

## **LOKALE OVERHEDEN EN KLIMAATBELEID**

M. Menkveld<sup>°</sup>  
F.H.J.M. Coenen<sup>°</sup>  
H. Burger<sup>°</sup>  
H. Heinink<sup>°</sup>  
M. Kaal<sup>°</sup>  
K.A. van der Veer<sup>°</sup>

<sup>°</sup> ECN  
<sup>°</sup> CSTM

## Verantwoording

Deze rapportage doet verslag 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 tussen september 1999 en juni 2001 in opdracht van het Nationaal Onderzoek Programma Mondiale Luchtverontreiniging en Klimaatverandering (NOP-MLK). Dit project is als onderdeel van het NOP programma geregistreerd onder projectnummer 953289. Contactpersoon bij NOP is dhr. M. Kok. Het project staat bij ECN bekend als 7.7238.

Naast deze eindrapportage zullen als achtergronddocumenten verschijnen:

- *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*. M. Menkveld, H. Burger (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C-01-045.
- *Evaluatie van het speelveld van lokaal klimaatbeleid*. M. Menkveld, H. Burger, M. Kaal (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C-01-083.
- *Lokaal klimaatbeleid in Alkmaar, beleidsanalyse van A tot Z*. H. Burger en H. Heinink, ECN, Petten, ECN-C-01-103.
- *Casestudie Haren*. F.H.J.M. Coenen en K.A. van der Veer, CSTM, 2001.
- *Casestudie Hengelo*. F.H.J.M. Coenen en K.A. van der Veer, CSTM, 2001.

## Abstract

In this project an overview was made of the options for the reduction of greenhouse gas emissions for different target groups: utility buildings, households, traffic, waste, energy sector, industry and glass-house horticulture businesses. In addition, the instruments are described that the local governments have at their disposal within the various task areas: spatial planning, construction and housing, traffic, environment and local government task management. The options and policy instruments are set out against each other in a matrix, with the target groups along one axis and the task areas along the other. The matrix with combinations of options and instruments forms the overview of the playing field of local climate policy.

The use of options and instruments from the playing field is examined on the basis of literature and interviews with local governments. In the process, barriers for the implementation of options are illustrated. The evaluation of the playing field in practise shows that local governments often utilise only a part of their playing field. The importance of climate is not made explicit enough in many task areas.

The options in climate policy for local governments are influenced by social developments. In the study three trends are examined with respect to their influence: developments in the area of liberalisation of the energy market, the position of local governments in national environmental policy and changes in local democracy. This trends result in a complication of the role of local governments.

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

The model of a climate management system was tested by practise. For the municipalities of Haren, Hengelo and Alkmaar, the use of the playing field of local climate policy was linked to passing through the steps of a climate management system and mechanisms of external integration.

# INHOUD

EXECUTIVE SUMMARY	5
E.1 Introduction	5
E.2 Problem definition and research questions	5
E.3 Research plan	6
E.4 Results	8
E.4.1 The playing field of local climate policy	8
E.4.2 The playing field in practise	9
E.4.3 The influence of trends	11
E.4.4 A climate management system as ideal model	12
E.4.5 Assessing climate management system in practise	13
E.5 Recommendations	14
SAMENVATTING	16
S.1 Het speelveld van lokaal klimaatbeleid	16
S.2 Het speelveld in de praktijk	18
S.3 Trends	18
S.4 Een klimaatzorgsysteem	19
S.5 Klimaat zorg in de praktijk	19
S.6 Aanbevelingen	20
1. INLEIDING	22
1.1 Achtergrond	22
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	22
1.3 Onderzoeksopzet	24
1.4 Leeswijzer	25
2. HET SPEELVELD VAN LOKAAL KLIMAATBELEID	27
2.1 Inleiding	27
2.2 De reductiemogelijkheden per doelgroep	27
2.2.1 Utiliteitsbouw	27
2.2.2 Huishoudens	28
2.2.3 Verkeer	28
2.2.4 Afval	29
2.2.5 Energiesector	29
2.2.6 Industrie	29
2.2.7 Landbouw	30
2.3 Het gemeentelijk instrumentarium per taakveld	30
2.3.1 Ruimtelijke ordening	30
2.3.2 Bouwen en wonen	31
2.3.3 Verkeer en vervoer	32
2.3.4 Milieu	33
2.3.5 Gemeentelijke beheerstaken	33
2.4 De confrontatie van opties en instrumentarium	34
2.5 Conclusies	36

3. HET SPEELVELD IN DE PRAKTIJK	38
3.1 Inleiding	38
3.2 Ruimtelijke ordening	38
3.3 Bouwen en wonen	40
3.4 Verkeer en vervoer	42
3.5 Milieu	43
3.6 Gemeentelijke beheerstaken	44
3.7 Conclusies	46
4. TRENDS	47
4.1 Inleiding	47
4.1.1 Liberalisering van de energiemarkt	47
4.1.2 Ontwikkelingen in milieubeleid	48
4.1.3 Trends in de lokale democratie	49
4.2 De invloed van de trends op het gemeentelijk speelveld	50
4.2.1 Een geliberaliseerde energiemarkt en het gemeentelijk klimaatbeleid	50
4.2.2 Ontwikkelingen in het milieubeleid en het gemeentelijk klimaatbeleid	50
4.2.3 Invloed van participatietrends op het gemeentelijk klimaatbeleid	51
4.3 Conclusie	52
5. INTEGRATIE VAN KLIMAATBELEID IN THEORIE	53
5.1 Naar een ideaalmodel voor integraal klimaatbeleid	53
5.2 Het integreren van klimaatbeleid in het (dagelijks) beleid en in de organisatiecultuur	54
5.3 Ervaringen met integratieve en andere toetsinstrumenten	55
5.4 Ervaringen met processen van integratie door planning	57
5.5 Praktijkervaringen met gemeentelijke zorgsystemen	57
5.6 Conclusies	58
6. INTEGRAAL KLIMAATBELEID IN DE PRAKTIJK: DE CASES	59
6.1 Inleiding	59
6.2 Het speelveld	60
6.2.1 Vergelijking benutting speelvelden Haren, Hengelo en Alkmaar	60
6.2.2 Kenmerken	63
6.2.3 De invloed van trends	63
6.2.4 Interne en externe impulsen	64
6.3 De stappen van een klimaatzorgsysteem	65
6.4 Externe integratie	66
6.5 Conclusies	67
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	69
REFERENTIES	73
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	74
BIJLAGE 1 UITSTOOT BROEIKASGASSEN PER DOELGROEP	81
BIJLAGE 2 GEMEENTEN BETROKKEN BIJ FASE 2	85
BIJLAGE 3 VERSLAG WORKSHOP	87

## EXECUTIVE SUMMARY

### E.1 Introduction

This report describes the research project ‘Local government and climate policy’ that was carried out for the National Research Program on Global Air Pollution and Climate Change (NOP-MLK). This research project was a joint project of the Energy research Centre of the Netherlands (ECN) and the Centre for Clean Technology and Environmental Policy (CSTM) at the University of Twente.

The aim of the study is to stimulate local governments to contribute more to climate policy. Theoretically speaking, many local climate options are known; in practise, however, the implementation of these options is hindered by institutional barriers. The motivation behind the study is the idea that local governments can play a bigger role in the reduction of greenhouse gases in the Netherlands. Does local climate policy adhere to current expectations?

The research objective ties in with the ambition that many local governments have to improve their environmental policy and further extend their own responsibility. There are several reasons why local governments are important for climate policy. First of all, as the layer of government that is closest to the citizen, the local council can play a major part in creating a degree of support for climate policy. Secondly, local governments initiate local activities that result in greenhouse gas emissions. And thirdly, they have responsibilities in many areas of policy that are significant for climate policy, such as spatial planning, construction, transport and obviously environmental policy. These responsibilities are not just very important for their own local climate policy; they are also significant for the role of the local council as co-executive of national climate policy.

The role of the local governments in Dutch climate policy and climate research has remained somewhat underilluminated up to now. In particular, little attention has been paid to the implementation and integration aspects of local climate policy in the local organisation and local policy. Recently, negotiations have started concerning a Climate Covenant between the government and representatives of provinces and municipalities on the contribution of local governments to national climate policy.

### E.2 Problem definition and research questions

Given the position of the local governments as layer of government that is closest to the citizens and their responsibilities with respect to policy areas that are crucial for climate policy, we formulate the following problem definition in this study:

*How can the contribution from local governments to climate policy be enhanced?*

Obviously, not every local government has the same opportunities for local climate policy at their disposal. This will depend on the characteristics of the municipality such as size, large locations for new housing, traffic infrastructure, etcetera. Such characteristics will determine the ‘local playing field’. Beside these municipal characteristics, the use of the playing field is also determined by the barriers that local governments meet during implementation.

The first research question is:

*Which part of (national) greenhouse gas emissions can be influenced by local governments and what are the barriers for local climate policy in the implementation of reduction options?*

With respect to the first part of this research question, (what is the playing field of local climate policy) we distinguish the following research sub-questions:

1. *Which part of social activities that generate greenhouse gas emissions lie within the reach of local governments?*
2. *Which options can reduce these greenhouse gas emissions?*
3. *Which local policy areas are connected to greenhouse gas emissions?*
4. *Which competencies and management options do local governments have within these various policy areas for the realisation of options identified under point 2?*

As for the second part of the research question, (what are the barriers for local climate policy in the implementation of reduction options), we distinguish the following research sub-questions:

5. *How useful are the options that are described in the playing field in practise?*
6. *What are the success and failure factors in the implementation of local climate policy?*

The municipal playing field is not static. It will change as a result of social, technical and administrative developments. In this study the consequences of three trends have been examined that are expected to influence the options of local governments with respect to climate policy:

- liberalisation of the energy market,
- changes in environmental policy, especially decentralisation and local norms,
- trends in local democracy.

The second research question is:

*How do changes in energy market, local environment policy and interactive policy management influence the opportunities of local governments to implement local climate policy?*

Here we distinguish the following research sub-questions:

7. *How does the liberalisation of the energy market influence the options for local climate policy?*
8. *How do changes in environmental policy, especially decentralisation and local norms, influence the options for local climate policy?*
9. *How does the trend towards more interactive policymaking influence the options for local climate policy?*

Finally, the demand of local climate policy improvement remains. Starting point is the idea that reinforcement of contributions of local governments to climate policy requires a systematic integrative approach.

The third research question is:

*How can integration of climate policy in local government policy areas other than the environment be improved?*

Here we distinguish the following research sub-questions:

10. *Which steps and elements are necessary to attain integration of climate policy in other municipal policy areas?*
11. *How can municipal commitment to climate targets be integrated in (daily) policy and in the organisational culture?*

### E.3 Research plan

The research project was subdivided into four sequential research phases, embracing six research activities. This is illustrated in Figure S.1.

In Phase 1 of the project, the playing field of local climate policy is mapped. Activity 1 offers an overview of options for the emission reduction of greenhouse gases. Activity 2 discusses the instruments

that local governments have at their disposal for climate policy. The confrontation of options and policy instruments determines the playing field of local climate policy.

In order to utilise the playing field, institutional barriers within the local government will have to be overcome and local climate policy will have to be approached more as an integration problem in non-environmental policy areas.

In Phase 2 of the research project, the practical experiences that local governments gained in the implementation of climate options were evaluated (research activity 3). In this evaluation attention has been paid to both experiences with the options themselves and to the policy instruments and integral decision-making instruments. Research activity 4 within Phase 2 consisted of an analysis of the influence of a number of social developments such as administrative innovation and liberalisation of the energy sector on the municipal role in climate policy.

The ultimate target of the project is to outline and evaluate a municipal climate policy that does justice to the potential options and the integration in other fields of policy. Policy decisions must quickly show consequences for the emission of greenhouse gas. With the insight gained from previous phases, a systematic approach is outlined in Phase 3 to accomplish this. In Phase 4, this approach was tested against practise in three different case-municipalities.

*Data collection*

The empirical data of the research are based on:

- a review of literature and research into the use of climate options in practise,
- interviews with council officials from various task areas on the use of options in their municipality,
- a review of literature and research into the experiences with integration in practise,
- case research in three municipalities into their interpretation of the playing field and the processes of external integration.

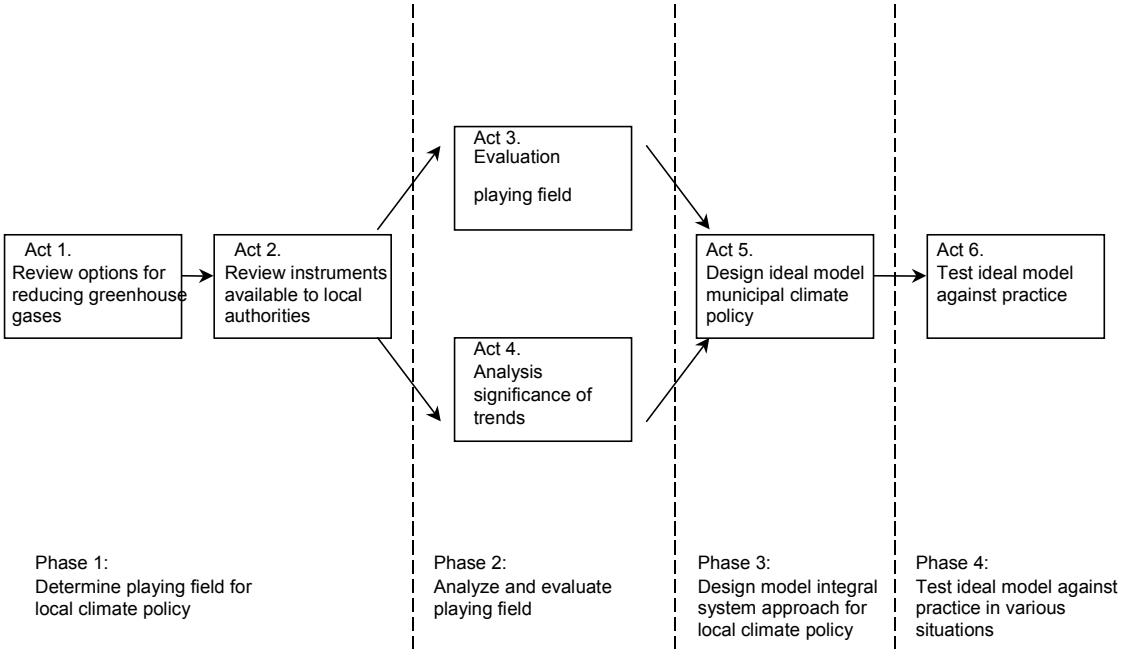


Figure E.1 *Division of research into phases and activities*

## E.4 Results

### E.4.1 The playing field of local climate policy

The result of the first research phase is an outline of the playing field of local climate policy.

An overview was made of the options for the reduction of greenhouse gas emissions. The options are discussed on the basis of the target groups that are distinguished by RIVM in the presentation of greenhouse gas emissions in their Environmental Balance. One option is defined as a measure to be taken by the target group, which will lead to a reduction of greenhouse gas. Per target group an overview was made of relevant options in order to accomplish a reduction of greenhouse gas emissions. The relevance of an option for this research is not determined by the question if emissions are generated locally, but if options can be managed locally. An inventory of options shows that local governments have influence on the following activities: heating of utility and residential buildings, public lighting, traffic, residual heat use of power stations and sustainable electricity generation, the energy use of small and medium-sized businesses in industry and the heating of greenhouses in glasshouse horticulture. These activities generate about 40% of all national greenhouse gas emissions.

With respect to the heating of residential and utility buildings, there are options in the sustainable construction sphere. In order to decrease the energy use of public lighting there are various technical measures that increase efficiency and have been applied in model projects in practice. Options in traffic range from decreasing automobility (encouraging cycling, car sharing, telework, transportation management), encouraging public transport and carpooling to electric vehicles and the use of biofuels). Options for decrease of greenhouse gas emissions in waste can be found in prevention and recycling, landfill gas extraction, kitchen and garden waste fermentation and residual heat use of waste combustion. In order to reduce greenhouse gas emissions in the energy sector, local governments can create preconditions for the use of sustainable energy or residual heat use of power plants. In industry and glasshouse horticulture businesses, emission reduction can be achieved by energy saving measures in the production process.

In addition, the instruments are described that the local governments have at their disposal within the various task areas. The municipal organisation and policy instruments are chosen as starting point for the division in five task areas: spatial planning, construction and housing, traffic, environment and local government task management.

Within the task area spatial planning, local governments have many competencies varying from environmental effect reports to structural plans, urban planning and zoning planning. Another important aspect is an Order in Council that obliges local governments to formulate an Energy Vision for large new housing locations. Sustainable building is national policy and local governments play a role in maintaining the energy performance standard (EPN). Local governments can enhance Sustainable Building measures via a deposit arrangement on land price or use Sustainable Building as selection criterion during allocation. Moreover, voluntary agreements on Sustainable Building can be made with market parties through covenants. Within the task area of transport and traffic, traffic planning, spatial organisation and parking policy are used to reduce automobility. Transport management in environmental licenses of businesses or in sustainable industrial estates also provides some options. Finally, alternatives such as public transport and the bicycle can be encouraged. Within the task area of environment, the environmental license is the most important instrument. Waste prevention and recycling can also be encouraged through waste collection and the environmental license. Environmental communication also belongs in this task area. Local government management tasks refer to issues where implementation of energy conservation can be handled by the local government itself in their own buildings or in public lighting.



The options and policy instruments are set out against each other in a matrix, with the target groups along one axis and the task areas along the other. The matrix with combinations of options and instruments forms the overview of the playing field of local climate policy. This is illustrated in Table E.1.

With respect to the matrix, two things attract attention. First of all, all target groups deal with several task areas, i.e. at least two. Secondly, different task areas relate to different target groups. Moreover, the task area of spatial planning appears in every target group, whereas the task area of transport and traffic mainly deals with the target group of traffic.

On the basis of confrontations of the options for greenhouse gas emission reduction and the policy instruments of local governments in various task areas, it can be concluded that local climate policy equals integral policy in the sense that in various task areas instruments can be used for this purpose and options will spread over many different target groups. In order to achieve an integral policy, institutional barriers within local governments will have to be overcome and local climate policy will have to be approached more as an integration problem in non-environmental policy areas.

#### E.4.2 The playing field in practise

The utility of options and instruments from the playing field (as illustrated in Table S.1) was examined on the basis of literature and interviews with local governments. In the process, barriers for the implementation of options are illustrated. The evaluation of the playing field in practise shows that local governments often utilise only a part of their playing field. Even local governments that excel and are familiar throughout the country in relation to one particular task area ignore other task areas.

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

Within the task area of spatial planning many options for greenhouse gas emission reduction remain unused. Competencies of local governments that could be utilised in the process of spatial planning are used insufficiently, such as compact building, passive solar energy, residual heat use, decreasing automobility and making space for sustainable energy. On the one hand, this is the result of low expectations with respect to the options. On the other hand, there is a discussion about the question whether CO<sub>2</sub> reduction should be allowed as a criterion for decisions in this area. Sometimes, a lack of support is assumed and little attention is paid to increasing this support.

Efforts in the task area of construction and housing mainly focus on new housing projects. Relatively little attention is paid to existing houses and utility buildings. There is a great deal of national policy for this task area, yet local governments have few instruments at their disposal to reinforce sustainable construction; land politics are the only means to make demands on market parties.

The interest of CO<sub>2</sub> reduction is not put first in the task area of traffic and transportation. In the process of formulating policy for traffic or implementing measures, attention is paid to accessibility, safety and quality of life first. None of the local governments that were interviewed mentioned CO<sub>2</sub> as an explicit point for integration in the target of traffic policy. In this task area climate policy is hitching strongly on the general target of reducing automobility.

Table E1 *The playing field of local climate policy*

	Planning	Construction and housing	Transport and traffic	Environment	Local government tasks
Utility Construction	Compact building, passive solar energy ⇒ zoning plan energy infrastructure ⇒ energy vision	Sustainable Construction and Energy Performance Standard (EPN) ⇒ maintenance, information, covenants, etc.		Energy saving and sustainable energy ⇒environmental license, environmental communication	Energy saving local government buildings ⇒ environmental care, subsidy conditions energy saving public transport and traffic lights ⇒ public lighting plan
Households	Compact building, passive solar energy ⇒ zoning plan energy infrastructure ⇒ energy vision	Sustainable Construction and Energy Performance Standard (EPN) ⇒ maintenance, information, covenants, etc.		Energy saving and sustainable energy ⇒ environmental communication	
Traffic	Decrease automobility ⇒ spatial planning, location policy low traffic density neighbourhood ⇒ zoning plan		Decrease automobility ⇒ traffic planning, parking policy cycle route plan	Transport management at companies ⇒environmental licence, sustainable industrial estate	Improvement public transport ⇒ transportation management own organisation
Waste	Residual heat utilisation ⇒ structure plan, choice energy infrastructure			Waste prevention and recycling at companies ⇒environmental license, sustainable industrial estate land fill gas extraction and kitchen and garden waste fermentation ⇒ waste disposal	
Energy sector	Residual heat utilisation ⇒ structure plan space for sustainable energy ⇒ zoning plan	Sustainable energy ⇒ Sustainable Construction policy			
Industry	Residual heat utilisation ⇒ structure plan, choice energy infrastructure			Energy saving ⇒ environmental licence, sustainable industrial estate	
Agriculture	Utilisation CO <sub>2</sub> or residual heat ⇒ structure plan, choice energy infrastructure space for sustainable energy ⇒ zoning plan			Energy saving ⇒ environmental licence	

A few years after implementation of a broadened range of environmental licenses in the task area of Environment, this policy instrument is being used only scarcely. This can be attributed to the fact that legal preconditions for energy demands in environmental licences are not always clear and demand new working methods from civil servants. As for the establishment of sustainable industrial estates; it turns that it is difficult to translate an idea into a project, contracts and licences at the right moment. The amount of collected separate waste is decreasing; the benefits are under discussion and the citizen's attention for the environment decreases. Communication and an area-oriented approach are seen as solutions by local governments.

In the task area of local government management tasks, energy saving measures in public lighting and traffic lights receive much attention, because expenses can be saved. Applying sustainable construction to local government's own buildings also receives much attention because they serve as an example to the public.

#### E.4.3 The influence of trends

The options in climate policy for local governments are influenced by social developments. In the study three trends are examined with respect to their influence: developments in the area of liberalisation of the energy market, the position of local governments in national environmental policy and changes in local democracy.

The overall conclusion with respect to this trends must be that a combination of the liberalisation of the energy market, the trend towards larger policy freedom and local standards for local governments in combination with a larger need of citizen participation result in a complication of the role of local governments. Local governments must show more initiative than in the past. As a result of the liberalisation of the energy market, local governments cannot make much use of co-operation with energy companies and as a result of larger policy freedom local governments cannot lean as much on central authorities.

The trends that are described here, such as the liberalisation of the energy market, a larger policy freedom and more local standards and larger involvement of citizens have the following consequences. Liberalisation leads to a more business-oriented relationship with energy companies and probably lower energy prices. Larger freedom of policy results in more space for establishing local priorities, but does not necessarily result in more attention for local climate policy. Participation can result in a larger support for climate policy but also forces local governments to provide more explanation. Participation and a larger policy freedom also do not result in a more positive local standard towards climate policy. The risk exists that more attention will be paid to the short-term quality of life issues instead of the long-term climate problems.

But there are also some aspects where trends oppose each other. The general call for more interactive policymaking that should also apply to the climate policy of local governments clashes with the tendency towards depersonalisation and profit aspirations in the energy market. Local governments lose their grip on the international and national preconditions while citizens do call local governments to account. Local governments lose their influence on energy prices. More policy freedom also means that local governments must sell their policy better. For progressive local governments it is sometimes more difficult to explain local policy than it is to ride along with nationally initiated options that apply to every citizen in every municipality.

#### E.4.4 A climate management system as ideal model

In order to reinforce contributions from local governments to climate policy, a systematic integrative approach is needed.

The ideal model focuses on formulating a so-called climate management system. A climate management system, by analogy of the description of an environment management system, can be described as follows: *'the organisational structure, responsibilities, procedures, processes and sources for determining and implementing local government climate policy'*.

Some elements and steps from so-called total 'quality management systems' are necessary for a climate management system in our opinion. Similar to quality and environment management systems, a systematic introduction of a (climate) interest in a broad field of activities and decisions are involved.

A climate management system distinguish the following necessary basic steps and element:

1. a policy document in which the commitment for local climate policy is recorded,
2. plans and programs for implementing climate policy inside and outside the organisation,
3. integration of these plans in daily policy and organisational culture,
4. the measuring, checking and reconsideration of local government's climate care performance,
5. offering education and training to increase understanding of climate problems,
6. publishing information concerning local government's climate performance.

Starting point for establishing a climate management system is the recording of a commitment of the local government with respect to certain climate targets. In Phase 1 of the study we observed that local governments have different ambitions and starting points with reference to climate policy. Despite these differences, it is necessary that the final terms of local government climate policy be recorded. These targets can be recorded for a longer period of time while concrete plans (Step 2) can be continually adjusted. The form of the commitment can vary from a separate decree or a chapter in an environmental policy plan to a separate plan. It is very important that there is a starting point with which the allocation of means and people are supported. Many local governments can revert to their commitment in the framework of the Climate Alliance. The implementation of the covenant in preparation between the national government and representatives of provinces and municipalities concerning local climate policy can play a role in this process.

A general commitment to climate targets is not sufficient. Past experiences in signing the Climate Treaty have proven this. The general commitment must be translated into specific plans and programs to reach the set targets with the climate options chosen (Step 2). Again, this can be integrated in the regular environmental planning cycle, making 'climate' a part of the environmental policy plan and environmental program. It can also be done as a separate plan or program. The concrete division of responsibilities and means with respect to the desired climate options is important. Moreover, the plans also have a clear external component. First of all, as a summons to other social sectors to also contribute to solving the climate problem. Secondly, to organise the cooperation with social actors such as energy companies, schools or the construction sector. The plan could have the form of a covenant.

The third step in the climate management system involves the external integration of climate interest, i.e. the integration of climate interest in daily policy of the various task areas of a municipal organisation. The question remains how local governments' commitment to climate targets can be integrated in daily policy. As a main road we distinguish testing procedures that require explicit attention at a certain moment for 'climate interest' in decision-making and the formulating of 'integral' plans, as a result of which the 'climate interest' is already taken into account during plan development.

At the first main road, the testing procedures, the climate interest should be considered as one of the interests that a policy preparator or determinator should take into account in cases at hand, not as

something that should be taken inside from the outside. A local government's climate management system must pay attention to the balance between flexibility and formalisation. The moment of testing and the number of tests are also related to this formalisation. The division of responsibilities is very important for successful testing of policy intentions concerning climate consequences, as well as political back up and a positive attitude of the person performing the tests.

At the second main road, expectations of integral plans must not be too high. Plan processes, informal networks and key actors probably have a more integrative effect than the presence of the plan itself.

Experiences with integrative instruments learn that integration of climate policy in other policy areas requires various elements:

- climate care consciousness,
- information on climate consequences of policy intentions,
- assessment of climate interests and other interests,
- responsibility for climate care.

One could speak in terms of a 'ladder' of input of climate interest:

1. *Increasing environmental consciousness or climate consciousness*  
Increasing climate consciousness means that the climate interest becomes more obvious in decision-making. This is only one prerequisite for a true input of climate interest.
2. *Generating information*  
For the input of climate interest it is necessary to have adequate information on the climate consequences of a decision during relevant decision-making. However, the possession of concrete information on the consequences of a decision does not necessarily mean that this is consulted properly.
3. *Assessment of climate interests*  
In order to go one step further, climate interest must also be assessed explicitly in relation to other interests. The climate interest deserves a fully-fledged position, fully fledged meaning comparable to classic interests such as public housing, employment and economic growth.
4. *Justification of the assessment*  
Providing policy intentions with information on possibly important consequences for the climate problem. This implies that the burden of proof lies with the author of policy intentions that may have possible climate consequences, for example in the form of a climate paragraph in which dealing with climate interest is justified.

A periodical and systematic evaluation is needed concerning the 'climate care performances' of local governments (Step 4), first of all in order to estimate to what extent the tasks and targets are achieved. This will be measured not so much in terms of emissions of greenhouse gas but in terms of achieved policy performances. Secondly, the organisational structure, processes, the roles and responsibilities will be assessed. This evaluation is also important for the external function of the climate management system (Step 6).

The success of a climate management system depends for the main part on the education and training of policy officials and local politicians with regard to 'climate issues' (Step 5). They must be able to see the relationship between the global greenhouse effect and the consequences of local actions. Education and training can contribute to the consciousness of and the commitment to climate care.

Exactly because of the external dimension of the local government's climate management system, communication regarding climate care performances (Step 6) to other social actors is very important. This is important for the exemplary role of the local government as well as for cooperative relations with partners.

#### E.4.5 Assessing climate management system in practise

In the fourth and final phase of the research project, the ideal model of a climate management system was tested by practise. For the municipalities of Haren, Hengelo and Alkmaar, the use of the playing

field of local climate policy was linked to passing through the steps of a climate management system and mechanisms of external integration.

Research into the state of affairs of local climate policy in the case municipalities shows that they utilise only part of the playing field. The question arises if a more systematic approach of climate care by the case municipalities can help raise climate policy to a higher level.

The first step of recording an administrative commitment was done by all three municipalities. This can be done quite simply in a council program. This administrative commitment for climate policy is not translated into concrete plans and programs in Alkmaar and in Hengelo, which is the second step in the climate management system. In the Alkmaar case, the reason for this is the manner in which the commitment was recorded. In the Hengelo case, this step was omitted and Step three of the climate management system was addressed immediately, which is the integration in daily practise.

In Hengelo, it seems as though implementation of previously formulated energy plans is not as important as the occurring initiatives and options to which the energy coordinator responds. In itself, directing an energy coordinator appears to be effective. Alkmaar didn't have an energy coordinator for a long time, resulting in very little activity. Now that a new energy coordinator has been appointed recently, who focuses on current projects, climate interest is included in various development plans again. Yet, the danger of this working method is that climate policy is becoming narrower and focuses on a few policy areas only. Local governments dispose of this by saying that 'they cannot do everything'. In the case of Alkmaar, the new energy coordinator already indicates that he cannot be the promoter of sustainable developments in every new project, due to a lack of time.

