



Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid?

Onderzoek naar de onderbouwing van het beleid en de perspectieven
en kennisbehoefte van beleidsmakers



MSc thesis T.H. Harmsen

Registratienummer 800717-307-130

Afstudeerbegeleider: Dr. M.A.J. Lamers

Academisch jaar 2011/2012

Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid?

Onderzoek naar de onderbouwing van het beleid en de perspectieven en kennisbehoefte van beleidsmakers.

Wageningen, 9 februari 2012

Student: T.H. Harm Harmsen
Reg. Nr. 800717-307-130
MSc thesis
Academisch jaar 2011/2012
Leerstoelgroep Milieubeleid, Wageningen Universiteit

Thesisbegeleider: Dr. Machiel Lamers

Reviewer analyseonderdelen: Dr. Petra Derkzen, Wageningen Universiteit,
Maatschappijwetenschappen 'Rural Sociology'

Summary

Within the national climate mitigation programme, the Dutch ministry supports municipalities with their local climate policies, mainly by providing them with financial resources. Unfortunately, it has been proven that the current Dutch climate mitigation policy is not effective enough. Earlier research has also shown that there are problems with the exchange of knowledge within municipal climate mitigation policy. Research has not been able to prove that municipalities that are active on this policy field have better results in their decrease of energy consumption, or CO₂ emission, than less active or inactive municipalities. Municipalities were allowed to use the ministry's financial resources for stimulation of local actors, but it was not allowed to use it for investment in projects. For this thesis research, twelve municipalities have been analysed. In every Dutch province, one municipality has been picked randomly. Six big municipalities (> 70.000 inhabitants) and six small municipalities (< 70.000 inhabitants) have been analysed.

Fact is that the more budget is available for investment in projects by the municipality, the more the municipality contributes to the policy targets itself. Policy makers have confirmed this in the interview research that has been performed for this thesis. If fewer budgets are available for investment, and if the municipalities rely more heavily on actions of other actors, the municipality itself has less influence on the achievement of the policy targets. The municipal need for knowledge and financial resources within this policy field will grow in the following years, while at the same time the Dutch ministry is withdrawing its support towards municipalities because of financial cuts caused by the financial crisis. Municipal policy officials are concerned about this, especially because the municipalities also need to cut on their budgets for the same reasons. At the same time, municipal councils are still equally ambitious in their new policy targets. Therefore, reaching the policy targets will depend even more heavily on the actions of other actors outside the municipal organization. The policy documents show no signs of investment in renewable energy projects. Policy documents also have no specific targets as it comes to renewable energy projects. This was confirmed by the policy makers. Earlier research showed, however, that renewable energy projects do really matter on a local scale, and have the biggest influence on local policy targets. Reality shows that the scarce budgets are mostly used for stimulating campaigns to activate other actors outside the municipal organization. This thesis proves that municipalities rely heavily, if not solely, on the actions of other actors for the achievement of their primary policy goals; for example being energy neutral in 2020. The policy targets of the individual projects that are supposed to be the strategy for achievement of the main policy goals do mainly target on stimulation of other actors. This is not surprising: the ministry advised this role for municipalities. It is also a fact that aldermen have much more political interest in quick communication campaigns within their tenure than in investments in long-term renewable energy projects that reach far beyond their tenure.

It may even be questioned whether the climate mitigation policy of Dutch municipalities does contribute in any way to the national targets. This thesis shows that the highly ambitious municipal policy goals hide an unmotivated implementation strategy, mainly based on stimulation of other actors by using the communicative policy instrument. The choice for individual projects that are supposed to be the strategy is based on irrational consideration, and the effect of the projects is unknown and not quantifiable. This thesis even shows that policy makers themselves call their political ambitions unrealistic. This thesis shows that the political policy goals and the implementation strategy are two different realities. The policy documents also show evidence of window-dressing, amateurism, and coincidence in the policy strategy. The interview results showed that policy makers also recognize this.

This thesis shows the confusion about the exact role of the municipality among policy makers. The structures of the valid policy strategies of municipalities are in line with the characteristics of project management. Most of the policy makers also state that they see their own policy as project management; others see it as process management or a hybrid form of the two. This dual role has proven to be ineffective. While the policy is formulated as project management, the project targets are not SMART and controllably formulated, and rely solely on stimulation of other actors. The municipality is therefore depending on the actions of other actors, and this thesis shows that this dependence will even grow in the future because of financial cuts. The ministry has provided municipalities with the project management format, but at the same time it has assigned municipalities to stimulate bottom-up initiatives within the local governance network. In that case the governmental steering role of process management would be more successful than project management. This thesis shows that municipalities use top-down pre-formulated project targets, instead of starting a project in conversation with the other actors in the network. This is necessary in order to formulate collective policy targets that meet the interests of all of the participating actors in accordance with the principles of network governance and process management. The strategy that municipalities use does not comply with any of the crucial conditions for effective process management, nor with the crucial conditions for project management. These conclusions are representative for 345 municipalities, as they all used the same project format.

Earlier research has shown that academic knowledge is crucial for today's complicated policy problems. However, this thesis proves that policy makers do not have any connections with the academic world. This thesis also proves that municipalities indeed do miss a lot of knowledge that they would need for their climate mitigation policy. Policy makers stated in the interviews that their current sources of knowledge are not able to fill their knowledge gap. They miss knowledge concerning:

- Financing structures / business cases;

- Technological knowledge about and within renewable energy projects;
- Transition management;
- Insight in the effectiveness of their policy, monitoring and evaluation tools. Instruments that are able to predict the effectiveness of their policy;
- Social innovation systems, and about how target groups will react on certain policy, or what policy will be most effective on a certain target group.

This thesis research introduces the following recommendations:

- 1) Reformation of the decentralisation strategy is needed in climate mitigation policy. There should be no decentralisation without clear measurable performance agreements with municipalities, stronger ministerial steering and concentration of financial support on more rationally deliberated and (measurably) beneficial projects.
- 2) The role of the municipality should be more specific and clearly communicated towards municipalities. There should not be any duality in this role. It should either focus on process management, in case of high dependency on other actors, or it should focus on process management when it is legitimate for the government to have a stronger steering role. This is the case when dependency on other actors is lower, for example when a municipality itself is able to financially invests in projects. The policy should in any case meet the crucial conditions of process or project management, as this will increase the policies effectiveness.
- 3) The academic world and municipal policy should be coupled, as they are unable to find each other at this moment. This thesis clearly shows that they do need each other: there are overlapping interests.
- 4) The exact structure of cooperation between municipal policy and the academic world depends on the desired outcome. Interaction (like in recommendation three) is the first scale of cooperation, but the more the local situation is taken into account, the more intense the cooperation should be. According to the literature, it seems recommendable to start on the level of interaction, as it is the most uncomplicated form of cooperation and a good starting point to gather experience and to switch to a higher scale of cooperation. The ministry can play a role as mediator, to connect the supply and demand of knowledge, to collect relevant research, to assemble it and make knowledge better usable for municipal policy.
- 5) Further research is needed in the following fields:
 - The most effective division of roles between science and governmental policy, and how it should be organized and managed;
 - The overlapping interests between government (on multiple levels) and knowledge institutes, in accordance with the theory about network governance. This should result in normative conditions for cooperation that comply on a broader field of cooperative arrangements. Present-day research tends to focus

on just one specific cooperative arrangement. This research usually results in best practises. Unfortunately, academic literature has uncovered that these best practises are mostly not usable in other arrangements because their structure shows a lot a variety. The more universal basic theory and preconditions of network governance provide broader normative conditions for cooperative arrangements, and thereby are better usable within a broader range of different arrangements.

- Political interests do not necessarily correspond with the rational interests of science. This often results in irrational policy. Research should find ways to connect political interests with rational policy or, in other words, the overlapping interests between the political point of view and the public interest of rational policy, in accordance with the preconditions and characteristics of network governance.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	6
1.1	Klimaatmitigatiebeleid en het subsidiariteitsbeginsel.....	6
1.2	Beleidsevaluatie klimaatakkoorden.....	7
1.3	Probleemstelling.....	8
1.4	Relevantie van dit onderzoek?.....	10
1.5	Doelstellingen	12
1.6	Onderzoeksvragen	13
1.7	Doelgroep van dit rapport	14
1.8	Opzet van dit rapport	14
2.	Methodologie	15
2.1	Methodologie literatuuronderzoek.....	15
2.2	Methodologie beleidsanalyse	15
2.3	Methodologie interviewonderzoek.....	16
3.	Theoretisch raamwerk.....	17
3.1	Toenemende interactie tussen wetenschap en beleid	18
3.1.1	Ontwikkeling	18
3.1.2	Oorzaak	18
3.1.3	De overlappende belangen.....	19
3.1.4	Juist op lokaal niveau toenemende kennisbehoefte	19
3.2	Invulling van de kennisvraag bij beleid.....	20
3.2.1	Politici gedreven door eigenbelang	20
3.2.2	Kennis als machtsinstrument.....	21
3.2.3	Kwaliteit van beleid	21
3.3	Problemen binnen samenwerkingsverbanden	22
3.3.1	Verkokering	22
3.3.2	Vastgeroeste kaders.....	23
3.3.3	Onzekerheden als nieuw slagveld	24
3.3.4	Mogelijke oplossingen bij problemen binnen samenwerkingsverbanden	24
3.4	Netwerkgovernance.....	26
3.4.1	De veranderende rol van de overheid.....	26
3.4.2	Regie als sturingsinstrument	27
3.4.3	Grenzenarrangementen zijn governance arrangementen	29
3.4.4	Verdergaande democratisering van de wetenschap.....	31
3.5	Operationaliseren van een grenzenarrangement.....	35
3.5.1	Afstemming	35
3.5.2	De verschillende samenwerkingsniveaus	36
3.5.3	Het kiezen van een benadering	37
3.6	De breedte van het raamwerk.....	39
4.	Analyse klimaatbeleidsnota's	40
4.1	Introductie.....	40
4.2	Resultaat	40
4.3	Observaties gekozen beleidsstrategie	41
4.4	Observaties geformuleerde hoofddoelstellingen	43
4.5	Observaties subdoelstellingen of ambities	44
4.6	Observaties uitvoeringstrategie.....	47
4.7	Observaties doorwerking naar jaarlijkse werkprogramma's.....	47
4.8	Beleid met betrekking tot duurzame energie	47
4.9	Window dressing, hobbyïsme en toeval in uitvoeringsstrategie	48
5.	De percepties van beleidsmakers.....	49
5.1	Introductie.....	49

5.2	Resultaat	49
5.3	Onderbouwing beleidsstrategie, stellingen en aannames.....	49
5.4	Afhankelijkheid van andere actoren.....	52
5.5	Algemeen beeld van gemeentelijk klimaatbeleid.....	53
5.6	Gemiste kennis en mogelijke kennisbronnen.....	55
5.7	Invulling kennisvraag zonder SLOK.....	57
5.8	Inzet SLOK gelden	59
5.9	Mogelijke rol wetenschappelijke kennisinstellingen.....	60
5.10	Wie kan kennisvraag en aanbod afstemmen?	63
5.11	Huidige klimaatbeleid: projectmanagement of procesmanagement?	64
5.12	Indien projectmanagement: waarom geen SMART doelstellingen?.....	66
5.13	Indien procesmanagement: waarom niet eerst een dialoog?.....	68
6.	Discussie	70
6.1	Introductie.....	70
6.2	Signalen van een 'policy window'.....	70
6.3	Toenemende symbiose tussen overheid en wetenschap	71
6.4	Afwezigheid rationeel afwegingskader	71
6.5	Gat tussen te leveren inspanning en hoofddoelstelling.....	71
6.6	Vorming van nieuw beleid en groei van afhankelijkheid.....	73
6.7	Overige constatering.....	74
6.8	Beschouwing als projectmanagement.....	74
6.9	Bestuur door regie geperst in het keurslijf van de projectbenadering.....	75
6.10	Gekozen benadering ineffectief.....	76
6.11	Gemeentelijke beleidsmedewerkers over kennisinstellingen	78
6.12	Op zoek naar de overlappende belangen: de kennisvraag.....	79
6.13	Starten met samenwerken	80
7.	Conclusies en aanbevelingen.	83
7.1	Geen decentralisatie zonder prestatieafspraken.....	83
7.2	Onduidelijkheid onder gemeenten over aard beleid.....	85
7.3	Kennis die gemeenten missen.....	87
7.4	De structuur van de samenwerking	89
	Referenties.....	94
Bijlage 1.	Analyseresultaten beleidsnota's.....	100
01	Gemeente Breda, provincie Brabant (>70.000 inw.)	100
02	Gemeente Middelburg, provincie Zeeland (<70.000 inw.)	105
03	Gemeente Wassenaar, provincie Zuid Holland (<70.000 inw.).....	108
04	Gemeente Utrecht, provincie Utrecht (>70.000 inw.)	113
05	Gemeente Aa en Hunze, provincie Drenthe (<70.000 inw.)	117
06	Gemeente Noordoostpolder, provincie Flevoland (<70.000 inw.)	122
07	Gemeente Groningen, provincie Groningen (>70.000 inw.)	127
08	Gemeente Skarsterlân, provincie Friesland (<70.000 inw.)	132
09	Gemeente Aalsmeer, provincie Noord Holland (<70.000 inw.)	136
10	Gemeente Enschede, provincie Overijssel (>70.000 inw.).....	140
11	Gemeente Maastricht, provincie Limburg (>70.000 inw.).....	145
12	Gemeente Arnhem, provincie Gelderland (>70.000 inw.).....	150
Bijlage 2.	Interviewresultaten (geanonimiseerd).....	157
01	Interview gemeente Noordoostpolder.....	157
02	Interview gemeente Aa en Hunze	160
03	Interview gemeente Groningen.....	163
04	Interview gemeente Middelburg.....	166
05	Interview gemeente Utrecht	170

06	Interview gemeente Skarsterlân.....	173
07	Interview gemeente Maastricht.....	176
08	Interview gemeente Arnhem.....	180
09	Interview gemeente Aalsmeer.....	183
10	Interview gemeente Breda.....	186
11	Interview gemeente Wassenaar.....	189
12	Interview gemeente Enschede.....	192
Bijlage 3.	Toetsonderdelen beleidsnota's.....	198
Bijlage 4.	Interviewvragen.....	200
Bijlage 5.	Criteria voor beoordeling kwaliteit bestuur door regie.....	201
Bijlage 6.	Indicatoren window dressing, hobbyisme en toeval.....	204

1. Inleiding

1.1 Klimaatmitigatiebeleid en het subsidiariteitsbeginsel

De Europese Unie (EU) heeft als doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen en het energieverbruik in 2020 met minimaal 20% te verlagen ten opzichte van 1990. Ook wil de EU het aandeel duurzame energie en groene energiebronnen verhogen naar 20% in 2020. De Nederlandse overheid voert deze EU doelen in zijn eigen beleid door, onder andere middels het werkprogramma 'Schoon en Zuinig: Nieuwe energie voor het klimaat' van het vorige kabinet Balkenende IV.

Het klimaatbeleid wordt in dat beleid, gelijk de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, voor een belangrijk deel gedelegeerd naar lagere overheden omdat die dicht bij de burger staan en een voorbeeldrol vervullen (VNG, 2011). Nederland wordt geacht een gedecentraliseerde eenheidsstaat te zijn, wat wil zeggen dat onder de hiërarchie van de rijksoverheid een autonomie bestaat voor provincies en gemeenten. Dit is lijn met het subsidiariteitsbeginsel, artikel 5 uit het verdrag van de Europese Gemeenschap (Kistenkas, 2008: 15). Het ministerie van VROM sloot in lijn met het Nederlandse consensusmodel (of: Poldermodel) een bestuursakkoord met gemeenten en provincies af: het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) klimaatconvenant. Dit bestuursakkoord werd geflankeerd door een subsidieregeling om klimaatbeleid op lokaal niveau te ondersteunen.

Als opvolging van dat convenant, hebben gemeenten en rijk in 2007 samen een nieuw soortgelijk convenant afgesloten: het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011 (VNG, 2007). Dit omdat uit een evaluatie van de BANS-regeling in 2006 bleek dat een doorstart van rijksondersteuning onontbeerlijk was voor het succes van gemeentelijk klimaatbeleid (Tweede kamer, 2006). Gemeenten en rijk spraken opnieuw af welke doelen ze nastreven als het gaat om klimaatbeleid, en opnieuw werd het akkoord geflankeerd door een subsidieregeling om gemeenten daarbij te helpen. Artikel 4, lid 3 van het akkoord geeft aan: *'Het rijk stelt een subsidieregeling open voor de periode 2008-2012 om gemeentelijke initiatieven voor een duurzaam klimaatbeleid te ontwikkelen en te intensiveren. De regeling is bedoeld om de lasten te delen van personeel, onderzoek, communicatie en educatie. Hierbij zal worden aangesloten bij de systematiek zoals die met het eerste subsidieprogramma succesvol is toegepast'* (VNG, 2007). Door middel van een projectenkaart konden gemeenten subsidie aanvragen. Gemeenten konden subsidie krijgen voor de door het ministerie gepresenteerde thema's, zoals bedrijven, verkeer & vervoer, die aansloten op de afspraken uit het bestuursakkoord. Gemeenten waren vervolgens vrij in de besteding van het subsidiegeld, mits het werd gebruikt voor de projecten en thema's op de projectenkaart. De projectenkaart geeft zo enige sturing aan het gemeentelijk energiebeleid. Aan de hand van de aanvraag en het ambitieniveau per project werd de hoogte van het subsidiebedrag bepaald. Van de 418 Nederlandse gemeenten, hebben in totaal 345 gemeenten SLOK-subsidie aangevraagd en deze

gemeenten hebben vervolgens in lijn met de gedachte van de gedecentraliseerde eenheidsstaat een ‘decentralisatie-uitkering’ van het ministerie ontvangen (AgentschapNL, 2011). Er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd aan het ministerie over de besteding van de middelen, er is geen terugbetalingsplicht en er mag worden afgeweken van de projectenlijst zonder dit kenbaar te maken aan het ministerie, zolang het primaire doel blijft: *‘structurele activiteiten te ondernemen en maatregelen te treffen gericht op de reductie van broeikasgassen’* (AgentschapNL, 2011).

Samenvatting § 1.1

- De klimaatdoelstellingen van de EU zijn verankerd in het Nederlandse beleid.
- Nederland voert dit beleid deels uit middels de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (subsidiariteitsbeginsel van de EG).
- Gemeenten kregen van het rijk een ‘decentralisatie uitkering’.
- Er werd conform het Nederlandse consensusmodel een convenant getekend tussen rijk en lagere overheden om de gemaakte afspraken te ratificeren.
- Gemeenten dienden: structurele activiteiten te ondernemen en maatregelen te treffen gericht op de reductie van broeikasgassen. Daarbij dienden de thema’s uit het convenant als uitgangspunt.
- Rijksondersteuning bleek onontbeerlijk voor het succes van gemeentelijk klimaatbeleid.

1.2 Beleidsevaluatie klimaatakkoorden

In 2010 is het resultaat van de klimaatakkoorden op hoofdlijnen geëvalueerd. Uit een toets van gemeentelijke klimaatnota’s bleek dat de borging in beleid, organisatie en uitvoering waren verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2008, en dat de ambities en budgetten van gemeenten waren toegenomen (KplusV, 2010: 17-23). Er werden knelpunten geconstateerd, zoals vrijblijvendheid van de huidige convenanten (alleen inspanningverplichtingen) en de afwezigheid van een resultaatverplichting (KplusV, 2010: 23+24). Het stelde dat de toegevoegde waarde van het convenant gering was omdat het weinig nieuwe prikkels gaf/geeft om gemeenten meer te laten doen. *‘De convenanten lijken meer gericht op het bestuurlijk vastleggen en codificeren van reeds bestaande ambities, dan het formuleren van nieuwe ambitie’* (KplusV, 2010: 60). *‘De thema-aanpak leidt in de huidige opzet niet tot een intensivering bij het peloton’* (KplusV, 2010: 60).

Er werd aanbevolen: *‘Decentrale overheden dienen verder te worden ondersteund en gefaciliteerd om continuïteit en aanvullende beleidsinzet mogelijk te maken’* (KplusV, 2010: 61). *‘Om de klimaatdoelen voor 2020 te halen is verdere (geïntensiveerde) inzet van Rijk en decentrale overheden nodig. Een aangescherpt convenant of akkoord (...) kan hier een belangrijke functie in spelen’* (KplusV, 2010: 61). Daarbij diende de sturende werking van het rijk te worden versterkt, door de rol en bijdrage van gemeenten explicieter te maken (KplusV, 2010: 61). Er diende te worden ingezet op bepaalde duurzame maatregelen die er op lokaal niveau echt toe doen (windenergie, biomassa, bestaande bouw etc.). Ook werden SMART geformuleerde resultaatverplichtingen voor gemeenten aanbevolen. Subsidieregelingen waren volgens de evaluatie te versnipperd en discontinu, en het rijksinstrumentarium ten aanzien van duurzaamheid/energiebesparing te vrijblijvend en

hier bleek ook geen ruimte te bestaan voor lokale beleidsinvulling. Ook was het nodig dat: *‘de kennisuitwisseling en –overdracht beter wordt georganiseerd’* (KplusV, 2010: 61).

Samenvatting § 1.2

- In 2010 zijn de klimaatakkoorden geëvalueerd.
- Knelpunten waren o.a. de vrijblijvendheid van de convenanten en de afwezigheid van resultaatverplichtingen voor gemeenten. De toegevoegde waarde en vernieuwende werking van het convenant bleek nihil.
- Advies: continueren ondersteuning richting gemeenten, maar dan met een versterkte sturende werking van het rijk, met SMART-resultaatverplichtingen voor gemeenten.
- Kennisuitwisseling en –overdracht dienden beter te worden georganiseerd.

1.3 Probleemstelling

Verontrustend is dat ondanks het gevoerde beleid van het ministerie, bij een derde van de gemeenten de CO₂ uitstoot de afgelopen jaren niet is gedaald conform de beleidsdoelstellingen, maar zelfs is gestegen (Duurzameenergiethuis, 2009). Het evaluatieonderzoek van KplusV kon de in dat onderzoek gestelde hypothese dat actievere gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten niet bevestigen (KplusV, 2010: 60). Het energiebesparingsbeleid werkt onvoldoende, en is niet krachtig en effectief genoeg. (Algemene Rekenkamer, 2011).

Het convenant loopt eind 2011 af, en de bijbehorende subsidieregeling stopt eind 2012. Een nieuwe decentralisatie uitkering voor gemeenten komt er niet vanwege het nieuwe kabinet, de nieuwe politieke koers en de rijksbezuinigingen. Rijksondersteuning dreigt zelfs helemaal weg te vallen (VNG, 2010). Voor nieuw gemeentelijk beleid ontbreekt rijksondersteuning, zowel financieel als directief in de vorm van sturing door het ministerie. De sturende werking van het ministerie wordt dus niet versterkt en de kennisuitwisseling en –overdracht wordt niet beter georganiseerd, zoals was aanbevolen. Voor gemeenten die onvoldoende kennis in huis hebben, lobbyt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om individuele ondersteuning van het rijk richting die gemeenten om de weggevalen steun op te vangen (VNG, 2010), maar het is twijfelachtig of het kabinet daar iets mee doet (stand van zaken okt. 2011).

Ondertussen gaan gemeenten op de oude voet verder, ook zonder ondersteuning door het rijk. Medio 2010 kreeg ondanks de economische crisis en bezuinigingen duurzaamheid een plek in 95% van de collegeakkoorden (VNG, 2010). Veel gemeenten zijn begonnen met het creëren van nieuw klimaatbeleid of hebben reeds beleid vastgesteld dat verder in de toekomst reikt dan de einddatum van het klimaatakkoord (2011) of SLOK-regeling (2012).

Het maatschappelijke doel van deze thesis is drieledig. Dit onderzoek is in de eerste plaats geschreven met als doel verkennen van het in de literatuur geïdentificeerd

kennishiaat. Wetenschappelijk onderzoek binnen dit thema richt zich zoals gezegd tot dusverre meestal op de analyse van de vaak moeizaam verlopende samenwerkingsprocessen bij arrangementen tussen beleidsmakers en wetenschappers. Weinig is bekend over de perspectieven van beleidsmakers, zeker over de perspectieven van hen die niet participeren in deze samenwerkingsverbanden. De analysemethoden uit de literatuur hebben bovendien een hoog abstractieniveau (Hoppe, 2005: 206) en zijn daardoor moeilijk te operationaliseren. Er is behoefte aan een sterkere empirische basis.

Het tweede doel van het onderzoek is het afstemmen van vraag en aanbod (overlappende belangen) tussen wetenschappelijke kennisinstellingen en de beleidswereld. In de praktijk komt er veel beleid tot stand zonder onderbouwend bewijs (Strydom et al., 2010: 6). Er zijn duidelijke indicaties dat gemeenten in toenemende mate zullen worstelen met de invulling van de beleidsvragen op het gebied van klimaatmitigatiebeleid. Daar komen we nog op terug. Wetenschap en beleid vormen van oudsher twee gescheiden werelden (Strydom et al., 2010: 2). Er is roep om het dichten van het gat tussen beleid en wetenschap (Owens et al., 2006: 633). De wetenschap wordt opgeroepen om meer maatschappelijk relevant onderzoek te doen (Backstrand, 2003: 30, Pielke, 2007: 31). Er is roep om transparantere, democratischer en meer verantwoordelijke wetenschap (Backstrand, 2003: 24). Anderzijds heeft de overheid te maken met beleidsproblemen, die niet meer met traditionele top-down sturingsmodellen kunnen worden opgelost en die beleidsproblemen vereisen wetenschappelijke kennis als beleidsinput (Macleod et al., 2008). Door aan te sluiten op de theorie van netwerkGovernance, worden in deze thesis overlappende belangen tussen wetenschap en beleid geïdentificeerd bij het klimaatmitigatiebeleid. Als kennisinstellingen weten welke behoeften er zijn in de beleidswereld, kunnen ze voorzien in die behoeften en maatschappelijk relevanter worden. Kennisinstellingen hebben de kennis in huis die gemeenten wellicht missen in dit beleidsdossier. Het in beeld brengen van elkaars behoeften en overlappende belangen is volgens de academische literatuur een eerste vereiste stap om te kunnen komen tot een vruchtbare samenwerkingsarrangementen en win-win-situatie tussen overheden en kennisinstellingen, in lijn is met de uitgangspunten van netwerkGovernance. Dit heeft, zoals in latere hoofdstukken zal blijken, onder meer de potentie om wetenschap maatschappelijk relevanter te maken, en het overheidsbeleid te rationaliseren.

Het derde doel van het onderzoek is het oproepen tot minder abstract en theoretisch, en meer maatschappelijk georiënteerd en meer toepasbaar academisch onderzoek, ook in een bredere beleidscontext. Verkenning van gedeelde belangen op een hogere overheidsniveaus (provincies, regionale samenwerkingsverbanden, waterschappen, ministeries) en bij andere beleidsdossiers ligt in een logisch verlengde van deze thesis. Het beoogt zo het gat tussen wetenschap en beleid verder te dichten. Een reële vraag die de wetenschap zich daar daarbij kan stellen, is welke toekomstige rol van en rolverdeling tussen overheid en de beleidswereld wenselijk is. Zeker ook met het oog op de veranderende maatschappij en ontwikkelingen zoals netwerkGovernance. De vraag is ook

hoe de in de academische literatuur geïdentificeerde wens om democratisering van de wetenschap gestalte zou moeten krijgen.

Samenvatting § 1.3

- Het effect van het gevoerde vrijblijvende beleid richting gemeenten is twijfelachtig.
- Rijksondersteuning dreigt helemaal weg te vallen wegens de bezuinigingen.
- Aanbevelingen aan het ministerie om de ondersteuning te continueren en de sturende werking van het ministerie richting gemeenten te versterken en de kennisuitwisseling en – overdracht beter te organiseren blijven onbenut.
- Gemeenten gaan op de oude voet door, maar op eigen kracht.
- De thesis stelt zich een driedelig doel:
 - 1) Verkennen van een in de literatuur geïdentificeerd kennishiaat en onontgonnen onderzoeksgebied.
 - 2) In beeld brengen van vraag en aanbod / gedeelde belangen tussen wetenschappelijke kennisinstellingen en beleidswereld, conform de theorie van netwerk-governance.
 - 1) Oproep tot verdere verkenning van gedeelde belangen (ook bij hogere overheidsniveaus), tot maatschappelijk relevanter onderzoek, en onderzoek naar de toekomstige rol van en rolverdeling tussen wetenschap en overheid.

1.4 Relevantie van dit onderzoek?

Vaak zijn problemen bij samenwerkingsverbanden onderzocht, en zijn normatieve voorwaarden en uitdagingen in beeld gebracht (Van den Hove, 2007: 822). Onderzoek heeft daardoor geresulteerd in een grote hoeveelheid ‘verhalen-over-grenzenwerk’ (Hoppe & Huijs, 2003: 9). Door de zeer grote diversiteit aan wetenschap-beleid samenwerkingsverbanden (of: arrangementen) leveren deze verhalen vaak best-practices op. Wat in het ene arrangement een succesfactor blijkt, is echter meestal onbruikbaar in een ander arrangement. Geen twee arrangementen zijn identiek. Hierdoor ‘is terughoudendheid en scepsis over ‘best practices’ een wijze houding’ (Hoppe & Huijs, 2003: 50). In de literatuur valt ook op dat de meeste aandacht niet uitgaat naar lokale wetenschap-beleid coöperatieprocessen, maar meer naar nationale of mondiale processen. Hoe dan ook: ‘De modellen of theoretische discoursen over grenzenwerk (zijn) minder ver uitgekristalliseerd dan men zou mogen verwachten’ (Hoppe & Huijs, 2003: 11) en er is sprake van een zeer abstract wetenschappelijk beeld (Hoppe, 2005: 206). Weinig is bekend over de opvattingen over beleidsvorming (Burton, 2006: 191). Hoppe (2009) verbaast zich er over hoe weinig onderzoek er wordt gedaan naar de verschillen in perspectieven tussen wetenschappers en beleidsmakers. Hij stelt dat het meeste onderzoek uitgaat naar algemene analysemethoden voor alle arrangementen (p. 239) en er schaarste is aan empirisch onderzoek naar de perspectieven van beleidsmedewerkers en wetenschappers en hij ziet dergelijk vergelijkend onderzoek als een veelbelovende nieuwe onderzoekstak (p. 256). Wetenschappers moeten meer inzicht krijgen in de behoeften van de beleidswereld (Hunt & Schackley, 1999: 148). Er is behoefte aan het ontwerpen en implementeren van wetenschap-beleid interfaces, en nadrukkelijk behoefte aan innovatieve ontwerpen (Van den Hove, 2007: 824).

Er is vraag naar: ‘Het ontwerpen van adequate transdisciplinaire processen en boundary arrangements op nationale en regionale schaal, Het analyseren van het wetenschapssysteem rondom het klimaatvraagstuk, de wijze waarop dit systeem zich in stand houdt en de rol die wetenschappers spelen bij beleidsadvisering’ (Driessen et al., 2009: 15). Wetenschappers hebben moeite om te ontdekken welke kennisbehoefte er is bij de overheid (Clark en Holmes, 2010: 754). In tabel 1 zijn de aspecten die reeds zijn onderzocht, en het bestaande onderzoekshiaat tegen elkaar afgezet en wordt verhelderd op welke wijze de thesis voorziet in de verschillende openstaande kennisvragen.

Tabel 1. De wetenschappelijke status quo voor wat betreft samenwerkingsarrangementen, en het bestaande hiaat en de verheldering op welke wijze de thesisonderdelen voorzien in de verschillende openstaande kennisvragen.

Wel in beeld	Onvoldoende in beeld	Onderzoeksaspect in thesis
Gebruik van de door de wetenschap gegenereerde kennis (Burton, 2006: 191).	De opvattingen over beleidsvorming (Burton, 2006: 191).	Opvattingen van wetenschappers zijn middels het theoretisch raamwerk in beeld gebracht en opvattingen van beleidsmakers middels het interviewonderzoek.
Internationale of mondiale processen	Lokale samenwerkingsprocessen (Driessen et al., 2009: 15).	De beleidsanalyse richt zich specifiek tot gemeenten en onderzoekt hoe de beleidsstrategie voorziet in het vormgeven van samenwerkingsprocessen rondom het klimaatmitigatiebeleid.
Normatieve voorwaarden en uitdagingen (Van den Hove, 2007: 822).	Modellen of theoretische discoursen over grenzenwerk (Hoppe & Huijs, 2003: 11)	Door in het evaluatiehoofdstuk het resultaat van het empirisch onderzoek te spiegelen aan het theoretisch kader, wordt verkend of een model kan worden ontworpen dat voorziet in een eventuele behoefte, en wordt ook een theoretische beschouwing gegeven op de verkregen resultaten.
Best-practices (maar meestal onbruikbaar in andere arrangementen) (Hoppe & Huijs, 2003: 50).	De verschillen in perspectieven tussen wetenschappers en beleidsmakers (Hoppe, 2009: 239 + 256).	Door de twee verkregen perspectieven te spiegelen in het evaluatiehoofdstuk kunnen verschillen in beeld worden gebracht.
Problemen bij samenwerkingsverbanden (Van den Hove, 2007: 822)., resulterend in een grote hoeveelheid verhalen over grenzenwerk (Hoppe & Huijs, 2003: 9).	Empirisch onderzoek naar de perspectieven van beleidsmedewerkers en wetenschappers (ook degenen die niet participeren) (Hoppe, 2009: 256).	De perspectieven van wetenschappers zijn in het theoretisch raamwerk in beeld gebracht. Door middel van interviews worden de perspectieven van beleidsmedewerkers in beeld gebracht.

Algemene analysemethoden voor alle arrangementen (Hoppe, 2009: 239).	Ontwerpen en implementeren van wetenschap-beleid interfaces, en innovatieve ontwerpen (Van den Hove, 2007: 824).	Op basis van de constatering in het evaluatiehoofdstuk, wordt afhankelijk van het verkregen onderzoeksresultaat een interface op lokaal niveau ontworpen.
Zeer abstract wetenschappelijk beeld (Hoppe, 2005: 206).	Ontwerpen van adequate transdisciplinaire processen en grenzenarrangementen (Driessen et al., 2009: 15).	Op basis van de constatering in het evaluatiehoofdstuk, wordt afhankelijk van het verkregen onderzoeksresultaat een interface op lokaal niveau ontworpen.
	Het analyseren van het wetenschapssysteem rondom het klimaatvraagstuk, de wijze waarop dit systeem zich in stand houdt en de rol die wetenschappers spelen bij beleidsadvisering (Driessen et al., 2009: 15).	De beleidsanalyse onderzoekt het wetenschapssysteem en rationele onderbouwing rond klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau.
	Behoeften van beleidsmakers (Hunt & Schackley, 1999: 148) en, meer specifiek, de kennisbehoefte bij de overheid (Clark en Holmes, 2010: 754).	Door middel van het interviewonderzoek worden de behoeften in beeld gebracht.

1.5 Doelstellingen

Dit project heeft de volgende centrale doelstelling:

Het kwalitatief verkennen van (1) de huidige kwaliteit en rationele onderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid en (2) behoeften van beleidsmakers ten aanzien van de invulling van de kennisvraag en (3) het operationaliseren van de wetenschappelijke literatuur door het resultaat van het empirisch onderzoek te spiegelen aan het theoretisch raamwerk.

Er zijn drie deeldoelstellingen. De eerste deeldoelstelling richt zich op het inzichtelijk maken van de huidige wijze van kennisinvulling bij vigerend klimaatbeleid door gemeenten. Klimaatbeleidsnota's worden geanalyseerd op verschillende aspecten: welke aannames en bewering worden gedaan, waarmee zijn deze rationeel onderbouwd, hoe is de keuze van de beleidsstrategie onderbouwd, kunnen deze worden geverifieerd, zijn de projecten beheersbaar geformuleerd etc. Aanvullende interviews met gemeenteambtenaren dienen om toelichting op het nota-analyseresultaat te verkrijgen.

De tweede deeldoelstelling van de thesis richt zich op het inzichtelijk maken van de behoefte aan kennis voor klimaatmitigatiebeleid door gemeentes en de vorm waarin dat, volgens de geïnterviewden, kan worden ingevuld. Dit wordt vastgesteld door middel van een interviewonderzoek. Ook wordt bekeken welke rol beleidsmakers zien weggelegd voor kennisinstellingen voor de invulling van hun behoeften.

De derde deeldoelstelling richt zich op het doen van aanbevelingen (of: het operationaliseren van de wetenschappelijke literatuur), door de uitkomsten van het empirisch onderzoek te spiegelen aan het theoretisch raamwerk. Zo kunnen knelpunten worden geïdentificeerd en aanbevelingen worden geformuleerd.

1.6 Onderzoeksvragen

Theoretisch raamwerk

1 – Wat zijn de opvattingen uit de literatuur ten aanzien van de samenwerking tussen wetenschap en beleid?

- Hoe kan de toenemende interactie tussen wetenschap en beleid worden geduid?
- Welke aanwijzingen zijn er in de literatuur over de wijze waarop overheden beleidsnota's onderbouwen en wat zijn oorzaken?
- Wat zijn problemen en mogelijke oplossingen van problemen bij samenwerkingsverbanden tussen wetenschap en de overheid?
- Hoe past de toenemende samenwerking tussen wetenschap en overheid binnen de ontwikkeling van netwerk governance, en welke eisen stelt dit aan de samenwerking?
- Hoe ziet een constructief samenwerkingsverband tussen wetenschap en overheid eruit, en hoe komt deze tot stand?

Empirisch onderzoek

2 – Gemeentelijk niveau

A – Hoe is de kwaliteit en onderbouwing van het vigerende klimaatbeleid bij Nederlandse gemeentes?

- Hoe is de gekozen beleidsstrategie onderbouwd?
- Hoe zijn de hoofddoelstellingen onderbouwd?
- Hoe zijn subdoelstellingen onderbouwd?
- Hoe concreet is de uitvoeringsstrategie?
- Hoe is de doorwerking van het beleid naar jaarlijkse werkprogramma's van de gemeentelijke organisatie?
- Hoe is beleid ten aanzien van duurzame energie geformuleerd?
- Zijn er indicaties van window dressing, hobbyisme en toeval in de uitvoeringsstrategie?

B – Wat is het perspectief van beleidsmakers ten aanzien van de invulling van de kennisbehoefte op het gebied van lokaal klimaatbeleid, en welke rol zien beleidsmakers voor de wetenschap? (interviewonderzoek op basis van de vragen in bijlage 4)

3 – Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd en welke aanbevelingen vloeien voort uit de spiegeling van het empirisch onderzoek (2) aan het theoretisch raamwerk (1).

1.7 Doelgroep van dit rapport

Dit rapport richt zich enerzijds tot de Nederlandse rijksoverheid, provincies en gemeenten. Voor de overheden is het resultaat van deze thesis bruikbaar als beleidsevaluatie en zijn de aanbevelingen te gebruiken bij nieuwe beleidsvorming. Anderzijds richt het onderzoek zich tot de wetenschappelijke kennisinstellingen. De thesis is geschreven met als doel bijdragen aan het invullen van een wetenschappelijk kennishiaat, en poogt verder wetenschappelijk onderzoek op dit gebied te stimuleren. Het poogt wetenschap en beleid dichter bij elkaar te brengen. Tenslotte beoogt dit rapport een bredere discussie tot stand te brengen over de samenwerking en rolverdeling tussen de beleidswereld en de wetenschap, waarbinnen democratisering van de wetenschap en rationalisering van overheidsbeleid de centrale uitgangspunten zijn.

1.8 Opzet van dit rapport

In het vervolg van dit onderzoeksvoorstel treft u in hoofdstuk 2 de beschrijving van de onderzoeksmethodiek aan. Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch raamwerk op basis van de academische literatuur. Hier worden de onderzoeksvragen uit deel 1 van paragraaf 1.5 beantwoord. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de beleidsanalyse. Daar worden de onderzoeksvragen voor onderdeel 2A uit paragraaf 1.5 beantwoord. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van het interviewonderzoek (§ 1.5 deel 2B). Hoofdstuk 6 betreft de evaluatie, waarin de resultaten van het empirisch onderzoek worden geanalyseerd, geëvalueerd en gespiegeld aan het theoretisch raamwerk. Er worden eventuele knelpunten geïdentificeerd, en verbeteropties geformuleerd. Hierbij wordt de academische literatuur geoperationaliseerd, bijvoorbeeld door een samenwerkingsarrangement tussen kennisinstelling en overheid te ontwerpen. De exacte invulling van hoofdstuk 6 hangt af van het verkregen onderzoeksresultaat. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies en aanbevelingen van de thesis samengevat. Daarna volgt een referentielijst.

Bijlage 1 bevat de omvangrijke nota-analyse per gemeente. Bijlage 2 bevat het interviewresultaat per gemeente en bijlage 3 bevat de gebruikte toetsonderdelen voor de beleidsanalyse en bijlage 4 bevat de gebruikte interviewvragen. Bijlage 5 bevat de criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van bestuur door regie. Bijlage 6 bevat de indicatoren van window dressing, hobbyisme en toeval. Ter ondersteuning van de tekst zijn tabellen en figuren toegevoegd.

2. Methodologie

De thesis bestaat uit drie onderzoeksfases die doorlopen worden om uiteindelijk tot discussie en conclusies/aanbevelingen te komen. De onderzoeksfases zijn erop gericht om de geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden (paragraaf 1.6). In de eerste plaats is er een literatuuronderzoek dat wordt uitgevoerd naar de perspectieven op basis van de academische literatuur (1). Het resultaat daarvan is opgenomen in het theoretisch raamwerk. Vervolgens wordt een empirisch onderzoek uitgevoerd, dat bestaat uit twee afzonderlijke onderzoeken: een beleidsanalyse naar de kwaliteit en onderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid (2) en een interviewonderzoek naar de perspectieven en behoeften van beleidsmakers (3). De discussie vindt plaats door het resultaat van het veldwerk te spiegelen aan het theoretisch raamwerk.

In dit hoofdstuk is de gebruikte methodologie per onderzoeksonderdeel verantwoord en wordt besproken hoe data is verzameld.

2.1 Methodologie literatuuronderzoek

Er is gebruik gemaakt van literatuur over samenwerkingsarrangementen tussen overheid en wetenschap, over de ontwikkeling van netwerk governance en democratisering van de wetenschap. Door middel van de literatuur wordt inzicht verkregen in abstracte wetenschappelijke perspectieven. Daarnaast zijn overheidsbronnen geraadpleegd, zoals overheidssites en rapporten van beleidsevaluaties. Deze zijn voornamelijk in de inleiding benut en in een aantal gevallen om beweringen in het theoretisch raamwerk en het evaluatiehoofdstuk te onderbouwen.

2.2 Methodologie beleidsanalyse

Het klimaatbeleid van twaalf Nederlandse gemeenten is geanalyseerd. Het gaat om tekstanalyse van beleidsnota's van zes kleine tot middelgrote gemeenten (< 70.000 inw.) en zes grotere gemeenten (> 70.000 inw.).¹ In elke Nederlandse provincie is één gemeente onderzocht, om zo een goede landelijke spreiding te krijgen. Een andere voorwaarde voor selectie was dat het beleid vigerend is, oftewel 'in deze tijd geldend' (2011). Onderzocht is het klimaatmitigatiebeleid van de gemeenten Breda, Middelburg, Noordoostpolder, Groningen, Enschede, Wassenaar, Arnhem, Skarsterlân, Utrecht, Aalsmeer, Aa en Hunze en Maastricht. De beleidsanalyse vond plaats aan de hand van geformuleerde toetsonderdelen, die zijn opgenomen in bijlage 3. De toetsonderdelen zijn op hun beurt gebaseerd op de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.6 (deel 2A). Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering in plaats van een kwantificerende. De onderzochte gemeenten vertonen een gevarieerd beeld. Een aantal gemeenten

¹ Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is een gemeente klein bij een inwoneraantal tot 40.000 personen, middelgroot bij een inwoneraantal van 40.000 tot 100.000 personen en groot bij meer dan 100.000 inwoners.

hebben een prijs gewonnen met het vigerende klimaatmitigatiebeleid en een aantal zijn Millenniumgemeente. Dit is een landelijk initiatief dat is opgezet door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit wil concreet zeggen dat de gemeente zijn beleid verbindt met het behalen van de millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties voor 2015.

De toetsonderdelen voor de beleidsnota's die zijn gebruikt zijn opgenomen in bijlage 3. Toetsonderdeel 1 t/m 10 is afkomstig uit pagina 52 van de literatuur van Klostermann et al. (2009). Deze toetsonderdelen zijn bedoeld om te onderzoeken of (en hoe) het beleid rationeel is onderbouwd. Toetsonderdelen 11 t/m 20 (m.u.v. vraag 15) zijn gebaseerd op de toetsonderdelen uit de beleidsevaluatie door Kplusv (2010). Vraag 20 betreft de toetsindicatoren voor window dressing, hobbyisme en toeval, die zijn opgenomen in bijlage zes. Vraag 15 is toegevoegd als extra toetsonderdeel om te bezien of voldaan wordt aan basis voorwaarden voor beheersbaar projectmanagement, in aanvulling op vraag 14 en 17. Vraag 21 is toegevoegd om te bezien of wettelijke gemeentelijke taken zijn opgevoerd als nieuw beleid. Daarnaast is het beleid gespiegeld aan de voorwaarden die gelden voor bestuur door regie / procesmanagement als alternatief op projectmanagement. Deze voorwaarden zijn opgenomen in bijlage vijf. Ter aanvulling van de beleidsanalyse zijn interviews afgenomen met één of meerdere (naar gelang de omstandigheden) bij de beleidstotstandkoming betrokken beleidsambtenaren bij alle onderzochte gemeenten. Dit om toelichting te krijgen op het beleidsanalyseresultaat bij onduidelijkheden en bevestiging te zoeken van de constatering die daarbij zijn gedaan. De omvangrijke beleidsanalyse per gemeente is opgenomen in bijlage één.

2.3 Methodologie interviewonderzoek

Het tweede deel van het empirisch onderzoek bestond uit het interviewen van direct bij de totstandkoming van het vigerende klimaatmitigatiebeleid betrokken gemeenteambtenaren. Na de tekstanalyse vonden telefonische interviews plaats van bij de totstandkoming van diezelfde nota's betrokken ambtenaren. Bij één gemeente waren dit er twee, bij de overige gemeenten ging het om een enkele ambtenaar. Persoonlijke interviews maximaliseerde de respons en bood de mogelijkheid om door te vragen en de diepte in te gaan. De (open) onderzoeksvragen die zijn opgenomen in bijlage vier waren leidend voor de interviews. Het interviewresultaat per gemeente is opgenomen in bijlage twee.

3. Theoretisch raamwerk

Dit raamwerk geeft een breed beeld van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur rond samenwerkingsverbanden tussen overheid en kennisinstellingen. Het doel van het raamwerk is om hieraan het resultaat van het veldwerk uit de volgende twee hoofdstukken (beleidsanalyse en interviews) te kunnen spiegelen in het evaluatiehoofdstuk. Er kan bijvoorbeeld worden verkend of de verkregen resultaten passen bij ervaringen uit andere beschreven situaties. Ook kan zo worden verkend of in de literatuur een remedie wordt gegeven voor de gestelde diagnose, bijvoorbeeld op basis van ervaringen bij eerdere vergelijkbare situaties of op basis van theoretische beschouwingen.

Gebruikte terminologie

De auteurs gebruiken in de literatuur die is gebruikt voor deze thesis (zie literatuurlijst) een diversiteit aan terminologie. In dit hoofdstuk bedoelen we met ‘politiek’ het komen tot beleid. Met andere woorden: het proces van onderhandeling en compromis om zo gewenste doelen te bereiken (Pielke, 2007: 22). Met beleid bedoelen we in dit hoofdstuk een politiek besluit met als gevolg een verbintenis aan de bepaalde actieroute (Pielke, 2007: 22). Beleid van andere actoren, zoals bedrijven en NGO's, valt daarmee buiten de scope van deze thesis. Waar auteurs in de literatuur vaak de term ‘beleid/beleidswereld’ of ‘politiek’ gebruiken als het gaat over het handelen van de overheid, wordt in dit hoofdstuk voor de helderheid de term ‘overheid’ gebruikt. Het gaat immers om overheidsbeleid en het bedrijven van overheidspolitiek. Het gaat niet over beleid van bijvoorbeeld NGO's. Met wetenschap bedoelen we het systematisch nastreven van kennis (Pielke, 2007: 31). In het vervolg van deze scriptie hebben we het in plaats van wetenschap ook meestal over kennisinstellingen om specifieker te zijn. Wanneer over wetenschap wordt gesproken, wordt de academische wereld in bredere zin bedoeld. Met kennisinstellingen bedoelen we hier door de overheid gesubsidieerde of gefinancierde organen, zoals universiteiten of onafhankelijke wetenschappelijke instituten die onder de hoede van de overheid vallen, zoals het RIVM.

Adaptatiebeleid begon als een aftakking van het op mitigatie gerichte klimaatbeleid, maar inmiddels zijn adaptatie en mitigatie twee volwaardige beleidsstrategieën (Klostermann et al., 2009: 23/24). Klimaatmitigatiebeleid is beleid gericht op vermindering van de energievraag en verduurzaming van het energieaanbod. Voor klimaatmitigatie is een transitie nodig, een structurele verandering of overgang naar een energie-efficiëntere samenleving. Bij dit zogenaamde transitiebeleid gaat het dan ook om doelen in de verre toekomst. De EU doelen met betrekking tot klimaatmitigatiebeleid richten zich bijvoorbeeld op 2020. Klimaatadaptatiebeleid is een aparte beleidsstroming. Adaptatiebeleid richt zich op de gevolgen van klimaatverandering in plaats van de oorzaken, en wordt uitgevoerd via het planologisch spoor. Voorbeeld is het beleid ‘Ruimte voor de rivier’, waarbij het rijk de randvoorwaarden schept en de uitvoering bij lokale partners ligt. Deze thesis richt zich tot klimaatmitigatie.

3.1 Toenemende interactie tussen wetenschap en beleid

3.1.1 Ontwikkeling

Wetenschap en overheid vormen traditioneel twee gescheiden werelden met verschillende culturen (Strydom et al., 2010: 2, Clark en Holmes, 2010: 752). De laatste dertig jaar is er echter op alle bestuursniveaus een toename van pogingen om beleid te voorzien van wetenschappelijk advies (Elzinga, 1997: 72). In optimale vorm resulteert dit volgens Boaz en Burton in *'evidence-based policy'*, of 'op bewijs gebaseerd beleid' (Boaz, 2008, Burton, 2006) of: *'evidence-informed policy making'* (Burton, 2006: 190). Gieryn noemt in zijn artikel van 1983 de traditionele scheiding van wetenschap en niet-wetenschap een grens en noemt wetenschap voor publiek en politiek 'grenzenwerk' (Gieryn, 1983: 782). Deze benadering is gebaseerd op de ontwikkeling van zogeheten 'grenzenarrangementen' tussen wetenschap en beleid (Driessen et al., 2009: 15). Het gaat bij grenzenwerk om onderzoek dat verweven is met beleid, waarbij er veel interactie is tussen de werelden (Koppenjan & Klijn, 2004: 181). De interactie neemt toe, maar de bestaande grenzen worden in stand gehouden. De afscheiding bestaat ook op individueel niveau en komt dan voort uit de angst van wetenschappers om hun monopoly over de interpretatie van kennis te verliezen, en beleidsmakers laten wetenschappers niet toe in hun machtskring vanwege de angst hun monopoly over de machtsinvloed te verliezen (Strydom et al., 2010: 3). Zo blijven de grenzen in stand. De gelijktijdige praktijken van afscheiding en samenwerking resulteren in grenzenarrangementen (Hoppe, 2005: 207, Hoppe, 2008: 19, Hoppe, 2009: 236). De invloed van wetenschap in politiek neemt zo toe en wetenschap politiseert (Guston, 2001: 405, Pielke, 2007: 35). Er is roep om het leggen van een structurele verbinding tussen beleid en wetenschap (Owens et al., 2006: 633) en om verdergaande democratisering van wetenschap (Backstrand, 2003: 32).

3.1.2 Oorzaak

Het ontstaan van de nieuwe arrangementen heeft geen eenduidige oorzaak, maar wordt veroorzaakt door een complexe samenloop van ontwikkelingen. Burgers zijn steeds mondiger, actoren zoals NGO's zijn steeds deskundiger (Hoppe & Halffman, 2004: 53/54) en de overheid participeert in toenemende mate in netwerken om beleidsdoelen te verwezenlijken. De overheid heeft bij complexe beleidsproblemen een tekort aan middelen (ook kennis), en zoekt die in toenemende mate bij andere actoren. Traditionele hiërarchische top-down overheidssturing is bij complexe beleidsdossiers niet toereikend, want de overheid is afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Dat vereist samenwerking in symbiose en horizontale verhoudingen. De toenemende interactie tussen overheid en wetenschap hangt met deze afhankelijkheid van andere actoren samen (Hoppe & Halffman, 2004: 53) en de arrangementen die ontstaan tussen wetenschappelijke kennisinstellingen en de overheid maken daarmee deel uit van 'een groter politiek landschap' (Hoppe, 2008: 23). Grenzenwerk ontstaat door de wens van de betrokken actoren om samen te werken. Die wens ontstaat alleen als de actor profiteert

van de participatie door overlappende belangen te zoeken. Hiermee sluit de uiting van toenemende grenzenarrangementen tussen overheid en kennisinstellingen aan op de theorie over netwerk-governance en lijkt onderdeel van die ontwikkeling uit te maken. Hierop gaan we in paragraaf 3.4 verder in.

3.1.3 De overlappende belangen

De wetenschap wordt opgeroepen om meer maatschappelijk relevant onderzoek te doen (Backstrand, 2003: 30, Pielke, 2007: 31). Het gaat daarbij volgens Laffite niet alleen om kennisproductie, maar om actieve participatie in de overdracht en aanwending van de kennis buiten de universiteit (Laffite, 2008: 381). Backstrand spreekt in dit verband over de roep om een meer transparante, democratische en verantwoordelijke wetenschap (Backstrand, 2003: 24). Owens et al. stellen vast dat onderzoeksfinancierders steeds bewuster zijn van het belang van praktische toepasbaarheid van geproduceerde kennis (Owens et al., 2006: 635). Financiering van onderzoek wordt meestal gerechtvaardigd vanuit potentiële positieve sociale uitkomsten (Sarewitz & Pielke, 2007: 5, Pielke, 2007: 31). De wetenschap heeft altijd al bijgedragen aan politieke processen (Laffite, 2008: 382) en aan beleid, maar deze link is echter nog steeds niet eenstemmig of vanzelfsprekend (Rein, 1976: 12) en consensus over de gewenste eindsituatie is er niet (Burton, 2006: 174). Er is roep om een verdergaande bijdrage aan de maatschappij door meer directe input te leveren aan beleidsprocessen.

Anderzijds heeft de overheid te maken met complexe beleidsproblemen, die niet meer met traditionele top-down sturingsmodellen kunnen worden opgelost. Owens et al. stellen vast dat er steeds meer beleidsmakers zijn die daarom bewijsgebaseerd beleid maken (Owens et al., 2006: 635). Bij hedendaagse complexe beleidsproblemen is wetenschappelijke methodologische kennis als beleidsinput onmisbaar (Macleod et al., 2008, Laffite, 2008: 381). Kennisinstellingen beschikken over kennis en hebben daarmee een ruilmiddel waarmee het een symbiotische relatie kan aangaan met andere actoren. De kennisinstellingen hebben ook belang bij de samenwerking. De kennisinstellingen winnen zo namelijk aan maatschappelijke relevantie en kunnen gebruikmaken van een realistisch oefenplatform. Feit is, kijkende naar een lokale beleidsschaal, dat gemeenten de omvang en grootschalige infrastructuur bieden die realistische experimenten en onderzoeken mogelijk maken, waarbij zowel het ecologische als het sociale domein worden betrokken die uiteraard onderling zijn verbonden. Feit is dan ook dat steden in toenemende mate gebruikt worden als wetenschappelijke proeftuin (Evans, 2011: 223).

3.1.4 Juist op lokaal niveau toenemende kennisbehoefte

Het besef neemt toe dat handelingen op lokaal niveau globale effecten hebben. Tegelijkertijd vertonen globale milieuveranderingen ook lokaal effect. Klimaatmitigatiebeleid richt zich tot verschillende interacties tussen actoren, ook op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal etc). De combinatie van milieubeleid en

multilevel netwerk governance leidt zo tot globalisering en tegelijkertijd tot lokalisering, ook op het gebied van kennis (Laffite, 2008: 385). Het toenemende globale besef zorgt namelijk voor een groeiende kennisvraag op met name lokaal niveau (Laffite, 2008: 385). Door toenemende mondiale milieuproblemen in de toekomst, zal de kennisvraag op lokaal niveau naar verwachting verder toenemen. Op dit moment ontbreekt een structurele directe koppeling tussen wetenschappelijke kennis en lokale kennis, behoeften en agenda's (Backstrand, 2003: 29). Dit dwingt wetenschap en beleid om opnieuw te bekijken hoe ze efficiënter samen kunnen werken, en hoe onderzoek en evaluatie milieubeleid kunnen versterken (Cash en Clark, 2001: 14).

Samenvatting § 3.1

- Er is op alle bestuursniveaus een toename aan symbiotische samenwerkingverbanden tussen overheid en wetenschappelijke kennisinstellingen in grenzenarrangementen.
- Er is daarbij sprake van overlappende belangen: de wetenschap wil maatschappelijk relevanter werk doen en zoekt een realistisch oefenplatform en de overheid heeft wetenschappelijke methodologische kennis nodig, want dit is bij complexe beleidsthema's onmisbaar als beleidsinput.
- Die ontwikkeling maakt deel uit van een groter politiek landschap.
- Er zijn indicaties dat de kennisbehoefte bij gemeenten in de toekomst verder toeneemt, terwijl een structurele koppeling tussen wetenschap en lokaal bestuur nu ontbreekt.

3.2 Invulling van de kennisvraag bij beleid

3.2.1 Politici gedreven door eigenbelang

Op alle niveaus van de politiek speelt het probleem van het kortetermijndenken, ook op gemeentelijk niveau. De gemeenteraad wordt om de vier jaar herkozen, en de uitkomst bepaalt de samenstelling van het college van B&W. Wethouders willen binnen hun ambtstermijn scoren, door afgeronde projecten na te laten. Politici zijn gretig naar korte-termijn antwoorden (Laffite, 2008: 394). De ambtstermijn van politici correspondeert niet met termijnen die aan de orde zijn als het gaat om beleid dat een geleidelijke transitie vereist, zoals klimaatmitigatiebeleid, waarbij het gaat om beleidsdoelen in de verre toekomst. Deze langetermijnvisie komt niet overeen met het streven naar snelle winst door politici. Daarnaast heeft milieu bij veel politici vaak geen grote prioriteit. Dit valt politici meestal niet aan te rekenen omdat die meestal niet worden gekozen vanwege hun inspanningen om het milieu te beschermen, maar voor wat ze doen voor veiligheid, gezondheid en versterking van de economie (Watson, 2005: 471). Ambtenaren nemen een sleutelpositie in tussen wetenschappers en politici, maar ze worden vaak gebruikt als politieke instrumenten: ze vragen vaak om onderzoek dat resultaat geeft binnen de ambtstermijn van de politici en zijn bijvoorbeeld vaak niet bereid om opdracht te geven voor onderzoek dat kan aantonen dat gekozen beleid niet werkt (Burton, 2006: 191).

3.2.2 Kennis als machtsinstrument

Het algemene beeld heerst dat politici en beleidsmakers alleen advies aanvaarden dat hun politieke aspiraties ondersteunt (Hoppe & Huijs, 2003: 11, Hoppe, 2005: 199, Holmes & Clark, 2008: 707, Strydom et al., 2010: 1 + 3) en deze visie neemt zelfs in omvang toe (Hoppe, 2005: 199). Kennis wordt door de politiek als machtsinstrument gebruikt en de verhouding tussen beleid en wetenschap is spanningsvol en moeizaam (Michels, 2008: 5+6). Kennis wordt selectief (bijvoorbeeld door het achter te houden) en symbolisch gebruikt, interpretatiekaders worden ingezet om standpunten te ondersteunen (framen) en kennis dient verschillende doelen, zoals legitimering van bepaalde reeds genomen beslissingen (Michels, 2008: 10-13). Alternatieven worden dan niet onderzocht, want er is dan geen ruimte meer voor keuze. (Pielke, 2007: 114) Daarbij wordt wetenschap dus ingezet als wapen in de politieke strijd tussen partijen (Pielke, 2007: 10). Kennis is niet neutraal en zal altijd geproduceerd worden om de standpunten van een groep te versterken in plaats van de maatschappij als geheel (Gendron et al., 2007: 127) en politici zullen in het huidige staatsbestel altijd selectief zoeken naar onderzoek dat hun agenda's ondersteunt (Pielke, 2007: 151). De politieke aspiraties en machtspeilen werken zo door naar beleidsdoelstellingen en beleidsstrategieën. Wetenschappers worstelen evengoed om autoriteit, macht en middelen (Gieryn, 1983: 792), dus kennis wordt ook aan de wetenschappelijk zijde als machtsinstrument gebruikt.

