is grotendeels uitgevoerd in de eerste helft van 2001. De actualiteit rond de bouw van het AZ stadion op het moment van publicatie (medio 2002) is dus niet in de analyse meegenomen. Dit project is als onderdeel van het NOP-programma geregistreerd onder projectnummer 953289. Het project staat bij ECN bekend als 7.7238.

De auteurs danken de medewerkers van de gemeente Alkmaar en de voetbalvereniging AZ die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Met name Jan Assies wordt bedankt voor zijn constructieve commentaar en medewerking.

Abstract

This report describes the results of the final phase of a research project about local climate policy. An ideal model of a climate management system was tested by practise for the municipality of Alkmaar. In this case study ECN analysed numerous policy documents as well as the process of building a new soccer stadium. We looked if the municipal organisation passed through all the steps of this climate management system and if it used any mechanisms through which the external integration of climate policy in policies other than environmental policy fields could be enhanced.

The report shows that though the model was not running effectively in Alkmaar, the municipal organisation still managed to partly integrate climate policy in non-environment policy areas. For the major part this can be contributed to enthusiastic and hard-working sustainability coordinators. Had the systematic approach been in place, the municipality would clearly be more accurate in its network policy steering which proved necessary to realise the new soccer stadium.

INHOUD

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Een klimaatzorgsysteem	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Leeswijzer	11
2 BESTUURLIJK BEELD VAN ALKMAAR	13
2.1 De stadsvisie	13
2.2 Het collegeprogramma 1998-2002	14
3 KLIMAATBELEID IN BESTAAND BELEID	16
3.1 Opties, instrumentarium en klimaatscan	16
3.2 CO ₂ in bestaande beleidsstukken	16
3.3 Het Energiebeleidsplan	18
3.3.1 Klimaatbeleid in het energiebeleidsplan	21
3.3.2 Het nieuwe Milieubeleidsplan	21
3.4 De aanvullende ISV-notitie	22
3.4.1 Het algemene ambitieniveau	22
3.4.2 Extra ambities	23
3.4.3 Klimaatbeleid in de aanvullende notitie	25
3.5 Beleidsplan Verkeer en Vervoer	26
3.6 Het Gemeentelijk Afvalbeleidsplan 2001-2004	27
3.7 Het Actieplan Parkeren 2000	28
3.8 Het milieujaarverslag	29
3.9 Conclusie	31
4 BELEID IN PRAKTIJK: EEN NIEUW VOETBALSTADION	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Situatieschets	32
4.3 Beleidsanalyse in het netwerkperspectief	32
4.4 Gemeentelijke inbreng van klimaatopties	34
4.4.1 Beoordeling van de MER en vergunningverlening	34
4.4.2 Restwarmte: kans of bedreiging?	36
4.4.3 Leren en delen in het netwerk	37
4.5 Conclusies	40
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	42
5.1 Conclusies	42
5.2 Aanbevelingen	43
REFERENTIES	45
BIJLAGE A	46
A. 1 Het speelveld van lokaal klimaatbeleid: Alkmaar	46
A. 2 Twee beleidsterreinen van de Menukaart	48
A. 3 Theorie van beleidsnetwerken	49
A. 4 De klimaattoets als integratie-instrument voor lokaal klimaatbeleid	50
A. 5 De duurzaamheidsparagraaf van het bestemmingsplan Boekelermeer	52

SAMENVATTING

Inleiding

De rol van gemeenten is tot nu toe in het Nederlandse klimaatbeleid en klimaatonderzoek enigszins onderbelicht gebleven. Recentelijk is er een Klimaatconvenant tussen het Rijk, IPO en VNG over de bijdrage van gemeenten aan het nationale klimaatbeleid gesloten. Een signaal dat het nog jonge beleidsterrein meer volwassen wordt.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar lokaal klimaatbeleid in Alkmaar. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de eerste maanden van 2001. Het is onderdeel van het onderzoeksproject 'Lokale overheden en klimaatbeleid' dat is uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Doelstelling van het onderzoek is te analyseren in hoeverre er in de dagelijkse Alkmaarse beleidspraktijk sprake is van integraal klimaatbeleid. Daartoe is er een analyse gemaakt van beleidsdocumenten en het proces rond de bouw van het nieuwe AZ-voetbalstadion.

De conclusies hebben betrekking op de stand van zaken op het moment van onderzoek. In de periode tussen onderzoek en publicatie is veel gebeurd. Zo is Alkmaar sterk betrokken bij afspraken voor CO₂ reductie met de provincie, bij het CO₂ servicepunt en bij het bovengenoemde klimaatconvenant.

De conclusies in dit rapport zijn desalniettemin nog steeds waardevol. Ze onderstrepen de opgaande lijn waarin Alkmaar zich bevindt: van ad-hoc maatregelen naar een meer gestructureerde aanpak. Het meest waardevol zijn echter de voorwaarden die in dit rapport gegeven worden voor de verdere voortgang van deze positieve trend, de weg naar waarlijk integraal klimaatbeleid.

Integraal klimaatbeleid

De eerdere fasen van het NOP-MLK onderzoek hebben uitgewezen dat lokaal klimaatbeleid alleen succesvol kan zijn wanneer verschillende beleidsterreinen van een gemeente daaraan meewerken. Maatregelen die de uitstoot van broeikasgassen verminderen, kunnen alleen worden toegepast wanneer deze worden aangestuurd vanuit verschillende beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening of verkeer en vervoer. Daarmee is lokaal klimaatbeleid niet alleen een taak voor de afdeling milieu en moet lokaal klimaatbeleid gezien worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsterreinen.

Er is een klimaatzorgsysteem ontworpen waarmee door het volgen van verschillende stappen het klimaatbelang in de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen kan worden geïntegreerd:

1. Het ontwerpen en vaststellen van een beleidsdocument waarin het committent voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd.
2. Het opstellen van plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren.
3. Het integreren van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur.
4. Het meten, controleren en heroverwegen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties'.
5. Het bieden van educatie en training om het begrip van klimaatproblematiek te vergroten.
6. Het publiceren van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

De derde stap, de integratie in de dagelijkse beleidspraktijk en in de organisatiecultuur, kan worden bereikt door het inzetten van verschillende instrumenten. Dit kan via (toetsing) procedures, waardoor er op een bepaald moment expliciet aandacht wordt besteed aan het klimaatbelang in de besluitvorming. Ten tweede kan integratie plaatsvinden door het opstellen van inte-

grale plannen waardoor er al in de planvorming rekening wordt gehouden met het klimaatbelang.

Conclusies

Op het moment van onderzoeken blijkt de eerste stap in Alkmaar niet actief aanwezig te zijn. In de stadsvisie wordt niet gesproken over klimaatbeleid. Het vigerende energiebeleidsplan, waar wel doelstellingen voor energiebesparing en CO₂-reductie worden gesteld, blijkt in de praktijk niet te worden gehanteerd. De doelstellingen van het plan zijn niet meetbaar. Vanwege het ontbreken van een overkoepelend beleidsdocument, is in de onderliggende plannen de aandacht voor klimaatbeleid zeer gering. Wel zijn er op operationeel niveau nota's en notities geschreven waar, vaak door het rijk gestelde, ambities voor klimaatbeleid zijn opgenomen.

Vanwege het ontbreken van integrale plannen blijkt de integratie in de dagelijkse praktijk (stap drie) vervolgens een lastige zaak. Dit blijkt uit de analyse van het beleidsproces rond de bouw van het nieuwe voetbalstadion van AZ. In dit proces heeft de gemeente de welwillendheid van veel verschillende partijen in het netwerk nodig om haar doelstellingen voor klimaatbeleid te realiseren. Om deze partijen op één lijn te krijgen is het noodzakelijk om vanuit de gemeente met een heldere boodschap en ambitie richting deze partijen te communiceren. Omdat deze helderheid ontbrak was niet elke partij binnen de gemeente, en daardoor ook niet elke partij daarbuiten, zich bewust van de gemeentelijke ambities en mogelijkheden op het gebied van klimaatbeleid. De onduidelijkheid rond de warmtelevering van de Huisvuilcentrale illustreert de zo ontstane extra complexiteit bij de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerrein in de Boekelermeerpolder.

Een andere wijze om in de dagelijkse praktijk het klimaatbelang mee te nemen, is het hanteren van toetsingsinstrumenten. De duurzaamheidsparagraaf voor de Boekelermeer blijkt een eerste stap op weg naar toetsing. Het ontbreken van een heldere doelstelling, met name voor duurzame energie, maakt het waarlijk toetsen van beleidsbeslissingen lastig. De duurzaamheidsparagraaf is daarom een eerste stap naar volwaardige toetsing van klimaatbelang.

Naast het opstellen van integrale plannen of het hanteren van de klimaattoets blijkt er in Alkmaar nog een derde instrument met een integrerende werking voor het klimaatbelang te bestaan. Het in de gemeentelijke organisatie stimuleren en organiseren van deel- en leerprocessen rond de inbreng van reductieopties blijkt een goede wijze om het klimaatbelang zichtbaar te maken. De vruchtbare interne samenwerking tussen de energie- en dubocoördinatoren en de vergunningverleners van de gemeente resulteerde in een continue zoektocht naar en inbreng van kennis over reductieopties en partijen die daar bij betrokken zijn. De vruchtbaarheid van deze samenwerking ontstond doordat men elkaar tijdig informeerde over nieuwe ontwikkelingen. Gedeeld gezamenlijk inzicht in het ontwikkelingsproces van het stadion en in nieuwe reductieopties blijkt een voorwaarde voor een succesvolle inbreng van het klimaatbelang in de dagelijkse beleidspraktijk.

Het meten, controleren, en heroverwegen van de prestaties van het Alkmaarse klimaatbeleid blijkt tot dusverre zeer moeilijk. Bij het opstellen van het energiebeleidsplan 1996-2005 was geen rekening gehouden met de door de liberalisering ontstane veranderende rol van energiebedrijven in gemeentelijk beleid. De problemen bij het monitoren van de bereikte besparing waren niet voorzien. Hierdoor zouden de doelstellingen in het energieplan uiteindelijk een lege huls blijken te zijn. Door betrokkenheid bij het CO₂-servicepunt, het klimaatconvenant en de daaruit voortvloeiende subsidies, is inmiddels de nadruk op afrekenbare prestaties in het Alkmaarse klimaatbeleid toegenomen.

Wanneer we de inzet van reductieopties in Alkmaar evalueren dan geldt dat er nauwelijks maatregelen voortkomen uit de overkoepelende plannen. De wel voorgestelde maatregelen komen voort uit bijvoorbeeld de recente nota's over duurzaamheidsaspecten van bestemmingsplannen. Deze discrepantie tussen nota's en plannen hangt samen met de huidige nieuwe impuls die door

de recentelijk aangenomen energiecoördinator en de coördinator duurzaam bouwen, na het wegvallen van de vorige energiecoördinator enige jaren geleden, aan het klimaatbeleid wordt gegeven. Hieruit blijkt dat voldoende gekwalificeerd personeel een cruciale voorwaarde is voor succesvol klimaatbeleid.

Tenslotte maakt het succes van bijvoorbeeld de PV-actie op Alkmaarse scholen duidelijk dat er met lokaal klimaatbeleid ook politiek gescoord kan worden. Hiermee kan de politiek worden gestimuleerd om op strategisch niveau haar ambitie vast te leggen - de eerste noodzakelijke stap op weg naar integraal lokaal klimaatbeleid.

Aanbevelingen

- Klimaatbeleid hoort in een stadsvisie. In een volgende stadsvisie zou de gemeente klimaatbeleid niet alleen als noodzaak voor een behoud van de opgebouwde welvaart kunnen kenschetsen, zij zou het ook kunnen zien als kans voor een verbetering van de leefbaarheid op velerlei terreinen, bijvoorbeeld verkeer en vervoer. Lokaal klimaatbeleid is vaak én-én, in die zin dat een toename van de bereikbaarheid met openbaar vervoer kan leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.
- Het nieuwe milieubeleidsplan biedt kansen om meetbare doelstellingen voor alle beleidsterreinen op te nemen en de rol te vervullen van overkoepelend beleidsdocument, zoals in de eerste stap van het klimaatzorgsysteem.
- Een actieve deelname aan het klimaatconvenant maakt het gemeentelijk klimaatbeleid inzichtelijker doordat ambities gekoppeld worden aan meetbare prestaties. Desalniettemin blijft het belangrijk om deze prestaties verder inzichtelijk te maken. Het monitoren van beleid, onder andere door het verkrijgen van verbruikscijfers, verdient ruime aandacht.
- Netwerksturing blijkt een onontbeerlijk element om beleid succesvol in te zetten. Daarom is het verstandig om deze vorm van sturing in te passen in de gemeentelijke organisatie. Dit vereist van de gemeente een constante opname van kennis en een goede interne communicatie om de juiste rol in het netwerk te kunnen vervullen.
- Deel- en leerprocessen binnen de gemeentelijke organisatie zijn cruciaal om de interne communicatie en kennisontwikkeling, nodig voor een succesvolle netwerksturing, op een hoog peil te houden. Het streven naar een moderne gemeentelijke organisatie valt daarmee samen met het inzetten van succesvol lokaal klimaatbeleid.
- Het aantrekken van twee enthousiaste coördinatoren heeft laten zien dat voldoende menskracht essentieel is voor succesvol lokaal klimaatbeleid. Het verdient aanbeveling om de gemeentelijke organisatie verder met 'duurzaamheidstrekkers' te versterken.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Dit rapport maakt deel uit van het onderzoeksproject 'Lokale overheden en klimaatbeleid' dat is uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Dit onderzoeksproject is een samenwerkingsverband tussen het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM) van de Universiteit Twente.

Het doel van het NOP-MLK onderzoek is om na te gaan hoe de bijdrage van lokale overheden aan het klimaatbeleid kan worden versterkt. In theorie zijn veel lokale opties om CO₂-emissies te beperken bekend, in de praktijk moet de uitvoering van deze opties institutionele barrières overwinnen. Achterliggende motivatie van het onderzoek is het idee dat lokale overheden een grotere rol kunnen spelen bij het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Levert het lokale klimaatbeleid wel op wat ervan verwacht kan en mag worden?

Het doel van het onderzoek sluit aan bij de ambitie van veel gemeenten om hun milieubeleid te verbreden en de toegenomen eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid verder in te vullen. Gemeenten zijn van belang voor het klimaatbeleid om verschillende redenen. In de eerste plaats kunnen gemeenten als bestuurslaag het dichtst bij de burgers een belangrijke rol spelen bij het creëren van draagvlak voor het klimaatbeleid. In de tweede plaats initiëren gemeenten allerlei lokale activiteiten die broeikasgassen produceren. En in de derde plaats hebben gemeenten verantwoordelijkheden op veel beleidsterreinen die van groot belang zijn voor het klimaatbeleid zoals ruimtelijke ordening, duurzaam bouwen en verkeer en vervoer en uiteraard milieubeleid. Deze verantwoordelijkheden zijn niet alleen van groot belang voor het eigen gemeentelijke klimaatbeleid, maar ook voor de rol van gemeenten als mede-uitvoerder van het nationale klimaatbeleid.

De rol van gemeenten is echter tot nu toe in het Nederlandse klimaatbeleid en klimaatonderzoek enigszins onderbelicht gebleven. Het in 2002 gesloten klimaatconvenant tussen gemeenten provincies en rijksoverheid geeft een belangrijke impuls aan de verdere ontwikkeling van het nog jonge beleidsterrein. Er is met name weinig aandacht geweest voor de uitvoeringsaspecten en integratie van het lokaal klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid.

Het speelveld van lokaal klimaatbeleid is geen statisch geheel, onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen veranderen de mogelijkheden voor gemeenten om klimaatbeleid te voeren continu. Daarom is er aandacht besteed aan een aantal trends: de liberalisering van de energiemarkt, de positie van de gemeente in het nationale milieubeleid en de veranderingen in de lokale democratie. Wanneer de invloed van deze trends wordt geanalyseerd dan kan worden gesteld dat de rol van gemeenten de laatste jaren is verzaamd, zij moeten meer dan in het verleden eigen initiatief tonen om hun energie- en klimaatbeleid vorm te geven.

1.2 Een klimaatzorgsysteem

Het uiteindelijke doel van het overkoepelende onderzoek is het ontwerpen van een klimaat-zorgsysteem wat, wanneer op een juiste manier door een gemeentelijke organisatie gebruikt, er voor zorg kan dragen dat er in de dagelijkse beleidspraktijk meer aandacht is voor CO₂-uitstoot en het klimaatbelang. De belangrijkste stappen van een dergelijke systematische aanpak zijn in de eerdere fasen van het onderzoek al geformuleerd:

Box 1.1 *De belangrijkste stappen van een klimaatzorgsysteem*

Stappen van een klimaatzorgsysteem

1. Het ontwerpen en vaststellen van een beleidsdocument waarin het committent voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd.
2. Het opstellen van plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren.
3. Het integreren van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur.
4. Het meten, controleren en heroverwegen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties'.
5. Het bieden van educatie en training om het begrip van klimaatproblematiek te vergroten.
6. Het publiceren van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

Door gebruik te maken van integratie-instrumenten, instrumenten die de integratie van het klimaatbelang in de dagelijkse gemeentelijke beleidspraktijk (stap 3 uit bovenstaand stappenplan) kunnen vergroten, kan deze dagelijkse beleidspraktijk van gemeenten beter worden toegerust voor het voeren van lokaal klimaatbeleid. Deze instrumenten grijpen allemaal op hun eigen manier in op één of meerdere onderdelen van bovenstaand stappenplan. Centraal staat echter de integratie in de dagelijkse beleidspraktijk. Het onderzoek bracht aan het licht dat het integreren van het klimaatbelang middels twee instrumenten kan gebeuren:

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

In dit rapport wordt ook aandacht gegeven aan de organisatiestructuur en -cultuur, omdat deze van belang zijn voor de inbedding en het functioneren van de instrumenten binnen de organisatie. Want het hanteren van dit instrumentarium blijft natuurlijk mensenwerk.

1.3 Doelstelling

De hoofddoelstelling van dit onderzoek is te onderzoeken in hoeverre voor de gemeente Alkmaar een systematische aanpak van klimaatzorg kan helpen om klimaatbeleid naar een hoger plan te tillen¹. In hoeverre zijn bovenstaande stappen van een klimaatzorgsysteem doorlopen? In hoeverre is er sprake van integratie van het klimaatbelang in niet-milieu beleidsterreinen, van 'externe integratie'?

¹ Als onderdeel van drie case-studies toetst dit rapport bovenstaande systematische aanpak aan de beleidspraktijk in Alkmaar. Tegelijk met de analyse in Alkmaar zijn soortgelijke onderzoeken gedaan in Hengelo en Haren.

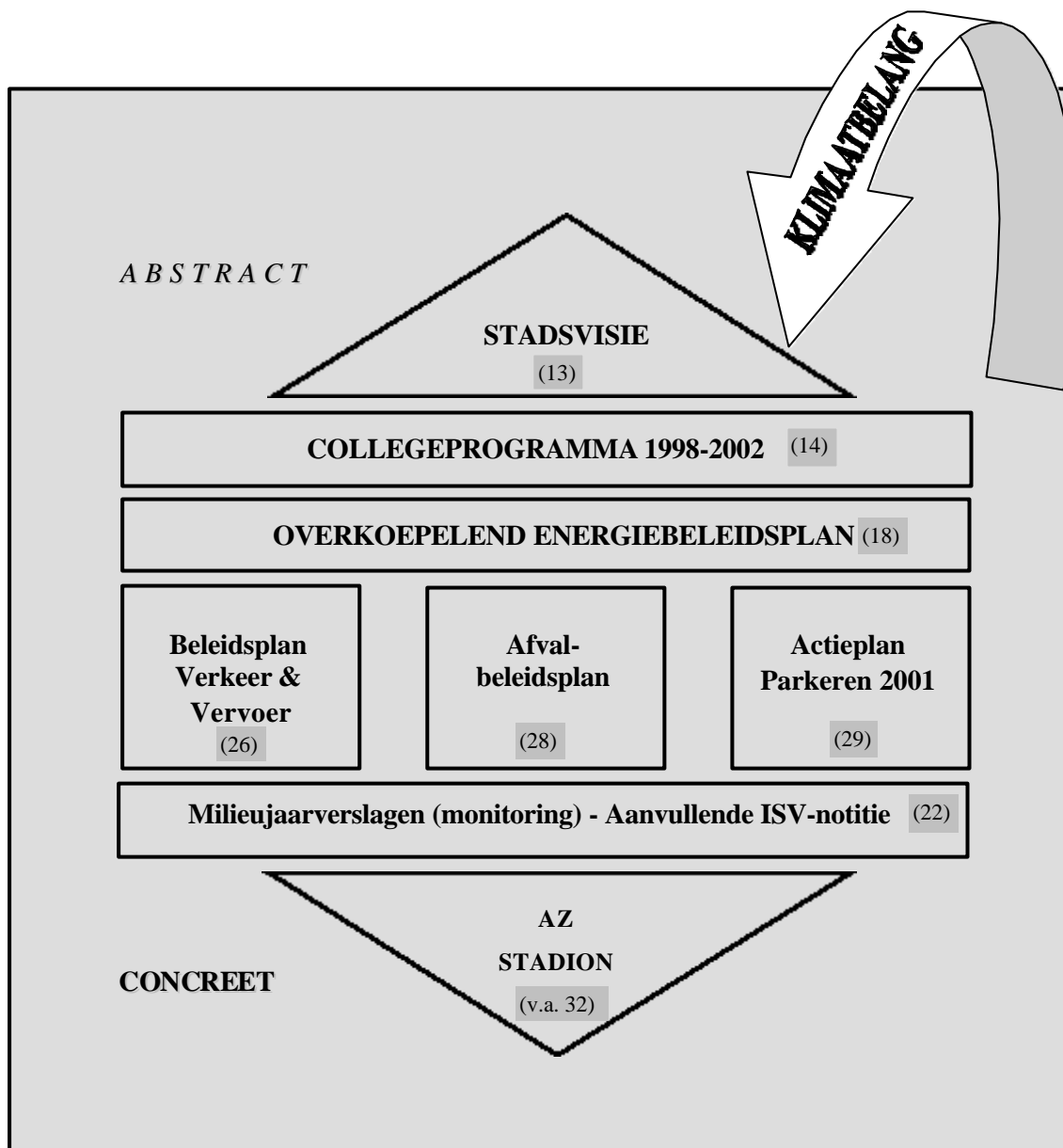
Hiertoe is er een analyse gemaakt van de bestaande beleidsplannen van Alkmaar en is er een concreet beleidsproces, namelijk rond de bouw van het nieuwe stadion van voetbalvereniging AZ te Alkmaar, onderzocht. Over een periode van een aantal maanden is er intensief met personen van verschillende afdelingen van de gemeente contact geweest. Een deel van deze contacten is in de vorm van interviews vormgegeven, een ander deel heeft in een minder formele structuur plaatsgevonden. Natuurlijk is ook de voetbalvereniging geïnterviewd.