We can come to the conclusion that in the three case municipalities, projects are only implemented in an ad hoc manner and we expect that a more structured approach can help to achieve a more effective use of the playing field of local climate policy.

## E.5 Recommendations

On the basis of the research results, the following recommendations for local governments can be formulated:

- Local governments can increase their contribution to climate policy by viewing climate policy from a broader perspective. By sketching the playing field, this study has proven that climate policy serves various target groups and must be achieved in various task areas of local governments. Local governments mustn't narrow themselves down to one option or task field that they are good at, but take a broader approach towards climate policy.
- The impression is that climate policy manifests itself only in projects with a more 'ad hoc' character. Local governments can increase their contribution to climate policy by opting for a more structured approach. In this study, we illustrated the steps that must be followed in a climate management system.
- We consider the third step of the climate management system to be the most important one, i.e. the integration of climate policy in daily practise (external integration). The study describes the elements that are needed (climate care consciousness, information on climate consequences of policy intentions, consideration of climate interest and other interests and responsibility for climate care). Local governments will have to take these elements into account.
- The study discusses several social developments that complicate the role of local governments in climate policy. Local governments will have to focus on the meaning of these trends in their own situations.

The following recommendations are important for those people who try to stimulate and support local governments in formulating and implementing climate policy:

In the framework of the Climate Covenant a menu is used. This menu seems to be related to the playing field as described in this study, but contains measures at increasing ambition levels. One positive aspect is that a focus on the concrete options of local governments for implementing climate policy is

developing. The study shows that local governments utilise their playing field only partly. Working with a menu shouldn't lead to choosing a few task areas; it should stimulate the use of all task areas and an integral approach of climate policy. The success of the Climate Covenant depends on the realisation of formulated ambitions. Attention for the steps of climate care that are mentioned in this study are essential for the realisation.

## SAMENVATTING

Dit hoofdrapport doet verslag 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. Gegeven de positie van de gemeenten als bestuurslaag het dichtst bij de burger en hun verantwoordelijkheden op voor klimaatbeleid cruciale beleidsterreinen stellen we ons in dit onderzoek de vraag hoe de bijdrage van gemeenten aan het klimaatbeleid kan worden versterkt.

### S.1 Het speelveld van lokaal klimaatbeleid

Allereerst is onderzocht welk deel van de (nationale) broeikasgasemissies kunnen worden beïnvloed door gemeenten en wat de barrières zijn voor lokaal klimaatbeleid bij de implementatie van de reductieopties.

Er is een overzicht gemaakt van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgassen. De opties zijn besproken aan de hand van de doelgroepen die RIVM onderscheid bij de presentatie van de emissie van broeikasgassen in de Milieubalans. Uit de inventarisatie van opties blijkt dat gemeenten invloed hebben op de volgende activiteiten: het verwarmen, klimatiseren en verlichten van utiliteitsgebouwen, openbare verlichting, verwarming van woningen, verkeer, afval, restwarmtebenutting van elektriciteitscentrales en duurzame elektriciteitsopwekking, het energiegebruik van het MKB in de industrie en verwarming van kassen in de glastuinbouw. Deze activiteiten veroorzaken ca. 40% van de nationale broeikasgasemissies.

Tevens is het instrumentarium beschreven dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking staat. De gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleidsinstrumentarium zijn als uitgangspunt gekozen voor de indeling in vijf taakvelden: ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer, milieu en gemeentelijke beheerstaken.

De opties en het beleidsinstrumentarium zijn met elkaar geconfronteerd in een matrix, met langs de ene as de doelgroepen en langs de ander as de taakvelden. De matrix met de combinaties van opties en instrumentarium vormen het overzicht van het speelveld van lokaal klimaatbeleid. Deze is weergegeven in Tabel S1.

Op basis van de confrontaties van de opties voor reductie van broeikasgassen en het beleidsinstrumentarium dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking hebben, mag worden geconcludeerd dat lokaal klimaatbeleid integraal beleid is, in die zin dat binnen meerdere taakvelden instrumentarium voor dit doel kan worden aangewend en de opties zich verspreiden over veel verschillende doelgroepen. Om een integraal beleid te kunnen realiseren zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden.



Tabel S.1 *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*

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

## S.2 Het speelveld in de praktijk

De bruikbaarheid van opties en instrumenten uit het speelveld (zoals geschetst in Tabel S1) is onderzocht aan de hand van literatuur en interviews met gemeenten. Daarbij worden de barrières bij het implementeren van de opties geschetst. Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk blijkt dat gemeenten vaak maar een deel van hun speelveld benutten. Zelfs gemeenten die excelleren en landelijke bekendheid genieten op een taakveld laten andere taakvelden rusten.

De redenen waarom opties en instrumenten niet worden benut, verschillen per taakveld: er is intern onvoldoende draagvlak, er is gebrek aan een helder beleidskader, klimaatbeleid moet meeliften met andere doelstellingen of gemeenten zijn afhankelijk van medewerking van andere actoren. Toch kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat de succes- en faalfactoren bij het benutten van de mogelijkheden in het gemeentelijk speelveld vaak liggen in de sfeer van samenwerking met andere partijen en de inbreng van kennis in de gemeentelijke organisatie. Ook kan worden gesteld dat het klimaatbelang in veel taakvelden nog onvoldoende expliciet wordt gemaakt.

Binnen het taakveld ruimtelijke ordening blijven veel mogelijkheden voor reductie van broeikasgassen onbenut. Bevoegdheden die de gemeente heeft in het ruimtelijke planningsproces en zouden kunnen worden gebruikt om compact te bouwen, passieve zonne-energie te benutten, restwarmtebenutting, vermindering van de automobilititeit en ruimte voor duurzame energie te realiseren worden nog onvoldoende gebruikt. Enerzijds komt dit doordat men weinig van de opties verwacht, anderzijds bestaat discussie of CO<sub>2</sub>-reductie een criterium mag zijn bij beslissingen in dit kader. Soms wordt een gebrek aan draagvlak verondersteld en weinig aandacht besteedt aan vergroting van dit draagvlak.

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

Het belang van CO<sub>2</sub>-emissiereductie staat in het taakveld Verkeer en Vervoer niet voorop. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In geen van de geïnterviewde gemeenten is CO<sub>2</sub> een punt dat expliciet als doelstelling in het verkeersbeleid is meegenomen. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen.

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

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

## S.3 Trends

Het gemeentelijk speelveld is niet statisch. Door maatschappelijke, technische en bestuurlijke ontwikkelingen zal het gemeentelijke speelveld veranderen. In dit onderzoek zijn de gevolgen van drie trends

bestudeerd waarvan verwacht wordt dat ze van invloed (zullen) zijn op de mogelijkheden van gemeenten tot het voeren van klimaatbeleid:

- liberalisering van de energiemarkt,
- veranderingen in het milieubeleid, met name decentralisatie en lokale normstelling,
- trends in de lokale democratie.

De ‘overall’ conclusie ten aanzien van de trends moet luiden dat door een combinatie van de liberalisering van de energiemarkt, de trend naar een grotere beleidsvrijheid en lokale normstelling voor gemeenten en een grotere behoefte aan participatie van de burger de rol van de gemeente wordt verzwakt. Van de gemeente worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Door de liberalisering van de energiemarkt kan de gemeente minder gebruik maken van de samenwerkingsrelaties met energiebedrijven en door de grotere beleidsvrijheid kan de gemeente minder leunen op de rijksoverheid.

Grotere beleidsvrijheid leidt tot meer ruimte voor eigen prioritering maar niet noodzakelijkerwijs tot meer aandacht voor lokaal klimaatbeleid. Participatie kan leiden tot meer draagvlak voor klimaatbeleid maar betekent tegelijkertijd dat gemeenten meer hebben uit te leggen. Er is een risico voor een accent op ‘hier en nu’ leefbaarheidsvraagstukken in plaats van ‘straks en daar’ klimaatproblemen.

#### S.4 Een klimaatzorgsysteem

Tenslotte blijft er de vraag hoe de integratie van klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden dan milieu kan worden verbeterd. In dit onderzoek is een model geschetst voor een systematische integratieve benadering. Bij een zogenaamd klimaatzorgsysteem gaat het om het systematisch introduceren van een (klimaat)belang in een breed veld van activiteiten en besluiten. We onderscheiden als noodzakelijke basisstappen en elementen:

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

De derde stap in het klimaatzorgsysteem heeft betrekking op de externe integratie van het klimaatbelang. Daarmee wordt bedoeld de integratie van het klimaatbelang in de dagelijkse beleid van de verschillende taakvelden van een gemeentelijke organisatie. In dit onderzoek zijn de ervaringen besproken met twee manieren daarvoor: toetsingsprocedures die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het ‘klimaatbelang’ in de besluitvorming en het opstellen van ‘integrale’ plannen waardoor al tijdens de planvorming rekening wordt gehouden met het ‘klimaatbelang’.

Uit de ervaringen met integratieve instrumenten komt naar voren dat voor de integratie van klimaatbeleid in andere beleidsterreinen verschillende elementen noodzakelijk zijn:

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

#### S.5 Klimaatzorg in de praktijk

In de laatste en vierde fase van het onderzoeksproject is het ideaalmodel van een klimaatzorgsysteem getoetst aan de praktijk. De benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid is voor de gemeenten Haren, Hengelo en Alkmaar in relatie gebracht met het doorlopen van de stappen van een klimaatzorgsysteem en mechanismen van externe integratie.

Uit het onderzoek naar de stand van zaken wat betreft het lokaal klimaatbeleid in de case-gemeenten blijkt opnieuw dat gemeenten slechts een deel van het speelveld benutten. De vraag is of een meer systematische aanpak van klimaat zorg door de case-gemeenten kan helpen om klimaatbeleid op een hoger plan te brengen.

De eerste stap: het vastleggen van het bestuurlijk commitment is in alle drie de case gemeenten doorlopen. Dit kan eenvoudig in een collegeprogramma. Dit bestuurlijk commitment voor klimaatbeleid wordt zowel in Alkmaar als Hengelo niet vertaald in concrete plannen en programma's. Dit is de tweede stap in het klimaatzorgsysteem. De reden ligt bij de case Alkmaar in de manier waarop het commitment is vastgelegd. In de case Hengelo wordt deze stap overgeslagen en direct doorgedaan naar Stap 3 van het klimaatzorgsysteem: de integratie in de dagelijkse praktijk. Haren heeft een Energievisie opgesteld, waarin zij de stand van zaken, ambities en activiteiten ten aanzien van duurzaam energiebeleid heeft geformuleerd. Daarmee probeert zij ambities en doelstellingen om te zetten in goede en realistische projectideeën.

In Hengelo lijkt uitvoering van vooraf opgestelde energieplannen van minder belang dan het inspelen op voorkomende initiatieven en mogelijkheden door de energiecoördinator. Op zichzelf blijkt sturing van een energiecoördinator effectief. Alkmaar heeft lange tijd geen energiecoördinator gehad en toen gebeurde er weinig. Nu er recentelijk een nieuwe energiecoördinator is aangesteld en hij zich oriënteert op lopende projecten wordt bij allerlei ontwikkelingsplannen het klimaatbelang weer gehoord. Toch schuilt in deze werkwijze het gevaar dat het klimaatbeleid verengt en zich toespitst op enkele beleidsterreinen. Gemeenten doen dat af onder het motto; 'Je kunt niet alles'. In de case Alkmaar geeft de nieuwe energiecoördinator nu al aan dat hij door tijdsgebrek niet bij alle projecten zelf de trekker voor duurzame ontwikkeling kan zijn.

We kunnen concluderen dat in de drie case-gemeenten alleen sprake is van uitvoering van ad hoc projecten en we verwachten dat een meer gestructureerde aanpak kan helpen om te komen tot een grotere benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

## S.6 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen richting gemeenten worden geformuleerd:

- Gemeenten kunnen hun bijdrage aan klimaatbeleid versterken door klimaatbeleid in een breder perspectief te zien. Met het schetsen van het speelveld heeft dit onderzoek laten zien dat klimaatbeleid verschillende doelgroepen bedient en binnen meerdere taakvelden van gemeenten moet worden gerealiseerd. Gemeenten moeten niet blijven hangen bij één optie of een taakveld waar ze goed in zijn, maar klimaatbeleid breder oppakken. Gemeenten kunnen daartoe een aanzet maken door hun beleid en activiteiten te spiegelen aan het speelveld zoals geschetst in Hoofdstuk 2 of aan de Menukaart van Novem.
- De indruk is dat klimaatbeleid zich alleen manifesteert in projecten met een meer 'ad hoc' karakter. Gemeenten kunnen hun bijdrage aan klimaatbeleid versterken door een meer systematische aanpak te kiezen. We hebben in dit onderzoek de stappen geschetst van zo'n systematische aanpak in de vorm van een klimaatzorgsysteem. Die stappen zijn door gemeenten zelf betiteld als een 'standaard beleidscyclus'. Het verdient aanbeveling alle stappen achtereenvolgens te doorlopen. Na het vastleggen van een bestuurlijk commitment mag dan ook de vertaling in concrete plannen en programma's niet worden overgeslagen. Maakt men die vertaling samen met betrokkenen van relevante afdelingen dan creëer je draagvlak in de gemeentelijke organisatie, die essentieel is voor de uitvoering van het beleid.
- De derde stap van het klimaatzorgsysteem, de integratie van klimaatbeleid in de dagelijkse praktijk ('externe integratie') zien wij als de belangrijkste stap. In het onderzoek zijn de elementen geschetst die daarbij noodzakelijk zijn: klimaatzorgbewustzijn; informatie over de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens; afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen; en verantwoordelijkheid voor klimaatzorg. Gemeenten zullen aandacht moeten besteden aan die elementen.

- In het onderzoek zijn maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die de rol van gemeenten in het klimaatbeleid verzwaren. Gemeenten zullen zich moeten oriënteren op de betekenis van die trends in hun eigen situatie.

De volgende aanbevelingen zijn van belang voor diegenen die gemeenten proberen te stimuleren en ondersteunen in het formuleren en uitvoeren van klimaatbeleid:

- In het kader van het Klimaatconvenant speelt de Menukaart een belangrijke rol in het formuleren van ambities voor lokaal klimaatbeleid. Deze menukaart lijkt verwant met het in dit onderzoek geschetste speelveld, maar bevat maatregelen in oplopend ambitieniveaus voor verschillende thema's. Positief is dat een focus ontstaat op de concrete mogelijkheden van gemeenten om lokaal klimaatbeleid te voeren. Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten slechts een deel van hun speelveld benutten. Het werken met een menukaart zou niet mogen leiden tot een keuze voor enkele taakvelden, maar moeten stimuleren tot een benutting van alle taakvelden, een integrale aanpak van klimaatbeleid.
- De menukaart is een instrument dat gemeenten kan helpen de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid te zien en hun ambities te formuleren. Het succes van het Klimaatconvenant hangt af van de realisatie van die ambities. Na het vastleggen van bestuurlijk commitment vereist dat aandacht voor de daarna volgende stappen van een klimaatzorgsysteem: de vertaling in plannen, integratie in de dagelijkse praktijk, monitoring, educatie en communicatie. Ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van het Klimaatconvenant moet zich ook op die stappen richten.

# 1. INLEIDING

## 1.1 Achtergrond

Dit hoofdrapport doet verslag 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.

De emissie van broeikasgassen veroorzaakt klimaatverandering, opwarming van de aarde. Klimaatbeleid betreft het beleid om de emissie van broeikasgassen te reduceren. Het belangrijkste broeikasgas is kooldioxide (CO<sub>2</sub>), een gas dat vrijkomt bij de verbranding van fossiele brandstoffen (zoals gas, olie en kolen) en hangt dus samen met ons energiegebruik. Energiebeleid wordt daarom als het belangrijkste onderdeel van klimaatbeleid gezien. Klimaatbeleid is echter breder, en gaat ook over de reductie van de emissie van overige broeikasgassen. In dit onderzoek gaan we uit van klimaatbeleid in brede zin.

Het doel van het onderzoek is om de bijdrage van lokale overheden aan het klimaatbeleid te versterken. In theorie zijn veel lokale klimaatopties bekend, in de praktijk moet de uitvoering van deze opties institutionele barrières overwinnen. Achterliggende motivatie van het onderzoek is het idee dat lokale overheden in Nederland 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 dit onderzoek sluit aan bij de ambitie van veel gemeenten om hun milieubeleid te verbreden en de toegenomen eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid verder in te vullen. De bijdrage van gemeenten aan klimaatbeleid is om verschillende redenen van belang. 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. Met name is er weinig aandacht geweest voor de uitvoeringsaspecten en integratie van het lokaal klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid. Recentelijk wordt er onderhandeld over een 'klimaatconvenant' tussen het Rijk, IPO en VNG over de bijdrage van gemeenten aan het nationale klimaatbeleid.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Gegeven de positie van de gemeenten als bestuurslaag het dichtst bij de burger en hun verantwoordelijkheden op voor klimaatbeleid cruciale beleidsterreinen stellen we ons in dit onderzoek de volgende probleemstelling:

*Hoe kan de bijdrage van gemeenten aan het klimaatbeleid worden versterkt?*

Het zal duidelijk zijn dat niet alle gemeenten over dezelfde mogelijkheden tot een gemeentelijk klimaatbeleid beschikken. Dit zal afhangen van de kenmerken van de gemeenten zoals haar grootte, grote

nieuwbouwlocaties, verkeersstromen, etc. Dergelijke kenmerken zullen bepalend zijn voor het ‘gemeentelijke speelveld’. Behalve deze kenmerken van de gemeenten wordt het gebruik van het speelveld ook bepaald door barrières die gemeenten bij de uitvoering tegenkomen.

De eerste onderzoeksvraag luidt:

*Welk deel van de (nationale) broeikasgasemissies kunnen worden beïnvloed door gemeenten en wat zijn de barrières voor lokaal klimaatbeleid bij de implementatie van de reductieopties?*

Ten aanzien van het eerste deel van deze onderzoeksvraag, wat is het speelveld van lokaal klimaatbeleid, onderscheiden we de volgende deelonderzoeksvragen:

1. *Welk deel van de maatschappelijke activiteiten die zorgen voor de uitstoot van broeikasgassen liggen binnen de lokale invloedssfeer?*
2. *Welke opties zijn er om deze broeikasgasemissies te reduceren?*
3. *Welke gemeentelijke beleidsterreinen houden verband met de uitstoot van broeikasgassen?*
4. *Welke bevoegdheden en sturingsmogelijkheden hebben gemeenten binnen deze verschillende beleidsterreinen voor het realiseren van de onder punt 2 geïdentificeerde opties?*

Ten aanzien van het tweede deel van deze onderzoeksvraag, wat zijn de barrières voor lokaal klimaatbeleid bij de implementatie van de reductieopties, onderscheiden we de volgende deelonderzoeksvragen:

5. *Hoe bruikbaar zijn de in het speelveld geschetste opties en instrumenten in de praktijk?*
6. *Wat zijn de succes- en faalfactoren bij de uitvoering van het lokaal klimaatbeleid?*

Het gemeentelijk speelveld is niet statisch. Door maatschappelijke, technische en bestuurlijke ontwikkelingen zal het gemeentelijke speelveld veranderen. In dit onderzoek zijn de gevolgen van drie trends bestudeerd waarvan verwacht wordt dat ze van invloed (zullen) zijn op de mogelijkheden van gemeenten tot het voeren van klimaatbeleid:

- liberalisering van de energiemarkt,
- veranderingen in het milieubeleid, met name decentralisatie en lokale normstelling,
- trends in de lokale democratie.

De tweede onderzoeksvraag luidt:

*Wat is de invloed van veranderingen in de energiemarkt, in het gemeentelijke milieubeleid en in interactieve beleidsvoering voor de mogelijkheden van gemeenten om lokaal klimaatbeleid te voeren?*

Daarbij onderscheiden we als deelonderzoeksvragen:

7. *Wat is de invloed van de liberalisering van de energiemarkt op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*
8. *Wat is de invloed van veranderingen in het milieubeleid, met name decentralisatie en lokale normstelling, op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*
9. *Wat is de invloed van de trend naar meer interactieve beleidsvorming op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*

Tenslotte blijft er de vraag naar de verbetering van het gemeentelijk klimaatbeleid. Uitgangspunt is dat voor versterking van de bijdrage van gemeenten aan het klimaatbeleid een systematische integratieve benadering noodzakelijk is.

De derde onderzoeksvraag luidt:

*Hoe kan de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden dan het milieu worden verbeterd?*

Daarbij onderscheiden we als deelonderzoeksvragen:

10. *Welke stappen en elementen zijn noodzakelijk om de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken?*

*11. Hoe kan het gemeentelijk commitment aan klimaatdoelstellingen worden geïntegreerd in het (dagelijkse) beleid en in de organisatiecultuur?*

### 1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit vier achtereenvolgende onderzoeksfasen, waarbinnen zes onderzoeksactiviteiten kunnen worden onderscheiden. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 1.1.

In Fase 1 van het project is het speelveld van lokaal klimaatbeleid in kaart gebracht. Activiteit 1 levert een overzicht van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgassen. Activiteit 2 bespreekt het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om klimaatbeleid te voeren. De confrontatie van opties en het beleidsinstrumentarium bepaalt het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

Om het speelveld te benutten zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden.

In Fase 2 van het onderzoek zijn de praktijkervaringen die gemeenten hebben opgedaan met de uitvoering van klimaatopties geëvalueerd (Onderzoeksactiviteit 3). Daarbij is zowel aandacht besteed aan de ervaringen met de opties zelf als met beleidsinstrumenten en integrale besluitvormingsinstrumenten. Onderzoeksactiviteit 4 binnen Fase 2 was een analyse van de invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zoals bestuurlijke vernieuwing en liberalisering van de energiesector op de gemeentelijke rol in het klimaatbeleid.

Het uiteindelijke doel van het project is het schetsen en evalueren van een gemeentelijk klimaatbeleid dat recht doet aan de potentiële opties en de integratie in andere beleidsvelden. Bij beleidsbeslissingen moet snel duidelijk worden wat de gevolgen zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. Met behulp van de verkregen inzichten uit de vorige fasen, wordt in Fase 3 een systematische aanpak geschetst om dit te realiseren. In Fase 4 is in drie verschillende case-gemeenten deze aanpak aan de praktijk getoetst.

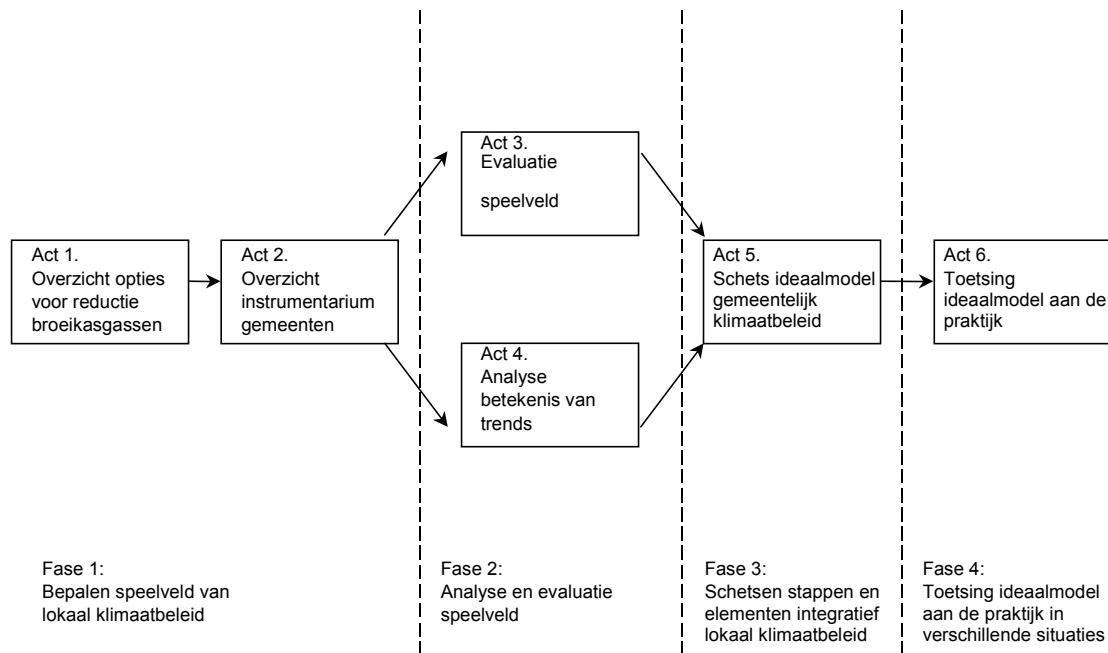
Het oorspronkelijke projectvoorstel kende nog een activiteit waarin inzicht zou worden gegeven in de relatie tussen de kenmerken van een gemeente en hun speelveld van lokaal klimaatbeleid. Dit is tijdens het onderzoek als succes- of faalfactor ondergebracht in de evaluatie van activiteit 3 en komt in het onderzoek van de case gemeenten in Fase 4 aan de orde.

#### *Dataverzameling*

De empirische data van het onderzoek zijn gebaseerd op:

- een review van literatuur en onderzoek naar het gebruik van de klimaatopties in de praktijk,
- interviews met gemeenteambtenaren van verschillende taakvelden over het gebruik van opties in hun gemeente,
- een review van literatuur en onderzoek naar ervaringen met integratie in de praktijk,
- case-onderzoek in drie gemeenten naar de invulling van het speelveld en processen van externe integratie.





Figuur 1.1 *Opdeling onderzoek in fasen en activiteiten*

## 1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 schetsen we als uitkomst van Onderzoeksfase 1 het gemeentelijke speelveld. Daarbij geven we allereerst een overzicht van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgassen. De opties worden besproken aan de hand van de doelgroepen die RIVM onderscheid bij de presentatie van de emissie van broeikasgassen in de Milieubalans. Een optie is daarbij gedefinieerd als een maatregel door de doelgroep te nemen die leidt tot reductie of vastlegging van broeikasgasemissies. Vervolgens bespreken we het instrumentarium dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking staat. De gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleidsinstrumentarium zijn als uitgangspunt gekozen voor de indeling in vijf taakvelden, namelijk ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer, milieu en gemeentelijke beheerstaken. Vervolgens zijn de opties en het beleidsinstrumentarium met elkaar geconfronteerd in een matrix, met langs de ene as de doelgroepen en langs de ander as de taakvelden. De matrix met de combinaties van opties en instrumentarium vormen het overzicht van het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

In Hoofdstuk 3 wordt het speelveld uit Fase 1 geëvalueerd. De bruikbaarheid van opties en instrumenten is onderzocht aan de hand van literatuur en interviews met gemeenten. Daarbij worden de barrières bij het implementeren van de opties geschetst.

In Hoofdstuk 4 worden de veranderende mogelijkheden voor gemeenten om klimaatbeleid te voeren door maatschappelijke ontwikkelingen beschreven aan de hand van drie trends: de ontwikkelingen op het gebied van liberalisering van de energiemarkt, de positie van de gemeente in het nationale milieubeleid en veranderingen in de lokale democratie.

In Hoofdstuk 5 worden de stappen en elementen van een ideaalmodel van gemeentelijk klimaatzorgbeleid geschetst. Het hoofdstuk werkt met name de stap van integreren van klimaatbeleid in het (dagelijks) beleid en in de organisatiecultuur uit. In Hoofdstuk 5 worden de ervaringen met integratie van een (klimaat)belang en het gebruik van integratieve instrumenten uit de literatuur en onderzoek besproken.

In Hoofdstuk 6 wordt het theoretisch ideaalbeeld van stappen en elementen geconfronteerd met de praktijk. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de interviews met ambtenaren uit verschillende ge-

meentelijke taakvelden uit Onderzoeksfase 2 en van een drietal studies in geselecteerde case-gemeenten. In deze case-gemeenten wordt de invulling van het speelveld geconfronteerd met de kenmerken van de gemeente, de organisatiestructuur en -cultuur, het verloop van externe integratieprocessen en de invloed van de trends uit Hoofdstuk 4.

In Hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord en de conclusies getrokken.

De resultaten van Fase 1 van het project zijn op meer uitvoerige wijze gerapporteerd in:

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

De resultaten van Fase 2 en 3 zijn gezamenlijk in een achtergronddocument vastgelegd:

- *Evaluatie van het speelveld van lokaal klimaatbeleid*, M. Menkveld, H. Burger, M. Kaal (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C--01-083.

Ook het onderzoek in de drie gemeenten in Fase 4 is in drie afzonderlijke rapportages beschreven.

- *Lokaal klimaatbeleid in Alkmaar, beleidsanalyse van A tot Z*, H. Burger en H. Heinink, ECN, Petten, ECN-C--01-103.
- Casestudie Haren, F.H.J.M. Coenen en K.A. van der Veer, CSTM, 2001.
- Casestudie Hengelo, F.H.J.M. Coenen en K.A. van der Veer, CSTM, 2001.

## 2. HET SPEELVELD VAN LOKAAL KLIMAATBELEID

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk doet verslag van de resultaten van Fase 1 van het onderzoek. Op basis van literatuurstudie wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden (opties) voor reductie van de emissie van broeikasgassen binnen gemeenten. Samen met het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat, vormen deze opties het ‘speelveld van lokaal klimaatbeleid’.

Uitgangspunt vormt de emissie van broeikasgassen per doelgroep volgens de Milieubalans 1999 van het RIVM (Bijlage 1). De voor lokaal klimaatbeleid relevante doelgroepen zijn:

- Utiliteitsbouw
- Huishoudens
- Verkeer
- Afval
- Energiesector
- Industrie
- Landbouw.

Per doelgroep wordt in Paragraaf 2 een overzicht gemaakt van relevantie opties om te komen tot reductie van broeikasgasemissies. De relevantie van een optie voor dit onderzoek wordt niet bepaald door het feit of de emissies lokaal ontstaan, maar door de vraag of opties lokaal kunnen worden aangestuurd.

Paragraaf 3 bespreekt het instrumentarium dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking staat. De gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleidsinstrumentarium zijn als uitgangspunt gekozen voor de indeling in taakvelden:

- Ruimtelijke ordening
- Bouwen en wonen
- Verkeer en vervoer
- Milieu
- Gemeentelijke beheerstaken.