3.2.3 Kwaliteit van beleid

Beleidsvragen blijken in de praktijk niet breed genoeg te zijn, en zijn vaak op de korte termijn gericht (Holmes & Clark, 2008: 705). Beleidsdocumenten worden vaak verantwoord door te verwijzen naar andere beleidsdocumenten, naar regelgeving en naar voor het beleid verkregen draagvlak. Voor zover beleid met wetenschap werd onderbouwd, gebeurde dit altijd met wetenschappelijk materiaal dat toevallig voorhanden was (Klostermann et al., 2009: 38). Voor de onderbouwing van beleid met wetenschap bestaat geen systematische aanpak (Klostermann et al., 2009: 11). Betrokkenen vinden dat beleid te weinig wetenschappelijk wordt onderbouwd (Klostermann et al., 2009: 36). Beleidsmakers beschouwen overheidsrapporten als beleidsrelevanter dan wetenschappelijke onderzoek omdat ze geschreven zijn voor dat specifieke beleidsprobleem en door iemand met dezelfde achtergrond die bekend is met beleid (Holmes & Clark, 2008: 706). In de praktijk komt veel beleid tot stand zonder onderbouwend bewijs (Strydom et al., 2010: 6). Beleid is dan ondoordacht en het beleidseffect twijfelachtig. Chalmers zegt dat het beleid zelfs vaak ongewenste effecten heeft (Chalmers, 2005: 228). Klostermann et al. analyseerden beleidsdocumenten die voornamelijk afkomstig waren van het rijk en regionale samenwerkingsverbanden, maar niet van gemeenten. Over het algemeen wordt verondersteld dat gemeenten van alle overheidslagen de minste deskundigheid hebben (Kistenkas, 2008: 90). Als het gaat om complexe beleidsopgaven met grote interdependentie (Beurskens & Korsten, 2007: 2) is deskundigheid vereist. Daarbij is immers zelfs wetenschappelijke methodologische kennis

als beleidsinput onmisbaar (Macleod et al., 2008, Laffite, 2008: 381). Zeker kleinere gemeenten ervaren een gebrek aan capaciteit (KplusV, 2010: 60). Dit is een indicatie dat gemeenten meer moeite hebben met het voeren van rationeel onderbouwd beleid. De vraag is waar gemeenten hun beleidskeuzes op baseren. Daarnaast is het aannemelijk dat lokale politieke machtspeilen bij gemeenten makkelijker doorwerken naar het beleid. De lijnen tussen college en ambtelijk apparaat zijn binnen een gemeentelijke organisatie veel korter dan die bij ministeries of provincies. Als blijkt dat gemeenten moeite hebben om rationeel afgewogen en onderbouwde beleidskeuzes te maken bij complexe beleidsdossiers dan kan dit worden beschouwd als een ‘policy window’: een openbaring waardoor aan de wereld buiten de beleidswereld duidelijk wordt dat er iets moet veranderen (Michaels, 2009: 1004). Wetenschap kan het beleid toetsen om zo ‘onderhandelde onzin’ dat is opgesteld door de betrokken actoren te voorkomen (Koppenjan & Klijn, 2003: 183). De lokale overheid zou daarom naar een kennisinstelling toe moeten stappen voor informatie om beleidskeuzes te kunnen afwegen (Laffite, 2008: 394) en beleidsmakers zouden proactief wetenschappelijk advies moeten zoeken (Strydom et al., 2010: 4). Oorzaken en potentiële oplossingen moeten bij beleid goed zijn geanalyseerd (Burton, 2006: 173).

Samenvatting § 3.2

- In het beleidsproces spelen niet alleen rationele oordelen een rol, maar ook morele oordelen.
- Politici willen scoren binnen hun ambtstermijn, en die termijn correspondeert niet met termijnen die aan de orde zijn bij transitiebeleid.
- Ambtenaren laten zich vaak gebruiken als politieke instrumenten.
- Er komt veel beleid tot stand zonder onderbouwend bewijs en kennis wordt gebruikt als machtsinstrument.
- Beleidsmakers gebruiken liever overheidsrapporten als input.
- De overheid zou zich bij complexe beleidsthema's moeten laten adviseren door de wetenschap en het beleid moeten laten toetsen: wetenschappelijke methodologische kennis is bij dit beleid onmisbaar en oorzaken en potentiële oplossingen moeten hierbij goed zijn geanalyseerd.
- Signalen van aanwezigheid policy window: het is aannemelijk dat gemeenten nog minder weloverwogen en onderbouwd transitiebeleid tot stand brengen dan provincies en ministeries.

3.3 Problemen binnen samenwerkingsverbanden

3.3.1 Verkokering

Traditioneel gezien is binnen de wetenschap sprake van veel autonome disciplines die langs elkaar bestaan: de verkokering van de kennisvelden. Bij milieuproblemen zijn disciplines binnen de bètawetenschappen (technische oplossingen) en sociale

wetenschappen (de interactie met de mens) betrokken. Een interface tussen wetenschap en de maatschappij is noodzakelijk, die de verkokering van de kennisvelden overbruggt (Laffite, 2008: 381). Een interface is een sociaal proces tussen wetenschappers en andere bij beleid betrokken actoren. Het wordt toegepast om het kruispunt van wetenschap en beleid te managen en zo te komen tot co-evolutie van kennis om betere besluitvorming mogelijk te maken (Van den Hove, 2007: 807). Deze denkbeeldige interface, wordt in de literatuur meestal de 'science-policy interface' genoemd, of de 'science-politics interface' (Backstrand, 2003: 25). Een sterke interface is noodzakelijk voor goede milieu governance (Strydom et al., 2010: 5). Bij duurzaamheidsbeleid is sprake van nieuwe verhoudingen tussen kennis en macht (Laffite, 2008: 384). Complexe milieuproblemen zijn interdisciplinair van aard en maken het zo noodzakelijk dat meerdere disciplines samenwerken: interdisciplinariteit, en maken het ook nodig dat wetenschap en beleid samenwerken: transdisciplinariteit (Macleod, 2008). In de interface moet een beleidsprobleem worden gekoppeld aan dezelfde disciplines aan de andere zijde van de interface, en dus de verkokerde disciplines doorbreken. Binnen de universiteiten is er een ontwikkeling gaande naar interdisciplinariteit om deze interne verkokering te doorbreken. Universiteiten over de hele wereld ontwikkelen nieuwe trainingen en syllabi (Laffite, 2008: 385). Door de internationale opmars van bewijsgebaseerd beleid is zelfs een nieuwe wetenschappelijke discipline ontstaan die de relatie beleid-wetenschap onderzoekt (Burton, 2006: 174).

3.3.2 Vastgeroeste kaders

Samenwerking tussen wetenschap en beleid is een moeizaam proces vanwege vastgeroeste kaders. (Cash en Clark, 2001: 14). Kennis die nodig is voor duurzame ontwikkeling gericht moet zijn op probleem oplossende actie, waarvan reflectie en sociaal leren een onmisbaar onderdeel zijn, en dit komt niet overeen met traditionele wetenschap (Laffite, 2008: 381). Het blijft ook lastig voor de wetenschap om niet-academische kennis van buitenaf te erkennen (Laffite, 2008: 394). Onderzoekers ervaren dat beleid wordt geforceerd, ondanks hun inspanningen en beleidsmakers klagen erover dat de wetenschap niet in hun behoeften voorziet (Owens et al., 2006: 636). Veel auteurs wijzen op de wenselijkheid van een culturele verandering, met een andere blik op beleid, en dat adaptaties aan beide zijden van de interface noodzakelijk zijn om zo betere communicatie en interactie mogelijk te maken (Holmes & Clark, 2008: 704). Onderzoek wees uit dat de kwaliteit van interactie moet verbeteren en dat cultuurverschil daar deels debet aan is (Holmes en Clark, 2008: 707). Ook andere auteurs herkennen dit communicatieprobleem maar wijzen er tegelijkertijd op dat dit te simplistisch is omdat in het beleidsproces meer factoren een rol spelen, zoals selectief en strategisch gebruik van onderzoek binnen machtspeken, als het al gebruikt wordt (Owens et al., 2006: 638).

3.3.3 Onzekerheden als nieuw slagveld

Wetenschappelijke input leidt niet automatisch tot meer zekerheden, want onzekerheden komen juist bloot te liggen (Laffite, 2008: 384). Dat maakt het lastiger om een goed besluit te nemen. Wetenschappelijke kennis is op veel gebieden tijdelijk, onzeker en incompleet, wat vaak een strijd tussen experts en counterexperts veroorzaakt (Backstrand, 2003: 30). Er bestaat een pluraliteit aan gegronde wetenschappelijke perspectieven, waardoor een gemeenschappelijke visie die kan dienen als beleidsinput niet bestaat (Van den Hove, 2007: 817). Onzekerheden worden daardoor gezien als een nieuw ‘slagveld’ in de interactie tussen wetenschap en beleid (Hoppe, 2009: 256). De productie van onzekerheden zal waarschijnlijk nooit afnemen (Ivanovic & Freer, 2009: 2552) en kunnen we daardoor beschouwen als een onvermijdbaar vaststaand gegeven. Uit eerder onderzoek bleek dat wetenschappers en beleidsmakers de voorkeur geven aan een kwantificerende benadering van onzekerheden. De wetenschap zou waarden en feiten moeten scheiden. Bij complexe situaties is dit echter moeilijk en onrealistisch omdat belangen groot zijn, waarden worden betwist en feiten vol onzekerheden zitten. Er zit dus verschil tussen de te leveren zekerheid en de verwachte zekerheid (Wardekker et al., 2008: 638).

3.3.4 Mogelijke oplossingen bij problemen binnen samenwerkingsverbanden

Een brede cultuuromslag is nodig om structurele samenwerkingsverbanden in werking te brengen. Dit kan ook door meer specifieke veranderingen van de huidige praktijken (Guston, 2001: 400). Watson is van mening dat beleid-relevante indicatoren moeten worden ontwikkeld, om zo inzichtelijk te maken wat voor effecten besluiten en interventies hebben als het gaat om bijvoorbeeld ecosystemen en welzijn en onderlinge samenhang daarvan. Problemen moeten niet in isolatie worden aangepakt (Watson, 2005: 474). Standaardindicatoren zijn als instrument ook geschikt om onzekerheden te omzeilen. Het woord indicator impliceert dat het onzekerheden bevat. Daarbij zijn onzekerheden al bij de totstandkoming ingecalculeerd, en niet direct relevant voor beleidsmakers en politici. Een indicator is zo bruikbaar als beleidsinput. Hiermee zou in theorie aan de wens van de gescheiden feiten en waarden kunnen worden voldaan (Wardekker et al., 2008: 638). Beleidsmedewerkers willen toegankelijke, op maat gemaakte, voorverpakte kennis (Owens et al., 2006: 640). In de literatuur wordt vaak verwezen naar methoden om de interactie efficiënter te maken. De meeste literatuur onderschrijft het nut van een wetenschappelijke mediator (Michaels, 2009: 994). Deze dient als vertegenwoordiger, vertaler van wetenschappelijke onderzoeksresultaten en bemiddelaar tussen wetenschap en beleid en zo de ontwikkeling van theoretische kennis en praktische lokale ervaring kan samensmeden (Laffite, 2008: 386). Andere auteurs noemen dit, ‘bedreven bemiddelaars’ (Owens et al., 2006: 640) ‘interpretators’ (Holmes & Clark, 2008: 707/708), maar ook termen als ‘kennismakelaars’, ‘beleidsentrepreneur’, of ‘wetenschapscommunicator’ komen in de literatuur voor (Strydom et al., 2010: 5). Die kunnen van pas komen omdat sommige wetenschappers nu eenmaal niet de

vaardigheden en ervaring hebben om hun bevindingen helder te communiceren, want het maakt geen onderdeel uit van hun normale training (Clark en Holmes, 2010: 761). De bemiddelaar is vooral nuttig als er veel onzekerheden in het spel zijn (Michaels, 2009: 996). Ook hier geldt dat veel bestaande dilemma's bij grenzenwerk *'eerder tot ad-hoc oplossingen dan tot algemene richtlijnen leiden'* (Hoppe & Huijs, 2003: 49). Geen twee arrangementen zijn immers identiek.

Onderzoek laat zien dat problemen bij samenwerking zijn terug te voeren op de verschillende culturen en sociale structuren tussen de twee groepen (Clark en Holmes, 2010: 752). Zo bleek dat beleidsmakers meer gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek als ze er meer begrip van hebben (Clark en Holmes, 2010: 761). Vaak weten beleidsmakers niet waar ze onderzoeksdata kunnen vinden (Clark en Holmes, 2010: 761, Klostermann et al. 2009: 37). Aanbevolen werd in het eerstgenoemde onderzoek om wederzijds begrip te creëren, door meer onderling contact tot stand te brengen en te onderhouden. Onderzoeksresultaten zouden op een toegankelijke en meer begrijpelijker manier aan beleidsmedewerkers moeten worden gecommuniceerd/gepresenteerd. De effectiviteit moet vervolgens worden geëvalueerd, maar het is lastig om de effectiviteit van onderzoeksinput te evalueren. Daarvoor zouden interviews, workshops en panel reviews kunnen dienen (Clark en Holmes, 2010: 761/762). Als beleidsvertegenwoordigers een wetenschappelijke opleiding hebben gehad (of vise versa) gaat de interactie soepeler. Zowel wetenschappers als beleidsmedewerkers dragen immers expliciete kennis met zich mee. Wetenschappers weten hoe de wetenschappelijke wereld werkt, en beleidsmakers weten hoe de beleidswereld werkt en kennen bijvoorbeeld beleidsrelevante regelgeving (Hunt & Schackley, 1999: 148). Op individueel niveau zou het daarom ook nuttig zijn om functies te creëren die wisselen tussen wetenschap en beleid, op verschillende niveaus (Hunt & Schackley, 1999: 163). Meer kennis van elkaars processen (Strydom et al., 2010: 1) en perspectieven (p. 3) is noodzakelijk. Daarvoor moeten de communicatielijnen en het wederzijds begrip worden vergroot, waarbij technologie een belangrijke rol speelt, bijvoorbeeld door *'internet-based science-policy interfacing instruments'* in te zetten (Macleod et al., 2008).

Samenvatting § 3.3

- Complexe beleidsproblemen vereisen interdisciplinariteit en transdisciplinariteit, waardoor ontkokering van de bestaande kaders nodig is.
- Uitdaging bij samenwerking zijn terug te voeren op de verschillende culturen en sociale structuren tussen de twee groepen. Cultuurverandering is aan beide zijden van de interface noodzakelijk om betere communicatie en interactie mogelijk te maken.
- Naast het communicatieprobleem spelen ook de politieke machtspeilen.
- Wetenschappers leggen de onzekerheden bloot, en dit frustreert het besluitvormingsproces en veroorzaakt strijd.
- Het creëren van wederzijds begrip door meer onderling contact tot stand te brengen en te onderhouden, het meer toegankelijk en begrijpelijk communiceren en presenteren van onderzoeksresultaten, het creëren van functies die wisselen tussen wetenschap en beleid, het gebruik van indicatoren, het inzetten van een bemiddelaar en het inzetten van op internet gebaseerde bemiddelingsinstrumenten worden als mogelijke oplossingen genoemd.

3.4 Netwerkgovernance

3.4.1 De veranderende rol van de overheid

Bij complexe beleidsproblemen is sprake van een verschuiving van traditionele overheidssturing naar netwerkgovernance als sturingsvorm. Die ontwikkeling begon in de jaren tachtig, maar wint de laatste jaren steeds meer terrein. Het gaat daarbij om *‘nieuwe vormen van maatschappelijke probleemoplossing die zich kenmerken door formele en informele interacties tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers en overheden’* (Hajer, 2004). De traditionele op hiërarchie gebaseerde top-down sturingsbenadering van de overheid (government benadering) verandert naar een sturingsvorm die zich richt op coöperatie en gelijkwaardigheid van participerende actoren die door samenwerking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering komen, want *‘alleen door afstemming of samenwerking zijn complexe problemen aan te pakken’* (Breeman et al., 2009: 6). Eerst moet een gemeenschappelijke basis worden gezocht, waarna elkaars doelen kunnen worden verweven (Koppenjan & Klijn, 2003: 182/183). Milieubeleid is een publiek debat geworden waarbij van de overheid en de wetenschap een open houding en reflectie wordt verwacht (Laffite, 2008: 385). Kenmerk van netwerkgovernance is dat geen van de actoren in het netwerk voldoende middelen heeft om hun belangen en doelen alleen te realiseren, en daarvoor afhankelijk zijn van de middelen (zoals: gezag, geld, kennis,) van andere actoren (Breeman et al., 2009: 6). Versterking van de verbindingen tussen actoren activeert het zelforganiserende vermogen (Howlett, 2009: 77). De verschuiving naar netwerkgovernance vindt plaats op alle niveaus en er vindt tegelijkertijd een ontwikkeling plaats van internationalisering en regionalisering en dat heeft een veranderende rol van nationale overheden tot gevolg (Breeman et al., 2009: 7). Steeds meer regelgeving wordt op EU niveau geregeld. Het

huidige Nederlandse klimaatmitigatiebeleid wordt zelfs grotendeels door internationale kaders bepaald (Breeman et al., 2009: 7). Op hetzelfde moment draagt de nationale overheid steeds meer macht en bevoegdheden over naar lagere overheidsniveaus (Breeman et al., 2009: 7). Het nationale klimaatbeleid rust ook voor een belangrijk deel op inspanningen op lokaal niveau. Klostermann et al. (2009) geven aan dat vooral op het gebied van klimaatmitigatiebeleid volop sprake is van netwerk-governance initiatieven op lokaal niveau, waarbij het rijk niet de initiator is. Het rijk staat op de achtergrond en geeft publieke en private actoren de ruimte (p. 20/21). De overheid werkt dus steeds meer op lokaal niveau in netwerk-governance beleidsnetwerken aan een beleidsdoelstelling. Beleidsnetwerken worden door Van den Heuvel gedefinieerd als: *‘Organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem, ter bereiking van een of meer gezamenlijke beleidsdoelen. Zij zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen eindresultaat’* (Van den Heuvel, 1998: 36). Bij netwerk-governance is dus sprake van (be)sturen met en door netwerken (Rhodes, 2007). De ontwikkeling van hiërarchische verticale verhoudingen tussen actoren, naar meer horizontale vereisen een andere rol van de overheid. Het vereist de rol van regisseur. Wetenschap en overheid moeten participeren in netwerken, waarbij andere belangen ook een rol spelen. Regie als sturingswijze is noodzakelijk bij: *‘beleidsnetwerken en -opgaven waar sprake is van over en weer grote interdependentie, onzekerheid en complexiteit’* (Huitema et al., 2009: 52), of: *‘weerbarstige problemen of uitdagingen’* (Beurskens & Korsten, 2007: 2) waarbij andere methoden van sturen (juridisch, economisch, communicatief) niet tot het gewenste resultaat leiden. De gemeente is bij het complexe klimaatmitigatiebeleid volledig afhankelijk van andere actoren, zoals corporaties en bedrijven. Als die niet meedoen bereikt het bestuur weinig. Omgekeerd hebben de andere actoren ook een gemeentebestuur nodig. In die gevallen moet overgeschakeld worden naar horizontaal netwerkdenken, waarbij een dragend verhaal (zoals een beleidsnota) mobiliserende kracht heeft. Er is dan dus een verbinding nodig tussen centraal besturen en besturen in een netwerkcontext (Beurskens & Korsten, 2007: 2). Doorslaggevende succesfactor voor het toepassen van regiebeleid is *‘terugdenken’*, of oriënteren op standpunten van de andere actoren en die achterhalen en begrijpen. Dit is in lijn met de principes van netwerk-governance, waar men op zoek moet naar wederzijdse gedeelde belangen. In situaties van gedeelde belangen zijn hiërarchische sturingsconcepten ongeschikt (Beurskens & Korsten, 2007: 2).

3.4.2 Regie als sturingsinstrument

Regie als sturingsinstrument leunt op procesmanagement in plaats van projectmanagement, omdat procesmanagement effectiever is in een beleidsnetwerk (Beurskens & Korsten, 2007: 13). In onderstaande tabel zijn de verschillen in de overheidsrol tussen traditionele sturing, en sturing in governance netwerken weergegeven.

Tabel 2. Verschil in de rol van de overheid bij traditioneel hiërarchische beleidsbenadering en in netwerk governance.

Government	Governance
Top-down sturing door overheid	Overheid als regisseur van netwerk (bottom-up).
Traditioneel hiërarchische verhoudingen (overheid is de baas)	Coöperatie en gelijkwaardigheid van participerende actoren
Projectmanagement door overheid	Procesmanagement door overheid. Actoren komen door samenwerking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering.
Door overheid vooraf vastgestelde doelen.	Er wordt een gemeenschappelijke basis gezocht, waarna doelen worden verweven in onderhandeling tussen de actoren.
Doelen zijn statisch en SMART geformuleerd.	Gezamenlijke beleidsdoelen zijn dynamisch. Overheid is op achtergrond en geeft publieke en private actoren de ruimte.
Beleidsprobleem door overheid bepaald.	Gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem.
Juridische, economische, communicatieve sturing	Bestuur door regie

De volgende tabel laat het verschil in benadering zien tussen project- en procesmanagement.

Tabel 3. Benadering project- en procesmanagement (Edelenbos, 2007)

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek: Focus op inhoudelijk projectvoorstel	Analyse van betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt bij de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelement van ontwerp	Een inhoudelijke oplossing van de problematiek	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak creëren	Draagvlak ontstaat door de inhoud van het initiatief, iedereen raakt door het inhoudelijk voorstel overtuigt.	Draagvlak ontstaat door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt.
Omgaan met dynamiek	Omgaan met dynamiek door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Omgaan met dynamiek door het open houden van opties: voor betrokkenen moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Communicatie betekent: actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan en volgt na besluitvorming.	Procesmanagement is een proces van overleggen en onderhandelen, besluitvorming is het resultaat hiervan.
Belangrijkste probleem	Probleem kan zijn dat een uitkomst onvoldoende wordt geaccepteerd.	Probleem kan zijn dat acceptatie van het proces en van de procesregels tijd kost.

Tabel vier illustreert de verschillende kenmerken van projectmanagement en procesmanagement. *‘Bij procesmanagement is sprake van sturing en begeleiding van interorganisationale relaties in netwerken; dat is in project- en programmamanagement niet of nauwelijks het geval’* (Beurskens & Korsten, 2007: 12).

Tabel 4. Verschil tussen project- en procesmanagement (Edelenbos, 2007)

Projectmanagement	Procesmanagement
Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Representativiteit	Variëteit
Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicteren	Communiceren
Onderzoek als stand-alone proces	Onderzoek als samen feiten verzamelen, interpreteren en uitwisselen
Contracten	Vertrouwen
Resultaatgerichtheid	Relatiegerichtheid
Interne gerichtheid	Externe gerichtheid
Reactief	Pro-actief
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces
Doelrealisatie	Doelzoekend
Ontwerpen	Ontwikkelen
Commitment	Bewegingsvrijheid

3.4.3 Grenzenarrangementen zijn governance arrangementen

Er moet bij netwerk-governance sprake zijn van gemeenschappelijke belangen en er moet overeenstemming ontstaan over een gezamenlijke beleidsdoelstelling of aparte beleidsdoelstellingen. Wetenschap en overheid dienen in wezen hetzelfde sociale doel. Beide zijn erop gericht om consensus te bereiken en chaos te bestrijden. Dit zijn immers voorwaarden voor een goede werking van de maatschappij (Hoppe, 2009: 237). Dit gedeelde belang maakt het samen formuleren van gemeenschappelijke belangen / doelen eenvoudiger.

Overeenstemming ontstaat als er onderlinge afhankelijkheden zijn, die door samenwerking gedeeld kunnen worden. Deze onderlinge afhankelijkheden, of overlappende belangen zijn bestaan, en zijn reeds benoemd in paragraaf 3.1.3. Governance initiatieven vinden plaats in en door onderhandeling tussen actoren (Sørensen & Torfing, 2009: 236). De mate van afhankelijkheid tussen actoren binnen netwerken wordt onder andere bepaald door het bezit van belangrijke of onmisbare bronnen van de individuele actoren (Van den Heuvel, 1998). Actoren beïnvloeden het netwerk (dus: elkaar) door te onderhandelen en strategisch gedrag te vertonen. Deze

beïnvloeding heeft invloed op het eindresultaat en wordt strategische sturing of netwerkmanagement genoemd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 41). Om te kunnen participeren in een governance beleidsnetwerk zijn dus voor een actor een aantal relevante voorwaarden. Doelen van de actor moeten op een of andere manier in te passen zijn in het netwerk. Als participatie in het beleidsnetwerk geen voordelen heeft, is participeren uiteraard zinloos. De actor dient het gemeenschappelijk belang binnen de individuele belangen vast te stellen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995) om zo symbiotische relaties te creëren (Klijn et al., 1995). De actor moet bepalen welke bronnen deze ter beschikking kan stellen om te kunnen voorzien in de behoefte van andere actoren binnen het netwerk. Dit is noodzakelijk om opgenomen te kunnen worden in het netwerk. Actoren zijn: *'afhankelijk van de middelen (geld, kennis, gezag) van de andere partijen (Koppenjan & Klijn, 2004)'* (Breeman et al., 2009: 6).

Naast politieke wil is het ook van belang dat de andere actoren in het governance netwerk de toelating van een actor tot het netwerk faciliteren (Laffite, 2008: 394). Milieubeleid kan samensmelten met lokale governance netwerken (of: management van collectieve belangen) door zich te verenigen en samen te werken met verschillende actoren in het netwerk (Laffite, 2008: 385). Er is dan ook vindingrijkheid nodig om een grenzenarrangement in te passen in de nieuwe multi-level en multi-actor netwerk-governance structuren (Hoppe, 2009: 256). De kenmerken van samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen en overheid komen overeen met de kenmerken die gelden voor netwerk-governance uit de aangehaalde literatuur. In onderstaande tabel is dit verduidelijkt. Het gaat bij samenwerkingsverbanden tussen kennisinstellingen en overheid om het balanceren van de belangen van beide kanten (zowel de belangen van de producenten als de consumenten van kennis). Beide dienen even zwaar te worden meegewogen en beide zijden van de interface krijgen de kans om zelf de grens te structureren zoals die het meest gunstig is voor eigen gelederen (Guston, 2001: 405).

Tabel 5. Overeenkomsten grenzenarrangementen en netwerk-governance arrangementen.

Principes netwerk-governance	Grenzenarrangementen tussen kennisinstellingen en de overheid
Overheid heeft rol van regisseur en voert procesmanagement.	Overheid betreft kennisinstelling voor eigen beleidsproces en voert de regie over het hoofd(beleids)proces.
Actoren proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen eindresultaat	Volop sprake van machts spellen (zie 3.2.2) en onderzoekers leveren ook inspanningen om het beleid te beïnvloeden (zie 3.3.3).
Coöperatie en gelijkwaardigheid van participerende actoren	Geen partij is de baas. Samenwerking vindt plaats op vrijwillige basis, en op basis van gelijkwaardige niet-hiërarchische verhoudingen.
Actoren komen door samenwerking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering.	Samenwerking vindt plaats in grenzenarrangementen, met als doel beleidsvorming en -uitvoering.
Er wordt een gemeenschappelijke basis gezocht, waarna doelen worden verweven in onderhandeling tussen de actoren.	Het gaat bij grenzenwerk om onderzoek dat verweven is met beleid (zie paragraaf 3.1.1). De interface tussen beleid en wetenschap heeft een onderhandelde aard (zie 3.4.4).
Gezamenlijke beleidsdoelen zijn dynamisch.	Er bestaat geen script voor de samenwerking. Grenzen zijn dynamisch. Overeenstemming is niet definitief, maar heronderhandelbaar. Samenwerking heeft geen vaste levensduur en kan veranderen over de tijd (zie paragraaf 3.5.1).
Gemeenschappelijk bezien beleidsprobleem.	Over het beleidsprobleem bestaat overeenstemming binnen de arrangementen. Onderzoeksvragen en agenda's dienen gezamenlijk te worden vastgesteld (zie paragraaf 3.5.1).
Het gaat om complexe beleidsproblemen	Bij grenzenarrangementen gaat het altijd om complexe beleidsproblemen.
Geen van de organisaties heeft voldoende middelen om het vraagstuk alleen op te lossen. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheden: men is afhankelijk van de middelen (geld, kennis, gezag) van de andere partijen	De overheid mist wetenschappelijke methodologische kennis die vereist is voor het beleidsprobleem, en de wetenschap mist een realistisch oefenplatform en krijgt de kans om maatschappelijk relevanter onderzoek te doen. De toenemende interactie tussen overheid en wetenschap hangt met deze afhankelijkheid van andere actoren samen (zie paragraaf 3.1.2). De overlappende belangen zijn nader omschreven in paragraaf 3.1.3.

3.4.4 Verdergaande democratisering van de wetenschap

Laffite (2008) beschrijft (p. 384) drie vormen van relaties tussen wetenschap en politiek: het decisionist model: waar de macht bij de politicus ligt, het technocratisch model: waar wetenschappers ook ruimte genieten om besluiten te nemen, en het pragmatische model: besluiten worden in het openbaar publiekelijk onderhandeld. Het eerst genoemde model volgt de traditionele lineaire lijn: een politicus definieert het probleem, de

expert/wetenschap adviseert en de politicus neemt het eindbesluit. Volgens Hoppe (gebaseerd op werk van Habermas) weegt in een technocratische relatie wetenschap zwaarder dan politieke overwegingen. Dit is democratisch gezien onwenselijk omdat in een technocratische relatie wordt gestreefd naar depolitisering van beleid. In een decisionistische relatie weegt het politieke afwegingskader zwaarder, waarbij beleid wordt vormgegeven door wilsbeslissingen die rationeel niet te rechtvaardigen zijn.

Er bestaan verschillende visies over het beleidsproces, bijvoorbeeld de visie van een rationeel besluitvormingsproces waar, op basis van kennis, objectieve besluiten worden genomen. Een ander beeld wordt gegeven door de visie waarbij de band tussen wetenschap complexer is en kennis slechts één van de af te wegen elementen is een autonoom en chaotisch proces (Michels, 2008: 6). Pielke noemt de eerstgenoemde visie het lineaire model, en de tweede het '*stakeholder model*' (Pielke, 2007: 14). Beleid op basis van alleen wetenschappelijke input is niet voldoende voor een proces waarin waarden worden afgewogen (Strydom et al., 2010: 3). Er spelen namelijk ook subjectieve morele oordelen mee bij besluitvorming (Strydom et al., 2010: 6). Pielke is van mening dat het lineaire model aanmoedigt om politieke belangen vast te leggen in wetenschap en het model de mogelijkheid beperkt voor de wetenschap om ongeziene keuzes en paden te identificeren (Pielke, 2007: 93/94). Het stakeholder model gaat daarmee duidelijk verder dan hedendaagse netwerk-governance arrangementen. Bij netwerk-governance kan ook de kennisinstelling als volwaardige actor participeren in het netwerk, en doet dat vanwege de gedeelde belangen (kennis in ruil voor een realistisch oefenplatform en maatschappelijke legitimiteit). De kennis zelf wordt bij netwerk-governance echter op een lineaire manier als beleidsinput ingebracht en benut. Voor wat betreft de aanwending van kennis is netwerk-governance dus een vrij lineair model. De ingebrachte kennis wordt bij netwerk-governance namelijk meestal rechtstreeks naar een andere actor (meestal de overheid) gecommuniceerd, die de kennis accepteert als waarheid. Beleid wordt daarbij voorzien van wetenschappelijk advies (Elzinga, 1997: 72) en er ontstaat op bewijs gebaseerd beleid (Boaz, 2008, Burton, 2006). Door de kennisaanlevering voorziet men in de behoefte van de andere actor, die deze kennis mist. Bij het stakeholder model wordt ook de ingebrachte kennis niet automatisch geaccepteerd en moet daarin concurreren met de visies van alle andere actoren in het netwerk (Laffite, 2008: 394), waarbij er dus een integraal afwegingskader is. Het stakeholder model is volgens Pielke geschikter als het gaat om de hedendaagse complexe beleidsproblemen vol onzekerheden en verschillende waardeoordelen (Pielke, 2007: 95).

Zoals gezegd in paragraaf 3.1.1 is er roep om verdergaande democratisering van de wetenschap. Wanneer in de samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden en wetenschap ook andere actoren kunnen participeren, waaronder burgers, zet dit de deur open voor verdergaande governanceverbanden. Door het governance netwerk open te stellen voor iedereen (of zoals Macleod et al. het noemen het toepassen van een '*opening-up mechanism*'), is gewaarborgd dat wetenschap en beleid op de hoogte zijn van alle opties en perspectieven. Een voorbeeld is '*civic science*', oftewel '*burgerlijke*

wetenschap' (Backstrand, 2003: 29), waarbij in de meest vergaande vorm (democratisering (Backstrand, 2003: 38)) de burgerij een gelijkwaardige rol krijgt binnen de netwerken, naast o.a. wetenschap en overheid. Het versterken van de dialoog tussen betrokken actoren is ook nuttig omdat zo verschillende scenario's en bijbehorende onzekerheden onderling kunnen worden afgewogen (Ivanovic & Freer, 2009: 2552). Laffite noemt dit het 'pragmatisch model' (Laffite, 2008: 384). Hierbij ligt de macht om besluiten te nemen niet bij de politiek of de wetenschap, maar bij het volk.

Wetenschap is zo ook beter in staat om bij onderzoek in te spelen op maatschappelijke behoeften, en het maakt creativiteit en holistische afwegingen mogelijk. Anderzijds maakt dit het proces ook ingewikkelder en verhoogt het de onzekerheden (Macleod et al., 2008). Er is dan ook geen consensus is over hoe men deze pragmatische dialoog moet managen en organiseren (Hoppe, 2005: 208). Het pragmatisch model laat de onderhandelde aard van de interface tussen beleid en wetenschap beter zien. Het biedt meer ruimte om verschillende belangen af te wegen (Laffite, 2008: 384). In het pragmatische model wordt gezocht naar gemeenschappelijke belangen en een evenwicht (Hoppe, 2005: 207, Hoppe, 2009: 236, 237). Het grensverkeer bij dit model laat zich kenmerken door dialoog of debat (Hoppe, 2009: 237).

In de onderstaande tabel zijn de verschillen tussen de aangehaalde literatuur beschreven modellen weergegeven. Los van de eerder beschreven ontwikkeling van government naar netwerk-governance bestaat roep om een verdergaande vorm van gedemocratiseerde wetenschap, of: democratisering. Hierbij vormt het volk een gelijkwaardige actor in het netwerk rond het besluitvormingsproces, naast de gevestigde politiekdemocratische kaders (gemeenteraad / provinciale staten). Waar in governance netwerken de traditionele kaders en hiërarchische verhoudingen al enigszins worden losgelaten, gaat democratisering naar een verdere ontzuiling en melange van hiërarchische verhoudingen, als vorm van post-governance. Er is daarbij roep om het volledig in elkaar versmelten van wetenschap en beleid (Strydom et al., 2010: 6). Deze vorm van samenwerking is fictief, in tegenstelling tot de daadwerkelijk voorkomende vormen government en netwerk-governance.

Tabel 6. Verschillen tussen government, netwerk-governance en de verdergaande vorm van netwerk-governance: democratisering waarbij het volk een gelijkwaardige actor vormt in het besluitvormingsproces. Laatstgenoemde vorm die de literatuur beschrijft is fictief.

Government	Netwerk-governance	Democratisering (post-governance)
Decisionist model	Technocratisch model	Pragmatische model
lineair model: een politicus definieert het probleem, de expert/wetenschap adviseert en de politicus neemt het eindbesluit.	lineair model voor wat betreft de kennisaanwending. Een politicus definieert het probleem in onderhandeling met andere actoren in het netwerk (o.a. bijv. de wetenschap), de door de expert/wetenschap ingebrachte kennis wordt als beleidsinput gebruikt, waarna besluitvorming	Stakeholder model.

	plaatsvindt.	
Macht licht bij de politicus.	Wetenschap heeft als gelijkwaardige actor ruimte om beleid te beïnvloeden.	Macht om besluiten te nemen niet bij politiek of wetenschap, maar bij het volk.
De overheid neemt het besluit	Besluiten komen in onderhandeling met andere actoren van het netwerk tot stand.	De burgerij is ook een volwaardige actor in het netwerk: besluiten worden in het openbaar publiekelijk onderhandeld (in dialoog of debat).
Ongeschikt voor complexe beleidsdossiers waarbij de overheid het probleem niet alleen kan oplossen.	Geschikter bij complexe beleidsdossiers omdat sprake is van horizontale gelijkwaardige verhoudingen en tussen de actoren en men gebruik maakt van overlappende belangen.	Geschikter als het gaat om de hedendaagse complexe beleidsproblemen vol onzekerheden en verschillende waardeoordelen.
Moedigt aan om politieke belangen vast te leggen in wetenschap. Beperkt mogelijkheid voor de wetenschap om ongeziene keuzes en paden te identificeren.	Moedigt aan om politieke belangen vast te leggen in wetenschap. Beperkt mogelijkheid voor de wetenschap om ongeziene keuzes en paden te identificeren.	Meer ruimte om verschillende belangen, scenario's en bijbehorende onzekerheden onderling af te wegen.
Burgerij heeft alleen indirect invloed via stemrecht.	Burgerij heeft alleen invloed via actoren in het netwerk.	De burgerij krijgt een gelijkwaardige rol binnen de netwerken, naast o.a. wetenschap en overheid.
De ingebrachte wetenschappelijke kennis concurreert (alleen) met de visie van de overheid. De politieke visie weegt zwaarder dan de wetenschap, waardoor beleid wordt vormgegeven door irrationele wilsbeslissingen.	Geen van de actoren in het netwerk heeft voldoende middelen om hun belangen en doelen alleen te realiseren, en daarvoor zijn ze afhankelijk van de middelen (zoals: gezag, geld, kennis,) van andere actoren. Door kennisaanlevering voorziet men in een behoefte van een actor die dit middel mist. De ingebrachte wetenschappelijke kennis zelf wordt niet ter discussie gesteld.	De ingebrachte wetenschappelijke kennis wordt niet automatisch geaccepteerd, maar moet concurreren met de visies van andere actoren in het netwerk. Er wordt gezocht naar gemeenschappelijke belangen en een evenwicht
Maatschappelijke behoeften worden geuit via het reguliere stemrecht. Creativiteit en holistische overwegingen zijn zeer beperkt voor de wetenschap want het beleid weegt zwaarder dan de ingebrachte kennis.	Bij het technocratische model wordt gestreefd naar depolitisering van beleid, waardoor via het stemrecht geuite maatschappelijke behoeften buiten beeld blijven. Creativiteit en holistische overwegingen zijn daarom beperkt voor de wetenschap.	Wetenschap is beter in staat om in zijn onderzoek in te spelen op maatschappelijke behoeften, en het maakt creativiteit en holistische afwegingen mogelijk.
Proces is door overheid controleerbaar via projectmanagement.	Proces is door overheid controleerbaar via procesmanagement.	Maakt het proces ingewikkelder en verhoogt de onzekerheden. Er is geen consensus is over hoe men deze pragmatische dialoog moet managen en organiseren.

Samenvatting § 3.4

- Er is sprake van een verschuiving van traditionele hiërarchische top-down overheidssturing door de overheid naar netwerk-governance.
- *Hypothese 1:* De toenemende samenwerkingsarrangementen tussen overheid op alle overheidsniveaus en wetenschappelijke kennisinstellingen maken onderdeel uit van de ontwikkeling van netwerk-governance en voldoen aan dezelfde kenmerken en voorwaarden.
- Netwerk-governance vereist een nieuwe sturingsrol van de overheid: bestuur door regie. In situaties van gedeelde belangen zijn hiërarchische sturingsconcepten ongeschikt.
- Bestuur door regie leunt op procesmanagement in plaats van projectmanagement.
- *Hypothese 2:* Er is roep om een vorm van samenwerkingsarrangementen tussen overheid op alle overheidsniveaus en wetenschappelijke kennisinstellingen die verder gaat dan netwerk-governance (oftewel: post-governance), ook wel democratisering van de wetenschap genoemd. De burgerij is hierbij ook een volwaardige actor in het netwerk en besluiten en geproduceerde kennis worden daarbij in het openbaar publiekelijk onderhandeld.

3.5 Operationaliseren van een grenzenarrangement

3.5.1 Afstemming

De samenwerkingsconstructie moet in overeenstemming en niet eenzijdig worden bepaald (Hoppe & Huijs, 2003: 47). Allereerst moet daarom een analyse van vraagzijde en aanbodzijde worden uitgevoerd, om deze vervolgens te kunnen afstemmen (Sarewitz & Pielke, 2007: 12). Dit kan door grensobjecten te identificeren. Dit is een mogelijk raakvlak waar beide werelden wederzijds profijt van kunnen hebben. (Guston, 2001: 400). Het is ook belangrijk om af te spreken welke rol van de wetenschap wordt verwacht. Uit eerder onderzoek bleek ook dat er geen eenduidige mening is over wat beleidsmakers zien als wetenschap. Daarnaast zijn wetenschappers het vaak met elkaar oneens, en dit ondermijnt de objectiviteit van wetenschap (Klostermann et al., 2009: 10/11 + 37/38). Het is dus van belang om vooraf consensus te bereiken over definities en uitgangspunten van de samenwerking. Belangrijker dan het nastreven van 'wetenschap' is het nastreven van beleid dat is gebaseerd op correcte uitgangspunten. In dit licht kan men wetenschap beschouwen als rationaliteittoets van irrationeel beleid. Onderzoek onderstreept het belang van het gezamenlijk vaststellen van onderzoeksvragen en agenda's, om zo het beleid al in de beginfase te kunnen laten beïnvloeden door wetenschap en om te komen tot goede beleidsvragen (Holmes & Clark, 2008: 705). Beleid loopt gebruikelijk achter ten opzichte van wetenschap (Ivanovic & Freer, 2009: 2551, Strydom et al., 2010: 3). Door agenda's in een vroeg stadium af te stemmen en de dialoog aan te gaan, kan er ook effectiever samen worden opgetrokken. Is er eenmaal overeenstemming bereikt dan is deze niet definitief, maar moet deze heronderhandelbaar zijn. De complexe hedendaagse beleidsthema's vergen immers deze flexibiliteit (Hoppe, 2008: 25). Voor alle

samenwerkingsvormen geldt dat ze geen vaste levensduur hebben en kunnen veranderen over de tijd (Hunt & Schackley, 1999: 147/148).

3.5.2 De verschillende samenwerkingsniveaus

Samenwerking tussen overheid en kennisinstelling kan beperkt zijn tot 'interactie'. Deze interactie kan uitlopen op 'integratie' van wetenschap en beleid. Hiervan is sprake zodra agenda's worden aangepast aan de wensen van de ander (Hunt & Schackley, 1999: 147). Als beide partijen dit doen, dan voorzien ze in elkaars behoeften en wederzijdse belangen. Het summum van samenwerking is hybridisatie, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Wetenschap en beleid werken hierin samen (transdisciplinariteit) (Macleod, 2008). De transdisciplinaire benadering gaat uit van 'joint problem definition, joint problem representation and joint problem solving', met publieke participatie in kennisontwikkeling en besluitvorming (Driessen et al., 2009: 15). Uitkomsten en uitgangspunten worden samen onderhandeld in plaats van overgedragen. Integratie en hybridisatie worden door Michaels (2009) respectievelijk 'collaborate' en 'build capacity' genoemd (p. 997). Bij de eerstgenoemde is sprake van een gemeenschappelijke overeenkomst, maar bij de tweede is zelfs sprake van co-productie en co-management. De meest simpele vorm is volgens Michaels informeren (bijvoorbeeld door middel van fact sheets) en consulteren (Michaels, 2009: 997). Het gaat dan om het aanreiken van informatie, gericht op bestaande routines (Michaels, 2009: 1000). Bij dit samenwerkingsniveau past de rol van de 'pure scientist' (Pielke, 2007: 15). Bij deze rol is er geen direct contact met de beleidswereld, en wordt wetenschappelijke data op een kennisbank gezet die de beleidsmedewerkers kunnen benutten. Zo blijft de wetenschap ook buiten het smerige spel van beleid en politiek (Pielke, 2007: 15). Een andere rol die Pielke omschrijft is die van de 'Science Arbiter'. Ook deze probeert uit de politieke arena te blijven, maar heeft wel enige interactie met de beleidswereld om specifieke vragen te kunnen beantwoorden en meer maatwerk te kunnen leveren: de beleidswereld levert de positief (niet normatief!) geformuleerde onderzoeksvraag aan en krijgt het resultaat (het antwoord) retour (Pielke, 2007: 16). Dit staat gelijk aan de faciliterende rol voor de wetenschap. Klostermann et al. geven aan: *'Deze rol houdt in dat wetenschappers op basis van vooraf bepaalde richtlijnen verschillende alternatieven beoordelen en scenario's wetenschappelijk toetsen'* (Klostermann et al., 2009: 11/12). Pielke beschrijft ook de rol van 'Honest Broker', die tracht om wetenschappelijke kennis te integreren met belangen van andere actoren (Pielke, 2007: 17) en de Issue Advocate begeeft zich in een netwerk om zijn eigen belangen uit te voeren via beleid en politiek (Pielke, 2007: 15). De hierboven genoemde niveaus van interactie, de bijbehorende kenmerken komen overeen en zijn op basis daarvan te verdelen in drie niveaus van samenwerking. In de onderstaande tabel zijn deze weergegeven. Ook hier is opnieuw de verdeling te maken tussen traditionele government, netwerk-governance en een verdergaande vorm waarbij versmelting optreedt. In deze thesis noemen we deze vorm post-governance.

Tabel 7. De drie niveaus van samenwerking tussen overheid en kennisinstelling, hun verschillende benamingen en bijbehorende kenmerken. Het betreft een gesimplificeerde weergave, die in werkelijkheid veel meer gradaties kent tussen interactie en hybridisatie.

Niveau 1 : Government lineair besluitvormingsmodel	Niveau 2 : Netwerkgovernance lineair besluitvormingsmodel, alleen voor wat betreft de kennisaanwending	Niveau 3 : Post-governance Stakeholder model
Interactie	Integratie	Hybridisatie
Informeren, bijv. door middel van fact sheets	Samenwerken (Collaborate)	Opgestapelde capaciteit (Build capacity)
De rol van informant is het meest geschikt als sprake is van een routinematig besluitregiem.	Agenda's worden aangepast aan de wensen van de ander.	Uitkomsten en uitgangspunten worden samen onderhandeld in plaats van overgedragen.
Het gaat hier om het aanreiken van informatie, gericht op bestaande routines	Men voorziet in elkaars behoeften en wederzijdse belangen.	sprake van co-productie en co- management
een informerende stijl volstaat als sprake is van een gestructureerd probleemtype met consensus over doelen en de methoden om die doelen te bereiken, zeker als men beschikt over best practices om het probleem aan te pakken.	Er is sprake van gemeenschappelijke overeenstemming.	Transdisciplinaire benadering: wetenschap en beleid trekken samen op en er is sprake van publieke participatie in kennisontwikkeling en besluitvorming.
Faciliteren	Interdisciplinaire benadering: het is noodzakelijk dat meerdere disciplines samenwerken	
Wetenschap blijft buiten het spel van beleid en politiek.		
Beleidswereld levert de positief geformuleerde onderzoeksvraag aan en krijgt het antwoord retour.		
Consulteren		

3.5.3 Het kiezen van een benadering

De keuze voor de samenwerkingsvorm hangt af van de hoeveelheid consensus over de waarden en de hoeveelheid onzekerheden, want dit bepaald of de nadruk moet liggen bij onderzoek of bij beleid (Pielke, 2007: 18). Als er sprake is van veel consensus en weinig onzekerheden (het lineaire model), dan kan wetenschap een effectieve rol spelen in beleidsprocessen (Pielke, 2007: 76). De rol Pure Scientist en Science Arbiter zijn in dat geval geschikt, omdat wetenschappelijke kennis als rechtstreekse input voor besluitvorming dient. De rollen Honest Broker en Issue Advocate zijn geschikt bij het 'stakeholder model' waar wetenschap slechts een van de af te wegen factoren is (Pielke, 2007: 14). Hierbij moet worden opgemerkt dat het verschil tussen niveau 2 en 3 subtiel is. Het verschil zit in het feit dat in niveau 2 weliswaar sprake is van integratie van belangen, maar kennis rechtstreeks als beleidsinput wordt gebruikt, terwijl in niveau 3 ook de

kennis inhoudelijk wordt onderworpen aan de mening van de andere actoren, waaronder de burgerij. Bij netwerk governance wordt de kennis alleen aangepast aan de kennisvraag (vraag en aanbod afstemmen), maar staat de ingebrachte kennis niet ter discussie zoals dat bij het stakeholdermodel wel het geval is. Een informerende stijl volstaat als sprake is van een gestructureerd probleemtype met consensus over doelen en de methoden om die doelen te bereiken (Michaels, 2009: 1002), zeker als men beschikt over best practices om het probleem aan te pakken (Kurtz & Snowden, 2003: 468). Indien geen gemeenschappelijke doelen kunnen worden geformuleerd bij complexe ongestructureerde beleidsproblemen, is een faciliterende rol voor de wetenschap het meest effectief is (Klostermann et al., 2009: 11/12). De rol van informant is het meest geschikt als sprake is van een routinematig besluitregiem. (Michaels, 2009: 1000).

Het aanleveren van door de kennisinstelling ontwikkelde richtlijn die de overheid of andere actoren kan/kunnen gebruiken is een vorm van niveau 1 samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om management instrumenten die voor het specifieke probleem zijn ontwikkeld (Laffite, 2008: 387). Dit instrument heeft de vorm van een richtlijn om het gemeentebestuur te managen (Laffite, 2008: 393). Er valt ook te denken aan het aanreiken van standaard pakketten, waarin beleidsmaatregelen worden afgewogen aan de hand van een kosten / batenanalyse. Een ander voorbeeld is een maatwerkadvies: een gemeente levert de beleidsvraag aan, en de wetenschap levert het resultaat aan dat voorziet in het antwoord. Een alternatief is dat wetenschappers op basis van vooraf bepaalde richtlijnen verschillende alternatieven beoordelen en scenario's toetsen.

Een overeenkomst kan een goede manier zijn om de wederzijdse afhankelijkheid te bekrachtigen en ratificeren. Ook een onderzoeksprogramma heeft overigens die formaliserende impact (Laffite, 2008: 394). Ook is het mogelijk om met gestandaardiseerde pakketten te werken, in de vorm van modelovereenkomsten voor structurele samenwerking (Guston, 2001: 400). Dit noemt men ook wel onderhandelingsovereenkomsten, die vastgelegd kunnen worden in de vorm van een contract of convenant (Koppenjan & Klijn, 2004: 181).

Samenvatting § 3.5

- Bij het operationaliseren van een grenzenarrangement is de eerste stap het uitvoeren van een vraag- en aanbod analyse, het bereiken van consensus over definities, uitgangspunten, onderzoeksvragen en agenda's.
- Eenmaal bereikte overeenstemming is heronderhandelbaar en zo aan verandering onderhevig.
- De drie niveaus van samenwerking (interactie, integratie en hybridisatie) sluiten aan op de eerder beschreven sturingsvormen (government, netwerk-governance en post-governance). De keuze voor de samenwerkingsvorm hangt af van de hoeveelheid consensus over de waarden en de hoeveelheid onzekerheden, want dit bepaald of de nadruk moet liggen bij onderzoek of bij beleid.
- Het verschil in de wetenschappelijke rol tussen samenwerkingsniveau 2 en 3 is subtiel. Bij niveau 3 moet de kennis niet alleen worden afgestemd op de kennisvraag/behoefte van de andere actoren in het netwerk, maar staat de inhoud ook openbaar ter discussie.
- Bij een routinematig besluitvormingsregiem met een gestructureerd probleemtype en consensus over doelen en de methoden om die doelen te bereiken volstaat interactie.
- De rol van de kennisinstelling is dan beperkt tot bijvoorbeeld het aanreiken van informatie of standaardpakketten, het toetsen van verschillende alternatieven en scenario's op basis van vooraf bepaalde richtlijnen, of het aanleveren van een voor dat probleem ontwikkeld management instrument.
- Een overeenkomst, onderhandelingsovereenkomst of een onderzoeksprogramma is een middel om de wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking te bekrachtigen en ratificeren.

3.6 De breedte van het raamwerk

Dit raamwerk geeft niet alleen een beeld van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur rond samenwerkingsverbanden tussen overheid en kennisinstellingen, maar ook zijn inzichten op een hoger niveau in beeld gebracht. Dit is vooral het geval ten aanzien van de verschuiving van traditionele overheidssturing naar netwerk-governance. Het raamwerk introduceert de nieuwe hypothese dat uit de literatuur blijkt dat de toenemende pogingen tot samenwerking tussen overheid en kennisinstellingen onderdeel uitmaken van die ontwikkeling. Ook wordt de hypothese geïntroduceerd dat er vanuit de wetenschappelijke wereld vraag blijkt te zijn naar een vorm van samenwerking die verdergaat dan netwerk-governance (oftewel: post-governance). Aangezien deze veronderstellingen rechtstreeks verband houden met dit thesisonderzoek, zijn ze voor de volledigheid bij het raamwerk betrokken. In de latere hoofdstukken kunnen de resultaten van het veldwerk ook aan dit deel van het raamwerk worden gespiegeld.

4. Analyse klimaatbeleidsnota's

4.1 Introductie

De beleidsanalyse richt zich op het inzichtelijk maken van de huidige wijze van rationele onderbouwing van vigerend klimaatbeleid door gemeenten. De nota's zijn doorgelicht op verschillende aspecten: kunnen beweringen en aannames uit het stuk worden geverifieerd, welke bronnen zijn gebruikt, welke aannames en bewering worden gedaan, zijn de projecten beheersbaar etc. In het theoretisch raamwerk is aangetoond dat er problemen zijn te verwachten op deze toetsonderdelen op gemeentelijk niveau.

4.2 Resultaat

De analyseresultaten van de individuele beleidsstukken is opgenomen in bijlage 1. Tussen de onderzochte gemeenten zijn duidelijke overeenkomsten te herkennen. Het maakt daarbij geen verschil of gemeenten participeren in de SLOK-regeling, of ze Millenniumgemeente zijn, of adviesbureaus zijn betrokken bij voorwerk of opstellen van de nota zelf, of dat het beleid in de prijzen is gevallen. Onderstaande tabel laat een duidelijk diffuus beeld zien op de uitkomsten van de beleidsanalyse.

Tabel 8. Weergave van de resultaten van de nota-analyse. Per vraag is een eenduidig beeld te herkennen.

	Deelnemer SLOK-regeling ?	Millennium gemeente	Sporen van wetenschap in beleid?	Effecten, aannames en uitgangspunten gekwantificeerd?	Onderbouwde uitgangspunten in nota en beweringen in uitvoeringsstrategie?	Beleid, organisatie en uitvoering afgestemd?	Beleid heeft prijs gewonnen (groene trui, eervolle vermelding etc.)	SMART geformuleerde projectdoelstellingen en/of prestatieafspraken?	Concrete uitvoeringsstrategie	Monitoring mogelijkheid uitvoeringsstrategie op basis van indicatoren?	Opvoeren wettelijke gemeentelijke taak als nieuw beleid	Subdoelen t.a.v. duurzame energie zijn er niet, of beperkt tot nader onderzoek.	Koppeling tussen hoofddoelstelling en uitvoeringsstrategie?	Nieuw onderzoek gepland?	Het nieuw geplande onderzoek richt zich tot individuele sub-projecten
2.1 Breda	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	-	+	+
2.2 Middelburg	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	-	-	-
2.3 Wassenaar	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
2.4 Utrecht	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
2.5 Aa en Hunze	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
2.6Noordoostpolder	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	+	+
2.7 Groningen	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	-	+	+
2.8 Skarsterlân	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
2.9 Aalsmeer	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	+
2.10 Enschede	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	+	+	-	+	+
2.11 Maastricht	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-
2.12 Arnhem	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-

Een aantal van de onderzochte gemeenten zijn aangesloten op de SLOK-subsidieregeling. Het gaat om de gemeente Aalsmeer, Maastricht, Arnhem, Breda, Skarsterlân, Groningen, Aa en Hunze en Wassenaar. Deze gemeenten hebben hun beleid geformuleerd tijdens of nadat de SLOK regeling in werking trad. Hierdoor hebben ze het SLOK-beleid kunnen verweven in het eigen beleid, en de SLOK-projecten opgenomen in de gemeentelijke beleidsnota. In alle acht gevallen zijn de projectbladen van de subsidieaanvraag ongewijzigd gebruikt als uitvoeringsprogramma.

Bij de overige gemeenten is het beeld zeer divers. De gemeente Aalsmeer koos er in zijn beleid nadrukkelijk en gemotiveerd voor om het beleid alleen op de eigen organisatie te richten. Het had adviesbureau Builddesk de nota laten opstellen waarin deze keuze is gemotiveerd. Later droeg het alsnog meerdere projecten aan voor de SLOK-subsidieregeling. Gemeente Skarsterlân stelde de nota veel later op dan dat de SLOK-subsidie werd verleend en de bij de aanvraag behorende projectenlijst werd vastgesteld. De beleidsnota van Skarsterlân is dan ook geen echte beleidsnota, maar een ‘een overzicht van bestaand beleid’. Een aantal gemeenten waren zo vroeg met het eigen beleid (zoals Middelburg en Utrecht) waardoor ze de SLOK-projecten niet meer op konden nemen in de beleidsnota, maar dit als aanvullend beleid moet worden beschouwd bovenop de nota. Bij Noordoostpolder en Enschede kon niet uit de stukken worden gehaald of er is aangesloten bij de SLOK-regeling.

4.3 Observaties gekozen beleidsstrategie

Onderzocht is hoe de gekozen strategie van het beleidsdocument is onderbouwd. SLOK-subsidie is in geen enkel geval ingezet voor het uitvoeren van onderzoek ter onderbouwing van de beleidsstrategie. Er gaat in geen geval objectief onderzoek aan het beleid en de gekozen strategie vooraf. Onzekerheden en afwegingskaders zijn onzichtbaar. In geen enkel geval is objectief onderbouwd waarom een bepaalde strategie is gekozen en wat het rendement per project is dat wordt verwacht. Kosten/baten analyses ontbreken. In een aantal gevallen gaat er een strategische milieu- of energievisie aan het beleid vooraf (Breda, Maastricht, Noordoostpolder) of wordt een routekaart ontwikkeld (Groningen) Het gaat dan om een politieke visie in plaats van een rationeel afwegingskader waarmee de strategie wordt bepaald. Enschede heeft de verschillende toekomstscenario's door een adviesbureau laten onderzoeken (DWA installatie- en energieadvies). In de gemeente Arnhem heeft raad en college een voorselectie van de projecten uitgevoerd, waarbij er verschillende projecten van de lijst zijn weggestreept. Tijdens een volgende ronde mochten andere actoren zich buigen over de overgebleven projecten. In de meeste gevallen is de basis van de nota niet tot stand gekomen in samenspraak met partijen buiten het gemeentehuis, maar is het door het collegebestuur top-down vastgesteld.

Arnhem

‘Op basis hiervan is een inventarisatie van projectmogelijkheden opgesteld. Vervolgens heeft er in januari 2008 een workshop voor bestuurders (de raad en de wethouders) plaatsgevonden. Gedurende deze workshop werden ambitieniveaus en taakstellingen verkend. De uitkomsten hiervan werden als filter toegepast op de inventarisatielijst. In februari 2008 is de bijeenkomst voor bewoners, bedrijven en instellingen georganiseerd. In workshops werd gesproken over activiteiten die in het klimaatprogramma gewenst waren. De uitkomsten hiervan zijn over de gefilterde inventarisatielijst gelegd’ (p. 6 van de nota)

Alleen de gemeente Utrecht blijkt uit de nota nadrukkelijk in te zetten op het aangaan van de dialoog met de andere actoren in de gemeente (corporaties, burgers, bedrijven etc). Keerzijde is dat dit niet voor het opstellen van het beleid is gedaan, maar voortvloeit uit het reeds vastgestelde beleid. Motivatie of keuzes zijn niet te herleiden uit de stukken. De beleidsnota zelf is in de meeste gevallen een product van de gemeente zelf. In Aalsmeer is de nota door adviesbureau Builddesk opgesteld. Een aantal gemeenten geven in de beleidsnota aan dat kwantificeringen ten aanzien van de beleidsstrategie berusten op schattingen en meningen (zie de figuur hieronder). Monitoring is een landelijk probleem.

Gemeente Utrecht

‘Voorzichtige schattingen tonen aan dat de realisatie van 30.000 ton minder CO₂-uitstoot voor het thema Werken relatief makkelijk te halen is met eenvoudige maatregelen’ (pagina 17 van het werkprogramma).

‘Vanwege het jarenlang niet kunnen beschikken over eenduidige verbruiksgegevens is bovenstaande curve deels gebaseerd op expert meningen, van experts binnen en buiten de gemeentelijke organisatie’ (pagina 31 van het werkprogramma)

Gemeente Arnhem

‘De projecten dragen allemaal direct of indirect bij aan CO₂-reductie. De mate waarin ze bijdragen is moeilijk kwantificeerbaar. In het programma is het project “Monitoring” opgenomen om hier studie naar te doen. Dat is een landelijk probleem.’ (p. 7 van de nota)

Enschede

‘Bovendien willen we inzichtelijk maken wat de verschillende investeringen opleveren. Dit betekent dat we gaan monitoren en zonodig bijsturen’. (p. 18 van de nota).

4.4 Observaties geformuleerde hoofddoelstellingen

In alle beleidsdocumenten is het beleid opgesplitst in hoofddoelstelling(en) en subdoelstellingen. De hoofddoelstellingen sluiten direct aan op nationale of Europese klimaatdoelen, zoals ‘verlagen van het energieverbruik in 2020 met minimaal 20%’. Nooit is echter benoemd in welke mate de individuele projecten dienen bij te dragen aan het halen van die hoofddoelstelling. Er is dus geen sprake van een directe koppeling tussen de uitvoeringstrategie/projectdoelstellingen en de hoofddoelstelling. Uit landelijke meetgegevens blijkt dat de feitelijke energiebesparing al jaren achterblijft bij de hoofddoelstellingen van de overheid (Algemene Rekenkamer, 2011). Er is dus op rijksniveau blijkbaar ook een probleem met de koppeling van de uitvoeringsstrategie aan de hoofddoelstellingen. In het gemeentebeleid ontbreekt deze koppeling ook, waardoor het risico bestaat dat de individuele projecten samen onvoldoende rendement opleveren om de hoofddoelstelling te halen, net als bij het rijksbeleid. De Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad adviseerde het kabinet in 2011 om meer concrete en meetbare doelen te stellen bij het klimaatbeleid en die wettelijk vast te leggen om ze zo harder te maken (RLI, 2011: 51). De hoofddoelstellingen in het beleid op gemeentelijk niveau zijn ook niet juridisch verankert/hard en afrekenbaar, en dus ook behoorlijk vrijblijvend. De doelstellingen hebben geen juridische status. Gemeenten stellen zich bij het halen van doelstellingen bovendien afhankelijk op van medewerking van externe actoren, waarbij vooraf uiteraard geen enkele garantie voor medewerking bestaat. Zo is het halen van de beleidsdoelen nooit afrekenbaar. Voorbeelden daarvan zijn:

Enschede

‘De rollen en sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn relatief gering. Toch kan de gemeente er wel aan bijdragen de autonome ontwikkeling te versnellen’. (p. 32 van de nota)

Volgens de nota kan de gemeente de doelstellingen alleen behalen: *‘als inwoners, bedrijven, instellingen en overheden elkaar vinden in een gedeelde visie op de toekomst, de handen ineen slaan en initiatieven bundelen.’ (pagina 5 van de nota).*

Maastricht

‘De gemeente kan die doelstelling niet alleen realiseren, maar is afhankelijk van een brede maatschappelijke samenwerking.’ (p. 6 van de nota)

Arnhem

‘Het tempo is afhankelijk van de handreikingen en ondersteuning van uit het ministerie’ (p. 6 van de nota)

‘De projecten worden uitgevoerd samen met interne en/of externe partijen. Van hen wordt dus ook een inspanning verlangd’ (p. 8 van de nota)

Gemeenten voelen zich niet aansprakelijk voor het niet halen van doelstellingen en geven aan dat dit ook afhangt van de medewerking van andere partijen. De inspanningen die andere actoren bereiken tellen mee bij het bepalen van het succes van het gemeentelijke beleid. Ook als de inspanningen niets te maken hebben met het gemeentelijk beleid. Een voorbeeld is de volgende passage uit een nota:

Wassenaar

‘alle maatregelen die op het grondgebied van Wassenaar worden uitgevoerd en die tot CO₂-reductie leiden, tellen mee in de ambities en resultaten. Ook reducties die door marktpartijen of bewoners behaald worden tellen dus mee’ (P. 28 van de nota)

Maar in de meeste gevallen werkt dit subtieler. De gemeente Aa en Hunze bijvoorbeeld promoot subsidies van andere overheidslagen en laat die zo meewerken in de eigen beleidsdoelstellingen.