1.4 Leeswijzer

Dit deelrapport is zelfstandig leesbaar en maakt tegelijkertijd deel uit van het integrale eindrapport van het onderzoek waarin de vorige twee fasen van het onderzoek, de twee andere cases en uitkomsten van de afsluitende bijeenkomst zijn geïntegreerd. In dit deelrapport draait het allemaal om Alkmaar, om de wijze hoe deze gemeente bij haar beslissingen het klimaatbelang meeneemt en hoe dit zich verhoudt tot het 'ideale' stappenplan uit Box 1.1. In het tweede hoofdstuk zal kort uiteen worden gezet welke instrumenten door een gemeente kunnen worden ingezet om het klimaatbelang in de dagelijkse praktijk mee te wegen. Dit zijn de zogeheten integratie-instrumenten.

Het rapport laat zich daarna lezen op een manier 'van groot naar klein'. Allereerst wordt geschetst wat het imago van Alkmaar zou kunnen zijn. Wat is Alkmaar volgens het gemeentebestuur? Dit beeld wordt afgeleid uit de Stadsvisie van Alkmaar en uit het laatste collegeprogramma. Vervolgens wordt er een stap dichterbij de praktijk genomen; de beleidsplannen voor diverse beleidsterreinen zullen worden onderzocht op aspecten van klimaatbeleid. In hoeverre houden deze plannen rekening met de gevolgen voor de CO₂-uitstoot die ontstaan door daarin voorgestane maatregelen? Bij deze beoordeling wordt gebruik gemaakt van het 'speelveld' van lokaal klimaatbeleid, het overzicht van opties, instrumenten en taakvelden dat reeds uit de eerdere twee fasen van het onderzoek is voortgekomen.

Als derde stap wordt er nog dichterbij de praktijk gekeken, namelijk het analyseren van een systematiek waarmee in de dagelijkse praktijk met het klimaatbelang rekening wordt gehouden. Hierom is er voor gekozen om het beleidsproces rond het nieuw te bouwen AZ voetbalstadion te analyseren. In hoeverre wordt in dit proces aandacht besteed aan gevolgen voor CO₂-uitstoot?



Figuur 1.1 Overzicht van de beleidsanalyse met bijbehorende verwijzende pagina's

2 BESTUURLIJK BEELD VAN ALKMAAR

2.1 De stadsvisie

‘Alkmaar, sterke stad in een grote regio’. Dit is de titel van een publicatie die als ‘stadsvisie’ gedefinieerd zou kunnen worden, maar niet die officiële benaming heeft gekregen. De brochure kan worden omschreven als een document waarin de sterke en zwakke punten van Alkmaar worden beschreven, waarbij er aandacht wordt besteed aan verleden en toekomst. Deze paragraaf beziet in hoeverre er in deze visie op Alkmaar rekening wordt gehouden of aandacht wordt besteed aan duurzame ontwikkeling of aan klimaatbeleid. Ook kan worden gezien welke in de brochure genoemde sterke of zwakke kanten van Alkmaar gunstig kunnen zijn voor een krachtig lokaal klimaatbeleid. Deze karakterschets van Alkmaar is een aantal jaren geleden gemaakt en die daarom natuurlijk niet accuraat bij het beschrijven van de huidige situatie. Wel geeft het inzicht in een beeld dat bij het bestuur van Alkmaar leefde.

In de inleiding wordt het huidige Alkmaar in een historisch perspectief geplaatst. Alkmaar is een stad met haar wortels in een historisch verleden maar zij is niet in dit verleden blijven steken; ze heeft haar blik gericht op de toekomst. Deze historische wortels zijn zo gegroeid doordat de handel in en rond Alkmaar zich kon ontwikkelen via een knooppunt van waterwegen. Ook op het gebied van wonen is de ontwikkeling van Alkmaar gekenmerkt door haar relatie met het water. Door het droogleggen van verschillende meren werd er ruimte geschapen voor de verdere stedelijke ontwikkeling.

De vroegere handelspositie heeft zich in de loop der eeuwen vertaald in een economische regio-functie, waarbij de economische structuur vooral als ‘verzorgend’ of ‘facilitair’ wordt omschreven: detailhandel, horeca, en openbaar bestuur zijn sectoren die het in Alkmaar traditioneel goed doen. In het licht van klimaatbeleid zijn dit sectoren waar relatief weinig uitstoot van broeikasgassen plaatsvindt, in vergelijking bijvoorbeeld met industriële activiteiten. De centrumfunctie zorgt volgens de visie echter ook voor problemen, vooral in de vorm van (on-) bereikbaarheid van het centrum, waarbij ook de beperkte parkeergelegenheid een rol speelt. De centrumfunctie is echter van dien aard dat er door veel Alkmaarders buiten de eigen regio wordt gewerkt. Het forensenverkeer richting Randstad zorgt daarom voor mobiliteitsproblemen. Het creëren van meer werkgelegenheid in de eigen gemeente is een belangrijk issue, men hoopt daarmee de mobiliteitsproblemen te verminderen. Het is echter de verwachting dat door de te bouwen VINEX-locaties de doorstroming op de wegen rondom Alkmaar en de bereikbaarheid van het centrum in de toekomst alleen maar meer onder druk zal komen te staan. Wanneer klimaatbeleid hier bij aan zou haken, dan kan het mobiliteitsprobleem als een uitdaging worden gezien, waarbij er gestreefd zou kunnen worden naar een toenemende bereikbaarheid met tegelijk een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, in vergelijking met een situatie waarbij er geen klimaatbeleid wordt gevoerd.

Zoals in de stadsvisie wordt uitgelegd, heeft Alkmaar een groot deel van haar welvaart te danken aan de economische mogelijkheden die ontstonden door de wisselwerking die de stedelingen met het water door de eeuwen heen zijn aangegaan. Het is hetzelfde water dat in de 21-ste eeuw aan de poorten klopt. Uitwaterende Sluizen in de provincie Noord-Holland zijn zich inmiddels aan het beraden op welke maatregelen genomen moeten worden om het water dat door de verwachte toename van extreme regenval in Noord Holland zal vallen, daar ook op te kunnen vangen. Ook Alkmaar zal hiermee rekening moeten houden. Er wordt er in de stadsvisie nog geen aandacht besteed aan de rol die de gemeente zou kunnen spelen bij bestrijding van dit probleem: het voeren van lokaal klimaatbeleid. Wel benadrukt de Stadsvisie de continuïteit en

de toekomstgerichtheid van Alkmaar. Klimaatbeleid is bij uitstek beleid gericht op de toekomst en gebaat bij innovatie in techniek en beleidsvoering. Het beleidsterrein zou ook daarom goed in de stadsvisie gepast hebben.

2.2 Het collegeprogramma 1998-2002

Voor het ontwikkelen, inzetten en continueren van lokaal klimaatbeleid is bestuurlijk draagvlak en toewijding essentieel. Wil lokaal klimaatbeleid dit draagvlak verkrijgen dan is het zaak om aan te haken bij de uitstraling en het imago die het college graag ziet ontstaan in Alkmaar. Het huidige college heeft haar nadruk gelegd op het voortzetten van de uitvoering van reeds in eerdere collegeperiodes ingezet beleid. Dit beleid richt zich voornamelijk op ruimtelijke ordening zoals ontsluitings- en ontwikkelingsplannen en sociaal beleid zoals gemeentelijk minimabeleid en de opvang van daklozen. In het collegeprogramma heeft het college vooral de nadruk gelegd op vooral infrastructuur en sociale structuren.

De prioriteit van het huidige college wordt gegeven aan de volgende top 5:

1. versterking sociaal beleid
2. wijkgericht samenwerken
3. revitalisering maatschappelijk welzijn
4. werkgelegenheidsontwikkeling
5. economische ontwikkeling.

Zowel in de uitvoering van reeds ingezet beleid als in de vijf belangrijke beleidsthema's van het huidige college is energie- en klimaatbeleid niet expliciet genoemd, ook niet als duurzame randvoorwaarde die wordt gesteld aan de economische ontwikkeling van Alkmaar. Er zijn wel een aantal punten in het collegeprogramma waarbij als neveneffect een (relatieve) vermindering van de CO₂ uitstoot zou kunnen optreden. Het gaat hierbij om het opstellen van een bedrijfsvervoerplan voor de eigen organisatie, het onderstrepen van het belang van duurzaam bouwen en het stimuleren van arbeidsintensieve werkgelegenheid.

Meer expliciet komt energie terug in het thema Milieu en Energie. Het is daarbij opvallend dat het college bij deze beleidsthematiek de klimaatproblematiek in het geheel niet noemt. Dit terwijl Alkmaar met haar ligging dicht tegen de kust zeer direct wordt geconfronteerd met een stijgende zeespiegel. Ook ligt zij in een polderlandschap waar de komende jaren hoogstwaarschijnlijk een discussie zal ontstaan over de hoeveelheid landoppervlakte die voor het opslaan van een wateroverschot zal moeten worden gereserveerd.

Het college wil volgens het collegeprogramma het gemeentelijk energiebeleidsplan verder intensiveren. Wat hiermee wordt bedoeld is echter onduidelijk. Het college zal het gebruik van andere energiebronnen zoals zon en wind, stimuleren. In de Vroonermeer wil zij ruim 800 ecowoningen bouwen die gebruik maken van zonne-energie. Ze zal onderzoeken in hoeverre ook op andere plaatsen gebouwd kan worden naar de laatste milieu-inzichten.

Een punt waarbij enigszins zou kunnen worden aangehaakt voor wat betreft het op de politieke agenda zetten van lokaal klimaatbeleid in Alkmaar, is het grote belang dat het college hecht aan de ontwikkeling van Alkmaar als onderwijs- en kennisstad. Het sterk innovatieve karakter van lokaal klimaatbeleid, zowel in de sfeer van daadwerkelijke reductietechnieken als in de benadering waarmee de CO₂-uitstoot op lokaal niveau kan worden gereduceerd, past bij het benadrukken van het belang van kennis voor de welvaart van Alkmaar.

Ook bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid, een beleidsthema dat hoog op de politieke agenda staat, zou kunnen worden aangehaakt. Klimaatbeleid heeft immers figuurlijk maar ook letterlijk veel te maken met nieuwe kennis. De daarbij uitgesproken voorkeur voor arbeidsintensieve, hoogwaardige werkgelegenheid biedt misschien een mogelijkheid om samen met het

bedrijfsleven te werken aan CO₂-reductie. Het willen aantrekken van hoogwaardige werkgelegenheid zorgt daarbij misschien voor een toename van de hoger opgeleide tweeverdieners in Alkmaar. Het is juist deze groep die vaak een vraag naar duurzame ontwikkeling in gang kan zetten. Het aantrekken van hoogwaardige werkgelegenheid vereist een specifieke ontwikkeling van bedrijventerreinen in Alkmaar. Over het ontwikkelen van duurzame bedrijventerreinen waar relatief weinig CO₂ wordt uitgestoten, wordt door het college niet gesproken.

Voor wat betreft de verkeersproblematiek zet het college sterk in op een met de auto goed bereikbare binnenstad, nodig om de centrumfunctie te vervullen. De auto krijgt een prominente plaats toebedeeld. Uitgangspunt hier is immers het bereikbaar houden van de binnenstad voor auto's en niet het terugdringen van het aantal autokilometers. Het valt hier op dat het college er naar streeft om de auto in de binnenstad te houden. Een goede autobereikbaarheid wordt als zeer belangrijk gezien. In het kader van klimaatbeleid zou het wenselijker zijn om milieuvriendelijker bereikbaarheid van de binnenstad te organiseren.

Alhoewel het college het belang van voetgangers en fietsers voor de leefbaarheid van de stad ook uitspreekt, verdient het uit oogpunt van klimaatbeleid aanbeveling om te onderstrepen dat voor het bereikbaar en tegelijk ook leefbaar houden van Alkmaar - beide wensen van het college - een verdere terugdringing van het aandeel autoverkeer in de gemeente zal moeten plaatsvinden, waarbij alternatieve vervoerswijzen en het gebruik van hoogwaardig openbaar vervoer worden gestimuleerd. Een zelfde soort koppeling van bereikbaarheid en leefbaarheid is aanwezig in de wens van het college om een distributiecentrum buiten het centrumgebied aan te leggen, van waaruit de bevoorrading van ondernemers in de binnenstad plaats zou moeten vinden. Dit zou voor een vermindering van de uitstoot van CO₂ kunnen zorgen.

Het college streeft naar een organisatiecultuur waar, in een proces van intensief samenwerken, mensen hun verantwoordelijkheid nemen voor het geheel. Dit proces zal volgens het college moeten gebeuren in een lerende organisatie, een organisatie die in de woorden van het college 'op weg blijft van goed naar beter'. Lokaal klimaatbeleid vereist een intensieve samenwerking tussen verschillende afdelingen in de gemeentelijke organisatie. Doordat er ook sprake is van een relatief nieuw beleidsterrein zal er actief op zoek moeten worden gegaan naar informatie en ondersteuning. Het is waarschijnlijk dat dit streven naar een lerende organisatie de kansen op een succesvol klimaatbeleid vergroot.

Al met al kan worden gesteld dat de stadsvisie en het collegeprogramma nog niet of nauwelijks aandacht besteden aan lokaal klimaatbeleid. Tegelijkertijd is aangegeven dat de ontwikkeling en het imago van Alkmaar die het college voorstaat op zich genoeg mogelijkheden in zich herbergen waar lokaal klimaatbeleid kan aanhaken. Willen de stadsvisie en het collegeprogramma daadwerkelijk een richtinggevend kader voor een duurzame gemeente, dan zal er door volgende colleges meer aandacht aan innovatieve en duurzame ontwikkelingen moeten worden besteed. Ook zal er in een volgend collegeprogramma aandacht moeten worden besteed aan het feit dat er voor alle portefeuillehouders kansen zijn om via het voeren van klimaatbeleid te scoren en kwaliteit aan hun beleid toe te voegen. Nu biedt de strategische visie voor wat betreft lokaal klimaatbeleid nog geen inspiratie.

3 KLIMAATBELEID IN BESTAAND BELEID

3.1 Opties, instrumentarium en klimaatscan

In het kader van het NOP-onderzoek waar dit deelrapport deel van uitmaakt, is in het rapport van de eerste fase, *'Het Speelveld van Lokaal Klimaatbeleid'*, beschreven welke opties en instrumenten een gemeente tot haar beschikking heeft voor het voeren van lokaal klimaatbeleid. Deze zijn onderverdeeld naar verschillende doelgroepen en taakvelden. Dit sluit voor een groot deel aan bij de opzet van de beleidsnota's van de gemeente Alkmaar. Aldus zullen de (sectorale) beleidsnota's die in dit hoofdstuk aan de orde komen, worden afgezet tegen de in de eerste onderzoeksfase in kaart gebrachte opties en instrumenten.

In het kader van het klimaatconvenant tussen Rijk en lokale overheden is er een 'menukaart' ontwikkeld die bij de ondersteuning van lokaal klimaatbeleid kan worden gehanteerd². Deze menukaart biedt gemeenten de mogelijkheid in te tekenen op een bepaald ambitieniveau. Dit wordt vooraf gegaan door een klimaatscan, die gemeenten de mogelijkheid geeft te analyseren wat de huidige stand van zaken binnen de gemeente is, hoe klimaatbelangen in organisatie en beheer aan de orde komen, wat significante ontwikkelingen zijn in de komende jaren en wie binnen de gemeente betrokken zijn bij klimaatbeleid. Er is hierbij een onderverdeling gemaakt naar acht beleidsterreinen: klimaat in beleid, gemeentelijke gebouwen en installaties, woningbouw, bedrijven, de agrarische sector, verkeer en vervoer, duurzame energie en als laatste de internationale component.

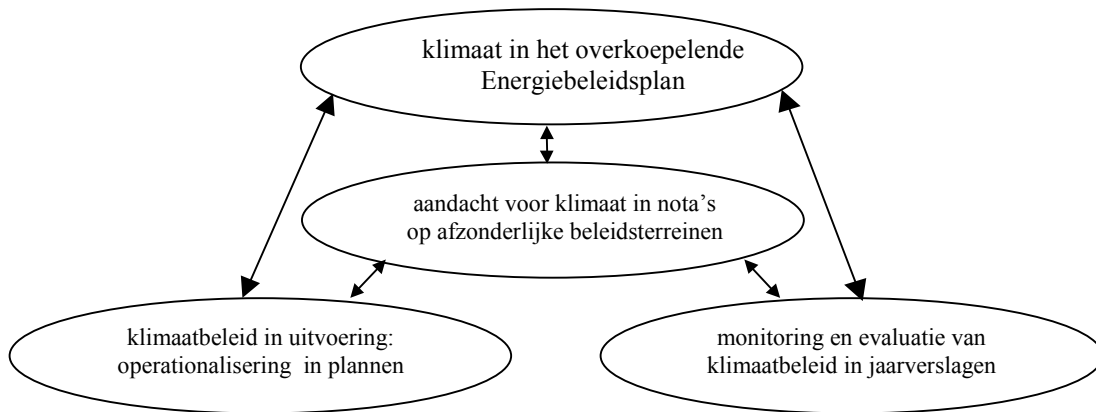
Nadat de klimaatscan is doorlopen wordt per thema voor een van de ambitieniveaus gekozen. De gemeente weet dus vrij duidelijk waar ze naar toe wil en kan dan uitzoeken op welke manier ze dat gaat bereiken en hoeveel dat gaat kosten. Zowel qua doelstelling, instrumentarium en financiële ondersteuning draagt de menukaart bij aan het lokaal klimaatbeleid.

De gemeente Alkmaar is een voorloper bij het toepassen van het rijksinstrumentarium dat als ondersteuning bij het Klimaatconvenant zal worden ingezet. Zij is betrokken geweest in een voorbereidende landelijke werkgroep en werkt via deelname aan het CO₂-servicepunt van de provincie al met een provinciale menukaart. Bij de deelname aan het CO₂-servicepunt verlangt de provincie in ruil voor haar subsidies van gemeenten een overkoepelend beleidsplan waarin duidelijk wordt gemaakt hoe het klimaatbeleid de komende tijd wordt ingezet. Het nieuwe milieubeleidsplan zal hoogstwaarschijnlijk deze rol vervullen.