In Paragraaf 4 worden de opties en het beleidsinstrumentarium met elkaar geconfronteerd. Daaruit ontstaat een matrix, met langs de ene as de doelgroepen en langs de ander as de taakvelden. In de matrix staan de combinaties van opties en instrumentarium. De matrix kan gezien worden als een overzicht van het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

De conclusies in Paragraaf 5 geven antwoord op de genoemde onderzoeksvragen.

### 2.2 De reductiemogelijkheden per doelgroep

#### 2.2.1 Utiliteitsbouw

De utiliteitsbouw omvat alle gebouwen die niet woningen zijn, zoals kantoren, scholen, winkels, etc. In CBS statistieken wordt ook het energiegebruik van openbare verlichting en verkeersregelinstallaties bij utiliteitsbouw meegenomen. De emissie van broeikasgassen door de doelgroep utiliteitsbouw betreft de CO<sub>2</sub>-emissie door energiegebruik voor: verwarmen, klimatiseren en verlichten van gebouwen, het gebruik van apparaten en openbare verlichting en verkeersregelinstallaties.

Van het energiegebruik in de utiliteitsbouw heeft 80% te maken met het verwarmen, klimatiseren en verlichting van gebouwen. In het Nationaal pakket Duurzaam Bouwen worden in het 'energie-efficiënte concept' veel verschillende opties voor energiebesparing genoemd (Stichting Bouwresearch, 1999). Het gaat dan om zaken als compact bouwen en isolatie van de gebouwschil, natuurlijke ventilatie en warmteterugwinning, goede regelingen van klimatisering en verlichting, benutting van zonne-energie, warmtepompen en opslag, en energie-efficiënte verwarmingsketels koelinstallaties en verlichting.

Het energiegebruik van apparaten kan worden verminderd door minder apparaten, en een zuiniger gebruik van apparaten. Efficiencyverbetering van de apparaten zelf ligt buiten de invloedssfeer van gemeenten, maar gemeenten kunnen in hun aankoopbeleid wel rekening houden met het energiegebruik. Opties voor energiebesparing bij openbare verlichting zijn het uitschakelen of dimmen van de verlichting en het toepassen van nieuwe technologie, zoals energiezuinige compacte fluorescentie lampen, HF voorschakelapparatuur in armaturen, centrale netspanningsverlaging en toepassing van LED-verlichting. LED-verlichting is tevens een energiebesparingsoptie die in verkeerslichten kan worden toegepast.

### 2.2.2 Huishoudens

De CO<sub>2</sub>-emissie en het energiegebruik van huishoudens hebben te maken met de verwarming van woningen en tapwater en het elektriciteitsverbruik. Verwarming van woningen is daarbinnen de belangrijkste component en dan met name in de bestaande bouw (woningen gebouwd voor 1995).

De opties die het energiegebruik voor verwarming van woningen en tapwater kunnen reduceren maken onderdeel uit van het 'duurzaam bouwen' en deze staan o.a. in het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen onder het thema energie (Stichting Bouwresearch, 1999). Het gaat dan om het isoleren van de gebouwschil, het toepassen van passieve zonne-energie (zongericht verkavelen), warmtepompen, HR-ketels, warmteterugwinning in het gebalanceerde ventilatiesysteem van de woning en stadsverwarming of kleinschaliger vormen van warmtekracht. Opties voor energiebesparing bij verwarming van tapwater zijn waterbesparende douchekoppen, zonneboilers, warmtepompboilers, HR-combiketels en restwarmtebenutting (stadsverwarming).

Het elektriciteitsverbruik van huishoudens kan worden verminderd door optimalisatie van het gebouwontwerp op daglichttoetreding, minder apparaten, minder gebruik van apparaten, toepassing van zonnepanelen (PV), spaarlampen, en efficiënte apparaten zoals t.a.v. witgoed hot-fill wasmachines en vaatwassers en de gasverwarmde wasdroger. Op het eerste gezicht lijkt vooral de landelijke overheid middels regelgeving en subsidies de aangewezen partij om apparaatefficiëntie en apparaatgebruik te beïnvloeden. Toch zijn er voor gemeenten ook handvaten om beleid op te baseren. Via de energie-infrastructuur in de woning kan de apparaatkeuze worden beïnvloed, zoals hotfill (extra leiding nodig) of de gasverwarmde wasdroger.

### 2.2.3 Verkeer

Emissiereductie in het verkeer is wat betreft personenvervoer mogelijk door vermindering van de automobilititeit, de inzet van biobrandstoffen, de keuze voor openbaar vervoer, een efficiënter gebruik van de auto of door efficiencyverbetering van de auto.

Werken aan vermindering van de automobilititeit kan op vele manieren. Door de kosten van autogebruik te verhogen of door alternatieven als fietsverkeer en openbaar vervoer te stimuleren. In Paragraaf 2.3.3. worden de instrumenten voor een gemeente daartoe beschreven. De keuze van het openbaar vervoer wordt bevorderd wanneer de kwaliteit verbetert. Een gemeente heeft hier vooral invloed wanneer zij een eigen (gemeentelijk) vervoersbedrijf heeft en zal het ook moeten hebben van regionale samenwerking..

Er kan efficiënter gebruik gemaakt worden van een auto door de bezettingsgraad te verhogen (car-poolen), of door een zuiniger rijgedrag. Een energiezuinige rijstijl kan worden afgedwongen door lagere snelheden toe te staan of minder optrekken en afremmen door het instellen van groene golven. Efficiencyverbetering betekent technische verbetering van voertuigen (zuiniger motoren). Dit is een zaak van de fabrikanten van voertuigen. De Europese commissie voert hierop wel beleid. De gemeente zou voor haar eigen wagenpark rekening kunnen houden met energiegebruik door haar aankoopbeleid. Gemeenten kunnen hier middels proefprojecten in de eigen organisatie zuiniger auto's stimuleren.

De hierboven beschreven opties hebben betrekking op personenvervoer. In verschillende grote steden is er ook sprake van vernieuwende proefprojecten met betrekking tot de distributie van goederen.

#### 2.2.4 Afval

De emissie van broeikasgassen door de doelgroep afval betreft methaanemissie van stortplaatsen en CO<sub>2</sub>-emissie die vrijkomt bij de verbranding van afval in AVI's (Afval Verbranding Installaties).

Emissiereductie bij de doelgroep afval begint bij vermindering van de hoeveelheid afval: afvalpreventie en hergebruik of recycling. Afvalpreventie is één van de thema's in de verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer. De gemeente kan als vergunningverlener eisen dat een bedrijf een preventieplan maakt.

Een optie voor reductie van methaanemissie is winning van dit gas (stortgaswinning). Energiewinning uit afval draagt op zich zelf bij aan emissiereductie van broeikasgassen, immers voor de opgewekte energie hoeven geen fossiele brandstoffen te worden ingezet. Een deel van de verbrandbare afvalinput van AVI's is van niet-fossiele origine en wordt tot duurzame energie gerekend. Ook vergisting van GFT en stortgaswinning draagt bij aan de duurzame energiedoelstellingen van de rijksoverheid. De efficiency van energiewinning uit afval bij AVI's kan worden verhoogd door de verbetering van het rendement voor elektriciteitsopwekking en restwarmtebenutting.

#### 2.2.5 Energiesector

De CO<sub>2</sub>-uitstoot die vrijkomt bij gas- en oliewinning en elektriciteitsproductie kan worden gereduceerd door minder CO<sub>2</sub>-rijke brandstof in centrales te stoken (minder kolen) of door meer CO<sub>2</sub>-arme brandstof te stoken (zoals kernenergie). Daarmee bevinden een groot deel van de reductie opties zich buiten het lokale speelveld van gemeenten. Gemeenten spelen wel een rol bij restwarmtebenutting en warmtekrachtkoppeling vanwege de benodigde infrastructuur: warmtedistributie. Tevens spelen gemeenten een rol bij de inzet van duurzame bronnen voor elektriciteitsopwekking: windenergie, PV en biomassa.

De ruimtelijke inpassing vormt voor windenergie nog altijd een belangrijk knelpunt. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de oplossing van deze problematiek. In 1999 is er vanuit de landelijke overheid gedreigd om over te gaan tot een verplicht aandeel windenergie voor gemeenten als het NIMBY-effect niet doorbroken wordt.

#### 2.2.6 Industrie

De uitstoot van broeikasgassen in de industrie wordt vooral veroorzaakt door energie-intensieve bedrijven. Voor die bedrijven wordt gewerkt aan het Convenant Benchmarking. Buiten de energie-intensieve industrie is er het MKB. Voor deze bedrijven speelt de gemeente een belangrijke rol bij het verlenen van milieuvergunningen. Voor industriegebouwen worden (in tegenstelling tot utiliteitsgebouwen) in het bouwbesluit geen eisen gesteld aan de energieprestatie (EPC). Procesverbetering kunnen zorgen voor verbetering van de energie-efficiency. Op een hoger schaalniveau wordt gewerkt aan de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen. De samenwerking tussen bedrijven staat daarbij centraal. Daar komen opties als warmtekrachtkoppeling en restwarmtebenutting in beeld.

### 2.2.7 Landbouw

De broeikasgasemissies in de landbouw bestaan uit: CO<sub>2</sub>-uitstoot door energiegebruik in de landbouw en methaanemissie in de veeteelt. Het energiegebruik van glastuinbouwbedrijven bepaald 80% van het energiegebruik van de totale landbouwsector. Van het energiegebruik in de glastuinbouw is meer dan 80% gasverbruik en daarvan wordt weer 90% gebruikt voor verwarming en 10% voor CO<sub>2</sub>-bemesting (NW&S, 1994).

Methaan emissies komt o.a. vrij bij de opslag van mest. Door vergisting van mest op bedrijfsniveau kan de gevormde methaan worden afgefakkeld of gebruikt voor energieopwekking in een warmtekrachtinstallatie. Bij gebruik van methaan in een warmtekrachtinstallatie wordt tevens aardgas uitgespaard wat extra emissiereductie oplevert. Een belangrijke reductiemaatregel is ook veestapelverkleining, in die zin lift klimaatbeleid voor deze sector mee met het landelijke mestbeleid.

Binnen de sector landbouw zijn de CO<sub>2</sub>-emissies van de glastuinbouw het belangrijkste. Een optie voor reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de glastuinbouw is isolatie van kassen (duurzaam bouwen) en restwarmtebenutting. Belangrijk is ook het vermijden van stoken voor CO<sub>2</sub>-bemesting terwijl er geen warmtevraag is, door CO<sub>2</sub>-levering door industrie of elektriciteitscentrales, warmteopslag of CO<sub>2</sub>-buffering. Ook optimalisatie van de teeltmethode kan ervoor zorgen dat met minder energie meer gewassen kunnen worden gekweekt. Tenslotte liggen er in de landbouw mogelijkheden voor duurzame energie: windenergie, warmtepompen, benutting van biomassastromen, etc.

## 2.3 Het gemeentelijk instrumentarium per taakveld

### 2.3.1 Ruimtelijke ordening

De volgende instrumenten in het ruimtelijk planningsproces kunnen worden benut in het kader van lokaal klimaatbeleid: convenant (alleen voor VINEX-locaties), Milieueffectrapportage (verplicht voor grotere locaties), structuurplan, masterplan en stedenbouwkundig plan, bestemmingsplan, bouwplan en woningontwerp.

Voor VINEX-locaties wordt een convenant vastgesteld tussen het rijk en een gemeente, stadsgewest of provincie. Dit convenant bevat onder andere afspraken over de woningaantallen en de financiële bijdrage van het rijk; de vorm van energielevering wordt er niet in besproken. De zogenaamde VINEX-AMvB op basis van artikel 19 van de elektriciteitswet stelt gemeenten wel verplicht voor grotere bouwlocaties een energievisie op te stellen.

Voor de grotere woningbouwlocaties (meer dan 2000 woningen) of bedrijventerreinen moet een milieueffectrapportage (MER) worden gemaakt, waarin gekeken wordt naar de milieuschade die de bouw op de betreffende locatie aanricht. De rapportage kijkt ook naar de milieueffecten tijdens het gebruik. In voorkomende gevallen kan dat leiden tot bepalingen over de inrichting van de energieinfrastructuur, maar energie- en milieumaatregelen worden over het algemeen in de andere fasen van het planproces geregeld. MER's worden ook wel gebruikt om de afweging tussen verschillende locaties in (intergemeentelijke) structuurplannen te onderbouwen.

De planning begint met een (intergemeentelijk) structuurplan. Een structuurplan is niet verplicht voor gemeenten. In een structuurplan wordt de gemeentelijke visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen aangegeven. Op het niveau van het structuurplan vinden voor het lokaal klimaatbeleid belangrijke beslissingen plaats als de locatie van bedrijventerreinen, woongebieden en groenvoorzieningen en de bedrijventerreinen.

Het masterplan of het stedenbouwkundig plan zijn optionele uitwerkingen van het structuurplan. Een masterplan heeft geen erkende status in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar is daarmee nog niet

zonder betekenis voor de ontwikkeling en toetsing van verdere plannen omdat het vaak door de gemeenteraad is vastgesteld. Een masterplan werkt de samenhangende deelgebieden uit een structuurplan verder uit. Het bevat onder meer een ruimtelijke hoofdstructuur. Die hoofdstructuur is een ruimtelijke vertaling van de eisen en ambities ten aanzien van woningdichtheden en woningaantallen, de verkeerstructuur, de plaats van functies zoals groenvoorzieningen en winkels en ten aanzien van de waterhuishoudkundige opzet. Ook keuzen voor zongericht verkavelen en zonoriëntatie kunnen worden verwerkt in het voorstel voor de ruimtelijke hoofdstructuur. Voor het masterplan is de keuze van een energie-infrastructuur belangrijk, omdat het ruimtebeslag en de opzet van de infrastructuur van een grootschalig systeem, zoals bijvoorbeeld warmtelevering, grote invloed hebben op de opzet van een wijkontwerp.

Het bestemmingsplan heeft zowel een programmatische als een normerende functie. De programmatische functie betreft het aangeven van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Op bestemmingsplanniveau kan bijvoorbeeld de mobiliteit worden geleid of ruimte worden gecreëerd voor duurzame energie. De normerende functie van het bestemmingsplan heeft betrekking op de planvoorschriften omtrent gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Via de bouwvergunningen kunnen bouwplannen worden getoetst aan het bestemmingsplan. Aan een bestemmingsplan gaat veelal een zogenaamde Programma van Eisen (PvE) vooraf. Hierin kunnen concrete uitgangspunten, eisen en wensen als basis voor de verdere planontwikkeling worden opgenomen. Ook energiebesparingsaspecten kunnen in het PvE worden opgenomen. Dit dient dan weer juridisch vertaald te worden in het bestemmingsplan. Daarnaast beschikt een gemeente nog over aanvullend instrumentarium zoals voorwaarden bij gronduitgifte en privaatrechtelijke instrumenten (contracten).

Het bouwplan kan een uitwerking zijn van het bestemmingsplan. Vaak echter wordt op basis van het masterplan meteen gestart met de ontwikkeling van een concreet bouwplan, dat dan min of meer gelijktijdig wordt vertaald in een bestemmingsplan. In het bouwplan worden details die betrekking hebben op gevels, bouwhoogten, zonoriëntatie, dwarsprofielen en gebouwafstanden nader ingevuld. Hier wordt ook de nadere uitwerking van de energielevering een belangrijk onderwerp en zal er veel overleg tussen gemeente en energiebedrijf nodig zijn over de randvoorwaarden voor energielevering. Het bouwplan wordt voorbereid door projectontwikkelaars in overleg met de energiebedrijven en vastgesteld door de gemeenteraad.

Uiteindelijk worden de eisen aan een gebouw verwerkt in een gebouwwontwerp. Dit vormt een duidelijke handleiding voor de bouw van het casco, voor de isolatiemaatregelen die moeten worden getroffen en voor eventuele voorzieningen voor installaties zoals CV-ketels. Veel van de bouwkundige eisen zijn vastgelegd in het bouwbesluit. De gemeente controleert of partijen zich er tijdens het bouwproces aan houden.

### 2.3.2 Bouwen en wonen

Duurzaam bouwen is in principe nationaal beleid. Het nationale beleid heeft vorm gekregen door twee Plannen van Aanpak Duurzaam Bouwen uit respectievelijk 1995 en 1997. Op basis hiervan zijn inmiddels voor alle sectoren in de bouw zogenaamde Nationale Pakketten ontwikkeld, waarin de kennis over DuBo is gebundeld.

In het DuBo-beleid is landelijke uniformiteit een uitgangspunt. Het rijk vindt het dan ook onwenselijk dat gemeenten zomaar aanvullende eisen stellen. Veel van de bouwkundige eisen, onder andere de EPN, zijn vastgelegd in het bouwbesluit. De gemeente controleert of partijen zich er tijdens het bouwproces aan houden. Het is gemeenten niet toegestaan een strengere EPN te hanteren dan de norm die door VROM wordt gesteld. Wat bijvoorbeeld wel mogelijk is het afdwingen van DuBo-maatregelen door statiegeld op de grondprijs te verlenen. Heeft de bouwer voldaan aan de van tevoren vastgestelde DuBo-eisen dan krijgt deze het statiegeld weer terug. Verder staat het gemeenten vrij om afspraken te maken met partijen op vrijwillige basis zoals bouwers, architecten installatiebedrijven en verhuurders. Er is in Nederland enkele jaren ervaring opgedaan met convenanten op het gebied van duurzaam bouwen door gemeenten maar ook door regio's. Gemeenten kunnen ook DuBo stimuleren door een

checklist uit te brengen waar de belangrijkste maatregelen in staan opgenoemd. Verder stimuleren veel gemeenten speciale proefprojecten duurzaam bouwen, ook in de bestaande bouw. Als de gemeente zelf bouwpartij is, kan ze bij de aanbesteding ontwikkelaars, bouwmaatschappijen en architecten selecteren op basis van hun kwaliteiten en ervaringen met DuBo. De gemeente legt haar eisenprogramma neer bij de marktpartijen en daagt ze uit om een hogere energieprestaties te leveren dan door de gemeente wordt gevraagd.

De EPN is niet alleen een belangrijk instrument bij nieuwbouw, maar kan ook bij renovatie van toepassing zijn. Verder kan een gemeente op grond van de Woningwet door middel van een aanschrijving voorzieningen eisen aan een gebouw. Dit kunnen energiebesparende voorzieningen zijn. De gemeente kan ook energiebesparende maatregelen opleggen via de milieuvergunning, bijvoorbeeld in het geval van industriegebouwen waarvoor geen EPN bestaat.

### 2.3.3 Verkeer en vervoer

Doel van lokaal klimaatbeleid binnen het taakveld Verkeer en vervoer is het verminderen van de automobiliteit. Een gemeente heeft hiervoor instrumenten in handen op het gebied van verkeersplanning, ruimtelijke planning, parkeerbeleid en het stimuleren van alternatieven.

Een gemeente maakt een verkeersplanning door het opstellen van een verkeerscirculatieplan. Een verkeerscirculatieplan regelt de verkeersstromen binnen de gemeente op basis van een analyse van de wegenstructuur, de knelpunten en de mogelijke (technische) verkeersmaatregelen. Een belangrijk onderdeel van de verkeersplanning vanuit het perspectief van het milieu zijn de zogenaamde verkeersmilieukaarten c.q. verkeersmilieomodellen. Een verkeersmilieukaart (VMK) geeft een beeld van de actuele en toekomstige milieusituatie ten aanzien van geluid en lucht in een gebied als gevolg van het verkeer. VMK's spelen een rol bij het beoordelen van verkeersplannen vanuit een milieuoogpunt.

In het kader van ruimtelijke planning zijn structuurplannen en bestemmingsplannen belangrijke instrumenten. In een structuurplan kan de ruimtelijke spreiding van wonen, werken, voorzieningen en recreëren worden geleid, en de lengte van de verplaatsingen worden beperkt. Het bestemmingsplan bepaalt bij de inrichting van nieuwe bedrijventerreinen of voorzieningenlocaties, welk type bedrijvigheid voor welk locatie in aanmerking komt. In het zogenaamde ABC-locatiebeleid zijn drie bereikbaarheidsprofielen van werklocaties gekarakteriseerd: variërend van A-locaties die goed bereikbaar zijn met openbaar vervoer en C-locaties die alleen goed bereikbaar zijn per auto. In het bestemmingsplan kan de stedenbouwkundige opzet van een autoluwe wijk worden bepaald. Door een goed verkeerskundig ontwerp met nadruk op langzaam verkeer en goede looproutes naast goede aansluitingen op het openbaar vervoer kan een autoluwe wijk worden onderbouwd. Het bestemmingsplan kan ook de bebouwingsconcentratie in de nabijheid van openbaar vervoershaltes geleiden.

In het Rijksbeleid is de parkeernorm een instrument geworden om vervoersstromen te geleiden. Met het bestemmingsplan kunnen parkeernormen worden gekoppeld aan de functie die het bestemmingsplan toekent aan bepaalde locaties. De locaties van parkeerplaatsen kan het autogebruik beïnvloeden. Door de vergroting van loopafstanden worden alternatieve vormen van vervoer aantrekkelijker.

Het sleutelwoord bij het stimuleren van het openbaar vervoer is de verhoging van de kwaliteit om de concurrentie met de auto aan te kunnen. Kwaliteit heeft met name betrekking op reistijd en betrouwbaarheid. De rol van de meeste gemeenten hierin is beperkt. In de nieuwe structuur voor de financiering van het OV-vervoer krijgen nog zestien gemeenten direct rijkssubsidie voor exploitatie van stads- en streekvervoer. En van de acht nog bestaande gemeentelijke vervoerbedrijven zijn de bedrijven van Den Haag, Groningen en Maastricht inmiddels verzelfstandigd.

De fiets is een goed alternatief voor de auto als de fiets snel, comfortabel en veilig kan worden gebruikt. Snel en veilig betekent korte en veilige routes. Comfortabel betekent een vlak wegdek, bescherming tegen weersinvloeden, stallings- en omkleedmogelijkheden.



Grotere bedrijven hebben de verplichting om vervoersplannen op te stellen voor hun bedrijf. Bedrijven kunnen hierin ook samenwerken. Carpooling en collectief vervoer kunnen op bedrijfsniveau worden georganiseerd. Gemeenten kunnen dit stimuleren of gebiedsgewijs coördineren. Gemeenten kunnen met een eigen vervoersplan het goede voorbeeld geven.

#### 2.3.4 Milieu

Op grond van de verruimde Wet Milieubeheer kunnen in de milieuvergunning voor één bedrijf of algemene regels voor een groep bedrijven eisen worden gesteld ten aanzien van energiebesparing. Dit betreft zowel de inrichting als de aanwezige installaties en processen. Gemeenten treden op als vergunningverleners en handhavers van de milieuvergunning. Via de circulaire 'Energie in de milieuvergunning' (1999) vragen de bewindslieden van VROM en EZ provincies en gemeenten om structurele aandacht voor het opnemen van energiebesparende voorschriften in de milieuvergunning.

Gemeenten kunnen bedrijven, instellingen en burgers ook stimuleren tot vrijwillige energiebesparing. Bij bedrijven en instellingen is een belangrijk instrument het stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg. Verwant hieraan zijn duurzame bedrijventerreinen die mogelijkheden voor milieuzorg benutten op een hoger schaalniveau. In het algemeen maar met name voor de burgers speelt de gemeente een belangrijke rol in de milieucommunicatie. Het gaat dan om communicatie over de noodzaak van klimaatbeleid, over wettelijke regels, subsidiemogelijkheden en het uitdragen van de voorbeeldfunctie als gemeente.

Tenslotte hebben gemeenten via hun afvalbeleid invloed op afvalpreventie- en hergebruik en het gebruik van biomassa en stortgas als duurzame energiebronnen. Door de rol die gemeenten hebben bij het gescheiden inzamelen van onder andere gft-afval, glas, papier/karton, textiel, witgoed, huisraad, etc. spelen gemeenten ook vaak een rol bij het opzetten van recycling van deze goederen als een regulier kringloopcircuit ontbreekt. Ook kunnen gemeenten betrokken zijn bij het realiseren van stort-, verbrandings- en composteercapaciteit.

#### 2.3.5 Gemeentelijke beheerstaken

De gemeente heeft een paar belangrijke beheerstaken zoals het beheer van gebouwen en openbare verlichting.

Het gemeentelijke instrumentarium om energiebesparing in gebouwen af te dwingen is afhankelijk van de eigendomsituatie en haar relatie tot de 'bewoner'. Energiebesparing in de gebouwen die gemeente in eigendom heeft (zoals het gemeentehuis, openbare scholen en sportaccommodaties) kunnen door de gemeente zelf worden gerealiseerd. Bij gebouwen die door anderen worden gebruikt, is het van belang dat besparingen door energiebeheer ten goede komen aan die gebruikers (bijvoorbeeld de sportclub). Als de gemeente instellingen subsidies verleent voor de exploitatiekosten van een gebouw (bijvoorbeeld bibliotheek, wijkcentra en dorpshuizen) dan kunnen in de subsidieregeling ook energiebesparende voorwaarden aan de toekenning van de subsidie worden verbonden. Als de gebouwen geen eigendom zijn van de gemeente en de gemeente heeft ook geen zeggenschap in de exploitatiekosten (zoals bij ziekenhuizen en een deel van het bijzonder onderwijs) dan kan de gemeente wel voorlichting geven aan gebouwgebruikers en gebouwbeheerders of een convenant sluiten.

Van de openbare verlichting wordt 75% beheerd door gemeenten, de rest door provincies en het Rijk. Van de verkeersregelinstallaties zal het aandeel dat in beheer is bij gemeenten groter zijn dan 75. Besparingen moeten vooral gezocht worden in het toepassen van nieuwe technische ontwikkelingen. Gemeenten stellen verlichtingsplannen op waarin bestaande verlichting, technische ontwikkelingen en vervangingen kritisch kunnen worden gezien

## 2.4 De confrontatie van opties en instrumentarium

De opties voor reductie van broeikasgasemissies van activiteiten van de doelgroepen uit Paragraaf 2.2 zijn geconfronteerd met de beleidsinstrumenten uit Paragraaf 2.3. Daaruit ontstaat een matrix, met langs de ene as de doelgroepen en langs de ander as de taakvelden. In de matrix staan de combinaties van opties en instrumentarium. De matrix kan gezien worden als een overzicht van het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

Tabel 2.1 *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*

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

## 2.5 Conclusies

Ten aanzien van de centrale vragen kan het volgende worden geconcludeerd.

### *1. Welk deel van de maatschappelijke activiteiten die zorgen voor de uitstoot van broeikasgassen liggen binnen de lokale invloedssfeer?*

De Milieubalans van RIVM geeft een overzicht van de uitstoot van broeikasgassen naar doelgroepen. In Paragraaf 2 zijn de mogelijkheden voor de reductie van broeikasgasemissies geïnventariseerd voor de doelgroepen met een substantiële uitstoot die zich (op het eerste gezicht) binnen de invloedssfeer van gemeenten bevinden. Uit de inventarisatie van opties blijken een aantal activiteiten voor een gemeente moeilijk beïnvloedbaar, zoals de elektriciteitsvraag van apparaten bij huishoudens en in de utiliteitsbouw. Een aantal activiteiten valt binnen de invloedssfeer van provincies en het Rijk: zoals het Benchmarkconvenant met de energie-intensieve industrie (waaronder raffinaderijen) en de MJA met de glastuinbouw, of in het algemeen de emissies van de elektriciteitsopwekking. De volgende activiteiten kennen reductiemogelijkheden die wel binnen de invloedssfeer van gemeenten liggen:

- verwarmen, klimatiseren en verlichten van utiliteitsgebouwen
- openbare verlichting
- verwarming van woningen
- verkeer
- afval
- restwarmtebenutting van elektriciteitscentrales en duurzame elektriciteitsopwekking
- het energiegebruik van het MKB in de industrie
- verwarming van kassen in de glastuinbouw.

In Bijlage 1 is berekend hoeveel deze activiteiten bijdragen aan de broeikasgasemissie van Nederland. De uitstoot van broeikasgassen die samenhangt met deze activiteiten zijn naar schatting verantwoordelijk voor ruim 40% van de totale broeikasgasemissie in Nederland.

### *2. Welke opties zijn er om deze broeikasgasemissies te reduceren?*

In Paragraaf 2.2 is voor de bovengenoemde activiteiten een inventarisatie gemaakt van opties om broeikasgassen te reduceren. Wat betreft de verwarming van woningen en utiliteitsgebouwen liggen de opties in de sfeer van duurzaam bouwen. Om het energiegebruik van openbare verlichting te verminderen zijn er verschillende technische maatregelen die de efficiency verhogen en in voorbeeldprojecten in de praktijk zijn toegepast. Opties bij verkeer strekken zich uit van vermindering van de automobilititeit (stimuleren fietsverkeer, autodelen, telewerken, vervoersmanagement) en stimulering van openbaar vervoer en carpoolen tot elektrisch vervoer of biobrandstoffen. Mogelijkheden voor vermindering van broeikasgasemissies bij afval liggen op het terrein van preventie en hergebruik, stortgaswinning, GFT-vergisting en restwarmtebenutting van AVI's. Voor reductie van broeikasgasemissies in de energiesector kunnen gemeenten randvoorwaarden scheppen voor de toepassing van duurzame energie of restwarmtebenutting van centrales. Binnen het MKB in de industrie en voor glastuinbouwbedrijven kan emissiereductie worden bereikt door energiebesparende maatregelen in het productieproces.

### *3. Welke gemeentelijke beleidsterreinen houden verband met de uitstoot van broeikasgassen?*

In Paragraaf 2.3 is het beleidsinstrumentarium van gemeenten besproken dat kan worden gebruikt om de opties uit Paragraaf 2.2 te realiseren. Het beleidsinstrumentarium kan worden ingedeeld naar vijf taakvelden:

1. ruimtelijke ordening
2. bouwen en wonen
3. verkeer en vervoer
4. milieu
5. gemeentelijke beheerstaken.

4. Welke bevoegdheden en sturingsmogelijkheden hebben gemeenten binnen deze verschillende beleidsterreinen voor het realiseren van de onder punt 2 geïdentificeerde opties?