4.5 Observaties subdoelstellingen of ambities

Voor alle geanalyseerde nota's geldt dat het klimaatmitigatiebeleid is opgedeeld in verschillende thema's (zoals bestaande bouw, utiliteitsgebouwen, etc.) of doelgroepen (gem. Maastricht) Alle gemeenten hebben doelstellingen geformuleerd ten aanzien van energiebesparing bij de eigen gebouwen en/of organisatie. Hier wordt vaak een concrete reductiewaarde genoemd, zoals 2% energiebesparing per jaar. Bij de overige projecten zijn de doelstellingen veel minder concreet en afrekenbaar, en in geen enkel geval SMART geformuleerd. De eerdere evaluatie van de klimaatakkoorden bevestigde dit beeld en wees ook op het knelpunt van de afwezige resultaatverplichtingen bij projecten. *‘Wellicht met uitzondering van het thema duurzame overheid (waaronder bijvoorbeeld energiematregelen in gemeentelijke gebouwen vallen) kan op basis van de klimaatakkoorden, bij achterblijven van de doelrealisatie, niet met de vinger naar gemeenten of provincies worden gewezen’ (KplusV, 2010: 24).*

In alle gevallen zijn beleidsstrategieën (en dus projecten die daarin beogen te voorzien) opgestart zonder dat kwantitatieve monitoring op projectniveau mogelijk is. Evaluatie-indicatoren ontbreken in alle gevallen. In een evaluatie van de SLOK regeling in 2010 was er al roep om een eenduidige monitoringsystematiek (KplusV, 2010: 61). *‘Convenantpartners hebben in 2007 geconstateerd dat de gegevens voor een goede nulmeting niet beschikbaar waren. Daarom konden partijen op het moment van afsluiting van de akkoorden niet helder vastleggen wat de stand van zaken was’ (KplusV, 2010: 4).* Eind 2011 spelen er verschillende initiatieven om energiebeleid meetbaar te maken zoals de applicatie Energie in Beeld, en de Klimaatmonitor van het ministerie. Omdat evaluatie-indicatoren ontbreken ten zijde van de totstandkoming van het vigerende klimaatmitigatiebeleid, kunnen de individuele projecten niet gemonitord worden en is van tevoren ingezet op een onzeker rendement. Gemeente Breda gaat bij de doelstellingen van de projecten altijd uit van het maximaal te behalen reductie.

Bij alle gemeenten zijn de projecten en de te behalen doelstelling zeer vaag geformuleerd en staan de handelingen zelf centraal in plaats van het rendement ervan. Gemeenten zetten bij projectdoelstellingen altijd in op stimuleren, faciliteren en communiceren als na te streven projectdoelstelling. Tabel 9 geeft daarvan een aantal voorbeelden weer afkomstig uit de nota-analyse in bijlage 1.

Verder hebben vrijwel alle onderzochte gemeenten wettelijk verplichte gemeentelijke taken opgevoerd als nieuw beleid. Dit impliceert dat die taken voorheen om wat voor reden dan ook niet werden uitgevoerd. Het gaat dan om gemeentelijke handhaving van energienormen uit het Bouwbesluit / Woningwet bij nieuwbouw, en het houden van toezicht op naleving van milieuregelgeving bij inrichtingen. Dit is een verplichte gemeentelijke taak krachtens de Wet milieubeheer. Het ministerie heeft toegestaan dat dergelijke taken werden opgevoerd in de SLOK subsidieaanvraag. Zo is een deel van de SLOK-subsidie van het ministerie gebruikt voor reguliere gemeentelijke taken in plaats van nieuwe inspanningen. Het beleid ten aanzien van duurzame energie (biomassa, windenergie, etc.) zet in alle gevallen in op nader onderzoek, en daarbij zijn in geen enkel geval concrete projectdoelen gesteld, of minimaal te verwachten resultaten benoemd.

Tabel 9. Projectdoelstellingen in beleidsnota's vallen op door vage en onafrekenbare formuleringen.

Gemeente	Zinsnede uit projectdoelstelling
Middelburg	'stimuleren energiebesparende maatregelen'
	'proberen de trias energetica toe te passen'
	'verlenen van medewerking aan windenergieprojecten, onder strenge voorwaarden'.
Wassenaar	'medewerkers trainen op zuinig rijden met behulp van 'het nieuwe rijden'
	'terugdringen energiegebruik'
	'verbeteren van energieprestatie'
	'duurzaam inrichten en ontwerpen van wijken, wegen en kruispunten'.
Noordoostpolder	'een voortdurende lobby (...) voor verbetering van het openbaar vervoer.'
	'Particulieren zijn gestimuleerd de energieprestatie van bestaande woningen

	tenminste te verhogen naar (...)’
	‘Duurzaamheid zit bij burgers, bedrijven en instellingen ‘tussen de oren’.
Groningen	‘Voorlichtingbijeenkomsten over duurzaam innoveren en energiebesparing met Wubbo Ockels’
Skarsterlân	‘bij openbare verlichting streven naar zo veel mogelijk CO ₂ -reductie’
Enschede	‘actief initiëren, faciliteren en participeren bij innovatieve toepassingen van duurzame energie in de stad en de regio’
	‘zonne-energie: rol van stimulator (eigen gebouwen) mede laten afhangen van de subsidiemogelijkheden’.
Maastricht	‘Participatie van bedrijven in duurzame energieprojecten’
Arnhem	‘Besparing op brandstoffen door het stimuleren van efficiënt rijgedrag’
	‘Structureel intern klimaatoverleg’
Breda	‘Het doel van het project is om ondernemers die zich nieuw vestigen (...) te stimuleren tot het uitvoeren van duurzame maatregelen.’
	‘Het jaarlijks organiseren van activiteiten in het kader van de WvdV.’ (Week van de Vooruitgang)
	‘De doelstelling is om het energieverbruik van openbare verlichting drastisch te verlagen.’
	‘De doelstelling van het energieplatform is besparen op het energiegebruik van de gemeente Breda.’
	‘Medewerkers bewust maken van hun invloed op het energieverbruik en medewerkers aanzetten tot duurzaam

	handelen.'
--	------------

4.6 Observaties uitvoeringstrategie

De geformuleerde doelstellingen en subdoelstellingen maskeren in alle gevallen een onconcrete uitvoeringstrategie. De uitvoeringsstrategie is in alle gevallen beperkt tot een lijstje met een aantal opties, een verhaaltje over mogelijke uitgangspunten of een paar te volgen stappen. Dit is in feite de uitvoeringsstrategie, die is benoemd als *'concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken'* (Maastricht). *'Hoe te realiseren'* (Enschede), *'Aanpak'* (Aan en Hunze, Wassenaar, Arnhem, Skarsterlân, Noordoostpolder), *'Uit te voeren activiteiten'* (Aalsmeer), maar Aalsmeer kiest later in het document voor om de aandacht te concentreren op eigen organisatie, *'Acties'* (Groningen), *'Werkzaamheden/aanpak'* (Breda), Middelburg en Utrecht benoemen per thema direct wat beleidsuitgangspunten, en specificeert geen aanpak per project.

4.7 Observaties doorwerking naar jaarlijkse werkprogramma's

Het beleid dat voor de lange termijn is vastgelegd in beleidsnota en bijbehorende uitvoeringsprogramma wordt opgenomen in jaarlijkse werkprogramma's van de gemeentelijke organisatie, waarna het pas op de feitelijke uitvoering kan aankomen. Hoe strikt deze doorwerking is valt echter nergens te herleiden uit de stukken, maar wel zijn er een aantal gemeenten (Enschede en Middelburg) die in de beleidsnota expliciet aangeven dat vanwege een beperkt budget jaarlijks geselecteerd wordt welke projecten worden opgepakt en worden opgenomen in de werkprogramma's.

Enschede

In de programmabegroting worden jaarlijks *'zoveel mogelijk projecten'* (financieel) vastgelegd. (p. 23 van de nota). Want: *'investeren in duurzaamheid is kostbaar dus we moeten keuzes maken'* (p. 18 van de nota).

Middelburg

'aangezien het niet mogelijk is om alle in de Ontwerp Middelburgse Visie Milieu 2008-2012 genoemde doelstellingen en dus projecten volledig te realiseren, zal een selectie worden gemaakt via jaarprogramma's' (p. 72 van de nota)

4.8 Beleid met betrekking tot duurzame energie

Duurzame energie is een beleidsveld dat er volgens onderzoek van KplusV (2010) op lokaal niveau aantoonbaar toe doet. Vrijwel alle gemeenten gaan nader onderzoek uitvoeren. In alle gevallen is dit casusgericht onderzoek naar een individueel project dat is geformuleerd in het beleidsstuk. Het is meestal gericht op kansen voor duurzame

energie, of voor andere projecten ten aanzien van verduurzaming van rioolgemalen, zwembaden etc. Dat geldt voor Arnhem, Enschede, Skarsterlân, Groningen, Noordoostpolder, Aa en Hunze, Utrecht, Wassenaar, Breda. Breda geeft letterlijk aan in de nota hiervoor een commercieel adviesbureau te zullen benaderen. In geen enkel geval zijn concrete doelen gesteld als het gaat om dergelijke individuele duurzame energieprojecten, maar er wordt alleen ingezet op nader onderzoek uitvoeren. SMART doelstellingen of evaluatie indicatoren zijn dan ook niet gebruikt voor deze projecten.

4.9 Window dressing, hobbyisme en toeval in uitvoeringsstrategie

Uit een eerdere evaluatie van het SLOK-beleid blijkt ook dat beleid, uitvoering en organisatie goed op elkaar moeten zijn afgestemd om hobbyisme, window dressing en beleid op basis van toeval te voorkomen (KplusV, 2010: 16). Uit een evaluatie van gemeentelijke klimaatnota's in 2010 bleek dat de borging in beleid, organisatie en uitvoering was verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2008 (KplusV, 2010: 17-23). Uit de beleidsanalyse die deel uitmaakt van deze thesis blijkt dat borging, uitvoering en organisatie in geen enkel geval goed afgetimmerd en/of op elkaar afgestemd zijn. Dit zegt ook iets over de periode 2004-2008. Volgens KplusV resulteert dit in de praktijk tot de volgende omstandigheden:

Tabel 10. Signalen van window dressing, hobbyisme en toeval (op basis van toetscriteria in bijlage 6).

Tekortkoming	Constatering
Window dressing	Een concrete uitvoeringsstrategie ontbreekt in alle gevallen. Monitoring is onmogelijk omdat kwantitatieve evaluatie indicatoren ontbreken. Er zijn vaak personen aangewezen voor het bewaken van de voortgang, maar aangezien het beleid leunt op de inspanningen van derden (zie § 4.5) is de vraag hoe afrekenbaar deze personen zijn.
Hobbyisme	De beleidsdoelen zijn in geen enkel geval SMART geformuleerd. In alle gevallen wordt ingezet op 'stimuleren van', 'faciliteren van' etc. (zie § 4.6).
Toeval	In geen enkele nota is duidelijk aangegeven dat het uitvoeringsprogramma rechtsreeks doorwerkt naar de daadwerkelijke afdelingsplannen van de gemeentelijke organisatie. Uit een aantal nota's blijkt dat rechtstreekse doorwerking van het uitvoeringsprogramma naar jaarlijkse werkprogramma's geen vanzelfsprekendheid is en er eerst een selectie aan vooraf gaat (zie § 4.8).

Er zijn signalen dat van daadwerkelijke beleidsuitvoering nauwelijks plaats vindt, of op incidentele basis. Ambtenaren kiezen zelf wat ze belangrijk vinden, of reageren ad hoc.

5. De percepties van beleidsmakers

5.1 Introductie

In totaal zijn 13 beleidsmedewerkers geïnterviewd. Bij iedere gemeente die is doorgelicht bij de beleidsanalyse, is één medewerker geïnterviewd. Bij de gemeente Enschede zijn twee beleidsmedewerkers geïnterviewd: een procesmanager van het klimaatbeleid en een beleidsmedewerkster die is belast met de uitvoering. Het gaat in alle gevallen om medewerkers die direct zijn betrokken bij, of op de hoogte zijn van de beleidstotstandkoming en de uitvoering van, het lokale klimaatmitigatiebeleid. Waar in de tekst gesproken wordt over perceptie van de ‘gemeente’ worden dus de percepties van de geïnterviewde individuele beleidsmakers bedoeld. De interviewvragen die zijn gebruikt zijn opgenomen in bijlage 4.

5.2 Resultaat

Op de vragen kwamen uiteenlopende antwoorden binnen, maar er is per vraag wel een duidelijke rode draad te herkennen in de antwoorden. In de volgende paragrafen is per vraag die rode draad weergegeven, en onderbouwd met de namen van de gemeenten die een antwoord gaven dat correspondeerde met de rode draad.

5.3 Onderbouwing beleidsstrategie, stellingen en aannames

Het SLOK-beleid is in veel gevallen grotendeels leidend voor de vigerende beleidsstrategie geweest (Breda, Wassenaar, Middelburg, Aa en Hunze, Skarsterlân, Noordoostpolder, Enschede). Hoewel in een aantal gevallen wel een nulmeting aan het klimaatbeleid vooraf gaat, waarbij gekeken wordt waar de grootste slag te slaan is (Groningen, Enschede, Maastricht, Breda), is er voor de individuele projecten zelf niet gekeken naar waar de grootste slagen te maken zijn en er is geen verdeling in belangrijkheid (Breda, Arnhem). Projecten worden bijvoorbeeld gekozen op basis van ideeën van corporaties (Middelburg), gevoelsmatig en door werkervaring binnen de gemeentelijke organisatie (Utrecht), door gewoon aan het werk te gaan, en dan te kijken naar wat wel of niet haalbaar is (Enschede), de praktische pragmatische haalbaarheid of “behapbaarheid” (Aa en Hunze, Arnhem, Noordoostpolder), door binnen de gemeentelijke organisatie te bekijken wat interessante projecten zijn (Enschede, Breda), op basis van wat er ambtelijk speelt, wat er politiek speelt en wat er al in werking is gezet (Enschede) op waar de gemeente invloed op kan uitoefenen en ook lokale fysieke omstandigheden spelen een rol (Breda). De keuze voor de beleidsstrategie is dus sterk praktisch van aard, waarbij lopende de uitvoering pas wordt bekeken of het werkt. Dit sluit aan op de latere bevindingen in paragraaf 5.12 en 5.13, waaruit blijkt dat beleid wordt vastgesteld zonder van tevoren zeker te zijn van het rendement ervan, of zonder eerst de dialoog aan te gaan met de andere partijen om te horen wat die willen. Men ziet wel of

het werkt lopende de uitvoering van de projecten en men ziet wel of andere partijen mee willen werken nadat het beleid is vastgesteld.

Op de vraag waar de stellingen en aannames in de beleidsnota op zijn gebaseerd, blijkt dat van SLOK sturende werking is uit gegaan. Door subsidie te verbinden aan een aantal standaard thema's, dienden gemeenten zich aan die thematiek te verbinden. Zowel Middelburg, Noordoostpolder, Wassenaar, Groningen als Skarsterlân geven aan dat dit het geval was. In andere zijn stellingen en aannames gebaseerd op ideeën van corporaties (Middelburg), gevoelens (Utrecht, Aalsmeer), werkervaring (Utrecht), op niets (Aa en Hunze), wat speelt bij andere gemeenten (Aalsmeer, Enschede), wat we zelf denken dat haalbaar/behapbaar is (Arnhem, Enschede), landelijke uitgangspunten (Enschede), uitkomsten uit een programma Markal en de raadsnotie (Maastricht).

Aangezien het SLOK-beleid eindigt in 2012, is het niet verwonderlijk dat veel gemeenten aangeven met een nieuw beleidsdocument bezig te zijn. Daarbij wordt de hoofddoelstelling in de verdere toekomst gelegd. De gemeenteraden (bijvoorbeeld Breda, Middelburg, Utrecht, Aa en Hunze, Groningen, Skarsterlân, Enschede) hebben ambitieuze doelen gesteld voor de langere termijn, en willen bijvoorbeeld energieneutraal zijn in 2030. In sommige gevallen handhaaft de gemeente daarbij de SLOK systematiek en thema's (Middelburg, Enschede). Wat daarbij opvalt is dat ze zich tegelijkertijd wel afhankelijker opstellen van externe actoren, en er wordt dus voor stimulerende projecten gekozen (Middelburg, Breda), het goede voorbeeld geven (Breda), netwerksturing (Utrecht) een faciliterende rol (Groningen, Breda) en die rol van regisserend ondernemer (Groningen). Ook de rol van regisseren, ondersteunen en voorlichten wordt genoemd (Enschede). Andere partijen moeten het gaan doen (Groningen, Aa en Hunze) en op alle thema's worden partners gezocht (Enschede). Sommige beleidsmedewerkers gaven ook ongevraagd direct aan dat het onhaalbaar (Middelburg) of "een slap verhaal" is (Aalsmeer), of dat niet 100% van de projecten zal worden ingevuld die moeten leiden tot het halen van de hoofddoelstelling, en dat niets uitmaakt omdat er ook dingen vanzelf gebeuren (Enschede). Ook Utrecht geeft aan dat er een gat zit tussen de hoofddoelstelling op de lange termijn, en de invulling die de projecten eraan beogen te geven. Overigens bleek eerder ook al uit ander onderzoek dat de klimaatdoelen van gemeenteraden goedbedoeld, maar overambitieuze en onhaalbaar zijn (VNG, 2010). In onderstaande tabel zijn opvallende interviewresultaten weergegeven.

Tabel 11. Waar is de keuze voor de strategie, en waar zijn stellingen en aannames in het beleidsdocument, op gebaseerd?

Gemeente	Afwegingskader strategie
Breda	<i>"Er is niet gekeken waar de grootste slagen te maken zijn, en er is geen verdeling in belangrijkheid. Zowel grote als kleine projecten zijn opgepakt. Er zijn projecten die weinig rendement zullen opleveren, maar er zitten ook projecten bij waar we grote slagen mee</i>

	denken te maken.” “Onze rol bestaat uit stimuleren, faciliteren en het goede voorbeeld geven.” “Vanuit de hele gemeentelijke organisatie zijn projecten aangedragen die, nadat daar een selectie uit is gemaakt, in het uitvoeringsprogramma hebben geïntegreerd.” “Of de gekozen strategieën het beste werken moet dan in de praktijk nog maar blijken.”
Middelburg	“Nu maken we nieuw beleid voor na 2012, waarbij de raad energieneutraal wil zijn in 2030. Dat halen we nooit.”
Utrecht	“Hoe minder afhankelijk een project is van derden, hoe concreter de doelstellingen zijn.” “De keuze voor deze beleidsstrategie komt gevoelsmatig tot stand, en door werkervaring binnen de gemeentelijke organisatie. Overwegingen vinden vaak plaats op gevoel op basis van ervaring. Het is een gevoelskwestie.” “We willen daarbij van buiten naar binnen werken. In Utrecht is de bevolking pro-actief. Ze melden zich zelf bij de gemeente met plannen. Daardoor past hier netwerksturing bij.” “Stellingen en aannames zijn gebaseerd op gevoel en op werkervaring.” “Er zit een gat tussen onze hoofddoelstelling op de lange termijn, en de invulling die onze projecten eraan beogen te geven. Als alle projectdoelen worden gehaald, hebben we niet automatisch de hoofddoelstelling gehaald.”
Aa en Hunze	“Dat is SLOK, waarbij het gaat om praktische pragmatische dingen.” “Er komt een uitvoeringsplan en dan gaan we de markt op om andere partijen te mobiliseren.” “Stellingen en aannames zijn niet onderbouwd of gekwantificeerd.”
Noordoostpolder	“De strategie is gebaseerd op praktische haalbaarheid, waar waren we toch al mee bezig, wat is politiek haalbaar en de SLOK-projectbladen.”
Groningen	“Per thema is er een verhaaltje over hoe dit zou moeten worden ingevuld. Daarbij gaan we uit van basis factoren en aannames die nodig zijn om de doelstellingen te halen.” “Ook voor wat betreft de strategie gaan we uit van aannames en verwachte ontwikkelingen.” “Marktpartijen moeten het gaan doen, de gemeente doet niets meer dan faciliteren en neemt de rol aan van regisserend ondernemer.”
Aalsmeer	“Er is meer sprake van een visie dan van daadwerkelijke invulling door projecten.” “Ik vind het een slap verhaal. Het vorige college wilde klimaatbeleid, en dat kwam er dus

	ook al voordat er onderzoek was gedaan. In dat beleid staat daarom dat we onderzoek gaan doen. Ik had liever gezien dat er vooraf concrete projecten waren benoemd. Nu heeft het nieuwe college dus geen concreet uitvoeringsprogramma, waardoor er weinig gebeurt.” “Stellingen en aannames zijn gebaseerd zijn puur gebaseerd op gevoelens, en op wat speelt bij andere gemeenten.”
Enschede	“Een deel van de daaraan gekoppelde projecten komt voort uit SLOK. Een ander deel bestaat uit eigen projecten. Deze zijn ontstaan door binnen de gemeentelijke organisatie te bekijken wat interessante projecten zijn, op basis van wat er ambtelijk speelt, wat er politiek speelt en wat er al in werking is gezet.” “We willen het meer met partners gaan doen, maar daarvoor zitten we in een beginfase. De afhankelijkheid wordt daarmee groter. De rol van de gemeente beperkt zich dan meer tot regisseren, ondersteunen en voorlichten.” “Op dit moment hebben we pas 10% van de projecten benoemd die invulling moeten geven aan het halen van de hoofddoelstelling om in 2020 een CO2-reductie van 30% ten opzichte van 1990 te realiseren. We streven naar 100%, maar dat is eigenlijk niet te realiseren en dat hoeft ook niet. Er gebeuren ook dingen vanzelf.” “We gaan gewoon aan het werk, en kijken dan wat wel of niet haalbaar is.” “Alle gemeenten lopen tegen dezelfde problemen aan, ook al hebben sommige gemeenten mooie boekwerken. Het is lastig om mensen en bedrijven tot investeringen aan te zetten. Energiebeleid is een investeringsprobleem.” “Stellingen en aannames in het stuk zijn gebaseerd op een mix van landelijke uitgangspunten, van wat we zelf denken dat haalbaar is en van voorbeelden elders.”
Arnhem	“In juni 2011 hebben we nieuw beleid vastgesteld. We kiezen daarbij voor behapbare projecten, waarvoor we de capaciteit qua menskracht en financiering hebben. Dat is de overweging achter de strategie.” “Stellingen en aannames zijn alleen gebaseerd op de vraag of het behapbare projecten zijn.” “Het beleid is vastgesteld, en daarna gaan we onderzoeken. Het is moeilijk om van tevoren in te schatten wat het effect van projecten zal zijn.”

5.4 Afhankelijkheid van andere actoren.

Als gevraagd wordt naar de mate van afhankelijkheid van actoren buiten de gemeentelijke organisatie voor het halen van de klimaatbeleidsdoelen, blijkt dat alle gemeenten in grote mate afhankelijk zijn van externen. De meeste gemeenten geven aan de helft van de projecten niet in de hand te hebben (Utrecht, Aa en Hunze, Noordoostpolder, Aalsmeer), meer dan de helft van de projecten (Enschede, Maastricht).

Dit verschilt namelijk per thema (Enschede). Sommige projecten zetten puur in op de eigen gemeentelijke organisatie, zoals eigen gebouwen en wagenpark. Daar is de gemeente niet afhankelijk van de inspanningen van externen. De rest van de projecten leunen echter volledig op de vrijblijvende medewerking van externen. Het energieverbruik en de CO₂ uitstoot van de gemeentelijke organisatie omvat echter een klein deel van het/de totale gemeentelijke energieverbruik/CO₂ uitstoot. Andere beleidsmedewerkers geven daarom aan slechts dat aandeel in de hand te hebben, en de rest niet. Breda komt daarom op een afhankelijkheid van 75%, Arnhem op 97%, een beleidsmedewerker uit Enschede noemt 95% en Groningen 90%.

Er is een rechtstreeks verband tussen de financiële middelen die de raad vrijmaakt voor het lokale klimaatbeleid, en de afhankelijkheid van externen. De gemeente Enschede en Middelburg geven aan meer te gaan inzetten op samenwerken met andere partijen, en geven aan dat ook de afhankelijkheid voor het halen van doelen daarmee toeneemt (Middelburg wordt dan voor 80% afhankelijk). Anderzijds geeft de gemeente Utrecht aan dat de afhankelijkheid afneemt omdat de raad meer geld beschikbaar heeft gesteld. In onderstaande tabel zijn opvallende interviewresultaten weergegeven.

Tabel 12. In hoeverre is de gemeente voor het halen van de klimaatbeleidsdoelen afhankelijk van actoren buiten de gemeentelijke organisatie?

Gemeente	Afhankelijkheid van medewerking van externe actoren.
Middelburg	<i>“Op dit moment zijn er geen harde doelstellingen, en de individuele projecten stellen zich vaak stimuleren ten doel, waardoor we niet direct afhankelijk zijn van derden voor het halen van die doelen. In het nieuwe beleid worden we voor 80% afhankelijk van andere actoren.”</i>
Utrecht	<i>“Het was 50% dat we niet in de hand hadden. Dit is nu 20% vanwege extra budget dat door de raad is vrijgemaakt.”</i>
Enschede	<i>“We zijn nu voor meer dan 50% afhankelijk voor het halen van doelen, maar dat wordt dus meer omdat we meer gaan doen met partners en de afhankelijkheid daarmee groter wordt.”</i> <i>Andere medewerker: “slechts 5% van de gemeentelijke uitstoot is afkomstig uit het ambtelijk apparaat. Voor de rest zijn we afhankelijk van de inspanningen van externen.”</i>
Arnhem	<i>“97% hebben we niet in de hand, gezien aandeel verbruik gemeentelijke organisatie.”</i>

5.5 Algemeen beeld van gemeentelijk klimaatbeleid.

Als gevraagd wordt naar het beeld dat beleidsmedewerkers hebben van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie, komen zeer uiteenlopende antwoorden binnen. Aalsmeer werkt met vijf andere gemeenten samen,

en ziet dat ook daar het beleid vaag en niet concreet is. Gemeenten geven aan sturing vanuit het rijk te missen (Enschede, Arnhem) waardoor gemeenten gaan hobbyen (Arnhem) en iedereen maar wat doet (Enschede). Veel gemeenten hebben onrealistische ambities gezien de inspanningen die ze verrichten (Enschede). Daarnaast wordt genoemd dat het moeilijk is om in beleid verbinding met de praktijk te krijgen, waardoor een bottom up benadering wenselijker is (Aa en Hunze).

Een aantal gemeenten is wel tevreden over hoe het organisatorisch in elkaar zit tot dit moment. Gemeente Breda is van mening dat het organisatorisch goed in elkaar zit en heeft altijd goede ondersteuning genoten van het rijk. Noordoostpolder is van mening dat SLOK nuttige onderzoeken naar duurzame energie heeft opgeleverd. Skarsterlân zag ik het SLOK beleid ook een waarborg dat gemeentelijk beleid goed is onderbouwd. Het delen van kennis tussen gemeenten onderling wordt als positief ervaren door een gemeente (Utrecht).

Gemeenten maken zich zorgen over het wegvallen van de SLOK regeling (Breda, Middelburg, Arnhem) en het inconsequente beleid van het rijk (Breda, Arnhem) en te strenge rijksregels die gemeenten in de weg staan (Middelburg, Maastricht). Een gemeente geeft aan dat meer zou moeten worden gekeken naar lokale omstandigheden in plaats van standaard beleid (Groningen). Een andere gemeente geeft aan dat gegevens over energieverbruik vaak ontbreken, het beleidseffect lastig is te analyseren en het beleid moeilijk is te onderbouwen (Utrecht). In onderstaande tabel zijn opvallende interviewresultaten weergegeven.

Tabel 13. *Wat is uw algemene beeld van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie?*

Gemeente	Parameter
Breda	<i>“Qua middelen zijn we op dit moment erg minimaal bezig in Nederland. Ook is er sprake van een inconsequent subsidiebeleid.”</i>
Middelburg	<i>“Als SLOK wegvalt wordt het moeilijk om locale ambities waar te maken. Ook staan regels van het rijk ons vaak in de weg.”</i>
Utrecht	<i>“Het effect van het beleid is lastig te analyseren en het beleid is moeilijk te onderbouwen.”</i>
Aa en Hunze	<i>“Het is moeilijk om in beleid verbinding met het werkveld te zoeken.”</i>
Noordoostpolder	<i>“Het landelijke SLOK-beleid is praktisch ingestoken en niet goed afgetimmerd of SMART-geformuleerd.”</i>

Groningen	<i>“Er zou meer gekeken kunnen worden naar lokale omstandigheden, in plaats van standaard beleid.”</i>
Aalsmeer	<i>“Wij werken samen met een vijftal andere gemeenten. Ik zie hetzelfde fenomeen daar ook. Het beleid is er ook vaag en niet concreet.”</i>
Enschede	<i>“De eenduidigheid mist. Iedereen doet maar wat. Ik mis daarbij sturing en uniformiteit.”</i> <i>Andere medewerker: “Er is een groep koplopers. Andere gemeenten hebben een onrealistische doelstelling, gezien de inspanningen die ze feitelijk verrichten”.</i>
Maastricht	<i>“Rijkswetgeving staat ons nog te vaak in de weg. Als gemeente hebben we meer vrijheid nodig om lokale actoren te betrekken en de ketens te sluiten op lokaal niveau. De wetgeving loopt achter bij de praktijk en zo komt er geen rust in het geheel.”</i>
Arnhem	<i>“Het ministerie zou meer moeten sturen.”</i> <i>“Als ik om me heen kijk zie ik dat gemeentelijke beleid te vaak gericht is op 2020. Dergelijk beleid zet in op besparen van energie. De doelstelling zou gericht moeten worden op 2030, waarvoor een transitie vereist is.”</i> <i>“Het ministerie laat klimaatbeleid nu helemaal los. Daardoor gaan gemeenten zitten hobbyen.”</i> <i>“Landelijk wordt er weinig richting ontwikkeld. Daardoor gaan gemeenten met goede bedoelingen leuke dingen doen die niet doordacht zijn. Richting geven is nodig om te zorgen dat de lokale ambtenaar de goede keuzes maakt.”</i> <i>“Er wordt vaak ingezet op het laaghangend fruit, maar er is geen boer eerst het laaghangend fruit plukt, omdat dan het rijpe fruit verrot en het laaghangend fruit niet de kans krijgt om te rijpen.”</i>

5.6 Gemiste kennis en mogelijke kennisbronnen

Uit de antwoorden op de vragen welke kennis gemeenten missen, en of een kennisprobleem wordt ervaren bij gemeentelijk klimaatbeleid, blijkt dat gemeenten kennis missen op verschillende gebieden. Het gaat om kennis van bedrijfseconomische invullingen van projecten / financieringsconstructies (Skarsterlân, Groningen, Maastricht, Enschede, Aalsmeer, Utrecht, Breda, Groningen) en kennis op het juridisch economische vlak (Breda), dat bijvoorbeeld nodig is om een duurzaam energiebedrijf op te richten (Middelburg). Maar ook specialistische technische kennis op het gebied van alternatieve energie missen gemeenten (Skarsterlân, Wassenaar, Enschede, Maastricht, Middelburg, Aalsmeer, Aa en Hunze, Noordoostpolder), kennis over grootschalige energie opties en

duurzame energie (Groningen) en kennis van transitie management (of: systeeminnovatie, of keteninnovatie) wordt gemist, bijvoorbeeld een marketingstrategie om doelgroepen te bereiken (Arnhem, Utrecht, Maastricht, Enschede). Ook wordt inzicht in de consequenties van de gekozen beleidsstrategie gemist (Noordoostpolder) en kennis op het gebied van programmamanagement, zoals monitoring en evaluatie (Enschede).

Kennis die gemeenten missen kopen ze vaak in bij commerciële adviesbureaus en daar menen ze antwoord op hun vragen te moeten zoeken (Middelburg, Skarsterlân, Wassenaar, Noordoostpolder, Aalsmeer, Enschede, Maastricht). Daarnaast fungeert AgentschapNL als kennismakelaar (Breda, Middelburg, Utrecht). Arnhem geeft aan dat het rijk de kennisbehoefte verder moet faciliteren via AgentschapNL. Andere bronnen van kennis die worden genoemd zijn VNG (Breda), hogescholen (Breda, Middelburg), provincies (Skarsterlân, Middelburg), bouwend Zeeland (Middelburg), energiebedrijven/marktpartijen (Aalsmeer, Groningen, Middelburg), food valley (Skarsterlân), andere gemeenten (Aalsmeer, Noordoostpolder) en ook het aantrekken van iemand met veel ervaring wordt genoemd als bron van gemiste kennis (Maastricht). Utrecht noemt het onwenselijk om kennis in huis te halen via commerciële partijen. Geen van de geïnterviewde beleidsmedewerkers denkt bij de invulling van die kennisvraag direct aan wetenschappelijke kennisinstellingen.

Gezien de grote vraag naar financieringsconstructies en specialistische technische kennis over alternatieve energie, is de vraag of de huidige kanalen die gemeenten gebruiken daar een antwoord op hebben en over voldoende kennis beschikken. § 5.9 gaat hier verder op in. Volgens die paragraaf blijkt dat de huidige partijen waarmee wordt samengewerkt in ieder geval niet in staat zijn om businesscases goed te onderbouwen. Uit een aantal reacties (Aalsmeer, Utrecht, Enschede) blijkt ook dat de huidige kenniskanalen niet in alle vragen kunnen voorzien. In de onderstaande tabel zijn opvallende interviewresultaten weergegeven.

Tabel 14. Welke kennis missen gemeenten?

Gemeente	Parameter
Breda	<i>“We missen bedrijfseconomische deskundigheid en kennis op het juridische economische vlak.”</i>
Middelburg	<i>“Technische kennis op detailniveau en kennis om een duurzaam energiebedrijf op te richten.”</i>
Wassenaar	<i>“Vooral technische invulling/onderbouwing van projecten.”</i>

Utrecht	<i>“Er is iets nodig in het tussenveld tussen hoofddoelstelling en de mate waarin de projecten daarin bijdragen, systeeminnovatie, of keteninnovatie, om dat resterende deel in te vullen. We hebben weinig kennis van transitie management en weten niet hoe we die overgang teweeg kunnen brengen.”</i>
Groningen	<i>“Kennis over grootschalige energieopties en duurzame energie, financieringsconstructies, businesscases, en hoe de rol van regisserend ondernemer door de gemeente kan worden aangenomen.”</i>
Skarsterlân	<i>“Specialistische (technische) kennis en kennis van de markt.”</i>
Aalsmeer	<i>“Belangrijker is hoe je iedereen meekrijgt. Afspraken ketsen vaak af op geld.”</i>
Enschede	<i>“Er is behoefte aan een goede marketingstrategie om de doelgroepen te bereiken. Er zijn wel marketingbureaus, maar woningisolatie is iets anders dan een nieuw biertje op de markt brengen.”</i> <i>Andere medewerker: “Kennis op het gebied van programmamanagement missen we zoals monitoring en evaluatie, kennis over financieringsconstructies en technische kennis bij projecten.”</i>
Maastricht	<i>“We hebben meer kennis nodig over financieringsvraagstukken, en onderhandelingsvaardigheden. Partijen voelen al snel dwang als de gemeente ze benaderd en aangeeft wat het beleid is.”</i>
Arnhem	<i>“Gemeenten missen transitiekennis.”</i>

5.7 Invulling kennisvraag zonder SLOK

Een aantal beleidsmedewerkers zien een direct verband tussen een eventueel einde van de SLOK-regeling en ondersteuning van AgentschapNL en problemen bij de invulling van de kennisvraag (Breda, Arnhem, Wassenaar), maar de meeste gemeenten beschouwen het wegvallen van rijkssubsidie als een probleem in bredere zin, bijvoorbeeld omdat er minder budget is voor communicatie zonder SLOK. Veel beleidsmedewerkers geven aan dat het eventuele wegvallen van de SLOK-regeling negatieve effecten heeft op het hele gemeentelijk klimaatbeleid. In de eerste plaats zijn vrijwel alle gemeenten begonnen met drastische bezuinigingen, dus als rijksondersteuning in financiële zin wegvalt, wordt het moeilijk om überhaupt intern nog middelen vrij te krijgen voor lokaal klimaatbeleid (Middelburg, Breda, Aalsmeer, Maastricht, Arnhem, Wassenaar, Skarsterlân). Gemeenten moeten het dan immers zelf gaan doen (Noordoostpolder). Sommige kleinere gemeenten zijn van plan om de SLOK-systematiek te handhaven, de bijbehorende SLOK thema's en projecten voort te zetten, of gaan met de onderzoeksresultaten binnen

duurzame energieprojecten die SLOK opleverde verder (Middelburg, Aa en Hunze, Noordoostpolder). Als er aan die thema's, en onveranderde lokale ambities minder budget wordt gekoppeld, worden die ambities dus nog onrealistischer. Gemeente Maastricht en Arnhem geven ook aan dat er altijd energiebeleid zal zijn, maar zonder investeringsgeld en alleen met wat stimuleringsgeld. Als er dan geen initiatieven komen uit het veld, gebeurt er niets (Maastricht).

Bij een aantal grote gemeenten (Utrecht, Groningen en Enschede) is SLOK meer gezien als een leuke bijdrage, maar in geen verhouding tot de middelen die nodig zijn voor serieuze slagen. Aangezien de gemeenteraden in deze gemeenten veel middelen vrijmaken voor lokaal klimaatbeleid, had de SLOK bijdrage daarin maar een klein aandeel. Deze gemeenten geven ook aan dat SLOK geen rol speelde bij de invulling van de kennisvraag.

Overigens bevestigt ook ander onderzoek dit beeld. Tweederde van de (actieve) gemeenten verwachten dat door het einde van de SLOK regeling de opwaartse lijn van de afgelopen jaren niet wordt doorgezet. *‘De leden van Het Klimaatverbond verwachten ook nog steeds een actieve rol vanuit het Rijk om te stimuleren dat decentrale overheden met burgers en bedrijven successen kunnen blijven boeken’* (Klimaatverbond, 2011). In onderstaande tabel een weergave van opvallende antwoorden.

Tabel 15. Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen als de SLOK-regeling stopt, in het bijzonder voor wat betreft de kennisinvulling?

Gemeente	Parameter
Breda	<i>“Als de SLOK subsidie verdwijnt dan verdwijnt het laatste kleine beetje helemaal.”</i>
Middelburg	<i>“We proberen om binnen de gemeente middelen vrij te krijgen, maar ik betwijfel of het lukt.”</i>
Wassenaar	<i>“Als subsidie wegvalt betekent dit dat we zelf budget vrij moeten maken, maar de gemeente heeft te maken met bezuinigingen.”</i>
Utrecht	<i>“SLOK speelde nooit een grote rol in Utrecht.”</i>
Aa en Hunze	<i>“SLOK vormt geen samenhangend geheel.”</i>
Groningen	<i>“Wij zien SLOK als een leuke bijdrage. Meer niet.”</i>
Enschede	<i>“SLOK subsidie was maar een fooi in verhouding tot de investeringen die nodig zijn om de hoofddoelstelling te halen. Het was echter wel interessant om zo geld voor de projecten te krijgen.”</i>

Maastricht	<i>“We moeten als gemeente fors gaan bezuinigen. Alleen wettelijke taken worden dan uitgevoerd. Energiebeleid zal er altijd zijn, maar als er geen geld aan gekoppeld kan worden heeft het weinig zin.”</i> <i>“Ik zie dat als er geen initiatieven komen vanuit het veld, dan gebeurt er niets. Alleen stimuleringsgeld is niet genoeg. We hebben ook investeringsgeld nodig.”</i>
Arnhem	<i>“Het wordt lastig als er geen geld is voor studies en het vergaren van kennis. Er zal altijd klimaatbeleid blijven bestaan, maar dan zonder geld. Dan moeten alle energiecoördinatoren en beleidsmedewerkers dus op een bot gaan kluiven.”</i>

5.8 Inzet SLOK gelden

Gemeenten hebben de SLOK-subsidie vooral ingezet voor locatiegericht haalbaarheidsonderzoek naar duurzame energie door commerciële adviesbureaus (Breda, Middelburg, Utrecht, Aa en Hunze, Noordoostpolder, Skarsterlân, Aalsmeer, Enschede, Maastricht, Arnhem), energiescans bij bedrijven en gebouwen (Wassenaar), maar ook aan faciliteren (Breda), personele uren (Utrecht, Aa en Hunze, Skarsterlân), en aan communicatie/voorlichting (Aa en Hunze, Skarsterlân, Enschede, Wassenaar, Arnhem). Een paar gemeenten hebben er ook bouwtechnisch onderzoek/maatregelen uit gefinancierd (Middelburg, Enschede).

Er is in geen enkel geval onderzoek gedaan naar de beleidsstrategie als geheel. Wel gaat er in een aantal gevallen een nulmeting aan de beleidsvisie vooraf, waarbij gekeken is wat er moet gebeuren (hoeveel besparing en op welke thema's). Maastricht legt uit dat de belangrijkste vraag is of mensen het willen, en onderzoek geen zin heeft als er geen draagvlak is. Breda legt uit dat er geen onderzoek aan het beleid voorafging, omdat ingezet wordt op het traceren van lokaal beschikbare kennis. Gemeente Arnhem laat op dit moment de effecten van de beleidsstrategie doorlichten door een adviesbureau. In de onderstaande tabel zijn opvallende antwoorden weergegeven.

Tabel 16. Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Gemeente	Parameter
Breda	<i>“Aan locatiegericht onderzoek (vooral Duurzame energie) en aan samenwerking met andere actoren, bijvoorbeeld voor het organiseren van bijeenkomsten.”</i>
Wassenaar	<i>“Aan communicatie / voorlichting, onderzoeken zoals projecten energieonderzoek lokale inrichtingen en energiescans.”</i>
Utrecht	<i>“De SLOK-subsidie hebben we verdeeld over de afdelingen die met de uitvoering te maken</i>

	<i>hebben zodat die er meer tijd voor kregen.”</i>
Aa en Hunze	<i>“Eigen personele uren, onderzoek door adviesbureaus en communicatie”.</i>
Skarsterlân	<i>“Voor formatie, communicatie en onderzoek door commerciële adviesbureaus binnen SLOK projecten.”</i>
Enschede	<i>“Onder andere aan communicatie, en aan onderzoek binnen projecten op het gebied van duurzame energie.”</i>
Maastricht	<i>“De strategie hebben we niet laten checken. We kijken naar kansrijke projecten op basis van haalbaarheid en draagvlak. De belangrijkste eerste vraag is of mensen het willen. Een onderzoek heeft geen enkele zin als er geen draagvlak is.”</i>

5.9 Mogelijke rol wetenschappelijke kennisinstellingen

Gemeenten missen zoals eerder genoemd kennis op verschillende onderdelen, en zien voor de invulling daarvan een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen. Het gaat om investeringsopgaven waarvoor een goede businesscase nodig is (Breda, Arnhem) oftewel marktkennis (Skarsterlân), of *“hoe we dingen concreet van de grond moeten krijgen”* (Aalsmeer). De gemeente Breda geeft aan dat kleinere partijen de kennis niet in huis hebben om die op te stellen, het onwenselijk is om met landelijke energiebedrijven in zee te gaan en dat hogescholen onvoldoende status hebben om pilots op het gebied van een lokale duurzame energielevering te onderbouwen. Aalsmeer geeft aan dat de commerciële adviesbureaus er niet in slagen om in haalbaarheidsonderzoeken kwantificeringen in beeld te brengen. Een andere taak is het in beeld brengen van energiestromen die benut kunnen worden (Middelburg), en het aanleveren van technische kennis op het gebied van duurzame energie die gemeenten missen (Arnhem, Middelburg, Skarsterlân). Studenten kunnen ook ondersteuning bieden bij beleid (Middelburg, Groningen, Arnhem). Een aantal beleidsmedewerkers zien heil in het gebruiken van de gemeente als proeftuin voor wetenschappelijke kennisinstellingen (Utrecht, Arnhem, Aa en Hunze, Groningen, Noordoostpolder). Tijd en geldgebrek bij de gemeente zijn daarbij echter problematisch volgens Noordoostpolder. Gemeente Arnhem wijst erop dat kennisinstellingen ook een begroting hebben, waardoor te gretig binnenwandelen resulteert in een rekening. Wassenaar vindt het verstandig om werk van samenwerking met kennisinstellingen te maken, maar ziet niet direct in welke vorm.

Gemeenten missen ook kennis over bruikbare sociale innovatiesystemen (Arnhem, Utrecht, Skarsterlân), dat gemeenten moeilijker bereikt dan technische kennis (Utrecht). Het gaat er daarbij vooral om hoe doelgroepen reageren, en welk beleid werkt het beste

bij specifieke doelgroepen (Arnhem, Skarsterlân). Gemeenten missen kennis die nodig is voor energietransitie (Arnhem). Enschede mist kennis over hoe burgers kunnen worden aangezet om meer te participeren.

Gemeente Maastricht zou wetenschappelijke kennisinstellingen het liefst laten participeren bij de visievorming, om zo sneller een compromis te krijgen over uitgangspunten. Gemeente Arnhem zou veel ingewikkelde vraagstukken willen voorleggen. En Skarsterlân ziet een soortgelijke adviesrol op het gebied van technische kennis.

Uit de reacties blijkt dat de aansluiting bij wetenschappelijke kennisinstellingen problematisch is. Wetenschappelijke kennisinstellingen hebben een hoog abstractieniveau, en adviesbureaus zijn praktischer en concreter (Noordoostpolder, Groningen). Veel academisch onderzoek heeft volgens gemeente Groningen geen relatie met het gemeentebeleid maar met beleid aan de andere kant van de wereld, waardoor koppelen aan hogescholen meer voor de hand ligt. Voor zover er ooit samenwerkingspogingen zijn geweest, waren die nooit succesvol (Utrecht, Noordoostpolder). De toepasbaarheid van wetenschappelijk onderzoek is volgens Utrecht een probleem, en er zou tussen de toegepaste wetenschappen (HBO) en de wetenschap zelf een tussenstap moeten zitten die het onderzoek van de universiteit vertalen naar de praktijk, als katalysator van de kennis, of het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis. De wetenschap zou kennis kunnen bundelen (Aa en Hunze). Skarsterlân is van mening dat wetenschappelijke kennisinstellingen technische ontwikkelingen/marktkennis door kennis beschikbaar moeten maken door het te delen met markt en overheden, maar ziet daarbij wel het probleem dat het vaak om specifieke projecten gaat, wat zich moeilijk in algemeenheden laat uitdrukken.

Wat tenslotte opvalt is dat de keuze voor coöperatie met kennisinstellingen, en de keuze voor de instelling sterk locatiegebonden is. Gemeenten lijken de kennisinstelling in eigen gemeente te beschouwen als een locale actor, in plaats van een landelijke actor zoals een energiebedrijf. Gemeente Breda werkt samen met hogeschool Avans, gemeente Middelburg geeft aan niet met universiteiten samen te werken omdat die niet in de regio zitten, maar wel met een aanwezige hogeschool. Groningen geeft aan *“Wij zitten als gemeente wat dat betreft gunstig. Er zijn veel kennisinstellingen en een universiteit in de directe omgeving.”* Enschede geeft aan: *“we hebben onze eigen kennisinstellingen”*. Omdat hogescholen praktischer van aard zijn ligt koppelen aan hogescholen volgens Groningen echter meer voor de hand. Gemeenten kijken dus eerst in de directe omgeving, en daarna naar de praktische inpasbaarheid van de kennisinstelling. In onderstaande tabel zijn opvallende antwoorden weergegeven.

Tabel 17. Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Gemeente	Parameter
Breda	“Ik zie klimaatbeleid als een investeringsopgave. Daar hebben we een goede businesscase voor nodig. Kleinere partijen in de gemeente kunnen die niet opstellen. Wij vinden het onwenselijk om met de landelijke energiebedrijven in zee te gaan. Die pikken alleen de krenten uit de pap.” “We werken op dit gebied op dit moment samen met Avans Hogeschool in een pilot. Ik zie voor wetenschappelijke kennisinstellingen de kans om dit te onderbouwen. Hogescholen hebben daarvoor te weinig status.”
Middelburg	“Kennisinstellingen zouden in beeld kunnen brengen welke energiestromen er zijn en wat benut kan worden. Ze kunnen technische kennis aanleveren die gemeenten niet in huis hebben. “In onze regio bevinden zich geen universiteiten, wel een hogeschool. Met universiteiten werken we dus niet samen op dit moment.”
Utrecht	“De gemeente kan worden gebruikt als proeftuin voor kennisinstellingen.” “De toepasbaarheid van wetenschappelijk onderzoek is een probleem. Er zou tussen de toegepaste wetenschappen (hbo) en de wetenschap zelf een tussenstap moeten zitten die het onderzoek van de universiteit vertalen naar de praktijk. Dit zou een soort katalysator moeten zijn van de kennis, of het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis. Op dit moment verloopt dit zeer moeizaam. Zelfs als de universiteit als trekker fungeert loopt het niet. Er is een vertaalslag nodig.” “De kennis over technologie krijgen we wel mee, maar sociale innovatie systemen komen alleen terloops ter oren.”
Aa en Hunze	“Energieopwekking en verduurzaming in technische processen binnen de gemeente (afvalwater, riolen etc.). De bundeling van kennis, ook om de rol die AgentschapNL tot op heden vervulde op te vangen.”
Noordoostpolder	“We houden het liever praktisch en concreet door bij adviesbureaus aan te kloppen. Wetenschappelijke kennisinstituten hebben een hoog abstractieniveau. Eerdere pogingen tot samenwerking waren daarom geen succes.”
Groningen	“Veel onderzoek heeft (...) geen relatie met het gemeentebestuur en universiteiten koppelen eerder aan projecten aan de andere kant van de wereld in plaats van het lokale bestuur. Daarom ligt koppelen aan hogescholen meer voor de hand. Die zijn een stuk praktischer van aard.”

	<i>"Ik zie wel kansen voor intensivering van samenwerking door met lokale pilots te werken."</i>
Skarsterlân	<i>"Technische kennis moeten we buiten de deur halen. Hier zou een adviesrol kunnen liggen voor kennisinstellingen. Het beschikbaar maken van technische ontwikkelingen door kennis te delen met markt en overheden. Idem voor wat betreft marktkennis. Het gaat echter vaak om specifieke projecten en dat laat zich moeilijk in algemeenheden uitdrukken. Een vraag is ook hoe doelgroepen reageren, en welk beleid werkt het beste bij specifieke doelgroepen."</i>
Aalsmeer	<i>"We hebben behoefte aan inzicht in de haalbaarheid. Onze huidige haalbaarheidsonderzoeken zeggen vaak "mits, maar, kan", of: "je kunt deze maatregel toepassen" maar er zijn meestal geen kwantificeringen opgenomen van de opbrengsten."</i>
Enschede	<i>"We hebben onze eigen kennisinstellingen en daarnaast is het gewoon een kwestie van doen, en zo ervaring op te doen. We missen een marketingstrategie, en die zou de wetenschap kunnen aanleveren. Een vraag is: Hoe kunnen we burgers meer laten participeren?"</i>
Maastricht	<i>"Ik zie voor kennisinstellingen in de initiatieffase / visievorming wel een taak. Ze kunnen aangeven wat het huidige inzicht is, en de consequenties doorrekenen. Ze kunnen vragen beantwoorden. Op die manier kunnen ze een discussie leiden en beslechten. Standpunten worden makkelijker geaccepteerd als er onderzoek aan ten grondslag ligt en er zijn dan minder twijfels door de politiek. Zo krijgen we de neuzen sneller dezelfde kant op, en voorkomen we een lange discussie en vele gesprekken. Visievorming gaat altijd aan beleid vooraf. Visievorming gaat sneller als er onderzoek aan ten grondslag ligt."</i>
Arnhem	<i>"We zouden ingewikkelde vraagstukken kunnen voorleggen. Ook is de stad te gebruiken als decor van onderzoek. Ook missen we capaciteit voor energietransitie, kennis over duurzame energie opties, financieringsmodellen en tenslotte missen we ook sociologische kennis (hoe bereiken we de goede doelgroep). Ik heb vragen genoeg om voor te leggen. Punt is dat onderzoeksinstituten ook een begroting hebben."</i>

5.10 Wie kan kennisvraag en aanbod afstemmen?

Beleidsmedewerkers zien hier een belangrijke taak voor AgentschapNL weggelegd (Breda, Wassenaar, Middelburg, Utrecht, Aa en Hunze, Aalsmeer). Ook de landelijke politiek, het rijk en milieucentraal worden genoemd (Utrecht, Enschede, Arnhem), die in feite dezelfde overheidslaag vertegenwoordigen als AgentschapNL (rijksniveau). Maar ook ziet men hier een taak voor provincies (Enschede, Skarsterlân), Kamer van koophandel (Middelburg), Stichting energy valley (Groningen) en ook de wetenschap (Maastricht) wordt genoemd als mediator. Utrecht benadrukt het belang van een onafhankelijke bemiddelaar. Breda benoemt het belang van een bottum up benadering, door lokale pilots landelijk uit te dragen. In onderstaande tabel zijn een aantal reacties weergegeven.

Tabel 18. Wie zou de kennisbehoefte en het kennisaanbod op elkaar kunnen afstemmen? (knowledge broker)

Gemeente	Parameter
Breda	<i>“Gemeenten moeten het vervolgens naar mijn mening zelf oppakken, samen met de lokale partijen. AgentschapNL pikt ervaringen uit onze pilot op en draagt het landelijk uit.”</i>
Middelburg	<i>“De kamer van koophandel of AgentschapNL.”</i>
Wassenaar	<i>“AgentschapNL.”</i>
Utrecht	<i>“AgentschapNL zou dit kunnen coördineren. Of milieucentraal. Als het maar een onafhankelijke actor is en geen marktpartij.”</i>
Aa en Hunze	<i>“AgentschapNL”</i>
Groningen	<i>“Stichting Energy Valley, waarin wij participeren.”</i>
Skarsterlân	<i>“De Provincie zou dit kunnen stroomlijnen.”</i>
Aalsmeer	<i>“AgentschapNL.”</i>
Enschede	<i>“Rijk en provincie zouden dit kunnen coördineren.”</i>
Maastricht	<i>“Iemand vanuit de wetenschap.”</i>
Arnhem	<i>“De landelijke politiek zou die rol moeten spelen.”</i>

5.11 Huidige klimaatbeleid: projectmanagement of procesmanagement?

De meeste geïnterviewde beleidsmedewerkers zien hun vigerende klimaatbeleid als projectmanagement/programmamanagement (Middelburg, Noordoostpolder, Skarsterlân, Aalsmeer, Enschede, Maastricht). Breda, Utrecht en Wassenaar zien hun beleid specifiek als procesmanagement. Enschede en Maastricht wijzen erop dat het beleid zich steeds meer ontwikkelt richting procesmanagement.

Opvallend is dat een groot aantal beleidsmedewerkers een antwoord geven dat wijst op een hybride vorm van management. Groningen en Arnhem zien hun beleid als zowel project- als procesmanagement. Aa en Hunze geeft aan dat het per project verschilt,

maar over het algemeen een programma is via een netwerk. Arnhem en Enschede geven aan dat er sprake is van projecten die worden ingezet in een proces van het teweeg brengen van verandering. Tabel 19 laat de onduidelijkheid zien over de aard van het beleid, blijkens de uiteenlopende antwoorden.

Tabel 19. *Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?*

Gemeente	Parameter
Breda	"Procesmanagement"
Middelburg	"Projectmanagement"
Wassenaar	"Procesmanagement."
Utrecht	"Procesmanagement."
Aa en Hunze	"Verschilt per project, maar over het algemeen is het meer een programmaverhaal via een netwerk."
Noordoostpolder	"Projectmanagement"
Groningen	"Beide."
Skarsterlân	"Projectmanagement."
Aalsmeer	"Projectmanagement."
Enschede	"Het wordt steeds meer procesmanagement, met de gemeente als regisseur. Het was altijd meer projectmanagement." Andere medewerker: "Het gaat om een programma management. We hebben een programma met projecten. Maar de verandering die de projecten teweeg moeten brengen is ook procesmanagement."
Maastricht	"Het gaat om een programma met projecten bij het energiebeleid. Het nieuwe duurzaamheidsbeleid lijkt meer op procesmanagement."
Arnhem	"Beide. Het gaat om projecten binnen een proces. Het in actie zetten van mensen is procesmanagement."

5.12 Indien projectmanagement: waarom geen SMART doelstellingen?

De beheersbaarheid van projecten verschilt tussen projecten onderling. Projecten waarbij de gemeente meer invloed heeft (zoals in de eigen organisatie) zijn vaak concreter en meer SMART geformuleerd, en minder SMART als de gemeente participeert als gelijkwaardige actor in een netwerk (Middelburg, Maastricht, Enschede). Daarnaast laten projecten zich niet in CO₂ uitdrukken omdat het effect van een enkel project niet is terug te zien binnen het totale gemeentelijke verbruik (Middelburg). Er is onbekendheid om het concreet vast te leggen, en daarom is men vaak in percentages/verwachte rendementen blijven hangen (Aa en Hunze, Groningen). Arnhem is van mening dat zijn projecten wel SMART zijn gedefinieerd in de zin van dat bijvoorbeeld 2000 folders bij de inwoners worden afgeleverd. Daarbij staat de handeling zelf centraal als doelstelling, en niet het verwachte effect van de handeling. Probleem dat ook speelt is dat monitoringsinstrumenten te gedetailleerd zijn, en voorspellende instrumenten nog niet bestaan (Groningen) en monitoring niet mogelijk is en resultaten daarom niet zijn te zien (Skarsterlân). De vraag is dan ook of een geformuleerde doelstelling überhaupt haalbaar is (Aalsmeer, Enschede, Arnhem), en het leidt tot teleurstellingen als de doelstelling vervolgens niet gehaald wordt (Maastricht). Men kan ook nog niet zien wiens inspanning het was die bijdroeg aan een bepaald rendement (Groningen, Skarsterlân). Daarnaast wordt genoemd dat de politiek zich niet graag vastlegt op harde doelstellingen (Middelburg). Noordoostpolder heeft geen SMART doelstellingen omdat het een praktisch ingestoken verhaal is. Gekozen wordt voor het laaghangend fruit, oftewel projecten die relatief eenvoudig te realiseren en haalbaar zijn binnen de mogelijkheden van een gemeentelijke organisatie (Maastricht). Als het gaat om het realiseren van echte investeringen wordt dit vaak gezien als een extra kostenpost (Enschede, Maastricht). Dan verdwijnen doelstellingen met hetzelfde gemak weer aangezien de gemeente bij de onderhandeling volledig afhankelijk is van externen (Enschede, Maastricht). Een aantal gemeenten geven daarom ook aan dat de projectdoelstellingen niet bindend zijn, en bij voortschrijdend inzicht anders wordt gehandeld (Middelburg, Enschede). Waar doelstellingen SMART zijn is de uitvoering dat niet, want het is maar afwachten of alles loopt zoals gewenst (Enschede). Onderstaande tabel laat opvallende antwoorden zien.

Tabel 20. Als sprake is van projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Gemeente	Parameter
Middelburg	“Sommige projecten hebben een vrij concrete doelstelling. We houden ons er echter niet precies aan. Bij voortschrijdend inzicht en/of een nieuw coalitieakkoord veranderen we de koers, dus de doelstellingen zijn niet bindend. Het zijn geen harde doelen, maar meer een streven.” “Doelen kunnen ook niet SMART geformuleerd worden vanwege het feit dat de projecten zich niet in CO₂ uit laten drukken: het effect van een enkel project zie je niet terug in het gehele energieverbruik binnen een gemeente.”

	“De politiek legt zich bovendien niet graag vast op harde doelstellingen.”
Aa en Hunze	“We zijn inderdaad blijven hangen in percentages. Er is onvoldoende bekendheid om het zo vast te leggen. We proberen wat en zijn gewoon aan de slag gegaan.”
Noordoostpolder	“Omdat het een praktisch ingestoken verhaal is.”
Groningen	“We werken wel met percentages en verwachte rendementen, maar we monitoren nog niet. Ook kunnen we nog niet zien wiens inspanning het was die bijdroeg aan een bepaald rendement. “We hebben een monitoringstool, maar die is te mooi en te gedetailleerd. We zouden meer baat hebben bij voorspellende instrumenten van beleidsmaatregelen.”
Skarsterlân	“Het is lastig om CO₂ reductie te monitoren, en te bepalen wat de resultaten zijn. Vraag is bijvoorbeeld ook wie bepaalde resultaten (CO₂ reductie) op zijn conto mag schrijven.”
Aalsmeer	“We weten niet of doelstellingen haalbaar zijn.”
Enschede	“Er wordt wel geprobeerd om SMART doelstellingen te formuleren. Maar als het een extra kostenpost is, verdwijnt de doelstelling met hetzelfde gemak weer.” “We gaan gewoon aan het werk, en kijken dan wat wel of niet haalbaar is.” “We zijn afhankelijk van de medewerking van anderen. Maar daar waar we wel invloed op hebben, zijn de doelstellingen concreter geformuleerd. De rest is onderhandeling.” Andere medewerker: “Doelstellingen zijn op hoofdbasis SMART geformuleerd, maar de uitvoering is dat niet. Inspanningen kun je SMART maken, resultaten minder.”
Maastricht	“De doelstellingen zijn SMARTER als het gaat over de eigen organisatie, en minder SMART als de gemeente participeert als actor. Bij een SMART doelstelling is het vaak teleurstellend als het doel niet gehaald wordt. Daarom worden ze weinig gebruikt. In de praktijk kiest men vaak laaghangend fruit, en zijn echte investeringen een stuk moeilijker te realiseren.”
Arnhem	“Projecten zijn wel SMART geformuleerd in de zin van dat het project is gedefinieerd. De doelstellingen zijn niet uitgedrukt in CO₂ of aantallen mensen die een maatregel nemen, maar wel in de zin van dat een bepaalde campagne om de twee weken wordt herhaald.” “Het beleid is vastgesteld, en daarna gaan we onderzoeken. Het is moeilijk om van tevoren in te schatten wat het effect van projecten zal zijn.”