3.2 CO₂ in bestaande beleidsstukken

De centrale vraag is hier of klimaatbeleid een integraal onderdeel uitmaakt van de verschillende beleidsstukken. Naast beleidsnota's zullen ook uitvoeringsprogramma's, jaarverslagen en onderbouwende studies aan de orde komen. Deze hebben namelijk alle hun weerslag op de aandacht binnen gemeenten voor het klimaatbelang. Door uitvoeringsprogramma's worden beleidsnota's geoperationaliseerd richting concrete plannen en door jaarverslagen kan toetsing plaatsvinden, die van belang is voor het opstellen van nieuwe beleidsdocumenten. Dit kan op de volgende manier schematisch worden weergegeven:

² Zie Bijlage A.2 voor twee beleidsterreinen uit de menukaart



Figuur 3.1 *Samenhang tussen beleidsstukken in het licht van klimaatbeleid*

Als we het stappenplan uit het begin van Hoofdstuk een volgen, kunnen we de conclusie trekken dat het plan in een bepaalde volgorde doorlopen moet worden. Op een zo hoog mogelijk strategisch niveau moet er een committent vastgelegd worden, wat vervolgens in de beleidsstukken verder uitgewerkt kan worden. Het opstellen van een overkoepelend beleidsplan is daarbij van groot belang. Hierdoor wordt voor de verschillende sectorale beleidsnota's een kader gecreëerd aan de hand waarvan zij beoordeeld kunnen worden. Vervolgens komen de daadwerkelijk uitvoering en monitoring aan de orde. In een dergelijk stappenplan van groot naar klein zitten vele haken en ogen, waardoor onderweg klimaatbeleid ergens kan sneuvelen. Deze aanpak is dan ook alleen zinvol als de cultuur en de structuur van de organisatie deze voldoende kunnen ondersteunen. Het opstellen van plannen zonder de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan vast te leggen, heeft waarschijnlijk weinig kans van slagen. De drie integratie-instrumenten zijn dan ook van groot belang voor het voeren van effectief klimaatbeleid.

Tevens moet bedacht worden dat impulsen voor lokaal klimaatbeleid niet altijd direct vanuit gemeentelijke plannen kunnen komen. Ook vanuit de maatschappelijke omgeving van de gemeente kunnen aanleidingen ontstaan waardoor kansen voor klimaatbeleid ontstaan. Het initiatief van AZ om een nieuw voetbalstadion te bouwen is daar een voorbeeld van. Hiermee moet de gemeentelijke organisatie op een effectieve manier kunnen omgaan. Een overkoepelend energie- of milieubeleidsplan speelt hierin een belangrijke rol, omdat het niet alleen plannen vastlegt, maar ook ambities, doelstellingen en de manier waarop die gerealiseerd kunnen worden.

Naast een inhoudelijke component, zal een goed energiebeleidsplan dus ook een procedurele component bevatten. Indien nodig sluit zij bijvoorbeeld aan bij ontwikkelingen binnen de organisatie zoals projectmatig werken of doet zij uitspraken over het reorganiseren van ambtelijke vooroverleggen. Omdat een gemeente in het geval van klimaatbeleid heel vaak te maken heeft met allerlei partijen en dus onderdeel uitmaakt van een beleidsnetwerk, is het van belang om op een efficiënte manier in een dergelijk netwerk te kunnen opereren. Hoe dit in de praktijk functioneert zal verder worden besproken in Hoofdstuk vier.

Een overkoepelend energiebeleidsplan vervult dus een belangrijke rol bij het voeren van lokaal klimaatbeleid. Toch is het nog maar een van de eerste stappen, omdat de plannen en aanbevelingen nog daadwerkelijk vorm moeten worden gegeven in de praktijk, de organisatie moet er ook echt mee aan de slag. Dit betekent dat er vertaling plaats moet vinden in sectorale, integrale beleidsnota's dat de doelstellingen van het beleidsplan breed binnen de organisatie worden gedragen, dat er goede uitvoeringsplannen opgesteld worden voor concreet uitvoerbaar klimaatbeleid en dat het gevoerde beleid ook gemonitord wordt, zodat kan worden heroverwogen hoe effectief het beleid is geweest en welke verdere stappen nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. Hiertoe worden in de rest van dit hoofdstuk voor de gemeente Alkmaar de meest recente beleidsstukken en een duurzaamheidsparagraaf (als praktijkvoorbeeld van een klimaattoets) besproken.

De overkoepelende beleidsplannen die worden besproken zijn het Energiebeleidsplan, het Milieubeleidsplan 2001-2005 (dat momenteel wordt opgesteld) en de aanvullende notitie 'Doelstellingen duurzaam bouwen en energiebesparing in het ISV-Ontwikkelingsprogramma'. Sectorale beleidsstukken zijn het Beleidsplan Verkeer en Vervoer, het Milieukwaliteitsplan HAL en het Afvalplan. Het uitvoeringsprogramma dat wordt besproken, is het Actieplan Parkeren 2000. Als jaarverslag komt het Milieujaarverslag 1999 aan de orde.

3.3 Het Energiebeleidsplan

In het Energiebeleidsplan worden besparingsdoelstellingen gesteld binnen verschillende sectoren. Uit het plan komt niet duidelijk naar voren in hoeverre er een goed beeld bestaat van de verbruikscijfers in het referentiejaar (1995). Het is moeilijk realistische en goed uitvoerbare doelstellingen op te stellen als er geen duidelijk beeld bestaat van verbruikscijfers³.

In het plan wordt, volgens de GEA-methodiek die toen door de Novem werd voorgestaan, een aantal als kansrijk geachte doelgroepen met bijbehorende besparingsdoelstellingen geselecteerd:

Tabel 3.1 *Doelstellingen maatregelen uit het energiebeleidsplan*

Belangrijke doelgroep	Besparingsdoelstelling In 2005 t.o.v. 1995	Enkele Maatregelen
Gemeentelijke gebouwen	20%	Invoeren energiebeheer Aanstellen energiebeheerder Uitvoeren energieonderzoeken Voorlichting aan gebruikers
Onderwijs	23%	Invoering energiebeheer Geven van besparingsadviezen Educatieve project is regionaal
Handel en zakelijke dienstverlening	23%	Voorlichting Controle op Regels Adviseren ondernemers
Openbare verlichting	23%	Doen energiescan Invoering energiebeheer Scholing en opleiding Opstellen beleidsplan
Bestaande woningbouw	23%	Voorlichtingsplan voor kopers Overleg met en advies aan woningcorporaties Aandacht gedragsverandering
Nieuwbouw woningen	EPN minimaal 1,25 Streven naar 1,0	Duurzaam bouwen Warmtelevering Zongericht verkavelen Verbeteren voorlichting en informatievoorziening
Sport en recreatie	15%	Gedragsverandering Budgetbeheer en overleg beheerder Energiedoorlichting en - registratie

Bij de overige doelgroepen zal overal waar zich goede mogelijkheden voordoen deze dienen te worden benut. Het energiebeleidsplan heeft als neven doel het stimuleren van energiebesparing

³ Allereerst moeten er verbruikscijfers zijn voor het basisjaar 1995, maar dit is nog niet voldoende. Daarnaast moet men ook weten wat de trend zou zijn zonder (extra) besparing, d.w.z. het referentieverbruik in het zichtjaar (2005) moet bekend zijn.

bij alle doelgroepen. Voor de overige doelgroepen ziet de gemeente in samenwerking met de energiebedrijven uitdrukkelijk een rol als makelaar voor zich weggelegd.

Het is zeker interessant om te zien dat er in het plan aandacht is besteed aan CO₂. De besparingsdoelstellingen zijn ook omgezet in een reductie voor CO₂. In het document blijkt men echter moeite te hebben om de algemene doelstellingen om te zetten naar concrete projecten. De doelstellingen sluiten aan bij die van de energiebedrijven, geformuleerde in hun B-MAP's. Voor wat betreft de monitoring van het beleid is de gemeente afhankelijk van verbruikscijfers die door de energiebedrijven worden aangeleverd. Sinds het verschijnen van het plan in 1996 is de verhouding tussen energiebedrijven en gemeenten door de ingezette liberalisering van de energiemarkt echter drastisch gewijzigd. Box 3.1 (p. 19) geeft inzicht in een belangrijke trend die sindsdien alleen maar sterker is geworden.

Door de veranderende rol van energiebedrijven zal het in de toekomst steeds moeilijker worden voor gemeenten om verbruikscijfers te achterhalen anders dan die van eigen installaties. Daarom is het de vraag in hoeverre de aanpak gevolgd in het Energiebeleidsplan voor de toekomst vruchtbaar zal zijn. Duidelijk is in ieder geval dat er een grote stap zit tussen het opstellen van het plan en het vertalen naar concreet klimaatbeleid in uitvoeringsprogramma's. De manier waarop een overkoepelende nota als het Energiebeleidsplan is opgesteld, werkt door in de verschillende sectorale beleidsnota's. Het gevaar van moeilijk operationaliseerbare doelstellingen is dat er onvoldoende of weinig concrete vertaling plaatsvindt naar sectorale beleidsnota's. Het Energiebeleidsplan speelt op deze manier niet de rol van overkoepelend beleidsdocument, dat een raamwerk biedt of taakstellend werkt voor andere documenten.

Naast doelstellingen op het gebied van energiebesparing, zouden in het Energiebeleidsplan doelstellingen kunnen worden verwacht op het gebied van duurzame energie. Hiervan blijkt echter geen sprake te zijn, hetgeen overigens geen uitzondering vormt met vele andere gemeentelijke energiebeleidsplannen uit die tijd (1996). Doordat op dit niveau een doelstelling ontbreekt, is het moeilijk duurzame energie beleid te monitoren (in hoeverre wordt de doelstelling gehaald) en om een verwachte bijdrage van de verschillende sectoren aan te geven. Weliswaar wordt aangegeven dat daar waar zich mogelijkheden voordoen deze benut zullen worden, maar dit wijst niet op een pro-actieve rol van een gemeente, terwijl deze wel vaak vereist is om duurzame energie in de praktijk te kunnen realiseren.

Box 3.1 *Liberalisering vna de energiemarkt*

Taakverzwaring

De liberalisering van de energiemarkt zorgt voor een belangrijke verzwaring van de gemeentelijke verantwoordelijkheid te aanzien van het realiseren van doelstellingen voor duurzame energie en energiebesparing. Een belangrijke oorzaak van deze taakverzwaring komt voort uit de veranderde houding van energiebedrijven. Het liberaliseren en vervolgens waarschijnlijk privatiseren van energiebedrijven zorgt ervoor dat de gemeente een belangrijke en vroeger vanzelfsprekende bondgenoot bij haar energie- en klimaatbeleid moet missen. De gemeente moet op een andere, nieuwe manier met energiebedrijven samenwerken en zelf meer kennis in huis halen om een succesvol energiebeleid te kunnen voeren.

Energiebedrijven opererend in een commerciële markt zullen veel minder geneigd zijn om verbruiksgegevens aan gemeenten ter beschikking te stellen. Het beschikken over deze gegevens is voor gemeenten noodzakelijk om het ingezette energiebeleid te kunnen toetsen. Met het beëindigen van de MAP-regeling is er ook een einde gekomen aan de financiële stroom waarmee energiebedrijven in samenwerking met gemeenten projecten op het gebied van energiebesparing uitvoerden. Hier staat tegenover dat wanneer lokale overheden besluiten om hun aandelen te verkopen, zij kunnen rekenen op een aanzienlijke hoeveelheid geld, welke zij voor hun energie- en klimaatbeleid kunnen inzetten.

Netwerk

Deze gemeentelijke taakverzwaring ten aanzien van energie- en klimaatbeleid valt samen met een groeiend aandeel van decentraal opgewekte energie in de Nederlandse energievoorziening, waaronder energie uit duurzame bronnen. Dit maakt het lokale bestuursniveau van groeiend importantie bij het stimuleren en reguleren van duurzame energie in Nederland. Bij het realiseren van dergelijke vormen van decentrale duurzame energie zijn veel verschillende partijen betrokken. De gemeentelijk overheid zal zich dan ook voor wat betreft het energie- en klimaatbeleid in toenemende mate moeten richten op een complex netwerk van verschillende partijen als bedrijfsverenigingen woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en energiebedrijven om haar doelstellingen voor energiebesparing en duurzame energie te realiseren.

Energie-inkoop

Binnen een dergelijk netwerk zijn er voor de gemeente verschillende nieuwe, door de liberalisering ontstane rollen die gespeeld kunnen worden. Het is waarschijnlijk dat de prijzen in een geliberaliseerde markt niet zonder meer zullen dalen. Energiebedrijven zijn er in een commerciële omgeving waarschijnlijk minder toe geneigd om soepel te reageren wanneer klanten zich geconfronteerd zien met een stijgende rekening en daardoor in eventuele betalingsproblemen geraken. Wanneer gemeenten samen op de markt energie inkopen dan kan door deze vraagbundeling een lage prijs worden verkregen. Deze goedkope elektriciteit kan vervolgens zonder winstoogmerk aan bijvoorbeeld minima worden doorverkocht.

Gemeenten hebben door het energieverbruik in hun eigen gebouwen, verkeersregelinstallaties en openbare verlichting een aanzienlijke jaarlijkse energievraag. Aangezien de (gemeentelijke) overheid in het leven geroepen om het publieke belang te dienen, is de verwachting dat gemeenten bij het invullen van deze energievraag op de vrije markt een aanzienlijk deel ervan willen invullen met duurzaam opgewekte elektriciteit. De eerste signalen uit de praktijk bevestigen deze verwachting.

(Burger, 2000)

3.3.1 Klimaatbeleid in het energiebeleidsplan

In het energiebeleidsplan worden veel mogelijkheden tot energiebesparing bij gemeentelijke gebouwen genoemd. Het gaat dan voornamelijk om bestaande gebouwen, waarbij de nadruk ligt op energiebesparing. Er zijn zeker vele opties en instrumenten niet genoemd. Duurzame energie in zijn algemeenheid wordt nauwelijks genoemd.

Toch moet ook worden bedacht dat op het moment van schrijven, er nog geen Nationale Dubo- of duurzame stedenbouw-pakketten bestonden. Dit heeft een grote invloed op de mate van parateheid en kennis over reductieopties. Belangrijker nog vormen deze pakketten gestandaardiseerde instrumenten, die ook in verschillende mate ingezet kunnen worden. De opties en instrumenten die in de eerste fase van het NOP-onderzoek zijn onderscheiden, zijn wel gebaseerd op de meest recente instrumenten, wat vergelijkbaarheid moeilijk maakt.

Wanneer vergeleken met de menukaart dan blijkt dat er met de in het Energiebeleidsplan voorgestelde maatregelen, vooral op het gebied van duurzame energie slechts in beperkte mate activiteiten zijn ondernomen. Dit geldt zowel voor het Energiebeleidsplan als voor de huidige activiteiten van de gemeente. Opvallend is dat er in Alkmaar nog geen Duurzame Energie-scan (DE-scan) is uitgevoerd, die in de klimaatscan veel als referentie wordt gebruikt. Dit is bewust gedaan, omdat de verwachting heerst dat DE-scan later gratis en door de gemeente zelf zou kunnen worden uitgevoerd. Er is wel een windscan uitgevoerd, de resultaten daarvan zijn echter niet volledig in de beleidsvorming meegenomen.

Voor het evalueren van het duurzame energiebeleid is het van belang dat er een kader is waaraan gerealiseerde inspanningen getoetst kunnen worden. In dat opzicht is de klimaatscan een belangrijk instrument. Met behulp van een klimaatscan van de Novem kan de huidige situatie in kaart worden gebracht. Hier wordt een score aan toegekend op basis waarvan op een ambitie kan worden ingetekend. Deze ambitie biedt goede handvaten voor het evalueren van beleid, omdat aan het ambitieniveau ook een instrumentarium en subsidie van het rijk zijn gekoppeld. Dit biedt mogelijkheden om in het nieuwe Milieubeleidsplan 2001-2005 een duidelijker kader te scheppen dan in het Energiebeleidsplan.

3.3.2 Het nieuwe Milieubeleidsplan

Ten tijde van het onderzoek is het nieuwe Milieubeleidsplan 2001-2005 in ontwikkeling. Dit heeft een vergelijkbaar overkoepelende werking als het Energiebeleidsplan 1996-2000. In de opzet van dit plan wordt door de betrokken partijen binnen de gemeente Alkmaar aangegeven dat monitoring een belangrijk onderdeel is. In die zin zal de opzet van het plan anders zijn dan die van het Energiebeleidsplan en lijkt het daarmee tegemoet te komen aan een van de beperkingen van dit plan: de moeilijke operationaliseerbaarheid en daarmee de beperkte monitoring die er heeft plaatsgevonden. Sinds het verschijnen van het Energiebeleidsplan is de externe ondersteuning van lokale overheden op het gebied van klimaatbeleid toegenomen. De Nationale Pakketten, de duurzame energiescan, de EPN en de EPL en meer recentelijk de menukaart, ondersteunen de gemeenten om kwantitatieve ambities te stellen die concreet vorm geven aan klimaatbeleid. Het nieuwe Milieubeleidsplan biedt in vergelijking met het Energiebeleidsplan duidelijk meer kansen om lokaal klimaatbeleid concrete invulling te geven.

In het Milieubeleidsplan wordt er sterk rekening gehouden met de ontwikkelingen rond de menukaart. Volgens betrokkenen was dit een lastige zaak, gezien de turbulente ontwikkelingen en vele aanpassingen die de instrumenten rond het klimaatconvenant, waar de menukaart tot behoort, in de loop van het proces hebben ondergaan. Ook het feit dat het klimaatconvenant vele malen is uitgesteld, wordt door de gemeente niet als stimulerend en verhelderend ervaren. Wel stimulerend is de impuls die vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing afkomstig is. Dit zijn Rijksgelden waarop aanspraak kan worden gemaakt mits er bij stedelijke ontwikkeling sterk rekening wordt gehouden met duurzaamheidsaspecten.

3.4 De aanvullende ISV-notitie

Alhoewel de aanvullende gemeentelijke ISV-notitie⁴ ‘*Doelstellingen duurzaam bouwen en energiebesparing in het ISV-ontwikkelingsprogramma*’ niet de status heeft van een officieel beleidsstuk, wordt het toch hier besproken, omdat in de notitie “het algemene ambitieniveau voor duurzaam bouwen en energiebesparing [wordt] geformuleerd (...)”. In die zin kan het dus als aanvulling of zelfs als opvolger van het Energiebeleidsplan worden gezien. Het is waarschijnlijk dat de aanvullende notitie een belangrijke input zal vormen voor het nieuwe Milieubeleidsplan.

Er wordt in de notitie ingezoomd op een aantal concrete projecten uit het ISV-ontwikkelingsprogramma. In dat opzicht kan de notitie ook worden gezien als de invulling van een uitvoeringsprogramma. De noodzaak de notitie te schrijven geeft aan dat planvorming en uitvoering tot op dat moment tekortschoten, in ieder geval om te doen voldoen aan de duurzaamheidscriteria binnen het ISV. Een verdere invulling van maatregelen en prestaties in de sfeer van duurzaam bouwen en energiebesparing werd door gemeente Alkmaar als noodzakelijk genoemd vanwege het feit dat sommige doelstellingen uit de relevante beleidsnota’s achterhaald waren. Het betreft hier de Kadernota Duurzaam Bouwen (maart 1996), het Milieukwaliteitsplan HAL (november 1996) en het Energiebeleidsplan (januari 1996). In deze aanvullende notitie wordt waar mogelijk voortgebouwd op de ingezette beleidlijnen, waarbij het rijksbeleid het kader vormt voor nieuw gemeentelijk beleid inzake duurzaam bouwen en energiebesparing.

In de notitie onderscheidt de gemeente twee niveaus waarop duurzame ontwikkeling gestalte krijgt, namelijk op:

1. Strategisch niveau: duurzame ontwikkeling is een integraal proces met zowel fysieke als sociale en economische invalshoeken.
2. Operationeel niveau, de uitwerking in plannen, concrete ambities en maatregelen.

Het beleid is ten behoeve van de ISV-gelden op operationeel niveau geformuleerd. Er is een algemeen ambitieniveau, geldend voor alle projecten in het ISV-ontwikkelingsprogramma en er zijn extra ambities voor die ISV-projecten waar de gemeente een meer dan gemiddelde invloed heeft op het ontwikkelingsproces.

3.4.1 Het algemene ambitieniveau

Het algemene ambitieniveau is opgedeeld in inhoudelijke en procesmatige doelstellingen. De inhoudelijke doelstellingen zijn voor een deel kwantitatief (zoals een aanscherping van de EPC naar 0,9) en deels meer kwalitatief. Zo wordt bij herstructurering en nieuwe aanleg van bedrijventerreinen standaard een haalbaarheidsstudie gedaan naar de optimale energievoorziening. Het ambitieniveau voor duurzame energie is het leveren van een bijdrage aan het rijksbeleid. Deze bijdrage is niet gekwantificeerd en heeft eigenlijk alleen betrekking op zonne-energie en warmte- en koudeopslag, omdat andere vormen van duurzame energie (wind en biomassa) beperkt realiseerbaar zijn binnen het ISV-programma. Indien een fysieke inzet van duurzame bronnen niet haalbaar is, zal waar mogelijk worden ingezet op de inkoop van groene stroom. De doelstellingen voor duurzame energie zijn niet operationeel en moeilijk te monitoren. Het ‘leveren van een bijdrage aan het rijksbeleid’ kan worden bereikt door een evenredige aandeel te leveren, maar ook door ‘twee zonnecellen en een windmolen’. De discussie rond duurzame energie moet in Alkmaar nog duidelijk gevoerd worden. De verwachting leeft dat het op termijn uitvoeren van de DE-scan, in combinatie met het instrumentarium dat het Projectbureau Duurzame Energie heeft ontwikkeld en waarmee snel een vertaling van de landelijke doelstelling naar de lokale situatie kan worden gemaakt, zal

⁴ Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

bijdragen aan een meer structurele aanpak van het stimuleren van duurzame energie. Dit in tegenstelling met de meer ad-hoc benadering die jarenlang is gevoerd.