In Paragraaf 2.4 zijn de opties en beleidsinstrumenten met elkaar geconfronteerd in een matrix, met langs de ene as de doelgroepen die broeikasgasemissies veroorzaken en langs de andere as de taakvelden. De invulling van de matrix geeft het volgende beeld:

	Ruimtelijke ordening	Bouwen en wonen	Verkeer en vervoer	Milieu	Beheerstaken
Utiliteit	■			■	■
Huishoudens	■			■	■
Verkeer	■		■	■	■
Afval	■			■	■
Energiesector	■	■			
Industrie	■			■	
Landbouw	■				

Ten aanzien van de matrix vallen twee zaken op. In de eerste plaats hebben alle doelgroepen te maken met meerdere taakvelden, dat wil zeggen met tenminste twee. In de tweede plaats relatoren verschillende taakvelden aan verschillende doelgroepen. Daarbij komt het taakveld ruimtelijke ordening bij alle doelgroepen terug maar heeft het taakveld verkeer en vervoer vooral te maken met de doelgroep verkeer.

Op basis van de confrontaties van de opties voor reductie van broeikasgassen en het beleidsinstrumentarium dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking hebben, mag worden geconcludeerd dat lokaal klimaatbeleid integraal beleid is, in die zin dat binnen meerdere taakvelden instrumentarium voor dit doel kan worden aangewend en de opties zich verspreiden over veel verschillende doelgroepen. Om een integraal beleid te kunnen realiseren zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden.

## 3. HET SPEELVELD IN DE PRAKTIJK

### 3.1 Inleiding

De eerste fase van het project heeft het speelveld van lokaal klimaatbeleid in kaart gebracht. Dit speelveld is bepaald door de confrontatie van opties voor de reductie van de emissie van broeikasgassen en het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om klimaatbeleid te voeren. De tweede fase omvat een evaluatie van dit speelveld van lokaal klimaatbeleid. De evaluatie moet antwoord geven op de vraag hoe bruikbaar de in het speelveld geschetste opties en instrumenten zijn.

De bruikbaarheid van opties en instrumenten is onderzocht aan de hand van literatuur en interviews met ambtenaren van gemeenten. Voor de interviews is een selectie van gemeenten gemaakt door per taakveld één gemeente te kiezen die in de literatuur als succesvol in het benutten van de mogelijkheden voor klimaatbeleid naar voren komt en een tweede gemeente die vergelijkbaar is met de eerste maar waarover weinig bekend is. Bij iedere gemeente is getracht ook een extra taakveld mee te nemen. In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de gemeenten en personen die zijn geïnterviewd.

Er zijn een aantal redenen waarom is gekozen voor een aanpak via interviews met een selectief aantal gemeenten en geen schriftelijke enquête onder alle gemeenten in Nederland. Ten eerste vormen de interviews slechts een toetsing van het in de eerste fase van dit onderzoek geschetste speelveld met de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid. De praktische inbreng van enkele gemeenten is daarvoor voldoende. Ten tweede wordt het speelveld van lokaal klimaatbeleid van een gemeente bepaald door specifieke kenmerken van een gemeente. Gezien de aard van de bedrijvigheid in een gemeente kan de ene doelgroep voor een gemeente belangrijker zijn dan de andere. Ook de omvang van ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties of bedrijventerreinen bepalen de mogelijkheden van een gemeente om lokaal klimaatbeleid vorm te geven. Een onderzoek onder alle gemeenten zou nadrukkelijk met dit feit rekening moeten houden. In dit onderzoek gaat het om het identificeren van succes en faal factoren in de formulering en uitvoering van lokaal klimaatbeleid, ofwel de benutting van mogelijkheden uit het speelveld die een gemeente gezien haar kenmerken heeft.

### 3.2 Ruimtelijke ordening

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

#### *Stedenbouwkundige opzet*

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

Juist ten aanzien van duurzame stedenbouw heeft een gemeente zelfstandige handelingsvrijheid. Gemeenten maken zelf de stedenbouwkundige plannen en zijn daarbij minder afhankelijk van marktpartijen dan bij duurzaam bouwen op woningniveau. Ook in Hoofdstuk 2 is aangegeven

dat juist binnen het taakveld ruimtelijke ordening gemeenten voldoende bevoegdheden en instrumentarium ter beschikking staan.

Ondanks deze vele mogelijkheden worden de mogelijkheden in dit taakveld nauwelijks benut. Uit onderzoek blijkt dat milieuambities vaak sneuvelen in het plantraject, omdat dit soort projecten een andere werkwijze bij gemeenten vereist (A. van Hal en S. Silvester, 1998). Dit is ook het beeld dat uit de interviews naar voren komt. Daaruit blijkt dat de verwachting dat maatregelen op stedenbouwkundig niveau (zoals zongericht verkavelen) weinig invloed hebben op het energiegebruik van de woningen in een wijk, maakt dat er op stedenbouwkundig niveau relatief geringe aandacht is voor energiegerelateerde maatregelen. De mate van isolatie wordt als de belangrijkste factor gezien. Tevens is er discussie in hoeverre het wenselijk is dat op stedenbouwkundig niveau beslissingen worden gestuurd door het aspect energie. Ook bestaat het risico dat het energieaspect ondersneeuwt bij andere thema's, omdat duurzaam bouwen vanuit een veel breder milieuperspectief wordt gezien dan alleen vanuit het energieaspect.

### *Duurzame energie*

Wat betreft duurzame energie projecten is het taakveld ruimtelijke ordening vooral van belang bij de realisatie van windenergie. Uit de interviews komt naar voren dat juist op het lokale niveau maatschappelijke weerstanden zich manifesteren. Het vinden van geschikte locaties voor windenergie wordt door gemeenten aangedragen als het belangrijkste knelpunt. Onderzoek geeft aan dat de weerstand bij burgers ook te maken heeft met de organisatie van windenergieprojecten. In tegenstelling tot de praktijk in het buitenland, is betrokkenheid van omwonenden in de projecten zelf nauwelijks gestimuleerd (Slingerland, 1999). Gemeenten zouden daarin een belangrijke rol kunnen spelen als bestuurslaag het dichtst bij de burger. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente zich erg afhankelijk opstelt van anderen (zoals het energiebedrijf).

### *Restwarmtebenutting*

Door middel van ruimtelijke planning zou een gemeente kunnen proberen aanbod van restwarmte en vraag naar warmte dicht bij elkaar te plannen. In de praktijk wordt de plaats van industrie, tuinbouw of woningen door heel andere redenen bepaald. Ook uit de interviews blijkt dat restwarmtebenutting geen item is in de ruimtelijke ordening. De vraag 'waar kan het nog?' bepaalt vaak waar een nieuwe wijk of een nieuw bedrijventerrein wordt gesitueerd. Of dat wel of niet in de buurt is van een restwarmtebron speelt geen rol.

### *Duurzame bedrijventerreinen*

Op een ander niveau speelt het thema restwarmtebenutting wel een rol in de ruimtelijke inrichting, namelijk binnen de ordening van industrieterreinen en het realiseren van duurzame bedrijventerreinen. In de praktijk blijkt het voor veel gemeenten een zeer complexe opgave om het vestigingsbeleid zo te organiseren dat de juiste bedrijven, met de juiste warmtevraag, zich op het terrein gaan vestigen.

### *Nieuwe energie-infrastructuur*

Er is steeds meer aandacht voor de keuze van energie-infrastructuur. Vaak wordt voor uitbreidingslocaties een energievisie gemaakt en ook bij duurzame bedrijventerreinen worden de alternatieven voor energie-infrastructuur onderzocht. Uit de interviews is naar voren gekomen dat men een goede VINEX-AMvB van belang vindt, gemeenten hebben behoefte aan dit soort instrumenten. Ook is er veel discussie over de warmtetarieven en energiebesparing van warmte-distributie in zeer energiezuinige woningen. Dat maakt gemeenten huiverig om eraan te beginnen (Van der Waals e.a., 2000)

### *ABC-locatiebeleid*

ABC-locatiebeleid is een onderwerp op zich dat niet zo in verband wordt gebracht met lokaal klimaatbeleid. Waarschijnlijk wordt het vestigingsbeleid en mobiliteit meer in verband gebracht met bereikbaarheid. Het ABC-locatiebeleid gaat er van uit dat de vestigingsplaats van een be-

drijf wordt gekozen afhankelijk van het mobiliteitsprofiel van dat bedrijf. Het Rijk heeft normen gesteld voor het aantal werknemers per parkeerplek op A-, B- en C-locaties. Uit literatuuronderzoek en de interviews komen naar voren dat gemeenten de toets op locatiebeleid hanteren in bestemmingsplannen en dat dit al ver is doorgevoerd. Een afweging tussen economische en milieubelangen wordt altijd gemaakt. Toch blijkt ook dat gemeenten terughoudend zijn in het toepassen van het locatiebeleid en het stellen van strikte parkeernormen, omdat zij bang zijn bedrijvigheid en werkgelegenheid te verliezen. In operationele beslissingen zijn zij vraagvolgend in plaats van richtinggevend in het vestigingsbeleid van bedrijven. Voor vestigingsbeleid van bedrijven waarbij rekening wordt gehouden met het mobiliteitsprofiel van de bedrijven is vaak politiek geen draagvlak. Bedrijven vestigen zich niet in de stationszone, maar liever lang de rondweg en het bestuur geeft daar aan toe.

### 3.3 Bouwen en wonen

Al enkele jaren wordt vanuit het Rijk gewerkt aan instrumenten ter ondersteuning van het Du-Bo-beleid. Het nationaal pakket Woningbouw is in 1996 uitgegeven en sindsdien steeds geactualiseerd. Aan het pakket Nieuwbouw is een maatlat (de Tommel Maatlat) voor minimale duurzaamheid gekoppeld: als alle vaste maatregelen zijn toegepast en de variabele maatregelen tot een bedrag van 2000 gulden, dan is er voldaan aan minimale duurzaamheid. Volgens de inventarisatie duurzame nieuwbouw 1999 van het ministerie van VROM voerde in dat jaar 82 procent van de gemeenten duurzaam bouwen op adequaat niveau uit (VROM, 1999). Toch zijn voor gemeenten de Nationale Pakketten soms lastig te interpreteren en in de praktijk te vertalen. Sommige gemeenten hebben daarom zelf richtlijnen ontwikkeld.

#### *Inzicht in kosten*

Ongetwijfeld hebben nationale regelgeving en normering bijgedragen tot het relatieve succes van duurzaam bouwen anno 2001. Toch is er nog een belangrijke factor die ervoor zorgt dat duurzaam bouwen in de praktijk nog niet optimaal verloopt. Doordat gemeenten en projectontwikkelaars moeilijk inzicht kunnen krijgen in de kosten en baten voor de verschillende partijen die bij de projecten betrokken zijn, houden zij in hun budgetten vaak onvoldoende rekening met extra investeringen die op termijn besparingen kunnen opleveren.

#### *Interne samenwerking en het vasthouden van kennis*

De kennis over de berekeningen van de energiestaat van gebouwen, nodig bij de verlening van de vergunning, is in veel gemeenten niet voldoende aanwezig. Dit geldt vooral voor kleine en middelgrote gemeenten. Maar ook grote gemeenten kennen problemen door de vaak lange looptijd van complexe projecten die zij qua capaciteit wel kunnen runnen, maar die qua coördinatie tussen de verschillende partijen in grote gemeenten lastig zijn uit te voeren. Het is zaak om de opgebouwde kennis over de reductieopties in het betreffende project vast te houden. Een goede communicatie tussen de betrokken partijen is een succesfactor. Een mogelijke maatregel om het weglekken van kennis of het niet inzetten daarvan te voorkomen, is de kennis niet persoonsgebonden maar procesgebonden te maken. Dit kan door het opstellen van afwegingsparagrafen bij elke stap van het planproces.

Naast de grote bouwprojecten zijn er de individuele bouwaanvragen. De meeste gemeenten vinden consumentenbewustzijn een belangrijke issue. Als problematisch ervaren zij hierbij het relatief late tijdstip, namelijk de bouwaanvraag, waarop ze meestal met de consument in contact komen. Bij de bouwaanvraag is een belangrijke factor dat bewoners een goed informatiepakket mee krijgt.



### *Gronduitgifte biedt mogelijkheden*

Er zijn enkele gemeenten die bij de uitgifte van kavels een heffing op de grondprijs geven wanneer er niet voldaan wordt aan een bepaalde norm voor duurzaam bouwen. Ook kan er een gemeentelijke subsidie worden verleend wanneer er wel aan een norm wordt voldaan. Vaak brengen dergelijke ‘duwtjes’ van de lokale overheid andere subsidies weer dichterbij, zodat er uiteindelijk met een kleine subsidie veel resultaat is geboekt. Het beeld is dat veruit de meerderheid van de gemeenten deze kansen nog niet benut.

### *Bestaande woningbouw*

Complexe en versnipperde eigendomsverhoudingen van woningen in de bestaande bouw maakt het voor gemeenten vaak moeilijk om verbeteringen tot stand te brengen. Het benaderen van eigenaar-bewoners kost meer moeite dan het maken van afspraken met woningcorporaties. In de bestaande woningbouw wordt duurzaam bouwen vooral opgepakt in grootschalige projecten in het kader van stedelijke herstructurering. Doordat in herstructureringsprojecten problemen spelen die samenhangen met de leefbaarheid van de woningen wordt energiebesparing niet altijd als doelstelling opgenomen. In die gevallen vindt er geen integrale verkenning en beoordeling van opties plaats, waardoor vervolgens de expliciete afweging tussen kosten en baten van energiebesparende projecten niet worden gemaakt. Hierdoor bestaat de kans dat besluiten worden genomen op basis van de perceptie van de kosten in plaats van de werkelijke kosten.

Bij het interne functioneren van de gemeente in relatie tot energiebesparing in de bestaande bouw valt op dat er in het kernproces van overkoepelende plannen voor herstructureringsprojecten weinig aandacht naar energiebesparing uitgaat. Vaak komt energiebesparing pas aan de orde als de plannen in de uitwerkingsfase op woningniveau zitten. Door dit late moment wordt energiebesparing afhankelijk gemaakt van het eigen initiatief van betrokken actoren of van incidentele factoren en toeval (Waals J.F.M. e.a., 2000). Ook worden partijen die een bijdrage kunnen leveren aan het in kaart brengen en verkennen van opties voor energiebesparing, zoals het energiebedrijf en de afdeling milieu van de gemeente, niet altijd bij de herstructureringsprojecten betrokken. Dit verhoogt de kans dat mogelijkheden voor energiebesparing worden gemist.

Vanaf het jaar 2000 kunnen gemeenten een integraal beleid voeren voor stedelijke vernieuwing door een brede inzet van rijksmiddelen. Binnen het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) hebben gemeenten veel mogelijkheden om duurzaam bouwen binnen de bestaande voorraad een impuls te geven. Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat sommige gemeenten niet of onvoldoende op de hoogte zijn van de stimuleringsactiviteiten van het ISV met betrekking tot DuBo.

Het EnergiePrestatieAdvies en de bijbehorende Energiepremie kunnen een belangrijke stimulans zijn voor energiebesparing in de bestaande bouw. Hierbij is samenwerking met andere partijen als energiebedrijven en installateurs, zeer belangrijk. Tilburg heeft een aantal EPA-adviseurs die in samenwerking met het energiebedrijf EPA's geven.

### *Nieuwe utiliteitsbouw*

DuBo in de Utiliteitsbouw is lastiger te realiseren dan in de woningbouw. De gebouwen zijn zeer divers, niet alleen in het gebruik maar ook in het bouwproces. In de laatste jaren is er vooral succes geboekt bij de nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen. Inmiddels is ook de EPC voor de utiliteitsbouw aangescherpt. Succesfactor kan zijn dat de gemeente haar ambities in een vroeg stadium aan ontwikkelaars duidelijk maakt. Energieprestaties kunnen worden vastgelegd in de grondovereenkomst. Extra eisen kunnen via energiepremies worden gestimuleerd.

### *Bestaande utiliteitsbouw*

Doordat de nieuwbouw in de meeste gemeenten een speerpunt vormt, zijn ervaringen met projecten in utiliteitsgebouwen in de bestaande stad beperkt. Hier ligt dus nog een groot besparingspotentieel, maar het is lastig dit te benutten. Met name op het gebied van bestaande utili-

teitsbouw is er weinig kennis beschikbaar. Een enkele gemeente geeft aan de bestaande utiliteitsbouw te toetsen op EPC-berekeningen en proactieve adviezen. Lokale partijen kunnen onder andere in het kader van kennisverbreding deelnemen aan de excursies naar de landelijke voorbeeldprojecten of voorbeelden in de eigen gemeentelijke gebouwen en gebouwen in gemeentelijk beheer.

### 3.4 Verkeer en vervoer

In dit taakveld is CO<sub>2</sub>-reductie op zich zelf geen issue, maar lift mee met het beleid om de automobilititeit terug te dringen in het kader van bereikbaarheid of veiligheid. Dit wordt in de praktijk gebracht door het stimuleren van langzaam verkeer en het openbaar vervoer en het vanuit een ketenbenadering realiseren van goede overstapmogelijkheden tussen de verschillende vormen van verkeer. Daarnaast is het stimuleren van autodelen voor gemeenten een zeer concrete optie. Verder kan de gemeente middels het bestemmingsplan auto's op wijkniveau terugdringen en bieden maatregelen voor een efficiënte en schone bevoorrading van de gemeente kansen om de uitstoot te verminderen.

#### *Stimuleren langzaam verkeer*

Om fietsverkeer te stimuleren zijn voldoende goede stallingmogelijkheden belangrijk. Naast stalling op straat kunnen ondergrondse, bewaakte en aantrekkelijke stallingplaatsen aan de rand van winkelgebieden voor fietsers belangrijke stimuli zijn om met de fiets naar de stad te komen. Door de fiets in het verkeersregelsysteem vaker groen te geven kan het fietsgebruik aantrekkelijk worden gemaakt. In de praktijk wordt deze optie begrenst door de belangen van de automobilist die wanneer de fietser groen heeft zelf voor rood moet wachten. Uit de literatuur komt naar voren dat een goede communicatie tussen de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Recreatie belangrijk is om fietsbeleid succesvol in te zetten. Projectmatig werken en gelijkwaardig overleg worden in veel gemeenten genoemd als waarborgen van deze goede communicatie. Veel neuzen dezelfde kant op is bij deze optie duidelijk een voorwaarde voor succes.

#### *Autodelen*

Bij geen van de gemeenten zit er een duidelijk beleid achter het stimuleren van autodelen. Ook ontbreekt soms het zicht op het succes van het autodelen, behoudens natuurlijk het zicht op het gebruik van de beschikbaar gestelde parkeerplaats. In die situatie is het voeren van beleid voor Autodelen een lastige zaak. Juist daar waar de parkeerdruk hoog is en het daarom relatief lastig en duur kan zijn een eigen auto te hebben, blijkt autodelen een succes. Wanneer er een nieuwe autodeel-initiatief in de gemeente werd gelanceerd, werd daar door alle gemeenten wel publicitair aandacht aan besteed.

#### *Parkeerbeleid*

Alle over het taakveld geïnterviewde gemeenten kennen een systeem van betaald parkeren. Het wordt gezien als een instrument waarmee overlast door te veel auto's in de binnenstad wordt bestreden. Met dit instrument kunnen bezoekers van buiten de stad worden bewogen om hun auto te laten staan en met het openbaar vervoer te komen. Vaak gebeurt dit bestrijden van de overlast door de auto's naar de rand van de binnenstad te dwingen, waar er grootschalige parkeergelegenheid wordt aangeboden. Wanneer daar een goede overstap wordt aangeboden naar openbaar vervoer, dan heet dat een transferium.

#### *Overstap naar Openbaar Vervoer*

Vaak hebben gemeenten geen eigen zeggenschap over het openbaar vervoer in hun gemeente. Wel kunnen zij middels uitgekende overstapmogelijkheden het gebruik van dit openbaar vervoer stimuleren. Uit talloze praktijkvoorbeelden blijkt dat de haalbaarheid van transferia waar deze overstap kan worden gemaakt, voor elke gemeente verschillend zal zijn. De belangrijkste algemene voorwaarden voor het succesvol inzetten van deze optie zijn: een goede verbinding met het OV naar het centrum, voldoende schaalgrote en voldoende publiciteit.

### *Autoluwe wijken*

Het autovrij, arm of luw maken van woonwijken stuit vaak op een aantal moeilijkheden waardoor de realisatie in de praktijk moeizaam verloopt. Wanneer delen van de binnenstad autovrij worden gemaakt, dan is daar in de onderzochte gemeenten over het algemeen wel voldoende draagvlak voor, zowel bij bewoners, winkeliers en bestuurders. Voor het realiseren in bestaande woongebieden gaat dit vaak niet op. Bewoners hechten over het algemeen veel waarde aan het voor de eigen deur parkeren van (liefst twee) auto's.

Voor wat betreft nieuwe gebieden heeft de gemeente via het bestemmingsplan wel de mogelijkheid om de autoluwe wijk vast te leggen. Gemeenten kunnen de extra investeringen die dit met zich meebrengt – goede fietsroutes en openbaar vervoer vanaf de allereerste bewoners zijn cruciale randvoorwaarden - financieren door de bouwkavels iets duurder te maken. In de interviews werd voldoende schaalgrootte van de wijk ook als belangrijke voorwaarde voor succes aangegeven. Wanneer er in de autoluwe wijk voor de tweede auto onvoldoende plek is dan ondervinden omliggende gebieden hiervan parkeeroverlast. Daarmee daalt het draagvlak voor auto-arme wijken sterk. Door al deze belemmeringen is het politiek niet aantrekkelijk om zich voor deze optie in te spannen. Dit draagvlak kan wel in enige mate worden beïnvloed door als gemeente helder naar de betrokkenen te communiceren waarom zij over is gegaan tot invoering van een dergelijke maatregel. In de praktijk blijkt deze boodschap lastig positief over te brengen.

### *Stadsdistributie*

Wanneer vervoerders buiten de venstertijden de gemeente willen bevoorraden, dan kunnen eisen worden gesteld aan de aard van het voertuig, bijvoorbeeld dat deze elektrisch aangedreven dient te zijn (gemeente Alkmaar, 2000). Dergelijke eisen worden door weinig gemeenten uit de interviews gesteld. De kansen die hier zijn, vooral voor gemeenten met een dicht stadscentrum, worden in de praktijk niet of nauwelijks benut. Een goed overleg met vervoerders en verladers is hiervoor een voorwaarde.

### *VPL & VMK*

Middels het gebruik van de Verkeersprestatie op Locatie (VPL) kan de energetische verkeersprestatie van een lokale ruimtelijke structuur worden vastgesteld. Dit instrument is geschikt om ambities mee vast te leggen. Dit gezamenlijk uitgangspunt voor de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Verkeer zou hun samenwerking positief beïnvloeden. Hierdoor is de VPL een instrument waarmee integraal lokaal klimaatbeleid kan worden ondersteund. De Verkeersmilieukaart (VMK) wordt al enige jaren in verschillende vormen in de praktijk gebruikt om de milieubelasting van de verkeersstromen duidelijk te maken. In de praktijk wordt de uitstoot van CO<sub>2</sub> nog vaak onderbelicht. Waarschijnlijk omdat de concentraties van dit broeikasgas vaak geen directe bedreiging voor de volksgezondheid met zich mee brengt, in tegenstelling tot andere luchtverontreinigende uitstoot van verkeer. Klimaatbeleid is typisch beleid voor op de lange termijn. Meer aandacht voor klimaatbeleid in de gemeente betekent dus meer aandacht voor CO<sub>2</sub> in de VMK.

## 3.5 Milieu

### *Mogelijkheden via de vergunningverlening*

Met de verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer (1993) kunnen in de milieuvergunning verregaande eisen worden gesteld aan energiegebruik, ook door eisen te stellen aan mobiliteitsaspecten en afvalverwerking. Ondanks dat Infomil (het informatiecentrum milieuvergunningen) in haar rapportage, waaraan 294 gemeenten hebben meegewerkt, concludeert dat de aandacht van de gemeente voor energie in de milieuvergunning goed is, maken gemeenten nog veel gebruik van tamelijk vrijblijvende voorschriften. Belangrijkste redenen voor het niet volledig benutten van de verruimde reikwijdte zijn volgens Infomil het ontbreken van technische kennis

(met name over de stand der techniek en wat nog als redelijk aan te merken is) in combinatie met een gebrek aan capaciteit (Infomil, 2000).

Andere barrières zijn de beperkte en voor velerlei uitleg vatbare jurisprudentie. Kenmerkend voor de onervarenheid is de behoefte bij veel gemeenten aan een helder intern beleidskader waarbinnen beslissingen kunnen worden genomen en waarin kennis en ervaring met het omgaan met de verruimde reikwijdte kan worden vastgelegd. Delft heeft een dergelijk kader opgesteld (gemeente Delft, 2000).

Het benutten van de verschillende mogelijkheden die de reikwijdte biedt, vereist een goede communicatie en een meer intensieve samenwerking tussen ambtenaren. Ook vanuit de interviews kwam diverse keren naar voren dat er een omslag in de manier van werken van ambtenaren noodzakelijk is (gemeente Groningen, 2000, Milieudienst Zuid-Holland Zuid 2000). Hierbij is het belangrijk om de boodschap die de milieuambtenaar uitdraagt, positief over te brengen. Om hiertoe in staat te zijn is een zo vroeg mogelijk contact tussen vergunningverlener en aanvrager zeer belangrijk.

#### *Duurzame bedrijventerreinen*

Het opzetten van duurzame bedrijventerreinen gebeurt soms vanuit de afdeling Milieu en soms vanuit de afdeling Economische Zaken. Wanneer een gemeente deze optie succesvol in de praktijk wil brengen, zijn voldoende mankracht, kennis en samenwerking in de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. Het helder vastleggen van de verantwoordelijkheid voor het onderwerp energie en milieu bij een persoon, kan hierbij de noodzakelijke ondersteuning bieden. Wanneer deze helderheid ontbreekt, blijkt het lastig om de vertaalslag van idee naar project, contracten en vergunningen op het juiste moment te maken (gemeente Dordrecht).

#### *Gescheiden afval*

In de interviews is gesuggereerd dat het overgaan naar een gebiedsgerichte benadering een oplossing kan zijn voor de teruglopende kilo's opgehaald GFT-afval. Doelstellingen die per gebied ook afhankelijk zijn van de hoeveelheid voorzieningen, zullen waarschijnlijk realistischer zijn dan overgenomen landelijke doelstellingen. Om een goed afvalbeleid te kunnen voeren is inzicht in wat er maximaal gescheiden opgehaald kan worden, als ook in de hoeveelheid restafval, een belangrijke vereiste. De gemeente heeft hier lang niet altijd inzicht in (gemeente Dordrecht, 2000). Een goede voorlichting wordt genoemd als belangrijke ondersteuning van het beleid. Het verduidelijken van de regels, het helder uiteenzetten van de beschikbare voorzieningen en ook de eindbestemming van het afval moet helder worden overgebracht. Hiermee denken sommige gemeenten het draagvlak te vergroten.

### 3.6 Gemeentelijke beheerstaken

Gemeentelijke beheerstaken is een taakveld waar gemeenten logischerwijs veel invloed op kan uitoefenen. Toch kan de aandacht voor milieuaspecten in de directe eigen organisatie nog sterk worden verbeterd, zo blijkt onder andere uit onderzoek naar de uitvoering van de VOGM-regeling. Het blijkt dat de uitvoering van de taak Gemeentelijke Interne Milieuzorg (GIM) sterk achterblijft bij andere milieutaken van gemeenten (Hannessen en Flapper, 1999). De oorzaak van de relatief slechte uitvoering van de taak GIM moet hoofdzakelijk worden gezocht in het beperkte draagvlak hiervoor, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Gemeenten kunnen bij het inkopen van hun goederen en diensten aandacht besteden aan de gevolgen voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot die dit met zich meebrengt. In de praktijk gebeurt dit echter nog niet of nauwelijks. Dit beeld komt ook uit de interviews naar voren. In de gemeente Delft speelt energiezuinigheid op dit moment nog geen rol bij de gemeentelijke inkopen. Bij een inkoopservicebureau dat een paar jaar geleden is opgezet, is de bemensing bij een reorganisatie verdwenen wegens het gebrek aan tijd. Wel staat de inkoop van energie sterk in de belangstelling. In de

gemeente Arnhem is een aantal jaren geprobeerd om iets met energiebesparing te doen in de gemeente. Dit is mislukt omdat men het energiegebruik niet wilde registreren. Nu is daarvoor een nieuwe impuls omdat de gemeente Arnhem mogelijk zou kunnen verdienen aan besparing op haar energierekening.

#### *Openbare verlichting en verkeersregelininstallaties (VRI's)*

Om verschillende redenen besteden gemeenten aandacht aan openbare verlichting. Naast traditionele doelstellingen als verkeersveiligheid en sociale veiligheid wordt openbare verlichting steeds vaker ingezet om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren en de gemeente een beter aanzicht te geven. Daarnaast zijn de meeste gemeenten vanwege kostenbesparing planmatig bezig met het energiezuinig maken van hun openbare verlichting. Voor lokaal klimaatbeleid is het vervolgens van belang om de besparingen vervolgens ook in vermeden uitstoot CO<sub>2</sub> uit te drukken en het klimaatbelang expliciet te maken.

Verschillende gemeenten onderzoeken momenteel of ze in de exploitatiesfeer nog kostenbesparingen kunnen realiseren door voor een andere energieleverancier te kiezen. Een probleem is dat bijna voor iedere lantaarnpaal een afzonderlijk contract is afgesloten met het energiebedrijf. In principe mogen contracten van kleinverbruikers niet bij elkaar worden gevoegd om boven de grenzen aan het energiegebruik van vrije afnemers uit te komen. Echter, wat veel gemeenten niet weten is dat er in de elektriciteitswet uitzonderingen zijn gemaakt voor openbare nutstaken waaronder ook openbare verlichting valt.

De invoering van LED-verlichting (Light Emitting Diodes) bij VRI's is een interessante reductieoptie. CO<sub>2</sub>-reductie lift in dit geval sterk mee met nieuwe technologische ontwikkelingen die de LED's een stuk aantrekkelijker hebben gemaakt. Er zitten verschillende andere voordelen aan LED-verlichting dan de vermeden CO<sub>2</sub>-emissies. Niet alleen is de lichtkwaliteit in veel opzichten beter dan conventionele verlichting, ook het onderhoud is aanzienlijk minder. Dat betekent dat er tevens minder onderhoudsauto's van de beheersdienst op de weg zitten.