5.13 Indien procesmanagement: waarom niet eerst een dialoog?

Beleidsmedewerkers zien de doelgroepen als te diffuus om ze vanaf het begin bij de beleidstotstandkoming te betrekken (Breda), en sommige doelgroepen zien ze als onbereikbaar (Arnhem). Probleem hierbij is dat andere partijen hun eigen beleid volgen, en niet het gemeentebestuur (Maastricht) en het is zo moeilijk om aansluiting te vinden met het werkveld (Aa en Hunze). De gemeente Utrecht geeft aan dat niet werkt om er helemaal blanco in te stappen, en de andere partijen open te bevragen en het probleem gemeenschappelijk te definiëren. Dan ontstaat volgens Utrecht los zand, waar later alsnog iets van gebouwd moet worden. Utrecht is daarom van mening dat de gemeente wel concreet naar de partijen toe moet stappen. Na vaststelling van de beleidsnota worden ze lopende de uitvoering van de projecten alsnog betrokken (Breda, Wassenaar, Aa en Hunze). De gemeente poogt daarbij andere actoren aan te zetten tot actie (Breda, Groningen) en probeert bepaalde afspraken met die partijen te maken (Maastricht). Er is volgens Utrecht een evenwicht nodig tussen open (niet sturende) samenwerking met andere actoren, en anderzijds wel concreet genoeg zijn en richting geven (ook door handhaving van wetgeving).

De gemeente Breda heeft een “energieraad” opgericht, waarin de wethouder met lokale (grote) marktpartijen aan tafel zit om ideeën uit te wisselen en gevoel met wat er speelt te houden. Het is onzichtbaar hoe en in hoeverre deze energieraad doorwerkt naar het beleid.

De gemeente Wassenaar geeft aan dat het energiebeleid is vastgesteld door de gemeenteraad, en zo zijn via de democratische route alle partijen vooraf betrokken bij de beleidstotstandkoming. Verder was er vooraf geen contact met de andere partijen.

Tabel 21. Als sprake is van procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

Gemeente	Parameter
Breda	“We hebben ze niet allemaal betrokken. Daarvoor zijn de doelgroepen te diffuus. Lopende de uitvoering van het uitvoeringsprogramma worden ze alsnog betrokken.” “Of de gekozen strategieën het beste werken moet dan in de praktijk nog maar blijken.” “We zijn als gemeente nauwelijks betrokken bij de projecten zelf, maar we proberen anderen aan te zetten tot de uitvoering. Ze hebben echter geen invloed op het beleid.”
Wassenaar	“Er gaat aan het beleid geen netwerkvorming of direct contact met andere partijen vooraf. Het is een vanuit SLOK voortgekomen verhaal. Na vaststelling van het beleid is er wel teruggekoppeld naar de in het beleid genoemde actoren”.

Utrecht	<i>“Als een gemeente niet concreet genoeg naar een externe actor toestapt, denkt die: wat moet ik ermee? Er helemaal blanco instappen en de andere actoren open bevragen, door te beginnen met het verkennen van het probleem dat werkt niet. Dat resulteert in los zand, waar je later een kasteeltje van moet bouwen.”</i> <i>“Er is een evenwicht nodig tussen open (niet sturende) samenwerking met andere actoren, en anderzijds wel concreet genoeg zijn en richting geven.”</i>
Maastricht	<i>“Andere actoren volgen hun eigen beleid, bijvoorbeeld beleid dat door hun moederorganisatie is opgesteld. Het gemeentebestuur staat dan buiten spel, of op de tweede plek.”</i>
Arnhem	<i>“Het hangt van de bereikbaarheid van de doelgroep af.”</i>
Aa en Hunze	<i>“Er komt een uitvoeringsplan en dan gaan we de markt op om andere partijen te mobiliseren.”</i> <i>“Het is moeilijk om in beleid verbinding met het werkveld te zoeken.”</i>
Groningen	<i>“Marktpartijen moeten het gaan doen, de gemeente doet niets meer dan faciliteren en neemt de rol aan van regisserend ondernemer.”</i>

6. Discussie

6.1 Introductie

In de vorige twee hoofdstukken zijn de beleidsanalyseresultaten (bijlage 1) en het interviewonderzoek (bijlage 2) uitgebreid beschreven. In dit hoofdstuk verbinden we die hoofdstukken met elkaar, en spiegelen het aan het theoretisch raamwerk. Onderzoeksvraag hierbij is volgens paragraaf 1.6: Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd en welke aanbevelingen vloeien voort uit de spiegeling van het empirisch onderzoek (2) aan de conclusies uit het theoretisch raamwerk (1).

6.2 Signalen van een ‘policy window’

Nederland voert het nationaal klimaatbeleid deels uit middels de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten kregen van het rijk een ‘decentralisatie uitkering’ en er werd een convenant getekend tussen rijk en lagere overheden. Gemeenten dienden volgens het akkoord: ‘structurele activiteiten te ondernemen en maatregelen te treffen gericht op de reductie van broeikasgassen’ (AgentschapNL, 2011). Daarbij dienden de thema’s uit het convenant als uitgangspunt. Uit onderzoek bleek dat rijksondersteuning onontbeerlijk is voor het succes van gemeentelijk klimaatbeleid. In 2010 zijn de klimaatakkoorden geëvalueerd. Knelpunten waren o.a. de vrijblijvendheid van de convenanten en de afwezigheid van resultaatverplichtingen voor gemeenten. De toegevoegde waarde en vernieuwende werking van het convenant bleek nihil. Geadviseerd werd om de ondersteuning richting gemeenten te continueren, maar dan met een versterkte sturende werking van het rijk, met SMART-resultaatverplichtingen voor gemeenten. Kennisuitwisseling en – overdracht dienden beter te worden georganiseerd. Het effect van het gevoerde vrijblijvende beleid richting gemeenten bleek twijfelachtig (§ 1.2). Rijksondersteuning dreigt echter helemaal weg te vallen wegens de bezuinigingen, en de aanbevelingen bleven onbenut. Kennisuitwisseling en – overdracht worden niet beter georganiseerd, maar valt geheel weg. Gemeenteraden zijn echter onverminderd ambitieus, maar moeten het op eigen kracht gaan doen (§ 1.3). Het is aannemelijk dat gemeenten minder kennis in huis hebben dan provincies en ministeries (§ 3.2). Daarnaast is aannemelijk dat mondiale milieuproblemen in toenemende mate zichtbaar zullen worden op lokaal niveau, waardoor juist daar extra kennisbehoefte ontstaat. Verontrustend is dat ondanks het gevoerde beleid van het ministerie, bij een derde van de gemeenten de CO₂ uitstoot de afgelopen jaren niet is gedaald conform de beleidsdoelstellingen, maar zelfs is gestegen (Duurzameenergiethuis, 2009). Het evaluatieonderzoek van KplusV kon de in dat onderzoek gestelde hypothese dat actievere gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten niet bevestigen (KplusV, 2010: 60). Het energiebesparingsbeleid werkt onvoldoende, en is niet krachtig en effectief genoeg. (Algemene Rekenkamer, 2011). Dit zijn allemaal signalen van de aanwezigheid van een policy window (§ 3.2).

6.3 Toenemende symbiose tussen overheid en wetenschap

Er is op alle bestuursniveaus een toename aan symbiotische samenwerkingverbanden tussen overheid en wetenschappelijke kennisinstellingen in grenzenarrangementen. Er is daarbij sprake van overlappende belangen: de wetenschap wil maatschappelijk relevanter werk doen en zoekt een realistisch oefenplatform en de overheid heeft wetenschappelijke kennis nodig, want dit is bij complexe beleidsvraagstukken onmisbaar als beleidsinput (Macleod et al., 2008, Laffite, 2008: 381). Die ontwikkeling maakt deel uit van een groter politiek landschap (§ 3.1). De vraag is of deze ontwikkeling bij gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid ook een vorm kan krijgen, zeker gezien de verwachte toenemende kennisbehoefte. Reeds in § 3.4 is de hypothese geïntroduceerd dat de toenemende samenwerkingsarrangementen tussen overheid op alle overheidsniveaus en wetenschappelijke kennisinstellingen daadwerkelijk onderdeel uitmaken van de ontwikkeling van netwerk governance en voldoen aan dezelfde kenmerken en voorwaarden.

6.4 Afwezigheid rationeel afwegingskader

Aan de onderzochte gemeentelijke beleidsstrategieën voor klimaatmitigatiebeleid gaat volgens het dossieronderzoek geen rationeel afwegingskader, of kosten/baten analyse vooraf. SLOK-subsidie is door de onderzochte gemeenten niet gebruikt voor onderzoek ter onderbouwing van de beleidsstrategie of naar de beleidsstrategie als geheel. Het interviewonderzoek bevestigt dat. Wel blijkt er volgens het dossieronderzoek en het interviewonderzoek in een aantal gevallen een nulmeting aan de beleidsvisie vooraf te zijn gegaan, waarbij gekeken is naar wat er moet gebeuren (hoeveel besparing en op welke thema's), oftewel waar de grootste slag te maken is in de eigen gemeente. Zoals ook uit de literatuur blijkt (§ 3.2), spelen in het beleidsproces niet alleen rationele oordelen een rol, maar ook morele oordelen en er komt veel beleid tot stand zonder onderbouwend bewijs. Volgens de interviews gaat achter de keuze van individuele projecten inderdaad een minder rationele en concrete overweging schuil. Projecten worden niet gekozen op basis van het verwachte effect of kosten/baten, maar op basis van een irrationeel afwegingskader, oftewel subjectieve inschatting. Stellingen en aannames in de beleidsnota's zijn volgens de interviews vooral gebaseerd op landelijke uitgangspunten (SLOK), maar ook op ideeën, gevoelens, werkervaring, wat speelt bij andere gemeenten, wat gemeenten zelf denken dat haalbaar/behapbaar is, uitkomsten uit een programma of een raadsnotie, of zijn nergens op gebaseerd. Wetenschappelijke methodologische kennis is bij dit beleid volgens de wetenschappelijke literatuur onmisbaar en oorzaken en potentiële oplossingen moeten hierbij goed zijn geanalyseerd (§ 3.2).

6.5 Gat tussen te leveren inspanning en hoofddoelstelling

Gemeenten hebben volgens geïnterviewde beleidsmedewerkers soms onrealistische ambities ten aanzien van de inspanningen. Uit de onderzochte nota's blijkt inderdaad

nergens in welke mate de subdoelstellingen moeten bijdragen aan de invulling van de hoofddoelstellingen. Sommige beleidsmedewerkers geven tijdens het interviewonderzoek aan dat het beleid onhaalbaar of niet concreet genoeg is, of dat er een gat zit tussen de hoofddoelstelling op de lange termijn en de invulling die de projecten eraan geven. Het gaat dan dus om onrealistische hoofddoelstellingen. Gemeenten nemen volgens het dossieronderzoek niet de eindverantwoordelijkheid voor het halen van de hoofddoelstellingen, en de doelstellingen hebben geen juridische status. Uit de nota's blijkt dat het halen van doelstellingen afhangt van de vrijblijvende medewerking van andere actoren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het evaluatieonderzoek van KplusV de in dat onderzoek gestelde hypothese dat actievere gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten niet kon bevestigen (KplusV, 2010: 60). De eindverantwoordelijkheid voor het behalen van beleidsdoelstellingen wordt volgens het dossieronderzoek afgeschoven en inspanningen van andere actoren buiten het beleid tellen volgens het dossieronderzoek mee in de gemeentelijke doelstellingen. Dit laat een opportunistische gemeentelijke strategie zien, waarbij de gemeente niets te verliezen heeft.

De meeste gemeenten zijn volgens het interviewonderzoek bij 50% van de projecten in het vigerende beleid volledig afhankelijk van de vrijblijvende medewerking van externe actoren. Relatief veel projecten zetten in het vigerende beleid in op de eigen organisatie en het eigen gemeentelijk wagenpark, waarbij die afhankelijkheid dus veel lager is. Dat komt vooral voor de SLOK regeling, die subsidie beschikbaar maakte, met nadruk op projecten gericht op de eigen gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke organisatie is echter maar verantwoordelijk voor een paar procenten van het totale gemeentelijke verbruik of de totale CO₂ emissie, zo bleek uit interviews. Door het ontbreken van harde sturingsinstrumenten voor gemeentelijk klimaatbeleid, heeft de mate van budget dat de raad beschikbaar stelt voor het klimaatbeleid een rechtsreeks effect op de mate van afhankelijkheid, zo blijkt uit het interviewonderzoek. De afhankelijkheid neemt af naarmate er meer gemeentelijke financiële middelen beschikbaar zijn. Hoe afhankelijker een gemeente zich dus opstelt van andere partijen, hoe minder invloed het heeft op het halen van de beleidsdoelen, en hoe minder de wezenlijke bijdrage van de gemeente is.

Volgens het duaal stelsel controleren de volksvertegenwoordigers het dagelijks bestuur. Op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad. Uit deze thesis blijkt dat de rol van de gemeenteraad binnen het complexe beleidsthema van het klimaatmitigatiebeleid beleidsinhoudelijk echter zeer beperkt is. De gemeenteraad bepaalt het gemeentelijk ambitieniveau, maar bemoeit zich verder niet met de beleidsinhoud. De raad is beleidsinhoudelijk niet kritisch, zo blijkt uit de bovengenoemde observaties in het door raad en college vastgestelde beleid. Ambitie en beleidsinhoud zijn niet in overeenstemming. Het bestuur heeft zo volledige vrijheid van handelen.

6.6 Vorming van nieuw beleid en groei van afhankelijkheid

De meeste onderzochte beleidsnota's, vooral beleid dat is gebaseerd op SLOK, eindigen omstreeks 2013. De meeste onderzochte gemeenten zijn daarom nu volgens het interviewonderzoek bezig met nieuw beleid, waarbij de gemeenteraden ambitieuze doelen stellen in de verdere toekomst (2020, 2030, 2044). Voor het halen van die doelen stellen gemeenten zich volgens het interviewonderzoek in toenemende mate afhankelijk op van externe actoren, en er wordt dus nog meer voor stimuleren/faciliteren/regisseren gekozen. De hoofddoelstellingen zijn daarmee meer een politieke wens dan een hard beleidsdoel, omdat een harde uitvoeringsstrategie ontbreekt. Interviews bevestigen het beeld dat het beleid in toenemende mate verschuift van projectmanagement, naar procesmanagement. Dit is een landelijke trend (ook: klimaatbeleid 2.0 genoemd) die samenhangt met de gevolgen van bezuinigingen en dus de toenemende afhankelijkheid van externe actoren (Ministerie van infrastructuur en milieu, 2011). De rol van de gemeente wordt daarbij gezien als netwerksturing en regisserend ondernemer, zo bleek uit de interviews. Zoals eerder al is aangegeven volgens de literatuur is er sprake van een verschuiving van traditionele hiërarchische top-down overheidssturing door de overheid naar netwerk-governance. De bezuinigingen lijken nu deze verschuiving bij klimaatmitigatiebeleid te versnellen. Netwerk-governance, waaronder ook de toenemende symbiotische samenwerkingsverbanden tussen de overheid en wetenschap onder vallen, vereist volgens de eerder besproken literatuur een nieuwe sturingsrol van de overheid: bestuur door regie. Bestuur door regie leunt bovendien op procesmanagement in plaats van projectmanagement. In situaties van gedeelde belangen zijn hiërarchische sturingsconcepten ongeschikt. In lijn met de theorie van netwerk-governance, moet op zoek worden gegaan naar overlappende belangen. Het evaluatieonderzoek van KplusV kon de in dat onderzoek gestelde hypothese dat actievere gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten niet bevestigen (KplusV, 2010: 60). Deze hypothese staat nog zwaarder onder druk als de afhankelijkheid van andere partijen toeneemt.

Een groot aantal beleidsmedewerkers geeft tijdens interviews aan dat het wegvallen van rijksondersteuning grote gevolgen zal hebben voor het lokaal klimaatbeleid, zeker ook omdat veel gemeenten gaan bezuinigen. Het wordt dan volgens hen moeilijk om intern nog middelen vrij te krijgen. Tweederde van de gemeenten hebben een actieve rol van het rijk nodig om samen met de andere actoren in de gemeente successen te kunnen blijven boeken. Een aantal kleinere gemeenten blijven volgens de interviews de SLOK systematiek handhaven, en klampen zich bij toekomstig beleid vast aan de SLOK thema's en projecten. Klimaatbeleid blijft volgens geïnterviewden bestaan, en gemeenteraden blijven onverminderd ambitieus in hun beleidsdoelen, maar budgetten worden beperkt tot stimuleringsgelden. Zo worden de gestelde doelen onrealistischer omdat de afhankelijkheid van initiatieven van derden dan toeneemt. De qua inwonersaantal grootste gemeenten zien het wegvallen van rijksondersteuning niet als een probleem, zo blijkt uit de interviews. Hun beleid rust, in tegenstelling tot de kleinere gemeenten, veel

minder op SLOK. De SLOK subsidie is volgens beleidsmedewerkers vooral ingezet voor locatiegerichte haalbaarheidsonderzoeken op het gebied van duurzame energie door commerciële adviesbureaus, op de tweede plaats aan communicatie en op de derde plaats aan eigen uren.

6.7 Overige constatering

De doelstellingen en subdoelstellingen per project maskeren in alle gevallen een onconcrete uitvoeringstrategie. Nooit blijkt uit de stukken dat de beleidsnota en het bijbehorende uitvoeringsprogramma één op één doorwerkt naar de jaarlijkse werkprogramma's van de gemeentelijke organisatie. In twee gevallen is letterlijk in de nota bevestigd dat uit het uitvoeringsprogramma eerst een tussenselectie wordt gemaakt. Gemeenten hebben als beleid om nader onderzoek te doen naar duurzame energiemogelijkheden, maar geen concrete doelen of ambities. Duurzame energie is echter juist het beleidsveld dat er aantoonbaar toe doet op gemeentelijk niveau (zie §4.8). Vrijwel alle onderzochte gemeenten voeren de uitvoering van wettelijke verplichte gemeentelijke taken op als nieuw beleid, zo blijkt uit de nota's. Gemeenten mogen de rijkssubsidie SLOK hier zelfs voor inzetten, door het geld te verdelen onder de afdelingen die belast zijn met de uitvoering van deze taken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er duidelijke indicaties zijn dat sprake is van window dressing, hobbyisme en toeval bij de beleidsuitvoering. Het beleid van gemeenten komt in een aantal gevallen vaag en niet concreet op beleidsmedewerkers over, zo bleek uit het interviewonderzoek. Uit de interviews bleek ook dat hobbyisme en de mening dat iedereen "maar wat doet" bij een aantal beleidsmedewerkers resulteren in een roep om meer sturing vanuit het rijk richting gemeenten. Uit interviews blijkt ook dat er zorgen zijn over het wegvallen van de SLOK-regeling (vooral bij kleinere gemeenten), inconsequent rijksbeleid en rijksregels die gemeenten in de weg staan.

6.8 Beschouwing als projectmanagement

De meeste beleidsmedewerkers zien hun vigerende klimaatbeleid volgens interviews als projectmanagement. Klimaatnota's bevatten, zo bleek uit het dossieronderzoek, een door de gemeente opgestelde uitvoeringstrategie en uitvoeringsprogramma en er zijn afgebakende projecten. Per project is een projectblad geformuleerd met (zeer globaal omschreven) doelstellingen, begroting, planning en te volgen stappen. Tabel 3 laat het verschil in benadering zien tussen project- en procesmanagement. Gemeenten hebben in het beleid een focus gelegd op een projectvoorstel, waarbij draagvlak na besluitvorming over de inhoud van het initiatief moet gaan ontstaan door overtuigingskracht via communicatie. Op basis daarvan kunnen we stellen dat het vigerende beleid voldoet aan de systematiek van een projectmanagementbenadering.

SMART-geformuleerde doelstellingen en evaluatie-indicatoren, nodig voor beheersbaar projectmanagement (zie tabel 4), ontbreken in het geanalyseerde beleid. Projecten kunnen niet kwantitatief gemonitord worden. Gemeenten zetten bij

projectdoelstellingen in alle gevallen in op stimuleren, faciliteren en communiceren als na te streven projectdoelstelling, zo blijkt uit de onderzochte nota's (zie tabel 9). Wel zijn projecten waarin de gemeente meer invloed heeft vaak concreter (of meer SMART) geformuleerd, in tegenstelling tot projecten waar de gemeente participeert als gelijkwaardige actor in een netwerk. Dit werd bevestigd door het interviewonderzoek. Het interviewonderzoek legde de oorzaken bloot die oorzaak zijn van deze afwezigheid van SMART doelstellingen. Projecten laten zich volgens beleidsmedewerkers niet in CO₂ uitdrukken. Ook wordt aangegeven dat gegevens over energieverbruik vaak ontbreken, het beleidseffect lastig is te analyseren, en het beleid moeilijk is te onderbouwen. Het effect van een enkel project is niet terug te zien binnen het totale gemeentelijke verbruik, resultaten zijn niet in beeld te brengen en ook niet wie ervoor verantwoordelijk is, monitoring is niet mogelijk is of alleen met zeer gedetailleerde monitoringsinstrumenten, voorspellende instrumenten van de projecten bestaan niet, de haalbaarheid van een doelstelling kan niet worden onderzocht en dat kan achteraf tot teleurstellingen leiden. Ook leggen politici zich volgens een interview niet graag vast op harde doelstellingen. Men blijft daarom vaak in percentages hangen of men geformuleerd alleen de handeling zelf SMART en zet die centraal als doelstelling en niet het verwachte effect van de handeling. Omdat monitoring van projecten niet mogelijk is, gaan de gemeenten voor kwantificeringen soms uit van voorzichtige schattingen en meningen, zo blijkt letterlijk uit een aantal nota's. Projectdoelstellingen worden volgens het interviewonderzoek bovendien veelal niet als bindend beschouwd, zeker waar het gaat om het realiseren van echte investeringen. Dan is de gemeente volledig afhankelijk van externen. Waar doelstellingen SMART zijn is de uitvoering dat niet.

6.9 Bestuur door regie geperst in het keurslijf van de projectbenadering

Volgens de interviews zijn er ook beleidsmedewerkers die het beleid als procesmanagement zien, of als een hybride vorm tussen projectmanagement en procesmanagement (projecten ingezet in een proces, het teweeg brengen van een proces door projecten, of een programma via een netwerk). Wat naast de afwezigheid van SMART geformuleerde doelstellingen en evaluatie-indicatoren opvalt is dat zoals gezegd vaak wordt ingezet op 'stimuleren van' (zie tabel 9). De vereniging van Nederlandse gemeenten promoot deze benadering en terminologie in doelstellingen ook (VNG, 2009). Dit is een indicatie dat de projecten voor het behalen van de projectdoelstellingen vrijwillige medewerking impliceren van andere actoren. De gemeente is bijvoorbeeld afhankelijk van andere actoren, zoals corporaties, bedrijven, en zelfs van eigen afdelingen (zoals vergunningverlening voor het toetsen van de EPC). Het accent ligt dan op samenwerken en op faciliteren, beheersen of beïnvloeden, en dit zijn kenmerken van bestuur door regie. (Beurskens & Korsten, 2007: 4) Dit is in overeenstemming met de aangetroffen terminologie in de beleidsnota's, zoals in tabel 9 is weergegeven. Ook de faciliterende rol van het ministerie (BANS en SLOK) zet in op een projectbenadering, waarbij door de gemeenten aan de thema's uit het bestuursakkoord projecten dienen te worden gekoppeld. Daarom kan de conclusie worden getrokken dat

deze constatering van afwezigheid van SMART-geformuleerde doelstellingen en evaluatie-indicatoren, en het inzetten op stimuleren, faciliteren, beheersen of beïnvloeden geldt voor alle 345 gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de SLOK-regeling. Alle deelnemers aan de SLOK-regeling moesten immers aan hetzelfde format voldoen dat door het ministerie is vastgelegd. Zoals in de vorige paragraaf is aangetoond, is in het vigerende beleid duidelijk sprake van een projectbenadering. Naast deze projectbenadering wordt tegelijkertijd een nieuwe rol van de gemeenten verwacht door het rijk. In het klimaatakkoord tussen gemeenten en rijk werd beschreven welke rol voor gemeenten is weggelegd bij klimaatmitigatiebeleid.

‘Gemeenten staan dicht bij burgers en bedrijven en vervullen een belangrijke voorbeeldrol. Gemeenten kunnen op lokaal niveau betrokkenen – burgers en vertegenwoordigers van publieke, private en maatschappelijke organisaties - bij elkaar brengen om effectieve acties te organiseren of om bottom-up acties te ondersteunen’ (VNG, 2011).

Deze terminologie komt overeen met de eerder besproken kenmerken van netwerk governance (zie tabel 1), waarbij bestuur door regie effectiever is (Beurskens & Korsten, 2007: 2). De terminologie is kenmerkend voor netwerk governance: een bottom-up benadering, waarbij actoren bij elkaar worden gebracht, om samen actief te organiseren. Actoren komen bij netwerk governance door samenwerking tot beleidsvorming en beleidsuitvoering. Er wordt een gemeenschappelijke basis gezocht, waarna doelen worden verweven in onderhandeling tussen de actoren. Regie als sturingsinstrument leunt meer op procesmanagement dan op projectmanagement, omdat procesmanagement effectiever is in een beleidsnetwerk. (Beurskens & Korsten, 2007: 13). Dit vereist ook een andere benadering, zoals in tabel 3 zichtbaar is. *‘Procesmanagement wordt gekenmerkt door openheid, door het zoeken naar draagvlak door interactie, door het zoeken naar gemeenschappelijke informatiebehoeften en manieren om met informatie in de gedeelde behoefte te voorzien, door relatiegerichtheid in de begeleiding van medewerkers, door flexibiliteit en dus aanpassing in verander(en)de omstandigheden, door veel aandacht voor overleg en het laten uitmonden daarvan in zogenaamde rijke oplossingen’ (Edelenbos, e.a., 2007: 77).*

6.10 Gekozen benadering ineffectief

Beurskens & Korsten (2007: pp. 13-15) formuleerden verschillende criteria voor de beoordeling van bestuur door regie. Deze zijn opgenomen in bijlage 5. Voor goede regievoering zijn de eerste stappen netwerkvorming en verbindend management (Beurskens & Korsten, 2007: 13). Er wordt bij het huidige klimaatmitigatiebeleid aan geen enkel criterium van goed bestuur door regie voldaan.

Het klimaatbeleid is door gemeenten benaderd als projectmanagement (top-down een programma met projecten vaststellen, zie de voorwaarden in tabel 2 en 3) waarbij de gemeenten later alsnog met de partijen aan tafel gaan en deze pogen aan te zetten tot vrijwillige actie. Bestuur door regie is effectiever bij: *‘beleidsnetwerken en -opgaven waar sprake is van over en weer grote interdependentie, onzekerheid en complexiteit’* (Huitema et al., 2009: 52). Het is dan van belang de traditionele hiërarchische projectbenadering los

te laten. Het klassieke hiërarchische verticale besturen leidt bij beleidsopgaven met grote interdependentie niet tot het gewenste resultaat. Horizontaal netwerkdenken is dan effectiever, met als kenmerken het aangaan van de dialoog, interactieve beleidsvorming, coproductie en maatwerkoplossingen (Beurskens & Korsten, 2007: 2). Bij het klimaatmitigatiebeleid is sprake van grote interdependentie. De gemeente is afhankelijk van de medewerking van actoren, zoals woningcorporaties, instellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Als die niet meedoen bereikt het bestuur weinig. Omgekeerd hebben de andere actoren ook een gemeentebestuur nodig. *‘Vanuit procesmanagement wordt al doelzoekend in plaats van ‘opleggend’ gewerkt aan verbindingen vanuit verschillende waarde - oriëntaties en aan het bundelen van ‘resources’. Want een gemeentebestuur kan alleen vrijwel niets voor elkaar krijgen. Belanghebbenden moeten tijdig kunnen participeren in een dialoog’* (Beurskens & Korsten, 2007: 11). Gemeenten die hun beleid beschouwen als procesmanagement betrekken volgens de interviews voorafgaand aan de beleidsvorming de andere partijen niet. Uit het dossieronderzoek bleek eveneens dat het beleid niet tot stand komt in dialoog en onderhandeling (vooraf) met andere actoren, maar top-down door de gemeente is vastgesteld. De nota's zijn ook door de gemeente zelf opgesteld, en in één geval in opdracht van de gemeente door een extern adviesbureau. Het beleid is in ieder geval geen groepsproduct. Ze ervaren doelgroepen als te diffuus en sommige te onbereikbaar om ze vanaf het begin bij de beleidstotstandkoming te betrekken, zo blijkt uit de interviews. Na vaststelling van de beleidsnota worden de partijen lopende de uitvoering van de projecten volgens geïnterviewden alsnog betrokken / aangezet tot actie. De gemeente probeert dan volgens geïnterviewden bepaalde afspraken met ze te maken, waarbij het een probleem is dat andere partijen vaak hun eigen beleid volgen. Volgens geïnterviewden is het moeilijk om in beleid aansluiting met de praktijk te vinden. Het werkt niet om er blanco in te stappen en het probleem gemeenschappelijk te definiëren, zo geven beleidsmedewerkers aan. Dit resulteert volgens hen “in los zand, waar later alsnog iets van gebouwd moet worden”. Er is volgens een geïnterviewde een evenwicht nodig tussen open, niet sturende samenwerking met andere actoren, en anderzijds wel concreet genoeg op ze afstappen en richting geven (ook door handhaving van wetgeving). Onderzoek bevestigt dat regie als sturingsconcept door de overheid wordt ingezet, dit bij andere actoren hoge verwachtingen schept, maar in de praktijk meestal tot teleurstellingen leidt. Men spreekt in dit verband ook over het: *‘failliet van regie’* (Huitema et al., 2009: 51). Het is bij regie als sturingsinstrument namelijk eerst van belang met elkaar in verbinding te geraken. Het gaat eerst om het totstandbrengen en onderhouden van relaties met het oog op het in samenwerking realiseren van ambities (Huitema et al., 2009: 52). De gemeente moet de maatschappelijke organisaties: *‘niet op voorhand en vol retoriek percipiëren als partners (...) zoals overheden trendy volop doen. Partnerschap moet nog maar blijken!’* (Huitema et al., 2009 p. 57). Wat opvalt aan de beleidsnota's, en dat blijkt ook uit de interviews, is dat deze niet samen met andere actoren in de gemeente zijn geformuleerd. Daarmee lijkt het inderdaad een trendy uiting, waarmee andere actoren op voorhand als partner worden beschouwd. Er wordt niet aan de belangrijkste voorwaarde voor regie als sturingsinstrument voldaan, waarbij

belangrijke eerste stappen netwerkvorming en verbindend management zijn (Beurskens & Korsten, 2007: 13). In relatie tot het klimaatmitigatiebeleid wil dit zeggen dat idealiter een proces aan de beleidsnota vooraf zou moeten gaan. Eerst zouden relaties tot stand moeten worden gebracht met de andere actoren, waarbij men in lijn met de principes van netwerkgovernance op zoek moet naar gedeelde belangen. Daarna zouden eerst de beleidsstrategie, daarna de doelstellingen, vervolgens de sub-doelstellingen en tenslotte de uitvoeringsplannen in samenwerking en samenspraak met de andere actoren moeten worden geformuleerd. Vooral formulering van de beleidsstrategie en de doelstellingen hangen daarbij af van de aard van de overlappende belangen: wat hebben de actoren in het netwerk elkaar te bieden. Ook kennisinstellingen kunnen participeren in de netwerken om zo beleidskeuzes te kunnen laten afhangen van de ingebrachte kennis. Een dragend verhaal (zoals een beleidsnota) heeft vervolgens mobiliserende kracht (Beurskens & Korsten, 2007: 2).

De werking van de SLOK-methodiek heeft overigens volgens de gemeenten ook positieve gevolgen gehad, los van het feit dat het instrument effectiever had kunnen worden ingezet. Uit interviews blijkt ook dat een aantal gemeenten tevreden is over de manier waarop het tot nu toe ging (de SLOK-regeling, de ondersteuning door het rijk en het delen van kennis tussen gemeenten onderling). De SLOK subsidie is volgens beleidsmedewerkers vooral ingezet voor locatiegerichte haalbaarheidsonderzoeken op het gebied van duurzame energie door commerciële adviesbureaus. Die onderzoeken zijn in de toekomst bruikbaar als uitgangspunt voor nieuw beleid.

6.11 Gemeentelijke beleidsmedewerkers over kennisinstellingen

Gemeenten baseren samenwerkingsverbanden met kennisinstellingen thans volgens de interviews in de eerste plaats op lokale beschikbaarheid, en in de tweede plaats wordt geselecteerd op praktische toepasbaarheid/concreetheid. Er wordt om die laatste reden meestal samengewerkt met hogescholen. Hogescholen en de andere lokale actoren zijn echter niet in staat om de volledige gemeentelijke kennisvraag in te vullen, zo blijkt uit de interviews. Gemeenten beschouwen de kennisinstelling in eigen gemeente als een lokale actor, in plaats van een landelijke actor zoals een energiebedrijf. Wetenschappelijke kennisinstellingen hebben een hoog abstractieniveau en de toepasbaarheid en de aansluiting op de lokale agenda is volgens geïnterviewden een probleem. Voor zover er ervaringen zijn met samenwerking met universiteiten, zijn die door de beleidsmedewerkers niet als positief ervaren. Er wordt een tussenstap gemist tussen de toegepaste wetenschappen (HBO) en de wetenschap zelf, in de vertaling van onderzoek van de universiteit naar de praktijk, als katalysator van de kennis, of voor het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis. Gemeenten zijn van mening dat hogere overheden de gemeentelijke kennisbehoefte en het kennisaanbod als geen ander zouden kunnen afstemmen, om zo in hun kennisbehoefte te voorzien. In het bijzonder wordt hierbij AgentschapNL genoemd. Dit agentschap van het ministerie heeft altijd een belangrijke rol gespeeld bij lokaal gemeentelijk klimaatbeleid, door kennis te delen en

subsidie te verstrekken. Men laat de rol van mediator liever over aan de beleidswereld. Uit de wetenschappelijke literatuur bleek ook al dat beleidsmakers liever overheidsrapporten gebruiken als input (zie § 3.2). Dit staat haaks op het in de literatuur aangetroffen voorkeur voor een wetenschappelijke mediator (Michaels, 2009: 994), zie paragraaf 3.3.4.

6.12 Op zoek naar de overlappende belangen: de kennisvraag

Bij het operationaliseren van een grenzenarrangement is de eerste stap volgens § 3.5 het uitvoeren van een vraag- en aanbod analyse, het bereiken van consensus over definities, uitgangspunten, onderzoeksvragen en agenda's. Dit is ook in overeenstemming met de theorie over netwerkGovernance (zie tabel 2 van § 3.4). Dit is ook te beschouwen als verbindend management, de eerste stappen voor goede regievoering (Beurskens & Korsten, 2007: 13). Over de behoeften van beleidsmakers is in de literatuur erg weinig bekend en hier is sprake van een kennishiaat (§ 1.4). Deze thesis stelde zich dan ook onder meer het in beeld brengen van vraag en aanbod / gedeelde belangen tussen wetenschappelijke kennisinstellingen en beleidswereld ten doel, conform de theorie van netwerkGovernance (zie § 1.5). In het interviewonderzoek is daarom getracht de kennisbehoeften van beleidsmedewerkers in beeld te brengen. Gemeenten geven tijdens interviews aan vooral kennis te missen over:

- Financieringsconstructies;
- Technische kennis over duurzame energie;
- Kennis van transitieManagement;
- Inzicht in de consequenties van de gekozen beleidsstrategie;
- Kennis op het gebied van programmamanagement, zoals kennis over monitoring en evaluatie.

Kennis die gemeenten missen halen ze in huis via commerciële adviesbureaus, AgentschapNL, en andere gemeenten, maar ook bijvoorbeeld via provincies, energiebedrijven/marktpartijen, VNG en hogescholen. Beleidsmedewerkers denken bij het invullen van hun kennisvragen niet direct aan wetenschappelijke kennisinstellingen.

Er is erg veel vraag naar technische specialistische kennis van alternatieve energie, en financieringsconstructies. De huidige kennisbronnen van gemeenten hebben op die vraag volgens geïnterviewden geen antwoord. Kennis op het gebied van transitieManagement blijkt een knowledge gap te zijn op gemeentelijk niveau, zo bleek uit het interviewonderzoek. Het resultaat van het dossieronderzoek, vooral de onduidelijkheden onder gemeenten over project/procesmanagement bevestigt dit beeld. Geïnterviewde beleidsmedewerkers zien een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen, met name voor het opstellen van businesscases. De huidige partijen waarmee wordt samengewerkt zijn niet in staat om dit goed te onderbouwen, zo blijkt uit interviews. Andere mogelijke taken voor wetenschappelijke instellingen zijn het in beeld brengen van energiestromen die benut kunnen worden, hulp bij visievorming, het aanleveren van technische kennis op het gebied van duurzame energie, hulp door studenten, het gebruiken van de gemeente als proeftuin op het gebied van duurzame energie. Kennis over bruikbare sociale innovatiesystemen, bijvoorbeeld over hoe doelgroepen reageren, en welk beleid werkt

het beste bij specifieke doelgroepen bereikt gemeenten nauwelijks. De structuur van de samenwerking kan volgens geïnterviewden bestaan uit het bundelen, beschikbaar maken en delen van wetenschappelijke kennis door wetenschappelijke instellingen. Het gaat echter ook vaak om specifieke projecten, waarbij een adviesrol passender is. Tijd en geldgebrek bij de gemeente zijn daarbij een probleem, en dit speelt uiteraard bij kennisinstellingen evengoed.

6.13 Starten met samenwerken

De drie niveaus van samenwerking (interactie, integratie en hybridisatie) sluiten aan op de eerder beschreven sturingsvormen (government, netwerk-governance en post-governance). De keuze voor de samenwerkingsvorm hangt af van de hoeveelheid consensus over de waarden en de hoeveelheid onzekerheden, want dit bepaald of de nadruk moet liggen bij onderzoek of bij beleid (§ 3.5). Het verschil in de wetenschappelijke rol tussen samenwerkingsniveau 2 en 3 is subtiel. Bij niveau 3 moet de kennis niet alleen worden afgestemd op de kennisvraag/behoefte van de andere actoren in het netwerk, maar staat de inhoud ook openbaar ter discussie (§ 3.5) en beslist het volk dus rechtstreeks mee.

Bij een routinematig besluitvormingsregime met een gestructureerd probleemtype en consensus over doelen en de methoden om die doelen te bereiken volstaat volgens § 3.5 interactie. De rol van de kennisinstelling is dan volgens diezelfde paragraaf beperkt tot bijvoorbeeld het aanreiken van informatie of standaardpakketten, het toetsen van verschillende alternatieven en scenario's op basis van vooraf bepaalde richtlijnen, of het aanleveren van een voor dat probleem ontwikkeld management instrument. Dit is de meest minimale vorm van samenwerking, waarbij de wetenschap buiten het spel van de politieke blijft en de traditionele top-down sturing van de overheid gehandhaafd blijft. Wel kan sprake zijn van enige interactie met de beleidswereld om specifieke vragen te kunnen beantwoorden en meer maatwerk te kunnen leveren. Een variant hierop is dat de beleidswereld de positief geformuleerde onderzoeksvraag aanlevert en vervolgens het antwoord retour krijgt (zie tabel 7). Uit de vorige paragraaf blijkt dat er vanuit de beleidswereld de meeste roep bestaat om deze samenwerkingsvorm. Een overeenkomst, onderhandelingsovereenkomst of een onderzoeksprogramma is een middel om de wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking te bekrachtigen en ratificeren. Eenmaal bereikte overeenstemming dient heronderhandelbaar te zijn, en is zo aan verandering onderhevig (§ 3.5).

De vraag is of interactie toereikend is bij lokaal klimaatmitigatiebeleid. Uit het interviewonderzoek bleek dat er roep is om meer te rekenschap met de lokale omstandigheden te houden, en de gemeente als proeftuin te gebruiken. Het is daarom ook mogelijk om over te schakelen naar een intensievere vorm van samenwerking. Integratie is zo'n vorm, die in lijn ligt met de theorie van netwerk-governance. Integratie gaat nog steeds uit van een lineair besluitvormingsmodel voor wat betreft de kennisaanwending, maar verder is sprake van gelijkwaardige verhoudingen in het netwerk. Men voorziet in elkaars behoeften en wederzijdse belangen en er dient sprake

te zijn van overeenstemming. De kennisinstelling profiteert van de proeftuin die de gemeente biedt, en kan maatschappelijk relevanter opereren. De gemeente voert rationeler, en effectiever beleid. De vraag daarbij is wel of de roep om een dergelijke vorm van samenwerking vanuit de gemeenten zou komen. Politici willen scoren binnen hun ambtstermijn, en die termijn correspondeert niet met termijnen die aan de orde zijn bij transitiebeleid (§ 3.2). Uit het interviewonderzoek bleek ook dat politici zich niet graag vastleggen op harde doelstellingen. Ambtenaren laten zich vaak gebruiken als politieke instrumenten en er komt veel beleid tot stand zonder onderbouwend bewijs en kennis wordt gebruikt als machtsinstrument (§ 3.2). In het beleidsproces spelen bovendien niet alleen rationele oordelen een rol, maar ook morele oordelen (§ 3.2). Er is maatschappelijke druk nodig om de rationalisering van gemeentelijk beleid tot stand te brengen. Mogelijk is inmenging van hogere overheden hierbij onmisbaar. De autonomie van gemeenten ligt vast in de gemeentewet en gemeenten laten hun tanden zien als die autonomie in het geding komt (via de VNG).

Complexe beleidsproblemen vereisen interdisciplinariteit en transdisciplinariteit, waardoor ontkokering van de bestaande kaders nodig is. Uitdaging bij samenwerking zijn terug te voeren op de verschillende culturen en sociale structuren tussen de beleidswereld en de wetenschappelijke wereld. Cultuurverandering is aan beide zijden van de interface noodzakelijk om betere communicatie en interactie mogelijk te maken. Naast het communicatieprobleem spelen ook de politieke machtspeilen. Wetenschappers leggen de onzekerheden bloot, en dit frustreert het besluitvormingsproces en veroorzaakt strijd. Het creëren van wederzijds begrip door meer onderling contact tot stand te brengen en te onderhouden, het meer toegankelijk en begrijpelijk communiceren en presenteren van onderzoeksresultaten, het creëren van functies die wisselen tussen wetenschap en beleid, het gebruik van indicatoren, het inzetten van een bemiddelaar en het inzetten van op internet gebaseerde bemiddelingsinstrumenten worden door de literatuur als mogelijke oplossingen genoemd (§ 3.3.4).

Uit het interviewonderzoek bleek als dat het hoge abstractieniveau van wetenschappelijk onderzoek en de toepasbaarheid en de aansluiting op de locale agenda volgens geïnterviewden een probleem is. Er wordt een tussenstap gemist tussen de toegepaste wetenschappen (HBO) en de wetenschap zelf, die het onderzoek van de universiteit vertalen naar de praktijk, als katalysator van de kennis, of voor het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis. Gemeenten zijn van mening dat hogere overheden de gemeentelijke kennisbehoefte en het kennisaanbod als geen ander zouden kunnen afstemmen, om zo in hun kennisbehoefte te voorzien. In het bijzonder wordt hierbij AgentschapNL genoemd. Wanneer uitgegaan wordt van de samenwerkingsvorm 'interactie', lijkt het daarom raadzaam om de communicatie te voeren via dit voor de beleidswereld vertrouwde kanaal, of een soortgelijk kanaal op te richten dat is gevoerd door de overheid. Dit staat haaks op het in de literatuur aangetroffen voorkeur voor een wetenschappelijke mediator (Michaels, 2009: 994), zie paragraaf 3.3.4. In de literatuur dient meer rekenschap te worden gehouden met deze behoefte. Het toepassen van een

onafhankelijke bemiddelaar die niet behoort tot één van de twee werelden zou een optie kunnen zijn.

Tijd en geldgebrek bij de gemeente zijn volgens het interviewonderzoek soms een probleem, en dat geldt uiteraard ook voor de kennisinstellingen. Samenwerking tussen overheid en kennisinstellingen bevindt zich, zeker op gemeentelijk niveau, in het pioniersstadium. Als beide kanten van de interface er van doordrongen raken dat symbiotische samenwerking winst genereert voor de eigen organisatie, dan spelen dergelijke primaire problemen uiteraard geen rol meer.

Er is ook roep om een vorm van samenwerkingsarrangementen tussen overheid op alle overheidsniveaus en wetenschappelijke kennisinstellingen die verder gaat dan netwerk-governance. Dit noemt men ook wel democratisering van de wetenschap, of post-governance. De burgerij is hierbij ook een volwaardige actor in het netwerk en besluiten en geproduceerde kennis worden daarbij in het openbaar publiekelijk onderhandeld (zie Hypothese 2 in § 3.4). Bij een dergelijk besluitvormingsregiem volstaat volgens § 3.5 interactie of integratie van kennis niet langer, maar moet worden overgeschakeld op de verdergaande vorm van hybridisatie (of met andere woorden: post-governance).

7. Conclusies en aanbevelingen.

7.1 Geen decentralisatie zonder prestatieafspraken

Uit eerder onderzoek bleek dat er problemen zijn bij de kennisuitwisseling en –overdracht op het gebied van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid (zie paragraaf 1.2). De kennisbehoefte op lokaal niveau neemt de komende jaren naar verwachting toe. De decentralisatie-uitkering van gemeenten (SLOK) stopt vanwege de rijksbezuinigingen. Gemeentelijke beleidsmedewerkers denken dat dit grote negatieve gevolgen zal hebben voor het lokaal klimaatbeleid, ook vanwege de gemeentelijke bezuinigingen die bovenop de rijksbezuinigingen komen. Tweederde van de gemeenten hebben een actieve rol van het rijk nodig om samen met de andere actoren in de gemeente successen te kunnen blijven boeken, zo bleek al uit ander onderzoek (zie paragraaf 5.7). Op grotere gemeenten heeft het wegvallen van SLOK subsidie en rijksondersteuning, naar eigen zeggen, minder grote gevolgen. Veel gemeenten zijn inmiddels bezig met het opstellen van nieuw beleid voor na het jaar 2013, wanneer veel vigerend beleid ten einde loopt. Daarbij zijn de politieke hoofddoelstellingen onverminderd ambitieus, maar stellen gemeenten zich nog afhankelijker of van externe actoren. Budgetten blijven beperkt tot stimuleringsgelden en gemeenten zijn daardoor volledig afhankelijk van initiatieven uit de markt.

Eerder onderzoek heeft niet kunnen bevestigen dat actievere gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten. Het huidige energiebesparingsbeleid werkt in ieder geval onvoldoende en is niet krachtig en effectief genoeg. Er wordt door gemeenten veel ingezet op stimuleren van de lokale partijen. De rijksbijdrage SLOK mocht ook niet voor investeringen worden gebruikt en gemeenten hebben daardoor alleen stimuleringsgeld ter beschikking. Projectdoelstellingen zetten in alle gevallen in op stimuleren, faciliteren en communiceren. Mogelijk is ondanks de gemeentelijke inspanningen sprake van een autonoom proces. De vraag is dus of de inspanning van gemeenten iets toevoegt. De analyse van beleidsdocumenten en de percepties van beleidsmakers legt een aantal potentiële oorzaken van de tegenvallende resultaten bloot. Hierbij is het onduidelijk welke het gemeenten op hebben. Het voeren van effectief en weldoordacht beleid is niet noodzakelijkerwijs het primaire belang van gemeenten. In paragraaf 3.2.1 is op basis van de academische literatuur al weergegeven dat politici zoals wethouders er veel belang bij hebben om binnen hun ambtstermijn te scoren. Dit maakt het bijvoorbeeld juist interessant om veelvuldig te kiezen voor een communicatief instrument, zoals een mediacampagne. Dit biedt de lokale bestuurders de gelegenheid om zichzelf op korte termijn te profileren op duurzaamheid, en zich te etaleren als actieve politicus zonder dat echt concrete meters worden gemaakt. Voor wezenlijke progressie is het nodig om juist te investeren in projecten die verder gaan dan de ambtstermijn, zoals investeren in duurzame energieprojecten.

Uit de literatuur blijkt al dat de kwaliteit van beleid vaak te wensen over laat en in de praktijk veel beleid tot stand komt zonder onderbouwend bewijs (zie paragraaf 3.2.3). Ook zijn er aanwijzingen dat dit nog meer speelt bij gemeenten dan bij andere overheidsniveaus (paragraaf 3.2.3). Uit dit thesisonderzoek blijkt dat deze veronderstelling klopt bij gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid. Achter de onderzochte klimaatmitigatiestrategieën gaat voor wat betreft de projectkeuzes een irrationele overweging schuil. Projecten worden zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond niet gekozen op basis van het verwachte effect of kosten/baten, maar gemeenten gaan op gevoel en werkervaring aan de slag met praktische en behapbare projecten en zien dan in de praktijk wel hoe het uitpakt. Stellingen en aannames in de beleidsnota's zijn vooral gebaseerd op SLOK/landelijke uitgangspunten, maar ook op ideeën, gevoelens en werkervaring. Ook ontbreekt een koppeling tussen de politieke hoofddoelstelling, en de mate waarin de individuele projecten hieraan bij kunnen dragen, zo blijkt uit de beleidsnota's. Beleidsmakers zien dit zelf ook, en geven aan dat gemeenten soms onrealistische ambities hebben gezien de inspanningen die ze feitelijk verrichten. Gemeenten stellen zich voor het resterende deel volledig afhankelijk op van andere actoren in de gemeente. Maar ook voor het deel dat er wel invulling aan beoogt te geven, oftewel de gemeentelijke projecten, is voor minimaal 50% afhankelijk van de vrijwillige medewerking van externe actoren. De gemeentelijke projecten zetten relatief zwaar in op eigen organisatie, terwijl dit maar een paar procenten uitmaakt van het totale gemeentelijke energieverbruik of de totale CO₂ emissie. De uitvoeringstrategie achter de projectdoelstellingen is onconcreet. De vraag is ook hoe het uitvoeringsprogramma doorwerkt naar de organisatieonderdelen waar de projecten concreet opgepakt moeten worden. Er gaat soms een tussenselectie aan vooraf. Gemeenten voeren wettelijke gemeentelijke taken op als nieuw klimaatbeleid, en mogen daar de rijkssubsidie ook voor inzetten. Door het ontbreken van harde sturingsinstrumenten voor gemeentelijk klimaatbeleid, heeft de mate van budget dat de raad beschikbaar stelt voor het klimaatbeleid een rechtsreeks effect op de mate van afhankelijkheid, zo geven de beleidsmakers aan. Die neemt daarmee af. Hoe afhankelijker een gemeente zich opstelt van andere partijen, hoe minder invloed het heeft op het halen van de beleidsdoelen. Dit wijst erop dat investeringgelden meer effect hebben op de beleidsdoelen dan louter stimulerend/enthousiasmerend beleid. Bij het dossieronderzoek zijn signalen aangetroffen van window dressing, hobbyisme en toeval bij de beleidsuitvoering. Uit het interviewonderzoek bleek dat beleidsmedewerkers dit zelf ook constateren. Beleidsmakers zijn niet allemaal even enthousiast over het gemeentelijk klimaatbeleid in algemene zin. Ze noemen het "vaag", "niet concreet", "een slap verhaal" en hebben het idee dat iedereen "maar wat doet". Er is vanuit de beleidsmakers daarom roep om meer sturing vanuit het rijk. Verder staan inconsequent rijksbeleid en rijksregels gemeenten volgens beleidsmedewerkers in de weg. Zoals in paragraaf 3.1.3 is aangegeven blijkt uit de literatuur dat bij hedendaagse complexe beleidsproblemen wetenschappelijke methodologische kennis als beleidsinput onmisbaar is (Macleod et al., 2008, Laffite, 2008: 381). Beleidsmakers geven ook inderdaad aan kennis te missen op tal van gebieden, en de partijen waar gemeenten mee samenwerken zijn niet in staat om die kennisvraag in te

vullen. Hierop focussen we in de volgende twee paragrafen. De vraag is of klimaatmitigatiebeleid bij gemeenten moet worden neergelegd, aangezien uit deze thesis blijkt dat ze onvoldoende kennis in huis hebben om goed beleid te voeren op dit beleidsthema. Het ministerie kan wellicht via andere kanalen veel meer effect sorteren. Te denken valt bijvoorbeeld aan fiscale maatregelen die in de markt ingrijpen (heffingen). Landelijke maatregelen kunnen via marktwerking veel lokale initiatieven tot gevolg hebben, zonder dat daar een bemiddelende rol voor gemeenten voor nodig is.

Aanbeveling 1: *Er is hervorming nodig van de huidige structuur van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid. Het ministerie poogde middels de decentrale uitkering SLOK gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het lokale klimaatmitigatiebeleid, om zo lokale initiatieven te stimuleren. Projectdoelstellingen van gemeentelijk beleid zetten echter in alle gevallen in op politiek strategische acties / symboliekbeleid, namelijk: stimuleren (door te enthousiasmeren of het goede voorbeeld te geven), faciliteren en communiceren (om zo lokale partijen tot actie aan te zetten). De decentrale uitkering is door gemeenten niet weloverwogen ingezet daar waar de meeste winst te behalen is. Als in de toekomst opnieuw een decentrale uitkering wordt ingezet als middel om gemeenten te ondersteunen, lijkt het raadzaam om dit vergezeld te laten gaan van meer sturing vanuit het ministerie en kennisondersteuning. Er dient vooraf te worden overwogen in welke projecten de meeste winst te behalen is tegen de laagste kosten, en er dienen meetbare prestatieafspraken te worden gemaakt met gemeenten. Door de decentrale uitkering te oormerken als investeringsgeld in plaats van stimuleringsgeld, kan bovendien meer effect worden bereikt.*

7.2 Onduidelijkheid onder gemeenten over aard beleid

De meeste beleidsmedewerkers zien hun beleid als projectmanagement. De rol van de gemeente wordt tegelijkertijd door beleidsmakers gezien als netwerksturing en een regisserende ondernemer. Gemeenten hebben in het beleid een focus gelegd op een projectvoorstel, waarbij draagvlak na besluitvorming over de inhoud van het initiatief moet gaan ontstaan door overtuigingskracht via communicatie. Hiermee wordt volledig voldaan aan de systematiek van een projectmanagementbenadering. De projecten zijn echter niet beheersbaar geformuleerd: doelstellingen zijn niet SMART (alleen iets concreter waar het de eigen organisatie betreft) en evaluatie indicatoren ontbreken. Gemeenten missen praktische instrumenten die het effect van hun projecten vooraf inzichtelijk maken en monitoring mogelijk maken. In CO₂ uitdrukken is volgens hen ongewenst, omdat het effect van de projecten wegvalt in het grote geheel. Men blijft daarom in beleidsdoelstellingen vaak in percentages hangen of men geformuleerd alleen de handeling zelf SMART en zet die centraal als doelstelling en niet het verwachte effect van de handeling. Projectdoelstellingen zetten in alle gevallen in op stimuleren, faciliteren en communiceren en worden volgens het interviewonderzoek bovendien veelal niet als bindend beschouwd, zeker niet waar het op echte investeringen aankomt. Dan is de

gemeente volledig afhankelijk van externen en zijn doelstellingen niet concreet. Er zijn ook beleidsmedewerkers die het beleid als procesmanagement zien, of als een hybride vorm tussen projectmanagement en procesmanagement. Naast de afwezigheid van SMART doelstellingen en evaluatie indicatoren valt op dat de projecten inzetten op stimuleren, faciliteren, beheersen of beïnvloeden, en dit zijn allemaal kenmerken van bestuur door regie, waarbij procesmanagement geschikter is dan projectmanagement. Dit geldt niet alleen voor de steekproefgemeenten, maar voor 345 gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de SLOK-regeling. De systematiek voldoet immers aan een standaard format.

Er wordt bij de projectbenadering door het ministerie vreemd genoeg tegelijkertijd een andere rol van de gemeenten verwacht: die van participant in een governance netwerk met bottom-up initiatieven van derden. Hierbij is bestuur door regie als overheidsrol effectiever. Bij bestuur door regie past geen projectmanagement, maar hoort programmamanagement. Het hiërarchische verticale besturen (projectmanagementbenadering) leidt bij beleidsopgaven met grote interdependentie niet tot het gewenste resultaat. Horizontaal netwerkdenken is dan effectiever, met als kenmerken het aangaan van de dialoog, interactieve beleidsvorming, coproductie en maatwerkoplossingen (bestuur door regie). Hoewel achter de projectmanagementbenadering verhuuld wordt ingezet op bestuur door regie, wordt aan geen enkel criterium voor goed bestuur door regie voldaan. Gemeenten die hun beleid beschouwen als procesmanagement betrekken volgens de interviews voorafgaand aan de beleidsvorming de andere partijen niet en het beleid komt niet tot stand in dialoog en onderhandeling (ook vooraf) met andere actoren, er is niet eerst gepoogd met elkaar in verbinding te geraken, om daarna relaties tot stand te brengen en te onderhouden met het oog op het in samenwerking realiseren van ambities. De eerste stappen van regie als sturingsinstrument zijn netwerkvorming en verbindend management. Het geanalyseerde beleid is echter een individueel product van de gemeente dat top-down door de gemeente is vastgesteld. Gemeenten ervaren doelgroepen als te diffuus en te onbereikbaar om ze vanaf het begin bij de beleidstotstandkoming te betrekken. Na vaststelling van de beleidsnota worden de partijen lopende de uitvoering van de projecten alsnog betrokken / aangezet tot actie en er wordt gepoogd om afspraken met ze te maken, waarbij het een probleem is dat andere partijen vaak hun eigen beleid volgen. Het is dan ook logisch dat beleidsmakers aangeven dat ze het moeilijk vinden om in hun beleid aansluiting met de praktijk te vinden. Er wordt door beleidsmakers aangegeven dat het nodig is om evenwicht te vinden tussen open, niet sturende samenwerking met andere actoren, en anderzijds wel concreet genoeg op ze afstappen en richting geven.

Zoals in paragraaf 6.10 reeds is aangegeven spreekt men in dit verband ook over het: *‘failliet van regie’* (Huitema et al., 2009: 51). De gemeente moet de maatschappelijke organisaties: *‘niet op voorhand en vol retoriek percipiëren als partners (...) zoals overheden trendy volop doen. Partnerschap moet nog maar blijken!’* (Huitema et al., 2009 p. 57). Dit

thesisonderzoek bevestigt deze stelling. Het geanalyseerde gemeentelijke klimaatmitigatiebeleid worden andere actoren inderdaad op voorhand als partner beschouwd.

Gemeenten zien zelf ook dat de eigen beleidsrol steeds meer verschuift richting procesmanagement, door middel van netwerksturing en met de gemeente in de rol van regisserend ondernemer. Zoals reeds in paragraaf 6.6 is aangegeven is dit een landelijke trend die samenhangt met de gevolgen van bezuinigingen en dus de toenemende afhankelijkheid van externe actoren. Dit past bij een overheidsrol binnen netwerk governance, waarbij de rol van bestuur door regie hoort, en procesmanagement geschikter is dan projectmanagement.

In het huidige klimaatmitigatiebeleid en in de systematiek van de SLOK regeling wordt voldaan aan de systematiek van een projectmanagementbenadering. Er wordt bij de projectbenadering door het ministerie echter tegelijkertijd een andere rol van de gemeenten verwacht: die van participant in een governance netwerk met bottom-up initiatieven van derden. Gemeenten kiezen dan ook voor projecten die passen bij een procesmanagementbenadering. Deze projecten leggen ze echter wel op een top-down manier op aan de doelgroepen, zoals dat bij projectmanagement gebruikelijk is. De eerste essentiële stappen van regie als sturingsinstrument zijn netwerkvorming en verbindend management. Deze stappen slaan gemeenten over.

Aanbeveling 2: Het blijkt raadzaam om vooraf duidelijker en eenduidiger te zijn in de opdracht richting gemeenten, want er bestaat veel verwarring onder beleidsmakers over de exacte gemeentelijke rol. Bij projectmanagement hoort beheersbaarheid en horen SMART doelstellingen. Bij procesmanagement moet het beleid tot stand komen in dialoog en onderhandeling met andere actoren. Eerst moet men met elkaar in verbinding geraken, om daarna relaties tot stand te brengen en te onderhouden met het oog op het in samenwerking realiseren van ambities. Door de gemeenten hier vrij in te laten, blijkt dat er ineffectieve hybriden ontstaan tussen project- en procesmanagement.

7.3 Kennis die gemeenten missen

Ondanks het feit dat volgens de wetenschappelijke literatuur sprake is van toenemende samenwerking tussen wetenschap en overheid, blijkt daar op gemeentelijk niveau in het klimaatmitigatiebeleid niets van. Kennis die gemeenten op dit gebied missen halen ze in huis via commerciële adviesbureaus, AgentschapNL, en andere gemeenten, maar ook bijvoorbeeld via provincies, energiebedrijven/marktpartijen, VNG en hogescholen. Beleidsmedewerkers denken niet direct aan wetenschappelijke kennisinstellingen. Wat opvalt is dat de huidige kanalen blijkbaar niet in staat om de volledige kennisvraag van gemeenten te beantwoorden. Beleidsmakers geven tijdens interviews aan kennis te missen over:

- 1) Financieringsconstructies: beleidsmedewerkers zien een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen voor het opstellen van businesscases. De huidige partijen waarmee wordt samengewerkt zijn niet in staat om die te onderbouwen;
- 2) Technische kennis over duurzame energie. Deze kennis hebben commerciële adviesbureaus volgens gemeenten wel in huis;
- 3) Kennis van transitie management: op deze kennisvraag hebben de huidige kennisbronnen van gemeenten geen antwoord. Dat blijkt ook uit de onduidelijkheden onder gemeenten over project/procesmanagement (zie paragraaf 7.2) en de observaties in de beleidsnota's (zie paragraaf 7.1);
- 4) Kennis op het gebied van programmamanagement, zoals kennis over monitoring en evaluatie. Inzicht in de consequenties van de gekozen beleidsstrategie wordt gemist, oftewel de onderbouwing van het beleid. Beleidsmakers hebben vooral behoefte aan voorspellende instrumenten die het resultaat van een project in beeld brengen. Op deze kennisvraag hebben de huidige kennisbronnen van gemeenten geen antwoord, gezien de onduidelijkheden onder gemeenten over project/procesmanagement en de onmogelijkheid om het beleid te monitoren of evalueren;
- 5) Kennis over bruikbare sociale innovatiesystemen, bijvoorbeeld over hoe doelgroepen reageren, en welk beleid werkt het beste bij specifieke doelgroepen (soortgelijk aan transitie management) bereikt gemeenten nauwelijks. Op deze kennisvraag hebben de huidige kennisbronnen van gemeenten geen antwoord.