Kwantificering is veelal gekoppeld aan landelijke instrumenten als de Nationale Pakketten, Ecoquantum en het Duboregister. Dit geldt eveneens voor de procesmatige doelstellingen. Daarnaast zijn opvallende procedurele doelstellingen het bewaken van kwaliteit voortgang door een duurzaamheids-supervisor, die aan de projectorganisatie wordt toegevoegd. Deze zal ook de uitvoering monitoren van reeds geformuleerde ambities voor projecten die al in de voorbereidings- of realisatiefase zijn. Daarnaast start elk nieuw deelproject met een verkenning waarin de technische en financiële haalbaarheid van de algemene doelstellingen en eventuele extra ambities samen met de partners in beeld wordt gebracht. Op basis hiervan wordt een concreet pakket aan maatregelen opgesteld en een realisatieplan.

Het algemeen ambitieniveau kan worden samengevat in de volgende punten:

- Aanscherping van de energiebesparingsdoelstellingen naar het vigerend rijksbeleid: een verbetering van de energie-efficiency van gemiddeld 2% per jaar (i.p.v. 1,6% in Vervolgnota Energiebesparing). Dit betekent een doelstelling in 2010 van 20% ten opzichte van 2000.
- EPN substantieel lager dan wettelijk voorgeschreven niveau. In 2000 betekent dit: EPC max. 0,9 voor woningen, max. 1,44 voor kantoren.
- Standaard haalbaarheidsstudie naar optimale energievoorziening bij herstructurering en nieuwe aanleg bedrijventerreinen.
- Bijdrage aan invulling van de rijksdoelstellingen voor inzet van duurzame energie.
- Inkoop groene stroom wanneer fysieke inzet duurzame bronnen niet mogelijk is.

Op het gebied van duurzaam bouwen zijn inhoudelijke doelstellingen gekwantificeerd, die aansluiten bij de Nationale Pakketten en andere landelijke instrumenten als de fiscale Groenregeling, Ecoquantum en het Duboregister. Tevens zijn er procesmatige doelstellingen geformuleerd, die aansluiting bij landelijke instrumenten extra onderstreept en daarnaast het standaard uitvoeren van technische en financiële haalbaarheidsonderzoeken en het aanstellen van een ISV duurzaamheids-supervisor omvat.

3.4.2 Extra ambities

Voor verschillende programmaonderdelen uit het ISV zijn extra ambities geformuleerd. Doordat niet alle doelstellingen op inhoudelijk ambitieniveau kwantitatief geformuleerd zijn, wordt niet altijd duidelijk in welke mate er daadwerkelijk sprake is van extra ambities. De inkoop van groene stroom wordt bijvoorbeeld als extra ambitie genoemd bij een aantal nieuwbouwprojecten, maar wordt ook al genoemd bij het algemene ambitieniveau. Daar waar wel kwantitatieve doelstellingen worden vermeld, zijn deze meestal gekoppeld aan landelijke instrumenten als de EPC, EPL en de Nationale Pakketten. De extra ambities uit de aanvullende notitie zijn vermeld in de volgende tabel.

Tabel 3.2 *Extra ambities in de ISV-notitie*

Programmaonderdeel ISV	Energie doelstellingen	Dubo-doelstellingen
<i>Een sterk centrum</i>		
Cultuurcentrum Alkmaar	Inkoop groene stroom; uitwisseling (rest) warmte tussen gebouwen.	Speerpunten ‘Cultuurcentrum Alkmaar, Visie en aanpak duurzaam bouwen’: materiaalgebruik, binnenklimaat, energie en benutting mogelijkheden intensief ruimtegebruik.
Ontwikkeling stationsgebied	Haalbaarheidsstudie optimale energievoorziening, waaronder mogelijkheid warmte/koude-opslag.	Maximale benutting mogelijkheden intensief ruimtegebruik.
Theater de Vest	Inkoop groene stroom.	Streven naar plusniveau volgens Duboregister.
Inrichting Doelenmarkt en Paardenmarkt	Energiezuinige openbare verlichting, zo mogelijk op basis van PV (pilot).	
<i>Vitale wijken</i>		
Herontwikkeling Overdie en Schermereiland	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw: EPC = 0,8; zongerichte verkaveling (indien mogelijk); creëren dak/gevelvlakken die geschikt zijn voor zonne-energiesystemen. Bestaande bouw: 20 % besparing. Inzet EPA. Zonneboileractie. 	<ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw: 30% variabele maatregelen. Starten pilotproject met Ecoquantum. Ingrijpende renovatie: Groencertificaat volgens Fiscaal Groenregeling Duurzaam Renoveren. Ecologische waarden versterken en verbindingzones ontwikkelen; ecologisch beheer; opwaarderen watersysteem. Jongeren centrum: tenminste plusniveau volgens Duboregister. Dubo-convenant met woningcorporaties.
Nieuwbouw jongeren centrum Overdie		
Revitalisering park Oosterhout		Maximale benutting mogelijkheden intensief ruimtegebruik.
<i>Herstructureringsplan De Mare</i>		
<i>Een moderne economie</i>		
Realiseren Technocentrum	Stimuleren haalbaarheidsonderzoeken energiebesparing: met name PV-cellen en koude/warmte-opslag.	Bij verkoop grond en bij bouwaanvraag toetsen aan Nationaal Pakket Duurzame Stedebouw en pakket Utiliteitsbouw; streven naar plusniveau volgens Duboregister.
Ontwikkelen 50 ha. Bedrijventerrein		
Boekelermeer	Restwarmtebenutting AVI, mogelijk windmolens (in studie).	Duurzaamheid uitgangspunt in structuurplan.
Ontwikkeling Kanaaloevers	Haalbaarheidsstudie optimale energievoorziening.	Proefproject GIDO-stichting.
Revitalisering bedrijventerrein Overdie en Oudorp	Energiescan bestaande bedrijven.	Verkenning haalbaarheid duurzame herstructurering.
<i>Gevarieerd wonen</i>		
Vroonermeer	<ul style="list-style-type: none"> EPC = 0,8. Grootschalige toepassing PV. 	Duurzame stedebouw; woningbouw: minimaal 30% variabele maatregelen; waterbesparing 27% t.o.v. landelijk gemiddelde (1999).
De Nollen	EPC = 0,8.	Speerpunten volgens BOOM-methode: energie, water en groen; op woningniveau: vaste maatregelen en minimaal 35% variabele maatregelen.
2000 woningen op binnenstedelijke locaties		Woningen: minimaal 30% variabele maatregelen; Dubo-convenant met woningcorporaties.
Ontwikkeling Huiswaard-Overstad		Woningen: minimaal 30% variabele maatregelen.
<i>Een goede bereikbaarheid</i>		
HAL-OV-cooridor deel A		Koppeling met P&R terreinen.
P&R terreinen	Energiezuinige openbare verlichting, zo mogelijk PV.	AZ-terrein functie als transferium.

3.4.3 Klimaatbeleid in de aanvullende notitie

In deze aanvullende notitie wordt het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Alkmaar nader uitgewerkt. Klimaatbeleid maakt hier vanzelfsprekend een onderdeel van uit. De doelstellingen die in de notitie worden uitgewerkt zijn uitgesplitst naar een energiebesparingsdoelstelling en een duurzaam bouwen doelstelling. De eerste is voor het klimaatbeleid het meest relevant. Voor duurzame energie is er geen duidelijke doelstelling opgenomen. Deze blijft beperkt tot het leveren van een bijdrage aan de invulling van de rijksdoelstellingen. Vooral voor de extra ambities geldt dat zij slechts in beperkte mate geoperationaliseerd zijn. In vergelijking met het Energiebeleidsplan kan wel worden geconcludeerd dat de operationaliseerbaarheid van de doelstellingen is toegenomen, mede omdat zij beter aansluiten bij door de nationale overheid geboden instrumenten als de EPN en Nationale Pakketten. Ook hier zijn het externe impulsen die een impuls geven aan het klimaatbeleid van de gemeente.

Voor het toepassen van de geïdentificeerde opties en instrumenten geldt dat op het gebied van duurzame energie er duidelijke doelstellingen ontbreken en dat dus niet alle opties structureel worden benut. Wel zijn alle geïdentificeerde opties en instrumenten in ieder geval ofwel al eens toegepast, ofwel wordt er gewerkt aan de toepassing ervan, ofwel worden zij genoemd als mogelijkheden in beleidsdocumenten. Dit betekent dat er een bepaalde mate van bekendheid is met de opties en instrumenten bij onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Opties en instrumenten maken vaker deel uit van de planvorming dan dat zij in de in de praktijk daadwerkelijk wordt toegepast.

Veel van de opties die in de klimaatscan staan genoemd voor het voeren van klimaatbeleid komen in de notitie terug. Het inzetten van groene stroom als fysieke duurzame opties niet mogelijk zijn, het gebruik maken van de Nationale Pakketten en het standaard uitvoeren van haalbaarheidsstudies zijn hier voorbeelden van. In verschillende gevallen liggen de huidige ambities van de gemeente Alkmaar hoger dan die in de checklist. Veel beleidsopties blijken recentelijk te worden ontwikkeld, mede onder impuls van het ISV-programma. Er is groeiende aandacht binnen de organisatie voor veel punten, maar de stap naar structureel klimaatbeleid is over het algemeen nog niet gezet.

Voorop het gebied van duurzame energie ontbreekt een structurele aanpak in de gemeente Alkmaar, die kan zorgen voor een substantiële groei van duurzame energietoepassingen. De ambitie in de ISV-notitie is geformuleerd als het bijdragen aan de rijksdoelstelling voor duurzame energie, terwijl de insteek van de klimaatscan is het toepassen van de systemen die in de DE-scan worden genoemd. De gemeente Alkmaar heeft nog geen DE-scan uitgevoerd, dus hier kan vooralsnog niet bij aangesloten worden. Er worden wel acties ondernomen als een PV-actie voor de inwoners van Alkmaar (die zeer succesvol verloopt), maar deze zijn nog te veel op ad-hoc basis. Politiek draagvlak is zeer belangrijk bij een meer structurele toepassing van duurzame energie. Zolang er vanuit deze kant onvoldoende aandacht en draagvlak is voor bijvoorbeeld windenergie, is het voor het ambtelijk apparaat lastig opereren. Het ontbreken van een duidelijke, kwantitatieve doelstelling (in plaats van de doelstelling 'bijdragen aan') maakt het stellen van harde criteria moeilijk.

3.5 Beleidsplan Verkeer en Vervoer

Uit de literatuurstudie en de interviews die zijn gehouden in de voorgaande fasen van het onderzoek is naar voren gekomen dat het belang van CO₂-emissiereductie in het taakveld Verkeer en Vervoer niet voorop staat. Het beleidsplan Verkeer en Vervoer is op klimaatbeleid getoetst, waarbij in het achterhoofd moet worden gehouden dat dit een conceptversie betrof. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen om de bereikbaarheid en leefbaarheid te vergroten.

Als inhoudelijke doelstelling van het Beleidsplan Verkeer en Vervoer is geformuleerd: *“Het versterken van Alkmaar als complete en vitale stad met een hoogwaardig woon-, werk-, en voorzieningencentrum voor de regio in het noordelijk deel van de Randstad, waarbij aandacht is voor leefbaarheid, bereikbaarheid, duurzaamheid en aantrekkelijkheid”*. Eigenlijk stelt het plan zich tot doel om de regionale centrumfunctie uit te breiden, een centrumfunctie die is gegroeid door de groeiende bevolking in de VINEX-wijken en de wil om de Alkmaarse positie in het Noordelijk deel van de Randstad te versterken. De maatregelen in dit plan moeten deze ontwikkelingen mogelijk maken.

Het is zeer waarschijnlijk dat gezien deze doelstelling er een stijging van de uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt door het verkeer op Alkmaars grondgebied zal gaan plaatsvinden. Alkmaar wil haar regiofunctie versterken door het onderbrengen van nieuwe inwoners in grote VINEX locaties en nieuwe bedrijven op bedrijventerreinen. Hierdoor zal Alkmaar de komende jaren geconfronteerd worden met een toename van mobiliteit op haar grondgebied.

Klimaatbeleid in het Beleidsplan Verkeer en Vervoer

Allereerst kan worden gesteld dat CO₂-reductie geen expliciet (sub-) doel van het verkeersplan is. De enige pagina waar CO₂ expliciet wordt genoemd is de pagina waar wordt verwezen naar het landelijk beleid, in de vorm van de doelstelling uit het NMP-3, om de uitstoot van CO₂ door het autoverkeer in 2010 10% lager te laten zijn dan de uitstoot in 1986. Er wordt verder niet op deze landelijke doelstelling teruggekomen. Een ander element uit hetzelfde NMP-3 dat het verkeersplan noemt, is dat ten aanzien van verkeersmilieu-aspecten de toepassing van schone technologie zoveel mogelijk wordt bevorderd.

Het is interessant dat er in de benadering van de verkeersproblematiek in het plan, in principe wel ruimte is voor lokaal klimaatbeleid. Want: *“Maatregelen in het (stedelijk verkeers-) systeem zijn alleen goed mogelijk in dien ongewenste neveneffecten worden onderkend en zo mogelijk worden voorkomen”* (pagina 2). Ook is er bij de ontwikkeling van het plan expliciet rekening gehouden met het vergelijken van de zogeheten ‘wensbeelden’ voor wat betreft de verkeerssituatie in Alkmaar met doelen en randvoorwaarden van overige beleidsvelden. Toch heeft deze vergelijking niet geresulteerd in het meenemen van CO₂-reductie doelstellingen in het plan. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het klimaatbelang in dit vergelijkingsproces niet sterk genoeg vertegenwoordigd is geweest. Ook wordt er bij de nadruk die er in het plan op het monitoren van de verkeersstromen en de neveneffecten, geen aandacht besteed aan CO₂-effecten.

In het kader van lokaal klimaatbeleid is het van belang te onderzoeken in hoeverre er in de begrippen ‘leefbaarheid’ en ‘duurzaamheid’ van de inhoudelijke doelstelling rekening wordt gehouden met de uitstoot van broeikasgassen en of er in het plan beleidsmaatregelen zijn opgenomen die tot doel hebben of als resultaat hebben dat deze uitstoot op Alkmaars grondgebied vermindert of minder snel groeit. Het meeliften van klimaatbeleid bij maatregelen om het aantal jaarlijks gereden autokilometers terug te dringen is een zaak om in het oog te houden.

In de eerste onderzoeksfase van het project ‘Lokale Overheden en Klimaatbeleid’ zijn er verschillende opties op het gebied van verkeer en vervoer onderscheiden⁵. Daarvan zijn er enkele die in het plan terugkomen. Voor wat betreft het openbaar vervoer in de regio is het ontwikkelen van een Hoogwaardige Openbaar Vervoer-verbinding een belangrijke impuls. Ook de overstap van bus naar auto en vice versa wordt middels de ontwikkeling van nieuwe P&R-terreinen en andere overstappunten gestimuleerd. Ook is het de bedoeling om de verschillende Alkmaarse fietsroutes beter op elkaar af te laten stemmen om het fietsen te stimuleren.

Andere opties worden echter niet ingezet. Het gaat hier met name om het stimuleren van vervoersmanagement bij bedrijven, het ontwikkelen van efficiënte stadsbevoorrading. Ook rept het plan niet over het inzetten van reductieopties in de eigen organisatie, zoals het stimuleren van energiezuinig rijgedrag, het inzetten van biobrandstof of het ontwikkelen van vormen van elektrisch vervoer in het eigen wagenpark.

Ook andere, meer innovatieve opties worden niet ingezet. Hierbij valt te denken aan het stimuleren van telewerken, het winnen van warmte uit asfalt en het ontwikkelen van auto-arme wijken. Het gebruik van de Verkeersprestatie op Locatie (VPL) wordt in het plan niet aangekondigd. Ook wordt er niet ingegaan op de mogelijkheid om door middel van het plannen van voorzieningen als scholen en winkels, het autoverkeer te verminderen.

Het ontbreken van doelstellingen in het Beleidsplan Verkeer en Vervoer op het gebied van CO₂-uitstoot wijst erop dat er geen sprake is van een structurele aanpak, maar meer van activiteiten met een incidenteel karakter. Het afleggen van verantwoording en het afrekenen op het al dan niet halen van doelstelling is op deze manier niet mogelijk. Er is geen duidelijk raamwerk voor de evaluatie van beleid, waardoor aansturing moeilijk is.

Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen op dit terrein die in de gemeente plaatsvinden maar toch (nog) niet in het beleidsplan zijn genoemd. Een voorbeeld hiervan is het stimuleren van fiets en openbaar vervoer in de eigen organisatie.

3.6 Het Gemeentelijk Afvalbeleidsplan 2001-2004

Het afvalbeleidsplan heeft betrekking op de inzameling en verwijdering van het afval in de gemeente Alkmaar. De doelstellingen van het beleidsplan zijn als volgt verwoord:

- vermindering van de groei van de hoeveelheid afval,
- een hoger scheidingspercentage,
- beperking van de verwijderingskosten,
- beheersing van het inzamelproces,
- rechtvaardige verdeling van de kosten van verwijdering,
- beperking van de kosten van afvalverwerking met oplossingen die uit milieuoogpunt verantwoord zijn.

De voorstellen die in het Afvalbeleidsplan worden gedaan, zijn ingedeeld in haalsystemen, brengsystemen en overige onderwerpen. In deze laatste categorie worden besproken de afzet van componenten, communicatie en Diftar. Bij de afzet van componenten is men gericht op het afsluiten van meerjarige en gezamenlijke contracten om de kosten te beperken. Mogelijkheden om CO₂-emissies te beperken komen niet aan de orde. Dit geldt eveneens voor het beleidsplan in het algemeen. Er wordt wel gesproken over doelstellingen op het gebied van afvalscheiding, maar niet in hoeverre gebruik wordt gemaakt van vergisting en wat doelstellingen aangaande reductie van CO₂-uitstoot zijn.

⁵ Zie Bijlage A.1

Klimaatbeleid in het afvalplan

Getuige onderstaande opties voor reduceren van emissies bij afvalverwerking, welke in de eerste fase van het onderzoek zijn verzameld, valt een aantal mogelijkheden buiten de reikwijdte van dit beleidsplan:

Tabel 3.3 *Opties voor emissiereductie bij afvalverwerking*

Strategie	Opties
Vermijden	<ul style="list-style-type: none">• Afvalpreventie• Hergebruik/recycling
Duurzaam	<ul style="list-style-type: none">• Stortgaswinning• Composteren en vergisten GFT• Energieopwekking AVI's (organische fractie)
Efficiënt	<ul style="list-style-type: none">• Rendementsverbetering elektriciteitsopwekking AVI's• Restwarmtebenutting AVI's

Op een aantal punten worden mogelijkheden voor het voeren van klimaatbeleid niet of niet structureel uitgewerkt. Het gaat hierbij om afvalpreventie, integraal ketenbeheer, stortgaswinning. Het benutten van restwarmte van AVI's komt niet terug in het Gemeentelijk Afvalbeleidsplan 2001-2004, maar komt wel in andere beleidsdocumenten aan de orde. In het kader van het voeren van integraal klimaatbeleid is het aanbevelenswaardig om dergelijke opties in een Afvalbeleidsplan te integreren en niet slechts voor te behouden aan andere documenten.

In de Novem klimaatscan wordt in het kader van bio-energie ingegaan op beleidsopties op het terrein van afvalverwerking. Zoals hierboven al aangegeven is de focus van het Afvalplan niet het optimaal benutten van mogelijkheden voor bio-energie, maar het beperken van de kosten. Hierdoor worden de opties die in de Klimaatscan staan aangegeven, zeer beperkt uitgewerkt in het Afvalbeleidsplan.

3.7 Het Actieplan Parkeren 2000

Het Actieplan Parkeren 2000 stelt een aantal concrete beleidsmaatregelen voor die voortvloeien uit gerelateerde beleidsdocumenten en waargenomen trends en knelpunten. Deze maatregelen zijn uiterlijk begin 2001 te effectueren. Er wordt een Parkeerbalans opgesteld, waarin de effecten van de genomen maatregelen worden meegenomen. De nota's die ten grondslag liggen aan het Actieplan Parkeren 2000 zijn: de Parkeerbalans van Steinstra (juli 1998), het Concept-Parkeerplan Binnenstad e.o. (november 1998), de rapportage van de Rekenkamercommissie (mei 1999) en het ontwerp-Beleidsplan Verkeer en Vervoer (mei 2000). Deze documenten hanteren bereikbaarheid, beperken van de overlast, verfraaien van het stadsbeeld en het streven naar een autoluwe binnenstad als de belangrijkste uitgangspunten.

Klimaatbeleid in het Actieplan

Van bijna alle maatregelen kan worden gezegd dat ze een relatie hebben met het klimaatbeleid, omdat ze van invloed zijn op het autobezit, het aantal gereden kilometers en de frequentie waarmee van de auto gebruik wordt gemaakt. In algemene zin kan worden opgemerkt dat deze effecten beperkt zullen zijn en moeilijk te kwantificeren. Wel is een kwalitatief oordeel mogelijk over de effecten van de verschillende maatregelen op de CO₂-uitstoot: is er sprake van een toename, een afname of een handhaving van de CO₂-uitstoot. Dit kan deels worden gezien als een gevolg van de nota's waar het Actieplan Parkeren op is gebaseerd (zie Paragraaf 3.5) omdat hierin evenmin klimaat expliciet als onderdeel van het beleid wordt meegenomen.

In een aantal gevallen wordt milieu wel expliciet genoemd, bijvoorbeeld het beperken van luchtverontreiniging, geluid en trillingen in het Concept-Parkeerplan Binnenstad. Een relatie met beperking van de CO₂-uitstoot wordt echter niet gelegd. Ter illustratie zullen twee maatre-

gelen worden besproken waarvan verondersteld wordt dat zij een relatief grote invloed kunnen hebben op de CO₂-uitstoot: auto-op-afroep en autodelen en daarnaast P&R-terreinen bij Hoornse Vaart en Sportlaan. Deze initiatieven passen in een strategie voor succesvol lokaal klimaatbeleid, maar worden niet als zodanig benoemd.

Faciliteren van alternatieven voor bezit: auto-op-afroep en autodelen

De effecten van auto-op-afroep zijn volgens het Actieplan gunstig, omdat het leidt tot meer selectief autogebruik. Het is vanwege het geringe ruimtebeslag te verkiezen boven privé-autobezit. Een vergelijkbare argumentatie wordt gebruikt voor autodelen (autodate). Dit leidt eveneens tot efficiënter ruimtegebruik, door het beperken van het aantal parkeerplaatsen. Het systeem bestaat al enige jaren en er zijn slechts enkele vergunningen hiervoor verstrekt.

Autodate leidt tot een vermindering van autobezit en -gebruik en tot frequent gebruik van het openbaar vervoer. Een haalbaarheidsonderzoek in het noordwestelijk kwadrant van de binnenstad heeft uitgewezen dat er belangstelling bestaat voor autodate. Het systeem wordt ingevoerd als een aanbieder zich meldt. Buiten gebieden met een parkeerregime wordt autodelen onbeperkt mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld in de Vroonermeer.

Alhoewel beide maatregelen een effect beogen op autobezit, -gebruik en een frequenter gebruik van het openbaar vervoer stimuleren, wordt geen link gelegd met het klimaatbeleid. Efficiënter ruimtegebruik wordt genoemd als belangrijkste maatstaf voor de maatregelen, terwijl beperking van de CO₂-uitstoot helemaal niet genoemd wordt.

De P&R-terreinen Hoornse Vaart en Sportlaan

De terreinen worden gezien als mogelijkheid om het parkeren van bewoners en werkenden in de binnenstad te beperken. Aansluitend vervoer zou kunnen bestaan uit regulier openbaar vervoer, een pendel of fietsen. Daarnaast zijn het carpoolplaatsen voor Alkmaarders richting Amsterdam. Ook kunnen ze de pieken in het autobezit van het winkelcentrum opvangen. Volgens het voorstel worden in het najaar van 2000, vooruitlopend op de HAL-OV corridor, tijdelijke terreinen bij Hoornse Vaart en Sportlaan geopend. Voorwaarde hiervoor is dat bedrijven zorgen voor bedrijfsvervoerplannen, waarin de P&R-terreinen een aanzienlijke overstapfunctie krijgen. Als effect van de maatregel staat vermeld dat er alternatieven voor het autogebruik beschikbaar komen.

De insteek van het actieplan is dat problemen op het gebied van parkeren beheerst en waar mogelijk opgelost moeten worden. Het kan beschouwd worden als een reactief plan. Er wordt niet expliciet en structureel gekeken naar de mogelijkheden zijn om de CO₂-uitstoot te beperken. Evenmin worden maatregelen getoetst op het effect dat zij hebben. De aandacht die in het Actieplan Parkeren aan klimaat wordt besteed is afhankelijk van de opzet van de nota's waarop het Actieplan is gebaseerd. Aandacht voor klimaat dient vanuit dat oogpunt al te beginnen bij de strategische visie van een gemeente, waarna het vervolgens 'doorsijpelt' in beleidsnota's, uitvoeringsplannen en jaarverslagen.

3.8 Het milieujaarverslag

Het Milieujaarverslag 1999 vloeit voort uit een wettelijke verplichting om ieder jaar verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Het verslag beschrijft zowel de wettelijke taken als de activiteiten die voortvloeien uit het gemeentelijk milieubeleid. In het jaarverslag wordt aangegeven dat de gemeente een grotere beleidsvrijheid krijgt met het afsluiten van de VOGM-periode. Het Energiebeleidsplan 1996-2000 moet na haar aflopen worden geactualiseerd. Deze actualisatie was nog niet voltooid voor zomer 2001 (zie voor nadere opmerkingen over het Milieubeleidsplan Paragraaf 3.3.2). Geconcludeerd kan worden dat een betere afstemming tussen het milieubeleidsplan, het -jaarverslag en een te ontwikkelen monitoringsysteem van groot belang is. Dit wordt in het jaarverslag ook aangegeven.

Er wordt aangegeven dat het Milieujaarverslag zich vooral richt op de voortgang van de uitvoering van de acties en maatregelen van het Milieuprogramma. De volgende onderdelen komen in het jaarverslag aan de orde:

- Gemeentelijke Interne Milieuzorg
- Vergunningverlening en handhaving milieuregelgeving bedrijven
- Geluid
- Water
- Bodem
- Afval
- Verkeer
- Natuur en milieueducatie
- Ecologie
- Duurzame ontwikkelingen en ruimtelijke ontwikkelingen
- Duurzaam bouwen en energie.

Voor de verschillende onderdelen wordt in het verslag kort weergegeven wat de stand van zaken is. De mate waarin doelstellingen gerealiseerd zijn, komt echter niet of nauwelijks aan de orde. Er is eigenlijk meer sprake van een voortgangsrapportage die beschrijft hoe ver projecten gevorderd zijn. In enkele gevallen, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, zijn kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het wordt echter niet duidelijk in hoeverre doelstellingen gerealiseerd zijn, omdat daarvoor een adequaat toetsingskader ontbreekt. Doelstellingen in het Milieuprogramma zijn beperkt geoperationaliseerd en moeilijk te monitoren. Een voorbeeld van een doelstelling uit het Milieuprogramma is: 'het gevolg geven aan het CFK project'.

Voor het klimaatbeleid wordt niet inzichtelijk gemaakt welke maatregelen relevant zijn en welk effect zij hebben. In het Milieuprogramma zijn geen expliciete klimaatdoelstellingen opgenomen. De doelstelling op het beleidsthema 'duurzaam bouwen en energie' is: 'het uitvoeren van het milieuprogramma 1999'. In het verslag worden de volgende punten opgemerkt:

- Er wordt ruim aandacht gegeven aan energie bij vergunningverlening en handhaving. Er is onder andere een speciaal energiebesparingsproject geweest voor bakkerijen. In 2000 zal er extra aandacht worden besteed aan de metaalindustrie en het toepassen van de EPN.
- Er is ruim aandacht besteed aan energiebesparing en duurzame energie bij verschillende nieuwbouw- en stadsvernieuwingslocaties.
- In 1999 is er begonnen met het opstellen van een notitie Duurzaam Bouwen (als aanvulling op het ISV ontwikkelingsprogramma). Hierin zijn de energiebesparingsdoelstellingen van de gemeente Alkmaar aangescherpt.

Bovenstaande beschrijving van activiteiten geeft geen duidelijk inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het Energieprogramma bereikt worden. Hoeveel of op welke manier de maatregelen hebben bijgedragen aan het beperken van de CO₂-uitstoot wordt niet duidelijk gemaakt. Om meer inzicht te verschaffen in het effect van het gevoerde beleid op het klimaat is het Milieujaarverslag afhankelijk van de gestelde doelen in het Milieubeleidsplan. De aandacht voor energie in de milieuvergunning is in het licht van klimaatbeleid positief. In het volgende hoofdstuk komt deze belangrijke rol van vergunningverlening uitgebreid aan de orde.

Zoals ook in het Milieujaarverslag wordt geschetst, bestaat er een duidelijke koppeling tussen het Milieuprogramma, het -jaarverslag, het -beleidsplan. Een betere koppeling tussen deze documenten biedt goede kansen voor een meer inzichtelijk klimaatbeleid. Door in het beleidsplan duidelijke doelstellingen voor de korte en lange termijn te formuleren, wordt het eenvoudiger in het Milieuprogramma deze doelstelling om te zetten in concrete, uitvoerbare maatregelen. Monitoring wordt hierdoor eenvoudiger en bovendien kan inzicht worden gegeven in de mate waarin de maatregelen bijdragen aan het klimaatbeleid, dat is vastgelegd in het beleidsplan.

3.9 Conclusie

In de Alkmaarse beleidsstukken is op het moment van onderzoek geen sprake van integraal klimaatbeleid. Operationalisering van klimaatbeleid en monitoring blijken in de praktijk vaak struikelblokken te zijn. Oorzaken hiervoor liggen op een hoger niveau. Indien de doelstellingen van een overkoepelend plan als het Energiebeleidsplan moeilijk zijn te operationaliseren, werkt dit door in de sectorale beleidsnota's, de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen.

Dit betekent niet dat er in de stukken weinig aandacht aan klimaatbeleid wordt besteed (vooral door energiebesparing), maar dat de manier waarop dit gebeurt een meer structurele opzet moet krijgen. Allereerst betekent dit een structurele invulling van klimaatbeleid in een overkoepelend plan. Het nieuwe Milieubeleidsplan kan een zeer belangrijke rol spelen bij het klimaatbeleid van de gemeente Alkmaar. De mate waarin de doelstellingen van dit plan eenvoudig geoperationaliseerd en gemonitord kunnen worden, is daarbij van belang voor het voeren van integraal klimaatbeleid. De toegevoegde waarde van het integrale plan is dat de betreffende afdelingen zelf met klimaatbeleid aan de slag moeten gaan en het in hun beleidsnota's kunnen verwerken.

In de meeste beleidsnota's die in dit hoofdstuk zijn behandeld, wordt niet expliciet over klimaatbeleid gesproken. Ook vindt er slechts in beperkte mate vertaling van het Energiebeleidsplan naar de nota's plaats. Dit komt voor een belangrijk deel door de geconstateerde problemen met de operationaliseerbaarheid van de doelstellingen. Er zijn echter ook andere redenen aan te geven, die buiten het Energiebeleidsplan liggen. Zo had de gemeente Alkmaar op het moment dat het Energiebeleidsplan uitgewerkt moest worden in de verschillende nota's geen energiecoördinator en dus onvoldoende mankracht en expertise tot haar beschikking.

Het is belangrijk te bedenken dat het juist dan, wanneer er weinig personele ondersteuning is, essentieel is dat doelstellingen duidelijk en eenvoudig operationaliseerbaar zijn geformuleerd, omdat dit de afhankelijkheid van beschikbare kennis en mankracht verkleint. De verschillende sectoren moeten zo eenvoudig mogelijk in staat worden gesteld om integraal klimaatbeleid te voeren. Hiertoe kunnen zij van buitenaf (bijvoorbeeld van de energiecoördinator) handvaten aangereikt krijgen. Het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)-budget is daar een belangrijk voorbeeld van. Aan de gelden die in het kader hiervan aan de gemeente werden toebedeeld, zijn vanuit de Rijksoverheid criteria verbonden. Een van deze criteria is het duurzaamheids criterium. Deze externe impuls heeft geleid tot het opstellen van de aanvullende notitie 'Doelstellingen duurzaam bouwen en energiebesparing in het ISV-Ontwikkelingsprogramma'.

4 BELEID IN PRAKTIJK: EEN NIEUW VOETBALSTADION

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende beleidsplannen en -programma's geanalyseerd op aandacht voor CO₂-reductie. In veel hoofdplannen wordt er geen aandacht besteed aan CO₂ reductie, ook niet daar waar klimaatbeleid meelift met andere doelstellingen. Doordat er een goed energiebeleidsplan mist, is er geen overkoepelende doelstelling waaraan de overige plannen kunnen refereren. In Hoofdstuk drie kwam al naar voren dat ook in de meer strategische visie van het bestuur van Alkmaar er nauwelijks aandacht is voor klimaatbeleid.

Dit geeft aan dat integraal klimaatbeleid in Alkmaar nog moet staan te gebeuren. Toch zijn er de eerste tekenen zichtbaar dat CO₂-reductie door de gemeentelijke organisatie steeds vaker en steeds meer aandacht kan krijgen. Deze eerste tekenen zullen in dit hoofdstuk worden uiteengezet aan de hand van de bouw van het nieuwe stadion van de Alkmaarse voetbalclub AZ. Het blijkt dat ondanks de afwezigheid van integrale plannen, er toch sprake is van een intensivering van de aandacht voor CO₂-uitstoot binnen de gemeentelijke organisatie.

Dit hoofdstuk analyseert het beleidsproces rond de bouw van het stadion en onderzoekt of daarbij een meer systematische verankering van het CO₂-belang in de gemeentelijke organisatie kan worden ontdekt.

4.2 Situatieschets

In het huidige stadion van voetbalvereniging AZ, de Alkmaarder Hout, wordt sinds 1977 gevoetbald. Het stadion voldoet inmiddels niet meer aan de eisen die in de huidige tijd aan een voetbalstadion worden gesteld. Daarom is AZ eind negentiger jaren op zoek gegaan naar een nieuwe locatie. De gemeente heeft Alkmaar een locatie ten noorden van de Boekelermeerpolder ter beschikking gesteld, waarop AZ instemmend heeft gereageerd.

De Boekelermeerpolder is een toekomstig bedrijventerrein⁶. Om vertragingen te voorkomen heeft de gemeente er voor gekozen om de ontwikkeling van het AZ-stadion, hoewel op het bedrijventerrein zelf te bouwen, geen deel te laten uitmaken van het ontwikkelingsproces van het duurzame bedrijventerrein in de Boekelermeer. Om met de bouw van start te gaan zijn vanuit de gemeente gezien verschillende zaken nodig:

- De gemeente moet het bestemmingsplan wijzigen.
- De gemeente moet een Milieu Effect Rapportage (MER) door AZ laten uitvoeren en deze vervolgens zelf beoordelen.
- AZ moet haar bouw- en milieuvergunningen aanvragen en de gemeente moet deze vervolgens beoordelen.

4.3 Beleidsanalyse in het netwerkperspectief

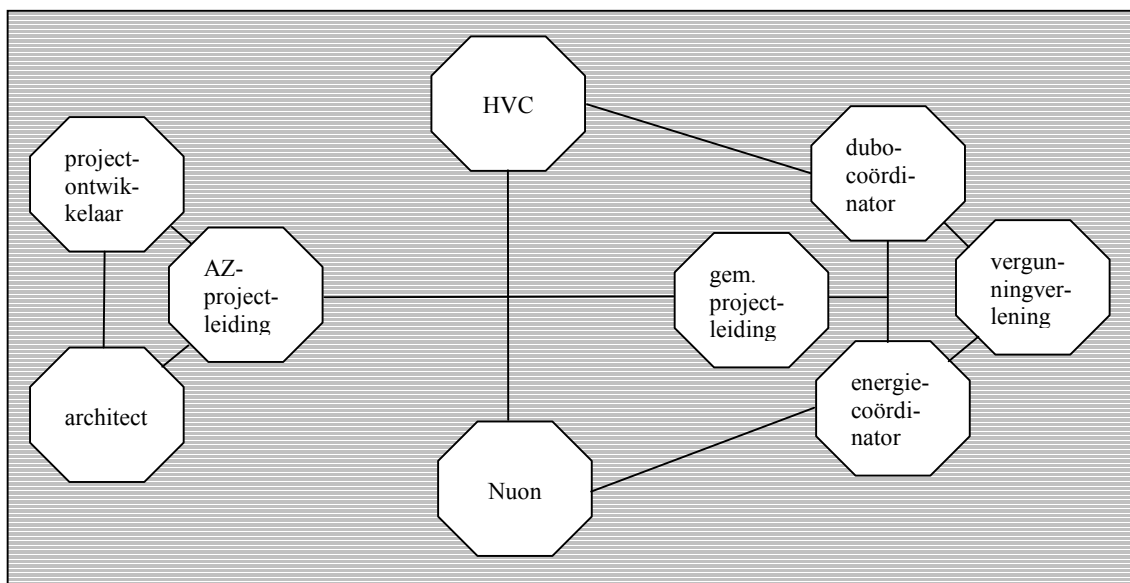
Traditioneel wordt voor het beschrijven van beleidsprocessen een fasenmodel gebruikt. Volgens dit model kunnen beleidsprocessen worden opgedeeld in achtereenvolgens agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en handhaving. Anderen hebben

⁶ De locatie ligt ingeklemd tussen de huidige ringweg en de by-pass, de nieuwe afslag vanuit Amsterdam die op de ringweg aangesloten wordt.

deze benadering, die uitgaat van een rationele individuele besluitvormer, verworpen en stellen dat de processen veel grilliger dan de veronderstelde ordening verlopen.

Ook in het geval van het AZ stadion is er geen duidelijk proces van beleidsfasen te ontdekken.. Natuurlijk kunnen er vanuit de beslisser, de gemeente, zekere begin- en eindpunten in het proces worden gedefinieerd. Echter, de afhankelijkheid daarbij van veel verschillende partijen die het proces in sterke mate kunnen beïnvloeden, is dermate groot dat een ander analysekader meer houvast biedt: het netwerkperspectief.

Met het begrip *beleidsnetwerk*⁷ wordt aangeduid dat beleidsprocessen zijn ingebed in min of meer duurzame relaties tussen partijen. Het netwerkdenken heeft veel navolging gekregen omdat het een alternatief bood voor traditionele modellen die uitgingen van hiërarchische sturing door een almachtige overheid. In netwerkbenaderingen wordt gesteld dat een centrale sturingsinstantie ontbreekt. Beleid wordt bestudeerd als een sociaal interactieproces met processen van overleg, onderhandeling, coalitievorming en conflict tussen strategisch handelende partijen.



Figuur 4.1: Het gemeentelijk beleidsnetwerk rond warmtelevering en het AZ stadion

Wanneer er in een netwerk geen sprake is van een centrale sturingsinstantie, hoe kan de gemeente dan in een dergelijke situatie haar beleidsdoelstellingen verwezenlijken? Hoe kan zij sturen? De sturingsconceptie in beleidsnetwerken wordt netwerkmanagement of netwerksturing genoemd, als tegenhanger van hiërarchische sturing. Kenmerkend hiervoor is dat beleidsonwikkeling plaatsvindt door communicatie tussen betrokken partijen. Achtergrond hiervan is de veronderstelling dat voor probleemoplossing de percepties en het handelen van de verschillende partijen op elkaar afgestemd moeten worden⁸.

⁷ Beleidsnetwerken zijn volgens Hufen en Ringeling (1990) 'sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Teisman (1992) definieert netwerken als 'veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspeel'. In deze definities wordt een beleidsnetwerk afgebakend op basis van de interacties die daadwerkelijk plaatsvinden. Volgens Glasbergen (1989) kan een netwerk ook 'latent' aanwezig zijn, zonder dat er daadwerkelijk interacties zijn.

⁸ Voor een nadere uiteenzetting van de theorie rond beleidsnetwerken zie Bijlage A.3.

Van der Waals (2001) geeft een aantal voorwaarden voor succesvol procesmanagement in lokale netwerken:

1. *Vroeg betrekken van de verschillende partijen*

Maak de rol duidelijk die elke partij kan spelen bij het realiseren van CO₂-reductieopties. Maak de gezamenlijke ambities op het gebied van klimaatbeleid expliciet. Om deze ambities te realiseren, stel een gezamenlijke strategie op met acties voor elke betrokken partij. Betrek de politiek erbij.

2. *Continu en systematisch integreren van kennis over CO₂-reductie in het planproces*

Onafhankelijke experts zijn hierbij erg belangrijk. Zeker gezien de liberalisering van de energiemarkt, waardoor energiebedrijven niet meer de rol van onafhankelijke kennisleveranciers kunnen spelen.

3. *Het gezamenlijk implementeren van de opties in het netwerk.*

Dit zou kunnen gebeuren onder supervisie van een 'change agent', bijvoorbeeld een speciaal voor dit doel opgericht energieagentschap of een werkgroep binnen een gemeentelijke afdeling, met leden van binnen en buiten de gemeente. Deze change agent kan een rol spelen in het concretiseren, vastleggen en monitoren van de gemaakte afspraken.

Volgens van der Waals is procesmanagement nodig om partijen te motiveren, om opties die nog niet verplicht gesteld kunnen worden toe te passen en om de meest recente kennis en technieken te kunnen benutten. De volgende paragraaf maakt deze noodzaak duidelijk.

4.4 Gemeentelijke inbreng van klimaatopties

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie de verschillende opties en instrumenten voor klimaatbeleid het in geschetste netwerk heeft gebracht. De gemeente kan daarbij wettelijke instrumenten gebruiken om haar milieueisen gerealiseerd te krijgen. Naast het aansturen van partijen zijn er natuurlijk ook gemeentelijke wensen op het gebied van klimaatbeleid die zij graag verwezenlijkt zou zien. Deze wensen kunnen verder gaan dan de wettelijke eisen of daarvan een andere invulling verlangen. Om dergelijke ambities te verwezenlijken zal de gemeente er in moeten slagen om draagvlak in het netwerk te bewerkstelligen.

Wanneer er een dergelijk groot bouwproject als het AZ stadion wordt gerealiseerd dan zijn er voor de gemeente verschillende instrumenten die zij kan inzetten om haar eisen en wensen voor CO₂-reductie kenbaar te maken. Achtereenvolgens komen aan de orde: het goedkeuren van de Milieu Effect Rapportage en het verlenen van de milieuvergunning.

4.4.1 Beoordeling van de MER en vergunningverlening

De gemeente is de bevoegde instantie om de een Milieu Effect Rapportage (MER) van AZ te beoordelen. Vanwege de omvang van de bouwplannen is AZ verplicht om MER te laten uitvoeren. Voordat de gemeente besluit of de maatregelen die AZ in de MER voorstelt voldoende zijn, brengt de nationale en onafhankelijke MER-commissie een toetsingsadvies uit, waarin wordt beschreven of de milieumaatregelen in de MER wel voldoende zijn. Op dit toetsingsadvies baseert de gemeente vervolgens haar normen bij de goedkeuring van de MER.

In dit toetsingsadvies van de MER-commissie werd aangegeven dat de maatregelen op het gebied van duurzaam bouwen, waaronder de energiemaatregelen, in de MER minimaal waren uitgewerkt en dat deze te snel werden weggeschreven zonder dat de veronderstelde financiële onhaalbaarheid voldoende duidelijk was gemaakt. De commissie heeft vervolgens aanbevolen om de ambities en de kosteneffectiviteit van maatregelen op het gebied van duurzaam bouwen meer inzichtelijk te maken en beter af te wegen, waarbij er rekening moet worden gehouden met een verhoging van de Regulerende Energie Belasting (REB) in de toekomst, waardoor energiemaatregelen zich sneller terugverdienen.

Wellicht zijn sommige partijen enigszins verrast geweest door dit advies van de commissie, de vergunningverleners van de gemeente waren dat in ieder geval niet. Zij waren al geruime tijd op de hoogte van de extra wettelijke mogelijkheden die de Wet Milieubeheer tegenwoordig biedt. De Wet Milieubeheer geeft de gemeente veel vrijheid om deze eisen te ontwikkelen maar geeft ook een minimumeis aan waar sowieso aan voldaan moet worden. Of de gemeente de zogeheten verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer ook daadwerkelijk benut is geheel een eigen keuze. De vergunningverlening in Alkmaar heeft ervoor gekozen om de wettelijke ruimte te benutten.

De gemeentelijke projectleiding was niet op de hoogte van deze gemeentelijke ambities en ging er lange tijd onterecht van uit dat de eisen in de MER voldoende waren en dat er geen extra ambities via de vergunningverlening zouden worden gesteld. Een waarschijnlijke verklaring hiervoor is het feit dat er op het moment dat de MER was uitgevoerd, de energie- en dubocoördinatoren nog niet aan het werk waren. De kennis om de MER te beoordelen was dus niet voor handen. Een tweede factor die deze niet optimale communicatie zou kunnen verklaren is de bij aanvang van het project uitgesproken nadruk op het op tijd realiseren van het project die. Extra eisen op het gebied van energie zouden vertraging kunnen inhouden. Hier is er dus sprake van twee tegengestelde, of in ieder geval niet gelijkgerichte belangen. De projectleiding wilde vooral op tijd gereed, de vergunningverlening wilde vooral op tijd veel aandacht voor energie.

Hierbij is niet geheel uit de verf gekomen dat een mogelijke oplossing hiervoor, het eerder inschakelen van de vergunningverlening zodat er al een goede MER zou zijn opgesteld, ook door een van de partijen, de vergunningverlening, was gewenst. Op deze manier zou er ook meer tijd zijn geweest om op zoek te gaan naar informatie en mogelijkheden om CO₂-reductie bij het bouwen van een stadion te realiseren. De extra ambitie van de gemeente zou direct naar alle partijen in het netwerk gecommuniceerd moeten worden. Dit is vanuit het oogpunt van klimaatbeleid, maar ook vanuit het oogpunt van een efficiënte tijdsplanning, helaas niet gebeurd.

Het was niet alleen de vergunningverlening die hoger in wilde zetten dan in de ingediende MER werd aangegeven. Ook de dubocoördinator, mede verantwoordelijk voor het goedkeuren van de MER, nam het advies van de MER ter harte en heeft met die informatie ook een duurzaamheidsparagraaf bij de wijziging van het bestemmingsplan voor de Boekelermeer Noord (waar het nieuwe stadion deel van uitmaakt) geschreven. Hierin zijn de uitgangspunten van de MER-commissie werden verwerkt samen met eisen die via de ISV gelden zijn gesteld.

Om één standpunt ten opzichte van de architect van het stadion te kunnen innemen, zijn de dubocoördinator, de energiecoördinator en vergunningverlening met elkaar om de tafel gaan zitten om samen een notitie hierover naar buiten te brengen. Toch heerst bij deze partijen het idee dat wanneer dit eerder was gebeurd, bijvoorbeeld direct na de uitspraak van de MER-commissie, er uiteindelijk waarschijnlijk een beter resultaat voor wat betreft de energetische aspecten van de bouw zou zijn bereikt.

Uit bovenstaande valt af te leiden dat de gemeentelijke doelstellingen en ambities op het gebied van klimaatbeleid door de verschillende gemeentelijke partijen verschillend werden beleefd. Dit gebeurde in een situatie waarbij er tegelijk een grote onderlinge afhankelijkheid bestond. Er is door de gemeentelijke projectleiding aangegeven dat deze het belang energie behartigt in het project, waarbij er daarbij een sterke afhankelijkheid is van adviezen van de energie- en dubocoördinatoren en van impulsen van andere delen van de organisatie. Op het niveau van de projectleiding bestond er echter geen zicht op de wijze waarop de duurzame energiedoelstelling van de gemeente gehaald zou moeten worden en welke rol het AZ-stadion daarbij zou kunnen spelen. Het was tegelijkertijd niet bekend dat de partijen binnen de gemeente die een dergelijke adviesfunctie zouden moeten vervullen een dringende behoefte hadden aan meer kennis omtrent energetische aspecten van de bouw. En dat zij om deze kennis te verzamelen, al vroeg in het project betrokken wilden worden. In een dergelijke situatie is het van groot belang dat de betrokken partijen elkaar regelmatig en volledig informeren over de stand van zaken omtrent het

project. De interne werkwijze van de gemeente is dus van grote invloed op de externe contacten in het netwerk.

Een oorzaak hiervoor kan met redelijkheid worden gezocht in het ontbreken van deze doelstellingen in een overkoepelend plan dat de status van notitie overstijgt. Een andere oorzaak ligt hoogstwaarschijnlijk in het laat en onvolledig bij elkaar komen van alle betrokken partijen in de gemeente. Een dergelijke bijeenkomst had voordat de MER door AZ werd ingediend al kunnen worden opgesteld, waardoor het voor alle partijen in het netwerk helder zou zijn wat de doelstellingen zouden zijn. Een door het gehele netwerk gedragen strategie gericht op het realiseren van de verschillende doelstellingen zou vervolgens op een vroeger stadium kunnen worden uitgezet.

Een andere oplossing kan door de politiek worden geleverd. Wanneer er op het niveau van de projectleiding het idee heerst dat er voor gewaakt moet worden dat een teveel aan aandacht voor energie een breekpunt zou kunnen zijn in de ontwikkeling voor het project, dan kan dit beeld wellicht door de politiek worden veranderd. Vanuit de politiek is energie bij het stadion echter nauwelijks een issue geweest, in tegenstelling tot de thema's veiligheid en bereikbaarheid. Hierbij is het interessant op te merken dat er door de projectleiding verschillende andere stadions zijn bezocht, waarbij er vooral naar bereikbaarheid en uitbreidbaarheid heeft gekeken. Energetische aspecten zijn, misschien door het niet betrekken van de energiecoördinator bij de reis, hierbij niet meegenomen.

Wanneer vanuit de politiek eerder zou zijn aangegeven dat energie wel een issue zou zijn, dan zou de kans vergroot worden dat er bij deze studiereis al op de relatie met klimaatbeleid zijn gelet. In tegenstelling tot de aandacht voor het thema mobiliteit (bereikbaarheid wordt door de politiek als een van de grootste directe problemen van Alkmaar gezien), is de politieke aandacht voor energie minimaal, zo bleek uit de analyse van de stadsvisie en het collegeprogramma. Om klimaatbeleid meer op het netvlies van de politiek te krijgen zijn projecten met een hoge attentiewaarde nodig. Het nieuwe AZ-stadion heeft een dergelijke attentiewaarde. Het is een bouwwerk dat zijn gelijke in de gemeente nauwelijks heeft, direct zichtbaar vanuit een van de belangrijkste toegangswegen van de stad. Bovendien, en dat is voor politici des te interessanter, associeert het met een duidelijke 'Alkmaarse' beleving: de eigen voetbalvereniging leeft in de harten van vele Alkmaarders. Een modern stadion met een door vele inwoners gewaardeerde hoge kwaliteit en attentiewaarde, daar zouden innovatieve klimaatopties zeker deel van kunnen uitmaken.

4.4.2 Restwarmte: kans of bedreiging?

In de vorige subparagraaf is ingegaan op het ontbreken van het helder communiceren van de gemeentelijke ambities van klimaatbeleid naar alle partijen in het netwerk. Het ontbreken van een voldoende overkoepelend gemeentelijk beleidsplan, een gebrek aan aandacht vanuit de politiek en een niet optimale interne gemeentelijk communicatie zijn daarbij als verklarende factoren opgegeven. Deze paragraaf gaat in op het inbrengen van een gedetailleerde reductieoptie in het netwerk: de levering van restwarmte.

Een belangrijke reductieoptie die bij de ontwikkeling van het stadion zou kunnen worden ingezet, is de benutting van restwarmte van de afvalverbrandingsinstallatie die op enige afstand van het stadion afval verbrand. De Huisvuilcentrale (HVC) is in deze situatie betrokken vanwege de mogelijkheid tot warmtelevering aan het toekomstig duurzame bedrijventerrein Boekelermeer en het AZ-stadion. Het wel of niet benutten van deze restwarmte heeft consequenties voor de andere in het stadion in te zetten reductieopties.

Het aanleggen van een enkele pijplijn van de HVC richting het nieuwe stadion werd door de HVC als niet rendabel beschouwd. De houding van de voetbalvereniging was vanaf het begin welwillend.

De opstelling vanuit de gemeente in deze was tweeslachtig. Enerzijds was restwarmtebenutting een goede mogelijkheid om een groter aandeel duurzame energie, energiebesparing en CO₂-reductie te bewerkstelligen en lag er een behoorlijke provinciale subsidie in het verschiet. Echter, een dergelijke optie leek alleen haalbaar wanneer er ook een pijplijn naar de Boekelermeer zou worden aangelegd. Hierdoor was de koppeling met de ontwikkeling van het bedrijventerrein weer een feit, een koppeling die men eigenlijk vanuit de gemeentelijke projectleiding niet wilde, vanwege verwachte vertragingen in de ontwikkeling van het stadion die dit met zich mee zou kunnen brengen.

Een niet geheel vreemde verwachting gezien de complexiteit van het berekenen van de rentabiliteit van een investering voor het voorzien in een warmtevraag van nog niet bestaand bedrijventerrein. Om een dergelijk inzicht te verwerven moet er een zekere mate van duidelijkheid bestaan over het profiel van de aan te trekken bedrijven. Dit brengt voor de afdeling Economische Zaken mee dat er naar een bepaald type bedrijvigheid moet worden gezocht en dat er misschien bedrijven moeten worden geweigerd. De tweeslachtige houding van de gemeente zorgde bij andere partijen voor een onduidelijk beeld van de inzet, het belang en de ambitie van de gemeente in het geheel.

Nog een extra complicerende factor waren de onduidelijke eerste gegevens over de mogelijke warmtelevering die energiebedrijf Nuon aan de gemeente verstrekke. Hierdoor ontstond er in het netwerk een onwerkelijk beeld van de mogelijkheden die de warmtelevering voor de verschillende partijen zou hebben. De kansen die warmtelevering voor vele partijen zou kunnen opleveren, werden hierdoor soms eerder als bedreiging gezien. Dit resulteerde in een negatieve 'start' van het onderwerp warmtelevering. De energiecoördinator heeft in die situatie sterk de behoefte gehad om dit beeld bij de verschillende partijen te verduidelijken maar ontbeerde het zelf aan informatie en kennis. Daarvoor moest de energiecoördinator zijn netwerk uitbereiden met een onderzoeksinstituut dat deze gegevens kon leveren. Dit initiatief kan worden gezien als een voorbeeld van het aansturen en activeren van het netwerk.

4.4.3 Leren en delen in het netwerk

In Paragraaf 4.3 is aangegeven dat netwerksturing - beleidsontwikkeling in een netwerk - plaatsvindt door communicatie en interactie tussen de betrokken partijen. Wanneer de gemeente effectief wil sturen dan moet zij een goed inzicht verkrijgen in motieven, doelen, belangen en strategieën van de betrokken partijen. De partijen in een netwerk zijn immers wederzijds afhankelijk, omdat ze over middelen beschikken die andere partijen nodig hebben om hun ambities te realiseren.

Netwerksturing gezien vanuit de andere betrokken partijen houdt in dat zij een goed inzicht willen hebben in de motieven, doelen, belangen en strategieën van elkaar, en dus ook van de gemeente. De analyse van de levering van restwarmte aan het AZ-stadion laat zien dat de gemeente niet met één duidelijke stem in het netwerk spreekt. De gemeentelijke ambities op het gebied van klimaatbeleid werden in het geval van het AZ stadion niet altijd even helder en op tijd in het netwerk ingebracht. Dit wekte bij de andere partijen soms een onduidelijke indruk. Dit maakt duidelijk dat de interne werkwijze van de gemeente van grote invloed is op de (aansturing van) externe contacten in het netwerk. De aard van de interne organisatie heeft daarmee een directe relatie met het succes van klimaatbeleid.

Ten grondslag hieraan ligt enerzijds de 'veelkoppige' aard van de gemeentelijke organisatie. Er zijn veel verschillende afdelingen en partijen in een gemeente die allemaal hun eigen belang hebben (dit wordt versterkt door de gemeentelijke organisatiestructuur, waar er veel zelfstandigheid aan de verschillende afdelingen wordt gegeven). De aard van succesvol lokaal klimaatbeleid, waarbij de inbreng en afstemming van belangen van al deze verschillende afdelingen noodzakelijk is, vraagt echter om een éénduidige opstelling.

Wil de gemeente in het netwerk helder naar andere partijen communiceren dan is het noodzakelijk dat de doelstellingen, belangen en kennisniveaus van partijen binnen de gemeente goed op elkaar zijn afgestemd. Om dit te bewerkstelligen moet er door het gemeentelijk management sterk worden ingezet op het verbeteren van de interne communicatie. Deze paragraaf geeft daar enkele handvaten voor, waarbij aandacht wordt gegeven aan structuur, werkwijze en cultuur van de gemeentelijke organisatie in Alkmaar.

Organisatiestructuur

Lokaal klimaatbeleid is gebaat bij een structuur waarin er tussen de verschillende diensten goed wordt overlegd. Wanneer diensten te zelfstandig worden zal er waarschijnlijk een groot verlies van integratie en synergie op treden. Alkmaar koos in de jaren tachtig voor de omslag van het wettelijk secretariemodel naar het concernmodel. De leidende gedachte achter het concernmodel is dat het bestuur op hoofdlijnen stuurt en dat het ambtelijk apparaat via zelfbeheer de bijbehorende diensten levert. Omdat bleek dat dit model toch ook niet optimaal was t.a.v. de verzelfstandiging van de diensten, werd er hierna gekozen voor het bestuursmodel. In dit model zou onder andere meer rekening worden gehouden met de burger als burger, en niet als klant. Kenmerkend voor beide reorganisaties is dat er gekozen is voor een toenemende zelfstandigheid van de gemeenschappelijke diensten en afdelingen.

Een afdeling als Economische Zaken heeft veel invloed op het aantrekken van (het soort) bedrijven in Alkmaar. De afdeling geeft vorm aan een van de belangrijkste wensen van het bestuur: meer werkgelegenheid in de regio, ook om de verkeersproblematiek te verminderen (minder Alkmaarse forensen). Door deze afdeling werd klimaatbeleid lange tijd als bedreiging ervaren. Het zou nodeloos eisen kunnen stellen aan nieuwe bedrijven, die dan weer uit Alkmaar zouden kunnen vertrekken. Voordat een dergelijk perspectief is veranderd, zijn er win-win situaties nodig, die duidelijk maken dat de aandacht voor het klimaat vaak gepaard gaat met een input van extra kwaliteit op veel verschillende terreinen. Een andere mogelijkheid om de opstelling te veranderen is om de afdelingen ieder hun eigen verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid te geven, in de vorm van afrekenbare beleidsnormen. Dit zou de verschillende organisatieonderdelen meer op één lijn kunnen brengen. Er kan dan een wederzijds belang om samen te werken ontstaan in plaats van tegenstrijdige belangen tussen afdelingen.

Binnen de afdeling Ruimtelijke Ordening is de kennis over duurzaamheidsaspecten groter dan bijvoorbeeld bij de afdeling Verkeer en Vervoer. Dit heeft onder meer zijn oorsprong in het samenvoegen van Milieu en RO in één gemeentelijke afdeling, wat de integratie tussen deze twee beleidsvelden logischerwijs bevordert. Een ander punt dat hierbij speelt is het stellen van nationale normen op energiegebied in de bouwsector. Het voortdurend aanscherpen van deze wettelijke normen zorgt ervoor dat in de gemeentelijke organisatie de kennis groeit om aan deze normen te kunnen voldoen.

Het aanstellen van een energiecoördinator in Alkmaar heeft geleid tot een grotere aandacht voor energie in het gemeentelijk beleid. Ook de dubocoördinator speelt een essentiële rol hierbij. Het zijn nu nog vooral de energiecoördinator en de dubocoördinator die de 'trekkers' zijn van klimaatbeleid. Beide functies worden op dit moment met veel inzet vervuld. De intensieve communicatie heeft vaak een vruchtbaar resultaat.

De inbreng van het klimaatbelang bij de talloze projecten die spelen, is nu dus nog voornamelijk afhankelijk van de energiecoördinator en de dubocoördinator. Dit zorgt voor een aanzienlijke taakverzwaring van deze functies. Zij moeten bij vele projectoverleggen aanwezig zijn om het klimaatbelang in te brengen. Om deze druk te verlichten en om klimaatbelang verder onder de afdelingen te verspreiden, verdient het aanbeveling om de groep van 'duurzaamheidstrekkers' te vergroten en hun aanwezigheid bij startoverleggen beter op elkaar af te stemmen. Het zou efficiënt zijn wanneer specialisten op het gebied van bijvoorbeeld waterbeheer ook het klimaatbelang in nauw overleg met de energiecoördinator bewaken. Dit vereist een extra collegialiteit tus-

sen de duurzaamheidstrekkers en een erkenning van deze werkwijze door de betreffende projectleiders.

Stroomlijnen van informatie

Een gemeente bouwt niet iedere dag een nieuw stadion. Daarbij rekening houden met energetische aspecten is voor de gemeente Alkmaar ook een nog niet eerder uitgevoerde exercitie. Om voor het verlenen van de milieuvergunning beslagen ten eis te komen, is er door de energiecoördinator en de vergunningverleners intensief op zoek gegaan naar informatie. Hierbij is het gebruik van internet zeer waardevol gebleken. Er kan bijvoorbeeld gemakkelijk informatie over soortgelijke projecten in andere gemeenten worden verkregen. Zo kan er een beeld ontstaan wat er mogelijk is en in hoeverre de eigen inspanningen in verhouding staan tot een landelijk beeld. De toegang tot internet is echter lange tijd voor veel ambtenaren niet optimaal geweest. In dit licht is het positief dat de toegang tot internet wordt verbeterd en het gebruik hiervan door de gemeente wordt gestimuleerd.

Zoals gezegd kent de bouw van het voetbalstadion een complex tijdspad. Daarbij komt nog eens dat de energetische aspecten bij de ontwikkeling van het stadion deels afhankelijk zijn van het wel of niet gebruiken van de restwarmte van de huisvuilcentrale. Het ontwikkelingsproces van het stadion wordt dus gekenmerkt door de betrokkenheid van vele partijen die in meer of mindere mate onderling afhankelijk zijn. Om als gemeente een heldere boodschap naar buiten toe te kunnen verkondigen is het van belang om een goed inzicht te hebben in het verloop van het gehele project en in de tot nu toe verzamelde informatie. Om elkaar hiervan op de hoogte te houden kan gebruik worden gemaakt van een gemeentelijk intranet.

De gemeente Alkmaar heeft in 2000 een start gemaakt met wat inmiddels een aanzienlijk intranet genoemd kan worden. Middels de via het intranet toegankelijke projectenbank kunnen de gemeentelijke medewerkers inzicht krijgen in het verloop van verschillende projecten, waaronder het AZ-stadion. Dit inzicht is echter beperkt omdat de informatie niet altijd up-to-date is. De informatie die op het intranet over het AZ-stadion beschikbaar is, wordt aangeleverd door de gemeentelijk projectleider. In dit opzicht lijkt het intranet geen optimaal middel om op projectniveau een goede kruisbestuiving tussen projectleider, energie- en dubocoördinator en vergunningverleners te bewerkstelligen.

Een voorbeeld dat aantoont dat een betere en wijder verbreide informatiestroom kan leiden tot een effectievere organisatie, is de discrepantie tussen terugverdiertijden van investeringen t.b.v. besparingen in de MER en in de milieuvergunning. De gemeentelijke projectleiding was in de veronderstelling dat deze situatie geen vertraging zou kunnen opleveren. Deze veronderstelling is niet juist en had waarschijnlijk voorkomen kunnen worden door een betere communicatie van de gemeentelijke ambities op het gebied van energie naar alle geledingen van de gemeentelijke organisatie. Hierdoor was het ook AZ lange tijd niet duidelijk dat de ambities van de gemeente hoger lagen dan die in de MER waren opgetekend. Natuurlijk moet worden bedacht dat de discrepantie tussen de terugverdiertijden van de MER en die in de milieuvergunning ook konden ontstaan doordat er lange tijd geen energie- en dubocoördinatoren zijn geweest.

Organisatiecultuur

De cultuur van een gemeentelijke organisatie is van grote invloed op het vermogen van een gemeente om klimaatbeleid in de verschillende beleidsterreinen integraal te kunnen meenemen. Lokaal klimaatbeleid kan vanuit verschillende invalshoeken gezien worden als 'innovatief' beleid, zowel in het realiseren van doelstellingen (een grote afhankelijkheid van veel verschillende interne en externe partijen, de aansturing in een netwerk) als in het verzamelen van kennis (de reductieopties en instrumenten). Hierdoor zal de cultuur erop gericht moeten zijn deze innovatie te laten plaatsvinden. Innovatie gedijt immers vaak het best in een open werkcultuur, waarin intensief wordt gecommuniceerd.

In Alkmaar is er in de tweede helft van de jaren negentig een intensief onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de gemeentelijke organisatie.⁹ Volgens het rapport heeft innovatie vooral te maken met het vermogen open te staan voor veranderingen en hierop met creativiteit te anticiperen. De werkgroepen die zich met de verschillende reorganisatieaspecten bezighielden concludeerden dat, welke aanbeveling men ook wilde doen, men steeds op het aspect cultuur stuitte. Alleen al met een cultuurverandering zou de organisatie effectiever zijn.

Enige punten die van belang zijn voor de ontwikkeling van lokaal klimaatbeleid in Alkmaar, zijn:

- In het beleidsvormingsproces zal veel meer gewerkt moeten worden met ‘halffabrikaten’, d.w.z. voorlopige stukken om elkaar op de hoogte te houden tijdens het proces zodat voldoende kan worden bijgestuurd.
- De bedrijfscultuur kent een te grote vrijblijvendheid en hokjesgeest. Verkokering past niet meer in de nieuwe cultuur: onze gezamenlijke verantwoordelijkheid is de zorg voor een sfeer waarin de veranderingen begrepen en geaccepteerd worden.
- De behoefte aan en de vorm van de informatievoorziening is onduidelijk. Het management zou veel meer aandacht kunnen schenken aan de ontwikkeling van de visie op de langere termijn en de informatie daarover aan de medewerkers.

Uit alle resultaten van het onderzoek werd geconcludeerd dat de samenwerking tussen de verschillende werkeenheden binnen de gemeente Alkmaar veel te wensen overliet. Op alle fronten moest de samenwerking verbeterd worden om de doelstellingen van het college te bereiken. Uit het onderzoek bleek verder dat de medewerkers meer willen weten van hetgeen zich op andere afdelingen afspeelt. Ook is de functie van leidinggevend als koppeling tussen de verschillende niveau's in een organisatie communicatief gezien niet optimaal. Er moet volgens het onderzoek dus in de nabije toekomst meer aandacht worden besteed aan de interne communicatie.

Volgens het onderzoek kan het werken in projecten ook verandering en innovatie bewerkstelligen. Voor wat betreft het waarborgen van het klimaatbelang in projecten zou er dan bij deze werkwijze een cultuur moeten ontstaan waarin de specialisten op het gebied van duurzaamheid in een vroeg stadium constructief bij het project worden betrokken. Wanneer naar het project van het AZ-stadion wordt gekeken, dan kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de ruimte die de planning bood aan nieuwe partijen en inzichten om de loop van het project innovatief te beïnvloeden.

Uit bovenstaande blijkt dat de ontwikkeling van lokaal klimaatbeleid vaak parallel loopt aan de wens tot een efficiëntere organisatie. Organisatieonderdelen moeten zelfstandiger worden, zonder echter kruisbestuiving tegen te gaan en verkokering in de hand te werken. Dit sluit goed aan bij het idee om afdelingen meer eigen verantwoordelijkheid te geven bij het realiseren van klimaatdoelstellingen. Ook is er vaak (ook in Alkmaar) een wens tot effectief projectmatig werken in een open cultuur waarin innovatie gedijt. Met andere woorden: een modern georganiseerde gemeentelijke organisatie is beter in staat om integraal klimaatbeleid te voeren.

4.5 Conclusies

Bij de bouw van een voetbalstadion is de gemeente Alkmaar voor het realiseren van haar wensen sterk afhankelijk van andere partijen in het beleidsnetwerk. Om in dit netwerk succesvol haar beleid te realiseren zullen de verschillende partijen vroeg moeten worden betrokken, zal kennis over CO₂-reductie continue en systematisch moeten worden ingebracht en zullen reduc-

⁹ Om de relatie tussen bestuur en werkorganisatie te verbeteren is in 1996 het project ‘Naar een effectievere organisatie’ gestart. Dit heeft onder andere geresulteerd in een eindrapport met dezelfde titel, waarin verbeterpunten zijn opgesteld om tot de gewenste organisatie te komen.

tieopties door de verschillende gemeentelijke afdelingen gezamenlijk moeten worden ingebracht.

Een belangrijke taak die de gemeentelijke projectleiding heeft meegekregen is om ervoor te zorgen dat er bij de ontwikkeling van het nieuwe stadion geen ernstige vertragingen ontstaan. Het was daarbij onvoldoende duidelijk dat door een vroege aandacht voor energieaspecten vertraging juist had kunnen worden voorkomen in plaats van opgelopen. Andere delen van de gemeentelijke organisatie hebben zich tijdens de ontwikkeling van de plannen voor de bouw van het stadion een ambitieuzere houding aangemeten dan alleen een facilitaire. Bij de projectleiding en ook bij de voetbalvereniging was het niet altijd duidelijk dat deze verandering zich had voorgedaan.

Deze analyse heeft duidelijk gemaakt dat de Alkmaarse gemeentelijke organisatie, ondanks de afwezigheid van duidelijke overkoepelende plannen en doelstellingen, in staat is gebleken om zich 'van onderop' kennis toe te eigenen omtrent een nieuw beleidsterrein als klimaatbeleid. Door onder andere het inschakelen van een onderzoeksinstituut is de gemeente er toch in geslaagd om een vorm van netwerksturing te realiseren waarbij de gemeentelijke ambities meer eenduidig in het netwerk zijn ingebracht en er meer gelegenheid is gegeven om het netwerk zich nieuw verworven kennis en inzichten omtrent klimaatbeleid toe te eigenen. Het is duidelijk gebleken dat het implementeren van reductie-opties een dergelijke werkwijze vereist en dat dit eisen stelt aan de interne werkwijze van de gemeente.

Door het stimuleren van deel- en leerprocessen binnen de gemeentelijke organisatie is de gemeente beter in staat om zich nieuwe kennis en inzichten - typerend voor een jong en dynamisch beleidsterrein als klimaatbeleid - eigen te maken en kan zij haar ambities helder aan het netwerk overbrengen. Het is gebleken dat de behoefte hieraan binnen de gemeente sterk aanwezig is.

Puntsgewijs vertaalt dit zich in de volgende aanbevelingen:

- Verder uitbouwen van lokale netwerksturing.
- Meer aandacht voor delen en leren in de organisatie.
- Meer 'duurzaamheidstrekkers' die het klimaatbelang bij overleggen bewaken.
- Stimuleren van internet als zeer belangrijke bron van kennis over klimaatbeleid.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

De doelstelling van dit rapport was om te onderzoeken in hoeverre er in de Alkmaarse beleidspraktijk sprake is van integraal klimaatbeleid. Dit is gedaan door de praktijk te vergelijken met het stappenplan voor lokaal klimaatbeleid. De stappen voor integraal klimaatbeleid zijn:

1. Een beleidsdocument waarin het committent 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 heroverwegen van de gemeentelijke 'klimaat zorg prestaties'.
5. Het bieden van educatie en training om het begrip van klimaat problematiek te vergroten.
6. Publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

Committent

Op het moment van onderzoeken blijkt de eerste stap in Alkmaar niet actief aanwezig te zijn. In de stadsvisie wordt niet gesproken over klimaatbeleid. Het vigerende energiebeleidsplan, waar wel doelstellingen voor energiebesparing en CO₂-reductie worden gesteld, blijkt in de praktijk niet te worden gehanteerd. De doelstellingen zijn niet meetbaar.

Externe integratie

In hoeverre is er sprake van externe integratie van het klimaatbelang in niet-milieu beleidsterreinen? Vanwege het ontbreken van een overkoepelend beleidsdocument, is in de onderliggende plannen de aandacht voor klimaatbeleid zeer gering. Wel zijn er op operationeel niveau nota's en notities geschreven waar, vaak door het rijk gestelde, ambities voor klimaatbeleid zijn opgenomen.

Dagelijks klimaatbeleid

Logischerwijs blijkt vanwege het ontbreken van integrale plannen de integratie in de dagelijkse praktijk, stap drie, vervolgens ook een moeilijke zaak. Dit bleek uit de analyse van het beleidsproces rond de bouw van het nieuwe voetbalstadion van AZ. In dit proces heeft de gemeente de welwillendheid van veel verschillende partijen in het netwerk nodig om haar doelstellingen voor klimaatbeleid te realiseren. Om deze partijen op één lijn te krijgen is het noodzakelijk om vanuit de gemeente met een heldere boodschap en ambitie richting deze partijen te communiceren. Omdat deze helderheid ontbrak was niet elke partij binnen de gemeente, en daardoor ook niet elke partij daarbuiten, zich bewust van de gemeentelijke ambities en mogelijkheden op het gebied van klimaatbeleid. De onduidelijkheid rond de warmtelevering van de Huisvuilcentrale illustreert de zo ontstane extra complexiteit bij de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerrein op de Boekelermeer.

Een andere wijze om in de dagelijkse praktijk het klimaatbelang mee te nemen, is het hanteren van toetsingsinstrumenten. De duurzaamheidsparagraaf voor de Boekelermeer blijkt een eerste stap op weg naar toetsing. Het ontbreken van een heldere doelstelling, met name voor duurzame energie, maakt het waarlijk toetsen van beleidsbeslissingen lastig. De duurzaamheidsparagraaf is daarom een eerste goede stap naar volwaardige toetsing van klimaatbelang.

Naast het opstellen van integrale plannen of het hanteren van de klimaattoets bleek er in Alkmaar nog een derde instrument met een integrerende werking voor het klimaatbelang te bestaan. Het in de gemeentelijke organisatie stimuleren en organiseren van deel- en leerprocessen rond de inbreng van reductieopties blijkt een goede wijze om het klimaatbelang zichtbaar te maken.

De vruchtbare interne samenwerking tussen de energie- en dubocoördinatoren en de vergunningverleners van de gemeente resulteerde in een continue zoektocht naar en inbreng van kennis over reductieopties en partijen die daar bij betrokken zijn. De vruchtbaarheid van deze samenwerking ontstond doordat men elkaar tijdig informeerde over nieuwe ontwikkelingen. Gedeeld gezamenlijk inzicht in het ontwikkelingsproces van het stadion en in nieuwe reductieopties blijkt een voorwaarde voor een succesvolle inbreng van het klimaatbelang in de dagelijkse beleidspraktijk.

Meten

Het meten, controleren, en heroverwegen van de prestaties van het Alkmaarse klimaatbeleid blijkt tot dusverre zeer moeilijk. Bij het opstellen van het energiebeleidsplan 1996-2005 was geen rekening gehouden met de door de liberalisering ontstane veranderende rol van energiebedrijven in gemeentelijk beleid. De problemen bij het monitoren van de bereikte besparing waren niet voorzien. Hierdoor zouden de doelstellingen in het energieplan uiteindelijk een lege huls blijken te zijn.

Inmiddels is de gemeente druk doende om in de nieuwe verhoudingen haar beleid vorm te geven. Zij denkt bijvoorbeeld na over de inkoop van energie en legt een meer zakelijke houding aan de dag. De toegenomen ruimte voor eigen gemeentelijke prioriteiten in het lokale milieu-beleid, die bijvoorbeeld in de vorm van het klimaatconvenant door de nationale overheid wordt gegeven, is voor Alkmaar een aantrekkelijke zaak. Dit blijkt uit de deelname van de energiecoördinator aan de werkgroep rond de menukaart en de bereidheid om als een van de eerste gemeenten deel te nemen aan het Noord-Hollandse CO₂-servicepunt. Door deelname aan het klimaatconvenant committeert Alkmaar zich aan een ambitieniveau en wordt zij afgerekend op behaalde prestaties.

Training en personele inzet

Wanneer we de inzet van reductieopties in Alkmaar evalueren dan geldt dat er nauwelijks maatregelen voortkomen uit de overkoepelende plannen. De wel voorgestelde maatregelen komen voort uit bijvoorbeeld de recente nota's over duurzaamheidsaspecten van bestemmingsplannen. Deze discrepantie tussen overkoepelende plannen en recente nota's hangt samen met de huidige nieuwe impuls die door de recentelijk aangenomen energiecoördinator en de coördinator duurzaam bouwen, na het wegvallen van de energiecoördinator enige jaren geleden, aan het klimaatbeleid wordt gegeven. Hieruit blijkt dat voldoende gekwalificeerd personeel een cruciale voorwaarde is voor succesvol klimaatbeleid.

Publicatie

Tenslotte maakt het succes van de bijvoorbeeld een PV-actie op Alkmaarse scholen duidelijk dat er met lokaal klimaatbeleid ook politiek gescoord kan worden. Hiermee kan de politiek worden gestimuleerd om op strategisch niveau haar ambitie vast te leggen, de eerste noodzakelijke stap op weg naar integraal lokaal klimaatbeleid.

5.2 Aanbevelingen

Gebaseerd op de analyse van beleidsstukken en de procesgang rond het nieuwe AZ-stadion kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Klimaatbeleid hoort in een stadsvisie. In een volgende stadsvisie zou de gemeente klimaatbeleid niet alleen als noodzaak voor een behoud van de opgebouwde welvaart kunnen kenschetsen, zij zou het ook kunnen zien als kans voor een verbetering van de leefbaarheid op velerlei terreinen, bijvoorbeeld verkeer en vervoer. Lokaal klimaatbeleid is vaak én-én, in die zin dat een toename van de bereikbaarheid met openbaar vervoer kan leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

- Het nieuwe milieubeleidsplan biedt kansen om meetbare doelstellingen voor alle beleidsterreinen op te nemen en de rol te vervullen van overkoepelend beleidsdocument, zoals in de eerste stap van het klimaatzorgsysteem.
- Een actieve deelname aan het klimaatconvenant maakt het gemeentelijk klimaatbeleid inzichtelijker doordat ambities gekoppeld worden aan meetbare prestaties. Desalniettemin blijft het belangrijk om deze prestaties verder inzichtelijk te maken. Het monitoren van beleid, onder andere door het verkrijgen van verbruikscijfers, verdient ruime aandacht.
- Netwerksturing blijkt een onontbeerlijk element om beleid succesvol in te zetten. Daarom is het verstandig om deze vorm van sturing in te passen in de gemeentelijke organisatie. Dit vereist van de gemeente een constante opname van kennis en een goede interne communicatie om de juiste rol in het netwerk te kunnen vervullen.
- Deel- en leerprocessen binnen de gemeentelijke organisatie zijn cruciaal om de interne communicatie en kennisontwikkeling, nodig voor een succesvolle netwerksturing, op een hoog peil te houden. Het streven naar een moderne gemeentelijk organisatie valt daarmee samen met het inzetten van succesvol lokaal klimaatbeleid.
- Het aantrekken van twee enthousiaste coördinatoren heeft laten zien dat voldoende menskracht essentieel is voor succesvol lokaal klimaatbeleid. Het verdient aanbeveling om de gemeentelijke organisatie verder met een aantal ‘duurzaamheidstrekkers’ te versterken.

REFERENTIES

Naast het gebruiken van de beleidsstukken van de gemeente Alkmaar zoals deze in de studie voorkomen is er gebruik gemaakt van interne stukken en notities van de gemeente. Ook zijn er in het voorjaar van 2001 interviews afgenomen met de volgende personen:

<i>Naam</i>	<i>Bedrijf / Organisatie</i>	<i>Functie</i>
J. Assies	Gemeente Alkmaar	Energiecoördinator
C. Groot	„	Coördinator Duurzaam Bouwen
G.J. Engberts	„	Projectmanager
M. Geleijnse	„	Communicatie Adviseur
G. De Pijper	„	Rayoninspecteur milieubeheer
M. van Vugt	„	Rayoninspecteur milieubeheer
S.H. Binnendijk	„	Wethouder, o.a. energiebeleid
I. Biesheuvel	Voetbalvereniging AZ	Coördinator Project Nieuw AZ Stadion

Daarnaast is er gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Burger, H. (2001): *Gemeentelijk energie- en klimaatbeleid in een geliberaliseerde energiemarkt*, Petten, ECN-C--01-035.
- Hiemstra, J. (1999): *Het besturen van grote gemeenten*, Samsom.
- Menkveld, et. al. (2001a): *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*, ECN/CSTM, Petten, ECN-C--01-045.
- Menkveld et. al. (2001b): *Lokaal Klimaatbeleid in de praktijk*, ECN/CSTM, Petten, ECN-C--01-083.
- Vries, de, J., en Dam, M., van (1998): *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*, Samsom.
- Waals, J.F.M., van der (2001): *CO₂-reduction in building and urban renewal projects in the Netherlands*, proefschrift, Universiteit Utrecht.

BIJLAGE A

A. 1 Het speelveld van lokaal klimaatbeleid: Alkmaar

De matrix op de volgende pagina is het resultaat van Fase 1 van het NOP-MLK onderzoek en is een confrontatie van de opties met het instrumentarium dat door gemeenten in haar verschillende organisatorische taakvelden op de verschillende doelgroepen kan worden losgelaten. Hierna wordt de Alkmaarse inzet van de verschillende opties per taakveld gewaardeerd.

Voor wat betreft het taakveld Ruimtelijke Ordening geldt dat er in de huidige situatie bij de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerreinen in Alkmaar het bestemmingsplan wordt gebruikt om reductieopties, in combinatie met warmtelevering, te realiseren. Minder positief is de moeilijke ontwikkeling van windenergie in Alkmaar, waarvoor in bestemmingsplannen nauwelijks ruimte wordt gemaakt. Ook mogelijkheden om de mobiliteit te beïnvloeden middels het bestemmingsplan worden nog niet aangegrepen.

De reductieopties in het taakveld Bouwen en Wonen hebben vooral betrekking op de bestaande bouw. Via de ISV-gelden is hier een ruime aandacht voor. De succesvolle actie om zonnepanelen in de bestaande woningbouw te realiseren is een voorbeeld voor andere gemeenten. Voor wat betreft de nieuwe utiliteitsbouw wordt er ingezet op duurzaam bouwen voor het duurzame bedrijventerrein. Bestaande utiliteitsbouw heeft, zoals in bijna alle gemeenten, geen prioriteit.

Een van de belangrijkste problemen in Alkmaar is het opvangen van het toenemende autoverkeer. In het taakveld verkeer en vervoer wordt gekozen voor handhaving van de autobereikbaarheid van Alkmaar en ook van de Alkmaarse binnenstad. Een positief punt is de komst van Hoogwaardig Openbaar Vervoer ter ondersteuning van de bereikbaarheid en het stimuleren van autodelen. Toch kan worden gesteld dat er weinig aandacht is voor het actief onderzoeken en stimuleren van reductieopties. Hier liggen dus voor Alkmaar nog genoeg mogelijkheden, met name in de sfeer van transferia en de voorwaarden voor een succesvol gebruik daarvan.

Een belangrijk deel van de reductieopties in het taakveld Milieu kan worden geïmplementeerd door middel van de verruimde mogelijkheden in het kader van de milieuvergunning. Zoals in alle gemeenten is dit in Alkmaar een leerproces, waarbij men nog aan het begin staat. Om de vergunningverleners tijdig met het bedrijfsleven in contact te laten komen, moet de afdeling Economische Zaken hiervan het nut gaan inzien. Overigens bestaat de indruk dat energiebesparing in verkeer en vervoer die via de milieuvergunning kan worden bereikt, nog niet wordt aangesproken. Ook hier is Alkmaar geen uitzondering op het landelijke beeld. Alkmaar is wel actief op het gebied van natuur- en milieueducatie.

In het taakveld gemeentelijke beheerstaken zijn nog vele onbenutte kansen voor Alkmaar. Dit is het resultaat van enkele jaren zonder energiecoördinator waarbij er nauwelijks aandacht is besteed aan energie.

Tabel A.1 *Opties en instrumenten naar doelgroep en taakveld voor lokaal klimaatbeleid*

	Ruimtelijke ordening	Bouwen en wonen	Verkeer en vervoer	Milieu	Gemeentelijke beheerstaken
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, lokatiebeleid auto-luwe wijk/bestemmingsplan		vermindering automobilititeit/ verkeersplanning, parkeerbeleid fietsrouteplan	vervoersmanagement bij bedrijven/ milieuvergunning duurzaam bedrijventerrein	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	

A. 2 Twee beleidsterreinen van de Menukaart

		ja	nee	nvt
C. Woningbouw				
Nieuwbouw	<p>EPL 6.3 voor woningbouwprojecten met meer dan 250 woningen. Energievisie opgesteld voor alle woningbouwprojecten van meer dan 250 woningen en opgenomen in bestemmingsplan. Energievisie aantoonbaar onderdeel in aanbesteding woningbouw en energie-infrastructuur. Nationaal Pakket Stedenbouw integraal onderdeel van alle planontwikkelingen. Een verscherpte EPC met 5%-10%. Uitvoering van alle vaste en kostenneutrale maatregelen uit het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen - Woningbouw. Gemeentelijke EPC monitoring bij toetsing aan Bouwbesluit functioneert.</p>			
Bestaande bouw	<p>EPL > 6.0 voor renovatie- en herstructureringsprojecten met meer dan 250 woningen. Energievisie opgesteld voor alle renovatie- of herstructureringsprojecten van meer dan 250 woningen en opgenomen in bestemmingsplan . Nationaal Pakket Stedenbouw integraal onderdeel van renovatie- en herstructurerings-plannen . Prestatieafpraak over duurzaam bouwen met woningbouw corporaties. Plan van Aanpak opgesteld in samenwerking met verhuurders voor de uitvoering van EPA. 20-50% Van de bestaande particuliere woningen is voorzien van EPA.</p>			
D. Bedrijven				
Inrichtingen	<p>Energiebesparing onderdeel van vergunningverlening en handhavings beleid. Zorgplicht is ingevuld voor 50% van alle bezochte meldingsplichtige bedrijven.</p>			
Bedrijventerreinen	<p>Bestaand instrumentarium gemeente getoetst op mogelijkheden voor stimulering ontwikkeling duurzame bedrijventerreinen. Energiebesparing onderdeel van planontwikkeling bedrijventerreinen. Actief overleg- en informatie-uitwisseling met lokaal bedrijfsleven over energiebesparing en duurzame energie.</p>			

A. 3 Theorie van beleidsnetwerken

De dynamiek in beleidsnetwerken wordt bepaald door de interactie tussen partijen met uiteenlopende doelstellingen en belangen. Vaak wordt gesproken van activering van een netwerk, waarmee wordt bedoeld dat nieuwe partijen worden betrokken bij een beleidsproces. Deze activering kan voortvloeien uit wettelijke procedurele regelingen, uit keuzes die door een leidende partij, bijvoorbeeld een gemeente of een woningbouwvereniging, in het beleidsproces worden gemaakt of uit het optreden van partijen die aanvankelijk niet betrokken zijn, maar uit zichzelf een actieve rol in een beleidsproces gaan spelen.

Onder strategie verstaat men de wijze waarop partijen in interactie met andere partijen hun doelen trachten te bereiken. Dat kan zijn via informeren, overreding, onderhandelen, maar ook via dwang. Wanneer de gemeente effectief wil sturen dan moet zij een goed inzicht verkrijgen in motieven, doelen, belangen en strategieën van de betrokken partijen. Het is belangrijk om inzicht te verkrijgen hoe bij de partijen energiebesparing of duurzame energie zich tot andere doelen verhoudt. Het draagvlak voor maatregelen kan worden vergroot wanneer daarmee bij de andere partijen ook andere doelen dan energiebesparing, duurzame energie en CO₂-reductie worden verwezenlijkt.

De partijen in een netwerk zijn wederzijds afhankelijk, omdat ze over middelen beschikken die andere partijen nodig hebben om hun ambities te realiseren. Die middelen of hulpbronnen kunnen zijn: autoriteit, financiën, kennis/informatie, steun en legitimiteit (van der Waals, 2000). Hieraan kunnen partijen invloed en macht ontlenen. Partijen hebben vaak een deelverantwoordelijkheid met betrekking tot een probleemcomplex en zijn niet geheel zelfstandig tot probleemoplossing in staat, ook omdat vaak hun doelen en belangen soms wel, en soms niet overeenkomen. Dit alles impliceert dat in beleidsnetwerken beperkingen gelden voor de mogelijkheden van individuele partijen om te sturen in het proces.

De gemeente kan sturen op het niveau van de interacties en op het niveau van het netwerk. Bij dit laatste wordt de verdeling van hulpbronnen veranderd, bijvoorbeeld door het toekennen van bevoegdheden aan partijen. De gemeente zal om de interacties in het netwerk te structureren hiervoor werkwijzen ontwikkelen, zoals het opzetten van een projectorganisatie of van werkgroepen, het inschakelen van adviesbureaus het aanstellen van projectleiders of het creëren van vormen van publiek-private samenwerking. Deze werkwijzen zijn bepalend voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop partijen in het proces worden betrokken.

Door gebrek aan samenwerking in het netwerk kunnen er kansen voor klimaatbeleid worden gemist. Partijen die een bijdrage kunnen leveren aan het inbrengen en verkennen van opties voor energiebesparing, zoals de afdeling Milieu van de gemeente of het energiebedrijf, zijn niet altijd of op tijd bij het proces betrokken, waardoor kansen voor energiebesparing onbenut kunnen blijven. Maatregelen worden vaak alleen genomen als hiermee ook andere doelen dan energiebesparing mee worden bereikt.

Wanneer een gemeente succesvol in een beleidsnetwerk opereert, dan zal zij soms moeten sturen, maar aan de andere kant zal zij ook gestuurd willen worden in de richting van door veel partijen gewaardeerde oplossingen. Het laten sturen vereist van de gemeente en van de gekozen werkwijze een open, luisterende en sterk dienstverlenende houding. Wanneer een gemeente een meer direct sturend vermogen heeft, dan is een dergelijke houding minder noodzakelijk om de van tevoren bedachte uitkomst van het proces te realiseren. In de afhankelijke positie van het netwerk is het gemeentelijk vermogen om gestuurd te worden en daarmee om zich open op te stellen, een voorwaarde voor succes.

A. 4 De klimaattoets als integratie-instrument voor lokaal klimaatbeleid

Wat is een klimaattoets?

Allereerst kan men zich afvragen wat een klimaattoets eigenlijk is. Een klimaattoets dient bij beleidsbeslissingen duidelijk te maken wat de gevolgen van de beslissing zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. Een klimaattoets zal dus verwoorden wat het verwachte effect van een beleidsbeslissing op de CO₂-uitstoot zal zijn. Dit vereist een inventarisatie van de situatie voor de beslissing en nadat de beslissing in de praktijk zijn beslag heeft gekregen.

Het is van belang om bij beleidsbeslissingen aan te geven in hoeverre er rekening is gehouden met het klimaatbelang. Het effect op de uitstoot kan daarbij zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve bewoordingen worden beschreven. Een minimum vereiste van de klimaattoets is dat er wordt aangegeven of men verwacht dat de CO₂-uitstoot zal dalen of stijgen.

Beoordeling van beleidsbeslissingen is afhankelijk van de referentiesituatie die wordt gekozen en van de doelstellingen op het betreffende beleidsterrein. Allereerst de referentiesituatie: de ontwikkeling van een bedrijventerrein leidt noodzakelijkerwijs tot een toename van de CO₂-uitstoot, ook al is er sprake van een bedrijventerrein dat zo duurzaam mogelijk is vorm gegeven. Ten opzichte van een gemiddeld bedrijventerrein in Nederland wordt er echter wel degelijk energie bespaard en succesvol lokaal klimaatbeleid gevoerd. Het bouwen, van bijvoorbeeld een indoor-skihal, kan echter ook op een andere manier worden beoordeeld: hier is sprake van een energie-intensieve recreatievorm, die als strijdig kan worden ervaren met lokaal klimaatbeleid en met een nader te operationaliseren concept als duurzaam recreëren. Daar valt weer tegen in te brengen dat een gemeente weinig invloed zal hebben op het aantal skihalles in Nederland, maar wel voor een zo duurzaam mogelijke hal kan kiezen.

Dit geeft aan dat de doelstellingen van de gemeente een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van plannen en het kiezen van een referentiesituatie. Doelstellingen kunnen vanzelfsprekend op verschillende manieren worden vormgegeven. Emissie-neutraliteit van nieuwe woonwijken is een mogelijke doelstelling, maar er kan ook gekozen worden voor een bepaalde hoeveelheid geïnstalleerd vermogen duurzame energie of voor het nemen van maatregelen met een bepaalde terugverdientijd. Ook kan aangehaakt worden bij nationaal instrumentarium als de Nationale Pakketten. Ten aanzien van doelstellingen wordt een deel daarvan door de externe omgeving (de rijksoverheid) bepaald en behoort via die weg ook tot de wettelijke taken van de gemeente.¹⁰

Wanneer te toetsen?

Een klimaattoets bij de aankoop van een pot verf is een te laat moment. Het is logischer om al eerder, bij strategische beleidsbeslissingen met aanzienlijke milieugevolgen, de gevolgen van het klimaat te toetsen. Op dat moment kan eventueel nog voorkomen worden, dat er sowieso een pot verf aangeschaft dient te worden. Als strategische beslissingen geen concrete aanduiding bevatten betreffende de aanpak en de uitvoering dan valt er weinig te zeggen over de milieugevolgen. Nog een schaalniveau hoger handelt het om de (hoofd-) doelstellingen van beleid. Deze geven de algemene richting aan het beleid.

Meer houvast voor het beleid van alledag geven de beleidsbeslissingen waarbij vastgelegd wordt wat men op de middellange termijn wil bereiken. Vooral de beschrijving van aanpak het tijdspad zijn belangrijk. Deze uitspraken zijn gericht op de uitvoering van het beleid. Dit noemt men ook wel taakstellende strategische uitspraken, die het beleid in hoofdlijnen vastleggen en vaak aanzienlijke milieugevolgen hebben. Hier zou de eerste vorm van milieutoetsing mogen worden verwacht. Een verdere afbakening kan worden gemaakt door te stellen dat de beslissing cruciaal moet zijn, dat wil zeggen dat na het nemen van deze beslissing substantiële alterna-

¹⁰ Voorbeeld hiervan is vergunningverlening, waar tegenwoordig terugverdientijden geëist kunnen worden van vijf jaar.

tieven waarbij er minder CO₂-uitstoot plaats zou vinden, uitgesloten zijn. In het geval van het te bouwen AZ-stadion zou er zeer veel extra moeite gedaan moeten worden om achteraf tot eenzelfde situatie te komen als wanneer er vanaf het begin meer aandacht aan klimaatbeleid zou zijn geschonken.

Door wie te toetsen?

Klimaattoetsen kunnen worden uitgevoerd door de gemeente zelf, maar ook door externe partijen, zoals bijvoorbeeld bij de Milieueffectrapportage gebeurt. Het beste is dat een klimaattoets aansluit bij het laten uitvoeren van een dergelijke rapportage, waarbij wel bedacht moet worden dat niet in alle gevallen waarin een klimaattoets van belang is, een MER wordt afgenomen. Belangrijk is dat wordt nagedacht over de rol die klimaattoetsen kunnen spelen in een beleidsnetwerk, omdat er steeds meer onenigheid ontstaat over wetenschappelijke onderbouwingen van beleid. Hierdoor neemt de politieke dimensie hiervan toe: er moet uitleg worden gegeven aan de maatschappij, bijvoorbeeld als het gaat om klimaattoetsen bij grote infrastructurele projecten. Bovendien kan dergelijke onenigheid ook optreden tussen verschillende afdelingen binnen de organisatie. Dit kan de werking van het instrument ondergraven, maar toont tegelijkertijd aan dat er behoefte bestaat aan goede, betrouwbare informatie.

Op welke manier verantwoording af te leggen over de toets?

Belangrijk is hoe er verder met de toets wordt omgegaan. Wat gebeurt er met de resultaten van de toets? Een toets op zichzelf is niet meer dan een afweging, die inzichtelijk maakt op welke manier beleidsbeslissingen ingrijpen op de CO₂-uitstoot van de gemeente en op het klimaatbeleid dat zij voert. Een stap verder gaat het daadwerkelijk afleggen van verantwoording over de toets. Twee niveau's spelen hierbij een rol: verantwoording van ambtenaar aan wethouder en van wethouder aan raad en college. Niet alleen de toets zelf, maar ook de inbedding van de toets in de gemeentelijke organisatie en in de (politieke) verantwoording van wethouder aan het college en aan de raad, bepalen de effectiviteit van een klimaattoets voor het voeren van effectief lokaal klimaatbeleid. De raad kan bijvoorbeeld de wethouder van Economische Zaken verantwoordelijk houden voor onderdelen van het lokaal klimaatbeleid of alleen de wethouder van Milieu.

Dit werkt door in de ambtelijke organisatie, waarbij een extra impuls wordt gegeven aan integraal klimaatbeleid als de verantwoordelijkheid wordt gelegd op de plek waar het beleid wordt uitgevoerd: niet een energiecoördinator, maar een afdeling verkeer en vervoer wordt verantwoordelijk gehouden voor de klimaatdoelstellingen op dit beleidsterrein. In de politieke praktijk wordt dit niet altijd op deze manier geregeld. Het afleggen van verantwoording over een toets is gekoppeld aan het hebben van een duidelijke doelstelling: het zo min mogelijk bijdragen aan de CO₂-uitstoot is een andere doelstelling dan emissieneutraliteit. Het is evident dat de tweede doelstelling 'harder' is dan de eerste.

A. 5 De duurzaamheidsparagraaf van het bestemmingsplan Boekelermeer

De integratie van het klimaatbelang in de dagelijkse lokale beleidspraktijk kan door het gebruiken van een aantal integratie-instrumenten worden bevorderd. Een van deze instrumenten, het opstellen van integrale plannen, is in Hoofdstuk drie uitgebreid aan de orde gekomen. Het bleek dat er in veel beleidsplannen van Alkmaar weinig aandacht is voor klimaatbeleid.

Een ander integratie-instrument is het hanteren van een klimaattoets bij beleidsbeslissingen. Klimaatbeleid heeft niet alleen haar plaats in integrale beleidsnota's maar zal uiteindelijk ook haar doorwerking moeten vinden in de praktijk. Het opstellen van een klimaattoets op een bepaald moment in het beleidsproces is een manier om het klimaatbelang een structurele plaats te geven in de gemeentelijke beleidspraktijk. In Alkmaar is er geen klimaattoets die structureel wordt ingezet.

Een derde manier is het gebruik van duurzaamheidsparagrafen die aan (ontwerp-) bestemmingsplannen worden toegevoegd, met daarin klimaateisen die door de gemeente aan de bestemming van de ruimte worden gesteld. De gemeente Alkmaar maakt op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling gebruik van een duurzaamheidsparagraaf bij een (ontwerp-) bestemmingsplan. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de bedrijventerreinen Boekelermeer Noord en Boekelermeer-Zuid. In deze paragraaf zal worden aangegeven in hoeverre een dergelijke opzet invloed heeft op het integraal meenemen van het klimaatbelang in de Alkmaarse beleidspraktijk.

In de duurzaamheidsparagraaf voor het bedrijventerrein Boekelermeer-Noord wordt verwezen naar de ambities zoals die zijn geformuleerd in het kader van het ISV. Daarnaast wordt er ingegaan op de mogelijkheden van efficiënt energieverbruik en duurzame energie. In de paragraaf worden de mogelijkheden om maatregelen op het bedrijventerrein toe te passen toegelicht. De paragraaf heeft in die zin een informatieve functie: er wordt aangegeven wat zoal mogelijk is.

De duurzaamheidstoets heeft duidelijk het karakter van het identificeren van het klimaatbelang. In de duurzaamheidsparagraaf worden opties en een aantal instrumenten weergegeven. Een stap verder (afweging van het klimaatbelang en, nog een stap verder, verantwoording afleggen over deze afweging) wordt echter niet gemaakt. Dit is ook niet zo vreemd, gezien de constatering dat er een overkoepelend kader (doelstelling) ontbreekt waaraan getoetst kan worden. Toetsing is immers pas mogelijk als er een kader is waaraan getoetst kan worden. Aangezien er voor duurzame energie geen duidelijke doelstelling is vastgelegd is dit moeilijk.

Dit geldt in mindere mate voor energiebesparing, omdat hiervoor wel doelstellingen zijn opgesteld. Als er doelstellingen opgesteld zijn, kan er een afweging van verschillende belangen plaatsvinden. Doelstellingen op het gebied van klimaat moeten worden afgewogen tegen andere milieudoelstellingen en tegen andere (economische) doelstellingen. Er is pas sprake van integraal klimaatbeleid als over deze afweging verantwoording wordt afgelegd.

De duurzaamheidsparagrafen zoals die nu zijn opgesteld in het kader van de bestemmingsplannen in de Boekelermeer kunnen worden gezien als een eerste stap op weg naar integraal klimaatbeleid. Zonder duidelijke doelstellingen op het gebied van klimaat en duidelijke criteria aan de hand waarvan klimaatopties kunnen worden beoordeeld, kan er geen sprake zijn van toetsing van klimaatbeleid. De toets heeft dan al snel slechts een informatief en beschouwend karakter, zonder dat echt duidelijk is welke maatregelen wel genomen zullen worden, welke niet en waarom. Ook is problematisch dat de doelgroep niet precies duidelijk is (welke bedrijven of welk soort bedrijven gaan zich vestigen op het bedrijvenpark).

Nationale instrumenten zoals het Nationale Pakket Utiliteitsbouw creëren duidelijke criteria aan de hand waarvan plannen kunnen worden beoordeeld. Deze ambities zijn in de behandelde ISV notitie verwoord (Paragraaf 3.4). Daarin wordt bijvoorbeeld lagere EPC waarde voorgeschreven

dan wettelijk verplicht. Ook worden er standaard haalbaarheidsstudies uitgevoerd naar de optimale energievoorziening bij herstructurering en nieuwe aanleg bedrijventerreinen. Een andere doelstelling is het leveren van een bijdrage aan de invulling van de rijksdoelstellingen voor de inzet van duurzame energie. Het uitvoeren van haalbaarheidsdoelstellingen en het leveren van een bijdrage aan duurzame energie zijn onduidelijk gedefinieerde doelstellingen die daardoor in de praktijk snel gefrustreerd kunnen worden. Bij conflicterende doelstellingen of andere belangen van betrokken partijen kunnen klimaatopties eenvoudig ondergesneeuwd raken.

Dit geeft aan dat het uitvoeren van klimaattoetsen, duurzaamheidsparagrafen of andere methodes om het klimaatbelang mee te nemen in de dagelijkse beleidspraktijk vooral zinvol zijn als zij ondersteund worden door inhoudelijke en procedurele doelstellingen (waaronder criteria voor het beoordelen van haalbaarheidsstudies) in integrale beleidsplannen. Wanneer dit kader niet aanwezig is, worden dergelijke toetsen al snel alleen voor de vorm uitgevoerd, waardoor het eerder een verplicht nummer wordt dan een instrument dat een serieuze bijdrage aan klimaatbeleid kan leveren.