#### *Scholen en overige gebouwen*

Wanneer er in schoolgebouwen energie wordt bespaard, dan gaat in veel gevallen de kostenbesparing naar de gemeente en niet naar de school zelf. Dit geeft geen stimulans aan scholen om energiebesparing te ondersteunen. In Veendam heeft de gemeente daarom besloten om openbare scholen de helft van hun bespaarde energiekosten zelf te laten houden.

Scholen en gemeentelijke gebouwen kunnen een goede voorbeeldfunctie geven. Hierdoor komt het regelmatig voor dat er middels gemeentelijke acties zonnepanelen op schooldaken worden geplaatst. Ook worden nieuwe gemeentehuizen vaak uitgerust met energiebesparende en milieuvriendelijke toepassingen. Hierdoor worden energiebesparende maatregelen door de eigen organisatie meer als vanzelfsprekend ervaren.

#### *Vervoer in de eigen vloot*

Ook hier hebben gemeenten natuurlijk veel sturingsmogelijkheden. Het komt echter nog vaak voor dat gemeenten geen structureel energieplan hebben gemaakt voor de gemeentelijke vloot. Wel is er vaak een grote bereidheid om te experimenteren, bijvoorbeeld met alternatieve brandstoffen, vaak om stankoverlast in wijken tegen te gaan. Deze experimenten verlopen niet allemaal even succesvol, er zijn veel technische problemen waardoor het vaak wachten is op een beter aanbod van technische opties (Gemeente Delft, 2000).

Gemeenten kunnen hun eigen werknemers stimuleren om de auto vaker te laten staan, zowel voor het woon-werk verkeer als voor de dienstreizen. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de motivatie en gedrevenheid van de vervoerscoördinatoren om een gedragsverandering bij de werknemers te bewerkstelligen een succesfactor. Het onder de aandacht brengen van de mogelijkheden tot carpoolen, onder andere middels een carpoolsite op het eigen intranet, is hierbij een belangrijk aspect.

### 3.7 Conclusies

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

Vooraf binnen het taakveld ruimtelijke ordening blijven veel mogelijkheden voor reductie van broeikasgassen onbenut. Hoewel de gemeente hier wel over voldoende bevoegdheden beschikt, gebeurt er weinig. Enerzijds komt dit doordat men weinig van de opties verwacht, anderzijds bestaat discussie of CO<sub>2</sub>-reductie een criterium mag zijn bij beslissingen in dit kader. Soms wordt een gebrek aan draagvlak verondersteld en weinig aandacht besteedt aan vergroting van dit draagvlak.

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

Het belang van CO<sub>2</sub>-emissiereductie staat in het taakveld Verkeer en Vervoer niet voorop. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In geen van de geïnterviewde gemeenten is CO<sub>2</sub> een punt dat expliciet als doelstelling in het verkeersbeleid is meegenomen. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen.

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

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

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het klimaatbelang in veel taakvelden nog onvoldoende expliciet wordt gemaakt. Als er wel reductieopties uit het speelveld worden gerealiseerd dan wordt dat niet gezien als een bijdrage aan het klimaatbeleid van een gemeente, maar als onderdeel van ander sectoraal beleid. Zolang klimaatbeleid geen issue is in relevante taakvelden van een gemeente is lokaal klimaatbeleid afhankelijk van sectoraal beleid dat vanuit andere intenties wordt gevoerd. Gemeenten overzien het speelveld van lokaal klimaatbeleid niet. Alleen door klimaatbeleid te integreren in alle relevante taakvelden van een gemeente kunnen de mogelijkheden uit het speelveld van lokaal klimaatbeleid zoals in Hoofdstuk 2 geschetst volledig worden benut.

## 4. TRENDS

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag:

*Wat is de invloed van veranderingen in de energiemarkt, in het gemeentelijke milieubeleid en in interactieve beleidsvoering op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*

Het speelveld van lokaal klimaatbeleid is niet statisch. Door maatschappelijke, technische en bestuurlijke ontwikkelingen kan het speelveld van lokaal klimaatbeleid veranderen. In dit hoofdstuk bespreken we de invloed van de volgende trends op de mogelijkheden van gemeenten tot het voeren van klimaatbeleid:

- liberalisering van de energiemarkt,
- veranderingen in het milieubeleid, met name decentralisatie en lokale normstelling,
- trend naar in de lokale democratie.

We beschrijven eerst de drie trends en bespreken daarna de invloed van deze trends op het gemeentelijk klimaatbeleid

#### 4.1.1 Liberalisering van de energiemarkt

Liberalisering is de invoering van concurrentieprikkels in een sector. In 1996 is een Europese richtlijn (1996, 96/92/EG) uitgevaardigd die de energiemarkt in alle lidstaten van de Europese unie moet liberaliseren. De achterliggend gedachte van deze liberalisering is dat in een geliberaliseerde energiemarkt het energieaanbod en de energievraag beter worden afgestemd en dat de efficiëntie van energieopwekking wordt vergroot. Een liberale energiemarkt betekent dat de centrale overheid de voorwaarden voor energievoorziening en transport bepaalt, maar dat de productie en levering van energie aan de marktwerking wordt overgelaten. De liberalisering betekent een aantal veranderingen in de energiemarkt die relevant zijn voor het gemeentelijke klimaatbeleid. Veranderingen zijn er in de marktactoren, de rol van deze marktactoren, hun onderlinge relatie en de energieprijzen.

Ten aanzien van de marktactoren geldt dat er meerdere aanbieders van energie komen. Zowel de rol van de energiebedrijven als de centrale overheid verandert drastisch. In een geliberaliseerde energiemarkt moeten energiebedrijven marktgericht gaan werken, dit betekent dat er geen sprake meer is van een afgebakende leveringsgebied waaraan men gebonden is en dat men moet concurreren voor klanten. De wens om energiebedrijven meer bedrijfsmatig te laten werken heeft ook consequenties voor maatschappelijke taken die energiebedrijven nu nog uitoefenen. Maatschappelijke taken die nu door energiebedrijven worden uitgevoerd op het terrein van stimulering van energiebesparing bij consumenten dreigen te vervallen. Doordat de energiebedrijven in concurrentie moeten werken zal hun houding ten opzichte van de overheid verzakelijken. Intensieve samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en energiebedrijven op het gebied van energiebesparing komen sterk onder druk te staan door de bedrijfsmatige en marktgerichte wijze van werking van het energiebedrijf.

Ook de financiële bijdrage van energiebedrijven aan lokale energieprojecten zal verminderen door het verdwijnen van de zogenaamde MAP-gelden. De MAP-gelden, die via een extra heffing op de energierekening gegenereerd werden, zijn door de energiebedrijven onder meer gestoken in energiebesparingsprojecten met de overheid.

Tenslotte is er een verandering in de energieprijzen. Het Ministerie van economische Zaken verwacht dat de liberalisering van de energiemarkt zal leiden tot een daling van de energieprijzen.

In de energieprijzen zijn de negatieve externe effecten echter niet verdisconteerd en zijn daarmee dus vanuit een maatschappelijk oogpunt te laag. De gevolgen van een lagere energieprijzen hangen af van de hoogte van de regulerende energiebelasting (REB), een energieheffing op de energiedragers gas en elektriciteit. De REB-opbrengsten worden gebruikt voor de financiële stimulering (fiscaal, subsidies) van energiebesparende maatregelen en gebruik van duurzame energie bij de verbruiker.

#### 4.1.2 Ontwikkelingen in milieubeleid

De positie van de gemeenten in het milieu- en klimaatbeleid is aan veranderingen onderhevig. Grofweg kent de ontwikkeling van het gemeentelijk milieubeleid in de afgelopen twintig jaar drie tendensen:

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

De tendens dat gemeentelijke milieutaken onderdeel werden van andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en bouwen is er al sinds het begin van de jaren tachtig. In het eerste NMP werd de externe integratie als probleem geprioriteerd. De verhouding tussen milieubeleid en andere beleidsterreinen is aan het veranderen. Met name bij lagere overheden is er steeds meer aandacht voor integraal omgevingsbeleid en integraal beleid. Hierdoor wordt in het lokaal milieubeleid een meer expliciete relatie gelegd tussen het bijvoorbeeld geluidshinderbeleid en andere beleidsterreinen waarin de oorzaken van geluidshinder liggen.

Tussen 1990 en 1998 werd getracht middels verschillende specifieke uitkeringen het gemeentelijk milieubeleid op adequaat niveau van uitvoering te brengen. Het gaat om de volgende regelingen: Bijdragenbesluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid (BUGM), Financiering Uitvoering NMP (FUN), Vervolg-bijdrageregeling Ontwikkeling Gemeentelijk Milieubeleid (VOGM). Dit gebeurde volgens een systeem van outputfinanciering waarbij de gemeenten voor omschreven taken geld als tegenprestatie ontvingen. Sinds het aflopen van de VOGM-regeling per 1 januari 1998 zijn de geormerkte milieugelden uit de VOGM-periode overgegaan naar het Gemeentefonds. Dit betekent dat gemeenten nu zelf kunnen prioriteren welk deel van het gemeentefonds ze besteden aan milieutaken. Een dergelijke geormerkte taak in het kader van de VOGM was de keuzetaak Energiebesparingsbeleid (Ebb). Bijna tweederde van de gemeenten heeft voor deze Ebb-taak gekozen. Onderdeel van de Ebb-taak was voor veel gemeenten de zogenaamde GEA-methodiek. Voor een additionele impuls voor het gemeentelijk energiebesparingsbeleid zijn de Novem-middelen door EZ ter beschikking gesteld voor een vervolg op de GEA-aanpak; het programma LOREEN (Lokale en Regionale Energiebesparing) dat liep tot 1 januari 2000. Bij dit programma stond het ondersteunen van het wegnemen van hindernissen in het gemeentelijk uitvoeringsproces centraal. In haar nieuwe klimaatprogramma biedt de Novem in opdracht van VROM gemeenten ondersteuning in het klimaatbeleid.

Tot de jaren zestig was milieubeleid vooral lokaal beleid. Bij de uitbouw van de milieuwetgeving in de jaren zeventig vond de milieunormstelling vooral plaats op nationaal niveau. Recentelijk is er sprake van een decentralisatietendens waarbij normstelling van nationaal niveau weer terug wordt gebracht tot een lokaal niveau (geur, geluid). De gedachte is dat door decentralisatie van milieuverantwoordelijkheden hardnekkige uitvoeringsproblemen kunnen worden opgelost. Voorbeelden hiervoor zijn het MIG (Modernisatie Instrumentarium Geluidhinder) en BEVER (Beleidsvernieuwing bodemsanering) en de zogenaamde Stad en Milieuprojecten. De gedachte van de zogenaamde Experimentenwet Stad & Milieu is dat de 25 experimenteergemeenten meer beleidsvrijheid krijgen bij het oplossen van spanningen tussen stedelijke ontwikkeling en milieunormen. Ze mogen afwijken van milieunormen en procedures als de totale leefkwaliteit in het gebied daarmee verbetert.



Eind jaren negentig is energiebesparing en klimaatbeleid opnieuw expliciet op de politieke agenda gekomen door de internationale afspraken over de reductie van broeikasgassen (met name Kyoto, december 1997). De Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (juni 1999) schetst de wijze waarop het Nederlandse kabinet de binnenlandse emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012 wil reduceren. Het Actieprogramma Energiebesparing (juli 1999) geeft het energiebesparingsbeleid voor de periode 1999-2002 weer. In beide nota's wordt aangegeven dat de inspanning van gemeenten en provincies in belangrijke mate bepalen of de doelen van het klimaat- en energiebesparingsbeleid worden gerealiseerd. De uitwerking van de rol van de gemeenten wordt in de uitvoeringsnota klimaatbeleid geplaatst in het kader van het zogenaamde 'bestuursaccord-nieuwe-stijl' (BANS) met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO). Het onderwerp klimaatverandering is in het bestuursakkoord opgenomen. In het kader van BANS wordt het klimaatconvenant voorbereid waarin afspraken gemaakt worden over de ondersteuning van gemeenten bij de opzet en uitvoering van gemeentelijk klimaatbeleid.

#### 4.1.3 Trends in de lokale democratie

Bijna alle Nederlandse gemeenten hebben de afgelopen jaren initiatieven genomen op het gebied van de zogenaamde politieke en bestuurlijke vernieuwing. Veel bestuurlijke vernieuwingsprojecten richten zich op het milieubeleid en duurzaamheidsissues. Een grote range van beleidsprocessen, van afvalinzameling tot het opstellen van toekomstscenario's, krijgen in gemeenten een vernieuwende en interactieve vorm.

De ontwikkelingen op het gebied van bestuurlijke vernieuwing staan niet op zich. In het milieubeleid wordt al sinds de jaren zeventig veel aandacht besteed aan participatie bij de totstandkoming van het milieubeleid. In de jaren negentig worden de formele inspraakprocedures veelal aangevuld met regelmatig informeel overleg tussen betrokken partijen. In de recente experimenten met andere vormen van betrokkenheid door burgers, belangengroepen en instanties aangeduid met interactieve planvorming, participatieve beleidsontwikkeling, open planvorming e.d., nemen milieubeleid en milieu-issues een belangrijke plaats in.

Een volgende trend in de lokale democratie zijn interactieve beleidsvormingsprocessen gerelateerd aan de gedecentraliseerde milieunormstelling, met als belangrijkste exponent de 'Stad en Milieu' projecten. De gedachte hierbij is dat lokaal het beste bekeken kan worden hoe verschillende belangen moeten worden afgewogen. Participatie speelt een belangrijke rol in het principe van compensatie. De gemeente bepaalt in overleg met de burgers het kwaliteitsniveau van de leefomgeving. Om de overschrijding van milieunormen te compenseren zal met alle betrokken moeten worden overlegd.

In Nederland heeft ongeveer een kwart van de gemeenten zich beziggehouden met het opstellen van een Lokale Agenda 21 (LA21)<sup>1</sup>. In een LA21 stelt de gemeente in een participatief proces met haar bevolking een visie op omtrent een duurzame toekomst. Klimaatproblemen kunnen hier een onderdeel van vormen.

---

<sup>1</sup> In 1992 werd in de Rio de zogenaamde Agenda 21 door een groot aantal landen aanvaard. In Agenda 21 wordt de gedachtegang gevolgd dat een transitie naar een duurzame samenleving niet kan worden bereikt zonder de actieve medewerking van alle belangrijke groepen in de samenleving.

## 4.2 De invloed van de trends op het gemeentelijk speelveld

### 4.2.1 Een geliberaliseerde energiemarkt en het gemeentelijk klimaatbeleid

*Wat is de invloed van de liberalisering van de energiemarkt op de mogelijkheden tot een lokaal klimaatbeleid?*

De liberaliseringstrend in de energiemarkt heeft gevolgen voor het (lokale) klimaatbeleid. De introductie van concurrentie in de energiemarkt betekent veranderingen in de rol van de lokale overheid en biedt zowel nieuwe kansen als beperkingen voor het lokale klimaatbeleid. Beperkend voor de gemeenten zijn de volgende gevolgen van de liberalisering:

- Door de liberalisering van de energiemarkt kunnen gemeenten minder gebruik maken van hun strategische aandeelhouderschap van energiebedrijven. Enerzijds neemt het belang van hun positie af door fusies en schaalvergroting en anderzijds is marktconform werken noodzakelijk. Hierdoor zullen gemeenten minder grip hebben op het maatschappelijk verantwoord gedrag van de energiebedrijven waarvan ze aandeelhouder zijn, als ze dit al blijven, en zullen bovendien geconfronteerd worden met dilemma's op het gebied van het marktconforme werken van energiebedrijven.
- Door de liberalisering van de energiemarkt zal de relatie tussen gemeenten en energiebedrijven verzakelijken. Het eerste effect hiervan is dat bij voorlichting naar de burger toe gemeenten minder dan voorheen gebruik maken van hun samenwerkingsrelatie met energiebedrijven. Hierdoor gaat naast een goede toegang tot de energieconsument, veel expertise op het gebied van consumentenvoorlichting verloren. Een tweede effect van de verzakelijkte relatie kan de rol van energiebedrijven bij het realiseren van energiebesparingsopties bij de consumenten zijn.
- Als de energieprijzen, ondanks de verhoging van de REB gaan dalen, dan heeft dit gevolgen voor gemeentelijke klimaatopties. In de eerste plaats veranderen de terugverdientijden bij de energieopties die van bedrijven gevraagd kunnen worden in de milieuvergunning. In de tweede plaats zullen consumenten minder genegen zijn om energiebesparing te realiseren.
- Energiebedrijven hebben minder belang bij energiebesparing bij consumenten en bij de verhoogde inzet van duurzame energie. De liberalisering van de energiemarkt betekent ook het verdwijnen van de zogenaamde MAP-gelden. Hiermee verdwijnt voor een gemeente niet alleen een belangrijke subsidiebron voor lokale klimaatopties maar ook een stuk expertise bij het realiseren van gemeentelijke energiebesparingsopties via samenwerking met energiebedrijven.

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

- Door gezamenlijke energie-inkoop van gemeentelijke diensten ontstaat meer inzicht in het feitelijke energiegebruik van gemeenten. Hierdoor kunnen gemeenten betere sturen op hun eigen energiegebruik en ook hun voorbeeldfunctie naar andere maatschappelijke actoren beter vervullen.
- De gemeente kan in de nieuwe energiemarkt een actievere rol vervullen bij de opwekking van duurzame energie.
- Bij de ontwikkeling van energie-infrastructuur op nieuwbouwlocaties wordt de rol van gemeenten zwaarder, ze moeten het stellen zonder het energiedistributiebedrijf als traditionele adviseur, maar de gemeente kan ook meer sturend optreden en een grotere initiërende rol spelen.

### 4.2.2 Ontwikkelingen in het milieubeleid en het gemeentelijk klimaatbeleid

*Wat is de invloed van veranderingen in het milieubeleid, met name decentralisatie en lokale normstelling, op de mogelijkheden tot een lokaal klimaatbeleid?*

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

- In de post-VOGM periode verdween een deel van de (verplicht) opgebouwde samenwerking tussen gemeenten. De uitvoering van het gemeentelijk klimaatbeleid is afhankelijk van kwantitatief en kwalitatief goed gemeentelijk (milieu-) apparaat. De gedachte was dat door intergemeentelijke samenwerking ook voor kleinere gemeenten het noodzakelijke kwantitatieve en kwalitatieve personele draagvlak voor de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid ontstaat. Met het verdwijnen van de VOGM-gelden verdween ook de financiële bonus bij samenwerking. Op veel plaatsen is in de post VOGM-periode de opgebouwde samenwerking sterk veranderd of uit elkaar gevallen. Dit heeft als consequentie dat de opgebouwde organisatiecapaciteit dreigt te verdwijnen, maar ook dat gemeenten nu taken moeten doen op het gebied van lokaal klimaatbeleid waarvoor ze de afgelopen jaren geen zelfstandige expertise hebben opgebouwd.
- In de post-VOGM periode kunnen gemeenten meer zelf bepalen aan welke milieutaken ze hun gelden willen besteden. Deze trend van meer gemeentelijke beleidsvrijheid leidt niet noodzakelijkerwijs tot een grotere prioriteit voor gemeentelijk klimaatbeleid.
- De trend in de richting van meer lokale normstelling, met name om problemen tussen ruimtelijke ordening en milieubeleid op te lossen, leggen een sterk accent op stedelijke ontwikkeling en verliezen klimaataspecten makkelijk uit het oog. De vraag is of het afwijken van milieunormen en procedures als de totale leefkwaliteit in het gebied daarmee verbetert (zoals in de Stad en Milieu projecten) ook positief is vanuit het perspectief van lokaal klimaatbeleid.

Naast belemmeringen zijn er door deze algemene trends ook meer mogelijkheden voor de realisatie van klimaatopties. Als een gemeente zijn herwonnen beleidsvrijheid zo wenst in te vullen kan ze meer prioriteit geven aan lokale klimaatopties dan in de BUGM-VOGM-periode. De zeven jaren van outputfinanciering hebben hun consequenties gehad voor de wijze van werken door gemeenten. Onder invloed van de interventiemiddelen zijn gemeenten veel programmatiescher gaan werken. Dit is positief voor het gemeentelijk klimaatbeleid.

#### 4.2.3 Invloed van participatietrends op het gemeentelijk klimaatbeleid

*Wat is de invloed van de trend naar meer interactieve beleidsvorming op de mogelijkheden tot een lokaal klimaatbeleid?*

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

De trend om meer te doen met vormen van interactieve beleidsvorming op lokaal niveau heeft een aantal potentiële nadelen voor het lokale klimaatbeleid. De plaats van het issue klimaatbeleid op de gemeentelijke politieke agenda is een probleem. Er is in de gemeentelijke politiek een spanningsveld tussen leefbaarheidsvraagstukken en duurzaamheid. Leefbaarheid beperkt zich veel tot vraagstukken van 'hier en nu', terwijl duurzaamheid gaat om vraagstukken van 'daar en straks'. Daarnaast liggen juist projecten als Stad & Milieu een sterke nadruk op kwaliteit van de leefomgeving. Een bijkomende factor is de opkomst van lokale politieke partijen, wat zou leiden tot een trivialisatie van lokale politiek en onervaren politici met een beperkte tijdschorsion. Voor het lokaal klimaatbeleid betekent dit gemeenten er niet zonder meer van uit kunnen gaan dat de nut en noodzaak van een lokaal klimaatbeleid worden gedeeld. In de gemeentelijke argumentatie zal hier aandacht aan moeten worden besteed.

Uit politicologische literatuur is het bekend dat slechts een beperkt deel van de bevolking bereid is actief te participeren. Deze beperkte groep is geen representatief deel van de bevolking, maar bestaat vaak uit hoger opgeleiden en mannen. Ook zijn de participanten vaak aanhangers van een specifiek (milieu)belang. Op zich zou een oververtegenwoordiging van het duurzaamheidsbelang bij de participanten niet negatief hoeven te zijn voor het gemeentelijk klimaatbeleid.

Een positief effect van een grotere participatie van de burger in het gemeentelijke klimaatbeleid, is dat het draagvlak voor het lokale klimaatbeleid zal worden vergroot. Een probleem voor gemeenten zou kunnen zijn dat het draagvlak voor landelijke klimaatopties wellicht groter zou kunnen zijn, omdat deze iedere burger treffen, dan het draagvlak voor lokaal klimaatbeleid bij gemeenten die voor de muziek uitlopen.

### 4.3 Conclusie

*Wat is de invloed van veranderingen in de energiemarkt, in het gemeentelijke milieubeleid en in interactieve beleidsvoering op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*

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

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

Er zijn echter ook een aantal aspecten waarop de trends elkaar tegenwerken. De algemene roep om meer interactieve beleidsvorming die ook zou moeten gelden voor het gemeentelijke klimaatbeleid botst met de tendens in de energiemarkt van verzakelijkte relaties en streven naar winst. Gemeenten krijgen minder grip op de op internationaal en nationaal gezette randvoorwaarden terwijl de burger de gemeente hierop wel aanspreekt. Energieprijzen kunnen gemeenten bijvoorbeeld nauwelijks beïnvloeden.

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

## 5. INTEGRATIE VAN KLIMAATBELEID IN THEORIE

### 5.1 Naar een ideaalmodel voor integraal klimaatbeleid

Om de bijdrage van gemeenten aan het klimaatbeleid te versterken is een systematische integratieve benadering noodzakelijk. In dit hoofdstuk beantwoorden we met behulp van de literatuur de derde hoofdonderzoeksvraag:

*Hoe kan de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden dan het milieu worden verbeterd?*

Uitgangspunt is dat bij beleidsbeslissingen snel duidelijk moet worden wat de gevolgen zijn voor de uitstoot van broeikasgassen. Met behulp van de verkregen inzichten uit de vorige onderzoeksfases wordt hier een 'ideaalmodel' geschetst om dit te realiseren. We beantwoorden daarmee de eerste deelonderzoeksvraag:

*Welke stappen en elementen zijn noodzakelijk om de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden te bereiken?*

Het ideaalmodel richt zich op de uitwerking van een klimaatzorgsysteem. Een zorgsysteem impliceert (vergelijkbaar met een kwaliteitszorgsysteem of milieuzorgsysteem) dat systematisch voor beslissingen en activiteiten het klimaatbelang in overweging wordt genomen. Voor het klimaatbeleid zijn ook dezelfde basiselementen noodzakelijk als die gebruikt worden in andere zorgsystemen, zoals strategie, analyse, actieplannen, monitoring en feedback met het doel in een organisatie een verandering in het doen en denken van mensen teweeg te brengen.

De ervaringen met Gemeentelijke Interne Milieuzorg (GIM) zijn weliswaar niet zo positief, daar staat tegenover dat algemene ervaringen met zorgsystemen bij zowel overheid als bedrijfsleven wel positief zijn. Bij GIM was sprake van een heel specifieke context van invoering binnen de VOGM-regeling. De ervaringen met Gemeentelijke Interne Milieuzorg (GIM) zijn niet zo positief (zie Paragraaf 3.6) door een gebrek aan politiek en ambtelijk draagvlak en een gebrek aan kennis en capaciteit. Een gebrek aan draagvlak kan worden voorkomen door alle hierna genoemde stappen van een klimaatzorgsysteem te doorlopen en daar alle voor klimaatbeleid van belang zijnde afdelingen (de taakvelden uit Hoofdstuk 2) bij te betrekken. De middelen die het Rijk vanuit het klimaatconvenant (BANS) ter beschikking stelt, zouden moeten zorgen voor voldoende kennis en capaciteit bij gemeenten als het gaat om klimaatbeleid.

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

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

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 heroverwegingen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties',
5. het bieden van educatie en training om het begrip van klimaatproblematiek te vergroten,
6. publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.

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

Een algemeen commitment aan klimaatdoelen is onvoldoende. Dit toont de ervaring met de ondertekening van het Klimaatverbond aan (Vugts en Jorritsma, 1996). Het algemene commitment moet worden omgezet in specifieke plannen en programma's om met gekozen klimaatopties de gestelde doelen te bereiken (Stap 2). Dit kan wederom een onderdeel zijn van de reguliere gemeentelijke milieubeleidsplanningscyclus waarbij 'klimaat' een onderdeel vormt van het milieubeleidsplan en het milieuprogramma. Het kan ook in de vorm van een apart plan c.q. programma. Van belang is de concrete verdeling van verantwoordelijkheden en middelen in de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de gewenste klimaatopties. Daarnaast hebben de plannen ook een duidelijke externe component. In de eerste plaats als oproep aan andere actoren om ook een bijdrage te leveren aan de oplossing van het klimaatprobleem. In de tweede plaats om de samenwerking met maatschappelijke actoren, zoals bijvoorbeeld energiebedrijven, scholen of de bouwsector, te organiseren. Het plan kan hier de vorm hebben van een convenant.

In de derde stap gaat het zowel om de implementatie van concrete klimaatopties, zoals gekozen in Stap 2, als om het toetsen van beleidsvoornemens op de gevolgen voor het klimaat. De rest van dit hoofdstuk gaat met name over deze stap.

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

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

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

## 5.2 Het integreren van klimaatbeleid in het (dagelijks) beleid en in de organisatiecultuur

De tweede deelonderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt:

*Hoe kan het gemeentelijk commitment aan klimaatdoelstellingen worden geïntegreerd in het (dagelijkse) beleid en in de organisatiecultuur?*

We gaan ter beantwoording van deze vraag achtereenvolgens in op de integratie van het klimaatbelang in relatie tot de organisatorische structuur, de procedures en de verdeling van de verantwoordelijkheden. Verder bespreken we de ervaringen met processen van integratie door planning en de praktijkervaringen met gemeentelijke zorgsystemen.

De vraag naar de integratie van het klimaatbelang kan worden veralgemeniseerd tot een algemene beleidsvraag namelijk hoe kan worden bevorderd dat een bepaald beleidsthema een plaats verwerft in besluitvormingsprocessen. Bij het proces van het integreren van klimaatzorg in het gemeentelijk beleid is het vooraf bepalen of bepaalde beleidsvoornemens 'klimaatgevolgen' hebben en het daaraan verbinden van consequenties van groot belang.

Deze inbreng van het 'klimaatbelang' kan op twee manieren plaatsvinden. In de eerste plaats kan het klimaatbelang *van buiten* worden ingebracht in het beleidsproces van andere afdelingen dan de milieuafdeling, bijvoorbeeld door medeondertekening van plannen, gevraagd of ongevroegd advies zitting in klankbordgroepen en begeleidings- commissies door de milieuafdeling. In de tweede plaats kan de beleidsvoorbereider en -bepaler zelf het klimaatbelang meenemen zoals hij dit ook met andere relevante belangen behoort te doen.

Op basis van literatuur over integratie van beleidsthema's kunnen we daarbij twee integratiewegen onderscheiden:

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

In het kader van het onderzoek is een literatuurreview verricht naar het aanwezige onderzoek naar 'integratieve instrumenten' en integrale plannen. Paragraaf 5.3 bespreekt de uit literatuur bekende ervaringen met toetsingsinstrumenten en Paragraaf 5.4 de ervaringen met integrale plannen.

### 5.3 Ervaringen met integratieve en andere toetsinstrumenten

Als integratieve instrumenten worden hier instrumenten gezien die een hulpmiddel vormen bij het proces van het integreren van klimaatbeleid in de gemeentelijke besluitvorming. Dit kan zowel organisatorisch als procedureel. Bij toetsen gaat het om instrumenten die helpen om op een gestructureerde wijze kennis te vergaren over de gevolgen van beleidsvoornemens zodat met deze gevolgen bij de besluitvorming beter rekening gehouden kan worden. Doel van deze review was het vaststellen van mogelijke barrières en succes- en faalfactoren bij de toepassing van integratieve instrumenten.

In het kader van de klimaattoetsing is met name het zicht krijgen op de (neven)effecten van beleid en regelgeving in de vorm van klimaatgevolgen van belang. Neveneffecten zijn niet beoogde effecten. Neveneffecten worden negatief gewaardeerd vanuit andere doeleinden of maatstaven dan het doel waarvoor het beleid is ingezet. Bijvoorbeeld het bevorderen van economisch belangrijk verkeer in de gemeente, heeft als neveneffect een toename van het aantal autokilometers. Vanuit de doelstellingen van het klimaatbeleid, wat een andere maatstaf is dan waarvoor deze bevordering is ingezet, zal dit negatief worden gewaardeerd.

#### *De organisatorische structuur en de integratie van het klimaatbelang*

Op basis van de ervaringen met milieutoetsen en M.E.R.-procedures kunnen een aantal lessen worden getrokken ten aanzien van de organisatorische structuur van de integratie van het klimaatbelang. Kernvraag is wie de gevolgen van beleidsvoornemens voor het klimaat toetst. De ervaringen met de milieutoetsen leren dat dit het beste de beleidsvoorbereiders zelf zijn. Dit betekent dat het klimaatbelang moet worden opgevat als een van de belangen die een beleidsvoor-

bereider c.q. bepaler in voorliggende gevallen moet meenemen, en niet als iets wat van buiten moet worden ingebracht.

Een tweede les die getrokken kan worden is die ten aanzien van flexibilisering en formalisering. Formalisering van planprocedures en toetsen betekent bepaalde waarborgen dat het klimaatbelang op adequate wijze wordt meegenomen. Als formalisering leidt tot inflexibel gebruik dan brengt 'klimaattoetsing' kosten met zich mee zoals onnodige belemmeringen van besluitvormingsprocedures en onnodige administratieve lasten. In de gemeentelijke klimaat zorg moet daarom aandacht worden besteed aan de balans tussen flexibilisering en formalisering.

De uitkomst van een klimaattoets kan worden vertaald in de vorm van een klimaatparagraaf of ingevulde klimaatchecklist. Het schriftelijk verantwoording afleggen over de resultaten van de toetsing kan voorkomen dat op een te oppervlakkige manier naar de klimaataspecten wordt gekeken. Ook kan de klimaatparagraaf achteraf worden gebruikt om B&W politiek ter verantwoording te roepen. Het gaat er niet om dat altijd het meest klimaatvriendelijke of duurzame alternatief wordt gekozen maar dat over de keuze verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld welke andere doelstellingen men heeft laten prevaleren.

#### *De procedures van het integratie-instrument*

Ten aanzien van de procedures kunnen we een onderscheid maken tussen de werkingsfeer, wat valt er wel en wat valt er niet onder, en de timing, op welk moment wordt er getoetst. Bij de werkingsfeer of toepassingsgebied kan zowel gedacht worden aan beleidsterreinen als aan besluitvormingsniveau. Een cruciale keuze bij het toepassingsgebied is de aard van de besluitvorming die getoetst wordt c.q. het besluitvormingsniveau (bijvoorbeeld raadsvoorstellen, B&W-adviezen of beheerbeslissingen). Het is duidelijk dat bij de beslissing tot de aankoop van een pot verf geen 'klimaattoets' noodzakelijk moet zijn. Deze moet al eerder hebben plaatsgevonden, bij een meer strategische beslissing. Criterium is dat bepaald kan worden wanneer wel of niet sprake is van aanzienlijke klimaatgevolgen zodat een toetsingsprocedure gerechtvaardigd is. Hierbij speelt de vraag wat zijn beleidsbeslissingen met aanzienlijke klimaatgevolgen die het waard maken op deze beslissing te toetsen.

Bij de keuze van de werkingsfeer van een toets kan uitgegaan worden van:

- specifieke beleidsterreinen,
- limitatieve opsommingen van te toetsen activiteiten boven een bepaalde omvang die aanzienlijke klimaatgevolgen veroorzaken en die getoetst moeten worden,
- een omschrijving van beleidsvoornemens met aanzienlijke klimaatgevolgen.

Een tweede aspect van de toetsingsprocedures is de timing; op welk moment wordt er getoetst. Het toetsingsmoment wordt bepaald door de mate van formalisatie van de toets, het aantal malen dat men de toets, samenhangend met de complexiteit van de toets, kan uitvoeren en het moment waarop men toetst. Het moment hangt af van de mogelijkheid om over voldoende informatie te beschikken, met andere woorden is het hiervoor nog net te vroeg, en het moment dat door beslissingen alternatieve keuzen worden uitgesloten.

#### *Succes- en faalfactoren bij het gebruik van toetsen*

Een eerste faalfactor is het fenomeen van politieke erosie, het verlies aan aandacht van de politiek voor de uitkomsten van de klimaattoets. Als de resultaten van de klimaattoets (bijvoorbeeld in de vorm van een klimaatparagraaf) keer op keer in de besluitvorming niet serieus worden genomen of als er geen sancties zijn voor het niet uitvoeren van de toets wanneer die volgens afspraak eigenlijk wel zou moeten, treedt vroeg of laat erosie op. Dit geldt ook als altijd voor de niet-klimaatvriendelijke oplossingen wordt gekozen.

Een tweede succes- en faalfactor is de rol van de uitvoerder en uitvoerende organisatie. Streeft de uitvoerder naar een goed product en juicht daarbij een hulpmiddel toe of ziet hij de toets al-



leen als extra werk (Steenbeek, 1997). En tellen in de organisatiecultuur goede producten of is er sprake van een sterke betrokkenheid van een leidinggevende die de toetsing steunt.

Een derde succesfactor zijn de ingebouwde waarborgen bij de toetsing, oftewel de ‘stok achter de deur’. Waarborgen liggen in de sfeer van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door de toetsing door een onafhankelijk bureau of instituut te laten uitvoeren. En waarborgen dat de toetsing wordt uitgevoerd en er iets gebeurt met de resultaten. Zeker als deze waarborgen samen gaan met potentiële sancties.

#### 5.4 Ervaringen met processen van integratie door planning

In Paragraaf 5.2 hebben we gesteld dat het integreren van ‘klimaat zorg’ in het gemeentelijk beleid behalve door (toetsings)procedures, die op een bepaald moment expliciet aandacht vragen voor het ‘klimaatbelang’ in de besluitvorming, ook kan worden bereikt door het opstellen van ‘integrale’ plannen waarbij al tijdens de planvorming rekening gehouden wordt met het ‘klimaatbelang’.

In het milieubeleid is reeds veel ervaring opgedaan met de problematiek van ‘integratie’ door het opstellen van ‘integrale’ plannen, met name door de zogenaamde interne integratie. Een belangrijke les voor klimaat zorgsystemen is de conclusie ten aanzien van de aanwezigheid van een zogenaamde sleutelactoren binnen andere afdelingen, die het plan binnen zijn afdeling propageert, van groot belang. De ontwikkeling van een planningsproces is voor een deel afhankelijk van de capaciteit van sleutelactoren om informele netwerken van persoonlijke contacten op te bouwen.

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

#### 5.5 Praktijkervaringen met gemeentelijke zorgsystemen

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

Bij gemeentelijke milieuzorgsystemen zijn vooral het gebrek aan draagvlak bij andere afdelingen en kennisachterstand problematisch. Daarbij bleek dat gemeentelijk interne milieuzorg moest worden ingevoerd bij gemeentelijke bedrijven en diensten met zwakke relatie en affiniteit met milieu belemmerend is. Probleem was de verzuilde verantwoordelijkheid binnen de gemeente en de noodzaak voor een cultuurwijziging.

Verder was er sprake van het ontbreken van een bestuurlijk draagvlak. Consequentie was bijvoorbeeld gemeentelijke interne milieuzorg een taak was waar gemakkelijk ambtelijke capaciteit kan werd weggehaald voor andere taken met hogere prioriteit.

De evaluatie van de VOGM-regeling leert dat niet alleen gemeentelijke interne milieuzorg de meest achter blijvende VOGM-taak was, maar dat in het algemeen de taken waar de gemeentelijke milieudienst sterk afhankelijk was van andere diensten, deze het slecht deden. Ook bij gemeentelijk klimaat zorgsysteem zal sprake zijn van het probleem dat het systeem deels betrekking heeft op diensten met zwakke relatie/affiniteit met ‘klimaat zorg’.

## 5.6 Conclusies

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

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

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

Uit de ervaringen met integratieve instrumenten komt naar voren dat voor de integratie van klimaatbeleid in andere beleidsterreinen verschillende elementen noodzakelijk zijn:

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

Men zou kunnen spreken van een ‘ladder’ van de inbreng van het klimaatbelang:

*1. Verhoging van het milieu- c.q. klimaatbewustzijn.*

Verhoging van het klimaatbewustzijn betekent dat het klimaatbelang vanzelfsprekender wordt in de besluitvorming. Dit is slechts een voorwaarde voor een echte inbreng van het klimaatbelang.

*2. Genereren van informatie.*

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

*3. Afwegen van het milieu- c.q. klimaatbelang.*

Een stap verder is als het klimaatbelang ook expliciet wordt afgewogen ten opzichte van andere belangen. Het klimaatbelang dient een volwaardige plaats te krijgen. Volwaardig betekent dan vergelijkbaar met klassieke belangen als volkshuisvesting, werkgelegenheid en economische groei.

*4. Verantwoording afleggen over de afweging.*

Het voorzien van beleidsvoornemens van informatie over de mogelijk belangrijke consequenties voor het klimaatprobleem. Dit impliceert dat de bewijslast ligt bij de opsteller van beleidsvoornemens met mogelijke klimaatconsequenties, bijvoorbeeld in de vorm van een klimaatparagraaf waarin verantwoording wordt afgelegd over het omgaan met het klimaatbelang.

## 6. INTEGRAAL KLIMAATBELEID IN DE PRAKTIJK: DE CASES

### 6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de basisstappen en elementen geschetst die noodzakelijk zijn voor een klimaatzorgsysteem. De belangrijkste stap is integratie in het dagelijkse beleid. We noemen dat ‘externe integratie’: het meenemen van het klimaatbelang in verschillende taakvelden van gemeenten. In het vorige hoofdstuk zijn ook ‘integratieve’ instrumenten besproken die externe integratie kunnen bevorderen, zoals een ‘klimaattoets’. In de tijdspanne van het onderzoeksproject bleek het niet mogelijk de systematische aanpak en het gebruik van bijvoorbeeld een klimaattoets in een aantal case-gemeenten te testen<sup>2</sup>. In plaats daarvan is voor een drietal case-gemeenten onderzocht in hoeverre zij de in Hoofdstuk 5 beschreven stappen hebben doorlopen en hoe in deze gemeenten externe integratie processen verlopen. Ook is gekeken hoe succesvol deze drie case gemeenten zijn in hun klimaatbeleid. Het beeld dat daaruit ontstaat wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd om te zien in hoeverre een systematische aanpak van klimaatzorg door de betreffende gemeentelijk organisaties kan helpen om klimaatbeleid naar een hoger plan te brengen. Deze laatste fase van het onderzoeksproject kan dus gezien worden als een toetsing van het model voor een klimaatzorgsysteem aan de praktijk.

De drie cases betreffen de gemeenten Alkmaar, Haren en Hengelo. Deze zijn willekeurig gekozen. Het bleek lastig gemeenten te vinden die bereid waren aan het onderzoek mee te werken. In de drie cases zijn relevante beleidsdocumenten bekeken en interviews gehouden. Daarbij is niet alleen gekeken naar een ‘overall’ beeld van het klimaatbeleid van de gemeente, maar is ook ingezoomd op recente projecten binnen de gemeente die illustratief zijn voor de manier waarop met het klimaatbelang wordt omgegaan. Zo is in de case Alkmaar de bouw van het nieuwe AZ-stadion apart belicht. De onderzoeken naar de drie cases zijn in afzonderlijke achtergronddocumenten beschreven.

Het succes van klimaatbeleid in de case-gemeenten meten we af aan de mate waarin het speelveld wordt benut. In Paragraaf 6.2 wordt de benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid in de drie case gemeenten vergeleken. Dit beeld wordt gecompleteerd door in te gaan op de kenmerken van de gemeenten, de invloed van trends en interne en externe impulsen voor klimaatbeleid. In Paragraaf 6.3 vergelijken we de invulling van verschillende stappen van een klimaatzorgsysteem in de drie case-gemeenten. In Paragraaf 6.4 beschrijven de processen van externe integratie in de case-gemeenten. Paragraaf 6.5 sluit dit hoofdstuk af met conclusies over het verschil in ‘succes’ van klimaatbeleid in de drie cases en de toetsing van een systematische aanpak.

Bij het formuleren van de conclusies zijn de uitkomsten meegenomen van een workshop die in het kader van het onderzoeksproject in juni 2001 is gehouden. In Bijlage 3 is een verslag van de workshop opgenomen.

---

<sup>2</sup> De oorspronkelijke opzet in het onderzoeksproject om de modelaanpak voor lokaal klimaatbeleid in drie gemeenten toe te passen, kon uiteindelijk niet verwezenlijkt worden. Het zoeken van case-gemeenten werd bemoeilijkt door de recente ontwikkelingen rond het Klimaatconvenant voor gemeenten. Veel gemeenten wilden niet aan ons onderzoek meewerken omdat zij al betrokken waren bij de ontwikkeling van de Menukaart en Klimaatscan door Novem. Hoewel de resultaten van ons onderzoek complementair zijn aan de door Novem ontwikkelde instrumenten, gaven veel gemeenten aan niet nog meer inspanningen voor lokaal klimaatbeleid te willen doen. In verband met de beperkte tijdspanne waarin het onderzoeksproject moest plaats vinden, is gekozen voor een iets andere benadering. De modelaanpak is getoetst aan de praktijk van lokaal klimaatbeleid in drie gemeenten. Gekeken is naar de werkwijze van deze gemeenten in vergelijking met de modelaanpak, zonder dat van deze gemeenten direct invoering van een andere werkwijze is verlangd.

## 6.2 Het speelveld

### 6.2.1 Vergelijking benutting speelvelden Haren, Hengelo en Alkmaar

#### *Ruimtelijke ordening*

In Haren worden nog weinig activiteiten ontplooid in dit taakveld om klimaatopties te realiseren. Men is wel bezig criteria op te stellen voor Energievisies en DuBo-visies bij bouw projecten. En er worden verschillende haalbaarheidsstudies uitgevoerd voor duurzame energie, zoals een windturbine op een nieuw bedrijventerrein en een biomassacentrale.

In Hengelo wordt bij planontwikkelingen voor zowel nieuwbouw, renovatie als herstructurering het Nationaal pakket Duurzame stedenbouw toegepast. Energiebesparing is ook onderdeel van planontwikkeling bij bedrijventerreinen. Voor alle woningbouwprojecten groter dan 250 woningen wordt een energievisie opgesteld, ook wanneer het renovatie of herstructurering betreft. Die energievisie is een aantoonbaar onderdeel in de aanbesteding van energie-infrastructuur. Verder wordt er overleg gevoerd met projectleiders en kernteamleden van projecten op wijkniveau bij reconstructies over het ontwikkelen van Optimale Energie Infrastructuur (OEI). Bij woningbouwprojecten met meer dan 250 woningen geldt een EPL van meer dan 6.3, bij renovatie en herstructurering een EPL van meer dan 6.0. Bij herinrichting van woonwijken wordt minimaal 1 verkeersmaatregel uit het pakket duurzame stedenbouw toegepast. Bij (her) inrichting van woonwijken van meer dan 250- woningen wordt een VPL uitgevoerd.

In Alkmaar wordt in het taakveld Ruimtelijke Ordening een begin gemaakt met het inzetten van instrumenten om reductieopties te realiseren. Bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein Boekelermeer is in het bestemmingsplan een duurzaamheidsparagraaf opgenomen. Voor planontwikkelingen is in het kader van het ISV-ontwikkelingsprogramma vastgelegd dat er getoetst wordt aan het Nationaal pakket Duurzame Stedenbouw. Minder positief is de ontwikkeling van windenergie, waarvoor in bestemmingsplannen geen ruimte wordt gemaakt. Ook mogelijkheden om de mobiliteit te beïnvloeden via het bestemmingsplan worden niet aangegrepen.

#### *Bouwen en wonen*

Haren laat zien ambitieus te zijn in dit taakveld, men is actief in de ontwikkeling van beleid. In Haren worden alle vaste (kostenneutrale) maatregelen uit het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen uitgevoerd. De ambitie is ook meer variabele (niet kostenneutrale) maatregelen uit te gaan voeren. Men is bezig de DuBo eisen in een programma vast te leggen. Het toepassen van het eisenpakket is vrijwillig, Haren heeft zich aangesloten bij het DuBo covenant Groningen. Er bestaat een gemeentelijke subsidieregeling voor DuBo en duurzame energie en de ambitie deze te continueren. Men heeft ook de ambitie de EPC aan te scherpen met 10 a 15% en is bezig een EPC monitoring systeem op te zetten. In de bestaande bouw is er de ambitie dat 20-50% van de bestaande woningen in 2005 is voorzien van een energieprestatie advies (EPA), waarvan bij 30% (ca. 750 woningen) maatregelen zijn getroffen. Men is een EPA-project aan het opzetten i.s.m. corporaties, het energiebedrijf, installatie- en isolatiebedrijven, DHZ zaken, etc.

Hengelo lijkt iets minder ambitieus dan Haren, maar kunnen er meer activiteiten worden genoemd. Hengelo is innovatief in het gebruik van grondpolitiek om DuBo te stimuleren. In Hengelo worden alle vaste (kostenneutrale) maatregelen uit het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen toegepast. De EPC is reeds aangescherpt met 5-8% (Utiliteitsbouw) en 5-10% (woningbouw). Voor woningen heeft men reeds de beschikking over een EPC-monitoring waarbij toetsing aan het Bouwbesluit functioneert. Men is van plan de DuBo-ambities te benoemen en vast te leggen in het Nationaal DuBo-register. De toepassing van zonneboilers in nieuwe en bestaande woningen wordt gestimuleerd. Ook heeft men de beschikking over een plan van aanpak voor uitvoering van het EPA en zijn de eerste activiteiten reeds in gang gezet.

In Hengelo is een specifieke aanpak ontwikkeld om duurzaam bouwen op vrije kavels te stimuleren. De gemeente Hengelo verhoogt daartoe de grondprijs voor woningbouw. Indien de bewoners aan de eisen van duurzaam bouwen hebben voldaan, wordt een bonuskorting op de grondprijs verleend. Bedrijventerreinen zullen ook gebruik kunnen maken van dit soort initiatieven. De gemeente vervult een voorbeeldfunctie en heeft hiervoor in 1999 een Energy Award gekregen.

Ter bevordering van de energie-efficiency bij het ontwikkelen van binnenstedelijke reconstructies in de bestaande bouw benadert de gemeente instellingen en ondernemingen als partners voor een gezamenlijke aanpak ter ontwikkeling en uitvoering van initiatieven.

Alkmaar is zeer actief op het gebied van zonne-energie, in de nieuwbouwwijk Vroonermeer worden 1000 woningen met PV uitgevoerd en men is bezig met een PV-actie in de bestaande bouw. In samenwerking met de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk zijn voor de VINEX-lokatie de milieumambities met de BOOM-methode vastgelegd. Een structurele aanpak in dit taakveld zien we pas vanaf het ISV-programma. Recentelijk is voor planontwikkelingen in het kader van het ISV-ontwikkelingsprogramma vastgelegd dat gebruik zal worden gemaakt van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen en aangescherpte EPC-eisen.

#### *Verkeer en vervoer*

Het verkeersbeleid van Haren in het collegeprogramma 1998-2002 is gericht op het indammen van de nadelige effecten van de auto, bevordering van het openbaar vervoer en het gebruik van de fiets. Daarnaast is de gemeente Haren bezig met het opstellen van een Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP). Niet bekend is of in dit plan rekening wordt gehouden met het milieu. Er is een parkeernota vastgesteld en in uitvoering, maar ook daarvan is niet bekend of dat het autogebruik ontmoedigt. In samenwerking met Groningen wordt nabij de A28 een transferium ingericht.

Ook in Hengelo worden binnen dit taakveld weinig activiteiten verricht, die leiden tot een reductie van broeikasgas. We noemen hier de vaststelling en heroverweging van het parkeerbeleid en het stimuleren van energie-efficiëntie voor binnengemeentelijke distributie. Eén van de speerpunten in het mobiliteitsbeleid is de nota 'Fietsen.' Deze nota heeft onder andere geleid tot de aanleg van fietsbruggen over de A1 en tot snelle en aantrekkelijke fietsroutes van de Vossenbelt naar het centrum;

Het opvangen van het toenemende autoverkeer is één van de belangrijkste problemen in Alkmaar. In het Beleidsplan Verkeer en vervoer is CO<sub>2</sub>-reductie geen doel. Een aantal opties die in het plan terugkomen dragen wel bij aan klimaatbeleid: ontwikkeling van een hoogwaardig openbaar vervoer verbinding, nieuwe P&R-terreinen en het op elkaar afstemmen van Alkmaarse fietsroutes.

#### *Milieu*

Ten aanzien van energievoorschriften in de milieuvergunning is Haren nog onderweg. In Haren wordt in de milieuvergunning van bedrijven een energieparagraaf opgenomen en advisering en voorlichting gegeven over energiebesparing. Haren heeft de ambitie energiebesparing onderdeel te maken van vergunningverlening en handhaving. Men is bezig de procedure voor het stellen van nadere eisen aan AmvB-bedrijven te stroomlijnen. Ook heeft men de ambitie vervoersmanagement actief te gaan stimuleren, zoals ook op het nieuwe bedrijventerrein in de gemeente. Men streeft naar zo groot mogelijke toepassing van duurzame energie op bedrijventerreinen. Er wordt voorlichting gegeven over energiepremieregeling, duurzame energie regelingen, duurzaam klussen en groene stroom.

In Hengelo is energiebesparing nog geen vast onderdeel van vergunningverlening en handhaving. Wel wordt incidenteel overleg gevoerd met het lokale bedrijfsleven over energiebesparing. Het gemeentelijk instrumentarium is onderzocht op de mogelijkheden om duurzame bedrijven-

terreinen te stimuleren Wel wordt de verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer toegepast m.b.t. vervoersmanagement.

Ook in Alkmaar is het gebruik maken van de verruimde reikwijdte van de Wet Milieubeheer een leerproces, waarvan men nog aan het begin staat. Ten aanzien van de bouw van het nieuwe stadion zullen wel energievoorschriften in de milieuvergunning worden opgenomen.

#### *Gemeentelijke beheerstaken*

In Haren worden binnen het taakveld 'Gemeentelijke beheerstaken' veel activiteiten verricht die thuis horen binnen de gemeentelijke interne milieuzorg. Voor gemeentelijke gebouwen is men actief bezig met energiebesparing, energiebeheer en energieverbruikregistratie. Daarover wordt voorlichting gegeven aan gebouwbeheerders en gebruikers. Er is een actief inkoopbeleid energie met de ambitie 20-50% van het eigen gemeentelijk verbruik te betrekken uit duurzaam. Er ligt een beleidsplan openbare verlichting en de mogelijkheden van groene stroom voor openbare verlichting en installaties worden onderzocht. Haren doet niets aan verbetering OV, de reden hiervoor is dat de gemeente niet over een eigen gemeentelijke vervoersbedrijf beschikt. Gemeente Haren is op dit taakveld bezig met het stimuleren van andere vervoersmiddelen dan de auto voor hun eigen organisatie, onderzoek doen naar schone technieken voor het eigen wagenpark, het geven van voorlichting over duurzaam en veilig verkeer en vervoer en de gemeente voert een scan uit voor hun eigen wagenpark.

Ook in Hengelo is voor alle gemeentelijke gebouwen aandacht aan energiebesparing besteedt Er wordt nu een energiebeheersysteem opgezet en een voorlichtingstraject voor gebruikers. In overleg met de coördinator voor bedrijfsinterne milieuzorg wordt een werkprogramma energiebesparing in gemeentelijke organisaties opgesteld. Het inkopen van groene stroom is in beleidsvoorbereiding (bezien of de nieuwe Elektriciteitswet mogelijkheden oplevert voor financiële besparingen en bezien wat de consequenties zijn voor het geheel of gedeeltelijk overstappen op groene stroom). Er wordt een energiebeleidsplan voor openbare verlichting opgesteld en er is een onderzoek gaande naar LED-verlichting in VRI. Er is een vervoersplan voor de eigen gemeentelijke organisatie, er wordt onderzoek gedaan naar mogelijkheden, voorlichting en cursussen energiezuinig rijden gegeven en het eigen wagenpark wordt doorgelicht op energieaspecten.

Het is opvallend dat Alkmaar nog nauwelijks activiteiten heeft ontplooid om energiebesparing in gemeentelijke gebouwen te realiseren. Pas sinds het ISV-programma zijn ambities gesteld die ook gelden voor gemeentelijke gebouwen. Het gemeentelijk energiebeheer wordt verbeterd. Daarentegen is Alkmaar vooruitstrevend als het gaat om energiebesparing in openbare verlichting en verkeersregelinstallaties. Er is een beleidsplan voor openbare verlichting opgesteld, en energiebesparingsmaatregelen worden uitgevoerd. In het collegeprogramma is aangekondigd dat een bedrijfsvervoerplan zal worden gemaakt voor de eigen organisatie, waarin afspraken worden gemaakt over alternatieven van autovervoer.

#### *Conclusie*

Als we het gebruik van de gemeentelijke speelvelden van de drie case-gemeenten vergelijken, bevestigt dit de conclusie uit Onderzoeksfase 2 dat gemeenten veelal een deel van hun speelveld goed benutten maar daarmee andere delen nog niet (zie Hoofdstuk 3). Zelfs gemeenten die excelleren en landelijke bekendheid genieten op een taakveld (of een deel ervan) laten andere taakvelden rusten. Ook bij de drie case-gemeenten zien we dat iedereen zijn eigen accenten legt.

Tegelijkertijd zijn er opvallend weinig verschillen in de stand van zaken voor de verschillende taakvelden. Er is nauwelijks sprake van een structurele aanpak, meer van ad hoc projecten. Activiteiten die bijdragen aan energiebesparing en reductie van broeikasgassen worden niet vaak niet onder de noemer klimaatbeleid geschaard. Binnen het taakveld Verkeer en vervoer is broeikasgasreductie geen issue. Binnen het taakveld Milieu worden in geen van de drie cases structureel energievoorschriften in de milieuvergunningen van bedrijven opgenomen. Binnen de taakvelden Ruimtelijke ordening en Bouwen en wonen worden vooral instrumenten toegepast die

door het Rijk zijn aangereikt. In het taakveld gemeentelijke beheerstaken bouwt men voort op gemeentelijke interne milieuzorg.

De vraag blijft: waarom scoort de ene gemeente beter dan de andere? In de volgende paragrafen wordt ingegaan op factoren die van invloed zouden kunnen zijn op de benutting van het speelveld: de kenmerken van een gemeente, de invloed van trends en van interne en externe impulsen.

### 6.2.2 Kenmerken

De benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid zou verklaard kunnen worden aan de hand van kenmerken van gemeenten.

Allereerste de gemeentegrootte. Haren is een kleine gemeente met 19.000 inwoners en Hengelo en Alkmaar zijn middelgroot met respectievelijk 80.000 en 93.000 inwoners. Uit het onderzoek van de commissie Elzinga blijkt een gemeente met minder dan 50.000 inwoners gebrek te hebben aan bevoegdheden en expertise. De bureaucratie vormt bij een gemeente met meer dan 100.000 inwoners een probleem. De gemeenten Hengelo en Alkmaar zouden in die zin een optimale grootte hebben voor klimaatbeleid met voldoende eigen expertise en zonder grote bureaucratische afstemmingsproblemen.

In de case Alkmaar kwam naar voren dat de communicatielijnen lang zijn, hetgeen stagnerend kan werken. Zo zien we bij de ontwikkeling van het AZ-stadion dat communicatie tussen betrokkenen steeds via de projectleider bij de gemeente moet verlopen. In de gemeente Haren, is een voordeel dat de afstand tussen de verschillende afdelingen klein is. Probleem is wel de beschikbare ambtelijke capaciteit voor klimaatbeleid. Voor een kleine gemeente doet Haren het zeker niet slecht.

Als tweede kenmerk zijn economisch activiteiten van belang. Haren is een agrarische gemeente, terwijl Alkmaar en Hengelo meer industriële activiteiten hebben. In Alkmaar wordt de regionale centrumfunctie ondersteund door het MKB. Dit is een lastig te bereiken doelgroep voor energiebesparing. Alkmaar richt zich bovendien sterk op de vergroting van de werkgelegenheid, dat biedt veel kansen voor klimaatbeleid, maar tegelijkertijd ligt de focus binnen de organisatie op economische versterking in plaats van op milieubeleid.

Dan is er de woningbouwdoelstelling. Hengelo en Alkmaar hebben een Vinex-taakstelling. In Haren is de meeste woningbouw pas gepland voor na 2008. Haren heeft bij het geringe aantal nieuw gebouwde woningen veel aandacht aan DuBo besteed. Alkmaar lijkt het duurzaam bouwen buiten de eigen VINEX-lokatie pas onder druk van het ISV programma te ambiëren.

### 6.2.3 De invloed van trends

#### *Liberalisering van de energiemarkt*

Bij het opstellen van het energiebeleidsplan 1996-2005 van Alkmaar was een grote rol weggelegd voor het lokale energiebedrijf. Geen rekening was gehouden met de door de liberalisering ontstane veranderende rol van energiebedrijven in gemeentelijk beleid. 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 stelt een meer zakelijke houding aan de dag.

De gemeente Haren heeft in 1999 een overeenkomst afgesloten met het energiebedrijf NUON inzake de opwekking van Natuurstroom. Voor de uitvoering van het klimaatbeleid van de gemeente Haren is de samenwerking met energiebedrijven essentieel.

Uit de onderzochte cases blijkt dat de gemeente Hengelo regelmatig contact heeft met het energiebedrijf Essent. Sinds de liberalisering van de energiemarkt wordt ook contact gezocht met andere energiebedrijven. Ook in Hengelo wordt samenwerking met energiebedrijven als essentieel gezien om door projecten klimaatbeleid in de gemeente Hengelo tot stand te brengen. Opvallend verschil is dat in Haren sprake is van een structurele samenwerking met één energiebedrijf (natuurstroomcontract) en dat Hengelo in principe, naar analogie van de mogelijkheden die de nieuwe energiemarkt biedt, met ieder energiebedrijf in zee kan en zal gaan. Haren is als kleine gemeente nog meer afhankelijk van de expertise van anderen.

#### *Inspelen op het klimaatconvenant*

Opvallend is dat alledrie de case-gemeenten het Klimaatconvenant aangrijpen om hun klimaatbeleid vorm te geven, het in dit kader aangereikte instrumentarium zoals de menukaart en de klimaatscan wordt omarmd.

Alkmaar stelt zich actief op naar het Klimaatconvenant. 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 CO<sub>2</sub>-servicepunt.

De gemeente Haren heeft het nieuwe energiebeleid openbaar gemaakt en is voornemens het Klimaatconvenant tussen de rijksoverheid en VNG te ondertekenen en wil afspraken maken over de benodigde ondersteuning. Daarnaast zal zij haar ambities in het Openbaar Klimaatregister intekenen.

Gemeente Hengelo is als gemeente een voorloper op het gebied van klimaatbeleid. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in de gemeente de allereerste klimaatscan en een duurzame energiescan is uitgevoerd.

#### *Participatie*

De participatie van burgers in de gemeente Hengelo speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van (duurzaam bouwen) projecten, waarin energie een belangrijke rol speelt. In de Milieuadviesraad Haren zitten burgers met belangstelling voor en kennis over milieu. Het is de bedoeling van deze Raad om de burgers meer te betrekken bij het beleid. De raad adviseert op het gebied van milieuaangelegenheden en milieubewustwording in de meest uitgebreide zin. Ook in Haren speelt de participatie van de burgers een belangrijke rol bij de uitvoering van projecten met duidelijke energieaspecten. De invloed van toegenomen participatie bij het tot stand komen van het Alkmaarse klimaatbeleid is niet vastgesteld.

### 6.2.4 Interne en externe impulsen

Interne impulsen voor klimaatbeleid komen van binnen en externe impulsen van buiten de gemeentelijke organisatie. De interne impulsen voor klimaatbeleid zijn in Alkmaar vooral afkomstig van de recent aangestelde energiecoördinator en de iets langer in Alkmaar werkzame coördinator duurzaam bouwen. Belangrijke interne impulsen voor energiebeleid in Haren vormen zowel de wethouder Milieu als de gemeenteraad. In Hengelo zijn de wethouder Milieu en energiecoördinator de belangrijkste interne impulsen voor klimaatbeleid. In Alkmaar waren de belangrijke externe impulsen met name de provinciale subsidies voor warmtelevering en de nationale budgetten in het kader van de stedelijke vernieuwing. De gemeente Hengelo heeft de Energy Award 1999 in de categorie 'Bouwen' gewonnen. De jury van de Energy Awards 1998 heeft de gemeente Haren als 'Koploper' genomineerd. Daardoor is de gemeente Haren nog meer gaan zoeken naar mogelijkheden om het energie- en milieubeleid te verduurzamen. Een andere externe impuls voor Haren was het 'natuurstroomcontract'. Deze impulsen voor klimaatbeleid hebben alleen succes wanneer ze door de gemeentelijke organisatie worden opgepakt. Hier zien we een samenhang met de manier waarop klimaatzorg georganiseerd is.



### 6.3 De stappen van een klimaatzorgsysteem

De ideaaltypische stappen voor een integraal lokaal klimaatbeleid zoals geformuleerd in het vorige hoofdstuk zijn:

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

We lopen de stappen vergelijkenderwijs langs vanuit de vraag welke stappen en elementen in de drie case-gemeenten aanwezig zijn:

#### *Stap 1: Beleidsdocument met commitment*

In Alkmaar ligt er een energiebeleidsplan uit 1995, maar dit wordt niet gebruikt. De daarin opgenomen besparingsdoelstellingen voor verschillende doelgroepen bleken lastig te operationaliseren.

Haren is sinds 1994 actief met energiebeleid bezig. Voor de periode 2001-2005 heeft de gemeente Haren een Energievisie opgesteld, waarin zij de stand van zaken, ambities en activiteiten ten aanzien van duurzaam energiebeleid heeft geformuleerd.

Hengelo is al lang met energiebeleid bezig. In 1991 heeft de gemeente Hengelo voor drie doelgroepen sectoraal energiebeleid geformuleerd. Vervolgens is het energiebeleid geïntegreerd in de beleidsvelden voor de vergunningverlening, Bedrijfsinterne Milieuzorg en Duurzaam Bouwen. Omdat op energiegebied zich de laatste jaren ontwikkelingen hebben voorgedaan die niet onder de genoemde beleidsvelden kunnen worden gebracht, wordt in het collegeprogramma 1998-2002 aangegeven dat het milieu in alle beleidssectoren continu en integraal aandacht moet krijgen. Vanaf 2000 is Energie ook weer een op zichzelf staand beleidsveld.

#### *Stap 2: Plannen en programma's*

Vanwege het ontbreken van een goed overkoepelend beleidsdocument, is in de onderliggende plannen in Alkmaar de aandacht voor klimaatbeleid zeer gering. De vertaalslag in programma's en sectorale plannen is niet direct gemaakt. Wel zijn er later op operationeel niveau concrete nota's en notities geschreven waar ambities voor klimaatbeleid zijn opgesteld.

In Haren is een duurzame energiescan uitgevoerd. In Hengelo zowel een klimaat- als duurzame energiescan. Deze scans worden in beide gemeenten gezien als stappen om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren.

#### *Stap 3: Integratie in dagelijkse praktijk*

Voor Alkmaar geldt dat gegeven het ontbreken van een overkoepelend beleidsdocument en de geringe aandacht in de onderliggende plannen voor klimaatbeleid, de integratie van de plannen in de dagelijkse praktijk vervolgens ook een moeilijke zaak is. Dit bleek ook uit de analyse van de bouw van het nieuwe voetbalstadion. Lang niet elke partij in de gemeente, en daardoor ook niet elke partij daarbuiten, was zich bewust van de gemeentelijke ambities en mogelijkheden. In Hengelo is de uitvoering van opgestelde plannen van minder belang dan het inspelen op lopende initiatieven en mogelijkheden binnen andere beleidsterreinen. Haren daarentegen probeert zijn ambities en doelstellingen om te zetten in goede en realistische projectideeën.

#### *Stap 4: Monitoring en heroverweging*

In de case Alkmaar is het Milieujaarverslag 1999 bekeken. Dit richt zich vooral op de voortgang van uitvoering van acties en maatregelen van het Milieuprogramma. Omdat in dit programma acties zijn geformuleerd in de trant van 'aandacht besteden aan', is het lastig te monitoren en valt er helemaal niets te heroverwegen.

In Hengelo maakt de aanpak, waarbij de nadruk ligt op het inbrengen van energieaspecten in lopende projecten, het lastig te monitoren en te heroverwegen. In Hengelo lijkt wel behoefte aan monitoring, er is enthousiast gereageerd op de klimaatscan omdat deze zo goed 'laat zien waar je staat'.

Wat betreft Haren is onduidelijk welke rol monitoring speelt in de beleidscyclus van aan klimaatbeleid verwante zaken.

Stap 5, educatie en training vinden we in geen van de cases nadrukkelijk terug. Wat betreft Stap 6, publicatie van informatie, lijken alleen de succesvolle projecten te worden belicht. Er wordt geen informatie gepubliceerd over het klimaatbeleid van de gemeenten als geheel.

## 6.4 Externe integratie

De derde stap in het klimaatzorgsysteem heeft betrekking op de externe integratie van het klimaatbelang. Daarmee wordt bedoeld de integratie van het klimaatbelang in het dagelijkse beleid van de verschillende taakvelden van een gemeentelijke organisatie. Er lijken verschillen te bestaan in de wijze waarop externe integratie wordt gerealiseerd in de drie gemeenten, en de mechanismen die daarbij dominant zijn:

- In Hengelo is de gemeentelijke energiecoördinator de spil bij de externe integratie. Uitvoering van vooraf opgestelde energieplannen lijkt in Hengelo van minder belang dan het inspielen op voorkomende initiatieven en mogelijkheden door de energiecoördinator.
- In Haren lijkt de uitvoering van vooraf opgestelde plannen (energievisie) relatief belangrijker opzichte van spontane initiatieven. Geconcludeerd kan worden dat de energiecoördinator een rol speelt bij externe integratie. Het voordeel van een kleine gemeente is dat de communicatiekanalen tussen de medewerkers bij de gemeente kort zijn.
- In Alkmaar is er wel een energieplan, maar de vertaalslag naar de dagelijkse praktijk is niet gemaakt. Alkmaar heeft de afgelopen jaren geen energiecoördinator gehad. Recent zijn een nieuwe energiecoördinator en DuBo-coördinator aangesteld, zij fungeren sinds kort als trekkers voor klimaatbeleid binnen de gemeente. Projectleiders van ontwikkelingsplannen spelen in Alkmaar een cruciale rol, omdat zij sturing kunnen geven aan informatiestromen tussen verschillende interne en externe partijen.

#### *Sterke en zwakke punten bij de externe integratie*

- Een belangrijk probleem in Alkmaar is de late betrokkenheid van partijen en het niet helder genoeg inbrengen van de gemeentelijke ambities. De case studie naar het AZ stadion heeft duidelijk gemaakt dat de gemeentelijke ambities nog niet tot in alle geledingen van de organisatie is doorgedrongen. Op afdelingsniveau zal het de afdeling EZ zijn die de komende tijd ervan overtuigd moet worden dat klimaatbeleid en hoogwaardige economische ontwikkeling hand in hand kunnen gaan.
- Wat betreft de politieke aansturing kan over Alkmaar worden vermeld dat de wethouder milieu in de Bestuurlijke Vooroverleggen (BVO's) ondervertegenwoordigd is en ook niet in het juiste BVO is vertegenwoordigd (stadsbeheer in plaats van stadsontwikkeling).
- Cruciaal in Hengelo is dat de energiecoördinator voldoende hoog in de organisatie zit, en kan deelnemen aan dienstoverleg en rechtstreekse contacten met diensthoofden en afdelingshoofden mogelijk zijn. De energiecoördinator wordt goed geïnformeerd door o.a. de wethouder Milieu. Indien de energiecoördinator op de hoogte is gesteld of zelf een situatie constateert, waarbij energiebeleid een rol kan spelen, kan hij direct ingrijpen.

- De gemeente Haren heeft voor de periode 2001-2005 een Energievisie opgesteld, waarin zij de stand van zaken, ambities en activiteiten ten aanzien van duurzaam energiebeleid heeft geformuleerd. Dit plan lijkt een belangrijke basis voor het betrekken van andere afdelingen bij het klimaatbeleid.

### *Cultuur*

Halverwege de jaren negentig kwam uit een grootschalig onderzoek naar de effectiviteit van de Alkmaarse gemeentelijke organisatie naar voren dat deze effectiviteit kon worden vergroot wanneer er een cultuur van openheid en communicatie zou zijn. Onduidelijk is in hoeverre de gepropageerde culturomslag ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In zowel Haren als Hengelo is er wel een open cultuur, waarbij het betrekken van externe partijen als een onderdeel van die cultuur wordt gezien.

### *Structuur*

De gemeente Alkmaar is een middelgrote gemeente met drie diensten waarvan één dienst te maken heeft met energie: de dienst Stadsontwikkeling en Beheer. Hieronder valt de sector Stadsontwikkeling, waaronder de afdeling Ruimtelijke Ordening en Milieu valt. Doordat deze twee taakvelden in een afdeling zijn geplaatst, is er vaak aandacht voor milieuaspecten bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

De gemeente Haren is een kleine gemeente. De structuur van deze gemeente bestaat uit drie sectoren, waarbij slechts de sector Grondgebiedzaken te maken heeft met energie. Onder deze sector vallen verschillende afdelingen. In de gemeente Haren wordt de integratie van klimaatbeleid vergemakkelijkt door de geringe afstand tussen de verschillende afdelingen.

De gemeente Hengelo is een middelgrote gemeente met drie diensten, waarvan slechts één dienst direct te maken heeft met energie, namelijk de Dienst Stedelijk Beheer en Ontwikkeling. Onder deze dienst vallen verschillende sectoren en afdelingen. De afdelingen, die met name met milieu bezig zijn, bevinden zich ook dicht bij elkaar.

## 6.5 Conclusies

Met het onderzoek naar de stand van zaken wat betreft het lokaal klimaatbeleid in de case-gemeenten wordt de conclusie van Hoofdstuk 2 onderschreven dat gemeenten slechts een deel van het speelveld benutten. De vraag is of een klimaatzorgsysteem de case gemeenten kan helpen om klimaatbeleid op een hoger plan te brengen.

Opvallend is dat de gemeenten Alkmaar en Hengelo tijdens de workshop het achtereenvolgens doorlopen van de stappen van een klimaatzorgsysteem betitelen als een 'standaard beleidscyclus', terwijl uit de case studies blijkt dat zij die stappen niet doorlopen.

Het bestuurlijk commitment voor klimaatbeleid wordt zowel in Alkmaar als Hengelo niet vertaald in concrete plannen en programma's (de tweede stap in het klimaatzorgsysteem). De doelstelling in het Alkmaarse energiebeleidsplan in de vorm van energiebesparingspercentages, bleek niet te operationaliseren. In Hengelo lijkt uitvoering van vooraf opgestelde energieplannen van minder belang dan het inspelen op voorkomende initiatieven en mogelijkheden door de energiecoördinator.

Op zichzelf blijkt sturing van een energiecoördinator effectief. Alkmaar heeft lange tijd geen energiecoördinator gehad en toen gebeurde er weinig. Nu er recentelijk een nieuwe energiecoördinator is aangesteld en hij zich oriënteert op lopende projecten wordt bij allerlei ontwikkelingsplannen het klimaatbelang weer gehoord. Toch schuilt in deze werkwijze het gevaar dat het klimaatbeleid verenigt en zich toespitst op enkele beleidsterreinen. In de case Alkmaar geeft de

nieuwe energiecoördinator nu al aan dat hij door tijdsgebrek niet bij alle projecten zelf de trekker voor duurzame ontwikkeling kan zijn.

We hebben in dit hoofdstuk geconcludeerd dat in de drie case-gemeenten alleen sprake is van uitvoering van ad hoc projecten in plaats van een samenhangend klimaatbeleid. De systematische aanpak van een zorgsysteem zou dit ‘ad hoc’ karakter van lokaal klimaatbeleid kunnen wegnemen.

De vertaling in plannen en programma’s zou in samenwerking met de betreffende afdelingen voor de verschillende taakvelden moeten gebeuren. De ambtenaren die het beleid moeten uitvoeren raken zo betrokken bij klimaatbeleid, het creëert draagvlak. Als het goed is, wordt hiermee de uitvoering van klimaatbeleid, de integratie in de dagelijkse praktijk (Stap 3) overgenomen door betrokkenen zelf en is niet meer afhankelijk van een energiecoördinator die overal achteraan moet hollen. De successen van lokaal klimaatbeleid, zoals de bonus op de grondprijs voor de uitvoering van DuBo in Hengelo en energiebesparing in openbare installaties in Alkmaar, werden uitgevoerd door de betreffende afdelingen zelf.

In Hoofdstuk 5 is naast het maken van integrale plannen nog een manier geschetst om te komen tot externe integratie: toetsingsprocedures. Gemeenten zijn huiverig voor zoiets als een ‘klimaattoets’, vanwege het bureaucratische aspect ervan, het zou iets worden wat net als andere aspecten (bijvoorbeeld de gevolgen voor emancipatie, gehandicapten etc) ‘afgevinkt’ moet worden. Kortom, een klimaattoets zou niet bijdragen aan het vergroten van draagvlak voor klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie.

## 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Doel van dit onderzoek is na te gaan hoe de bijdrage van gemeenten aan klimaatbeleid kan worden versterkt. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de drie (hoofd) onderzoeksvragen zoals in de inleiding verwoord.

De eerste onderzoeksvraag luidt:

*Welk deel van de (nationale) broeikasgasemissies kunnen worden beïnvloed door de gemeenten en wat zijn de barrières voor lokaal klimaatbeleid bij de implementatie van de reductieopties?*

Uit inventarisatie van opties en instrumentarium zoals beschreven in Hoofdstuk 2 van dit rapport blijkt dat het gemeenten invloed hebben op de activiteiten van de volgende ‘doelgroepen’: het verwarmen, klimatiseren en verlichten van utiliteitsgebouwen, openbare verlichting, verwarming van woningen, verkeer, afval, restwarmtebenutting van elektriciteitscentrales en duurzame elektriciteitsopwekking, het energiegebruik van het MKB in de industrie en verwarming van kassen in de glastuinbouw. Deze activiteiten veroorzaken 20 tot 40% van de nationale broeikasgasemissies.

In Hoofdstuk 2 is voor de bovengenoemde activiteiten een inventarisatie gemaakt van opties om broeikasgassen te reduceren. Het beleidsinstrumentarium dat gemeenten hebben om deze opties aan te sturen is besproken aan de hand van vijf ‘taakvelden’: ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer, milieu, en gemeentelijke beheerstaken. In Hoofdstuk 2 zijn de opties en het instrumentarium met elkaar geconfronteerd, waarmee het gemeentelijk ‘speelveld’ voor lokaal klimaatbeleid is geschetst.

Uit de evaluatie van het speelveld in de praktijk zoals beschreven in Hoofdstuk 3 blijkt dat gemeenten vaak maar een deel van hun speelveld benutten. Die conclusie wordt bevestigd in het onderzoek in de drie case gemeenten Alkmaar, Haren en Hengelo zoals beschreven in Hoofdstuk 6. Redenen hiervoor verschillen per taakveld: er is intern onvoldoende draagvlak, er is gebrek aan een helder beleidskader, klimaatbeleid moet meeliften met andere doelstellingen of gemeenten zijn afhankelijk van medewerking van andere actoren. Toch kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat de succes- en faalfactoren bij het benutten van de mogelijkheden in het gemeentelijk speelveld vaak liggen in de sfeer van samenwerking met andere partijen en de inbreng van kennis in de gemeentelijke organisatie. Ook kan worden gesteld dat het klimaatbelang in veel taakvelden nog onvoldoende expliciet wordt gemaakt.

Binnen het taakveld ruimtelijke ordening blijven veel mogelijkheden voor reductie van broeikasgassen onbenut. Bevoegdheden die de gemeente heeft in het ruimtelijke planningsproces en zouden kunnen worden gebruikt om compact te bouwen, passieve zonne-energie te benutten, restwarmtebenutting, vermindering van de automobiliteit en ruimte voor duurzame energie te realiseren worden nog onvoldoende gebruikt. Enerzijds komt dit doordat men weinig van de opties verwacht, anderzijds bestaat discussie of CO<sub>2</sub>-reductie een criterium mag zijn bij beslissingen in dit kader. Soms wordt een gebrek aan draagvlak verondersteld en weinig aandacht besteedt aan vergroting van dit draagvlak.

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

Het belang van CO<sub>2</sub>-emissiereductie staat in het taakveld Verkeer en Vervoer niet voorop. Wanneer beleid voor verkeer wordt opgesteld of maatregelen worden doorgevoerd dan wordt in eerste instantie gekeken naar bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In geen van de geïnterviewde gemeenten is CO<sub>2</sub> een punt dat expliciet als doelstelling in het verkeersbeleid is meegenomen. Klimaatbeleid lift in dit taakveld dan ook sterk mee met de algemeen voorkomende doelstelling het autoverkeer terug te dringen.

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

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

De tweede onderzoeksvraag luidt:

*Wat is de invloed van veranderingen in de energiemarkt, in het gemeentelijke milieubeleid en in interactieve beleidsvoering op de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid?*

Door een combinatie van de liberalisering van de energiemarkt, de trend naar een grotere beleidsvrijheid en lokale normstelling voor gemeenten en een grotere behoefte aan participatie van de burger wordt de rol van de gemeente verzwakt, is de hoofdconclusie van Hoofdstuk 4. Van de gemeente worden meer dan in het verleden initiatieven verwacht. Door de liberalisering van de energiemarkt kan de gemeente immers minder gebruik maken van de samenwerkingsrelaties met energiebedrijven en door de grotere beleidsvrijheid kan de gemeente minder leunen op de centrale overheid.

Op zichzelf bieden deze trends dus volop kansen voor gemeenten om hun bijdrage aan het klimaatbeleid te versterken. Een grotere beleidsvrijheid leidt tot meer ruimte voor eigen prioritering. Participatie kan leiden tot meer draagvlak voor klimaatbeleid.

Tegelijkertijd zijn in Hoofdstuk 4 ook een aantal risico's gesignaleerd. Zo is er een grotere risico voor een accent op 'hier en nu' leefbaarheidsvraagstukken in plaats van een 'straks en daar' klimaatprobleem dat voor een gemeente moeilijker is uit te leggen.

De derde onderzoeksvraag luidt:

*Hoe kan de integratie van het klimaatbeleid in andere gemeentelijke taakvelden dan het milieu worden verbeterd?*

Op basis van de confrontatie in Hoofdstuk 2 van de opties voor reductie van broeikasgassen en het beleidsinstrumentarium dat gemeenten binnen verschillende taakvelden ter beschikking hebben, kan het uitgangspunt worden onderschreven dat lokaal klimaatbeleid integraal beleid is. Binnen meerdere taakvelden kan instrumentarium voor dit doel worden aangewend en de reductieopties verspreiden zich over veel verschillende doelgroepen. Om een integraal beleid te kunnen realiseren zullen institutionele barrières binnen de gemeenten moeten worden overwonnen en zal lokaal klimaatbeleid meer benaderd moeten worden als een integratieprobleem in niet-milieu beleidsvelden.

In Hoofdstuk 5 is een ideaalmodel van een 'klimaatzorgsysteem' beschreven: het systematisch introduceren van een (klimaat)belang in een breed veld van activiteiten en besluiten. We onderscheiden als noodzakelijke basisstappen en elementen:

1. een beleidsdocument waarin het commitment voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd,
2. plannen en programma's om het klimaatbeleid binnen en buiten de organisatie te implementeren,
3. integratie van deze plannen in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur;
4. het meten, controleren en heroverwegingen van de gemeentelijke '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.

In Hoofdstuk 5 is naar voren gekomen dat bij Stap 3 de integratie van klimaatbeleid in de dagelijkse praktijk ('externe integratie') verschillende elementen noodzakelijk zijn: klimaatzorgbewustzijn; informatie over de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens; afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen; en verantwoordelijkheid voor klimaatzorg.

In Hoofdstuk 6 is het ideaalmodel van een klimaatzorgsysteem getoetst aan de praktijk. De benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid is voor de gemeenten Haren, Hengelo en Alkmaar in relatie gebracht met het doorlopen van de stappen van een klimaatzorgsysteem en mechanismen van externe integratie.

Uit het onderzoek naar de stand van zaken wat betreft het lokaal klimaatbeleid in de case-gemeenten blijkt opnieuw dat gemeenten slechts een deel van het speelveld benutten. Gelet op de stappen van een klimaatzorgsysteem valt op dat het bestuurlijk commitment voor klimaatbeleid niet wordt vertaald naar plannen en programma's voor de verschillende taakvelden. De oorzaak ligt in de wijze waarop het commitment is vastgelegd of in het mechanisme van externe integratie. In de case Alkmaar wordt het Energiebeleidsplan uit 1995 niet gebruikt, de doelstellingen bleken lastig te operationaliseren. Uitvoering van vooraf opgestelde energieplannen lijkt in Hengelo van minder belang dan het inspelen op voorkomende initiatieven en mogelijkheden door de energicoördinator. In de drie case-gemeenten is alleen sprake van uitvoering van ad hoc projecten. Verwacht mag worden dat een meer gestructureerde aanpak kan helpen om te komen tot een grotere benutting van het speelveld van lokaal klimaatbeleid.

### *Aanbevelingen*

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen richting gemeenten worden geformuleerd:

- Gemeenten kunnen hun bijdrage aan klimaatbeleid versterken door klimaatbeleid in een breder perspectief te zien. Met het schetsen van het speelveld heeft dit onderzoek laten zien dat klimaatbeleid verschillende doelgroepen bedient en binnen meerdere taakvelden van gemeenten moet worden gerealiseerd. Gemeenten moeten niet blijven hangen bij één optie of een taakveld waar ze goed in zijn, maar klimaatbeleid breder oppakken. Gemeenten kunnen daartoe een aanzet maken door hun beleid en activiteiten te spiegelen aan het speelveld zoals geschetst in Hoofdstuk 2 of aan de Menukaart van Novem.
- De indruk is dat klimaatbeleid zich alleen manifesteert in projecten met een meer 'ad hoc' karakter. Gemeenten kunnen hun bijdrage aan klimaatbeleid versterken door een meer systematische aanpak te kiezen. We hebben in dit onderzoek de stappen geschetst van zo'n systematische aanpak in de vorm van een klimaatzorgsysteem. Die stappen zijn door gemeenten zelf betiteld als een 'standaard beleidscyclus'. Het verdient aanbeveling alle stappen achtereenvolgens te doorlopen. Na het vastleggen van een bestuurlijk commitment mag dan ook de vertaling in concrete plannen en programma's niet worden overgeslagen. Maakt men die vertaling samen met betrokkenen van relevante afdelingen dan creëer je draagvlak in de gemeentelijke organisatie, die essentieel is voor de uitvoering van het beleid.
- De derde stap van het klimaatzorgsysteem, de integratie van klimaatbeleid in de dagelijkse praktijk ('externe integratie') zien wij als de belangrijkste stap. In het onderzoek zijn de elementen geschetst die daarbij noodzakelijk zijn: klimaatzorgbewustzijn; informatie over

de klimaatgevolgen van beleidsvoornemens; afweging tussen het klimaatbelang en andere belangen; en verantwoordelijkheid voor klimaatzorg. Gemeenten zullen aandacht moeten besteden aan die elementen.

- In het onderzoek zijn maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die de rol van gemeenten in het klimaatbeleid verzwaren. Gemeenten zullen zich moeten oriënteren op de betekenis van die trends in hun eigen situatie.

De volgende aanbevelingen zijn van belang voor diegenen die gemeenten proberen te stimuleren en ondersteunen in het formuleren en uitvoeren van klimaatbeleid:

- In het kader van het Klimaatconvenant speelt de Menukaart een belangrijke rol in het formuleren van ambities voor lokaal klimaatbeleid. Deze menukaart lijkt verwant met het in dit onderzoek geschetste speelveld, maar bevat maatregelen in oplopend ambitieniveaus voor verschillende thema's. Positief is dat een focus ontstaat op de concrete mogelijkheden van gemeenten om lokaal klimaatbeleid te voeren. Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten slechts een deel van hun speelveld benutten. Het werken met een menukaart zou niet mogen leiden tot een keuze voor enkele taakvelden, maar moeten stimuleren tot een benutting van alle taakvelden, een integrale aanpak van klimaatbeleid.
- De menukaart is een instrument dat gemeenten kan helpen de mogelijkheden voor lokaal klimaatbeleid te zien en hun ambities te formuleren. Het succes van het Klimaatconvenant hangt af van de realisatie van die ambities. Na het vastleggen van bestuurlijk commitment vereist dat aandacht voor de daarna volgende stappen van een klimaatzorgsysteem: de vertaling in plannen, integratie in de dagelijkse praktijk, monitoring, educatie en communicatie. Ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van het Klimaatconvenant moet zich ook op die stappen richten.



## REFERENTIES

- Menkveld et al (2001a): *Het speelveld van lokaal klimaatbeleid*. M. Menkveld, H. Burger (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C--01-045.
- Menkveld et al (2001b): *Evaluatie van het speelveld van lokaal klimaatbeleid*. M. Menkveld, H. Burger (ECN) F.H.J.M. Coenen (CSTM), Petten, ECN-C--01-083.
- H. Burger, H. Heinink (2001): *Lokaal klimaatbeleid in Alkmaar, beleidsanalyse van A tot Z*. ECN, Petten, ECN-C-01-103.
- F.H.J.M. Coenen, K.A. van der Veer (2001): *Case studie Haren*. CSTM.
- F.H.J.M. Coenen, K.A. van der Veer (2001): *Case studie Hengelo*. CSTM
- Stichting Bouwresearch (1999): *Nationaal pakket Duurzaam Bouwen*. Versie 2.0.
- A. van Hal, S. Silvester (1998): *Kansen voor duurzame stedenbouw, Verkenning van innovatieve stedenbouwkundige plannen*. Aeneas, Best, 1998.
- Van der Waals e.a. (2000): *CO<sub>2</sub> reduction in building locations*. A survey and three case studies about the role of options for CO<sub>2</sub> reduction in planning processes.
- S. Slingerland (1999): *Energy conservation and electricity sector liberalisation*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1999.
- Ministerie van VROM (1999): *Inventarisatie Duurzame Nieuwbouw 1999*. November 1999.
- Waals, J.F.M, e.a. (2000): *Energiebesparing en stedelijke herstructurering*. VROM, Utrecht, 2000.
- Infomil (2000): *Hoofdrapport project Energie in de Milieuvergunning, een onderzoek naar de actuele stand van zaken in de gemeentelijke milieuvergunning*. Februari 2000.
- Hannessen, H., E. Flapper (1999): *Stand van zaken gemeentelijk milieubeleid in 1998*. Leiden 1999.
- Vugts, C., T. Jorritsma (1996): *Gemeentelijk Mondiaal beleid in Limburg*. COS Limburg, Roermond.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

### Bij Paragraaf 2.2: De reductiemogelijkheden per doelgroep

De kleine Aarde (1998): *De duurzame stad*.

ECN/RIVM (1998): *Optiedocument voor de reductie van broeikasgassen*. Inventarisatie in het kader van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, ECN-C-98-082.

Novem (1995): *Dat licht zo! Energie-efficiënte openbare verlichting*. Novem, 1995.

Novem (1999): *Energy Awards 1999 (brochure) Novem*. November 1999.

Schol e.a. (1998): *Klimaatverandering en lokaal klimaatbeleid Amsterdam, Beleidsopties en implementatiestrategieën ter beperking van CO<sub>2</sub>-emissies*. ECN-98-031.

Stichting Bouwresearch (1999): *Nationaal pakket Duurzaam Bouwen*. Versie 2.0.

VROM (1999): *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, Deel 1: Binnenlandse maatregelen*. VROM juni 1999.

VVAV (2000): Informatiesite Vereniging van Afvalverwerkers.

### Bij Paragraaf 2.3: Het gemeentelijk instrumentarium per taakveld

Agyeman, J., B. Evans (ed.) (1994): *Local environmental policies and strategies*. Harlow.

Milieudefensie (1993): *Broeikasboek, Werkboek voor gemeenten*.

OECD (1995): *Urban energy handbook. Good local practice*.

Siegmund, V., A. Moerkerken (1997): *Einde van milieubijdrageregeling: nieuwe uitdaging voor gemeenten*. ROM Magazine, nr 10 oktober 1997.

Seinstra, A, R. Velders, H. Hanessen, F.H.J.M. Coenen, P. Teunisse (1999): *Gemeentelijke milieuafdelingen op orde*. ROM Magazine, nr. 6 juni 1999, p. 13-15.

Seinstra, A, F.H.J.M. Coenen en P. Teunisse (1999): *De VOGM en de ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid, Het evaluatieonderzoek naar VOGM-regeling, de doelbereiking, de effectiviteit en de verwachtingen voor de toekomstige taakuitvoering*. PriceWaterhouseCoopers, Utrecht.

VNG (1992): *Praktijkboek energiebeleid*.

### Bij Hoofdstuk 3: Het speelveld in de praktijk

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

Van der Waals e.a. (2000): *CO<sub>2</sub> reduction in building locations, A survey and three case studies about the role of options for CO<sub>2</sub> reduction in planning processes*.

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

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

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

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

Ministerie van VROM: *Nieuwe impulsen voor duurzaam bouwen*. 8 November 1999.

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

Waals, J.F.M., e.a.: *Energiebesparing en stedelijke herstructurering*. VROM, Utrecht, 2000.

NEA, Personenvervoer: *Collegedictaat van de NEA Transporthogeschool*. Dhr. Buijs, Rijswijk: Diverse artikelen uit het tijdschrift *Verkeerskunde*.

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

Stichting Natuur en Milieu: *Verruimde reikwijdte wet milieubeheer, Wie durft?*. Brochure november 1999.

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

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

Site van de VVAV Vereniging Van AfvalVerwerkers, ([www.vvav.nl](http://www.vvav.nl)).

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

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

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

Ministerie van Verkeer en Waterstaat: *Uitgekiend, Nota vervoermanagement*. Augustus 1996.

*Beleidsbrief vervoermanagement*. September 1999.

#### Bij Hoofdstuk 4 Trends: Liberalisering van de energiemarkt

Arentsen, M., A. Huygen, M.J.J. Scheepers, R.J. Oosterheert, M.H. Voogt (1999): *Beslissen over energetische infrastructuur in een geliberaliseerde energiemarkt*. ECN-I-99-007.

Arentsen M.J., V. Dinica, N.E. Marquart: *Innovating Innovation Policy, Rethinking Green Innovation Policy in Evolutionary Perspective*. Paper, European Meeting on Applied Evolutionary Economics, 7-9 June 1999, Grenoble, pp. 32.

Arentsen M.J., Kunneke R.W: *Economic organization and liberalization of the electricity industry*. Energy Policy, Vol. 24, No. 6, pp. 541-552, 1996.

Arentsen M.J, Kunneke R.W, Moll H.C.: *The Dutch Electricity Reform: Reorganisation by Negotiation*. In: Midttun A. (ed.), *European electricity systems in transition*, Elsevier Science, Oxford, pp. 167-196, 1997.

LAKA Foundation: *Country status report: the Netherlands*, Website, 1995.

LTI Research group (ed.): *Long-Term Integration of Renewable Energy Sources into the European Energy System*. Physica Verlag, Heidelberg, 1998.

Meij J.M. (red.) *Stroomversnelling: De volgende elektrische innovatiegolf*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek 61, Den Haag, 1999.

Ministerie van EZ: *Actieprogramma Energiebesparing 1999-2000*, Den Haag.

Ministerie van EZ (2000): *Beleidsnotitie, versnelling van het liberaliseringstempo van de gas- en elektriciteitsmarkt en de markt voor groene energie*. Den Haag.

- Ministerie van EZ (1999): *Duurzame energie in opmars*. Voortgangsrapportage 1999, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2000): *Publieke belangen en marktordening. Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 018, nr. 1.
- Sociaal-Economisch Raad (SER) (2000): *Naar een deltaplan voor en duurzame energievoorziening*. Hoofdstuk 13 in Sociaal-economisch beleid 2000-2004, Advies over het Sociaal-economisch beleid op de middellange termijn, SER Publicatienummer 8, 16 juni 2000.
- Patterson, W.: *Transforming Electricity, The Coming Generation of Change*, Earthscan, London, 1999.
- Slingerland, S.: *Energy conservation and electricity sector liberalisation, Towards a green and competitive electricity supply?* University of Amsterdam, diss., 1999, ISBN 90-805 192-1-9.

#### Bij Hoofdstuk 4 Trends: Ontwikkelingen in het milieubeleid

- Adviescommissie Evaluatie Ontwikkeling Gemeentelijk milieubeleid: *Stappen verder...*, 1993.
- Berenschot onderzoeksbureau: *Capaciteitsconsequenties NMP voor gemeenten en provincies*. Utrecht, 1990.
- Berenschot onderzoeksbureau: *Rapport inzake een onderzoek naar 'versturende' factoren bij de uitvoering van de BUGM-planning*. Utrecht, 1992.
- Biezeveld, G.A.: *Milieubeleidsplanning: een ontwikkelingsperspectief*. In: P. Glasbergen (red), *Milieubeleid, theorie en praktijk*, 's-Gravenhage, 1989.
- Coenen, F.H.J.M., A. Seinstra, P. Teunisse (1999): *De VOGM en de ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid*. Utrecht.
- Coenen, F.H.J.M. Schoof, D.J.W.: *Denken en doen. De planning van het milieubeheer op gemeentelijk niveau*. Arnhem, 1992.
- Coenen, F.H.J.M.: *Verskillende visies op de uitvoeringsstrategie: een faalfactor, in: O. van Heffen en M.J.W. van Twist, Beleid en wetenschap*. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Coenen, F.H.J.M., Lulofs, K.R.D.: *Resultaten enquête naar gemeentelijke milieubeleidsplanning en gemeentelijk milieuzorgbeleid*. Enschede, 1993.
- Coenen, F.H.J.M., Lulofs, K.R.D.: *De BUGM-verslaglegging 1992*. Enschede, 1994.
- Dinkelmann, G.: *Verzuring en broeikaseffect*. Van Arkel, Utrecht, 1995.
- Ecoplan/VROM, *Evaluatierapport: MUP-evaluatie*.
- Eecen, M.D.: *Onderzoek in de drie noordelijke provincies naar uitvoering HUP*. Stageverslag HEAO-Groningen, 1986.
- Elshof, E.J. ten: *Met een 'HUP' een sprong vooruit?* Enschede, 1988.
- Fokkens, J.: *De praktijk van het gemeentelijke milieubeleid*. Werkconferentie voor lokale bestuurders, CIVOB, Hilversum, 22-11-1990.
- Jurgens, V.: *Gemeenten en rijk, Partners in Milieubeleid?* Milieu en recht, p. 250-256 (september) 1985/8.
- König, R.C., Spies, J.W.E.: *Evaluatie ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid*. Leiden/Arnhem, 1993.
- Ministerie van VROM: *Externe integratie van milieubeleid. Knelpunten, kansen en keuzen in het stedelijk gebied*. Hoofdrapport nr. 1992/2a, 's-Gravenhage, 1992.

- Onneweer, A.W.: *Geld speelt een rol. De effecten van het Bijdragenbesluit op milieuhandhaving*. 's-Gravenhage, 1992.
- Rosman, H.N.: *Gemeentelijk milieuprogramma en milieuverlag*. 's-Gravenhage, 1993.
- Salet, W.G.M.L.: *Institutionele voorwaarden voor stedelijke milieupolitiek*. Beleid & Maatschappij, 1994, nr. 4, p. 154-162.
- Schoof D.J.W.: *Milieubeleidsplanning bij lagere overheden*. P. Glasbergen (red), Milieubeleid, theorie en praktijk, 's-Gravenhage, 1989.
- Schot J. van der: *Keuze tussen schrijven of werken: gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Nieuwe Beta, jrg.3, p. 14-15, 1989.
- Smits, J.: *De stuurkracht en stuurbaarheid van het gemeentelijk milieubeleid*. Beleidswetenschap, 1993/1.
- Tauw Infra Consult: *Verkenning van milieubeleidsplanning en de betekenis ervan voor de gemeenten*. Deventer, 1989.
- Terpstra en Wouters: *Gemeentelijk milieubeleid in de Collegeprogramma's voor de periode 1990-1994*. Bestuur en belang, nr. 4, 1991.
- Twijnstra en Gudde: *Onderzoek vergunningenprocedures op grond van de wet inzake de luchtverontreiniging en de Hinderwet*. 's-Gravenhage, 1976.
- Twijnstra en Gudde: *Uitvoering Hinderwet*. 's-Gravenhage, 1979.
- Twijnstra en Gudde: *Verslag 2e workshop strategie beleidsimplementatie NMP-2*. Amersfoort, 1991.
- Universitaire Beroepsopleiding Milieu (UBM): L.A. Adolf, W. Bloem, E. van Hove, J. Kok, B. Oosting, P. Schriek en J. van de Voort. *Uitvoering NMP-90 door de gemeenten*. Amsterdam, 1993.
- VNG/VROM: *Kaderplan van aanpak NMP voor gemeenten*. 's-Gravenhage, 1990.

#### Bij Hoofdstuk 4 Trends: Lokale democratie

- Alteren, G., B. van der Moolen, P. Ike, H. Voogd (1990): *Integrale projektstudies bij infrastructuurplanning*. Groningen: Geo Pers.
- Andringa, J.: *The Influence of Local Agenda 21 on local policy and the quality of decision-making: the pioneer city of The Hague*. F. Coenen, D. Huitema and L. O'Toole, Participation and the quality of environmental decision making, Kluwer, Dordrecht, 1998.
- Bekkers, V.J.J.M., G.A.W.M. Heijne, P.H.A. Frissen, P. Ester (1996): *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid. Op zoek naar vormen van co-productie*. Den Haag.
- Brijer, S. (1997): *Lokale Agenda 21 nader bekeken. Inventarisatie en analyse van de landelijke en de Haagse aanpak van de Lokale Agenda 21. Succes en faalfactoren*. Den Haag.
- Buil, V.: *Een open planning van het gemeentelijk milieubeleid?* Enschede, 1992.
- Coenen, F.H.J.M. (1996): *De effectiviteit van gemeentelijke milieubeleidsplanning*. Enschede.
- Coenen, F.H.J.M., R.A. v.d. Peppel, J. Woltjer: *De evolutie van inspraak op het terrein van verkeer en waterstaat*. Enschede, 2000.
- Coenen, F. (1998): *Policy integration and public involvement in the local policy process. Lessons from local green planning in the Netherlands*. European Environment 8, 50-57.
- Coenen, F. (1997): *The Netherlands: Subsidized seeds in fertile soil*. W.M. Lafferty en K. Eckerberg (ed), From earth summit to local forum, Studies of Local Agenda 21 in Europe, Oslo, 1997.

- Coenen, F.H.J.M.: *The Netherlands: LA21 as a new heading for local sustainable development*. Lafferty, W. M. (ed) (1999),. Implementing LA21 in Europe: New initiatives for sustainable communities, PROSUS, Oslo, ISBN 82-7480-072-9, pp 241-262.
- Centrum voor Energiebesparing/Klima-Bündnis: *Climate protection strategies of local authorities in Europe*. Summary of the Dutch national.
- Denters S.A.H., P.A. Th. M. Geurts (eds.) (1998): *Lokale democratie in Nederland, burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs: *Planning als onderneming*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, serie Voorstudies en achtergronden, 's-Gravenhage, 1983.
- Depla, P., P. Tops (1998): *De lokale component bij raadsverkiezing/de invloed van de gemeentegrootte*. S.A.H. Denters and P.A. Th. M. Geurts (eds.), Lokale democratie in Nederland, burgers en hun gemeentebestuur, Bussum.
- Dordregter, P. (1994): *Draagvlak voor gemeentelijk milieubeleid en milieu-draagvlak door gemeentelijk beleid*. Inleiding congres vaksectie milieu, juni 1994.
- Edelenbos, J., R. Monnikenhof (red.) (1998): *Spanning in interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam.
- Gilsing, R. (1994): *Bestuurlijke vernieuwing in Nederland*. Acta Politica,
- Hendriks, F. (1998): *The Netherlands: subnational democracy and institutional innovation*. Loughin J. (ed.) Local and regional democracy in Europe, forthcoming.
- Jolles, H.M. (1974): *De poreuze democratie een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Klima-Bündis (1992): *Der Europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder zum Erhalt der Erdatmosphäre*. Klimaatverbond.
- Korsten, A.F.A. (1979): *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. PhD Dissertation Catholic University of Nijmegen, Den Haag: VUGA.
- Platform voor Duurzame Ontwikkeling (PDO) (1993): *Duurzame ontwikkeling op de Lokale Agenda 21. Ideeën voor gemeentelijk milieu en ontwikkelingsbeleid*.
- PDO (1994): *Een lokale Agenda 21, zo werkt dat. Op weg naar een duurzame gemeente*. Platform voor Duurzame Ontwikkeling.
- Ministerie van VROM (1997): *Samen milieudoelen formuleren. Milieudoelen als resultaat van een open maatschappelijk besluitvormingsproces*. Den Haag.
- Oosterveld, H.J.W., H. Pullen, (1998): *Beleidsvorming beoordeeld. Interactieve beleidsvorming in het milieubeleid nader bekeken*. Enschede.
- NCDO (1997): *Een Lokale Agenda 21*. Pak de handschoen op, Amsterdam.
- RARO (1978): *Advies over de inspraak op drie bestuursniveaus*, Den Haag.
- Schultink, R. (1997): *Lokale Agenda 21, beleid en indicatoren voor duurzaamheid*. Wetenschapswinkel voor Economie, EC 101, Groningen.
- Tops e.a. (1991): *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Delft.
- Veldboer, L. (1996): *De inspraak voorbij*. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg, Amsterdam.
- VNG (1994): *De ontwikkeling van het gemeentelijke milieubeleid in het perspectief van het NMP2*. Vaksectie milieu.

- VNG (1996): *Praktijkboek Lokale Agenda 21*. VNG Den Haag.
- Vugts, C., T. Jorritsma (1996): *Gemeentelijk Mondiaal beleid in Limburg*. COS Limburg, Roermond.
- Woltjer, J. (2000): *Consensus Planning, The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Aldershot.
- VROM raad: *Op weg naar het NMP4*. Advies over 'De agenda van het NMP4', Advies 021, 11 mei 2000, Den Haag.
- WRR (1998): *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 53, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

## Bij Hoofdstuk 5: Ervaringen met integratieve instrumenten

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

- Korsten, A.F.A.: *Effectrapportage*. Inleiding van de dagvoorzitter, *Beleidsanalyse*, 91/ 1/ 2, pp. 4-8.
- Kramer, J.H.T.: *Luchthavens en hun uitstraling*. Een onderzoek naar de economische en ruimtelijke uitstralingseffecten van luchthavens, Amsterdam, 1990 (diss.).
- Lee, N., J. Hughes: *Strategic environmental assessment. Legislation and procedures in the community*. Manchester, 1995.
- Lee, N., C. Wood: *EIA - a European perspective*. *Built Environment*, 4, p. 101-110, 1978.
- Mostert, E.: *Commissions for environmental impact assessment, Their contribution to the effectiveness of Environmental Impact Assessment*. Delft, 1995.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO): *De juiste milieu-informatie op het juiste tijdstip: advies over het voorontwerp Herziening Besluit milieueffectrapportage*. Den Haag: SDU, 1992.
- Sadler, B., R. Verheem (1996): *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Direction*. Ministry of Housing, Spatial Development and the Environment, The Netherlands.
- Steenbeek, D.A.: *Ex-ante evaluatietoetsen bij de rijksoverheid*. Stageverslag, Den Haag, juli 1997.
- Ten Heuvelhof, E.F., C.M. Nauta: (M)erkenning onderzoek naar de doorwerking van m.e.r., Den Haag, 1996.
- Heuvelhof, E.F. ten, C.M. Nauta: *Milieu-effectrapportages als leerproces*. *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1, pp. 25-41.
- Tonk, J.A.M.N., R. Verheem: *Integrating the environment in strategic decision making - one concept, multiple forms*. Paper to IAIA98, Christchurch, New Zealand, 1998.
- Valk, Th. de, M.S. de Vries: *Criteria voor milieu-effectrapporten*. *Beleidswetenschap*, 1994, nr. 3, pp. 274-304.
- Vanclay, F., D.A. Bronstein: *Environment and social impact assesment*. John Wiley & Sons, West Sussex, 1995.
- Voogd, H.: *Methodologie van effectrapportages*. *Beleidsanalyse*, 97/ 1/2, pp. 17-24.
- Wathern, P. (ed.): *Environmental impact assessment: theory and practice London (etc.)*. Routledge, 1988.
- Wood, C.: *EIA in plan making*. Wathern, P. (ed.), *Environmental impact assessment: theory and practice London (etc.)*, Routledge 1988.
- Wuisman. G.P.I.M.: *Toelichting op het congressthema*. *Beleidsanalyse*, 97/1/2, pp. 9-11.



## BIJLAGE 1 UITSTOOT BROEIKASGASSEN PER DOELGROEP

In de Milieubalans 1999 van het RIVM wordt een overzicht gegeven van de uitstoot van broeikasgassen per doelgroep (zie Tabel B1).

Tabel B1.1 *Emissie van broeikasgassen naar doelgroep (RIVM, 1999)*

Doelgroep	Emissie van broeikasgassen in 1998 [Mton CO <sub>2</sub> -equivalenten]			Aandeel [%]
	CO <sub>2</sub>	Overige broeikasgassen	Totaal	
HDO <sup>3</sup>	10,4	0,2	10,6	4
RWZI en riolering	0,2	0,2	0,4	0
Afval	2,4	9,3	11,7	5
Bouw	0,5	0,4	0,9	0
Consumenten	20,9	0,7	21,6	9
Energiesector	48,3	3,3	51,6	21
Industrie	44,7	19,9	64,6	27
Landbouw	8,6	17,2	25,8	11
Raffinaderijen	11,5	0	11,5	5
Verkeer	34,7	2,3	37	15
Overige	3,6	1,3	4,9	2
Totaal	185,7	54,8	240,5	100

Voor de verdeling van broeikasgassen over de doelgroepen gaat het RIVM uit van de plek waar de emissie van broeikasgassen plaatsvindt. De emissie van alle elektriciteitsverbruik in Nederland wordt toegerekend aan de energiesector, omdat de uitstoot bij centrales plaats heeft. Als de emissies van centrales wordt toebedeeld aan de verschillende sectoren naar rato van hun aandeel in de vraag ziet de CO<sub>2</sub>-emissie er als volgt uit (zie Tabel B2).

<sup>3</sup> HDO staat voor Handel, diensten en overheid en omvat alle utiliteitsbouw.

Tabel B1.2 *Emissie van broeikasgassen naar doelgroep als de emissie van elektriciteitsverbruik wordt toegerekend aan de verbruikssectoren*

Doelgroep	Emissie van broeikasgassen in 1998 [Mton CO <sub>2</sub> -equivalenten]			Aandeel [%]
	Exclusief elektriciteit	Toerekening elektriciteit	Totaal	
HDO	10,4	13,9	24,3	13
RWZI en riolering	0,2	0,1	0,3	0
Afval	2,4	0	2,4	1
Bouw	0,5	0	0,5	0
Consumenten	20,9	11,5	32,4	17
Energiesector <sup>1</sup>	48,3	-46	2,3	1
Industrie	44,7	16,9	61,6	33
Landbouw	8,6	1,8	10,4	6
Raffinaderijen	11,5	0,4	11,9	6
Verkeer	34,7	0,9	35,6	19
Overige	3,6	0,5	4,1	2
<b>Totaal</b>	<b>185,7</b>	<b>0</b>	<b>185,7</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Emissie van elektriciteitscentrales is 38,5 Mton, decentraal geschat op 7,5 Mton. Dit vervolgens verdeeld op basis van aandeel vraag (SEP, 1999, pag. 19). Post openbare verlichting en riool voor 20% toebedeeld aan RWZI, 80% aan overig (eigen schatting).

Beide tabellen (B1 en B2) zijn voor dit onderzoek van belang. Reductie van emissies die worden veroorzaakt door elektriciteitsopwekking kan zowel plaats vinden in de verbruikssectoren door besparingen op het elektriciteitsverbruik of duurzame opwekking ter plaatse, als door efficiencyverbetering en de inzet van duurzame bronnen bij de opwekking van elektriciteit.

In Paragraaf 2.2 zijn de mogelijkheden voor de reductie van broeikasgasemissies geïnventariseerd voor de doelgroepen met een substantiële uitstoot die zich (op het eerste gezicht) binnen de invloedssfeer van gemeenten bevinden. Uit de inventarisatie van opties blijken een aantal activiteiten voor een gemeente moeilijk beïnvloedbaar, zoals de elektriciteitsvraag van apparaten bij huishoudens en in de utiliteitsbouw. Een aantal activiteiten valt binnen de invloedssfeer van provincies en het Rijk: zoals het Benchmark convenant met de energie-intensieve industrie (waaronder raffinaderijen) en de MJA met de glastuinbouw, of in het algemeen de emissies van de elektriciteitsopwekking. De volgende activiteiten kennen reductiemogelijkheden die wel binnen de invloedssfeer van gemeenten liggen:

- Verwarmen, klimatiseren en verlichten van utiliteitsgebouwen
- Openbare verlichting
- Verwarming van woningen
- Verkeer
- Afval
- Restwarmtebenutting van elektriciteitscentrales en duurzame elektriciteitsopwekking
- Het energiegebruik van het MKB in de industrie
- Verwarming van kassen in de glastuinbouw.

De uitstoot van broeikasgassen die samenhangt met deze activiteiten zijn naar schatting verantwoordelijk voor 20 tot 40% van de totale broeikasgasemissie in Nederland.

De berekening is weergegeven in Tabel B3. Het energiegebruik van gebouwen en openbare verlichting zorgt voor ca. 80% van de CO<sub>2</sub>-emissies van de doelgroep Utiliteitsbouw/HDO. Ruim 50% van de CO<sub>2</sub>-emissies van huishoudens komt door verwarming van woningen. Van het energiegebruik en bijbehorende CO<sub>2</sub>-emissie in de industrie valt 80% onder het Benchmarkconvenant. Omdat alleen restwarmtebenutting en duurzame elektriciteitsopwekking binnen de invloedssfeer van gemeenten ligt, is 20% van de CO<sub>2</sub>-emissie van de energiesector meegerekend.

Verder is de totale broeikasgasemissie van de doelgroepen verkeer en afval binnen de invloedssfeer van gemeenten gerekend. Op zich zelf is dat niet juist. Voor deze doelgroepen liggen er reductiemogelijkheden voor gemeenten, maar ook voor provincie en Rijk. Omdat moeilijk is aan te geven welk deel van emissies (niet) binnen de invloedssfeer van gemeenten valt, hebben we de totale emissie van deze doelgroepen meegenomen. Dat leidt tot een overschatting van het aandeel van gemeenten. De totale broeikasgasemissie van activiteiten, die binnen de invloedssfeer van gemeenten liggen, bedraagt 103 Mton CO<sub>2</sub> equivalenten. Dat is ca. 43% van de totale emissie van broeikasgassen in Nederland, te weten 240,5 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten (zie Tabel B1). Laten we de broeikasgasemissie van verkeer en afval erbuiten dan ligt dit percentage ruim boven de 20%.

Tabel B1.3 *Berekening broeikasgasemissies binnen invloedssfeer gemeenten*

Activiteit	Aandeel [%]	Doelgroep	Emissie	Broeikasgasemissie van activiteit [Mton CO <sub>2</sub> -eq.]
Energiegebruik Ubouw en openbare verlichting	80	Ubouw/HDO	CO <sub>2</sub>	19
Verwarming woningen	50	Huishoudens	CO <sub>2</sub>	16
Verkeer	100	Verkeer	broeikasgassen	37
Afval	100	Afval	broeikasgassen	12
Restwarmtebenutting en duurzaam	20	Energiesector	CO <sub>2</sub>	10
Industrie	20	Industrie	CO <sub>2</sub>	9
Totaal van activiteiten binnen invloedssfeer van gemeenten				103



## BIJLAGE 2 GEMEENTEN BETROKKEN BIJ FASE 2

Tabel B2.1 *Overzicht interviews (periode juli tot en met september 2000)*

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



## BIJLAGE 3 VERSLAG WORKSHOP

‘Duurzaam lokaal klimaatbeleid’, 20 juni 2001 te Amsterdam

### Stelling 1 - veel lokale kansen

*Gemeenten hebben nog veel onbenutte mogelijkheden om bij te dragen aan een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Het is daarom eerder een kwestie van willen dan van kunnen.*

Het is een kwestie van weten.

Het is een kwestie van voortschrijdend. inzicht.

Je kunt niet alles.

Kwestie van geld als smeermiddel.

Bestuurlijk draagvlak en het scoren van de wethouder is belangrijk.

Rijksbeleid kent te weinig continuïteit.

### Stelling 2 - de maatschappij vraagt om een actieve gemeente

*Een aantal trends in de maatschappij: liberalisering van de energiemarkt, decentralisatie van het milieubeleid en toenemende participatie van de burgers, vraagt om een grotere rol van de gemeenten om klimaatdoelstellingen te realiseren.*

Dit wordt beschouwd als een open deur.

Belangrijk is dat het gaat om een andere rol voor gemeenten.

Er is veel onduidelijkheid m.b.t. liberalisering, bijvoorbeeld als gemeenten proberen voor hun eigen gebouwen en installaties over willen gaan naar een andere energieleve-rancier.

Veel kleine gemeenten weten nog van niets en krijgen het straks zwaar.

Er is veel kennis nodig.

### Stelling 3 - de menukaart is de eerste stap

*De menukaart is in zijn huidige vorm te vrijblijvend en is hierdoor nog maar de eerste stap op weg naar een volwaardig lokaal klimaatbeleid.*

De menukaart wordt gewaardeerd als een goede eerste stap.

Je kunt ermee aan de slag.

Het is een grote eerste stap.

Belangrijk is het denkproces wat in gang wordt gezet.

Het structurerende karakter van de menukaart is goed.

Inhoudelijk is de menukaart toch wat vrijblijvend.

### Stelling 4 - de volgende stappen moeten volgens de volgende systematiek worden doorlopen:

*Een volgende stap op deze weg is het kiezen voor een systematische aanpak om de gehele gemeentelijke organisatie met gevolgen voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot rekening te laten houden, waarbij alle volgende stappen moeten worden doorlopen:*

- 1. Het opstellen van een beleidsdocument waarin het commitment voor lokaal klimaatbeleid is vastgelegd.*
- 2. Het maken 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 heroverwegingen van de gemeentelijke 'klimaatzorg prestaties'.*
- 5. Het bieden van educatie en training om het begrip van klimaat problematiek te vergroten.*
- 6. Publicatie van informatie over de gemeentelijke klimaatprestaties.*

Dit wordt als een normale beleidscyclus beschouwd.  
Vooral de eerste stap wordt als belangrijk beschouwd.  
Het duidelijk maken van het hier en nu van klimaatproblemen is belangrijk.  
De directe invloed van gemeenten in de vorm van haar eigen energiegebruik is gering.  
Belangrijk is het betrekken van externe partijen. In Stap 2 kan 'met anderen' worden toegevoegd.  
De herkenbaarheid van CO<sub>2</sub> en het klimaatprobleem is een lastig punt.  
De vraag is hoe Stap 3 kan worden vorm gegeven. De verantwoordelijkheid moet bij afdeling zelf liggen.

#### Stelling 5 - maak het klimaatbelang zichtbaar

*'Om klimaatbeleid te integreren in het dagelijks beleid en in de organisatiecultuur is het nodig om de gevolgen voor CO<sub>2</sub>-uitstoot van beleidsbeslissingen en de afwegingen die daaromtrent worden gemaakt, expliciet te maken. Met andere woorden: maak het onzichtbare klimaatbelang zichtbaar en het belang belangrijker.'*

#### Stelling 6 - gebruik voor het zichtbaar maken van het klimaatbelang een klimaattoets

*'Een klimaattoets is een prima middel om het klimaatbelang zichtbaar te maken.'*

Een toets is in de praktijk vaak niet haalbaar, wordt afgevinkt.  
Het gevaar is politieke erosie.  
Belangrijk is discussie te voeren.  
Maak een projectenbank met overzicht van alle projecten in de organisatie en kijk wat het klimaatbelang is. Intranet kan daarbij helpen.  
Een netwerk in je organisatie is essentieel.  
Het gaat om de kwaliteit van de besluitvorming.

#### Stelling 7 - haak aan bij lokale vraagstukken

*'Klimaatbeleid op lokaal niveau is het meest succesvol wanneer er wordt aangehaakt bij oplossingen voor de belangrijkste vraagstukken (bedrijventerreinen, wegeninfrastructuur, nieuwbouw) waar de gemeente in kwestie zich de komende jaren voor ziet geplaatst.'*

- Naar aanleiding van deze stelling, kunt u voor uw gemeente dergelijke 'aanhaakpunten' noemen?

Hier wordt alleen gesproken over ontwikkelingsinvesteringen, terwijl beheer en onderhoud 50% van de begroting van gemeenten vormt.

Economie en sociale vraagstukken krijgen de meeste aandacht. Milieu zit daar niet bij en dus is het vaak lastig aanhaken.

Denk in activiteiten en ontwikkelingen i.p.v. in oplossingen en vraagstukken.

Communicatie en educatie zijn belangrijk.

#### Stelling 8 - een visie is onontbeerlijk

*'De stappen die doorlopen moeten worden om klimaatbeleid te voeren (stelling 4) worden versterkt wanneer er een visie op de toekomst van de gemeente op de lange termijn is, waar klimaatbeleid een expliciet punt van aandacht is.'*

Helpt wel, maar is geen garantie.  
Impliciet wel, expliciet niet.  
In Utrecht hebben we geen visie, maar er gebeurt wel van alles.  
Als je een toekomstbeeld schetst, dan hoort het erin.