Gemeenten baseren kennisinstellingen waarmee ze samenwerken primair op lokale beschikbaarheid. Kennisinstellingen worden dus beschouwd als lokale actor in het gemeentelijke governance netwerk. Secundair wordt geselecteerd op praktische toepasbaarheid. In de praktijk werken gemeenten vaak met hbo-instellingen samen, omdat die minder abstract en beter toepasbare kennis leveren met een betere aansluiting op de lokale agenda. De schaarse ervaringen met samenwerkingspogingen met universiteiten hebben de beleidsmedewerkers niet als positief ervaren. Hbo-instellingen en andere lokale partijen zijn echter niet in staat om de volledige kennisvraag te beantwoorden. Gemeenten missen een tussenstap tussen hbo en universiteit als katalysator van kennis, voor het verzamelen van relevant onderzoek en het assembleren van kennis. Andere mogelijke taken voor wetenschappelijke instellingen die beleidsmedewerkers aandragen:

- 1) In beeld brengen van energiestromen die benut kunnen worden;
- 2) Hulp bij visievorming;
- 3) Het aanleveren van technische kennis op het gebied van duurzame energie;
- 4) Hulp door studenten;
- 5) Het gebruiken van de gemeente als proeftuin op het gebied van duurzame energie.

Aanbeveling 3: *De huidige partijen waarmee gemeenten samenwerken zijn niet in staat om de hele gemeentelijk kennisvraag in te vullen. Die kennis op het gebied van zowel bèta- als gammawetenschappen hebben wetenschappelijke kennisinstellingen wel in huis. Gemeenten blijken bij samenwerkingverbanden met (niet commerciële) kennisinstellingen altijd alleen te kijken naar de instellingen die aanwezig zijn in eigen*

gemeente, en op de tweede plaats wordt geselecteerd op praktische toepasbaarheid. Deze trend moet dus worden doorbroken, bijvoorbeeld door een bemiddelaar in te zetten waar gemeenten bekend mee zijn, of door een tussenlaag te ontwikkelen tussen de praktische hbo-instellingen en de meer abstracte universiteiten.

7.4 De structuur van de samenwerking

De structuur van de samenwerking kan volgens geïnterviewden bestaan uit het bundelen, beschikbaar maken en delen van wetenschappelijke kennis door wetenschappelijke instellingen. Het gaat echter ook vaak om specifieke projecten, waarbij een adviesrol passender is. De meest effectieve samenwerkingsvorm hangt af van de hoeveelheid consensus over de waarden en de hoeveelheid onzekerheden, want dit bepaald of de nadruk moet liggen bij onderzoek of bij beleid. De meest ongecompliceerde vorm van samenwerking is 'interactie'. Bij een routinematig besluitvormingsregiem met een gestructureerd probleemtype en consensus over doelen en de methoden om die doelen te bereiken volstaat deze vorm van samenwerking (zie paragraaf 3.5). De rol van de kennisinstelling is hier beperkt tot het aanreiken van informatie of standaardpakketten (zoals beleid-relevante indicatoren, zie paragraaf 3.3.4), het toetsen van verschillende alternatieven en scenario's op basis van vooraf bepaalde richtlijnen, of het aanleveren van een voor dat probleem ontwikkeld management instrument. Deze samenwerkingsvorm sluit aan op de traditioneel opererende overheid, en vanuit de beleidswereld is naar deze samenwerkingsvorm de meeste roep. Er is tegelijkertijd echter ook roep om meer te rekenschap met lokale omstandigheden, en het gebruiken van de gemeente als proeftuin. Interactie is daarbij niet meer toereikend, waardoor moet worden overgeschakeld naar een intensievere vorm van samenwerking: Integratie. Integratie sluit aan op de theorie van netwerk-governance. Integratie gaat nog steeds uit van een lineair besluitvormingsmodel voor wat betreft de kennisaanwending, maar verder is sprake van gelijkwaardige verhoudingen in het netwerk. Men voorziet in elkaars behoeften en wederzijdse belangen en er dient sprake te zijn van overeenstemming. Maatschappelijke druk en cultuurverandering aan beide zijden van de interface kunnen barrières voor deze intensieve samenwerkingsvormen doorbreken. Het creëren van wederzijds begrip door meer onderling contact tot stand te brengen en te onderhouden, het meer toegankelijk en begrijpelijk communiceren en presenteren van onderzoeksresultaten, het creëren van functies die wisselen tussen wetenschap en beleid, het gebruik van indicatoren, verdere ontkokering aan beide zijden van de interface, het inzetten van een bemiddelaar en het inzetten van op internet gebaseerde bemiddelingsinstrumenten worden door de literatuur als andere mogelijke oplossingen genoemd. Een mediator die agenda's afstemt (en zo zorgt voor minder abstract en meer toepasbaar onderzoek) en begrijpelijk communiceert wordt door beleidsmakers gemist. Deze mediator kan onderzoek vertalen naar de praktijk, als katalysator van de kennis, of voor het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis.

Bij het operationaliseren van een grenzenarrangement is de eerste stap het uitvoeren van een vraag- en aanbod analyse, het bereiken van consensus over definities, uitgangspunten, onderzoeksvragen en agenda's (paragraaf 3.5). Onderzoek onderstreept het belang van het gezamenlijk vaststellen van onderzoeksvragen en agenda's, om zo het beleid al in de beginfase te kunnen laten beïnvloeden door wetenschap en om te komen tot goede beleidsvragen (Holmes & Clark, 2008: 705). Gemeenten zien voor het afstemmen van kennisvraag- en kennisaanbod (of mediator) een rol voor hogere overheden, in het bijzonder voor AgentschapNL. Beleidsmakers beschouwen overheidsrapporten als beleidsrelevanter dan wetenschappelijke onderzoek omdat ze geschreven zijn voor dat specifieke beleidsprobleem en door iemand met dezelfde achtergrond die bekend is met beleid (zie paragraaf 3.2.3). Beleidsmedewerkers willen het liefst toegankelijke, op maat gemaakte, voorverpakte kennis (Owens et al., 2006: 640). In de academische literatuur wordt, niet onverwacht, juist een voorkeur uitgesproken voor een wetenschappelijke bemiddelaar. Een compromis zou een onafhankelijke bemiddelaar kunnen zijn. Een overeenkomst, onderhandelingsovereenkomst of een onderzoeksprogramma is een middel om de wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking te bekrachtigen en ratificeren (zie paragraaf 3.5.3).

Aanbeveling 4: *De keuze voor de samenwerkingsvorm hangt af van de gewenste diepgang van de samenwerking. Interactie is de meest ongecompliceerde samenwerkingsvorm, maar meer rekenschap met lokale omstandigheden vereist de verdergaande samenwerkingsvorm integratie. Daarbij participeren de kennisinstelling en de overheid samen als gelijkwaardige partners in een governance netwerk, en worden agenda's op elkaar afgestemd. Het bekrachtigen van de samenwerking kan plaatsvinden middels een overeenkomst. Een mediator moet het contact tussen de beleidswereld en de kennisinstellingen tot stand brengen, en hierin bemiddelen. Een in de beleidswereld bekende instantie zoals AgentschapNL heeft bij beleidsmakers de voorkeur om hierbij als bemiddelaar te fungeren. Terwijl er theoretisch gezien sprake is van overlappende belangen, weet men elkaar in de praktijk niet te vinden, blijkt uit deze thesis. Om dit te doorbreken valt te denken aan een koppeling tussen de hoogte van de overheidssubsidiering van kennisinstellingen en de mate van maatschappelijke relevantie die ze leveren. Dit als stimulus voor meer maatschappelijk georiënteerd onderzoek en betere vertaling van onderzoek naar de beleidspraktijk. Dit sluit aan op de lijn van het landelijke beleid Nederland als kenniseconomie.*

7.5 Noodzaak tot nader onderzoek

Er is blijkens de wetenschappelijke literatuur roep om nog verdergaande vorm van samenwerking (post-governance), waarbij de burgerij ook rechtsreeks mag meebeslissen. De traditioneel opererende hiërarchische overheid (waar de overheid het voor het zeggen heeft) en zelfs de hedendaagse governance arrangementen tussen

multi-level overheden en andere actoren (waar alle betrokken meningen zwaarder worden meegewogen) laten deze directe vorm van burgerparticipatie binnen de netwerken niet toe. Uit het theoretisch raamwerk blijkt dat in een veelheid aan literatuur deze roep kan worden geïdentificeerd. Er is daarbij in toenemende mate sprake van versmelting van alle actoren, ook kennisinstellingen en beleidswereld. Dit maakt, zoals in paragraaf 3.4.4 is weergegeven, het beleidsproces ook ingewikkelder (Macleod et al., 2008). Er is geen consensus over hoe men deze pragmatische dialoog moet managen en organiseren (Hoppe, 2005: 208). Nader onderzoek is daarom nodig naar de meest wenselijke rolverdeling tussen wetenschap en overheid, en ook hoe dit georganiseerd en gemanaged kan worden.

In de literatuur komt naar voren dat kennis door de politiek als machtsinstrument wordt gebruikt (paragraaf 3.2.2). Onderzoek naar het mogelijkwijs bewust niet raadplegen/vermijden van kennis, of bewust niet kiezen voor onderbouwd beleid om te kunnen kiezen voor politiek interessanter beleidsstrategieën komt in de wetenschappelijke literatuur niet naar voren. Uit paragraaf 7.3 blijkt dat ondanks het feit dat beleidsmakers aangeven kennis op veel onderdelen te missen, de gemeenten toch zelfstandig hun beleid uitvoeren zonder die kennis. In paragraaf 3.2.1 is al op basis van de beschikbare literatuur gemotiveerd dat de belangen van gemeenten niet corresponderen met de belangen voor doordacht beleid dat er aantoonbaar toe doet op lokaal niveau. In een decisionistische relatie weegt het politieke afwegingskader zwaarder, waarbij beleid wordt vormgegeven door wilsbeslissingen die rationeel niet te rechtvaardigen zijn (paragraaf 3.4.4). Uit de analyse van beleidsnota's blijkt dat projectdoelstellingen inderdaad in alle gevallen inzetten op stimuleren, faciliteren en communiceren: allemaal geschikt voor het in de schijnwerpers zetten van politici op korte termijn. Op het gebied van duurzame energie stellen de onderzochte gemeenten geen projectdoelen, terwijl uit onderzoek juist blijkt dat duurzame energie een beleidsveld is dat er aantoonbaar toe doet op gemeentelijk niveau (zie paragraaf 4.8). In de literatuur lijkt te worden uitgegaan van de goodwill van gemeenten om te coöpereren met kennisinstellingen. Er zijn dus aanwijzingen dat van goodwill op gemeentelijk niveau bij klimaatmitigatiebeleid helemaal geen sprake is. Dit roept de vraag op of het wetenschappelijk onderzoek niet in de eerste plaats zou moeten focussen op dit dilemma, in plaats van voortdurend onderzoek te doen naar de trage en moeilijk te veranderen processen zoals ontkokering (zie paragraaf 3.3.1), cultuurverschillen en communicatieproblemen bij samenwerking (paragraaf 3.3.2) of de onzekerheden die bij onderzoek worden blootgelegd (zie paragraaf 3.3.3). Dat is zoals Owens et al. ook aangeven te simplistisch omdat in het beleidsproces meer factoren een rol spelen, zoals selectief en strategisch gebruik van onderzoek binnen machts spelen, *als het al gebruikt wordt* (Owens et al., 2006: 638).

Vaak gaat onderzoek uit naar problemen bij samenwerkingsverbanden, waarbij normatieve voorwaarden en uitdagingen in beeld zijn gebracht (Van den Hove, 2007: 822). Zoals door deze thesis in paragraaf 3.4.3 is aangetoond voldoen grenzenarrangementen tussen kennisinstellingen en de overheid aan de principes,

voorwaarden en kenmerken van netwerkgovernance. Er is bij netwerkgovernance altijd sprake van overlappende belangen, als voorwaarde voor samenwerking. Als dit resulteert in een vruchtbare symbiose spelen tijd- en geldgebrek aan beide kanten van de interface, zoals dat door de beleidsmakers wordt ervaren, geen rol meer. Onderzoek naar de overlappende belangen conform de theorie over netwerkgovernance biedt mogelijk meer inzicht waarom samenwerkingsarrangementen vaak juist niet ontstaan. Zo is het mogelijk om bredere normatieve voorwaarden voor samenwerking te formuleren, dan mogelijk is op basis van het onderzoeken van één specifiek arrangement. Het onderzoek dat is uitgevoerd heeft daardoor thans geresulteerd in een grote hoeveelheid ‘verhalen-over-grenzenwerk’ (Hoppe & Huijs, 2003: 9) en ‘best practices’ die in andere arrangementen onbruikbaar zijn omdat geen twee arrangementen exact hetzelfde zijn (Hoppe & Huijs, 2003: 50). De voorwaarden voor netwerkgovernance zijn echter van toepassing op alle arrangementen, en zo ook breder toepasbaar. Hoppe (2009) verbaast zich er ook over hoe weinig onderzoek er wordt gedaan naar de verschillen in perspectieven tussen wetenschappers en beleidsmakers. Hij stelt dat er schaarste is aan empirisch onderzoek naar de perspectieven van beleidsmedewerkers en wetenschappers en hij ziet vergelijkend onderzoek als een veelbelovende nieuwe onderzoekstak (p. 256). Dit ‘vergelijkend onderzoek’ kunnen we zien als ‘onderzoek naar de overlappende belangen’, conform de theorie van netwerkgovernance. Zonder overlappende belangen is samenwerking voor geen van de partijen interessant. Zoals eerder aangegeven zijn er aanwijzingen dat soms bewust niet wordt samengewerkt met kennisinstellingen onder politieke druk. Politieke wil is namelijk een voorwaarde voor toelating van een actor tot een governancenetwerk (Laffite, 2008: 394). Door de samenwerkingsarrangementen die wel, of juist niet ontstaan door de bril van netwerkgovernance te bekijken kan veel duidelijkheid ontstaan over het mechanisme daarachter dan wanneer louter wordt gefocust op individuele arrangementen.

Er zijn zoals uit deze thesis blijkt aanwijzingen dat kennis en onderbouwing van beleid bewust worden ontweken. Dit is mogelijk een reden dat veel samenwerkingsarrangementen juist niet ontstaan. Samenwerking met een kennisinstelling maakt het voor politici lastiger om irrationele beleidsbeslissingen te nemen die politiek interessanter zijn. Er zijn dan meer (kritische) ogen op het beleid gericht.

Aanbeveling 5: *Nader onderzoek is nodig naar de meest wenselijke rolverdeling tussen wetenschap en overheid, en hoe dit georganiseerd en gemanaged kan worden. Onderzoek naar de overlappende belangen tussen multi-level overheden en kennisinstellingen conform de theorie over netwerkgovernance biedt mogelijk meer inzicht waarom samenwerkingsarrangementen vaak juist niet ontstaan. Zo is het mogelijk om bredere normatieve voorwaarden voor samenwerking te formuleren die voor meer arrangementen van toepassing zijn, dan mogelijk is op basis van het onderzoeken van één specifiek arrangement. Het verdient aanbeveling om hierbij ook rekening te houden met de politieke belangen, die niet altijd overeenkomen met de*

beleidsdoelen. De onderzoeksvraag is dan ook hoe om gegaan moet worden met deze politieke belangen, en de blijkbaar falende controlerende rol van de gemeenteraad volgens de principes van het duaal stelsel.

Referenties

AgentschapNL (2011) *Financiering Lokaal Klimaatbeleid*. Geraadpleegd op 2 augustus 2011. Te raadplegen via: <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/financiering-lokaal-klimaatbeleid>

Algemene Rekenkamer (2011) *Energiebesparing: ambities en resultaten*. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2011/10/Energiebesparing_ambities_en_resultaten

Backstrand, K. (2003) Civic Science for Sustainability: Reframing the Role of Experts, Policy-Makers and Citizens in Environmental Governance. *Global Environmental Politics*, November 2003, Vol. 3, No. 4, Pages 24-41

Bayá Laffite, N. (2008) University and local government in metropolitan environmental management. *International Social Science Journal* 59 (193-194), pp. 381-396

Beurskens, A., Korsten, A.F.A. (2007) *Bestuur door regie*.

Boaz, A., Grayson, L., Levitt, R., Solesbury, W. (2008) Does evidence-based policy work? Learning from the UK experience. *Evidence and Policy* 4 (2), pp. 233-253

Breeman, G., H. Goverde, Termeer, K. (2009), *Governance van de groen-blauwe ruimte*. Assen: Van Gorcum

Bruijn, De J.A., ten Heuvelhof, E.F. (1995) *Netwerkmanagement – Strategieën, instrumenten en normen*. Uitgeverij LEMMA, Utrecht

Burton, P. (2006) Modernising the policy process: Making policy research more significant? *Policy Studies*, 27 (3), pp. 173-195.

Caplan, N. (1979) The two-communities theory and knowledge utilization. *American Behavioural Scientist*, 22(3), 459–470.

Cash, D., Clark, W. (2001) *From Science to Policy: Assessing the Assessment Process*. John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Papers Series RWP01-045.

Chalmers, I. (2005) If Evidence-Informed Policy Works in Practice, Does It Matter If It Doesn't Work in Theory? *Evidence & Policy*, 1 (2), pp. 227-242.

Clark, R., Holmes, J. (2010) Improving input from research to environmental policy: challenges of structure and culture. *Science and Public Policy*, Beech Tree Publishing 37(10), December 2010, pages 751–764

Driessen, P., Nieuwaal, van K., Spit, T., Termeer, K. (2009) Bestuurskundig onderzoek naar klimaatvraagstukken. *Thema, Bestuurskunde* 2009-4

Duurzameenergiethuis (2009) *Plaatselijke klimaatbeleid onvoldoende: CO₂ uitstoot gemeenten omhoog*. Geraadpleegd op 28 juni 2011. Te raadplegen via:
<http://www.duurzameenergiethuis.nl/energie/plaatselijk-klimaatbeleid-onvoldoende-co2-uitstoot-gemeenten-omhoog-3534.html>

Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort, M. van Twist (2007) Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, nr. 1, pp. 66-80.

Elzinga, A. (1997) From Arrhenius to Megascience: Interplay between Science and Public Decisionmaking. *Ambio*, Vol. 26, No. 1, Arrhenius and the Greenhouse Gases (Feb., 1997), pp. 72-80

Evans, J.P. (2011) Resilience, Ecology and adaptation in the experimental city. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 36 (2), pp. 223-237

Gendron, Y., Cooper, D.J., Townley, B. (2007) The construction of auditing expertise in measuring government performance. *Accounting, Organizations and Society* 32 (1-2), pp. 105-133

Guston, D. (2001) Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 26, No. 4, Special Issue: Boundary Organizations in Environmental Policy and Science (Autumn, 2001), pp. 399-408

Gieryn, T. (1983) Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in the Professional Ideologies of Scientists. *American Sociological Review*, 48: 781-795.

Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M. van, Laurent, C. (2004) *Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.500013004/2004.

Heuvel, van den J.H.J. (1998) *Beleidsinstrumentatie – Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Uitgeverij LEMMA, Utrecht

Holmes, J., Clark, R. (2008) Enhancing the use of science in environmental policy-making and regulation *Environmental Science and Policy* 11 (8), pp. 702-711

Hoppe, R., Huijs, S.W.F. (2003) *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*. RMNO, Den Haag. ISBN 9789072377548

Hoppe, R., Halffman, W. (2004) *Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland. Trends en ontwikkelingen*. Beleidswetenschap 2004/1. Pp. 31-61.

Hoppe, R. (2005), Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis und Praxis* 3(3), pp.199-215.

Hoppe, R. (2008) Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk': een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap. *Bestuurskunde* 2008-2. pp. 15-26.

Hoppe, R. (2009), Scientific advice and public policy: Expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work. *Poiesis und Praxis* 6(3-4), pp.235-263.

Hove, S. van den, (2007) A rationale for science-policy interfaces *Futures* 39 p. 807-826

Howlett, M. (2009) Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Political Science* vol.42 pp.73-89

Huitema, D., Griethuizen, M. van, Steur, B., Weststeijn, E. (2009) *Hoezo, samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*. Rozenberg Publishers

Hunt, J. (1999) Reconceiving Science and Policy: Academic, Fiducial and Bureaucratic Knowledge. *Minerva*. Volume 37, Number 2, p. 141-164 Springer

Ivanović, R.F., Freer, J.E. (2009) Science versus politics: Truth and uncertainty in predictive modelling *Hydrological Processes* 23 (17), pp. 2549-2554

Kistenkas, F.H. (2008). *Recht voor de groene ruimte*, Wageningen Academic Publishers.

Klijn, E.H., Koppejan, J., Termeer, K. (1995) Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73 (3). P.437-454.

Klimaatverbond (2011) *Ledenenquête Klimaatverbond: grote gevolgen einde SLOK-regeling*. Geraadpleegd op 20 november 2011. Te raadplegen via: <http://www.klimaatverbond.nl/ledenenu%C3%A4te-klimaatverbond-grote-gevolgen-einde-slok-regeling>

Klostermann, J., Gupta, J., Biesbroek, R. (2009) Multilevel klimaatbeleid in Nederland: mitigatie en adaptatie. *Thema, Bestuurskunde* 2009-4

Klostermann, J.E.M., Revier, H., Berg, E. van den, Lamfers, J. (2009) *Je hebt nooit genoeg kennis. Onderzoek naar de kennisbehoefte in het Waddengebied*. Leeuwarden, Waddenacademie

Koppenjan, J., Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks. London/New York: Routledge. Chapter 8. Managing content: furthering cross-frame reflection and the creation of negotiated knowledge

KplusV organisatieadvies i.o.v. Ministerie VROM (2010) *Rapportage evaluatie klimaatakkoorden*. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: <http://www.duurzameoverheden.nl/PDO/Praktijk-Pilot-Product%20DOCS/1011196-019%20Eindrapport%20evaluatie%20Klimaatakkoorden.pdf>

Kurtz, C.F., Snowden, D.J. (2003) The new dynamics of strategy: sense-making in a complex and complicated world. *IBM Systems Journal* 42 (3), 462–483.

Macleod, C. J. A., Blackstock, K. L. , Haygarth, P.M. (2008) Mechanisms to improve integrative research at the science-policy interface for sustainable catchment management. *Ecology and Society* 13(2): 48. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art48/>

Michaels, S. (2009) Matching knowledge brokering strategies to environmental policy problems and settings *Environmental Science and Policy* 12 (7), pp. 994-1011

Michels, A. (2008) Kennis en conflict in beleidsprocessen. *Bestuurskunde* 2008-2. pp. 5-14.

Ministerie van infrastructuur en milieu (2011) *Klimaatbeleid 2.0*. Geraadpleegd op 23 november 2011. Te raadplegen via: http://www.klimaatcongres2011.nl/view.cfm?page_id=22333

Owens, S., Petts, J., Bulkeley, H. (2006) Boundary work: knowledge, policy, and the urban environment. *Environment and planning C, Government & policy* [0263-774X] / Owens vol:24 iss:5 pg:633 – 643

Pielke, R.A. (2007) *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) (2011) *Remmen los: advies over de versnelling van de transitie naar een duurzame energiehuishouding in Nederland*. Geraadpleegd op 21 oktober 2011. Te raadplegen via: <http://www.rli.nl/sites/default/files/rliadviesversnellenenergietransitie.pdf>

Rein, M. (1976) *Social Science and Public Policy*, Harmondsworth, Middx.: Penguin.

Rhodes, R. (2007) Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* vol.28, pp. 1243-1264.

Sarewitz, D., Pielke Jr., R.A. (2007) The neglected heart of science policy: reconciling supply of and demand for science. *Environmental Science and Policy* 10, 5–16.

Strydom, W.F., Funke, N., Nienaber, S., Nortje, K., Steyn, M. (2010) Evidence-based policymaking: A review. *South African Journal of Science* 106 (5-6)

Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Network Governance. *Public Administration* vol.87, no.2 , 234-258.

Termeer, K. et al. (2009) Thema Klimaatneutrale of klimaatbestendige bestuurskunde. *Thema, Bestuurskunde* 2009-4.

Tweede kamer (2006) *Uitvoeringsnota klimaatbeleid*. vergaderjaar 2006–2007, 26 603, nr. 41. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: <http://cdn.ikregeer.nl/pdf/kst-26603-41.pdf>

VNG (2007) *Klimaatakkoord Gemeenten en rijk 2007-2011*. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/Milieu/Klimaatakkoord_12_nov_2007.pdf

VNG (2009) *Praktijkvoorbeelden*. Geraadpleegd op 6 september 2011. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/RWMV/2009/Klimaatprogramma_2009-2012_%20AAlten.pdf

VNG (2010) *De grenzen van een lokaal klimaatbeleid*. Geraadpleegd op 22 november 2011. Te raadplegen via: <http://www.vngmagazine.nl/archief/1260/de-grenzen-van-een-lokaal-klimaatbeleid>

VNG (2010) *Gemeenten hebben klimaat en duurzaamheid op programma staan*. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/98/713.html>

VNG (2011) *Themateam Gebouwde Omgeving: Sleutelrol gemeenten*. Geraadpleegd op 14 oktober 2011. Te raadplegen via: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=pdo&id=78471>

Wardekker, J. A., Sluijs, J.P. van der, Janssen, P., Kloprogge, P., Petersen, A.C. (2008) Uncertainty communication in environmental assessments: views from the Dutch science-policy interface. *Environmental science & policy* [1462-9011] / vol:11 iss:7 pg:627

Watson, R. (2005) Turning Science into Policy: Challenges and Experiences from the Science-Policy Interface. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*. Vol. 360, No. 1454 (Feb. 28, 2005), pp. 471-477. Published by: The Royal Society

Bijlage 1. Analyseresultaten beleidsnota's

01 Gemeente Breda, provincie Brabant (>70.000 inw.)

Het klimaatbeleid van de gemeente Breda dat in 2008 in werking is getreden bestaat uit twee delen. Enerzijds is er de beleidsnota 'Steek positieve energie in het klimaat' die zich CO₂ neutraliteit in 2044 ten doel stelt. Ook zijn tussendoelen gesteld: 25% CO₂-neutraal in 2015 (t.o.v. 2006) en 45% CO₂-neutraal in 2020 (conform de landelijke doelstelling). Deze doelstelling is gebaseerd op de milieuvisie 2015 die in 2002 is vastgesteld. Doelstelling van de milieuvisie was om in 2015: *'een eind op weg te zijn om een energieneutrale stad te worden'*. (P. 7) De nota poogt deze visie te concretiseren en omschrijft de uitgangspunten die de gemeente hanteert gedurende de looptijd van het klimaatbeleid tot 2044. Hierbij stuit de gemeente aan op de zes hoofdthema's die bij het klimaatakkoord tussen rijk en gemeenten worden gehanteerd: 1. Duurzame overheid, 2. Duurzame energieproductie, 3. Schone en zuinige mobiliteit, 4. Energiezuinige gebouwde omgeving, 5. Duurzame (agrarische) bedrijven, 6. Klimaatbestendige leefomgeving, waarbij het laatstgenoemde thema adaptatiebeleid betreft. Ook is een communicatiehoofdstuk opgenomen.

Naast de nota is er een uitvoeringsprogramma, dat telkens voor vier jaar wordt vastgesteld en daarmee makkelijker is aan te passen aan de veranderende omstandigheden. In het uitvoeringsprogramma wordt de invulling van de thema's uitgewerkt. Het vigerende uitvoeringsprogramma gaat over de periode 2009-2012 en is grotendeels gebaseerd op de SLOK-projectbladen behorende bij de SLOK subsidieaanvraag.

De gemeente Breda stond in 2009 aan kop als meest duurzame gemeente bij de Lokale Duurzaamheidsmeter van COS, gebaseerd op door gemeenten in te vullen vragenlijsten.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Wel wordt een monitoringsinstrument van Ecofys gebruikt. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden. Onzekerheden vanwege de keuze van projecten zijn niet genoemd.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

De gemeente Breda gebruikt volgens de nota het monitorings-instrument CarMon en CarMan van Ecofys (nota, p. 14) Het programma berekent de CO₂ emissie op basis van het

woningenbestand, bedrijfsgegevens en gegevens over verkeer en vervoer (op basis van een opgave van TNO). Volgens de nota (p. 11) zal bij ongewijzigd beleid het energieverbruik in 2015 gestegen zijn. Dit berekent het programma CarMan van Ecofys op basis van de Structuurvisie Breda 2020, die zich juist groei in banen en woningen ten doel stelt. Onduidelijk is hoe deze software heeft bepaald dat de gestelde doelen haalbaar zijn (zoals de nota stelt op pagina 15), en hoe het de voortgang (in CO₂ reductie) kan monitoren aangezien die bij de meeste projecten niet is bepaald (zie punt 5).

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Per project wordt, volgens de nota (p. 14) de behaalde CO₂-reductie in kaart gebracht en jaarlijks wordt via het Milieujaarverslag teruggekoppeld hoe ver de gemeente nog verwijderd is van de geformuleerde doelstelling. De vraag is echter hoe accuraat de input is voor deze evaluaties (zie punt 5).

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Volgens de nota (p. 16, punt 2) zijn voor bepaalde projecten haalbaarheidsstudies gepland. Het gaat daarbij echter om projecten die aanvullend zijn op het beleid en proefprojecten met nieuwe technieken. Het maakt in die zin dus geen onderdeel uit van de gekozen beleidslijn. Wel worden er volgens de nota wat aanvullende onderzoeken gedaan binnen het kader van individuele projecten binnen het beleid, zoals '*onderzoek of in parkeergebouwen kan worden bespaard.*' (p. 20) of onderzoek naar verduurzaming van de stadsverwarming (p. 23) en onderzoek naar de haalbaarheid van geothermie en energie uit algen, waterstof, asfalt (p. 25) of de slibvergister (p. 24) of onderzoek naar de haalbaarheid van een biomassaconversiepark (p. 24). Volgens pagina 12 van het uitvoeringsprogramma worden voor deze onderzoeken adviesbureaus ingehuurd. Voor twee belangrijke beleidsinstrumenten in het uitvoeringsprogramma (Revoluerend fonds en Regeling duurzame energie) geldt ook dat eerst nader onderzoek wordt uitgevoerd (p. 13, uitvoeringsprogramma). Onduidelijk is waarom aan deze twee beleidsinstrumenten zo veel gewicht wordt toegekend. Een kosten/baten analyse ontbreekt.

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

In de nota is de beleidslijn globaal omschreven die voor een stevige trendbreuk moet zorgen. Volgens de nota hebben de softwaremodellen CarMon en CarMan de haalbaarheid getoetst van de doelstellingen die in de grafiek zijn weergegeven, en daaruit zou blijken dat de doelstelling CO₂-neutraal 2044 kan worden bereikt (p. 15 nota). Onduidelijk is waar deze aanname op is gebaseerd. In de nota is de energiereductie van de thema's en uitgangspunten niet gekwantificeerd, en in het uitvoeringsprogramma in de meeste gevallen ook niet. Waar dat in het uitvoeringsprogramma wel het geval is, wordt bovendien uitgegaan van een beoogd resultaat per project en niet een harde doelstelling. Bij dat beoogde resultaat wordt bovendien telkens de maximaal te behalen reductie genoemd. Hierbij is niet te achterhalen hoe haalbaar of realistisch de genoemde

maximale resultaten zijn en waar de inschattingen op gebaseerd zijn is ook niet te achterhalen.

Daarnaast is het niet duidelijk welke status de ‘uitgangspunten’ uit de nota hebben, en hoe strikt deze worden gehanteerd tot 2044. Uitgangspunten zijn niet hard en daardoor manipuleerbaar.

Het uitvoeringsprogramma geeft invulling aan de nota en stelt zich ten doel om in 2012 110 kton minder CO₂ uit te stoten dan in 2006 (p. 7 uitvoeringsprogramma). Bij een aantal projecten is een beeld gegeven van de beoogde CO₂-reductie. Het uitvoeringsprogramma stelt op pagina 7 ook dat dit bij een aantal projecten moeilijk is, zoals bij communicatieprojecten, nadere onderzoeken, lange termijnprojecten en projecten die afhankelijk zijn van de hoogte van financiële stimuleringsinstrumenten. Probleem is echter dat vrijwel het gehele beschikbare klimaatbudget voor de looptijd van het uitvoeringsprogramma (ruim 1,5 miljoen euro) bedoeld is voor studies en communicatie, en hiermee wordt dus geïnvesteerd in een onbekende CO₂ reductie. De vraag is dan of op het juiste paard wordt gewed, want de keuze voor deze beleidsinstrumenten is immers blijkbaar al gemaakt en er geen kosten/batenanalyse opgenomen. Dat geldt ook voor de individuele projecten uit het uitvoeringsprogramma. Waarom juist voor die projecten is gekozen kan niet worden achterhaald aan de hand van de stukken. Van de andere twee beleidsinstrumenten (Regeling duurzame energie en het Revolverend fonds), kan ook geen indicatie worden gegeven van het rendement. Daarvoor moet volgens het beleid immers eerst nader onderzoek worden gedaan.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Waar bij de thema's in het uitvoeringsprogramma kwantificeringen worden genoemd (kton CO₂), is niet te traceren waar die op gebaseerd zijn.

7. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

De nota legt geen nadruk bij bovengenoemde velden, maar sluit ze ook niet uit. Uit thema duurzame energieproductie (p. 23 t/m 26) blijkt dat er verschillende initiatieven spelen, en dat er verschillende vervolgstudies worden uitgevoerd binnen dit thema. De nota stelt echter geen concrete doelen. Dat geldt ook voor het thema Energiezuinige gebouwde omgeving (p. 31 van de nota). In het uitvoeringsprogramma (p. 12) is ook aangegeven dat mogelijke instrumenten voor particuliere woningeigenaren nader worden onderzocht.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Er zijn concrete doelen ten aanzien van CO₂-reductie gesteld voor de gemeente als geheel, maar niet voor de meeste individuele projecten/thema's in het uitvoeringsprogramma. Van een heldere doelenboom en uitvoeringsstrategie is daarom geen sprake. De projectbladen bestaan uit opsommingen van uit te voeren tussenstappen, maar niet uit evaluatie-indicatoren en concrete meetbare doelen.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Bij de thema's in het uitvoeringsprogramma worden bij sommige projecten 'beoogde resultaten' in kton genoemd, zoals 'circa 50 kton CO₂-reductie in 2020' bij het thema Duurzame overheid (p. 19). Hoe deze kwantificeringen tot stand komen kan uit de documenten niet worden gehaald, en de vraag of dit haalbaar is kan dan niet worden beantwoord. Bij de meeste projecten is helemaal geen indicator van de beoogde reductie CO₂ in kton genoemd. Toetsen van de voortgang aan de beleidsdoelstellingen in CO₂ is dan niet mogelijk.

De tijdgebondenheid is onduidelijk. Bij het bovengenoemde voorbeeld (50 kton CO₂-reductie in 2020 bij het thema Duurzame overheid) loopt het beoogde resultaat dus verder vooruit dan het uitvoeringsprogramma zelf, dat loopt t/m 2012. In dat geval is dus geen beoogd resultaat gesteld voor de looptijd van dat project in het uitvoeringsprogramma. Bij andere projecten (zoals: CO₂-reductie vervoer bij gemeentelijke gebouwen op pagina 25 van het uitvoeringsprogramma) is helemaal geen einddatum genoemd bij de doelstelling van 2 kton CO₂ reductie. Onduidelijk is dan of 2012 of 2020 wordt bedoeld.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat het hele klimaatbeleid grotendeels rust op de individuele projecten uit het uitvoeringsprogramma. Opmerkelijk is dat geen van de 53 projectdoelstellingen SMART en afrekenbaar is geformuleerd. Hieronder zijn daarvan een aantal voorbeelden opgenomen.

Project	Geformuleerde projectdoelstelling
DO3 energieplatform	'De doelstelling van het energieplatform is besparen op het energiegebruik van de gemeente Breda.'
DO 4 Campagne duurzaam handelen	'Medewerkers bewust maken van hun invloed op het energieverbruik en medewerkers aanzetten tot duurzaam handelen.'
DO 6 Energiebesparing openbare verlichting	'De doelstelling is om het energieverbruik van openbare verlichting drastisch te verlagen.'
MO 2 Oprichten fietsplatform	Oprichting van een Bredaas fietsplatform.
MO 4 Opstellen voetgangersplan voor Breda	In de Structuurvisie verkeer en vervoer wordt expliciet aandacht besteed aan (het beleid ten aanzien van) voetgangers.
MO 6 Bredase Week van de Vooruitgang	Het jaarlijks organiseren van activiteiten in het kader van de WvdV.
GO 11 Cultuurafhankelijke voorlichting over energiebesparing	Het doel van het project is om door uitwisseling van praktische huis-, tuin- en keukentips voor

	energiebesparing bij migranten een snelle en blijvende gedragsverandering te realiseren.
DB 4 Kansen bij verkassen	Het doel van het project is om ondernemers die zich nieuw vestigen of op hun huidige locatie uitbreiden, toegang verschaffen tot benodigde kennis en hen te stimuleren tot het uitvoeren van duurzame maatregelen.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De nota en het uitvoeringsprogramma betreffen vastgesteld beleid, en uit de gestelde hoofddoelstellingen blijkt dat er bestuurlijk draagvlak is. Zoals eerder aangegeven zijn er echter geen concrete beleidsdoelstellingen op projectniveau geformuleerd. Daarnaast is de vraag of op het goede paard wordt gewed, aanzien beleidskeuzes al in een eerdere fase zijn gemaakt (zoals de keuze voor een revolverend fonds).

borging in de organisatie:

Er is per project voldoende formatie vrijgemaakt voor de uitvoering van beleid. De vraag is echter in hoeverre er daadwerkelijke verantwoordelijkheid/afrekenbaarheid bestaat voor het behalen van doelstellingen, aangezien die doelen per project niet scherp zijn geformuleerd.

borging in de uitvoering:

De projecten zijn, zoals hierboven ook is aangegeven, niet concreet genoeg geformuleerd om ambtenaren op de hoogte te stellen van wat concreet van hen verwacht wordt in de uitvoering.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee, in geen enkel geval.

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het projectenboek blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van respectievelijk Wet milieubeheer en het Bouwbesluit (Woningwet). Dit zijn de projecten: DB 1 en DB2 gericht op handhaving van de energiewetgeving uit de Wet milieubeheer bij bedrijven en agrarische bedrijven. Dit door in de eerste plaats de kennis van de medewerkers te vergroten.

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://www.breda.nl/gemeente/regelgeving/klimaatnota-steek-positieve-energie-in-het-klimaat>

Breda hoogste score op Lokale Duurzaamheidsmeter van COS Nederland:

<http://www.stichtingmilieunet.nl/andersbekekenblog/duurzaam/nieuwe-editie-lokale-duurzaamheidsmeter.html>

<http://www.stichtingmilieunet.nl/andersbekekenblog/klimaat/al-35-nederlandse-gemeenten-hebben-een-triple-a-status.html>

02 Gemeente Middelburg, provincie Zeeland (<70.000 inw.)

Het beleid ten aanzien van klimaat en energie is als thema opgenomen in de ‘Middelburgse visie milieu 2008-2012.’ De milieuvisie heeft als hoofdthema duurzaamheid, en verdeelt dit thema in verschillende subthema’s, zoals ‘klimaat en energie’, ‘licht en duisternis’, ‘bodem’ en ‘geluid en lucht’.

Het hoofdstuk klimaat en energie bevat de energie en klimaat ambities en doelstellingen voor de periode 2008-2012. De milieuvisie is tot stand gekomen voor de SLOK-subsidieregeling zijn intrede had gedaan, en van die regeling met bijbehorende systematiek is waarschijnlijk aanvullend op de nota gebruik gemaakt. Het beleid is in 2010 door de Zeeuwse Milieufederatie (ZMF) bekroond met de prijs de groene trui, omdat Middelburg volgens ZMF in Zeeland het hoogste scoort van alle Zeeuwse gemeenten waar het gaat om maatregelen met betrekking tot klimaat en energie.

Acties die voortvloeien uit de milieuvisie en nodig zijn om de in de visie gestelde doelen te behalen worden opgenomen in jaarlijkse uitvoeringsprogramma’s van de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie waar het op de uitvoering aankomt. De meeste taken die voortvloeien uit de visie vallen binnen de reguliere uren van die medewerkers (p. 71). In de uitvoeringsprogramma’s is ook de inzet van financiële middelen geregeld (een zeer beperkt budget van jaarlijks 30.000 euro voor uitvoering van de projecten uit de milieuvisie. (p. 72)). De uitvoeringsprogramma’s (zoals bijvoorbeeld het handhavingsprogramma) worden jaarlijks vastgesteld middels de programmabegroting milieu, en de programma’s worden jaarlijks verantwoord. (p. 8 van de visie)

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks verantwoord. (p. 8 van de visie) Dit vormt de monitoring van het beleid op projectniveau. Monitoring op CO₂ of KWh niveau vindt niet plaats.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

De jaarlijkse verantwoording van de uitvoeringsprogramma's is de enige vorm van evaluatie. Energetisch rendement of CO₂ reductie wordt daarin niet meegewogen.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Nee

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Bij een aantal beleidsdoelen is bijvoorbeeld gekwantificeerd dat energiemaatregelen met een terugverdientijd van < 20 jaar of < 10 jaar worden uitgevoerd (p. 15) Het gaat hier echter alleen om eigen gebouwen. Bij utiliteitsbouw blijven deze beleidsdoelen beperkt tot *'stimuleren van het bij aanleg en renovaties uitvoeren van alle energiemaatregelen met een terugverdientijd van < 10 jaar.'* (p. 14) De terugverdientijd is gekwantificeerd, maar *'stimuleren'* van is ruim interpreteerbaar. Doelen en effecten zijn in geen enkel geval gekwantificeerd.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Nee

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

De doelstellingen ten aanzien van energie en klimaat in de milieuvisie zijn onderverdeeld in vier categorieën: woningbouw, utiliteitsbouw, duurzame energie en gebouwen en voorzieningen. Het subthema bestaande bouw beschrijft wat actiepunten die ondernomen worden om de bestaande bouw aan te pakken. Voorbeelden daarvan zijn *'het opzetten en uitvoeren van een actieplan ter stimulering van energiebesparende maatregelen bij de minima.'* (Milieuvisie p. 14) of *'mogelijkheid bezien voor aanschaf GPR-bestaande bouw'*. (p. 13). Bij de bestaande utiliteitsbouw valt men terug op *'stimuleren energiebesparende maatregelen'* (p. 14) en sluit Middelburg aan op het handhaven van bestaande wetgeving, wat op zich geen plek verdient in een beleidsnota omdat het een bestaande wettelijke gemeentelijke taak is. Er zijn bij geen van de thema's meetbare en harde doelen gesteld. Ook is geen inzicht in het verwachte rendement, en zijn geen kosten/baten analyse gemaakt. Onduidelijk is dan ook waarom juist voor die actiepunten is gekozen. De categorie 'duurzame energie' (p. 14) noemt de doelstelling *'meewerken aan het onderzoeken van mogelijkheden van gebruik van biomassa voor energie opwekking op provinciaal niveau'*. en het *'verlenen van medewerking aan windenergieprojecten, onder*

strengere voorwaarden'. We kunnen hieruit concluderen dat de gemeente Middelburg geen actief beleid voert om deze vormen van duurzame energie te stimuleren. Het gaat alleen om medewerking verlenen aan initiatieven van andere actoren.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Doelen zijn niet concreet geformuleerd en van een heldere uitvoeringsstrategie is geen sprake. Er zijn geen evaluatie-indicatoren en concrete meetbare doelen. Er is 1,6 formatieplaats beschikbaar voor de coördinatie van het beleid, en de inhoudelijke uitvoering van de doelstellingen valt binnen reguliere uren van mensen over de hele organisatie. Dit wordt geregeld via de uitvoeringsprogramma's van de verschillende afdelingen. Sommige doelstellingen, zoals: *'opzetten en uitvoeren van Beleidsplan openbare verlichting'* (p. 15) of *'in het handhavingsprogramma opnemen op welke wijze de duurzame maatregelen worden gecontroleerd'* hebben betrekking op handelingen die sowieso moeten worden verricht, omdat dit voortvloeit uit ander beleid. Het eerste punt bij woningbouw en utiliteitsbouw betreft het *'voor de periode 2009-2012 toepassen van de EPC volgens nieuwe afspraken met SenterNovem/Ministerie van VROM'*. (p. 13) Hier wordt bedoeld de periodieke wettelijke aanscherping van de energieprestatie-eisen voor nieuwe woningen. De gemeente Middelburg is van plan die 'toe te passen', wat een wettelijk verplichte gemeentelijke taak is. Dat zijn geen inspanningen die op het conto van het klimaatbeleid geschreven mogen worden, nog los van het feit dat onduidelijk is hoe deze handelingen op zichzelf kunnen bijdragen aan het klimaatmitigatiebeleid.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Er zijn geen concrete prestatieafspraken, en doelen zijn nooit SMART geformuleerd. De doelstellingen hebben betrekking op te verrichten handelingen, zoals: *'energiebesparende maatregelen en gedrag bevorderen bij burgers en bedrijven'*. (p. 12), *'streven naar een zo groot mogelijke energiebesparing'* (p. 12), *'streven naar wijken zonder aanleg gasnet'* (p. 13), *'Proberen de trias energetica toe te passen'* (p. 12) of *'trachten om de benodigde energie zo veel mogelijk duurzaam op te wekken of in te kopen'* (p. 12) De terminologie laat veel ruimte over, waardoor nooit gecontroleerd kan worden of het beleid enig effect heeft gehad ('streven naar', 'anticiperen op', 'stimuleren van'). Het beleid is niet afrekenbaar.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De milieuvisie werkt door naar de individuele uitvoeringsprogramma's, zoals het handhavingsprogramma. In die zin is er draagvlak. Zoals eerder aangegeven zijn er echter geen concrete en meetbare beleidsdoelstellingen op projectniveau geformuleerd. Daarnaast is sprake van willekeur, aangezien niet alle beleidsdoelen worden geconcretiseerd in de uitvoeringsprogramma's. Volgens pagina 72 van de Middelburgse

visie milieu is voor een goede uitvoering van de visie een jaarlijks budget benodigd van 100.000 euro voor projecten. Er is echter slechts een budget beschikbaar van 30.000 euro per jaar. De visie vervolgt met: *‘aangezien het niet mogelijk is om alle in de Ontwerp Middelburgse Visie Milieu 2008-2012 genoemde doelstellingen en dus projecten volledig te realiseren, zal een selectie worden gemaakt via jaarprogramma’s’*. Op basis waarvan deze jaarlijkse selectie plaatsvindt is onbekend. Hieruit blijkt dus ook dat de in de visie genoemde doelstellingen niet automatisch worden uitgevoerd, want daarvoor is onvoldoende budget vrijgemaakt. Er gaat eerst een subjectieve selectie aan vooraf.

borging in de organisatie:

Via de uitvoeringsprogramma’s wordt jaarlijks formatie vrijgemaakt voor de uitvoering van het beleid.

De vraag is echter in hoeverre er daadwerkelijke verantwoordelijkheid/afrekenbaarheid bestaat voor het behalen van doelstellingen, aangezien die doelen per project niet scherp zijn geformuleerd.

Op pagina 71 is aangegeven: *‘bij de jaarprogramma’s zal steeds worden afgewogen aan welke activiteiten tijd en geld moet worden besteed.’* De in de visie benoemde beleidsdoelen komen dus niet één op één in de uitvoeringsprogramma’s terecht, en in die zin is geen sprake van borging van verantwoordelijkheden, fte’s en middelen.

borging in de uitvoering:

De projecten zijn, zoals hierboven ook is aangegeven, niet concreet genoeg geformuleerd om ambtenaren op de hoogte te stellen van wat concreet van hen verwacht wordt in de uitvoering. ‘Stimuleren van’ kan op veel manieren, waarbij het rendement niet te traceren is.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het projectenboek blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van respectievelijk Wet milieubeheer en het Bouwbesluit (Woningwet). Zie ook punt 8 en punt 7.

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://www.middelburg.nl/web/show/id=77896/langid=43>

Winnaar van de prijs de groene trui:

<http://www.middelburg.nl/web/Vervolgpagina-Overig/Middelburg-wint-Groene-Trui-1.htm>

03 Gemeente Wassenaar, provincie Zuid Holland (<70.000 inw.)

De gemeente Wassenaar heeft een klimaatbeleidsplan vastgesteld voor de periode 2010 – 2014. Doelstelling is jaarlijks 2% energiebesparing en in 2014 5% van de binnen de gemeentegrenzen gebruikte energie duurzaam op te wekken. Door uitvoering van het klimaatbeleidsplan moet dit doel worden gehaald. De gemeenteraad van Wassenaar heeft op 24 september 2007 unaniem besloten om Millennium Gemeente te worden.

De afzonderlijke projecten zijn nader gespecificeerd in bijlage 3 van de nota. Dit betreffen de projectbladen die onderdeel uitmaken van de eerdere SLOK-subsidieaanvraag bij het ministerie.

De klimaatbeleidsnota werkt door naar de jaarlijkse werkplannen voor de afzonderlijke afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Een coördinator is aangesteld om het beleid te coördineren.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Volgens de nota (paragraaf Monitoring, hoofdstuk 5.2) vereist het *‘een onevenredige inspanning om alle activiteiten zelfstandig te monitoren en te berekenen.’* De regio Haaglanden, waar Wassenaar ook onder valt, heeft echter een eigen klimaatdoelstelling en eigen regionale monitoring van de belangrijkste CO₂ bronnen en CO₂-reductie. De gemeente Wassenaar ziet deze regionale monitoring als dekkend voor de monitoring van het eigen klimaatbeleid. De nulsituatie en de verwachte CO₂-reductie van de afzonderlijke projecten is echter niet door de gemeente Wassenaar in beeld gebracht.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Minimaal om de vier jaar wordt het klimaatbeleid en de behaalde resultaten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld (p. 28). Dit is echter gebaseerd op de regionale monitoring, en hierbij wordt niet gekeken naar de feitelijke rendementen in kton CO₂ van de afzonderlijke projecten. Op pagina 28 is aangegeven: *‘alle maatregelen die op het grondgebied van Wassenaar worden uitgevoerd en die tot CO₂-reductie leiden, tellen mee in de ambities en resultaten.. Ook reducties die door marktpartijen of bewoners behaald worden tellen dus mee’.* Hiermee schrijft Wassenaar initiatieven van andere actoren op eigen conto, en is het rendement van de gemeentelijke projecten onmeetbaar (zelfs als zou het een energietoename tot gevolg hebben).

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Ja. Projectblad 10 (p. 68) en 12 in de bijlage schrijven nieuw onderzoek voor. Het gaat om meewerken aan regionaal onderzoek naar mogelijkheden voor een biomassacentrale en onderzoek naar mogelijkheden voor warmte/koudeopslag en aardwarmte.

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Op pagina 18 van de klimaatnota is aangegeven waar de uitgangspunten voor het stellen van beleidsprioriteiten op is gebaseerd. Dit is volgens de nota ingeschat op basis van het kooldioxide-reductiepotentieel (1), de gemeentelijke invloed (2), de kosteneffectiviteit (3) en imago en educatieve waarde (4). Uit een grafiek behorende bij punt 1 (CO₂ reductiepotentieel) blijkt dat de sectoren 'bestaande woningen' en 'verkeer en vervoer' het meeste energie verbruiken in de gemeente Wassenaar. De verantwoording van de bepaling rangorde is als bijlage 4 bij de nota gevoegd. De argumentatie is niet onderbouwd en het is dan ook onduidelijk waar alle genoemde aannames op zijn gebaseerd. Zo komen drogredenen voor als: *'ondanks optimistische verhalen in de media over de opmars van duurzame energiebronnen, zijn de kooldioxide-reductiemogelijkheden hiervan vooralsnog gering. In 2007 bedroeg het aandeel energieproductie uit duurzame energiebronnen in Nederland slechts 2,85% van de totale energiebehoefte'* (pagina 79/80) of: *'De gemeente krijgt andere partijen immers niet in beweging als zij er zelf niet naar handelt.'* (pagina 19). Andere voorbeelden van niet onderbouwde stellingen zijn: *'Op het (boven) regionale schaalniveau heeft de gemeente weinig invloed, maar lokaal wel. Juist met betrekking tot het bevorderen van fietsen, als zelfstandige verplaatsing of in combinatie met hoogwaardig openbaar vervoer, en bij de bevordering van mobiliteitsmanagement en marketing heeft de gemeente een belangrijke aanjagende rol voor bedrijven en activiteiten binnen de eigen gemeente'*. (pagina 81) Stellingen lijken voort te komen uit persoonlijke overtuiging, en zijn in ieder geval in geen enkel geval objectief onderbouwd.

Dit afwegingskader resulteert vervolgens in een prioriteitstelling (paragraaf 3.4) waarbij men inzet op het neutraliseren van de CO₂ uitstoot door de gemeentelijke organisatie in 2014 (1), aanpakken energieverstopping in bestaande woningen en bedrijven (2), beperken van de uitstoot door verkeer (3) en duurzame energiebronnen in woningen stimuleren. De keuze voor projecten die binnen de thema's zijn gekozen valt op en is niet gemotiveerd. De verwachte rendementen zijn ook niet inzichtelijk. Er wordt in eigen organisatie bijvoorbeeld ingezet op projecten zoals: *'medewerkers trainen op zuinig rijden met behulp van 'het nieuwe rijden'*. (p. 22), of: *'in beeld brengen mogelijkheden voor mobiliteitsmanagement en concrete maatregelen'* (p. 22) Bij het thema verkeer en vervoer wordt ingezet op bijvoorbeeld: *'verbeteren van de bereikbaarheid per fiets'* of *'duurzaam inrichten en ontwerpen van wijken, wegen en kruispunten'*. Hoe de maatregelen worden uitgevoerd is niet omschreven en harde prestatieafspraken en doelstellingen zijn echter niet geformuleerd.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Nee, in geen enkel geval.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

Er zijn een aantal projecten gericht op de bestaande bouw binnen het thema woningen. Hierbij is het verwachte rendement echter niet inzichtelijk gemaakt. Op duurzame energie wordt bewust niet ingezet, hoewel de motivatie daarvan niet is onderbouwd. De nota licht toe: *‘De stimulering van duurzame energiebronnen als water, wind en zon is geen prioriteit in de jaren 2010-2014. De middelen die hiervoor nodig zijn kunnen gedurende deze jaren beter worden geïnvesteerd in de aanpak van energieverstopping bij bestaande bedrijven en bestaande woningen.’* (p. 26) Wel wordt een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar een biomassacentrale, maar hiervoor is ook geen concrete doelstelling geformuleerd. Op pagina 66 t/m 68 is het projectblad hiervan opgenomen. Concreet betreft het project het meewerken aan een haalbaarheidsonderzoek op regionaal niveau, gebaseerd op het regionale klimaatbeleid en dito doelstellingen. Aangezien de gemeente Wassenaar duurzame energie alleen meerekent in haar doelstellingen als duurzame energie binnen de gemeentegrenzen wordt geproduceerd (p. 29 punt 2), en het onderzoek op regionaal niveau wordt uitgevoerd, is de vraag of dit project op het conto van Wassenaar kan worden geschreven. Daarnaast is op pagina 69 een projectblad toegevoegd waaruit blijkt dat de gemeente Wassenaar een aantal bijeenkomsten wil houden samen met andere actoren om kansen en belemmeringen ten aanzien van duurzame energie binnen de gemeente/regio in beeld te brengen. Naast het verkrijgen van inzicht in mogelijkheden en belemmeringen, zijn geen concrete doelen van deze bijeenkomsten geformuleerd (of vervolgstappen).

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Doelen in de projectbladen (bijlage 3) zijn nog concreet geformuleerd bij eigen gebouwen, voorziening en wagenpark (bijvoorbeeld: energiebesparing 2% per jaar), maar hier ontbreekt monitoring. De projecten worden immers niet afzonderlijk gemonitord. De uitvoeringsstrategie is beperkt tot een lijst te ondernemen actiepunten (‘aanpak’). Beleidsinzet wordt geregeld via jaarlijks werkplannen van de afzonderlijke afdelingen. Onduidelijk is hoe hard deze doorwerking plaatsvindt, en of hier nog een selectie aan vooraf gaat. Wel is er een coördinator aangesteld die de voortgang enigszins moet bewaken.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Nee. Bij de projecten zijn doelstellingen beperkt tot: *‘verbeteren energiestaat en binnenmilieu’* (p. 48), *‘het verminderen van CO₂’* (p. 63), *‘terugdringen energieverbruik’* (p. 61 + p. 60), *‘verbeteren van energiestaat’* (p. 57), *‘stimuleren van’* (p. 57), *‘verbetering*

van' (p. 50+ p. 55 + p. 57 + p. 64) of 'nagaan hoe het staat met de naleving van de EPN norm'. (p. 53) Daarnaast ontbreekt inzicht in de nulsituatie en monitoring van het rendement van de afzonderlijke projecten: het is niet meetbaar en hiermee ook onduidelijk of het haalbaar en realistisch is.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

Hoewel de klimaatbeleidsnota bestuurlijk is vastgesteld, zijn doelen niet concreet geformuleerd. De status van beleid is vrijblijvend. Het is niet juridisch hard, en doorwerking van het beleid naar de organisatie hangt af van vrijwillige medewerking van betrokken medewerkers.

borging in de organisatie:

Er is een coördinator aangesteld, maar de feitelijke uitvoering van het klimaatbeleid vindt plaats via de werkplannen van de afzonderlijke afdelingen. Afspraken over rapportage en voortgang zijn niet hard. Niemand is echt verantwoordelijk gemaakt voor behalen van concrete beleidsdoelen, en concrete beleidsdoelen bestaan ook niet waardoor het niet afrekenbaar is.

borging in de uitvoering:

Doelen en de aanpak zijn niet SMART geformuleerd, waardoor het gevaar van hobbyisme bestaat.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Het uitvoeren van wettelijke gemeentelijke taken komt meermaals terug (bij thema nieuwbouw: 'onderzoek omtrent de naleving van de energie prestatie norm'. Dit project is in het uitvoeringsprogramma op pagina 53 terug te vinden als het project: 'opzet EPC-monitoring'. Dit project is in het uitvoeringsprogramma op pagina 53 terug te vinden als het project: 'opzet EPC-monitoring'. Dit betreft de handhaving van eisen uit het bouwbesluit, wat een wettelijk een gemeentelijke taak is. Bij thema utiliteitsgebouwen is dit het actiepunt: 'maatregelen met terugverdientijd tot 5 jaar dienen te worden uitgevoerd (Wet milieubeheer)'. Dit actiepunt uit de nota is in het uitvoeringsprogramma in twee projecten uitgewerkt en is op pagina 60 en 61 terug te vinden. Dit is een eis uit de Wet milieubeheer. Dit zijn geen extra beleidsinspanningen, en horen daarom niet thuis in de beleidsnota.

13. Beleid is te raadplegen via:

http://www.wassenaar.nl/leefomgeving_en_veiligheid/energiebesparing

04 Gemeente Utrecht, provincie Utrecht (>70.000 inw.)

De gemeente Utrecht heeft beleid ten aanzien van energie en klimaat vastgelegd in de nota 'Utrecht creëert Nieuwe Energie', waarin puur wordt ingezet op mitigatiemaatregelen. De nota bevat vooral achtergronden, veronderstellingen, uitgangspunten, reeds uitgevoerde projecten, ambities, gemeentelijke rol, uitdagingen en wensen. Op het moment van de totstandkoming van de nota was er nog niets bekend over de opvolger van de BANS subsidieregeling. De SLOK-projectbladen en bijbehorende systematiek ontbreekt daarom in het beleid. De gemeente Utrecht wil CO₂-neutraal zijn in 2030 en kiest daarbij, volgens de nota, nadrukkelijk voor samenwerking met andere actoren. Door een aantal stappen te doorlopen (tabel op pagina 19 van de nota), te beginnen met ronde tafelgesprekken, is de bedoeling om samen met andere partijen een nieuw verdrag af te sluiten op de lange termijn (in 2013). Op de korte termijn wordt ingezet op projecten die 'op de plank liggen'. (p. 19 nota) Op de middellange termijn wordt gerekend op projecten waarvoor bij aanvang van de nota strategische allianties zijn opgezet.

Naast de nota bestaat een werkprogramma 2008-2011, waarin de acties concreter zijn benoemd. Dit werkprogramma is het resultaat van de uitkomsten van de rondetafel programmaopzet zoals omschreven in de nota. De gemeente Utrecht kiest voor een stadsbrede dialoog (pagina 6 van werkprogramma). Uitgangspunten van de methodiek van de projecten in het werkprogramma is de 'IPR-methode' (innovatie, projecten en routine) meent gemeente Utrecht de continuïteit op de lange termijn te kunnen waarborgen. Het mechanisme daarachter is niet onderbouwd, maar er wordt verwezen naar het rijksbeleid 'Schoon en zuinig' waar een soortgelijke methodiek is benoemd. (p. 8 van het werkprogramma) Idee erachter is dat wanneer activiteiten als project worden opgepakt, deze na enige tijd overgaan in routine. Om deze overgang naar routine te stimuleren, is volgens het werkprogramma iets extra's nodig, zoals wetgeving of innovatie. Gedachte daarachter is dat innovatie een inspirerende werking heeft. Door een goede balans te creëren tussen drie typen activiteiten: innovatie, projecten en routine meent gemeente Utrecht de continuïteit op de lange termijn te kunnen waarborgen.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de inleiding van de nota wordt het klimaatprobleem geïntroduceerd. Daarbij wordt verwezen naar IPCC. Verder wordt, ook in het werkprogramma) niet verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden. In één

geval is zelfs letterlijk aangegeven dat kwantificeringen berusten op ‘voorzichtige schattingen’ (pagina 17 van het werkprogramma) of met andere woorden op: ‘meningen’ (pagina 31 van het werkprogramma)

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Monitoring kan bij de thema's wonen, werken, mobiliteit en profilering niet plaatsvinden aangezien bij de hoofdthema's de verwachte rendementen van de subthema's niet in beeld zijn. Er is in het werkprogramma wel een monitoringshoofdstuk opgenomen (p. 31), waarin een curve is weergegeven die is gebaseerd op ‘meningen’ omdat verbruiksgegevens ontbraken en is exclusief emissie van zware industrie en verkeer op rijkswegen (tellen echter wel mee in de doelstelling CO₂ neutraliteit 2030). Volgens het monitoringshoofdstuk wordt een tweede partij gevraagd om een second opinion over deze curve te leveren.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Dit is op projectniveau niet mogelijk, zie 2.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

In het werkprogramma wordt aangekondigd (p. 5) dat in samenwerking met andere actoren in de stad een vervolgonderzoek wordt uitgevoerd naar duurzame energiekansen in de stad.

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

In de nota is een SWOT analyse opgenomen om in kaart te brengen waar ‘de kracht van Utrecht ligt bij energie en klimaatbeleid’. De ingevulde zwakten, sterkten, bedreigingen en kansen zijn echter niet onderbouwd, maar ogenschijnlijk gebaseerd op ervaring. (zoals de zwakte: *‘beeld van voorlopers als ‘hemelbestormers’*. (p. 9 nota) of de bedreiging: *‘sense of urgency’ nog niet breed gedragen*’ (p. 9).

In het werkprogramma zijn onder de thema's wonen, werken, mobiliteit en profilering de effecten, aannames en uitgangspunten van de individuele projecten die de gestelde themadoelstellingen moeten realiseren niet gekwantificeerd. Hierdoor is onduidelijk of die projecten voldoende effect sorteren om te voorzien in het behalen van de themadoelstellingen.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Nee, in geen enkel geval. Die berusten op ‘voorzichtige schattingen’ (pagina 17 van het werkprogramma).

7. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

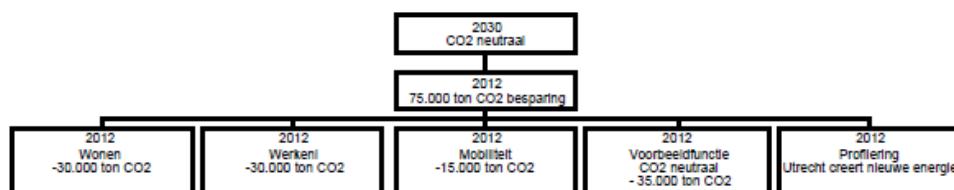
In het werkprogramma wordt aangekondigd (p. 5) dat in samenwerking met andere actoren in de stad een vervolgonderzoek wordt uitgevoerd naar duurzame energiekansen in de stad, waaronder windenergie, zonne-energie, biomassa (inclusief vergroenen van de NUON centrale door (bij)stook biobrandstoffen), energie uit afval etc. (zie pagina 27 van het werkprogramma). De doelen die daarbij worden nagestreefd zijn echter niet in nota of werkprogramma geconcretiseerd waardoor het risico bestaat dat het rapport in de lade verdwijnt. Zoals het werkprogramma ook aangeeft: ‘Op voorhand kan worden gesteld dat deze inventarisatie verdere verdieping behoeft.’ (p. 27)

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Er zijn doelen gesteld in CO₂ per thema, maar de uitvoering om de doelen te behalen, en een motivering hoe te komen tot dit resultaat per thema is niet helder. Er is budget vrijgemaakt voor de projecten, maar wie wat moet doen blijkt niet uit nota of werkprogramma.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Op pagina 7 van het werkprogramma is een figuur weergegeven waar, volgens de toelichting bij de tabel, de ambitie voor 2030, en de doelstelling 2012 en de ‘smart subdoelen voor wonen, mobiliteit en draagvlak burgers’ zijn weergegeven.



Figuur 1. Programmastructuur met ambitie 2030, doel 2012 en smart subdoelen voor wonen, werken, mobiliteit en draagvlak burgers (uit programma Utrecht creëert nieuwe energie, pagina 7).

Hoewel deze subdoelen inderdaad specifiek en tijdgebonden zijn, is niet duidelijk hoe realistisch, haalbaar en meetbaar ze zijn. Ook is onduidelijk waar de kwantificeringen in CO₂ op zijn gebaseerd. Voor het thema gemeentelijke organisatie, in het bovengenoemde schema terug te vinden onder ‘voorbeeldfunctie’, is het doel gesteld om CO₂-neutraal te zijn in 2012. Dit doel is ambitieuzer dan dat bij de andere thema’s. (p. 10 van werkprogramma). Daarvoor worden een aantal nieuwe projecten opgepakt naast de bestaande lopende projecten. Bij de projecten is het verwachte rendement in CO₂ weergegeven, maar toelichting waar dit op gebaseerd is ontbreekt. De toelichting bij de tabel op pagina 11 van het werkprogramma licht toe dat de keuze voor projecten niet ad hoc tot stand is gekomen, maar dat de gemeente er voor heeft gekozen om tot 2012 te werken langs de lijn van de trias energetica, dat wil zeggen: eerste maximaal energie besparen (stap 1), de benodigde energie duurzaam opwekken (stap 2) en de fossiele brandstoffen zo efficiënt mogelijk inzetten voor wat betreft de rest van de

energiebehoefte (stap 3). Deze toelichting maakt echter onvoldoende duidelijk waarom juist voor die projecten is gekozen: er is immers geen kosten/batenanalyse van de individuele projecten gemaakt en een goed afwegingskader tussen een breed scala aan mogelijke projecten ontbreekt. Het energieverbruik dat in 2012 rest wordt gecompenseerd met opkoop van CO₂-rechten.

De overige hoofdthema's (wonen, werken, mobiliteit) zijn, net als bij het thema 'voorbeeldfunctie', onderverdeeld in lopende en nieuw op te pakken projecten. Bij deze thema's ontbreekt echter een verwacht rendement in CO₂ per project, waardoor onduidelijk is waar de CO₂ kwantificeringen bij de 'smart subdoelen' op zijn gebaseerd. Ook CO₂ compensatie ontbreekt hierbij als waarborg voor het behalen van die doelen, zoals dat bij het thema 'voorbeeldfunctie' wel het geval is. In de beginfase van alle in het werkprogramma genoemde activiteiten wordt actief gezocht naar samenwerking met andere actoren in de stad. (p.5 werkprogramma) Daardoor is van tevoren niet in te schatten hoe groot de bijdrage van de andere actoren zal zijn, waardoor Utrecht zich met de kwantificeringen op glad ijs begeeft.

Uit pagina 50 van het werkprogramma blijkt dat het hoofdthema 'profilering' bestaat uit een communicatiecampagne die bestaat uit 'positionering', 'enthousiasmering', 'uitleggen van de samenhang' en 'het laten inzien van nut en noodzaak'. In hoeverre het thema 'profilering' bijdraagt aan de doelstelling CO₂ neutraal 2030, of wat het verwachte rendement is blijkt niet uit de stukken.

Voor wat betreft alle projecten blijkt dat in het werkprogramma is gewaarborgd dat de begroting van de projecten dekkend is.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

Hoewel de klimaatbeleidsnota bestuurlijk is vastgesteld, en einddoelen per hoofdthema zijn gekwantificeerd, zijn subdoelen en uitvoeringsstrategie niet concreet geformuleerd of gekwantificeerd. Er zijn financiële middelen vrijgemaakt, maar er zijn geen concrete doelen (behalve bij het thema 'voorbeeldfunctie').

borging in de organisatie:

Er zijn middelen begroot voor programma coördinatie en een programmateam is in het leven geroepen, met deelnemers uit verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie. Concrete subdoelen en evaluatie-indicatoren ontbreken, waardoor het niet afrekenbaar is en niemand echt eindverantwoordelijk is. Monitoring van het beleid op projectniveau is niet mogelijk (zie punt 2).

borging in de uitvoering:

Subdoelen zijn niet SMART geformuleerd en de aanpakstrategie is niet helder omschreven in het werkprogramma.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Bij het thema 'werken' is gepoogd de doelstelling in CO₂ te onderbouwen met: *'Voorzichtige schattingen tonen aan dat de realisatie van 30.000 ton minder CO₂-uitstoot voor het thema Werken relatief makkelijk te halen is met eenvoudige maatregelen.'* (pagina 17 van het werkprogramma). Waar die schatting op is gebaseerd is niet gespecificeerd, en als methode op het doel te bereiken wordt reguliere handhaving van de Wet milieubeheer genoemd (wettelijke gemeentelijke taak). Deze besparing van 30.000 ton CO₂ wordt daarmee bereikt door een verwaarloosde gemeentelijke taak op te pakken.

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=266182>

werkprogramma

<http://www.utrecht.nl/CoRa/BGS/Bijlagen/2008/juni%2008/programma%20oucn%20definitief.pdf>

05 Gemeente Aa en Hunze, provincie Drenthe (<70.000 inw.)

Het klimaatbeleid van de gemeente Aa en Hunze 2010-2013 maakt onderdeel uit van het milieubeleidsplan, met duurzaamheid als centraal thema. Daarbinnen vallen de milieuthema's afvalbeleid, luchtkwaliteit, geluidsbeeld, bodembeleid en klimaat- en energiebeleid. Aa en Hunze heeft als doelstelling van 30% reductie van CO₂ uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990.

De gemeente sluit in het klimaatbeleid aan op de SLOK-methodiek, en gebruikt de projectbladen behorende bij de aanvraag van de SLOK-subsidieregeling als uitvoeringsprogramma en voegt deze als bijlage toe aan de klimaatnota. Via uitvoeringsplannen worden de thema's vervolgens in de organisatie gebracht, waar het bij de afzonderlijke afdelingen op de uitvoering aankomt.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De

overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

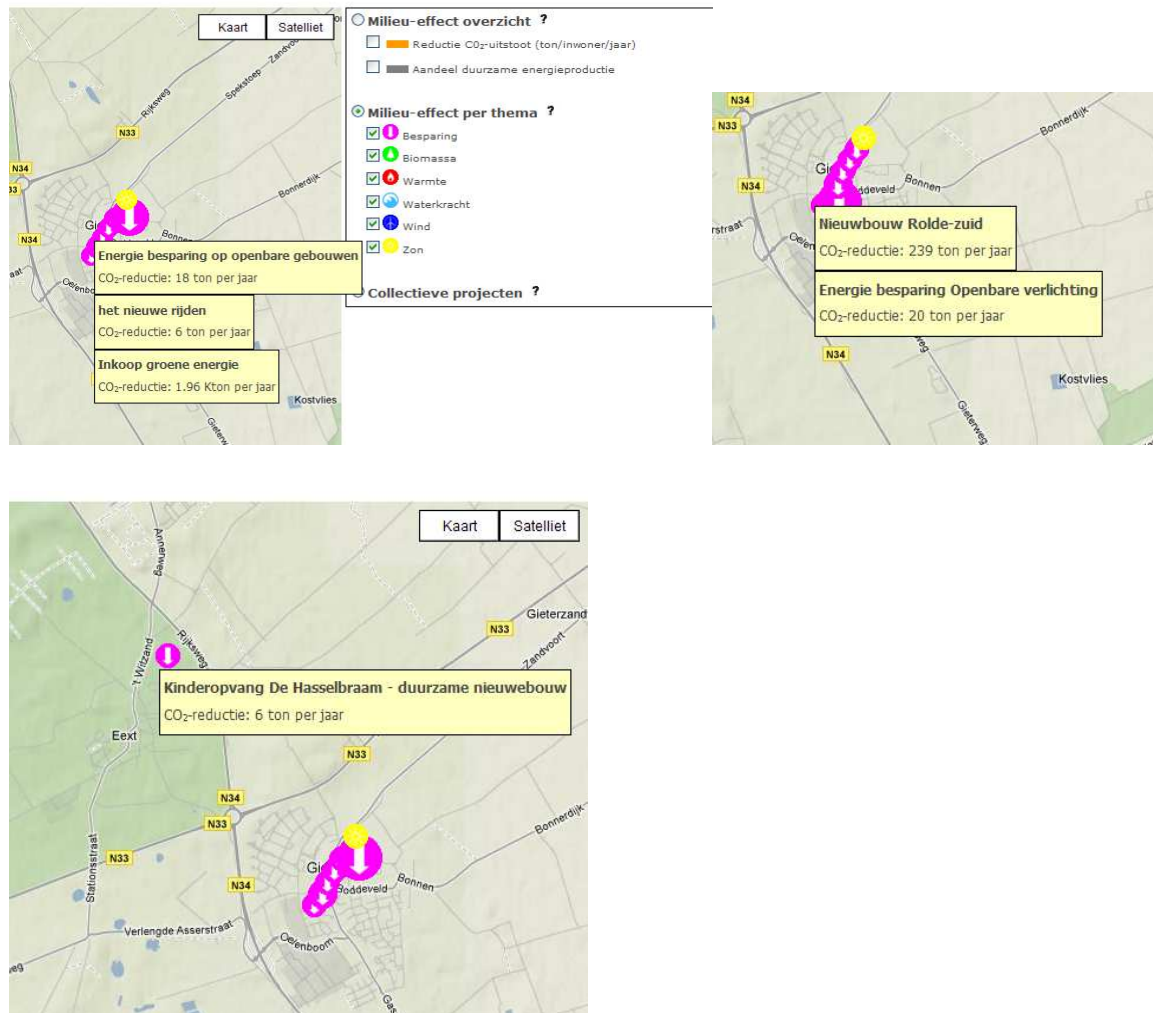
Hoewel er in de nota wordt aangegeven (pagina 7 van het milieubeleidsplan) dat de bedoeling is om samen met de provincie Drenthe een CO₂ monitor op te zetten, is hier tijdens het vaststellen van de nota nog geen sprake van. Ook is geen concreet doel gesteld wanneer deze monitor ontwikkeld / geïmplementeerd is, behalve dat in 2010 wordt gestart met het opzetten ervan.

Om de reductiedoelstellingen te kunnen monitoren is het energieverbruik van gemeentelijke gebouwen en scholen in beeld gebracht. Dat wil zeggen dat de doelstellingen voor deze twee SLOK projecten (3% energiebesparing per jaar bij gemeentelijke gebouwen en scholen), kunnen worden gemonitord. Aangezien de nulsituatie bij de andere projecten niet in beeld is, kan de CO₂ besparing bij deze projecten niet worden gemonitord.

In het milieubeleidsplan is aangegeven dat de CO₂ monitor een systeem is dat ontwikkeld is door DWA. Op de webiste www.co2-monitoring.nl blijkt dat op 17 augustus 2011 inderdaad gegevens van Aa en Hunze zijn gekwantificeerd. Het betreft het rendement van de individuele projecten op basis van kentallen, en niet op basis van metingen. (DWA, 2009: 25). De site laat de initiatieven binnen de gemeente zien, kwantificeert het rendement van die projecten op basis van kentallen en maakt vergelijkingen tussen gemeenten onderling mogelijk. Onderstaande screen-shots geven een beeld van de CO₂ monitor. Zoals is te zien is in een aantal gevallen nieuwbouw meegerekend in de bereikte CO₂ reductie. Hierbij is de grotere energetische efficiëntie van nieuwbouw (t.o.v. reguliere of bestaande bouw) meerekent in de gemeentelijk CO₂ winst. Deze nieuwbouwprojecten zijn waarschijnlijk energiezuiniger dan bestaande bouw, en wellicht zelfs energiezuiniger dan volgens de wettelijk periodiek aangescherpte energie-eisen uit het Bouwbesluit vereist is. Nieuwbouw dient echter te worden aangemerkt als vergroting/uitbreiding van de algemene gemeentelijke CO₂ emissie, tenzij er ontmanteling van andere gebouwen tegenover staat. Bij andere kentallen (bijvoorbeeld 'het nieuwe rijden': 6 ton) is de genoemde CO₂ reductie zeer twijfelachtig en gebruikte bronnen zijn niet te traceren. De CO₂ monitor is daarmee ongeschikt voor het monitoren of evalueren van de CO₂ reductie van de projecten uit het milieubeleidsplan ten opzichte van de doelstelling 30% CO₂ reductie in 2020.

- De kwantificeringen zijn gebaseerd op kentallen en niet op het feitelijke CO₂ rendement en feitelijke omstandigheden (dus onzeker, en uitgaande van het rendement in een optimale situatie);
- Projecten kunnen alleen na uitvoering worden ingevoerd op de monitor. Het rendement van tussenstappen kan niet worden weergegeven, alleen het eindresultaat van een project.
- Ook energiezuinige(r) projecten die juist leiden tot vergroting van de CO₂ uitstoot worden meegeteld.

- Er ligt geen koppeling naar het algehele CO₂ verbruik van de gemeente. Dit is nodig om te kunnen bepalen of hier een dalende lijn in te bespeuren is die leidt naar 30% CO₂ reductie in 2020, en dit is ook nodig om te kunnen bepalen of de bijdrage die de individuele projecten leveren significant is in het grote plaatje (kosten/baten), of dat juist beter ingezet kan worden op andere projecten.



Figuur 2. Screenshots van ingevoerde projectrendementen in de gemeente Aa en Hunze in de CO₂-monitor van DWA.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Op hoofdlijnen wordt het klimaat- en energiebeleid geëvalueerd via de verantwoordingscyclus van het milieubeleidsplan, maar niet op energetisch niveau (m.u.v. twee kleinere projecten, zie ook punt 2 en 5). Hierdoor kan het behalen van de doelstelling 30% reductie van CO₂ uitstoot in 2020 op dit moment niet worden beoordeeld (tenzij er een CO₂ monitor wordt ontwikkeld die monitoring op projectniveau mogelijk zou maken).

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Er wordt volgens het beleidsplan een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de beschikbaarheid van lokale biomassa (pagina 8 van het milieubeleidsplan).

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Nee. Alleen bij de reductiedoelstellingen voor eigen gebouwen en scholen zijn de beoogde effecten gekwantificeerd in CO₂. Bij de andere doelstellingen is gewerkt met beoogde jaarlijkse reductiepercentages, waarbij onduidelijk is wat de nulsituatie is en wat het realisme en de haalbaarheid van de doelen is. Het is niet onderbouwd waar de percentages op zijn gebaseerd.

De keuze van projecten is niet onderbouwd: onduidelijk is waarom juist die projecten zijn gekozen uit een breed scala aan potentiële projecten. Een kosten/batenanalyse ontbreekt en onduidelijk is hoe en in welke mate de individuele projecten moeten bijdragen aan het behalen van de doelstelling 30% CO₂ reductie in 2020. Dit is ook niet onderbouwd.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Bij de reductiedoelstellingen voor eigen gebouwen en scholen zijn de beoogde effecten gekwantificeerd in CO₂. Deze zijn afgelezen van de energierekeningen. Bij de rest van de projecten is dit niet in beeld, terwijl juist daar de substantiële bijdrage door moet worden geleverd aan de doelstelling 30% CO₂ reductie in 2020. Het verlagen van het energieverbruik van bestaande eigen gebouwen en scholen levert interessante energiebesparingen op, maar het vereist projecten met een andere schaal van energiereductiepotentieel om te komen tot 30% CO₂ reductie in 2020.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

Volgens het milieubeleidsplan (pagina 8) is de gemeente voornemens om een samenwerking aan te gaan met het waterschap voor het gezamenlijk vergisten van biomassa uit rioolwaterslib, en groenafval tot bio-energie. Gedachte is om dit, indien het lukt, daarna op te schalen tot “Eco-park” door op termijn ook een houtsnipperbedrijf en composteerinrichting op deze locatie te huisvesten. Er wordt volgens het beleidsplan eerst een inventariserend onderzoek uitgevoerd, maar SMART doelstellingen hieromtrent ontbreken.

Een ander project richt zich tot de bestaande woningen. Door rijks- en provinciale subsidie te bundelen, en er een gemeentelijke bijdrage aan toe te voegen, wil men de energetische kwaliteit van de bestaande woningen met 1% per jaar verbeteren. Aangezien rijks- en provinciale subsidieregelingen wordt gepromoot/benut voor dit project, is de vraag in hoeverre dit project op het conto van de gemeente kan worden geschreven.

Provincie en rijk rekenen de verstrekte subsidie immers ook door in hun beleidsdoelstellingen. Dat geldt overigens ook voor de doelstelling om via het project Drenthe bespaart kennis te bundelen en te verspreiden via een gezamenlijke website, samen met andere Drentse gemeenten en de provincie.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Een klimaat- en energievoordinator is aangesteld om de projecten te coördineren (pagina 7 van het milieubeleidsplan). Een uitvoeringsstrategie op projectniveau ontbreekt. De SLOK-projectbladen noemen wel wat uitvoeringspunten per project.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Om de reductiedoelstellingen te kunnen monitoren is het energieverbruik van gemeentelijke gebouwen en scholen in beeld gebracht. Dat wil zeggen dat de doelstellingen voor deze twee SLOK projecten (3% energiebesparing per jaar bij gemeentelijke gebouwen en scholen), meetbaar en SMART geformuleerd zijn. Bij de rest van de projecten is dit echter niet het geval, en deze zijn dus ook niet meetbaar terwijl juist die projecten een substantiële bijdrage moeten leveren aan het behalen van de doelstelling 30% CO₂ reductie in 2030. In de nota is wel de ambitie is uitgesproken om een CO₂ monitor te ontwikkelen, maar het is niet duidelijk wanneer die er is. Aangezien de doelstelling niet is gekwantificeerd, is ook niet te bepalen of de doelstelling haalbaar en realistisch is.

De meeste doelstellingen van individuele projecten zijn uitgedrukt in percentage besparing per jaar, zoals bijvoorbeeld de doelstelling om de energetische kwaliteit van de bestaande woningen met 1% per jaar verbeteren. De vraag is dan of dit realistisch en haalbaar is, want het is niet duidelijk waar dit percentage op is gebaseerd.

De doelstellingen zijn wel tijdgebonden, in die zin dat ze zich een bepaald reductiepercentage per jaar tot doel stellen.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

Hoewel het milieubeleidsplan bestuurlijk is vastgesteld, en einddoelen per hoofdthema zijn geformuleerd, zijn subdoelen en uitvoeringsstrategie niet concreet geformuleerd of gekwantificeerd. Het is ook onduidelijk hoe hard het milieubeleidsplan doorwerkt naar de uitvoeringsplannen in de organisatie.

borging in de organisatie:

Een klimaat- en energievoordinator is aangesteld om de projecten te coördineren. Dit geeft enige sturing aan de voortgang van het beleid. Concrete subdoelen en evaluatie-indicatoren ontbreken, waardoor het niet afrekenbaar is en niemand echt

eindverantwoordelijk is. Monitoring van het beleid op projectniveau is bij de meeste projecten ook niet mogelijk.

borging in de uitvoering:

Subdoelen zijn niet SMART geformuleerd en de aanpakstrategie is niet helder omschreven in het werkprogramma, waardoor het moeilijk is te bepalen voor medewerkers wat de meest tactische volgende stap is. Doorwerking van het beleid naar uitvoeringsplannen hangt af van beschikbare budgetten, prioriteiten binnen de afdelingen en de goodwill van betrokken medewerkers. Het is geen juridisch verplichte beleidstaak.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Alleen bij eigen gebouwen en scholen.

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die verplicht zijn op grond van het Bouwbesluit (Woningwet). Project 13 van het uitvoeringsprogramma richt zich tot handhaving van regelgeving uit het bouwbesluit (handhaving van de EPC). Opmerkelijk is dat slechts 40% van de nieuwe woningen/bouwvergunningen worden gecontroleerd.

13. Beleid is te raadplegen via:

http://www.aaenhunze.nl/Digitale_Balie/Producten/M/Milieuvragen_of_klachten

Het uitvoeringsprogramma via de link:

<http://www.aaenhunze.nl/dsresource?objectid=52021>

Informatie over het gebruikte monitoringsinstrument:

DWA (2009) *Prestaties in beeld*. Geraadpleegd op 17 augustus 2011 via: <http://www.dwa.nl/uploads/File/artikelen/2009/Prestaties%20in%20beeld,%20Milieu%20oktober%202009.pdf> (p. 25)

06 Gemeente Noordoostpolder, provincie Flevoland (<70.000 inw.)

De gemeente Noordoostpolder heeft het klimaatbeleid vastgelegd in het Duurzaamheidsplan 2011-2014. De gemeente is, net als gemeente Wassenaar, millennium gemeente. (zie nota analyse 3 voor toelichting hierover). Daarnaast staat het klimaatbeleid van deze gemeente bekend als vooruitstrevend. De gemeente kreeg in 2009 een eervolle vermelding, en was in 2010 winnaar van de groene trui van de provinciale natuur- en milieufederatie, onder andere omdat Noordoostpolder zich de komende jaren zou gaan ontwikkelen tot een toekomstige energiepolder. Het duurzaamheidsplan 2011-2014 beoogt hier de eerste aanzet toe te zetten.

Het beleid is opgedeeld in een groot aantal ambities, die zijn gericht op de lange termijn (2020/2030) en doelstellingen gericht op de korte termijn (uiterlijk 2014) die de eerste stappen zetten om invulling te geven aan de ambities. Een voorbeeld van de ambities is: *'Binnen de gemeente Noordoostpolder wordt in 2030 voldoende duurzame energie opgewekt om daarmee energieneutraal te zijn.'* (pagina 9 van de nota)

Via het jaarlijkse milieuprogramma werkt de gemeente ambities en doelstellingen uit in projecten en acties (pagina 6 van de nota).

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Het is een product van de gemeente zelf. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Het document Energievisie gemeente Noordoostpolder gaat vooraf aan de nota, waarin verschillende scenario's tegen het licht zijn gehouden (autonoom, conform landelijke doelstelling en intensief). Dit document is opgesteld om de te volgen strategie te bepalen, en uit het document zou blijken dat energieneutraliteit mogelijk is in 2027. Het is een politiek-strategisch document. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Nee. Projecten worden gevolgd via het jaarlijkse milieuprogramma, dat het programma voor het komende jaar uitzet en tevens terugblijkt op het voorgaande jaar. Hierin wordt echter, zo blijkt uit het milieuprogramma 2011, alleen de stand van zaken gemonitord van de projecten (Gereed / in uitvoering / nog niet gestart). Monitoring op rendement / effect niveau vindt niet plaats.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Het plan heeft betrekking op de periode 2011-2014, waarna evaluatie en aanpassing van het plan plaatsvindt. (zie pagina 6 van de nota) De vraag is echter waar deze evaluatie op gebaseerd is, want energetische rendementen of andere effecten van de projecten zijn niet in beeld.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Ja. De wijze waarop het potentieel voor duurzame energie kan worden ontsloten wordt volgens de nota in beeld gebracht. (pagina 11 van de nota) November 2010 is, zo blijkt uit het milieuprogramma 2011, de DE scan afgerond. De scan brengt potentiële mogelijkheden in beeld voor het opwekken van duurzame energie in Noordoostpolder. De uitkomsten dienen als basis voor het aanstaande duurzaamheidsplan, en als input voor de haalbaarheidsstudie naar een regionaal Duurzaam Energie- en Ontwikkelingsbedrijf Flevoland.

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Het hoofdstuk 'uitgangspunten' in de nota is stellig geformuleerd maar niet onderbouwd. Het zijn aannames gebaseerd op ervaring. Bijvoorbeeld 'Natuurlijk moet de gemeente zelf het goede voorbeeld geven. Dat zorgt ervoor dat anderen volgen'. (p. 7 van de nota) Dat geldt ook voor de rest van de nota. Doelen en effecten van de individuele doelstellingen/projecten zijn ook niet gekwantificeerd en ook is niet zichtbaar waarom juist voor die projecten is gekozen (bijvoorbeeld door een rendementvergelijking of kosten/batenanalyse toe te voegen).

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Er is geen sprake van kwantificeringen.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

De gemeente heeft als ambitie A: *'Binnen de gemeente Noordoostpolder wordt in 2030 voldoende duurzame energie opgewekt om daarmee energieneutraal te zijn.'* Het stelt daarbij ten doel dat een windpark Noordoost wordt gerealiseerd en het duurzame energie potentieel in beeld wordt gebracht. (pagina 9 en 11 van de nota) Ambitie B richt zich deels op de bestaande bouw: *'Bestaande bouw is in 2020 competitief met nieuwbouw op het gebied van energieneutraliteit, door energiebesparende maatregelen en toekenning van duurzame energieopwekking op gebiedsniveau aan bestaande bouw'.* (pagina 12). Daarvoor worden particulieren gestimuleerd de energiestaat van bestaande woningen te verhogen. Er ligt dus wel een focus bij de velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen, maar de nota geeft geen prestatieafspraken of tussenstappen met evaluatie indicatoren om te toetsen of de voortgang van die projecten op schema ligt, en ook niet welke bijdrage de individuele projecten moeten geven aan het behalen van de doelstelling.

Concreet komt het neer op een stimuleringscampagne voor inwoners met een eigen woning (verwacht resultaat niet gekwantificeerd), en nader onderzoek naar duurzame energiemogelijkheden. Op zichzelf levert nader onderzoek geen bijdrage, tenzij er daarna ook echt iets met het onderzoek gebeurt. Die kaders worden echter niet vastgelegd in de nota. De wijze waarop het potentieel voor duurzame energie kan worden ontsloten wordt volgens de nota in beeld gebracht, en marktpartijen worden benaderd. Zo mogelijk wordt gestart met het daadwerkelijk ontsluiten van kansrijke mogelijkheden. (doelstelling A2 van de nota) Hoewel dit geen SMART geformuleerde doelstelling is, is de DE scan november 2010 afgerond, zo blijkt uit pagina 14 van het milieuprogramma 2011. De uitkomsten dienen volgens het milieuprogramma 2011 als basis voor het aanstaande duurzaamheidsplan na afloop van het huidige (dus in 2014), en als input voor de

haalbaarheidsstudie naar een regionaal Duurzaam Energie- en Ontwikkelingsbedrijf Flevoland. Zo blijft de daadwerkelijke uitvoering van potentiële duurzame energie onzeker en onduidelijk en worden ze op de lange baan geschoven.

Doelstelling A1 van de nota (Het windpark Noordoostpolder is gerealiseerd) klinkt concreter. Hierbij is het rendement echter niet in beeld gebracht, waardoor niet kan worden getoetst in hoeverre dit doel gaat bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Er is een doelenboom, maar die is niet gericht. Van een heldere uitvoeringsstrategie is geen sprake. Beleidsinzet (financiële middelen) wordt geregeld via het milieuprogramma (zie milieuprogramma 2011 pagina 18).

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

De ambities op het gebied van energie zijn Tijdgebonden geformuleerd (met uitzondering van ambitie F). Zoals: ‘Binnen de gemeente Noordoostpolder wordt in 2030 voldoende duurzame energie opgewekt om daarmee energieneutraal te zijn.’ Wel zijn een aantal begrippen in de ambities die met energie te maken hebben vatbaar voor verschillende manieren van interpretatie (en dus niet Specifiek). Bijvoorbeeld:

E) Allereerst zet de gemeente Noordoostpolder in op beperking van de energievraag binnen de sector mobiliteit. In aansluiting op de beperking van de energievraag is de overblijvende mobiliteit in 2030 verduurzaamd (elektrisch vervoer) en is Noordoostpolder goed bereikbaar met het openbaar vervoer.

F) Duurzaamheid zit bij burgers, bedrijven en instellingen ‘tussen de oren’. Zij voelen zich en zijn volop betrokken bij gemeentelijke planvorming rondom duurzaamheid, zodat zij zelf duurzaam gaan leven en handelen.

G) De organisatie als geheel stelt duurzaamheid centraal in haar werken. Inbedding van duurzaamheid in de eigen organisatie leidt ertoe dat de gemeentelijke organisatie energieneutraal is in 2020. MVO is leidend bij de bedrijfsvoering.

Naast de vraag of het specifiek is, kan men zich afvragen of de ambities realistisch en haalbaar zijn. Dit is namelijk niet gespecificeerd of gekwantificeerd. Hier geldt uiteraard dat ambities soms verder mogen gaan dan wat op het eerste gezicht mogelijk is. Maar bij de doelstellingen die moeten leiden tot een concrete bijdrage aan de ambities op de korte termijn, is niet gespecificeerd wat het verwachte rendement zal zijn. Ook is niet duidelijk waarom juist voor die projecten is gekozen en welke selectie of kosten/batenanalyse er is uitgevoerd. Ook de meetbaarheid van de bijdrage van de doelen is niet gespecificeerd.

Vrijwel alle doelstellingen zijn vaag geformuleerd, zoals:

- B1: Particulieren zijn gestimuleerd de energieprestatie van bestaande woningen tenminste te verhogen naar label B (of minimaal twee labelstappen).
- C1: Bij herstructurering en nieuwbouw van bedrijven(terreinen) is duurzaamheid een leidend principe.
- E2 (Technologische) ontwikkelingen zijn gevolgd op het gebied van elektrisch vervoer, en hierop is vroegtijdig geanticipeerd.
- E3 Er is een voortdurende lobby gaande voor verbetering van het openbaar vervoer.
- E4 CO2 uitstoot door autogebruik is verminderd door stimulering en facilitering van duurzamere alternatieven.
- F1 Burgers, bedrijven en instellingen zijn bekend met thema's als energie- en klimaatneutraliteit en weten voor welke opgave de gemeente staat om dit te bereiken. Daarnaast kennen zij de voordelen van het terugdringen van energiegebruik en meer inzet van duurzame energie.

De doelstellingen die moeten leiden tot concretisering van de ambitie, zijn niet SMART geformuleerd. Ze zijn niet afrekenbaar, meetbaar, controleerbaar, waarom juist die doelstellingen gekozen zijn, is niet gespecificeerd en het te verwachten effect is niet bekend.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De klimaatbeleidsnota is bestuurlijk vastgesteld. De status van beleid is vrijblijvend. Er gaat nauwelijks een sturende werking van het beleid uit doordat doelen niet SMART zijn geformuleerd. Financiële middelen voor de energieprojecten wordt geregeld via het jaarlijkse milieuprogramma.

borging in de organisatie:

Concrete beleidsdoelen bestaan niet waardoor het niet afrekenbaar is. De status van de projecten worden enigszins in de gaten gehouden via het milieuprogramma, maar uit het milieuprogramma 2011 blijkt dat er alleen op hoofdlijnen wordt bekeken in welke fase het project zit (in uitvoering – niet in uitvoering / afgerond.) Het rendement van de projecten wordt niet gemonitord.

borging in de uitvoering:

Doelen zijn niet SMART geformuleerd en een aanpakstrategie bestaat niet, waardoor het gevaar van hobbyisme bestaat.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Niet benoemd.

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://noordoostpolder.nl/dsresource?objectid=21738&type=org>

milieuprogramma 2011:

<http://www.noordoostpolder.nl/dsresource?objectid=21643&type=org>

In 2009 'eervolle vermelding' voor gemeente Noordoostpolder. :

http://www.natuurenmilieuflevoland.nl/Natuur-enMilieufederatieFlevoland/Themas/Klimaat/Klimaatbokaal/Winnaar_Klimaatbokaal_2009_is_Zeewolde.aspx?dw=1

Noordoostpolder winnaar groene trui:

<http://www.natuurenmilieufederaties.nl/handlers/i.aspx?id=5283>

07 Gemeente Groningen, provincie Groningen (>70.000 inw.)

Het klimaatbeleid van de gemeente Groningen is opgenomen in de beleidsnota Beleidskader duurzaamste stad. Groningen heeft zich namelijk ten doel gesteld om de duurzaamste stad van Nederland te worden. Een van de doelstellingen die daarin voorzien is de doelstelling energieneutraal in 2025. De nota licht toe dat dit moet worden gelezen als: 'CO₂-neutraal met een extra plus op energie besparen.' (pagina 13 van de nota). Om dat doel te bereiken is de routekaart Groningen Energieneutraal+ 2025 ontwikkeld. De nota zelf bevat vooral de uitgangspunten die gelden bij het principe 'duurzaamste stad van Nederland'. Duurzaamheid is daarbij een paraplu begrip, waarvan klimaatmitigatiebeleid slechts een onderdeel is. Op pagina 25 van de nota is aangegeven welke middelen zijn vrijgemaakt om invulling te geven aan de doelstelling CO₂ neutraal in 2025. In totaal gaat het om een half miljoen euro, verdeeld over verschillende projecten voor de periode 2007-2010. De te ontwikkelen routekaart (3 A) is een van die projecten gericht op klimaatmitigatiemaatregelen, naast (1) een duurzaamheidsstimuleringsfonds met een programma gericht op stimuleren, adviseren, onderzoek en innovatie en het effectueren van concrete energiebesparingprogramma's, (2) organisatorische maatregelen (zoals het aanstellen van een coördinator duurzaamheid, het vergroten van draagvlak, werken aan een cultuuromslag, onderzoeken, projecten initiëren, initiatieven stimuleren, met elkaar verbinden en over nieuwe mogelijkheden adviseren), (3 B) het tekenen van een convenant, (3 C) energiebesparingsmaatregelen van de overheid, (3 D) het grootschalige energieprogramma woningen, (3 E) stimuleren van energiebesparingsmaatregelen en (3 F) energiebesparing MKB (zie pagina 24 t/m 27 van de nota). Daarnaast een aantal projecten gericht op duurzaamheid in bredere zin (3 G lucht, 3 H leefomgevingkwaliteit en 4 het uitwerken van een duurzaamheidsprogramma). Het jaarprogramma Duurzaamste Stad 2010 is het eerste duurzaamheidsprogramma, met een terugblik naar 2009 en een vooruitblik naar 2010. Hier worden de individuele projecten gericht op klimaatmitigatie genoemd binnen de thema's communicatie, participatie en educatie, eigen bedrijfsvoering, duurzaam ondernemen en innoveren,

gebouwde omgeving en mobiliteit. De SLOK-subsidieregeling voorziet voor een groot deel in de kosten van de projecten.

De routekaart Groningen Energieneutraal+ 2025 bestaat uit een beleidskader en een uitwerking op projectniveau, maar dan met een langere doorkijk dan het jaarprogramma (dus tot 2025). De Groningse energieladder is uitgangspunt van de routekaart, en is gebaseerd op de trias energetica (stap 1. beperken energievraag, stap 2. rest zo veel mogelijk duurzaam opwekken, stap 3 fossiele bronnen zo efficiënt mogelijk gebruiken). Het voegt daar CO₂ compensatie aan toe, en deelt beperken van de energievraag op in energievrije activiteiten en vermindering van het energieverbruik.

In 2010 is door de Provinciale Milieu-federaties en COS bepaald dat Groningen in de top drie staat van het beste Nederlandse klimaatbeleid.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Er zijn achtergronddocumenten, maar die zijn politiek-strategisch van aard (duurzaamheidsvisie 2007). Daarnaast bestaat binnen het brede beleidskader duurzaamste stad Groningen de routekaart Groningen energieneutraal+ 2025. Deze routekaart is het resultaat van vooronderzoek naar de juiste strategie voor Groningen, maar keuzes zijn hier niet gemotiveerd aan de hand van verwachte rendementen of een kosten/baten analyse (zie ook punt 5). Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Zoals in de routekaart op pagina 12 is aangegeven, zal de voortgang gemeten worden met een kwalitatieve benadering door middel van indicatoren. Dit omdat *‘het effect van lokale maatregelen zich niet altijd laat vertalen in betrouwbare reductiecijfers.’*

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Via het jaarlijkse duurzaamheidprogramma wordt teruggeblikt naar het afgelopen jaar. Wel of niet halen van indicatoren heeft geen consequenties, want die gaan uit van streefwaarden.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Veel nieuw onderzoek wordt aangekondigd naar mogelijkheden voor lokale duurzame energie. Er wordt bijvoorbeeld nader onderzoek gedaan naar toepassing van biomassa, financieringsconstructies, gebiedseigen energiebronnen, warmte/koudeopslag en er

wordt een energieprofiel van de stad en regio opgesteld. (kansen voor windenergie, biomassa en restwarmte) (routekaart pagina 22)

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

De nota zet in op bepaalde projecten om het duurzaamheidsbeleid op gang te helpen. (zie pagina 24 t/m 27 van de nota). Waarom juist die projecten zijn gekozen, blijkt niet uit de nota. Ook in het jaarprogramma is dit niet het geval. Kwantificeringen of een kosten/batenanalyse komen ook niet voor.

Het beleidskader van de routekaart is onderbouwd met stellingen zoals: *‘Actieve participatie van bewoners, bedrijven, marktpartijen en organisatie, voldoende draagvlak en bewustwording, daar draait het om’*. (p. 9 routekaart). Dergelijke stellingen zijn niet onderbouwd.

Hoofdstuk vijf van de routekaart noemt de verschillende hoofdthema's van de aanpakstrategie tot 2025, o.a. gebaseerd op de grootste energieverbruikers binnen de gemeente. Bij ieder thema is de Groningse energieladder gepresenteerd, en zijn per hoofdthema projecten geformuleerd die voorzien van de afzonderlijke stappen van de ladder. Zo wordt ieder thema ingevuld door beleidsuitgangspunten die samen alle stappen van de energieladder bestrijken. Het is echter niet duidelijk waarom juist die uitgangspunten zijn gekozen. Rendementverwachtingen (CO₂ of KWh) zijn immers niet in beeld en een kosten/batenanalyse, een goed afwegingskader tussen verschillende opties of een rendementberekening ontbreekt. De uitwerking van de routekaart concretiseert de uitgangspunten op basis van de Groningse energieladder in concrete projecten. Ook hier is niet duidelijk waarom juist voor deze projecten is gekozen, of van welke rendementen wordt uitgegaan. Een kosten/batenanalyse ontbreekt, waardoor niet kan worden beoordeeld welke hap actiepunten uit het budget nemen en welk energetische effect ze gaan bereiken. Het is onduidelijk in welke mate de genoemde projecten gaan bijdragen aan de hoofddoelstelling CO₂-neutraal in 2025.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Er is geen sprake van kwantificeringen.

7. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

Bestaande woningen krijgen aandacht via het hoofdthema ‘wonen. Bij het opstellen van de routekaart is onderzocht waar de meeste energie verbruikt werd in de gemeente (zie hoofdstuk 4 van de routekaart). Zo kwam men bij bestaande bouw uit. Het rendement van de in routekaart/jaarprogramma genoemde projecten is echter niet gekwantificeerd.

Duurzame energie krijgt ook veel aandacht. Daar voorziet het hoofdthema Ruimte en klimaat van de routekaart in. Er wordt bijvoorbeeld nader onderzoek gedaan naar

toepassing van biomassa, financieringsconstructies, gebiedseigen energiebronnen, warmte/koudeopslag en er wordt een energieprofiel van de stad en regio opgesteld. (kansen voor windenergie, biomassa en restwarmte) Ook wordt bijvoorbeeld in bestemmingsplannen ruimte geboden aan windturbines en biomassa. (routekaart pagina 22) Ook hier geldt dat de concrete acties zich vooral beperken tot nader onderzoek. Harde doelstellingen of ambities ontbreken. Dit is echter wel nodig om de ambitieuze doelstelling CO₂-neutraal in 2025 te halen. De routekaart zou moeten aantonen welke concrete acties wanneer worden uitgevoerd en met welk rendement, om vervolgens te komen tot het behalen van de einddoelstelling in 2025. Hoewel stimulerende acties zijn benoemd in de routekaart, hangt het uiteindelijk behalen van de doelstelling af van autonome omstandigheden en andere actoren.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Er is geen concrete doelenboom. Wel zijn in het jaarprogramma projecten met indicatoren (streefwaarden) geformuleerd, maar die zijn niet als doelstelling (SMART) geformuleerd. Een uitvoeringsstrategie is er niet. Beleidsinzet (financiële middelen) is wel gedekt, en er is een coördinator duurzaamheid aangesteld.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Het jaarprogramma Duurzaamste Stad 2010 bevat concrete jaarlijkse uitvoeringspunten die invulling moeten geven aan de ambitieuze politieke doelstelling CO₂-neutraal in 2025. De benoemde actiepunten zijn niet gekwantificeerd in CO₂, waardoor onduidelijk is in hoeverre de actiepunten bijdragen aan de doelstelling voor 2025 en ook waarom juist deze projecten zijn gekozen, en of het haalbaar en realistisch is. De handeling staat centraal, en niet het rendement. Een voorbeeld daarvan is de activiteit: *‘openstellen algemene subsidieregeling voor bedrijven gericht op het laten uitvoeren van een scan gericht op energiebesparing, duurzaamheid of duurzame innovatie’* en daarbij het beoogde resultaat: *‘30 scans voor verhuizers, nieuwvestigers en verbouwers’*. (pagina 21 van het programma) of onder het thema energiebesparing gemeentelijke gebouwen: (eenmalige) *‘deelname ‘nacht van de nacht 2010’ en ‘s nachts dimmen verlichting openbare gebouwen’* met als resultaat: *‘overzicht van objecten welke ‘s nachts niet meer verlicht zijn’*. (p. 23 van het programma) In hoeverre leveren deze projecten een serieuze bijdrage aan de beleidsdoelstelling, of hebben ze een stimulerend effect op de maatschappij?

De uitwerking van de routekaart concretiseert de uitgangspunten op basis van de Groningse energieladder in concrete actiepunten. Het gaat hierbij echter niet om SMART geformuleerde projectdoelstellingen, maar om actiepunten als: *‘Energiebesparing bij lagere inkomens’* met als actie: *‘In 2007 en 2008 uitvoering project Energie Beter’*. of *‘campagne slimme meters’* (pagina 27 van routekaart) of *‘Voorlichtingbijeenkomsten over duurzaam innoveren en energiebesparing met Wubbo Ockels’*. (p. 39 routekaart).

De meetbaarheid van de voorgestelde maatregelen is een probleem in algemene zin.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De stukken zijn bestuurlijk vastgesteld. Er gaat nauwelijks een sturende werking van het beleid uit doordat doelen niet SMART zijn geformuleerd en goede indicatoren ontbreken. Financiële middelen voor de energieprojecten zijn geregeld.

borging in de organisatie:

Concrete beleidsdoelen bestaan niet waardoor het niet afrekenbaar is. De status van de projecten worden enigszins in de gaten gehouden via het programma, maar het rendement van de projecten wordt niet gemonitord. Goede Evaluatie indicatoren ontbreken. Er is voldoende budget, en er is een coördinator duurzaamheid (1 fte) aangesteld.

borging in de uitvoering:

Doelen zijn niet SMART geformuleerd en een aanpakstrategie bestaat niet, waardoor het gevaar van hobbyisme bestaat.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

In het jaarprogramma wel, maar het gaat daar om kwalitatieve indicatoren en die zijn veelal ongeschikt om te bepalen wat het effect van het gemeentelijke beleid was. Ze gaan uit van het 'beoogde resultaat / streefwaarde en zijn daarmee niet afrekenbaar. Veel indicatoren zijn ook terug te voeren op andere actoren dan de gemeente, en zou het beoogde resultaat ook zonder inspanning van de gemeente zijn behaald, zoals de indicator: *'aantal woningen van woningbouwcorporaties met labelsprong'*. (p. 14 programma) Ook zijn de indicatoren niet gekoppeld aan de hoofddoelstelling CO₂ neutraal 2025, aangezien er geen kwantificeringen in CO₂ zijn opgenomen. In het programma is men zich hier van bewust en is aangegeven dat de CO₂ kwantificeringen 'nader te bepalen' zijn. (p. 25 van het programma)

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Veel activiteiten betreffen ook het uitvoeren van reguliere, wettelijk verplichte taken die daarom niet in het programma thuis horen. Voorbeelden zijn: *'toekennen energielabel aan gebouwen kernvastgoed'* met als resultaat: *'alle verplichte gebouwen zijn voorzien van een energielabel'*. (p. 23 van het programma) of: *'project energie besparen in supermarkten, mede in kader wet milieubeheer, gericht op maatregelen met een terugverdientijd van minder dan 5 jaar'* met als resultaat: *'alle 45 supermarkten hebben, afhankelijk van hun verbruik, een energiebesparingplan en een plan van aanpak'*. (p. 21 van het programma) Dit zijn wettelijke eisen, die altijd gelden.

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://gemeente.groningen.nl/duurzaamste-stad/milieubeleid>

Groningen op de derde plaats klimaatvriendelijkste gemeenten:

http://www.nmfgroningen.nl/MilieufederatieGroningen/Nieuws/KlimaatenEnergie/Groningen_op_derde_plaats_klimaatvriendelijkste_gemeenten.aspx

o8 Gemeente Skarsterlân, provincie Friesland (<70.000 inw.)

De gemeente Skarsterlân heeft eind 2010 het Duurzaamheidsprogramma Skarsterlân vastgesteld. Er staan uitsluitend activiteiten in genoemd waar al eerder een besluit over is genomen, en daarmee geeft het: 'een overzicht van bestaand beleid'. (pagina 5 van de nota). Bestaand beleid is de eerder verrichte SLOK-subsidieaanvraag met de daarbij behorende projectbladen, maar ook bijvoorbeeld de eerder vastgestelde Notitie duurzaam inkopen, het eerder vastgestelde openbare verlichtingsbeleid etc.

Voor wat betreft de thema's en projecten ten aanzien van klimaatmitigatiebeleid wordt aangesloten op de SLOK systematiek: de projectbladen van de eerdere SLOK-subsidieaanvraag zijn als bijlage bij de nota gevoegd, en aangezien die aanvraag een aantal jaren voor de nota is gedaan, zijn de planningen genoemd in de projectbladen al enigszins achterhaald (volgens p. 5 van de nota). In de projectbladen zijn de projecten gespecificeerd.

Ook qua beleidsdoelstelling conformeert de gemeente zich aan het bij de SLOK regeling behorende bestuursakkoord Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 – 2011, wat wil zeggen 2% energiebesparing per jaar, aandeel duurzame energie 20% in 2020 en 30% reductie CO₂ in 2020 ten opzichte van 1990. Daarnaast formuleert de gemeente een aantal algemene uitgangspunten in de nota, zoals dat bij nieuwe projecten en ruimtelijke ontwikkelingen indien mogelijk de bestaande druk op de milieugebruikswaarde per saldo verbetert. (p. 7 van de nota).

De gemeente Skarsterlân is sinds 2009 een millenniumgemeente (zie Wassenaar).

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Het stuk is geschreven door een gemeenteambtenaar, zo blijkt uit het voorblad. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Zoals aangegeven betreft de nota alleen een weergave van het bestaande beleid, dus de nota zelf bevat geen acties die monitoring behoeven. Het bestaande beleid op basis van de SLOK regeling bevat wel acties. Het verwachte resultaat en de aanpak zijn opschreven in de projectbladen die in de bijlage zijn opgenomen. Ook is daarin een globale planning van de uitvoering opgenomen. In de SLOK projectbladen is geen monitoringstrategie / evaluatiestrategie opgenomen. Er is een beleidsmedewerker ingezet voor de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid, maar meer dan een kwalitatieve wijze van evalueren aan de hand van de voortgang volgens de projectbladen is daarbij niet mogelijk. Energiebesparingen en rendementen van de projecten zijn niet in beeld gebracht.

Het bestaande SLOK beleid spreekt wel de ambitie uit om duurzaamheid in het jaarlijkse milieu-uitvoeringsprogramma vast te stellen en om jaarlijks een duurzaamheidsrapportage op te stellen. (p. 43 van de nota). Dan worden in ieder geval de hoofdlijnen en de status van de projecten kwalitatief gevolgd bij de jaarlijkse beleidsevaluatie, zoals dat bij andere gemeentelijke beleidsvelden ook het geval is.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Nog niet. Zie 2.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

De nota geeft alleen een overzicht van bestaand beleid, en zet niets nieuws in werking. In de bijgevoegde SLOK-projectbladen worden wel wat kleinschalige onderzoeken aangekondigd, waaronder een energiescan rioolgemalen, duurzame energiescans van bedrijventerreinen en een haalbaarheidsonderzoek voor een duurzame energieleverende nieuwbouwwijk.

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Niet in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering niet mogelijk.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Er is geen sprake van kwantificeringen.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

De nota heeft zich middels de SLOK-subsidieregeling geconformeerd aan de prestatie om 5% van de energie binnen de gemeentegrenzen duurzaam op te wekken. (pagina 41 van de nota). De daarbij geformuleerde doelstelling: *‘Het opwekken van duurzame energie door middel van actieve participatie van de gemeenten, bedrijven en/of particulieren’* is niet SMART geformuleerd, kan zo alle kanten op en blijft een autonoom proces.

In de nota zijn ook doelstellingen geformuleerd voor bestaande bouw (paragraaf 2.3.2). Een concrete uitvoeringsstrategie die aansluit op de doelstellingen, en aantoonst hoe de weg naar het behalen van de einddoelen wordt bereikt en met beoordeelbare evaluatie-indicatoren ontbreekt echter volledig. (zie ook 8)

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

In de nota zijn doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd per thema (paragraaf 2.2 t/m 2.5). Een vrij concrete doelstelling is bijvoorbeeld: *‘verbeteren van de energetische kwaliteit van de woningvoorraad met gemiddeld 2% per jaar.’* (pagina 12 van de nota) Alle doelen die zijn genoemd in de nota corresponderen met een prestatieambitie van een SLOK-projectblad in de bijlage. In het geval van bovengenoemde doelstelling is dat projectblad 2b. Naast een prestatieambitie bevat ieder SLOK projectblad echter ook een projectdoelstelling, en die zijn anders en vager geformuleerd dan de prestatieambitie. Bij het bovengenoemde project is de doelstelling: *‘De gemeente streeft naar een kwaliteitsimpuls gericht op het verbeteren van de energieprestaties (...)’.* (p. 31 van de nota) Het is onduidelijk in hoeverre de projectdoelstelling bijdraagt aan een verbetering van de energetische kwaliteit van de woningvoorraad met 2% per jaar. Daarmee zit er duidelijk een verschil in de doelen in de nota, en de uitvoeringsstrategie: deze sluiten in geen geval op elkaar aan. Ze zijn vaag, onmeetbaar en niet afrekenbaar geformuleerd. Daar waar concrete doelen bestaan, ontbreekt dus een dekkende en meetbare uitvoeringsstrategie.

Naast doelstellingen zijn er uitgangspunten benoemd in de nota. De uitgangspunten vinden helemaal geen aansluitend projectblad of aansluitende strategie, bijvoorbeeld het uitgangspunt: *‘De gemeente streeft naar het realiseren van duurzame bedrijventerreinen met minimale CO₂ emissies en indien haalbaar klimaatneutraal’.* (pagina 13 van de nota). Een ander voorbeeld is het uitgangspunt: *‘Het gemeentelijk steunpunt voor natuur- en milieueducatie en omgevingsonderwijs, de Oanset, wil bijdragen aan de ontwikkeling van kennis, houding en gedrag ten aanzien van natuur, milieu en de directe omgeving van kinderen van 4 tot 14 jaar in Skarsterlan’.* (p. 13 van de nota) of: *‘bij openbare verlichting streven naar zo veel mogelijk CO₂-reductie’* (p. 13 van de nota). Het ‘streven naar’ en de nuancering ‘indien haalbaar’ of de formulering ‘willen bijdragen’ maken de ambities vaag en niet afrekenbaar. Nergens is gespecificeerd hoe dit concreet wordt uitgevoerd.

Beleidsinzet (financiële middelen) is wel gedekt, maar puur bedoeld voor proceskosten (p. 5 van de nota). Voor fysieke maatregelen is geen budget vrijgemaakt (p. 17 van de nota).

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Er zijn in de projectbladen doelen geformuleerd, maar die zijn niet SMART geformuleerd en kunnen zo alle kanten op. Bij een prestatieambitie zoals *‘5% van de huishoudens vertoont energiezuinig gedrag’* (pagina 33 van de nota) is niet aangegeven hoe wordt vastgesteld hoe het wordt gemeten. De bijbehorende doelstelling uit het projectblad luidt: *‘door bewustwording een lager energieverbruik en/of hoger verbruik duurzame energie door inwoners van Skarsterlan.’* Het is onduidelijk in hoeverre het nastreven van de doelstelling zal bijdragen aan het behalen van het prestatieambitieniveau, terwijl juist die prestatieambitieniveaus nadrukkelijk in de nota worden gepresenteerd (paragraaf 2.2 t/m 2.5) en niet de projectdoelstellingen. Het is daarmee niet specifiek en meetbaar of afrekenbaar. Of het haalbaar / realistisch is kan niet worden beoordeeld.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De stukken zijn bestuurlijk vastgesteld, maar van de nota gaat geen werking uit. Het geeft alleen een overzicht van het bestaande beleid op basis van de SLOK-regeling. Doelen zijn niet SMART geformuleerd en indicatoren ontbreken. Financiële middelen zijn beperkt tot proceskosten en draagvlak in de organisatie ontbreekt. Wel spreekt de gemeente de toekomstambitie uit om energiedoelstellingen in beleid van andere werkvelden op te nemen. (pagina 43 van de nota). De nota heeft geen werking, en de vraag is dan wat het doel van de hele beleidsnota is.

borging in de organisatie:

Concrete beleidsdoelen bestaan niet waardoor het niet afrekenbaar is. Concrete monitoring vindt niet plaats en het rendement van de projecten is onmeetbaar. Evaluatie indicatoren ontbreken. Er is een beleidsmedewerker ingezet voor de uitvoering van projecten uit het duurzaamheidsprogramma en de ontwikkeling van een lange termijn koers (p. 17 van de nota), maar meer dan een kwalitatieve wijze van evalueren aan de hand van de voortgang volgens de projectbladen is daarbij niet mogelijk. De gemeente heeft wel de ambitie om taken en verantwoordelijkheden vast te leggen (p. 43 van de nota).

borging in de uitvoering:

Ambtenaren van de verschillende afdelingen zijn nog niet betrokken, maar het bestaande SLOK beleid spreekt wel de ambitie uit om energiedoelstellingen in beleid van andere werkvelden op te nemen. (pagina 43 van de nota). Doelen zijn niet SMART geformuleerd en een aanpakstrategie bestaat niet, waardoor het gevaar van hobbyisme bestaat. De aanpakstrategie in de projectbladen sluit niet aan op de prestatieambities gebaseerd op de SLOK prestatiekaart. Er blijkt nergens uit dat (en hoe, of in welke mate) het uitvoeren van de aanpakomschrijving in de projectbladen bijdraagt aan het invullen van de prestatieambitie.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

SLOK-projectblad 7 noemt de ambitie: *‘het aspect duurzaamheid zal ook door middel van indicatoren meetbaar worden gemaakt’*. (pagina 43 van de nota). Dit is echter nog niet het geval.

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Volgens de projectenbladen komt het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neer op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van de Wet milieubeheer. Het gaat om het projectnummer 3a: Energiebesparing bij supermarkten, detailhandel met koelvitruines en negental bedrijven categorie 3 en 4. Gemeenten zijn verplicht om toer te zien op de naleving van milieuregelgeving door inrichtingen.

13. Beleid is te raadplegen via:

http://www.skarsterlan.nl/index.php?mediumid=9&pagid=401&rubriek_id=1839&stukid=9213

09 Gemeente Aalsmeer, provincie Noord Holland (<70.000 inw.)

De gemeente Aalsmeer heeft in 2008 het rapport Klimaatbeleid gemeente Aalsmeer 2008-2012 vastgesteld. Doelstelling van de gemeente Aalsmeer voor de periode 2008-2012 is: *‘het zoveel mogelijk energieneutraal maken van de gemeentelijke organisatie (gebouwen, voorzieningen, dienstreizen, woon/werk-verkeer, inkoop)’*. (pagina 36 van de nota.) Als uitvoeringsprogramma gebruikt Aalsmeer later de projectbladen behorende bij de SLOK-subsidieregeling.

Aanvullend op (en separaat aan) dit beleid conformeert Aalsmeer zich aan de doelstelling van de regio Amstelland & De Meerlanden, om in 2040 energieneutraal te zijn. Daarvoor is een routekaart ontwikkeld. Het uitvoeringsprogramma van Aalsmeer bevat meer projecten dan aanvankelijk in de nota was overwogen (dus niet alleen gericht op de eigen organisatie) en is later samen met de uitvoeringsprogramma's van andere regiegemeenten bij de routekaart gevoegd, en maakt zo onderdeel uit van de regionale strategie.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Dit blijkt niet uit de stukken. Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt eenmaal verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. In het document wordt voor de bijlage van kentallen van kosten van duurzame energietechnieken verwezen naar het Optiedocument 2010/2020 van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Milieu en Natuur Planbureau (MNP). (pagina 37 van de nota) De nota zelf is geschreven door commercieel adviesbureau BuildDesk Nederland BV, zo blijkt uit het voorblad. Wat onzekerheden betreft: bij de motivering van de kentallen is in de nota aangegeven dat het gaat om geschatte, gemiddelde- en totale bedragen in 2020 over heel Nederland, waardoor in lokale projecten de kosten(effectiviteit) van specifieke duurzame

energietechnieken aanmerkelijk kan afwijken. (pagina 37 van de nota). In de nota wordt bewust en overwogen ingezet op louter de gemeentelijke organisatie zelf. De later toegevoegde projecten ontbreekt een motivering, en staat haaks op het eerdere overwegingenkader. (pagina 35 van de nota). Verder worden onzekerheden niet benoemd. Beweringen zijn niet onderbouwd. Een helder gemotiveerd onderzoeksdocument dat ten grondslag ligt aan het beleid ontbreekt.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Het uitvoeringsprogramma voor de periode 2008-2012 bestaat uit de SLOK-projectbladen. Gemeentelijke monitoring geschiedt niet op energiereductieniveau, maar alleen kwalitatief en op hoofdlijnen aan de hand van de SLOK-projectbladen.

Volgens de nota is uitvoering van activiteiten: *‘belangrijker dan er gedetailleerd over (kunnen) rapporteren: de schaarse middelen zullen op uitvoering gericht moeten zijn. En niet op het veelal tijdrovende registreren en analyseren van allerlei gegevens om tot een schatting te kunnen komen van bereikte effecten. Administratieve lastendruk dient voorkomen te worden’*. (pagina 36 van de nota) Hiermee is een goede monitoring van de projecten van tafel geschoven.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Blijkt niet uit de stukken, en monitoring vindt niet plaats.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Nieuw onderzoek betreft het doorrekenen van de financiële haalbaarheid van meerdere businesscases voor een gemeenschappelijk energiebedrijf in Aalsmeer

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Niet in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk energetische effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering niet mogelijk. Daarom is alleen kwalitatieve monitoring mogelijk.

Voor de nota zijn door BuildDesk CO₂-reductiemogelijkheden in beeld gebracht (1), waarbij de nadruk wordt gelegd op de grootste energieverbruikende sectoren. Vervolgens is de invloed van de gemeente bepaald (2). Verder is de kosteneffectiviteit van de maatregelen tegen het licht gehouden (3), en tenslotte is het imago van de gemeente meegewogen (4). De stellingen onder deze vier aandachtspunten zijn niet onderbouwd (bijvoorbeeld de stelling: *‘De gemeente heeft een gemiddelde invloed op de bedrijven die onder haar bevoegdheid vallen zoals het midden- en kleinbedrijf’* (pagina 32 van de nota). Wat met gemiddelde wordt bedoeld is niet gespecificeerd, en de aannames lijken op ervaring berust. De aandachtspunten resulteren in een tabel op pagina 35 van de nota waarin de aandachtspunten zijn gecombineerd om zo te bepalen waar de prioriteit moet liggen. Hier is echter niet aangegeven waar de toekenning van kansen op is gebaseerd (Bijvoorbeeld dat bij grootschalige duurzame energie-opties of bij nieuwe

woningen de CO₂ reductiemogelijkheden gering zijn). Uit de tabel komt voort dat de invloed van de gemeente op de eigen gebouwen/organisatie zeer groot is, en de kosteneffectiviteit zeer groot is. Het afwegingskader lijkt daarmee toegeschreven naar de doelstelling om alleen de eigen organisatie energieneutraler te maken.

Uit een ander document blijkt dat aanvullend op bovengenoemde ambitie / beleidsnota, een aantal projecten zijn toegevoegd aan de SLOK-subsidieaanvraag. Dit omdat, volgens de stukken, anders de doelstelling volgens de regionale routekaart in gevaar kwam, en ook om te waarborgen dat de SLOK-subsidie volledig wordt uitgekeerd. De projecten betreffen het doorrekenen van de financiële haalbaarheid van businesscases voor een gemeenschappelijk energiebedrijf in Aalsmeer (Businesscases zijn: opwekken van duurzame energie, energiekansenkaart, locaties van windmolens, voorfinanciering van duurzame producten en energiebesparing), beoordelen van bouwplannen op EPC (wettelijke gemeentelijke taak!), opstellen van een duurzaamheidslening, organiseren van een energiemarkt en informatiemanagement. Het hele uitvoeringsprogramma dat beoogde aan te sluiten op de nota is deel gaan uitmaken van de regionale routekaart en deel gaan uitmaken van de regionale strategie. Het is echter vreemd omdat de later aan het uitvoeringsprogramma toegevoegde projecten tegenstrijdig zijn met de conclusies van de beleidsnota. (pagina 35 van de nota) Daar werd juist overwogen dat CO₂-reductiemogelijkheden bij grootschalige duurzame energie-opties en bij nieuwbouw gering zijn, en daar zetten de later toegevoegde projecten juist op in. Waar de toegevoegde projecten vandaan komen, wat het verwachte rendement is en wat de overwegingen erachter zijn blijkt niet uit de documenten. Het lijkt erop dat ze zijn toegevoegd, zodat de deelnemende regiogemeenten zo gezamenlijk bijdragen aan de invulling van de strategie voor de regionale routekaart.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Er is geen sprake van kwantificeringen.

7. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

In eerste instantie zet de nota (bewust en gemotiveerd) alleen in op de eigen gemeentelijke gebouwen en geeft dit de meeste prioriteit. Later wordt ten doel gesteld om de financiële haalbaarheid van businesscases voor een gemeenschappelijk energiebedrijf in Aalsmeer door te rekenen. De meeste businesscases richten zich tot duurzame energieopwekking en windmolens. Ook het project ten aanzien van de duurzaamheidslening dat later is toegevoegd richt zich tot de bestaande bouw.

Een motivering waarom juist voor deze aanvullende projecten is gekozen is in de stukken niet gegeven.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd in de SLOK-projectbladen. De uitvoeringsstrategie bestaat uit wat actiepunten in de SLOK-projectbladen, zonder evaluatie indicatoren. Voor beleidsinzet is budget beschikbaar (ontvangen SLOK-subsidie + cofinanciering door Aalsmeer).

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Er zijn in de SLOK projectbladen doelen geformuleerd, maar die zijn niet SMART geformuleerd en kunnen zo alle kanten op. Echte prestatieafspraken of evaluatie indicatoren zijn er niet, waardoor het beleid niet afrekenbaar is.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

Het beleid ligt vast in een nota, een aanvullend collegebesluit, een uitvoeringsprogramma gebaseerd op de SLOK-subsidieaanvraag en de regionale routekaart. Deze stukken spreken elkaar op onderdelen stevig tegen. (zie ook punt 1) Doelen in de SLOK projectbladen zijn niet SMART geformuleerd en indicatoren ontbreken. Uit pagina 18 van de nota blijkt dat er nog geen stevige basis is voor duurzaamheid, en dat het college daar aan moet werken in de toekomst. Draagvlak is dus nogal fragiel. De nieuwe projecten zetten er ook niet op in om het draagvlak te vergroten.

borging in de organisatie:

Concrete beleidsdoelen bestaan niet waardoor het niet afrekenbaar is. Monitoring vindt niet plaats en het rendement van de projecten is onmeetbaar. Evaluatie indicatoren ontbreken. Volgens pagina 18 van de nota worden ‘ambtenaren die afwijken van het gemeentelijk beleid niet altijd gecorrigeerd’, en er is binnen de organisatie ‘veel verschil van inzicht’. De nieuwe projecten zetten er niet nadrukkelijk op in om hier een verandering teweeg te brengen.

borging in de uitvoering:

Doelen zijn niet SMART geformuleerd en indicatoren zijn er niet. Op pagina 18 van de nota is aangegeven dat er veel onduidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van medewerkers is na de reorganisatie. Er blijkt nergens uit dat (en hoe, of in welke mate) het uitvoeren van de aanpakomschrijving in de projectbladen bijdraagt aan het invullen van de prestatieambitie.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het projectenboek blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van het Bouwbesluit (Woningwet). Het beoordelen van bouwplannen op EPC is als nieuw project opgevoerd in de SLOK-subsidieaanvraag. (zie ook punt 5).

13. Beleid is te raadplegen via:

http://www.aalsmeer.nl/Wonen_Wijken_en_Verkeer/Milieu_en_Duurzaamheid/Energie_en_klimaatbeleid

Nieuwe ontwikkelingen na vaststelling van de nota.

<http://www.aalsmeer.nl/ris/dsresource?objectid=76793&type=org>

10 Gemeente Enschede, provincie Overijssel (>70.000 inw.)

Gemeente Enschede heeft zijn langetermijnvisie voor klimaatmitigatiebeleid vastgelegd in de nota “Nieuwe Energie voor Enschede; versnellen en verscherpen van klimaataanpak voor energie”. Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van de nota. De gemeente stelt zich in 2020 een CO₂-reductie van 30% ten opzichte van 1990 en een aandeel van 20% duurzame energie op het totaal ten doel. Om die doelen te halen zijn 14 subdoelen gesteld, uitgedrukt in procenten effect per jaar per subdoelstelling. (p. 20 van de nota). Daarnaast zijn extra inspanningen geformuleerd (p. 21 van de nota) om de nog ambitieuzere doelstelling uit het Klimaatakkoord te halen, boven op de Enschedese beleidsdoelen.

In 2010 en 2011 kreeg de stad de prijs ‘groene trui’ van de landelijke milieufederaties.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek.

Er bestaat wel een achtergronddocument. Commercieel adviesbureau DWA installatie- en energieadvies heeft in 2009 verschillende gemeentelijke toekomstscenario's onderzocht (zoals conform een autonome ontwikkeling, het beleid uit het klimaatakkoord, het Enschedese scenario (blauwe nota) etc.). Dit is een strategisch beleidsdocument.

Aannames, beweringen, inspanningen en uitgangspunten van het beleid zijn niet onderbouwd. Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

De gemeente Enschede heeft in 2008 de CO₂ emissie over dat jaar berekend en de verdeling van de emissie over de verschillende sectoren (zoals woningvoorraad, verkeer

en vervoer etc), en op basis daarvan een inschatting gemaakt van de emissie in referentiejaar 1990 (Kyoto-protocol) en de autonome ontwikkeling tot 2020. (p. 6 van de nota) Volgens de nota wordt de voortgang van het programma jaarlijks gemonitord en geëvalueerd en voor alle activiteiten wordt volgens de nota in detail de opbrengst in CO₂ berekend en de inspanningen, indicatoren en doelstellingen bepaald.(p. 7 van de nota) Uit de analyse van het uitvoeringsprogramma blijkt echter dat het kwantificeren van de individuele projecten nog niet is gelukt. Men zet daarmee dus al vast in op een onzeker resultaat.

‘Bovendien willen we inzichtelijk maken wat de verschillende investeringen opleveren. Dit betekent dat we gaan monitoren en zonodig bijsturen’. (p. 18 van de nota). Zolang niet inzichtelijk is wat de maatregelen opleveren, is monitoring en bijsturing dus ook onmogelijk.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Bij de jaarlijkse monitoring vindt volgens de nota ook evaluatie plaats. Hierdoor kunnen tijdig trends inzichtelijk worden gemaakt en kan desgewenst worden geïntensiveerd. (p. 7 nota) Dit zal echter een kwalitatieve monitoring zijn aangezien een kwantificering van de verwachte effecten en rendementen ontbreekt.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Ja, onderzoek naar afval van groenbeheer (optimaal hergebruik en/of energie uit biomassa). (p. 47 van de nota)

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Effecten zijn niet onderbouwd in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk energetische effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering nog niet mogelijk. Daarom is in het beste geval alleen kwalitatieve monitoring mogelijk.

Uitgangspunten in de nota zijn niet onderbouwd. Concreet komt het klimaatbeleid van de gemeente Enschede neer op uitvoering van de actiepunten per thema onder het kopje: *‘Hoe te realiseren?’* in het uitvoeringsprogramma. Het is niet duidelijk waarom juist op deze individuele actiepunten wordt ingezet, want dat is niet onderbouwd. De nota zelf bestaat uit de gemeentelijke visie, en ook die visie is niet onderbouwd, terwijl de visie de kraamkamer is van de actiepunten van het uitvoeringsprogramma.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Er is geen sprake van kwantificeringen.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

De bestaande gebouwde omgeving en duurzame energie krijgt veel prioriteit en er zijn ambitieuze subdoelen gesteld ten aanzien van deze thema's. (pagina 20)

Voor wat betreft de gebouwde omgeving zijn dit zeer concrete doelstellingen:

- 2% energiebesparing per jaar in de woningbouw;
- 2,5% energiebesparing per jaar in de utiliteitsbouw;
- 3% energiebesparing per jaar bij gemeentelijke gebouwen en voorzieningen.

En voor wat betreft duurzame energie is alleen het eerste subdoel concreet:

- 20% realisatie van potentieel gebruik omgevingswarmte tot 2020;
- Realisatie van grootschalige windenergie;
- Optimaal gebruik reststromen gemeente.

De uitvoeringsstrategie die moeten leiden tot behalen van deze subdoelen is opgenomen in de kolom *‘Hoe te stimuleren?’* van het uitvoeringsprogramma (vanaf p. 49 van de nota). Hoewel de bovengenoemde subdoelen vrij concreet zijn, blijkt de feitelijke invulling van de doelen in het uitvoeringsprogramma te berusten op actiepunten die niet SMART geformuleerd zijn, waarvan het effect onbekend is, die niet meetbaar of evalueerbaar/afrekenbaar zijn en waarvan onduidelijk is waarom juist voor die actiepunten is gekozen.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

In de programmabegroting worden jaarlijks *‘zoveel mogelijk projecten’* (financieel) vastgelegd. (p. 23 van de nota). Want: *‘investeren in duurzaamheid is kostbaar dus we moeten keuzes maken’* (p. 18 van de nota). *‘Bovendien willen we inzichtelijk maken wat de verschillende investeringen opleveren. Dit betekent dat we gaan monitoren en zonodig bijsturen’.* (p. 18 van de nota). De nota werkt dus niet rechtsreeks door naar de beleidsuitvoering. Er wordt vanwege beperkt budget jaarlijks geselecteerd welke projecten worden opgepakt. Selectiecriteria voor het wel of niet succesvol zijn van een project zijn niet in de stukken terug te vinden.

De uitvoeringsstrategie die moeten leiden tot behalen van deze subdoelen (oftewel de punten onder: *‘Hoe te stimuleren?’*) zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma vanaf p. 42 van de nota. Hoewel de doelen en subdoelen vrij concreet zijn geformuleerd (percentage effect per thema per jaar), blijkt de invulling van de subdoelen te berusten op actiepunten, die niet SMART geformuleerd zijn en waarvan het effect onduidelijk is. Voorbeelden van deze actiepunten zijn: *‘actief initiëren, faciliteren en participeren bij innovatieve toepassingen van duurzame energie in de stad en de regio’.* (p. 49 van de nota) of: *‘Zonne-energie: rol van stimulator (eigen gebouwen) mede laten afhangen van de subsidiemogelijkheden’.* (p. 49 van de nota) De harde en concreet geformuleerde doelstellingen en subdoelstellingen maskeren hiermee een veel minder concrete uitvoeringstrategie. De (sub)doelen blijken minder hard te zijn dan op het eerste gezicht het geval lijkt. Zoals de nota aangeeft: *‘De rollen en sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn relatief gering. Toch kan de gemeente er wel aan bijdragen de autonome ontwikkeling te versnellen’.* (p. 32 van de nota) Hieruit blijkt dat de gemeente de doelstellingen alleen kan behalen: *‘als inwoners, bedrijven, instellingen en overheden*

elkaar vinden in een gedeelde visie op de toekomst, de handen ineen slaan en initiatieven bundelen.' (pagina 5 van de nota). Hiermee schuift de gemeente de eindverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het wel of niet behalen van de doelstellingen van zich af en neemt vooral een stimulerende rol aan.

Voor alle activiteiten wordt volgens de nota in detail de opbrengst in CO₂ berekend, de inspanningen, indicatoren en doelstellingen bepaald. (p. 7 van de nota) Uit de analyse van het uitvoeringsprogramma blijkt echter dat het kwantificeren van de projecten nog niet is gelukt. Men zet daarmee in op een onzeker resultaat.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

De uitvoeringsstrategie die moeten leiden tot behalen van deze subdoelen zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma (vanaf pagina 42). Hoewel de doelen en subdoelen vrij concreet zijn geformuleerd (percentage effect per thema per jaar), blijkt de invulling van de subdoelen te berusten op actiepunten, die niet SMART geformuleerd zijn en waarvan het verwachte effect niet in beeld is. Voorbeelden van deze actiepunten zijn: *'actief initiëren, faciliteren en participeren bij innovatieve toepassingen van duurzame energie in de stad en de regio'*. (p. 49 van de nota) of: *'Zonne-energie: rol van stimulator (eigen gebouwen) mede laten afhangen van de subsidiemogelijkheden'*. (p. 49 van de nota) De vrij concreet geformuleerde doelstellingen en subdoelstellingen maskeren hiermee een veel minder concrete uitvoeringstrategie.

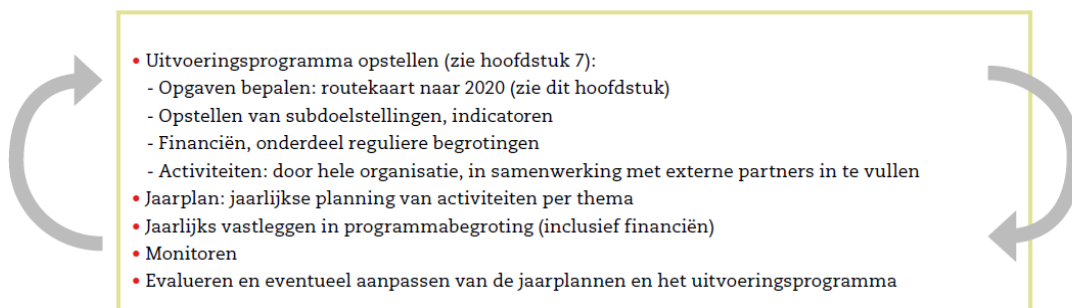
Echte prestatieafspraken of evaluatie indicatoren zijn er niet, waardoor het beleid niet afrekenbaar is.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

Nota en uitvoeringsprogramma zijn bestuurlijk vastgesteld. In de programmabegroting worden jaarlijkse *'zoveel mogelijk projecten'* (financieel) vastgelegd, waarna de activiteiten een plek krijgen in de reguliere programma's en stedelijke projecten. (p. 23 van de nota). In het onderstaande figuur is de beleidscyclus zichtbaar gemaakt. De nota werkt dus niet rechtsreeks door naar de beleidsuitvoering, maar er gaat eerst een selectie aan vooraf. (p. 18 van de nota) Er zijn concrete doelen en concrete subdoelen gesteld, maar een concrete uitvoeringsstrategie ontbreekt en middelen zijn beperkt, waardoor niet alle projecten rechtstreeks doorwerken naar de jaarplannen (p. 18 van de nota)

De beleids-uitvoeringscyclus (programmaorganisatie):



Figuur 3. Beleidscyclus klimaatmitigatiebeleid Enschede (pagina 24 van de nota)

borging in de organisatie:

Evaluatie indicatoren zijn er niet waardoor het beleid niet meetbaar of afrekenbaar is en alleen kwalitatieve evaluatie mogelijk is. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dan ook dat men inzet op stimuleren van andere actoren in de gemeente. Het wel of niet halen van doelstellingen hangt daarmee af van andere actoren, en de gemeente stelt wel de doelen, en stimuleert andere actoren om hier aan bij te dragen, maar draagt niet de eindverantwoordelijkheid. Binnen de organisatie is dan ook niemand echt verantwoordelijk, en de concrete doelen (oftewel: de lijstjes ‘hoe te realiseren’ in het uitvoeringsprogramma) zijn niet SMART en afrekenbaar geformuleerd. Financiële middelen zijn zodanig beperkt dat niet alle thema’s uit de nota opgepakt kunnen worden (p. 18 van de nota). In eerste instantie wordt het beschikbare budget voornamelijk ingezet op maatregelen aan gemeentelijke gebouwen (zie pagina 40 van de nota).

Borging in de uitvoering.

Een concrete uitvoeringstrategie ontbreekt en het beleid komt concreet voornamelijk neer op ‘stimuleren van’. De vraag is dan of ambtenaren op de hoogte zijn van wat er concreet van hen wordt verwacht. Evaluatie geschiedt alleen kwalitatief op hoofdlijnen.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Voor alle activiteiten worden volgens de nota in detail de indicatoren berekend. (p. 7 van de nota) Dit is echter nog niet het geval, en in het uitvoeringsprogramma zijn geen indicatoren terug te vinden.

Daarom valt Enschede terug op een tabel met kwalitatieve ‘effectindicatoren’ (pagina 24 van de nota). Voor klimaatmitigatiebeleid zijn de indicatoren: ‘percentage DE gemeentelijke gebouwen’ (ambitie 2013: 5%), Aantal scholen doet mee aan spaaractie en neemt energiebesparingsmaatregelen’ (ambitie 2013: 35) en tenslotte het ‘Aantal energetisch gesaneerde particuliere woningen’ (ambitie 2013: 1000). Deze indicatoren zeggen niets over het feitelijke rendement van de projecten. Daarvoor zijn bijvoorbeeld de labelsprongen bij woningen en het behaalde resultaat in KWh van de scholen wel bruikbaar. Overigens maakt de gehele gemeentelijke organisatie maar 3% uit van de totale emissie. Gemeentelijke gebouwen en scholen maken bovendien slechts onderdeel uit van

die 3% emissie. Voor alle overige projecten zijn geen indicatoren geformuleerd waar op terug gevallen wordt. Op basis van de bovengenoemde indicatoren is geen evaluatie van het gevoerde beleid mogelijk. De gemeente erkend ook dat monitoring en bijsturing pas mogelijk is na het bepalen van (bruikbare) indicatoren zodat inzichtelijk wordt wat de investeringen opleveren. (p. 18 van de nota).

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van respectievelijk Wet milieubeheer en het Bouwbesluit (Woningwet). Bij thema 2 van het uitvoeringsprogramma (duurzame gebiedsontwikkeling) wordt ingezet op toetsing en toezicht EPC bij woningbouw (project 2 op pagina 44) en bij thema 7 (industrie en bedrijven) wordt ingezet op energiebesparingsmaatregelen supermarkten (project 6 op pagina 54). In beide gevallen is erbij vermeld dat het om een wettelijke taak gaat.

13. Beleid is te raadplegen via:

http://www.doegroendatscheelt.nl/overons/Nota_Nieuwe_Energie/

Groene trui voor Enschede in 2010 en 2011:

<http://www.enschede.nl/nieuws/01176/>

<http://www.enschede.nl/nieuws/00689/>

<http://www.enschede.nl/toerisme/actueel/00210/>

11 Gemeente Maastricht, provincie Limburg (>70.000 inw.)

Gemeente Maastricht heeft het beleid ten aanzien van klimaatmitigatie vastgelegd in de energienota van 2009: 'Maastricht steekt energie in het klimaat'. Centrale doelstelling is dat in 2020 de uitstoot van CO₂ met 20% moet zijn afgenomen ten opzichte van 1990 en dat in 2020 20% van de energiebehoefte met duurzame energie moet zijn opgewekt. Verder wil gemeente Maastricht in 2015 een klimaatneutrale gemeentelijke organisatie zijn en in 2030 geheel klimaatneutraal zijn. Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van de nota. Voor de projecten op de korte termijn (looptijd 2008 – 2012) sluit de gemeente Maastricht aan op de SLOK-subsidiemethodiek en, qua uitvoering daarvan, op de bijbehorende projectbladen. Voor de langere termijn heeft de gemeente de uitvoering ook al vastgelegd op hoofdlijnen. Het beleid richt zich tot de afzonderlijke doelgroepen binnen de gemeente.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. Het beleid is niet onderbouwd en er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek.

Er bestaat wel een achtergronddocument. In 2004 stelde Maastricht een Strategische Energievisie op om ontwikkelingen op de lange termijn (2030) in beeld te brengen. Daarvoor is het energieverbruik berekend, en is onderzocht wat de grootste

energieverbruikende sectoren binnen de gemeente zijn. Ook is, op basis van trends en beleid, wat de CO₂ emissie in de toekomst zou zijn en er zijn verschillende scenario's onderzocht, waarin de CO₂-emissie wordt teruggebracht. (p. 27 van de nota) In de strategische energievisie zijn vervolgens beleidsaanbevelingen geformuleerd, die zouden moeten worden meegenomen in de klimaatnota. Aannames, beweringen, inspanningen, uitgangspunten en de gekozen beleidsstrategie van het beleid zijn niet onderbouwd. Een beleidsstrategie is bijvoorbeeld de doelgroepenaanpak en de gekozen actiepunten (zie hoofdstuk 3 van de nota). Doordat het beleid niet is onderbouwd, en er geen studie aan ten grondslag ligt worden onzekerheden niet aan het licht gelegd. De overwegingen waaruit zou blijken dat de gekozen strategie het meest geschikt is, zijn niet in de stukken terug te vinden.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Alleen bij de eigen gemeentelijke gebouwen wordt de jaarlijkse voortgang gemonitord om te bekijken of de voortgang conform de doelstelling is. Dit is echter maar een zeer klein deel van het energieverbruik. Door het ontbreken van niet gemeentelijke energieverbruiksgegevens op stadsniveau is volgens de nota inhoudelijke monitoring niet mogelijk. De monitoring op projectniveau vindt daarom plaats op basis van kentallen. (pagina 72 van de nota) Welke kentallen dit zijn wordt niet gespecificeerd. Effecten zijn dus niet onderbouwd in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk energetische effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering niet mogelijk. Daarom is in het beste geval alleen kwalitatieve monitoring mogelijk waarbij progressie wordt gevolgd en eindresultaten van projecten nadien aan de hand van kentallen inzichtelijk worden gemaakt.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Zie ook punt 2. De nota zegt hierover: *'Jaarlijks moet worden nagegaan of de gekozen richting bijdraagt aan het verwezenlijken van de visie en/of de voorgestelde richting moet worden bijgesteld. De coördinatoren van de doelgroepen zullen naast de inhoudelijke verslaglegging van de voortgang tevens aandacht besteden aan de procesevaluatie.'* (p. 72 van de nota) Eens in de vier jaar wordt het beleid (oftewel: het proces) met de betrokken doelgroepen geëvalueerd, geactualiseerd en uitgewerkt in een (nieuw) energieprogramma voor de volgende periode. Het eerste programma gaat over de periode 2008-2012 en is gebaseerd op de SLOK-systematiek.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Nee

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Nee.

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Effecten zijn niet onderbouwd in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk energetische effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering

nog niet mogelijk (maar alleen achteraf op basis van kentallen). Daarom is in het beste geval alleen kwalitatieve monitoring mogelijk en wordt van tevoren ingezet op projecten met onzeker rendement.

De uitvoeringsstrategie die moeten leiden tot behalen van deze doelen per doelgroep is opgenomen in de kolom *‘concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken zijn:’* in het uitvoeringsprogramma (hoofdstuk 3). Hoewel de subdoelen per doelgroep vrij concreet zijn, blijkt de feitelijke invulling van de doelen in het uitvoeringsprogramma te berusten op actiepunten die niet SMART geformuleerd zijn, waarvan het effect onbekend is, die niet meetbaar of evalueerbaar/afrekenbaar zijn en waarvan onduidelijk is waarom juist voor die actiepunten is gekozen.

7. Licht er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

Één van de hoofddoelstellingen van het beleid is dat in 2020 20% van de energiebehoefte met duurzame energie moet zijn opgewekt. De resterende energievraag moet volgens het thema ‘duurzame energie’ (pagina 51 van de nota) in 2050 volledig duurzaam worden opgewekt binnen de gemeentegrenzen. De concrete uitvoeringsstrategie is echter niet concreet en er zijn geen SMART uitvoeringsdoelen gesteld. De nota noemt wel een aantal projecten die in uitvoering zijn op pagina 52, zoals *‘windenergie (bijvoorbeeld Lanakerveld en de Beatrixhaven)’* en *‘Biomassa (bijv. zwembad Geusselt)’*. De nota committeert zich niet aan concrete projecten en verbindt geen concrete uitkomstverwachtingen aan de individuele projecten, en heeft zo ten aanzien van het thema duurzame energie geen vernieuwende werking. (op ‘enthousiastmeren’ na).

Het uitvoeringsprogramma stelt wel concrete doelen voor bestaande bouw, zoals bij bestaande woningen 20% energiereductie in 2020 (pagina 40). Ook bestaande eigen gebouwen en utiliteitsbouw krijgen prioriteit. De uitvoeringsstrategie die moeten leiden tot behalen van deze doelen per doelgroep is opgenomen in de kolom *‘concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken zijn:’* in het uitvoeringsprogramma (hoofdstuk 3). Hoewel de subdoelen per doelgroep vrij concreet zijn, blijkt de feitelijke invulling van de doelen in het uitvoeringsprogramma te berusten op actiepunten die niet SMART en vaag geformuleerd zijn, waarvan het effect onbekend is, die niet meetbaar of evalueerbaar/afrekenbaar zijn en waarvan onduidelijk is waarom juist voor die actiepunten is gekozen. Het is dus maar afwachten wat het rendement van de projecten zal zijn.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Hoofdstuk drie bevat de uitvoeringsstrategie. Hierbij is het niet onderbouwd waarom juist deze projecten zijn gekozen om te voorzien in het behalen van de doelstelling. De thema’s zijn gerangschikt op de binnen de gemeente aanwezige doelgroepen. Per

doelgroep zijn een aantal concrete (sub)doelstellingen of ‘ambities’ benoemd bijvoorbeeld: ‘Voor elk schoolgebouw: minstens 30% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990’. (pagina 36). Maar veel ambities zijn ook minder (of niet) concreet, zoals: ‘realiseren van economische groei in de duurzame energieregerelateerde branche en de sector duurzaamheid’. (p. 42 van de nota) Het is dan onduidelijk wat de ambitie bijdraagt aan de hoofddoelen en wat er exact wordt bedoeld. Men zet daarmee in op een onzeker resultaat. Om de ambities te halen zijn vervolgens per doelgroep ‘concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken’ benoemd. Die concrete acties vormen de uitvoeringsstrategie om de doelen te behalen. Hoewel doelen en (sommige) subdoelen/ambities concreet zijn geformuleerd blijkt de uitvoeringsstrategie te berusten op actiepunten, die niet SMART geformuleerd zijn en waarvan het effect of de exacte strategie onduidelijk is. Voorbeelden van deze actiepunten zijn: ‘introduceren van maatschappelijk verantwoord onderwijs en duurzaam inkopen over het gehele inkoopbeleid’ (pagina 37 van de nota) of: ‘Pilot micro-WKK in de gebouwde omgeving’ (p. 41 van de nota). Het uitvoeringsprogramma is daarmee erg experimenteel en vrijblijvend.

De concreet geformuleerde hoofddoelstellingen en (in sommige gevallen) concrete ambities maskeren hiermee een veel minder concrete uitvoeringstrategie. De (sub)doelen blijken minder hard te zijn dan op het eerste gezicht het geval lijkt. De betrokken wethouder geeft al in het voorwoord toe: ‘De gemeente kan die doelstelling niet alleen realiseren, maar is afhankelijk van een brede maatschappelijke samenwerking.’ (p.6 van de nota) Hiermee leunen alle doelstelling op de inspanningen van externe actoren en de gemeente schuift hiermee aansprakelijkheid op het wel of niet halen van de doelstellingen expliciet van de hand.

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Om de (vaak niet concreet/SMART geformuleerde) ambities te halen die invulling moeten geven aan de hoofddoelstellingen, zijn vervolgens per doelgroep ‘concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken’ benoemd. Die concrete acties vormen de uitvoeringsstrategie om de doelen te behalen. Hoewel doelen en sommige subdoelen vrij concreet zijn geformuleerd blijkt de uitvoeringsstrategie te berusten op actiepunten, die niet SMART geformuleerd zijn en waarvan het effect en de exacte strategie onduidelijk is en die niet meetbaar zijn. De concrete uitvoeringsdoelen zijn dus niet specifiek, meetbaar, of tijdgebonden en of ze acceptabel en realistisch zijn is vooraf nog niet te beoordelen.

De gemeente is, zoals de wethouder in het voorwoord aangeeft, voor het halen van de hoofddoelstellingen afhankelijk van andere actoren (p.6 van de nota), en probeert deze via de uitvoeringstrategie te ‘motiveren, enthousiasmeren, sensibiliseren en faciliteren. (pagina 33 van de nota) De gemeentelijke organisatie kan slechts worden aangesproken op het wel of niet uitvoeren van de ‘concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken’ in hoofdstuk 3, maar hiervoor geldt dat het slechts ‘voorbeelden’ zijn, en de gemeente zich ook hier niet committeert aan concrete beleidsdoelen in operationele zin. Een aanbeveling uit het vooronderzoek in de vorm van de Strategische Energievisie

luidde: *‘Stel concrete doelstellingen en breng het realisatietraject in kaart’*. (pagina 28 van de nota) De nota voorziet dus niet in die aanbeveling.

Op de korte termijn sluit de gemeente zich aan, aan een aantal projecten behorende bij de SLOK-systematiek, die zo de eerste invulling geven aan het beleid. Deze projecten krijgen daarom prioriteit in de looptijd 2008-2012. Echte prestatieafspraken of evaluatie indicatoren zijn er ook niet binnen de SLOK-systematiek, waardoor het beleid niet afrekenbaar is. De prioriteiten per doelgroep die worden opgevoerd in de SLOK-subsidieaanvraag zijn genoemd in paragraaf 3.8 van de nota. Deze prioriteiten zijn ook niet SMART geformuleerd, er zijn geen evaluatie indicatoren. Voorbeelden zijn: *‘Het opnemen van energiebesparingsmaatregelen in reguliere onderhoudsplannen van de schoolgebouwen’* (p. 53 van de nota) en *‘Participatie van bedrijven in duurzame energieprojecten’* (pagina 52 van de nota). De projecten die worden opgevoerd voor de SLOK-subsidieregeling zijn dus bij voorbaat vaag geformuleerd. Monitoring geschiedt bij de SLOK-systematiek overigens ook niet op energiereductieniveau, maar alleen kwalitatief en op hoofdlijnen aan de hand van SLOK-projectbladen.

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De nota is bestuurlijk vastgesteld, maar een concrete uitvoeringsstrategie ontbreekt. Het behalen van de hoofddoelstellingen (zoals klimaatneutraliteit in 2030) is afhankelijk van de inspanningen van externe actoren binnen de gemeente. De gemeente committeert zich daarbij dus niet aan een bepaalde inspannings- of prestatieverplichting. Er is budget voor de projecten die op de korte termijn lopen, dankzij de rijksbijdrage van SLOK-subsidie en gemeentelijke cofinanciering van die bijdrage.

borging in de organisatie:

Een programmamanager is aangewezen als verantwoordelijk voor de complete coördinatie van de voortgang en is verantwoordelijk voor de verslaglegging naar het platform energietransitie (waar alle verschillende doelgroepen samen komen) en het gemeentebestuur. Een energiecoördinator adviseert de programmamanager. Aan iedere doelgroep is een medewerker uit de gemeentelijke organisatie als coördinator gekoppeld. Dit zijn ambtenaren die met die specifieke doelgroep de meeste affiniteit hebben (dus: vanuit hun bestaande rollen, taken, netwerken en overlegstructuren). Deze coördinatoren van de doelgroepen leggen verslag van de voortgang en evalueren het proces. (pagina 72 van de nota) Er zijn dus medewerkers aanspreekbaar gemaakt voor het behalen van de ambities bij de bijbehorende doelgroep, maar evaluatie indicatoren zijn er niet en een concrete uitvoeringsstrategie ontbreekt, waardoor het succes van het beleid niet meetbaar of afrekenbaar is en alleen kwalitatieve evaluatie mogelijk is. Uit de nota blijkt dan ook dat de gemeente vooral inzet op stimuleren van andere actoren in de gemeente. Uit de zin: *‘De gemeente kan die doelstelling niet alleen realiseren, maar is*

afhankelijk van een brede maatschappelijke samenwerking' (p.6 van de nota) blijkt dat de gemeente uiteindelijk niet afrekenbaar is voor het slagen van het beleid.

Borging in de uitvoering.

Een concrete uitvoeringstrategie ontbreekt. Per doelgroep zijn in hoofdstuk 3 'concrete voorbeelden van acties om de ambities te verwezenlijken' benoemd. Die actielijstjes zijn de enige houvast voor de doelgroepcoördinatoren. De coördinator heeft volledig vrij spel, aangezien de actiepunten de status van 'voorbeelden' hebben. De vraag is dan of de doelgroepcoördinatoren op de hoogte zijn van wat er concreet van hen wordt verwacht, en of ze de juiste keuzes maken. Evaluatie geschiedt alleen kwalitatief op hoofdlijnen en evaluatie-indicatoren ontbreken. Het beleid komt zo concreet voornamelijk neer op een 'poging tot stimuleren van'. De vraag is ook of de coördinatoren, die uit alle afdelingen van de gemeentelijke organisatie komen, voldoende deskundig zijn op het gebied van energiemaatregelen.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Nee

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van het Bouwbesluit (Woningwet). Een ambitie is om nieuwbouwwoningen te laten voldoen aan de wettelijke eisen (EPC eis van 0,6 vanaf 2011, in 2015 0,4 en in 2020 energieneutraal bouwen (pagina 40 van de nota).

13. Beleid is te raadplegen via:

<http://www.maastricht.nl/web/Beleid/Beleid/Natuur-milieu-en-afval/Beleidnatuurmilieuenafvaltonenop/Energie.htm>

12 Gemeente Arnhem, provincie Gelderland (>70.000 inw.)

Gemeente Arnhem heeft zijn klimaatmitigatiebeleid vastgelegd in het Arnhems Klimaatprogramma 2008-2011. Dit vigerende beleid is op 20 april 2009 door de gemeenteraad van Arnhem vastgesteld. De gemeente Arnhem streeft daarbij naar een CO₂-reductie van 50% in 2010 ten opzichte van 1990. In de nota is aangegeven: *'Hoewel deze doelstelling inmiddels te ambitieus blijkt te zijn, is het nog steeds de drijfveer en uitgangspunt van het actieve Arnhems klimaatbeleid. Waar mogelijk passen we de 50% reductiedoelstelling toe in woningbouwsituaties.'* (nota p. 5) Verder sluit Arnhem zich aan bij de landelijke doelstellingen: 2% energiebesparing per jaar, 20% duurzame energie en 30% reductie van broeikasgassen in 2020. De gemeentelijke organisatie moet CO₂ neutraal zijn in 2020. Alle grote gemeenten (100.000+ inwoners) hebben zich overigens aan die laatste doelstelling gecommitteerd.

De bedoeling is om daarna de rest van de gemeente te laten volgen. *'Het tempo is afhankelijk van de handreikingen en ondersteuning van uit het ministerie'* (nota, pagina 6)

Hieruit blijkt dat de doelstellingen met enige nuance moeten worden geïnterpreteerd, en de gemeente zich niet hoofdvantwoordelijk acht voor het wel of niet halen van de doelstellingen.

Naast de nota bestaat een projectenboek of uitvoeringsprogramma, waarbij de individuele projecten en projectaanpak zijn/is benoemd door de projectbladen behorende bij de gemeentelijke SLOK-subsidieregelingaanvraag toe te voegen.

De gemeente Arnhem is een Millenniumgemeente (zie voor nadere uitleg gemeente Wassenaar)

Over het bovengenoemde beleid is medio 2011 nieuw beleid heen gelegd. Het programmaplan Arnhem Energiestad 2011-2014 verbindt bovengenoemde beleidslijnen met de Economische agenda (mei 2009) om zo een duurzame samenleving na te streven. Het programma is dynamisch en staat open voor participatie. Alle verschillende actoren in de gemeente (bedrijven, burgers, instellingen) hebben samen 24 juni 2011 een convenant ondertekend van acties die de gemeente zal uitvoeren, en acties die de andere partijen op zich zullen nemen. Aan de te ondernemen projecten op het gebied van klimaatmitigatie, licht een onderzoek van KEMA ten grondslag. De adviezen uit dat onderzoek zijn overgenomen in het programmaplan Arnhem Energiestad. In het programma zijn nieuwe projecten benoemd, zoals het opstellen van een business case omtrent ruimtelijke en financiële haalbaarheid windenergie in Arnhem, het plaatsen van zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen in 2012, het verlangen van een energievise bij projecten vanaf 50 woningen, realisatie lokaal energiedienstenbedrijf in 2014, etc.

1. Gaat er onderzoek aan het beleid vooraf?

Een literatuurlijst is niet aanwezig. In de stukken wordt nooit verwezen naar onderzoeken, bronnen of literatuur. In de voetnoten wordt wel meermaals en uitsluitend verwezen naar moties uit de gemeenteraad, zoals *‘Motie Iedereen zit er warmpjes bij 2; PvdA en D66 27-5-2008’* (p. 9 van de nota) Uit de stukken blijkt niet dat een achtergrondrapport of achtergronddocument bestaat, of dat voor dit beleidsdocument onderzoek is gedaan. Het is een product van de gemeente zelf. Volgens de stukken is er ook geen externe expertise voor ingehuurd. Er zijn geen aanwijzingen dat de strategie berust op onderzoek. Aannames, beweringen, inspanningen, uitgangspunten en de gekozen beleidsstrategie van het beleid in nota of projectenboek zijn niet onderbouwd.

2. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?

Alleen bij de eigen gemeentelijke gebouwen wordt de jaarlijkse voortgang gemonitord om te bekijken of de voortgang conform de doelstelling is. Dit is echter maar een zeer klein deel van het energieverbruik.

Door het ontbreken van niet gemeentelijke energieverbruiksgegevens op stadsniveau is inhoudelijke monitoring niet mogelijk. De monitoring op projectniveau vindt daarom plaats op basis van kentallen.

Wel beoogt één van de projecten om *‘een monitoringssysteem op te zetten zodat inzicht in verbruiken en potentiële bereikt wordt. Op basis van dit inzicht kunnen Arnhemse kwantitatieve doelen bepaald worden’*. (p. 6 van de nota) Concreet betreft dit project G4

van het projectenboek. Effecten zijn dus niet onderbouwd in het verwachte rendement in CO₂ of KWh. Aangezien onbekend is welk energetische effect de maatregelen zullen hebben, is kwantificering nog niet mogelijk gedurende de looptijd van het beleid (2008-2011). Daarom is in het beste geval alleen kwalitatieve monitoring mogelijk waarbij progressie wordt gevolgd en eindresultaten van projecten nadien aan de hand van kentallen inzichtelijk worden gemaakt. Ook heeft men het beleid dus al ingezet zonder dat er indicatoren zijn voor het meten van de voortgang. Men heeft daarmee ingezet op onzekerheid.

Monitoring richting rijksoverheid (subsidieverstrekker) geschiedt bij de SLOK-systematiek niet op energiereductieniveau, maar alleen kwalitatief en op hoofdlijnen aan de hand van SLOK-projectbladen die zijn opgenomen in het projectenboek.

3. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments?

Zie punt 2. Aangezien *‘verantwoording klimaatprogramma’* (project G4 uit het projectenboek) één van de nieuwe doelstellingen is van het klimaatbeleid, speelt kwantitatieve evaluatie gedurende de looptijd van het beleid geen rol. Wel wordt de voortgang kwalitatief gevolgd aan de hand van de voortgang volgens de projectbladen, en jaarlijks verantwoord. Ook moet volgens de nota jaarlijks aan de subsidieverstrekker worden verantwoord. De nota geeft aan: *‘Door monitoring zullen de inspanningen, maar ook de resultaten (verminderen van de CO₂-uitstoot) worden bijgehouden’*. (p. 8 van de nota) Dit kan echter alleen kwalitatief. Aangezien evaluatie indicatoren ontbreken die aanduiden of de voortgang succesvol is, kan dit ook alleen op hoofdlijnen.

4. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?

Ja, voornamelijk praktisch gericht onderzoek, zoals : *‘onderzoek naar duurzame energie bij de zwembaden’*. (project A4 uit het projectenboek), *‘onderzoeken in hoeverre de openbare verlichting geschakeld kan worden in overeenstemming met de omstandigheden tijdens- zomer- en wintertijd’*. (project A8 uit het projectenboek). Verder wordt de toepasbaarheid van turbies (kleine windmolens op gebouwen) onderzocht (project C1 uit het projectenboek) en wordt de benutting van aardwarmte voor Burgers zoo onderzocht. (project F4) Tenslotte wordt een energiekartaat en energiestrategie ontwikkeld (project F1 uit het projectenboek).

5. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?

Nee. De nota geeft aan: *‘De projecten dragen allemaal direct of indirect bij aan CO₂-reductie. De mate waarin ze bijdragen is moeilijk kwantificeerbaar. In het programma is het project “Monitoring” opgenomen om hier studie naar te doen. Dat is een landelijk probleem.’* (p. 7 van de nota)

Uitgangspunten bij de keuze voor de projecten zijn ook niet gekwantificeerd. In het projectenboek is niet onderbouwd waarom juist deze projecten zijn gekozen om te voorzien in het behalen van de doelstelling. Volgens de nota (p. 6) is een inventarisatie van projectmogelijkheden opgesteld, waarna raad en wethouders hieruit een selectie hebben gemaakt. Op basis waarvan deze selectie plaatsvond is niet te herleiden uit de

stukken. Tijdens een tweede bijeenkomst mochten de andere actoren (bedrijven, burgers, instellingen) hun mening inbrengen. Op basis daarvan is een tweede selectie toegepast van de projectmogelijkheden. De prioriteit is volgens de nota (p. 7) bepaald door *‘actuele haalbaarheid en ingeschatte effectiviteit.’*

6. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?

Kwantificeringen komen niet voor.

7. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen)

Er zijn projecten opgezet die realiseren van warmte-koudeopslag/geothermie/windenergie bij bepaalde locaties (F5, F4, F2) Ook wordt ingezet op het verkennen van de mogelijkheden om bewoners te laten participeren in duurzame energie installaties als windmolens en biomassacentrales. (F6)

Er zijn ook een aantal projecten die inzetten op de bestaande bouw: de eigen gemeentelijke gebouwen, woningbouwcorporaties, een klimaatservicepunt en utiliteitsgebouwen (A6, B3, B5, C2)

Voor alle projecten geldt dat ingezet wordt op een onzeker resultaat aangezien evaluatie-indicatoren ontbreken en inzicht in verwachte resultaten ontbreekt.

8. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?

Doelstellingen in het projectenboek zijn niet SMART geformuleerd, en niet gekoppeld aan een concrete en voor monitoring bruikbare evaluatie-indicator. Alleen een aantal doelstellingen bij projecten gericht op eigen gemeentelijk organisatie zijn gekoppeld aan een minimale prestatienorm. Een concrete uitvoeringsstrategie is er echter bij geen van de projecten. De uitvoeringsstrategie komt neer op wat benoemde opties (in ieder projectblad benoemd onder het kopje ‘aanpak’). De beleidsinzet is concreet (zie punt 10: borging in de organisatie).

9. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?

Er is een selectie gemaakt van mogelijke projecten, en die zijn opgevoerd als SLOK-subsidieaanvraag. Prestatieafspraken of evaluatie indicatoren zijn er ook niet binnen de SLOK-systematiek, waardoor het beleid niet afrekenbaar is: er is alleen een inspanningsverplichting bij de opgevoerde projecten. De projecten die worden uitgevoerd zijn genoemd in het projectenboek. Deze prioriteiten zijn niet SMART geformuleerd, er zijn geen evaluatie indicatoren. Voorbeelden van doelstellingen zijn: *‘Communiceren wat klimaatbeleid is, wat er bereikt is, kennis- en bewustzijnsvergroting*

doelgroepen' (project G5) of: 'Structureel intern klimaatoverleg'. (project G1) of 'Verkenning van de mogelijkheden om bewoners te laten participeren in duurzame energie installaties als windmolens en biomassacentrales' (F6) of: 'Besparing op brandstoffen door het stimuleren van efficiënt rijgedrag' (project E2) 'Stimuleren van het fietsgebruik (modal shift)'. (project E6)

Alleen de doelstellingen ten aanzien van eigen gemeentelijke organisatie (dus de A projecten in het projectenboek) zijn in een aantal gevallen gekoppeld aan een concrete prestatienorm, bijvoorbeeld: 'Realiseren van 3% energiebesparing in de eigen gebouwen door systematische monitoring, verandering van gedrag en toepassing van technische maatregelen'. (project A6) Daar geldt echter (ook) voor dat een bijbehorende uitvoeringsstrategie ontbreekt, en is gebaseerd op wat benoemde opties (in ieder projectblad benoemd onder het kopje 'aanpak').

Arnhem Energiestad 2011-2014

In het nieuwe programmaplan Arnhem Energiestad 2011-2014 zijn veel projecten opgenomen gericht op klimaatmitigatie. Er is duidelijk sprake van visie, maar deze is niet onderbouwd. Een kosten/batenanalyse ontbreekt. Hier zijn de te verwachten effecten ook niet gekwantificeerd, en is de keuze voor projecten ook niet onderbouwd of gemotiveerd. Een uitvoeringsstrategie is beperkt tot het benoemen van een aantal punten ('wat'). Bij een aantal projecten die de gemeente zichzelf toedicht, heeft de gemeente alleen een rol van stimulator en komt de feitelijke uitvoering alsnog bij externen terecht en is daar volledig afhankelijk van de mate van medewerking. (bijvoorbeeld: Realisatie lokaal duurzaam energiedienstenbedrijf p. 8 van het programmaplan)

10. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

borging in beleid:

De klimaatnota is bestuurlijk vastgesteld, en het bijbehorende projectenboek bestaat uit projecten die door wethouders en gemeenteraad zijn geselecteerd uit een inventarisatielijst van projectmogelijkheden (nota p. 6). Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat er bestuurlijk draagvlak is voor het beleid. De externe actoren hebben daarna ook een selectie gemaakt uit het resterende aanbod aan projecten. Er zal dus ook draagvlak bestaan bij externe actoren in de gemeente (bedrijven, burgers, instellingen). Doelen in het projectboek zijn niet concreet of SMART geformuleerd, maar er zijn wel middelen voor de projecten beschikbaar. De gemeente heeft middelen van het ministerie gekregen (SLOK-subsidie) en heeft dit bedrag uit eigen middelen verdubbeld (cofinanciering is een voorwaarde voor de SLOK-subsidie). Dit geld is bedoeld voor: 'organisatie, onderzoek, communicatie en andere ondersteuning. De investeringen voor de energiemaatregelen zelf zijn niet opgenomen'. (p. 9 van de nota)

borging in de organisatie:

De nota geeft aan: *‘De projecten zijn de verantwoordelijkheid van de projectleiders; deze zijn genoemd in de projectbladen. De dienst Stadsbeheer, afdeling Milieu, draagt zorg voor het programmamanagement en het monitoren van de voortgang. De projectleiders rapporteren aan de afdeling Milieu. De projecten worden uitgevoerd samen met interne en/of externe partijen. Van hen wordt dus ook een inspanning verlangd’.* (p. 8 van de nota)

Aan ieder project is een projectleider gekoppeld die verantwoordelijk is voor de voortgang. Alleen is de voortgang alleen globaal en kwalitatief aan de hand van de zeer beknopte projectbladen te volgen, en evaluatie indicatoren ontbreken. Bovendien hangt het slagen van de doelstelling af van externe middelen (oftewel: externe financiën) en actoren (oftewel: externe fte's), en daarmee is de projectleider dus niet afrekenbaar op de voortgang. Men kan externe actoren niet verplichten om mee te werken. De gemeente voelt daarmee niet eindverantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen die buiten de eigen organisatie liggen. Dit blijkt ook uit de zin: *‘Het tempo is afhankelijk van de handreikingen en ondersteuning van uit het ministerie’* (nota, pagina 6) De verantwoordelijkheid wordt daarmee bij hogere overheden neergelegd.

Borging in de uitvoering.

Ambtenaren zijn aangewezen als verantwoordelijk projectleider voor de afzonderlijke projecten uit het projectenboek. Daarmee is men verzekerd van een bepaalde mate van ambtelijke betrokkenheid. Het is wel de vraag of de ambtenaren kunnen weten wat er concreet van hen wordt verwacht. De enige handreiking die de projectleiders hebben voor hun project, zijn wat benoemde stappen/opties (in ieder projectblad benoemd onder het kopje ‘aanpak’). Een concrete uitvoeringsstrategie van bruikbare evaluatie-indicatoren ontbreekt.

11. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

Bij de projecten in het projectenboek zijn bij veel projecten ‘prestatie indicatoren’ benoemd. In de meeste gevallen is dit ‘vermeden CO₂’ aan de hand van kentallen. Dit is zeer indicatief en afhankelijk van de betrouwbaarheid van de kentallen (onzekerheden) en kan alleen in beeld worden gebracht na uitvoering van het project, en zijn dus geen indicatoren die voor de prestatie van de projectvoortgang kunnen worden gebruikt.

12. Opvoeren uitvoeren bestaande wetgeving als nieuw beleid

Uit het projectenboek blijkt dat het vigerende klimaatmitigatiebeleid deels neerkomt op uitvoering van normale gemeentelijke taken die wettelijk verplicht zijn op grond van respectievelijk Wet milieubeheer en het Bouwbesluit (Woningwet), maar wegens capaciteitsproblemen naar de achtergrond zijn geschoven. Dit zijn de projecten met de doelstellingen: *‘Inzicht krijgen in de toepassing van energiemaatregelen door bedrijven als gevolg van de wet Milieubeheer’.* (project D1) en *‘Daadwerkelijke uitvoering van binnen- en buitencontrole EPC woningbouw en Utiliteitsbouw’.* (project B2)

14. Beleid is te raadplegen via:

<http://www.arnhem.nl/content.jsp?objectid=112229>

Projectenboek Arnhem:

<http://www.duurzamewijk.nl/wp-content/uploads/projectenboek1.pdf>

Beleid van medio 2011: Programma Arnhem energiestad 2011-2014.

<http://www.arnhem.nl/dsresource?objectid=112292>

<http://www.arnhem.nl/dsresource?objectid=115652>

Bijlage 2. Interviewresultaten (geanonimiseerd)

01 Interview gemeente Noordoostpolder

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

De beleidstrategie is op de SLOK-regeling gebaseerd. Hierachter zit een praktische overweging: wat is praktisch haalbaar, waar waren we toch al mee bezig, wat is politiek haalbaar? Hogere doelen zijn er niet. Dit resulteert binnen de SLOK-regeling in een actief ambitieniveau. We hebben geen wetenschappelijk onderzoek gedaan, maar zijn praktisch aan de slag gegaan. Er is beperkte menskracht in de organisatie, dus kunnen we geen gekke dingen doen. Dit bepaalde ook het ambitieniveau. Er is dus alleen gekeken naar de praktische haalbaarheid, en verder ligt er geen afweging aan de strategie ten grondslag.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Zie 1.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Bij sommige projecten zijn we voor het halen van de doelstelling volledig afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Bij andere projecten minder, bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen organisatie. We hebben bijvoorbeeld duurzame energie scans laten uitvoeren bij bedrijven, en we hebben energiescans laten uitvoeren bij oudere woningen. Wat bedrijven en particulieren met die resultaten doen hebben we niet in de hand. Bij 50% van de projecten zijn we geheel afhankelijk van medewerking van externe actoren. Die projecten worden dan onder voorbehoud aan het college voorgelegd. Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat we het niet zelf in de hand hebben.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Het landelijke SLOK-beleid is praktisch ingestoken en niet goed afgetimmerd of SMART-geformuleerd. Het heeft echter wel nuttige resultaten opgeleverd. Zo mochten we ook onderzoek laten uitvoeren van de SLOK-subsidiegelden. Daardoor beschikken we nu bijvoorbeeld over een duurzame energiescan die we door een adviesbureau hebben laten uitvoeren en die kunnen we gebruiken bij nieuw beleid.

5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

We missen diepgaande technische kennis op detailniveau, bijvoorbeeld op het gebied van passiefhuizen. Ook zijn de consequenties van de gekozen beleidsstrategie niet in beeld gebracht. Daarvoor hebben we geen kennis in huis.

6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 6.

7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Adviesbureaus kunnen die rol invullen. We hebben bijvoorbeeld van de SLOK-subsidie een duurzame energiescan laten uitvoeren door een adviesbureau. Daarnaast kunnen andere gemeenten helpen bij het invullen van elkaars kennisvraag door kennis uit te wisselen in een netwerk. Wij participeren in het klimaatcoördinatoren overleg samen met andere gemeenten. Er zijn altijd gemeenten die verder zijn en over meer kennis beschikken.

8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Daar is het overleg voor opgezet.

9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Niet, we moeten het nu zelf doen. We zijn op dit moment bezig met het opstellen van een nieuw Duurzaamheidsplan. Wij gebruiken daarbij het format van de projectbladen bij de SLOK-regeling en gebruiken dezelfde methode en actiepunten.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Voornamelijk aan onderzoek door adviesbureaus. We laten ons bij alle projecten ondersteunen door adviesbureaus en die hebben ook de SLOK-subsidieaanvraag voor ons verzorgd, en voeren het voorlichtingsproject voor de bestaande bouw uit.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Niet voor het bepalen van de strategie. Een adviesbureau heeft alleen de aanvraag voor de SLOK-subsidie voor ons verzorgd.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Nee. We houden het liever praktisch en concreet door bij adviesbureaus aan te kloppen. Wetenschappelijke kennisinstituten hebben een hoog abstractieniveau. In het verleden hebben we al eens in een ander beleidsdossier samengewerkt met een kennisinstelling, maar dat was om die reden geen succes.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Als gemeenten echt iets heel nieuws willen gaan doen, waardoor een hele nieuwe strategie vereist is. Wij hebben echter geen geld en tijd voor dergelijke innovatieve projecten.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

Iemand die goed is in het bij elkaar brengen van mensen. Onduidelijk welke organisatie dit zou kunnen coördineren.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Projectmanagement.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Omdat het een praktisch ingestoken verhaal is.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Alleen bij innovatieve projecten. We willen geen plannen maken waar later weinig van terecht komt.

02 Interview gemeente Aa en Hunze

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Het huidige klimaatbeleid is opgenomen in het milieubeleidsplan, en is vooral gebaseerd op de SLOK-regeling. Het gaat bij het beleid dat we op dit moment uitvoeren vooral om praktische pragmatische dingen. Daarbij is ook veel onderzoek gedaan door adviesbureaus, zoals energiescans en het biomassapotentieel. Dit gebruiken we voor het nieuwe beleid. Op dit moment zijn we al bezig met het opstellen van een nieuwe duurzaamheidsvisie voor de toekomst, waarin SLOK geen rol meer speelt. Het is een visie voor de lange termijn, waarvan energie een onderdeel uitmaakt. Daarbij zijn verschillende scenario's bekeken, en worden concrete hoofddoelen gesteld voor CO₂ reductie in de toekomst. We zetten daarbij in op verschillende sporen: besparen (bouw), biomassa, windenergie en zonne-energie. De raad heeft bepaald dat we hier op in moeten gaan zetten. Aan die keuze ligt een onderzoek van het ministerie ten grondslag, waarbij kansrijke en windrijke gebieden in Nederland zijn aangewezen. Onze gemeente komt in dat onderzoek naar voren, en daarom wil de raad daar op inzetten. Er komt een uitvoeringsplan en dan gaan we de markt op om andere partijen te mobiliseren, en hopelijk willen ze financieel bijdragen aan ons klimaatbeleid, want onze middelen zijn beperkt.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Het is niet onderbouwd of gekwantificeerd, al zou dat mooier zijn. Een doelen – middelen netwerk wil ik proberen te maken. Dit is een tool voor programmamanagement. Hierin worden de investeringskosten van verschillende beleidsopties afgezet tegen de reducties (kosten per kWh of kg CO₂). Zo kunnen beter overwogen beleidskeuzes worden gemaakt. Ik kom er wegens tijdgebrek echter niet aan toe.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

50% van de projectdoelstellingen zijn volledig afhankelijk van de (vrijwillige) inspanningen van derden.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Op dorpsniveau zijn er al mensen mee bezig en komen er initiatieven naar boven. Het is moeilijk om in beleid verbinding met het werkveld te zoeken. Een bottom-up benadering is daarom wenselijker.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Ja. De technische ontwikkelingen gaan erg snel. We hebben meer kennis nodig van alternatieve energievormen. Daarnaast is tijdgebrek een probleem (zie ook antwoord op vraag 2)

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Als ik meer tijd had zou ik ook zelf een modelmatrijs kunnen maken.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

n.v.t.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Het beleid SLOK vormt geen samenhangend geheel. De onderzoeken die uit het SLOK-budget zijn uitgevoerd door adviesbureaus, resulteren in nieuwe kennis en kentallen die we nu kunnen gebruiken voor de nieuwe duurzaamheidsvisie. Zonder SLOK was dit niet gelukt. Daarnaast heeft het SLOK beleid veel initiatieven aangejaagd.

- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Vooraf aan eigen personele uren, onderzoek door adviesbureaus en communicatie.

- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was

één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Zie 10.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

De bundeling van kennis zou een rol kunnen zijn. AgentschapNL is een overheidsbureau van het rijk die deze rol in het begin vervulde, maar dit wordt wegens de bezuinigingen steeds minder. Eerder kregen we bij de beleidstotstandkoming gratis ondersteuning van een adviseur van AgentschapNL, maar later mocht die ons niet meer helpen. Ik hoorde zelfs geluiden dat AgentschapNL volledig wordt wegbezuinigd. Door de bezuinigingen gaat de koers van het rijk volledig om. Onlangs zijn er zogenaamde green deals door de overheid afgesloten, dit beleid is een lachertje. Het gaat hierbij alleen om het benoemen van bestaande projecten. Concreet doet het rijk niets meer om ons te ondersteunen.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Er is veel onderzoek nodig naar CO₂ reductie methoden. Ze zouden ons kunnen helpen met energieopwekking en verduurzaming in technische processen binnen de gemeente (afvalwater, riolen etc.). Wij hebben ideeën genoeg, maar kunnen meer technische kennis gebruiken. Ik denk dat we hier als gemeente mogelijk te klein voor zijn.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

AgentschapNL zou deze rol kunnen vervullen.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Dit verschilt per project (zie ook het antwoord op vraag 3). Over het algemeen is het meer een programmaverhaal via een netwerk. We noemen het ook projecten.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

We zijn inderdaad blijven hangen in percentages. Er is onvoldoende bekendheid om het zo vast te leggen. We proberen wat en zijn gewoon aan de slag gegaan.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Er moet meer worden geëxperimenteerd.

03 Interview gemeente Groningen

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Het huidige beleid bestaat uit een veelheid aan projecten die door de milieudienst worden uitgevoerd. Daarbij lieten we meer dan honderd bloemen bloeien en het beleid is moeilijk te managen. We zijn inmiddels met nieuw beleid bezig. Samen met een adviesbureau hebben we bekeken waar winst te behalen is, en hoeveel winst er te behalen is. Er zijn een aantal centrale thema's: wind, zon, warmte, biomassa, energiebesparing en per thema is er een verhaaltje over hoe dit zou moeten worden ingevuld. Daarbij gaan we uit van basis factoren en aannames die nodig zijn om de doelstellingen te halen. Door toepassing van warmte kan volgens ons bijvoorbeeld in 15% van de doelstelling worden voorzien. Ook voor wat betreft de strategie gaan we uit van aannames. Zo rekenen we op termijn op een grootschalige uitrol van opvang van zonne-energie. Op dit moment mogen we geen grote windmolens plaatsen in onze gemeente wegens provinciaal beleid dat dit niet toestaat. In ons beleid houden we er rekening mee dat dit beleid zal veranderen in de toekomst. Markpartijen moeten het gaan doen, de gemeente doet niets meer dan faciliteren. Deze lijn is al ingezet in de vorige collegeperiode. We proberen het klimaatbeleid zo veel mogelijk in het reguliere beleid te verankeren, zoals in het vervoersplan waarbij we fietsers in de watten leggen. De verantwoordelijkheid leggen we naar de individuele afdelingen. In heb nog wel mijn twijfels of de borging in reguliere taken / afdelingen voldoende hard is. Wij willen als gemeente de rol aannemen van regisserend ondernemer.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Zie 1.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Door uitvoering van maatregelen in de eigen organisatie (energiezuiniger maken van eigen gebouwen e.d.) kan een gemeente in slechts 1% van de hoofddoelstelling voorzien. We zijn voor 90% volledig afhankelijk van de inspanningen van andere actoren voor het halen van de hoofddoelstellingen.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Er zou meer gekeken kunnen worden naar lokale omstandigheden. Als een gemeente met relatief veel veeteelt zich bijvoorbeeld richt op die veestapel en reductie van methaan, kan die gemeente bijvoorbeeld veel meer effect bereiken dan wanneer deze zich richt op vervoer. Ook zijn er in sommige gemeenten bedrijven aanwezig, waar warmte zou kunnen worden onttrokken om de woningen te verwarmen.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

We hebben wel kennis van energiebesparing in huis, en we weten iets van techniek. Maar als het om grootschalige energieopties en duurzame energie gaat missen we kennis. Zo missen we technische kennis als het gaat om biomassa, geothermie, het benutten van warmte (ook uit bedrijfsprocessen). Maar we hebben ook meer kennis nodig over financieringsconstructies, businesscases, en hoe de rol van regisserend ondernemer door de gemeente kan worden aangenomen. Het opwekken van duurzame energie in een joint venture met marktpartijen stelt een gemeente voor vragen. Wordt je zelf energieleverancier, of laat je je ontzorgen. We missen ondernemerskennis.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

In de praktijk moet kennis groeien. Het is een relatief nieuw beleidsdomein, dus door praktijkervaring komen we verder. Marktpartijen kunnen ons aan de kennis helpen. Kennis ontwikkelt zich gaandeweg.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Gemeenten zelf.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Wij zien SLOK als een leuke bijdrage. Meer niet. Het is geen probleem dat het wegvalt, ook voor wat betreft de invulling van de kennisvraag verandert er niets.

- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Dit weet ik niet precies.

- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Niet in beeld.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Wij zitten als gemeente wat dat betreft gunstig. Er zijn veel kennisinstellingen en een universiteit in de directe omgeving. Die willen we gaan verbinden bij het nieuwe beleid. We leggen een link tussen projecten die we toch al uit willen voeren, en de agenda's van die kennisinstellingen. Veel onderzoek heeft echter geen relatie met het gemeentebestuur en universiteiten koppelen eerder aan projecten aan de andere kant van de wereld in plaats van het lokale bestuur. Daarom ligt koppelen aan hogescholen meer voor de hand. Die zijn een stuk praktischer van aard.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Door met lokale pilots te werken. Daarnaast kan ook intensiever gebruik worden gemaakt van studenten die zaken uit kunnen zoeken.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

Wij participeren in de stichting Energy Valley. Die neemt deze coördinerende rol.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Beide.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

We werken wel met percentages en verwachte rendementen, maar we monitoren nog niet. Ook kunnen we nog niet zien wiens inspanning het was die bijdroeg aan een bepaald rendement. We hebben een monitoringstool, maar die is te mooi en te gedetailleerd. De tool is te theoretisch van aard. We zouden meer baat hebben bij voorspellende instrumenten van beleidsmaatregelen, maar dan moeten we er geen fte in hoeven te stoppen.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 13.

04 Interview gemeente Middelburg

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Sinds 1994 hebben we energiebeleid. We zijn aangehaakt bij de BANS regeling en de SLOK regeling. Dit loopt als een rode draad door ons beleid. Volgend jaar stellen we een milieuvisie op voor de jaren na 2012. Hierin komt ook een ambitie ten aanzien van energie te staan. De raad wil dat de gemeente energieneutraal wordt in 2030. Dit is een streven in plaats van een harde doelstelling. Deze ambitie is te ambitieus en halen we zeker niet. De thema's die bij de nieuwe milieuvisie worden benoemd (bestaande bouw, bedrijven, duurzame energie, nieuwbouw, eigen organisatie en mobiliteit) komen voort uit SLOK. Dit willen we, net als in het huidige beleid, met stimulerende projecten invullen. Per thema is er een doelstelling. Daarnaast wordt een energieraad opgericht waarin wordt gedacht over nieuwe projecten die in de nieuwe milieuvisie worden opgenomen.

Onze huidige strategie komt dus voort uit de SLOK-projectbladen, en deels uit ideeën van lokale woningcorporaties.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Zie 1.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Er zijn geen harde hoofddoelstellingen zoals “in 2012 rijdt de helft van de gemeentelijke auto’s op elektriciteit”. De individuele projecten zetten vaak in op stimuleren. Door deze formulering is er geen sprake van directe afhankelijkheid voor het halen van doelstellingen. In het nieuwe beleid komen er wel hardere doelstellingen en zijn we voor 80% volledig afhankelijk van de inspanningen van externe actoren. Uit een haalbaarheidsstudie bleek dat de gemeentelijke middelen te beperkt zijn om echt de doelstelling in te vullen. Daarom is het meer een stimulerende rol die de gemeente aanneemt.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Als de SLOK regeling wegvalt, en er geen landelijke middelen worden vrijgemaakt voor gemeentelijk klimaatbeleid wordt het moeilijk om ambities waar te maken. Het geld gaat dan naar beleid waar politici mee scoren. Er zijn ook capaciteitsproblemen, bijvoorbeeld voor de handhaving van de epc. Landelijke regels staan soms lokale initiatieven in de weg, zoals de belasting bij energieopwekking boven de 50.000 kW. Daardoor wordt lokale duurzame energieopwekking niet interessant.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Detailkennis missen we, maar er zijn externe partijen die de kennis wel in huis hebben, zoals adviesbureaus, hogeschool Zeeland, Provincies en AgentschapNL. Partijen waar we mee samen werken hebben wel de technische kennis in huis op hun specifieke gebied, zoals bouwend Zeeland. Ook energiebedrijven hebben kennis in huis die we kunnen aanboren. In onze regio bevinden zich geen universiteiten, wel een hogeschool. Met universiteiten werken we dus niet samen op dit moment.

AgentschapNL is echter op een dood spoor geraakt wegens de economische crisis. De steun die we eerder kregen van AgentschapNL is weggefallen.

We hebben ook niet de kennis om een energiebedrijf op te richten, maar we hoeven het ook niet zelf te doen. We kunnen het ook steunen dat een andere partij dit oppakt.

6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Zie 5.

8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Zie 5.

9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Geen idee. We proberen om binnen de gemeente middelen vrij te krijgen, maar ik betwijfel of het lukt. Qua kennisinvulling blijven we de thema's en de projectbladen van SLOK gebruiken bij toekomstig beleid. Dit is laaghangend fruit, waar op haalbare wijze makkelijk winst is te behalen.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Zie 11.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

We hebben bijvoorbeeld een adviesbureau een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar een lokaal energiebedrijf (binnen SLOK-project grootschalige energieopwekking). Ook hebben we bijvoorbeeld infrarood opnamen laten maken van objecten om energieverlies in beeld te brengen. Ook hebben we onderzoek laten doen naar energiebesparing bij monumenten. Al deze onderzoeken zijn een vliegwieltje voor de projecten.

12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Belangrijker is op dit moment dat er geld komt. Er wordt door verschillende partijen op dit moment gewerkt aan een monitoringstool voor klimaatbeleid.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Kennisinstellingen zouden in beeld kunnen brengen welke energiestromen er zijn en wat benut kan worden. Wij hebben hier onvoldoende kennis voor in huis. Ze kunnen technische kennis aanleveren die gemeenten niet in huis hebben. Daarnaast kan ondersteuning worden geboden. Studenten kunnen helpen bij het beleid, bijvoorbeeld door het beleid te monitoren of het dakoppervlak in de gemeente te inventariseren voor zonnepanelen.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

De kamer van koophandel zou deze rol kunnen aannemen. Of AgentschapNL.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Projectmanagement.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Er is wel verschil per project. Sommige projecten hebben een vrij concrete doelstelling, zoals ten aanzien van de handhaving van de epc. We houden ons er echter niet precies aan. Bij voortschrijdend inzicht en/of een nieuw coalitieakkoord veranderen we de koers, dus de doelstellingen zijn niet bindend. Het zijn geen harde doelen, maar meer een streven.

Doelen kunnen ook niet SMART geformuleerd worden vanwege het feit dat de projecten zich niet in CO₂ uit laten drukken: het effect van een enkel project zie je niet terug in het gehele energieverbruik binnen een gemeente. De politiek legt zich bovendien niet graag vast op harde doelstellingen. Het zijn dus meer niet bindende beleidsverhalen.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 13.

05 Interview gemeente Utrecht

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Het beleid 'Utrecht maakt nieuwe energie', dat aanvankelijk zou doorlopen t/m 2012 is inmiddels overgegaan in nieuw beleid. Dit vanwege de wisseling van raad en college in 2010. De nieuwe politiek is ambitieuzer en heeft meer geld beschikbaar gemaakt voor het klimaatbeleid. Het beleid 'Utrecht maakt nieuwe energie' rustte aanvankelijk vrijwel volledig op het creëren van nieuwe allianties en de inspanningen van derden. Omdat we meer budget hebben nu kunnen we ook zelf projecten doen. De pijlers zijn in het nieuwe beleid wel identiek aan de vorige. Bij het beleid 'Utrecht maakt nieuwe energie' zijn rondetafel gesprekken georganiseerd met andere partijen in de gemeente. Die gesprekken resulteerden in de thema's, en de thema's zijn bij de gesprekken uitgewerkt in de pilots die nu worden geconcretiseerd in een nieuw uitvoeringsprogramma. Daarbij hebben we bijvoorbeeld ook afspraken gemaakt met de woningcorporaties in de gemeente. Hoe minder afhankelijk een project is van derden, hoe concreter de doelstellingen zijn. De keuze voor deze beleidsstrategie komt gevoelsmatig tot stand, en door werkervaring binnen de gemeentelijke organisatie. We willen daarbij van buiten naar binnen werken. In Utrecht is de bevolking hoog opgeleid, en pro-actief. Ze melden zich zelf bij de gemeente met plannen. Daardoor past hier netwerksturing bij. Als het gaat om luchtkwaliteitbeleid of geluidsbeleid dan is er een wettelijk kader. Bij energiebeleid is dat, behalve de energie eisen bij nieuwbouw, niet het geval.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Zie 1.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Het beleid 'Utrecht maakt nieuwe energie' leunde voor 50% op de inspanningen van derden. Omdat bij het nieuwe beleid meer financiële middelen zijn vrijgemaakt, is die afhankelijkheid lager geworden, ongeveer 20%.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Het gemeentelijk beleid is wel goed doordacht, maar staat vaak niet zo op papier. Overwegingen vinden vaak plaats op gevoel op basis van ervaring. Het is een gevoelskwestie. Gegevens over energieverbruik zijn er vaak niet, of zijn alleen voor veel geld te koop. Het effect van het beleid is lastig te analyseren en het beleid is moeilijk te onderbouwen. Gemeenten nemen daarbij ook veel van elkaar over, wat ook goed is.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Er zit een gat tussen onze hoofddoelstelling op de lange termijn, en de invulling die onze projecten eraan beogen te proberen. Als alle projectdoelen worden gehaald, hebben we niet automatisch de hoofddoelstelling gehaald. Er is iets nodig in dit tussenveld, systeeminnovatie, of keteninnovatie, om dat resterende deel in te vullen. We hebben weinig kennis van transitie management en weten niet hoe we die overgang teweeg kunnen brengen. We proberen in projecten energiezuinig renoveren te stimuleren, maar we bereiken met dergelijke projecten maar een beperkt deel van de woningvoorraad. Hoe krijgen we het bijvoorbeeld voor elkaar dat er grootschalig wordt gerenoveerd. Ik denk dan aan een Ipod, die ineens grootschalig verschijnt en iedereen heeft het ineens. Zo'n mechanisme hebben we bijvoorbeeld ook nodig om de bestaande bouw te verduurzamen. Ook missen we kennis van financieringsconstructies om de financiering van projecten rond te krijgen. Die kennis is uit het buitenland te halen. Technische kennis hebben we naar mijn mening voldoende in huis.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

AgentschapNL of een andere onafhankelijke partij zou die rol op zich kunnen nemen. Als het maar geen commerciële partij is.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Zie 7.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

SLOK speelde nooit een grote rol in Utrecht. We hebben er nadat ons beleid was vastgesteld alsnog gebruik van gemaakt, maar de SLOK projecten matchten niet met ons beleid. Die projecten zijn we dus naast ons beleid gaan uitvoeren. De SLOK-subsidie hebben we verdeeld over de afdelingen die met de uitvoering te maken hebben, zoals bouwhandhaving, zodat die er meer tijd voor kregen. Het leverde ons dus extra capaciteit op, zodat we bijvoorbeeld ook met convenanten aan de slag konden. Ook is er een windenergie scan uit gefinancierd en zijn er een aantal concrete projecten uit betaald. Er is geen duurzame energiescan uit betaald, want in de gemeente Utrecht komen initiatieven voor duurzame energieprojecten vanuit het bedrijfsleven.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Zie 9.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Windenergie scan is uit SLOK gelden gefinancierd.

12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

De gemeente kan worden gebruikt als proeftuin voor kennisinstellingen. In de gemeente Utrecht zijn verschillende kennisinstellingen, van ROC, via hbo naar universiteit. Er is nu de mogelijkheid om langs de ladder omhoog te klimmen van hbo naar universiteit in een opleiding die met duurzame energie te maken heeft. Het ROC bereidt de studenten voor op werk als installateur, die duurzame energiemaatregelen kan installeren. We werken al samen met de kennisinstellingen, en we zitten op één lijn met ze als het gaat om de doelstellingen voor energie. Er is een gedeelde ambitie. Het gaat dan meer op gebouwniveau, zoals het energiezuiniger maken van de campus. De toepasbaarheid van wetenschappelijk onderzoek is een probleem. Er zou tussen de toegepaste wetenschappen (hbo) en de wetenschap zelf een tussenstap moeten zitten die het onderzoek van de universiteit vertalen naar de praktijk. Dit zou een soort katalysator moeten zijn van de kennis, of het verzamelen van onderzoek en assembleren van kennis. Op dit moment verloopt dit zeer moeizaam. Zelfs als de universiteit als trekker fungeert loopt het niet. Er is een vertaalslag nodig. De kennis over technologie krijgen we wel mee, maar sociale innovatie systemen komen alleen terloops ter oren.

13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

AgentschapNL zou dit kunnen coördineren. Of milieucentraal. Als het maar een onafhankelijke actor is en geen marktpartij.

15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Het is procesmanagement.

16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

n.v.t.

17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

De systematiek met de ronde tafels zou beter kunnen, maar het is lastig. Als een gemeente niet concreet genoeg naar een externe actor toestapt, denkt die: wat moet ik ermee? Maar anderzijds moet er wel uitzicht op zijn dat het tijdelijke ook vast zal worden. Er moet uitzicht op zijn dat het procesmanagement overgaat in projectmanagement. Er helemaal blanco instappen en de andere actoren open bevragen, door te beginnen met het verkennen van het probleem dat werkt niet. Dat resulteert in los zand, waar je later een kasteeltje van moet bouwen. Op dit moment is het beleid meer een mix. Een deel van de projecten zijn zelf bedacht, zoals voor wat betreft handhaving. Hierdoor ben je niet volledig afhankelijk van de vrijwillige medewerking, maar is er ook een stok achter de deur. Er is een evenwicht nodig tussen open (niet sturende) samenwerking met andere actoren, en anderzijds wel concreet genoeg zijn en richting geven.

18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 12.

o6 Interview gemeente Skarsterlân

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Het huidige klimaatbeleid is volledig gebaseerd op het SLOK-beleid van het rijk. Daar zijn alle projecten ook op gebaseerd. Daarbij hebben we het rijksbeleid dus vertaald naar de lokale situatie. Op dit moment zijn we bezig met een nieuwe visie voor de langere termijn. Hierin is energie slechts één van de thema's, omdat het beleid zal gaan over duurzaamheid in brede zin (people, planet en profit). Dit is conceptbeleid en het is te prematuur om daar iets concreets over te zeggen.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Dit is allemaal gebaseerd op de SLOK systematiek.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

We zijn in het huidige beleid afhankelijk van andere actoren, zoals bij het beleid ten aanzien van bestaande bouw. Ik durf daar geen percentage aan te verbinden.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Lokaal klimaatbeleid is op dit moment vaak afgestemd op rijksbeleid (SLOK) en provinciaal beleid. Dit is een waarborg dat het goed doordacht is, want aan het rijks- en provinciaal beleid gaat volgens mij onderzoek vooraf.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Er ontbreekt vaak specialistische (technische) kennis en kennis van de markt.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

We halen die kennis nu vaak in huis via commerciële bedrijven, maar ook via food valley en de provincie.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

AgentschapNL speelde altijd een actieve rol, en maakte kennis altijd makkelijk te bereiken voor gemeenten. Zo was info over technieken in de bestaande bouw te bereiken en ook coördineerde en ondersteunde (qua kennis) AgentschapNL de uitvoering van het gemeentelijke klimaatbeleid. Nu is AgentschapNL meer naar de achtergrond verdwenen vanwege de economische crisis.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

We proberen nu intern enthousiasme te kweken en via de begroting middelen vrij te krijgen. Dat proberen we bijvoorbeeld door meer naar de levensduur van een product te kijken, en de exploitatietijd. Daarmee breng je de 'total cost of ownership' in beeld.

- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Bij de verschillende projecten is het SLOK-geld benut voor formatie, communicatie en onderzoek. Onderzoek is uitgevoerd door commerciële adviesbureaus.

- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

n.v.t.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Technische kennis moeten we buiten de deur halen. Hier zou een adviesrol kunnen liggen voor kennisinstellingen. Het beschikbaar maken van technische ontwikkelingen door kennis te delen met markt en overheden. Idem voor wat betreft marktkennis. Het gaat echter vaak om specifieke projecten en dat laat zich moeilijk in algemeenheden uitdrukken. Er zijn veel ontwikkelingen als het gaat om Duurzame energieopties. Een vraag is ook hoe doelgroepen reageren, en welke beleid werkt het beste bij specifieke doelgroepen.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

De Provincie zou dit kunnen stroomlijnen.

15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Projectmanagement.

16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Het is lastig om CO₂ reductie te monitoren, en te bepalen wat de resultaten zijn. Bij CO₂ is het een zeer theoretisch verhaal. Vraag is bijvoorbeeld ook wie bepaalde resultaten (CO₂ reductie) op zijn conto mag schrijven. Wat bijvoorbeeld als er sprake is van gemeentegrens overstijgende activiteiten, waar productie en aflevering zijn gescheiden.

17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 12.

07 Interview gemeente Maastricht

1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

De gemeenteraad heeft de motie energieneutraal aangenomen. Er is een routekaart en een energievisie opgesteld. Met behulp van het computerprogramma Markal zijn scenario's doorgerekend, om zo de goedkoopste maatregelen te identificeren, zoals een warmte- en koudenet. In het programma zitten ook economische parameters.

2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Uitkomsten uit het programma Markal en de raadsmotie.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

De gemeente is voor meer dan 50% afhankelijk van de inspanningen van externe actoren voor het halen van de beleidsdoelstellingen.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

In hoofdlijnen staat het erin. Belangrijkste is dat de vragen “hoe organiseren we het?” en “hoe financieren we het?” goed zijn beantwoord. Overkoepelende vraag daarbij is “hoe manage je dat?”. In het beleid moet je niet over energie praten, maar over structuren en werkafspraken.

Ik merk dat er steeds meer vraag komt vanuit de markt. Rijkswetgeving staat ons nog te vaak in de weg. Veel wetgeving is te star, zoals het bouwbesluit of het aanbestedingsrecht. Als gemeente hebben we meer vrijheid nodig om lokale actoren te betrekken en de ketens te sluiten op lokaal niveau, en bijvoorbeeld niet te hoeven inkopen uit Australië. De wetgeving loopt achter bij de praktijk en zo komt er geen rust in het geheel. Voorbeelden zijn de energielabels, en de waardering van de EPC. Energiebeleid zou meer gefiscaliseerd moeten worden.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Energiebeleid is complex. Je moet een duizendpoot zijn. We hebben meer kennis nodig over financieringsvraagstukken, en onderhandelingsvaardigheden. Partijen voelen al snel dwang als de gemeente ze benaderd en aangeeft wat het beleid is. Op het gebied van techniek missen we bij hele specifieke vragen ook kennis, zoals bij het uitkoppelen van warmte. Hierbij moet je aan het productieproces sleutelen, en dat is een risico als je de kennis niet hebt.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Externe commerciële adviesbureaus. Of door iemand aan te trekken met veel ervaring op een bepaald gebied. Wij hebben bijvoorbeeld een procesmanager aangetrokken met 20 jaar ervaring.

8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

De gemeente zelf.

9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

We moeten als gemeente fors gaan bezuinigen. Alleen wettelijke taken worden dan uitgevoerd. Energiebeleid zal er altijd zijn, maar als er geen geld aan gekoppeld kan worden heeft het weinig zin. Ik zie dat als er geen initiatieven komen vanuit het veld, dan gebeurt er niets. Alleen stimuleringsgeld is niet genoeg. We hebben ook investeringsgeld nodig.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Vooraf aan onderzoek door commerciële adviesbureaus.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

De strategie hebben we niet laten checken. We kijken naar kansrijke projecten op basis van haalbaarheid en draagvlak. De belangrijkste eerste vraag is of mensen het willen. Een onderzoek heeft geen enkele zin als er geen draagvlak is.

12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Het moet geen academische discussie worden, maar we willen concrete acties. Ik zie voor kennisinstellingen in de initiatieffase / visievorming wel een taak. Ze kunnen aangeven wat het huidige inzicht is, en de consequenties doorrekenen. Ze kunnen vragen beantwoorden, zoals de vraag: wat is duurzaamheid?, of hoe moeten we met grondstoffen omgaan?. Op die manier kunnen ze een discussie leiden en beslechten. Standpunten worden makkelijker geaccepteerd als er onderzoek aan ten grondslag ligt en er zijn dan minder twijfels door de politiek. Zo krijgen we de neuzen sneller dezelfde kant op, en voorkomen we een lange discussie en vele gesprekken. Visievorming gaat altijd aan beleid vooraf. Visievorming gaat sneller als er onderzoek aan ten grondslag ligt.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

Iemand vanuit de wetenschap.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Het gaat om een programma met projecten bij het energiebeleid. Het nieuwe duurzaamheidsbeleid lijkt meer op procesmanagement. Het is een intern gericht stuk, waarin staat hoe we de eigen organisatie duurzamer kunnen maken. De wetenschap zou bij het duurzaamheidsbeleid een verkenning kunnen uitvoeren van doelen, partijen en rollen op lokaal niveau. Ook zou de wetenschap in beeld kunnen brengen wat we mislopen als we niet duurzamer worden.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

De doelstellingen zijn SMARTER als het gaat over de eigen organisatie, en minder SMART als de gemeente participeert als actor. Bij een SMART doelstelling is het vaak teleurstellend als het doel niet gehaald wordt. Daarom worden ze weinig gebruikt. In de praktijk kiest men vaak laaghangend fruit, en zijn echte investeringen een stuk moeilijker te realiseren.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

Andere actoren volgen hun eigen beleid, bijvoorbeeld beleid dat door hun moeder organisatie is opgesteld. Het gemeentebestuur staat dan buiten spel, of op de tweede plek. Er zijn overigens wel bepaalde afspraken gemaakt met andere partijen.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 12.

o8 Interview gemeente Arnhem

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

In juni 2011 hebben we nieuw beleid vastgesteld. We kiezen daarbij voor behapbare projecten, waarvoor we de capaciteit qua menskracht en financiering hebben. Dat is de overweging achter de strategie. Een vergelijking tussen opties is nog niet uitgevoerd. Dat gaan we nu wel doen.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Het zijn behapbare projecten. Het beleid is vastgesteld, en daarna gaan we onderzoeken. Het is moeilijk om van tevoren in te schatten wat het effect van projecten zal zijn.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Aangezien de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor slechts 2 tot 3% van het totale verbruik in de gemeente, schat ik dat we voor de resterende 97% geheel afhankelijk zijn van de inspanningen van externe actoren.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Het beleid staat nog in de kinderschoenen en we staan aan het begin van een transitie. Het beleid moet worden geïntensiveerd. Het ministerie zou meer moeten sturen, bijvoorbeeld door een heffing op te leggen op het lozen van warmte. Als ik om me heen kijk zie ik dat gemeentelijke beleid te vaak gericht is op 2020. Dergelijk beleid zet in op besparen van energie. De doelstelling zou gericht moeten worden op 2030, waarvoor een transitie vereist is. Het beleid zou op de langere termijn gericht moeten zijn. Het ministerie laat klimaatbeleid nu helemaal los en AgentschapNL valt weg door de economische crisis. Daardoor gaan gemeenten zitten hobbyen. Er wordt door het rijk alleen ingezet op pilot projecten, terwijl er nu juist meters moeten worden gemaakt. Er moet worden ingezet op verlagen van het energieverbruik, bronnen moeten duurzamer, en er moet worden ingezet op de infrastructuur die als koppeling tussen de afnemers en producten nodig is, zoals warmtenetten. Het belangrijkste zijn de middelen en de richting. Landelijk wordt er weinig richting ontwikkeld. Daardoor gaan gemeenten met goede bedoelingen leuke dingen doen die niet doordacht zijn. Richting geven is nodig om te zorgen dat de lokale ambtenaar de goede keuzes maakt. Er wordt vaak ingezet op het

laaghangend fruit, maar er is geen boer die dat doet. De boer plukt eerst het rijpe fruit, en niet grijs en groen door elkaar. Als de boer eerst het laaghangend fruit plukt, verrot op dat moment het rijpe fruit. Beter kan eerst het rijpe fruit worden geplukt, zodat het laaghangend fruit kan rijpen.

5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Gemeenten missen transitiekennis. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om grootschalige energie infrastructuur te ontwikkelen voor stadswarmte. Gemeenten missen de kennis over het verschil tussen besparen en transitie

6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Er is een nationaal expertisecentrum warmte, maar dat is nog niet van de grond. Het rijk zou de kennisbehoefte moeten faciliteren via AgentschapNL.

8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Het ministerie.

9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Het wordt lastig als er geen geld is voor studies en het vergaren van kennis. Er zal altijd klimaatbeleid blijven bestaan, maar dan zonder geld. Dan moeten alle energiecoördinatoren en beleidsmedewerkers dus op een bot gaan kluiven.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Voor onderzoek door commerciële adviesbureaus. Het is vooral gebruikt voor communicatie, voorlichting en haalbaarheidsonderzoek. We mochten het niet gebruiken voor investeringen.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Op dit moment zijn we daar mee bezig. Een adviesbureau onderzoekt wat de effecten zijn van de maatregelen die we nemen.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

We zouden ingewikkelde vraagstukken kunnen voorleggen. Ik zie ook mogelijkheden voor afstudeerplekken. Ook is de stad te gebruiken als decor van onderzoek. Op dit moment wordt er bij onze gemeente onderzocht wat het effect van de energietransitie is op het landschapsbeeld. De universiteit benaderde ons daarvoor. Ik zie soortgelijke mogelijkheden bij het bedenken van modellen voor potentie van zonnedaken. Ook missen we capaciteit voor energietransitie, kennis over duurzame energie opties, financieringsmodellen en tenslotte missen we ook sociologische kennis (hoe bereiken we de goede doelgroep).

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Ik heb meer vragen dan ik plaats krijg. Punt is dat onderzoeksinstituten ook een begroting hebben. Het is daardoor verstandig niet te gretig naar binnen te wandelen, want anders krijg je ook een rekening opgestuurd.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

De landelijke politiek zou die rol moeten spelen.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Beide. Het gaat om projecten binnen een proces. Het in actie zetten van mensen is procesmanagement.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Projecten zijn wel SMART geformuleerd in de zin van dat het project is gedefinieerd. De doelstellingen zijn niet uitgedrukt in CO₂ of aantallen mensen die een maatregel nemen, maar wel in de zin van dat een bepaalde campagne om de twee weken wordt herhaald, of in de zin van dat we 2000 folders bij de mensen afleveren. Ten aanzien van het bereiken van inwoners zijn geen doelen te stellen.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

Dit is wisselend. Het hangt van de bereikbaarheid van de doelgroep af. Het is allemaal heel complex. Bij alle vragen die je stelt gebeurt eigenlijk alles wel.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Zie 12.

09 Interview gemeente Aalsmeer

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Er is niet ingestoken op projecten, maar op waar we naartoe willen. We willen energie neutraal zijn in 2040. Er is meer sprake van een visie dan van daadwerkelijke invulling door projecten.

Op dit moment zijn er nog geen concrete projecten en een strategie is er niet. Alles staat nog open. We laten op dit moment verschillende haalbaarheidsonderzoeken uitvoeren, en daar baseren we de strategie op. De afzonderlijke haalbaarheidsonderzoeken komen voort uit de SLOK-subsidie en worden daaruit gefinancierd.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Die zijn puur gebaseerd op gevoelens, en op wat speelt bij andere gemeenten. Ik vind het een slap verhaal. Het vorige college wilde klimaatbeleid, en dat kwam er dus ook al voordat er onderzoek was gedaan. In dat beleid staat daarom dat we onderzoek gaan doen. Ik had liever gezien dat er vooraf concrete projecten waren benoemd, zoals: 'we gaan een biomassa centrale oprichten'. Nu heeft het nieuwe college dus geen concreet uitvoeringsprogramma, waardoor er weinig gebeurt.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Zeker voor de helft. We willen ook convenanten gaan afsluiten met andere partijen. Dan zijn we ook afhankelijk van de good will van de andere partijen.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Wij werken samen met een vijftal andere gemeenten. Ik zie hetzelfde fenomeen (zie punt 2) daar ook. Het beleid is er ook vaag en niet concreet.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Belangrijker is hoe je iedereen meekrijgt. Afspraken ketsen vaak af op geld. Kennis die we niet in huis hebben huren we vaak in. Commerciële adviesbureaus en energiebedrijven hebben de technische kennis wel in huis. En iedereen in de regio (andere gemeenten) weet wel wat. Kennis over financieringsconstructies is iets wat we nog wel missen.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Andere gemeenten die het al eens hebben gedaan.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

De gemeente zelf.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Dit weten we nog niet. Wij staan als gemeente voor omvangrijke bezuinigingen. Klimaatbeleid begint nu een ondergeschoven kind te worden.

- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Voor al haalbaarheidsonderzoeken.

- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

n.v.t.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Ze kunnen de vraag beantwoorden hoe we concreet dingen van de grond moeten krijgen. We hebben behoefte aan inzicht in de haalbaarheid. Onze huidige haalbaarheidsonderzoeken zeggen vaak “mits, maar, kan”, of: “je kunt deze maatregel toepassen” maar er zijn meestal geen kwantificeringen opgenomen van de opbrengsten. Enigste uitzondering daarop is het onderzoek naar biomassastromen in de regio. Daar zijn wel kwantificeringen opgenomen.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

In mijn ogen is die rol voor AgentschapNL.

- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Projectmanagement.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

We weten niet of doelstellingen haalbaar zijn. Daarom zijn we met haalbaarheidsonderzoeken bezig.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

10 Interview gemeente Breda

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

In 2008 is het uitvoeringsprogramma klimaat vastgesteld dat bestaat uit 51 projecten. Daar zijn de nodige stappen aan vooraf gegaan. De keuze van de strategie is gebaseerd op de SLOK-subsidie, dat tot keuze voor bepaalde projecten leidde. Anderzijds speelden ook lokale fysieke omstandigheden een rol, zoals de aanwezigheid van bepaalde gebouwen, lokale kansen voor biomassa en windturbines. Aan het uitvoeringsprogramma ligt een beleidsvisie en een klimaatnota uit 2007 ten grondslag. Daarin zijn de hoofdlijnen van het beleid vastgelegd, oftewel de hoofddoelstelling dat de gemeente Breda in 2044 CO₂ neutraal wil zijn. Er is niet gekeken waar de grootste slagen te maken zijn, en er is geen verdeling in belangrijkheid. Er is geen prioriteitenlijst. Zowel grote als kleine projecten zijn opgepakt. Er zijn projecten die weinig rendement zullen opleveren, maar er zitten ook projecten bij waar we grote slagen mee denken te maken. Alles wat mogelijk is wordt gedaan, en het beleid is dus heel breed.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Er zijn een aantal studies uitgevoerd in de vorm van een nulmeting van de CO₂ uitstoot van de hele gemeente in 2008. Dat is het referentiepunt. De jaarlijkse CO₂ uitstoot is bepaald. Op dat gebied onderscheiden we ons van andere gemeenten. Niet alleen binnen de gemeentelijke organisatie gaan we aan de slag, maar ook wordt bijvoorbeeld de mobiliteit in de hele gemeente aangepakt. Of de gekozen strategieën het beste werken moet dan in de praktijk nog maar blijken. We geven geen subsidies, maar zijn wel intensief betrokken bij projecten. Onze rol bestaat uit stimuleren, faciliteren en het goede voorbeeld geven. De vraag die aan het beleid ten grondslag ligt is: 'waar kunnen we invloed op uitoefenen?'. Er zijn projecten met nauwelijks reductie, maar andere projecten, zoals het project ten aanzien van RO plannen, die veel meer invloed hebben. Kleinere projecten zijn bijvoorbeeld gericht op het oprichten van een fietsplatform. Vanuit de hele gemeentelijke organisatie zijn projecten aangedragen die, nadat daar een selectie uit is gemaakt, in het uitvoeringsprogramma hebben geïntegreerd. CO₂ reductie was het belangrijkste criterium.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

We zijn volledig afhankelijk van andere actoren. We hebben bijvoorbeeld afspraken gemaakt met corporaties over CO₂ reducties door een lagere EPC te hanteren dan wettelijk is verplicht. In feite hebben we alleen de doelstellingen ten aanzien van het

eigen gemeentelijke apparaat in het cluster 'duurzame overheid' uit het uitvoeringsprogramma in de hand. Voor $\frac{3}{4}$ deel van alle beleidsdoelen zijn we volledig afhankelijk van de uitvoeringsbereidheid en gedragsverandering van externe actoren.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Organisatorisch zit alles naar mijn mening goed in elkaar. We hebben altijd goede ondersteuning genoten van AgentschapNL. Er zijn themateams die bestaan uit wethouders en burgemeesters van koplopende Nederlandse gemeenten, en die ondersteunen en stimuleren andere gemeenten. Het is ook goed dat gemeenten een centrale rol kregen in het landelijke klimaatbeleid. Alleen qua middelen zijn we op dit moment erg minimaal bezig in Nederland. Nederlandse gemeenten hebben minder financiële middelen voor lokaal klimaatbeleid dan omringende EU landen. Ook is er sprake van een inconsequent subsidiebeleid. De stimulans die er is voor duurzame energie staat in geen verhouding met de stimulans die er is voor grijze energie. Er worden op kleine schaal pilots gefinancierd en er wordt ingezet op innovaties op kleine schaal. Door de huidige aanpak voedt het nieuwe aanbod dat ontstaat aan duurzame energieopwekking alleen de extra behoefte aan energie vanwege de groeiende energievraag.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Dankzij de huidige structuur ervaar ik geen probleem. AgentschapNL en de VNG fungeren nu als kennismakelaars. Zij zorgen ook dat gemeenten effectief hun kennis delen.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

VNG en AgentschapNL

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

-

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Onze gemeente is zwaar aan het bezuinigen. Het is roeien met de riemen die je hebt. Als de SLOK subsidie verdwijnt dan verdwijnt het laatste kleine beetje helemaal. Duurzaamheid is afhankelijk van investeringen. Als AgentschapNL zou wegvallen is dat een aderlating, maar dan moeten we op een andere manier bij het ministerie aanbellen. AgentschapNL is door het ministerie opgericht om dat efficiënt te structureren, dus dan wordt het wel moeilijker om aan info te komen.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Niet aan onderzoek ten behoeve van het beleid zelf, wel aan locatiegericht onderzoek (vooral Duurzame energie). Het is besteed aan samenwerking met andere actoren, bijvoorbeeld voor het organiseren van bijeenkomsten. We hebben geen subsidieregelingen.

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

We proberen lokaal beschikbare kennis te traceren, bijvoorbeeld door klimaattafels te organiseren met bedrijven die de kennis wel hebben.

12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Ja. We missen kennis over bedrijfseconomische invullingen van projecten. We missen bedrijfseconomische deskundigheid en kennis op het juridische economische vlak. Ik zie klimaatbeleid als een investeringsopgave. Daar hebben we een goede businesscase voor nodig. Kleinere partijen in de gemeente kunnen die niet opstellen. Wij vinden het onwenselijk om met de landelijke energiebedrijven in zee te gaan. Die pikken alleen de krenten uit de pap. We willen toe naar een lokaal gemeentelijk duurzaam energiebedrijf, waarbij de gegenereerde winst in de algemene middelen verdwijnt zodat iedereen kan meeprofiten. Daarbij kunnen we ook minder lucratieve projecten oppakken waarmee we CO₂ besparen. We werken op dit gebied op dit moment samen met Avans hogeschool in een pilot (opleiding sustainability and finance), maar daarbij gaat het echter om een klein project met windturbines. Ik zie voor wetenschappelijke kennisinstellingen de kans om dit te onderbouwen. Hogescholen hebben daarvoor te weinig status.

13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

AgentschapNL pikt de ervaringen uit onze pilot op en draagt het landelijk uit. Als AgentschapNL zou wegvallen, zou een lobbyclub dit kunnen overnemen door als platform te fungeren. Gemeenten moeten het vervolgens naar mijn mening zelf oppakken, samen met de lokale partijen.

15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Het is procesmanagement.

16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

n.v.t.

17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

We hebben ze niet allemaal betrokken. Daarvoor zijn de doelgroepen te diffuus. Lopende de uitvoering van het uitvoeringsprogramma worden ze alsnog betrokken. We zijn als gemeente nauwelijks betrokken bij de projecten zelf, maar we proberen anderen aan te zetten tot de uitvoering. Ze hebben echter geen invloed op het beleid. Er is wel een zogenaamde energieraad, en die is al bij de totstandkoming van het beleid betrokken geweest. Binnen de energieraad worden ideeën uitgewisseld. De raad bestaat uit de wethouder en de voormannen van een aantal grote partijen binnen de gemeente. Of die uitwisseling van ideeën doorwerkt naar het beleid is onzichtbaar, maar zo houden we wel gevoel met wat er allemaal speelt buiten en in de markt. Wat daar uitkomt is soms nuttig, zo denken we soms achteraf bijvoorbeeld: 'maar goed dat we dat project toen niet hebben opgepakt'.

11 Interview gemeente Wassenaar

1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Op de SLOK systematiek. We hebben daarnaast geen eigen projecten.

- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Het is een vanuit SLOK voortgekomen verhaal.

- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Dit durf ik niet te zeggen. We hebben bij een aantal projecten wel een stok achter de deur, in de vorm van handhaving. We voeren energiescans uit bij bedrijven en bedrijven dienen de resultaten daarvan te koppelen aan meerjaren onderhoudsprogramma's. Doen ze dat niet, dan kunnen we terugvallen op handhaving van de Wet milieubeheer. Maatregelen die verder gaan dan de Wet milieubeheer kunnen we niet afdwingen, en daar zijn we afhankelijk van de medewerking van externen.

- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Geen beeld van.

- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Ja, vooral als het gaat om technische invulling/onderbouwing van projecten.

- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Externe adviesbureaus.

- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Het initiatief ligt bij de gemeente zelf.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Niet. Als subsidie wegvalt betekent dit dat we zelf budget vrij moeten maken, maar de gemeente heeft te maken met bezuinigingen. Op de langere termijn missen we dan informatie om projecten op te zetten. Dan moeten we de kennis via andere kanalen binnenhalen. Nu krijgen we dit op een presenteerblaadje aangereikt, en als dat wegvalt is de vraag of we er de menskracht voor kunnen vrijmaken.

10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Aan communicatie / voorlichting, onderzoeken zoals projecten energieonderzoek lokale inrichtingen en energiescans (bouwkundig en technisch onderzoek bij bestaande bouw en nieuwbouw).

11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Zie 10.

12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Het is niet onverstandig om daar wat meer werk van te maken. Er kan meer gebruik van die instellingen worden gemaakt. Ik zie nog niet direct voor me in welke vorm. De gemeente Wassenaar heeft veel bedrijven in de sector midden- en kleinbedrijf. Die bedrijven beschikken over Wm vergunningen, en die handhaven we.

13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Zie 12.

14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

AgentschapNL.

15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Als procesmanagement.

- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

n.v.t.

- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

Het SLOK beleid is vastgesteld in de gemeenteraad. Via die weg zijn alle partijen in de gemeente dus wel betrokken. Maar er gaat aan het beleid geen netwerkvorming of direct contact met andere partijen vooraf. Het is een vanuit SLOK voortgekomen verhaal. Na vaststelling van het beleid is er wel teruggekoppeld naar de in het beleid genoemde actoren.

12 Interview gemeente Enschede

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?

Medewerker 1: We focussen in ons beleid op het energiespoor, en niet zozeer op de andere duurzaamheidvelden. Daarbij beginnen we tot 2020 met energiebesparing. Dit is een politieke keuze. Het huidige beleid is gekoppeld aan thema's, zoals duurzame energie, eigen organisatie etc, waarbij de trias energetica wordt gehanteerd. Een deel van de daaraan gekoppelde projecten komt voort uit SLOK. Een ander deel bestaat uit eigen projecten. Deze zijn ontstaan door binnen de gemeentelijke organisatie te bekijken wat interessante projecten zijn, op basis van wat er ambtelijk speelt, wat er politiek speelt en wat er al in werking is gezet. Op dit moment staan we op het punt om een nieuwe strategie te kiezen waarbij we op alle thema's partners gaan zoeken.

Medewerker 2: Er is eerst een nulmeting uitgevoerd, om basis van een multi criteria analyse. Daarna is de visie vastgesteld in 2009. We hebben alleen beleid op het gebied van energie, niet op andere duurzaamheidsaspecten. Het beleid bestaat uit zeven thema's, zoals gebouwde omgeving, nieuwbouw, gemeentelijke organisatie etc. Op dit moment hebben we pas 10% van de projecten benoemd die invulling moeten geven aan het halen van de hoofddoelstelling om in 2020 een CO₂-reductie van 30% ten opzichte van 1990 te realiseren. We streven naar 100%, maar dat is eigenlijk niet te realiseren en dat hoeft ook niet. Er gebeuren ook dingen vanzelf. De helft van de projecten is cijfermatig onderbouwd. We zetten het beleid dat in 2009 is vastgesteld voort, maar zetten meer in op nieuwe samenwerkingsverbanden. We willen geen nieuwe beleidsnota, maar de strategie is dus bijgesteld. Het doel blijft gericht op 2020, en we hangen daar concrete

projecten aan. De opgaven worden in de begroting opgenomen en alle organisatieonderdelen worden zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering. We gaan gewoon aan het werk, en kijken dan wat wel of niet haalbaar is. Alle gemeenten lopen tegen dezelfde problemen aan, ook al hebben sommige gemeenten mooie boekwerken. Het is lastig om mensen en bedrijven tot investeringen aan te zetten. Energiebeleid is een investeringsprobleem. We gaan aan de slag met het beleid tot 2020, en lopende de rit kijken we naar de verdere toekomst na 2020. Veel ontwikkelingen kunnen zich tijdens de looptijd voordoen. Als zonnepanelen goedkoper worden in de toekomst, dan is bijvoorbeeld de vraag of de gemeente dan nog hoeft te investeren en stimuleren.

2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?

Medewerker 1: Er is een nulmeting gedaan, waarbij we hebben onderzocht hoeveel we moeten besparen om de doelstelling te halen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van het monitoringsprogramma DWA. Stellingen en aannames in het stuk zijn gebaseerd op een mix van landelijke uitgangspunten, van wat we zelf denken dat haalbaar is (gezien de middelen waarover we beschikken), en van voorbeelden elders.

Medewerker 2: Aannames en factoren zijn gebaseerd op landelijke gemiddelden.

3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?

Medewerker 1: We willen het meer met partners gaan doen, maar daarvoor zitten we in een beginfase. De afhankelijkheid wordt daarmee groter. De rol van de gemeente beperkt zich dan meer tot regisseren, ondersteunen en voorlichten. In het huidige beleid zijn we bij verschillende thema's afhankelijk van de inspanningen van andere actoren, zoals bij het thema bouw, duurzame energie en bij warmtenetten. We zijn nu voor meer dan 50% afhankelijk voor het halen van doelen, maar dat wordt dus meer. Corporaties hebben eigen duurzaamheidsbeleid, en we proberen bijvoorbeeld een convenant met ze af te sluiten met afspraken. Een convenant blijft een vrijblijvend instrument, en is niet afdwingbaar.

Medewerker 2: slechts 5% van de gemeentelijke uitstoot is afkomstig uit het ambtelijk apparaat. Voor de rest zijn we afhankelijk van de inspanningen van externen. Voor het halen van de hoofddoelstellingen zijn miljardeninvesteringen door andere partijen nodig, en over zulke middelen beschikt de gemeente niet.

4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)

Medewerker 1: De eenduidigheid mist. Het ene beleid werkt, het andere beleid niet. Iedereen doet maar wat. Ik mis daarbij sturing en uniformiteit. Er moet meer lijn in. De ene gemeente werkt met subsidies, de ander gebruikt een andere methode en het rijk heeft eigen instrumenten. Voor de burger is het zeer onduidelijk.

Medewerker 2: Heel verschillend. Er is een groep koplopers. Andere gemeenten hebben een onrealistische doelstelling, gezien de inspanningen die ze feitelijk verrichten (vaak alleen gebaseerd op SLOK).

5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?

Medewerker 1: Waar wij kennis missen werken we samen met lokale kennisinstituten, zoals Saxion hogeschool en stichting pionering, maar ook landelijke partijen zoals AgentschapNL. Er is al zo veel kennis beschikbaar, en technische kennis krijgen we voldoende in huis. Wel is er behoefte aan een goede marketingstrategie om de doelgroepen te bereiken. Er zijn wel marketingbureaus, maar woningisolatie is iets anders dan een nieuw biertje op de markt brengen. We missen kennis om voor iedere doelgroep het juiste aanbod te vinden. Daarbij moet niet iedere gemeente een eigen marketingbureau aan de arm nemen, maar dit kan collectief.

Medewerker 2: Kennis die we missen is in te delen in drie categorieën. Kennis op het gebied van programmamanagement missen we (zoals monitoring en evaluatie), kennis over financieringsconstructies en technische kennis bij projecten. Dit huren we indien nodig in door commerciële adviesbureaus in te huren.

6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?

Zie 5.

7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?

Medewerker 1: Zie 5.

Medewerker 2: adviesbureaus.

8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?

Medewerker 1: Rijk en provincie zouden dit kunnen coördineren.

- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?

Medewerker 1: Dit is niet zo'n probleem voor ons. Wij missen die kennis niet zo, want die hebben we al doende zelf opgebouwd. En de raad heeft geld beschikbaar gesteld dus ook het wegvallen van de subsidie is geen probleem.

Medewerker 2: SLOK subsidie was maar een fooi, in verhouding tot de investeringen die nodig zijn om de hoofddoelstelling te halen. Het was echter wel interessant om zo geld voor de projecten te krijgen. Het gebruiken van SLOK voor cofinanciering van ambtelijke uren werkt namelijk goed. We draaien nu nog steeds. Dit dankzij eigen financiering en de provincie. Qua kennisondersteuning hebben we ook weinig gebruik gemaakt van SLOK. Ik wist nieteens dat er projectbladen van de SLOK subsidie zijn.

- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?

Medewerker 1: Onder andere aan communicatie, en aan onderzoek binnen projecten op het gebied van duurzame energie.

Medewerker 2: Voor een groot deel aan woningbouw (begeleiding van het proces, en het betalen van aannemers en installateurs).

- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).

Medewerker 1: Zie 10.

Medewerker 2: We hebben een nulmeting uitgevoerd en verschillende scenario's bekeken. Dit lag aan de visie ten grondslag.

- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?

Medewerker 1: We hebben onze eigen kennisinstellingen en daarnaast is het gewoon een kwestie van doen, en zo ervaring op te doen.

- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?

Medewerker 1: Zie 12.

14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?

Medewerker 1: Zie 8.

Medewerker 2: De gemeente zelf, samen met de lokale partners. Hierbij kan de gemeente het initiatief nemen en lokale kennisinstellingen betrekken. In onze gemeente zijn Saxion hogeschool en Universiteit Twente gehuisvest en die betrekken we.

15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?

Medewerker 1: Het wordt steeds meer procesmanagement, met de gemeente als regisseur. Het was altijd meer projectmanagement.

Medewerker 2: Het gaat om een programma management. We hebben een programma met projecten. Maar de verandering die de projecten teweer moeten brengen is ook procesmanagement.

16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?

Medewerker 1: Er wordt wel geprobeerd om SMART doelstellingen te formuleren. Maar als het een extra kostenpost is, verdwijnt de doelstelling met hetzelfde gemak weer. We zijn afhankelijk van de medewerking van anderen. Maar daar waar we wel invloed op hebben, zijn de doelstellingen concreter geformuleerd. De rest is onderhandeling.

Medewerker 2: Doelstellingen zijn op hoofdbasis SMART geformuleerd, maar de uitvoering is dat niet zo. Inspanningen kun je SMART maken, resultaten minder. Het is bijvoorbeeld maar afwachten of we bij een project de financiering daadwerkelijk rond krijgen. 100% van de doelstelling kunnen we ook niet invullen.

17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.

n.v.t.

18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Medewerker 1: We missen een marketingstrategie, en die zou de wetenschap kunnen aanleveren. Een vraag is: Hoe kunnen we burgers meer laten participeren? Voor de rest lukt het zo ook. We proberen met kleine succesjes een olievlekwerking te krijgen en iedere gemeente is anders.

Bijlage 3. Toetsonderdelen beleidsnota's

1. Is er een literatuurlijst? Wat staat erin?
2. Wordt er op een andere manier naar literatuur verwezen? In voetnoten of gewoon in de tekst zelf?
3. Is er een achtergrondrapport of zijn er meerdere achtergronddocumenten?
4. Is er speciaal voor dit document onderzoek gedaan? Gaat het daarbij om samenvatten van bestaand onderzoek of om nieuw onderzoek?
5. Is het document door wetenschappelijke specialisten geschreven? Welke?
6. Is het document naar (...)wetenschappelijk onderbouwd?
7. Wordt er gebruik gemaakt van structurele monitoring ten behoeve van dit beleid?
8. Wordt er gebruik gemaakt van evaluaties of assessments? (hiermee worden studies bedoeld met een adviserend karakter, niet echt wetenschappelijk, maar wel min of meer systematisch en uitgevoerd door een externe partij).
9. Zijn er andere redenen om aan te nemen dat het document (red.: wel of niet) op wetenschappelijke informatie berust?
10. Wordt er nieuw onderzoek gepland in het document?
11. Zijn doelen en effecten, aannames en uitgangspunten van maatregelen gekwantificeerd?
12. Kunnen kwantificeringen worden geverifieerd?
13. Ligt er een focus bij velden die er op lokaal niveau aantoonbaar echt toe doen: windenergie op land, decentrale biomassa, (duurzame) warmte, bestaande bouw, covergisting mest (overige broeikasgassen) (KplusV, 2010).
14. Is er een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet?
15. Zijn prestatieafspraken SMART-geformuleerd?
16. Zijn de elementen beleid, organisatie en uitvoering goed op elkaar afgestemd?

Indicatoren voor beoordeling van *borging in beleid*:

- mate van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak;
- aanwezigheid van bestuurlijk vastgesteld beleid;
- mate waarin beleid is gespecificeerd in concrete doelen en toekenning van middelen.

Indicatoren voor *borging in de organisatie*:

- mate waarin onderdelen van de organisatie zijn aangewezen als verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid;
- mate waarin concreet fte's en middelen zijn vrijgemaakt voor uitvoering van beleid;
- mate waarin afspraken zijn gemaakt over de rapportage van de voortgang van het beleid;
- mate waarin kennis en ervaring bij overheden aanwezig is om aan de thema's te werken.

Indicatoren voor *borging in de uitvoering*:

- mate van betrokkenheid van ambtenaren bij de uitvoering en evaluatie van het project;
- mate waarin ambtenaren op de hoogte zijn van wat van hun verwacht wordt in de uitvoering;
- mate waarin betrokken ambtenaren beschikken over de juiste middelen en instrumenten.

17. Zijn evaluatie-indicatoren benoemd?

18. Hoe is met onzekerheden omgegaan?

19. Welke overige conclusies kunnen worden getrokken op basis van de nota en constatering? (is het rationeel?, objectief?, accuraat?, valide?, duidelijke terminologie?).

20. Zijn er indicaties van window dressing, hobbyisme en toeval in het beleid, op basis van de toetscriteria in bijlage 6.

21. In hoeverre is de uitvoering van bestaande wetgeving of andere gebruikelijke gemeentelijke taken opgevoerd als nieuw beleid?

Bijlage 4. Interviewvragen

- 1) Waarop is de keuze voor de strategie voor het gemeentelijk klimaatbeleid gebaseerd?
- 2) Waarop zijn de stellingen en aannames in de beleidsnota gebaseerd?
- 3) Hoe afhankelijk is de gemeente van externen voor het behalen van de doelen uit het klimaatbeleid?
- 4) Welk beeld heeft de geïnterviewde van de huidige manier van gemeentelijke beleidsontwikkeling op het gebied van klimaatmitigatie? (is het doordacht, correct, goed onderbouwd, objectief etc.)
- 5) Wordt er een kennisprobleem ervaren binnen dit beleidsdossier?
- 6) Welke kennis op dit beleidsterrein mist de gemeente / missen gemeenten?
- 7) Wie zou die kennisbehoefte in kunnen vullen?
- 8) Wie zou het initiatief hiertoe moeten nemen?
- 9) Hoe wordt het wegvallen van rijksondersteuning opgevangen na de SLOK-regeling voor wat betreft de kennisinvulling?
- 10) Waaraan is de SLOK subsidie door de gemeente besteed?
- 11) Indien van toepassing: waarom is het niet aan onderzoek besteed, bijvoorbeeld om de beste beleidsstrategie te onderzoeken? (Onderzoek was één van de belangrijkste bestedingsdoelen voor de SLOK-subsidie (VNG, 2007)).
- 12) Is er een rol voor wetenschappelijke kennisinstellingen weggelegd bij klimaatbeleid op gemeentelijk niveau, zo ja welke?
- 13) Waar zien gemeenten wensen, kansen en mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking met de wetenschap bij klimaatbeleid en in welke vorm?
- 14) Is hierbij een coördinerende rol nodig, en wie zou deze rol kunnen spelen?
- 15) Moet het lokale klimaatbeleid worden gezien als projectmanagement of procesmanagement?
- 16) Als het beleid moet worden gezien als projectmanagement: Waarom zijn doelstellingen niet SMART-geformuleerd?
- 17) Als het gaat om procesmanagement: Waarom is het beleid tevoren opgezet als een project, waarbij van tevoren wordt uitgegaan van vrijwillige medewerking van externen, zonder eerst in te zetten op netwerkvorming.
- 18) Hoe kan de wetenschap bijdragen aan klimaatmitigatiebeleid op gemeentelijk niveau?

Bijlage 5. Criteria voor beoordeling kwaliteit bestuur door regie

Afkomstig uit document Beurskens & Korsten, 2007: 13-15.

Gerichtheid op inhoud: initiatief, kaders, randvoorwaarden

- Koersgerichtheid van gemeentebestuur: er is bij de gemeente als regisseur een beleidslijn, met doelen, middelen en een tijdschema. Dat geldt ook voor het (beleids)netwerk: koersgerichtheid van partners, die verbonden is met de rol van de gemeente?
- Kaderstellende kwaliteit: Is duidelijk binnen welk speelveld gespeeld wordt resp. zijn de randvoorwaarden duidelijk of niet?
- Juridische kwaliteit: Er moeten geen juridische hobbels zijn die het programma of een onderdeel lam leggen.
- Interbestuurlijke relatiekwaliteit: Indien de rijksoverheid of provinciale overheid betrokken is, dient zij uit de voeten te kunnen met het lokaal beleid en de inbreng van partners.

Netwerkvorming en programma's

- Programmatische (netwerk)kwaliteit: binnen de algehele koers van het gemeentebestuur en netwerk worden beleidsprogramma's en/of actielijnen en/of projecten onderscheiden, dus bepaalde eenheden van handelen.
- Netwerkconstitutiekwaliteit: De 'goede'partners (zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars) die ertoe doen, moeten verenigd worden, aan tafel zitten. Partijen die (op een bepaald moment) niet bijdragen, moeten er niet bijhoren.
- Verantwoordelijkheidskwaliteit: Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken moeten binnen een netwerk duidelijk zijn.
- Regiepresentie: is er een regisseur?; is er regie?

Netwerk in actie: verbindend management

- Procesmanagementkwaliteit algemeen: er is sprake van openheid, interactie, draagvlakvorming, het voorkomen van een dialoog van doven, enz.
- Transparantiekwaliteit: Geen overzicht zonder (een mate van) openheid over koers, handelen, middeleninzet.
- Beeldvormingskwaliteit: Partners in een netwerk moeten een gemeenschappelijk overstijgend beeld hebben over 'waar het om gaat' dat de concrete dagelijkse handelingen en koers overstijgt (waar doen we het allemaal voor?) en een aandeel in dat geheel als zinvol ervaren. Beeld en zingeving dus, op zichzelf en door interactie.
- Inbrengkwaliteit van doelen: Er is sprake van inbreng door partners in termen van eigen doelen. Wellicht van doelverrijking van het samenwerkingsverband.
- Inbrengkwaliteit van middelen: Er wordt een inbreng door partners in termen van middelen geleverd aan de koers.
- Initiatiefkwaliteit: Een netwerk moet initiatieven voor actie kennen.
- Uitwerkingskwaliteit: Een netwerk moet initiatieven voor actie maar ook uitgewerkte plannen kennen.

- Projectmanagementkwaliteit: Binnen een programma zullen ook projecten bestaan. Het opzetten daarvan vereist maatregelen op het vlak van plannen, organiseren, risico-analyse, (deel)projectbeheersing.

Faciliteren, motiveren, communiceren, argumenteren, overtuigen

- Faciliterende kwaliteit: Is sprake van voldoende ondersteuning en op de relevante punten?
- Communicatieve kwaliteit: is er bij bestuur door regie qua omvang voldoende overleg tussen relevante partners en wordt er geluisterd?
- Motiverende kwaliteit: De regisseur motiveert de partners om samen te werken en een inbreng te leveren. Het wordt als zinvol ervaren om mee te doen aan een programma. Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- Overtuigingskracht: Er is bij bestuur door regie sprake van inzet op en aandacht voor het overtuigen van partners over koers, voortgang, knelpuntenoplossing e.d.. Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- Argumentatieve kwaliteit: Is bij bestuur door regie waar nodig sprake van sterke argumentaties of niet?
- Onderhandelingskwaliteit: Weten partijen elkaar te vinden, met resultaat?

Algemene netwerkaspecten

- Inhoudelijke afstemmingskwaliteit: Er moet inhoudelijk afgestemd worden over koers, uitwerking, knelpunten
- Gezaghebbende kwaliteit: Opereert de gemeente als regisseur (on)voldoende gezaghebbend? Geldt dat ook voor andere partners?
- Democratische legitimatiekwaliteit: geen koers zonder een democratische legitimatie van partners in een netwerk. De legitimatie van het gemeentebestuur loopt via de raad.
- Consensusstreven: Er moet voldoende steun in het netwerk zijn en blijven. Overeenstemming is nodig.
- Samenwerkingskwaliteit: Er wordt samengewerkt tussen partners aan koers en uitwerking.
- Procesmatige verbindingskwaliteit: In programma's moet handelen van partners procesmatig geschakeld en verbonden worden. Het handelen van verschillende partners grijpt op elkaar in.
- Ketenregiekwaliteit: Er moet sprake zijn van adequaatheid van schakeling, op de knooppunten. Het aantal vertragende schakels moet beperkt zijn. De verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn.
- Complementaire kwaliteit: Operen partners aanvullend op elkaar, schuiven ze af of concurreren ze, of schuiven elkaar de 'zwarte piet' toe?

Netwerkvitaliteit: stuwning, onderhoud, feedback, leren

- Stuwende kwaliteit: Bestuur door regie vereist voortgang mogelijk maken door beschikbaarheid van middelen, door coördinatie, door conflictpreventie en -oplossing.
- Netwerkslagvaardigheid: bestuur door regie vereist niet alleen een koers en stuwning maar ook tijdigheid en tempo in besluitvorming, en dus slagkracht.

- Voortgangscntrolekwaliteit: Bestuur door regie vereist de voortgang van programma's en projecten bewaken.
- Auditkwaliteit: Wie wil sturen op zaken die een knelpunt zijn, of wil 'leren', moet de knelpunten kennen. Daarvoor zijn inventarisaties, audits of risico-analyse verricht? Tijdig?
- Onderhoudskwaliteit: Netwerken onderhouden: netwerken blijven niet van zelf bestaan. De vorming en bestendiging van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke regierol.
- Betrokkenheid: dat partners opgenomen zijn in een netwerk is niet genoeg. Worden ze ook voldoende betrokken en voelen ze zich voldoende betrokken?
- Terugkoppelingskwaliteit: op bepaalde momenten dienen de partners of een deel ervan te horen hoe zaken ervoor staan.

Netwerkproductie: prestaties, effectiviteit, innovatie, doelmatigheid

- Netwerkproductiekwaliteit: een netwerk moet tot procesmatige voortgang en – waar nodig - fysieke productie en dus tot daden komen.
- Resultaatbereiking: Is sprake van het bereiken van (meer dan) voldoende kwaliteit in termen van bereikte prestaties?
- Effectkwaliteit: zijn uiteindelijk op basis van prestaties de verder weg liggende gewenste effecten van het gemeentebestuur en andere partners bereikt of niet bereikt?
- Innovatiekwaliteit: Heeft het netwerk vernieuwing gerealiseerd? In welk opzicht wel of niet?
- Burgersatisfactie: Zijn burgers of anderen ermee gediend of niet?
- Proportionaliteitskwaliteit: Is er sprake van proportioneel handelen, in de zin van op een doelmatige wijze doel- en prestatiegericht zijn?

Verantwoording: inzicht, overzicht, toezicht

- Programma-overzichtskwaliteit: De partners en de regisseur hebben - permanent of incidenteel - wel of geen overzicht over het geheel aan koers, handelen, middeleninzet.
- Overzichtskwaliteit: Extern en interne netwerken bouwen en onderhouden: de gemeente als regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven, maar ook een visie op de sterke en zwakke punten van het netwerk en waar het netwerk naar toe zou moeten gaan.
- Conflictbeheersingskwaliteit: worden conflicten voorkomen en/of beheerst en/of zo nodig opgelost?
- Toezichtskwaliteit: Waar het geheel te overzien is, moet ook zichtbaar worden waar knelpunten zitten en daarop moet gestuurd worden.
- Verantwoordingskwaliteit: De regisseur legt verantwoording af over het handelen in het netwerk en de resultaten.

Bijlage 6. Indicatoren window dressing, hobbyisme en toeval

Indicatoren van window dressing, hobbyisme en toeval (KplusV, 2010: 16).

tekortkoming	Indicator
Window dressing	Er is sprake van 'window dressing' wanneer er een goede aansluiting is tussen beleid en organisatie, maar de link naar uitvoering ontbreekt bijvoorbeeld omdat niet is vastgesteld hoe het beleid moet worden uitgevoerd, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en hoe voortgang van uitvoering moet worden gemonitord en gerapporteerd. Op papier ziet het beleid er goed uit maar van daadwerkelijke uitvoering is nauwelijks sprake.
Hobbyisme	Het gevaar van 'hobbyisme' dreigt wanneer de beleidsdoelen onvoldoende helder zijn en onvoldoende houvast bieden voor een effectieve uitvoering. De organisatie neemt in zo'n geval de ruimte het beleid naar eigen inzicht op te pakken. Ambtenaren maken zelf keuzes wat zij belangrijk vinden (hobby) of reageren alleen op dat wat op hen af komt (ad hoc).
Toeval	Van 'toeval' is sprake wanneer het beleid alleen op incidentele basis wordt uitgevoerd. Uitvoerders hebben in deze situatie onvoldoende houvast omdat de beleidsdoelen onvoldoende zijn doorvertaald in een eenduidige organisatorische opzet (met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken).