

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Rapportage evaluatie
Klimaatakkoorden, deel 2:
Analyse en aanbevelingen
voor de klimaatagenda**

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en
Milieu

Referentie

Arnhem, 5 november 2012
Ons kenmerk 1011963-020/bje/bdi

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 0 | Samenvatting evaluatie Klimaatakkoorden | 1 |
| 0.1 | Inleiding en vraagstelling | 1 |
| 0.2 | Ontwikkelingen in de convenantsperiode | 2 |
| 0.3 | Conclusies | 3 |
| 0.4 | Aanbevelingen | 6 |
| 1 | Inleiding | 8 |
| 2 | Decentrale bijdrage aan het behalen van de doelen voor 2020 | 10 |
| 2.1 | Inleiding | 10 |
| 2.2 | Invloed van provincies en gemeenten: model tussenevaluatie 2010 | 10 |
| 2.3 | Trends en ontwikkelingen in de convenantsperiode | 13 |
| 2.4 | Tussen ambitie en effect | 15 |
| 2.5 | Conclusies | 18 |
| 3 | Afspraken voor effectief klimaatbeleid | 19 |
| 3.1 | Inleiding | 19 |
| 3.2 | Klimaatakkoorden geanalyseerd | 20 |
| 3.2.1 | Afbakening van de inhoud | 20 |
| 3.2.2 | Samenwerkingsmodel | 23 |
| 3.2.3 | Chemie op de werkvloer | 27 |
| 3.2.4 | Monitoring en evaluatie | 27 |
| 3.3 | Verdieping: rollen en taakverdeling | 29 |
| 3.4 | Green deals en Lokale Klimaatagenda | 31 |
| 3.5 | Kennis en motivatie | 33 |
| 3.6 | Conclusies | 34 |
| 4 | Aanbevelingen | 36 |
| 4.1 | Antwoord op kernvragen | 36 |
| 4.2 | Aanbevelingen voor de klimaatagenda | 36 |

Bijlage

1. Bronnen

0 Samenvatting evaluatie Klimaatakkoorden

0.1 Inleiding en vraagstelling

In de kabinetsperiode Balkenende IV is ervoor gekozen om de uitvoering van het klimaatbeleid mede vorm te geven via sector- en bestuursconvenanten. Met de decentrale overheden zijn de Klimaatakkoorden afgesloten:

- Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011 (12 november 2007).
- Klimaat- en Energieakkoord Rijk en Provincies 2009-2011 (14 januari 2009).
- Klimaatakkoord Unie en Rijk 2010-2020 (12 april 2010).

De drie Klimaatakkoorden liepen per 31 december 2011 af. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft KplusV organisatieadvies (KplusV) de Klimaatakkoorden tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en tussen het Rijk en de provincies geëvalueerd.

De evaluatie is opgesteld met de volgende doelen voor ogen:

- Doel 1: verantwoording door het Kabinet aan de Tweede Kamer en verantwoording van de partners in de Klimaatakkoorden aan elkaar.
- Doel 2: analytische evaluatie en aanbevelingen voor de toekomst.
- Doel 3: borging van belangrijke lessen.

In deze (eind)evaluatie is deels gebruik gemaakt van gegevens, analytische modellen, contacten en inzichten die tijdens een tussenevaluatie in 2010 zijn verzameld. De informatiebasis is aangevuld met gegevens en nieuwe kennis en inzichten over de periode 2010-2011. De evaluatie is –mede om reden van kosteneffectiviteit– grotendeels kwalitatief van aard.

Deel 1 van de rapportage staat in het teken van de verantwoording van de uitvoering van de Klimaatakkoorden (doel 1). Het onderzoek voor de verantwoording is gericht op het beantwoorden van de volgende kernvragen:

1. Zijn de acties die de convenantpartners in de Klimaatakkoorden overeen zijn gekomen uitgevoerd?
2. Zijn de resultaten een basis voor het realiseren van de doelen (CO₂-emissiereductie, energiebesparing, hernieuwbare energie) op de verschillende thema's en zijn de Klimaatakkoorden daarmee effectief?

Deel 2 van de evaluatie Klimaatakkoorden staat in het teken van nadere analyse van de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten en mondt uit in aanbevelingen voor de klimaatagenda van het Rijk (doel 2 en deels doel 3). Het onderzoek is gericht op de beantwoording van de volgende kernvragen:

1. Wat is de betekenis van lokaal en regionaal klimaatbeleid, dat wil zeggen de invloed van gemeenten en provincies, op het behalen van de nationale doelen voor 2020?
2. Wat is het nut van een afsprakenkader tussen Rijk, provincies en gemeenten?

3. Welke lessen, succes- en faalfactoren (structurele beleidstekorten/knelpunten) in de uitvoering van lokale en regionale klimaatinitiatieven moeten voor de toekomst worden geborgd?

Voor deze evaluatie zijn vertegenwoordigers van de convenantpartners en van een selectie van gemeenten geïnterviewd. Beleidsambtenaren van de convenantpartners hebben tussentijdse bevindingen van het evaluatieonderzoek besproken en/of de conceptrapportage becommentarieerd; voorts is de conceptrapportage voor reactie voorgelegd aan klimaatcoördinatoren van een aantal gemeenten. Het eindresultaat betreft het oordeel van KplusV op basis van de beschikbare informatie, interviews, reacties en expert judgement.

0.2 Ontwikkelingen in de convenantsperiode

Het rijksbeleid dat aan de Klimaatakkoorden ten grondslag lag –het werkprogramma Schoon en Zuinig– is na aantreden van het Kabinet Rutte in september 2010 opgehouden te bestaan, hoewel onderliggende beleidspakketten veelal in stand bleven. De beleidsambities werden versoerd, met name de doelstelling voor hernieuwbare of duurzame energie in 2020 (van 20% naar 14%). De Klimaatakkoorden bleven echter (formeel) ongewijzigd van kracht tot het einde van de looptijd per 31 december 2011.

De onderlinge afstemming en samenwerking tussen de convenantpartners is met ingang van 2010 op een laag pitje komen te staan, met als belangrijkste redenen:

- verschillen van inzicht en frictie tussen Rijk en IPO/provincies (met name rond windenergie);
- de val van het Kabinet Balkenende IV in februari 2010, een andere koers van de nieuwe bewindspersonen en een herverdeling van verantwoordelijkheden voor klimaat- en energiedossiers over (nieuwe) departementen;
- een meer reactieve houding van de VNG, als gevolg van veranderde prioriteiten onder druk van bezuinigingen.

Zowel gemeenten als provincies begonnen de convenantsperiode met ambitieuze bestuursprogramma's en (in veel gevallen aanzienlijk) hogere meerjarenbegrotingen voor klimaatbeleid dan in de voorgaande periode van het BANS-Klimaatconvenant (uitvoering 2004-2007). In de tussenevaluatie van 2010 werden verbeteringen in de borging van klimaat- en energiebeleid in bestuur en organisatie van decentrale overheden zichtbaar en kon ook worden geconstateerd dat de uitvoeringsgerichtheid was verbeterd. Tegelijkertijd werd duidelijk dat gemeenten met de implementatie achterliepen op de planning in hun klimaatprogramma's. De bezuinigingsdruk die zich met ingang van 2010 manifesteert als gevolg van de economische crisis, heeft onder gemeenten en provincies grosso modo niet geleid tot verminderd bestuurlijk draagvlak voor duurzaamheid en energietransitie –hoewel het accent op klimaat is afgenomen. Met ingang van 2012 is merkbaar dat (beoogde) bezuinigingen bij decentrale overheden het klimaatbeleid gaan raken, waarmee met name in kleine –maar ook een deel van de middelgrote gemeenten– afbraak van het klimaatbeleid voor de periode na 2012 dreigt.

Twee constante factoren gedurende de convenantsperiode en aansluitend in 2012 zijn:

- de uit de Klimaatakkoorden voortvloeiende doeluitkering Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK), waarmee het Rijk de lasten van gemeenten en provincies op vlak van personeel en onderzoek deelt, met cofinancieringsbijdragen van € 42,3 miljoen en € 4,7 miljoen voor respectievelijk gemeenten en provincies;

- het Klimaatambassadeursoverleg en de themateams van koplopers onder de gemeenten, die verantwoordelijkheid dragen voor informele afstemming met de coördinerende bewindspersoon namens het Rijk, het signaleren van knelpunten en oplossingsrichtingen, inspiratie en kennisverspreiding.

Het Rijk introduceerde in 2011 twee nieuwe samenwerkingsmodellen: de Green Deal en de Lokale Klimaatagenda 2011-2014 (LKA). Green Deals betreffen concrete afspraken op projectniveau om burgers, bedrijven, organisaties of andere overheden te helpen bij het realiseren van duurzame initiatieven die moeilijk van de grond komen. In de LKA staan acties beschreven waarmee overheden in de periode 2011-2014 CO₂-reductiedoelstellingen (locaal, landelijk) kunnen bereiken. Decentrale overheden zijn gevraagd om op individuele basis de LKA te ondertekenen.

Beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen gedurende de convenantsperiode leiden eerder tot een bevestiging en toename van het belang van decentrale overheden voor realisatie van klimaat-, energie- en duurzaamheidsdoelen dan een afname daarvan. Het gaat om ontwikkelingen als een (financieel) terugtrekkende rijksoverheid, de opkomst van nieuwe financiële arrangementen zoals revoluerende fondsen en lokale en regionale energiebedrijven, meer beweging en initiatieven 'op eigen kracht' van burgers en bedrijven in co-creatie met decentrale overheden en maatschappelijke business cases als fundament onder initiatieven, waarbij (locale) economische, sociale of milieuwinst evenzeer van belang zijn als mitigatie van mondiale klimaatverandering.

0.3 Conclusies

Uitvoering van afspraken

- De afspraken die de convenantspartners in de Klimaatakkoorden waren overeengekomen, zijn over het algemeen uitgevoerd. Lang niet alle acties die bij *individuele* provincies en gemeenten lagen konden echter worden geverifieerd. Er is een aantal kanttekeningen bij het naleven van de afspraken geplaatst:
 - Het Rijk is afspraken veelal nagekomen maar soms ad hoc (zoals met eenmalige financiële regelingen), met vertraging of 'naar de letter' maar niet 'in de geest' –zo is weinig gehoor gegeven aan knelpunten en oplossingsrichtingen van de decentrale overheden.
 - De provincies zijn zich al in de loop van 2009 meer, en met ingang van 2010 uitsluitend, gaan richten op het IPO Uitvoeringsprogramma Klimaat, Energie en Ruimte 2009-2011 dat niet geheel overlapt met het Klimaat- en Energieakkoord. Desondanks zijn afspraken die betrekking hebben op de gecoördineerde acties van de samenwerkende provincies veelal nagekomen.
 - Waar de VNG voor een belangrijk deel de afspraken is nagekomen ontbreekt van de acties van de gemeenten een goed overzicht. Op basis van een representatieve maar niet dekkende enquête is de voorzichtige conclusie, dat gemeenten circa tweederde van de in hun SLOK-programma's beoogde activiteiten hebben uitgevoerd –en eenderde dus niet. Niet al deze acties kunnen echter als een verplichting in het kader van het Klimaatakkoord worden beschouwd.

- Gemeenten en provincies geven onvoldoende uitvoering aan wettelijke taken en het gebruik van bevoegdheden voor energiebesparing en implementatie van duurzame energie terwijl stimulerende acties juist wel worden opgepakt. Bij de wettelijke taken gaat het om handhaving van de energieprestatie in de nieuwbouw en het verplichten van rendabele energiemaatregelen in vergunningen. Bij de bevoegdheden gaat het met name om het opnemen van grootschalige vormen van duurzame energie in ruimtelijke plannen en het effectueren daarvan als 'groot maatschappelijk belang'.
- Zowel VNG/gemeenten als IPO/provincies hebben (afzonderlijk) werk gemaakt van een thema- en koploperaanpak voor instrumentontwikkeling en kennisverspreiding.
- De afgesproken samenwerkingsstructuur van de convenantpartners is geleidelijk aan, en met name vanaf 2010, beperkt tot het Klimaatambassadeursoverleg tussen wethouders van koplopergemeenten en de coördinerende bewindspersoon namens het Rijk.

Resultaten en effecten van de Klimaatakkoorden als basis voor het realiseren van de kabinetsdoelen

- Er was bij gemeenten en provincies op voorhand al sprake van groot draagvlak voor klimaat- en energiebeleid, *waarop de Klimaatakkoorden konden aanhaken*. Zo hebben decentrale overheden (fors) meer middelen ingezet in vergelijking met de periode 2004-2007 –in de orde van honderden miljoenen.
- Ten opzichte van de voorgaande periode 2004-2008 stonden de decentrale overheden in de convenantsperiode actiever en uitvoeringsgerichter in het klimaatbeleid:
 - meer projecten/klimaatinitiatieven kwamen de onderzoeks- of planfase voorbij;
 - er was meer robuuste samenwerking met externe partners;
 - er was meer aandacht voor de monitoring van het klimaatbeleid.
- Gemeenten hebben echter een significant aantal voorgenomen projecten waarschijnlijk niet (volledig) uitgevoerd omdat de uitvoeringspraktijk weerbarstiger bleek dan voorzien en capaciteit en middelen in eerste instantie over veel thema's en activiteiten zijn versnipperd – mede ingegeven door de systematiek van de doeluitkering SLOK.
- De koploper- en thema-aanpak voor instrumentontwikkeling en kennisverspreiding heeft vooralsnog niet geleid tot een versnelling bij het peloton van gemeenten; met name voor de grote groep kleinere gemeenten blijkt het lastig om de keten van kennisontwikkeling naar kennisdeling en toepassing in de praktijk te sluiten. Bij provincies verschilt de waardering voor een koploperaanpak en uitwisseling per provincie en thema.
- Het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk heeft meerwaarde gehad. Het belang van de doeluitkering SLOK daarin is groot omdat de regeling kleinere gemeenten verder heeft gebracht met uitvoering en bij een meerderheid van gemeenten voor continuïteit in programmabegrotingen heeft gezorgd.
- Het Klimaat- en Energieakkoord Rijk en provincies heeft nauwelijks meerwaarde gehad. Provinciale ambities zijn op enkele punten, zoals windenergie, steviger verankerd maar de eigen ambities van provincies voerden de boventoon. De Klimaatakkoorden hebben de samenwerking tussen de drie overheidslagen geen impuls gegeven.

- Het effect van de Klimaatakkoorden op de CO₂-emissiereductie en duurzame energieproductie in 2020 is momenteel niet kwantitatief meetbaar maar is beperkt. Het grootste effect is/wordt geboekt met energie in de gebouwde omgeving (bestaande bouw), waarop over de volle breedte van gemeenten inzet is gepleegd en provincies financiële regelingen hebben gericht.
Hoewel de tussendoelen voor duurzame energie conform het voormalige werkprogramma Schoon en Zuinig bij benadering zijn gehaald, was de meerwaarde van de Klimaatakkoorden hier gering. Voor windenergie ontbreekt een gezamenlijke sturingsfilosofie. Bij bio-energie halen relatief veel decentrale initiatieven niet de eindstreep. Ondanks de tussentijdse versobering van de doelstelling voor duurzame energie in 2020 – van 20% tot 14%– lijkt het overheidsinstrumentarium voor realisatie niet op orde.

Het belang van de bijdrage van decentrale overheden en van afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten

- De bijdrage van decentrale overheden aan de realisatie van de overall klimaatbeleidsdoelen voor 2020 is relatief klein ten opzichte van die van het Rijk en de Europese Unie. Dit heeft vooral te maken met de vrij grote invloed van enkele Europese richtlijnen die gepaard gaan met relatief beperkte flankerende inzet van decentrale overheden. Voor specifieke thema's binnen de gebouwde omgeving en duurzame energie is de invloed van decentrale overheden minimaal gelijkwaardig aan die van de rijksoverheid. Binnen de betreffende (complexe) dossiers zijn gemeenten en provincies daarom cruciale partners voor de rijksoverheid.
- Klimaat- en energiebeleid van decentrale overheden kent qua breedte en complexiteit zijn gelijke niet en is maar ten dele opgehangen aan wettelijke uitvoeringskaders. De relatie tussen ambities, beleid, organisatie en uitvoering is bij decentrale overheden nog te diffuus om garantie te geven op voldoende 'meters maken' richting doelen in 2020. Afsprakenkaders zijn noodzakelijk en wenselijk om het samenspel van de overheden –de afstemming van rollen, instrumenten en taken in onderlinge samenhang– te verbeteren. De Klimaatakkoorden hebben hieraan maar gedeeltelijk invulling gegeven.

Lessen uit de Klimaatakkoorden

- De breedte van de Klimaatakkoorden, de diversiteit (algemene ambities, procesafspraken, resultaatverplichtingen) en soms onduidelijkheid van de afspraken hebben de herkenbaarheid en bestuurlijke relevantie van deze bestuursconvenanten op lokaal en provinciaal niveau niet geholpen. Ook hebben de Klimaatakkoorden als zodanig de betrokkenheid van ministeries bij lokale en regionale klimaatinitiatieven niet vergroot.
- De gekozen convenantsvorm als samenwerkingsmodel kent bovendien een aantal zwaktes:
 - geen of weinig integratie met regieorganen en uitvoeringsorganisaties uit hoofde van de sectorconvenanten;
 - gebrek aan eenduidige verantwoordelijkheid in combinatie met aanspreekbaarheid van de betrokken ministeries en een zwakke positie van de coördinerende bewindspersoon als 'dorgeeffluik';
 - vrijblijvendheid en onduidelijkheid over de relatie tussen doelen voor 2020 en verwachte prestaties van individuele gemeenten en provincies.Op thematisch niveau zijn wel voorbeelden te vinden van concrete interbestuurlijke samenwerkingsvormen die goed hebben gefunctioneerd, zoals de Taskforce en het Samenwerkingsprogramma Warmte/Koude-Opslag en de Taskforce Verlichting.

- Hoewel de uitvoeringsgerichtheid, ervaring en professionaliteit bij gemeenten en provincies in de afgelopen jaren is toegenomen, kan de inzet van de decentrale overheden effectiever. Om kennis en motivatie in lokale en regionale klimaatinitiatieven te versterken en te bundelen en de kleinere of grotere knelpunten in de energietransitie te overwinnen, is een belangrijke rol weggelegd voor regionale netwerken waarin gemeenten, provincie en Rijk participeren. Dit inzicht lijkt inmiddels door diverse stakeholders te worden gedeeld.

0.4 Aanbevelingen

Het Rijk en de decentrale overheden hebben elkaar nodig om elkaars ambities en die van burgers en bedrijven op vlak van klimaat en energie te kunnen (laten) realiseren. Gemeenten en provincies zijn voor bepaalde thema's en opties, vooral binnen de gebouwde omgeving en voor duurzame energie, cruciale partners van de rijksoverheid. De samenwerking kan effectiever inhoud en vorm krijgen dan met de Klimaatakkoorden is gebeurd.

Samen keuzes maken

1. Om effectiviteit en efficiëntie van de beleidsinzet voor 2020 te borgen, denken wij dat het Rijk de decentrale overheden eerder en meer op basis van gelijkwaardigheid moet betrekken bij de beleidsvoorbereiding, instrumentatie en bijsturing op de relevante dossiers. De Green Deals leveren daarvoor casuïstiek op projectniveau.

Meters maken met decentrale taken en bevoegdheden

2. Daar waar gemeenten en provincies wettelijke taken moeten uitvoeren of gebruik moeten maken van bevoegdheden, is eenheid in visie/uitgangspunten en uitvoeringsstrategie van de partners vereist om zogenaamde 'zachte belemmeringen' (gebrek aan lokaal of provinciaal bestuurlijk draagvlak) te voorkomen. Wij suggereren de overheidspartners om de argumentatie, en daarmee de intrinsieke motivatie bij actoren, voor nu soms impopulaire maatregelen te versterken (via kosten/baten-afwegingen in maatschappelijke business cases) en uitvoeringsinstrumenten te verbeteren. Te denken valt aan het bestemmen van windparken, realisatie/handhaving van energieprestaties in de nieuwbouw en het verplichten van energiemaatregelen in vergunningen.
3. Om 'meters te maken' kan het nodig zijn meervoudige barrières te slechten via een interbestuurlijke aanpak. Het verdient aanbeveling om daarvoor specifieke afsprakenkaders en tijdelijke uitvoeringsorganisaties / samenwerkingsvormen met voldoende doorzettingsmacht te creëren; de Taskforce en het Samenwerkingsprogramma Warmte/Koude-Opslag kan hiervoor model staan.

Meters voorbereiden en opschalen

4. De aanpak van thema's en opties die zich in de fase van 'meters voorbereiden' of opschaling naar 'meters maken' bevinden, vraagt om goede organisatie van de stakeholders. Wij pleiten ervoor om samenwerking in regionale netwerken centraal te stellen en hierin de kennis, kunde en middelen van gemeenten, provincie en Rijk te bundelen zodat een eenmaal bewezen aanpak in meerdere gemeenten kan worden uitgerold.
5. Met de beëindiging van SLOK is te verwachten dat geleidelijke afbraak van klimaatbeleid na 2012 in met name kleinere maar ook een deel van de middelgrote gemeenten doorzet. (Financiële) ondersteuning blijft ons inziens noodzakelijk om deze gemeenten hun bijdrage te laten leveren.

Ten opzichte van SLOK is betere kosteneffectiviteit te behalen door samenwerking in het regionale netwerk als voorwaarde op te nemen en inhoudelijke focus te leggen.

6. Waar de huidige Lokale Klimaatagenda een platform, inhoudelijke checklist en inspiratie biedt maar ook vrijblijvend is, zou de samenwerking in en ondersteuning van de regionale netwerken gepaard moeten gaan met een contractmodel en prestatie-afspraken.

Samenwerking met sectoren

7. Op nationaal niveau is een rol weggelegd voor thematische platforms, regieorganen of uitvoeringsorganisaties waarin sectoren én decentrale overheden participeren in plaats van de 'gescheiden circuits' die in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig zijn gecreëerd.

1 Inleiding

In de kabinetsperiode Balkenende IV is ervoor gekozen om de uitvoering van het klimaatbeleid vorm te geven via verschillende sector- en bestuursconvenanten. Met de decentrale overheden zijn daartoe de Klimaatakkorden afgesloten:

- Klimaatakkord Gemeenten en Rijk 2007-2011 (12 november 2007).
- Klimaat- en Energieakkord Rijk en Provincies 2009-2011 (14 januari 2009).
- Klimaatakkord Unie en Rijk 2010-2020 (12 april 2010).

De drie Klimaatakkorden liepen per 31 december 2011 af. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft KplusV organisatieadvies (KplusV) gevraagd om de Klimaatakkorden tussen Rijk en gemeenten en Rijk en provincies te evalueren.

Begin 2010 heeft KplusV een tussenevaluatie van de beide Klimaatakkorden uitgevoerd, met nadruk op het, op dat moment ruim twee jaar oude, Klimaatakkord Gemeenten en Rijk en de voortgang van lokale klimaatinitiatieven. In het kader van de tussenevaluatie is voorts een model ontwikkeld om de bijdrage van gemeenten en provincies aan het behalen van de nationale beleidsdoelen in kwantitatieve zin te duiden (KplusV, 2010).

In deze (eind)evaluatie maken wij voor een deel gebruik van de gegevens, analytische modellen, contacten en inzichten die tijdens de tussenevaluatie zijn verzameld. De informatiebasis is aangevuld met gegevens en nieuwe kennis over de periode 2010 - 2011. Het Klimaatakkord met de provincies krijgt in deze eindevaluatie een gelijkwaardige positie ten opzichte van het Klimaatakkord met de gemeenten.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft voor de evaluatie een driedelige doelstelling geformuleerd:

- Doel 1: verantwoording door het Kabinet aan de Tweede Kamer en verantwoording van de partners in de Klimaatakkorden aan elkaar.
- Doel 2: analytische evaluatie en aanbevelingen voor de toekomst.
- Doel 3: borging van belangrijke lessen; levendige communicatie naar betrokkenen en (politieke) sleutelfiguren binnen het beleidsveld Lokaal Klimaatbeleid.

Over 2010 en 2011 heeft geen structurele gezamenlijke monitoring van (acties voortvloeiend uit) de Klimaatakkorden plaatsgevonden. Mede om reden van kosteneffectiviteit van de evaluatie heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geaccepteerd dat de informatie over resultaten en effecten van de Klimaatakkorden (deels) kwalitatief van aard zal blijven.

Deel 1 van de evaluatie Klimaatakkorden staat in het teken van de verantwoording van de uitvoering van de Klimaatakkorden (doel 1). Het onderzoek voor de verantwoording is gericht op het beantwoorden van de volgende kernvragen:

1. Zijn de acties die de convenantpartners in de Klimaatakkorden overeen zijn gekomen uitgevoerd?
2. Zijn de resultaten een basis voor het realiseren van de doelen (CO₂-emissiereductie, energiebesparing, hernieuwbare energie) op de verschillende thema's en zijn de Klimaatakkorden daarmee effectief?

Het voorliggende Deel 2 van de evaluatie Klimaatakkoorden staat in het teken van nadere analyse van de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten en mondt uit in aanbevelingen voor de klimaatagenda van het Rijk (doel 2 en deels doel 3). Het onderzoek is gericht op de beantwoording van de volgende kernvragen:

1. Wat is de betekenis van lokaal en regionaal klimaatbeleid, dat wil zeggen de invloed van gemeenten en provincies, op het behalen van de nationale doelen voor 2020?
2. Wat is het nut van een afsprakenkader tussen Rijk, provincies en gemeenten?
3. Welke lessen, succes- en faalfactoren (structurele beleidstekorten/knelpunten) in de uitvoering van lokale en regionale klimaatinitiatieven moeten voor de toekomst worden geborgd?

Voor deze evaluatie zijn vertegenwoordigers van de convenantpartners en van een selectie van gemeenten geïnterviewd (zie bijlage). Beleidsambtenaren van de convenantpartners hebben tussentijdse bevindingen van het evaluatieonderzoek besproken en/of de conceptrapportage becommentarieerd; voorts is de conceptrapportage voor reactie voorgelegd aan klimaatcoördinatoren van een aantal gemeenten. Het eindresultaat betreft het oordeel van KplusV op basis van de beschikbare informatie, interviews, reacties en expert judgement.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de bijdrage van gemeenten en provincies aan het nationale klimaatbeleid. Dit gebeurt aan de hand van een theoretisch model voor de invloed van decentrale overheden op het behalen van de doelen voor 2020 en trends van de afgelopen jaren. Voorts analyseren wij welke factoren van invloed zijn op daadwerkelijke instrumenteninzet door gemeenten en provincies en de effectiviteit in de praktijk.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de Klimaatakkoorden als zodanig. Achtereenvolgens gaan wij in op lessen die naar voren komen uit de inhoud van de akkoorden, het samenwerkingsmodel, de interactie van de convenantpartners en de monitoring. Ook kijken we welke verbeteringen de Green Deals en de Lokale Klimaatagenda 2011-2014, instrumenten van het Kabinet Rutte, eventueel hebben gebracht. Tot slot gaan wij in op mogelijkheden om de rolverdeling tussen de overheden en de kennis en kunde van lokale en regionale uitvoeringsorganisaties te verbeteren.

In het afsluitende hoofdstuk 4 presenteren wij de belangrijkste aanbevelingen voor toekomstige samenwerking in klimaatbeleid tussen Rijk, gemeenten en provincies zoals die uit de analyse volgen.

2 Decentrale bijdrage aan het behalen van de doelen voor 2020

2.1 Inleiding

De Klimaatakkoorden met de VNG en de provincies kunnen we beschouwen als de inzet van het Kabinet Balkenende IV om de noodzakelijke bijdrage van de decentrale overheden aan het Werkprogramma Schoon en Zuinig te mobiliseren en de potentiële bijdrage van decentrale overheden zo groot en effectief mogelijk te laten zijn. In dit hoofdstuk verkennen we de betekenis van lokaal en regionaal klimaatbeleid, dat wil zeggen de invloed van gemeenten en provincies, op het behalen van de nationale doelen voor 2020 in een kort historisch perspectief voor de periode 2007 tot begin 2012. Achtereenvolgens komen aan bod:

- de invloed van gemeenten en provincies op en daarmee de mogelijke bijdrage aan thema's van klimaat- en energiebeleid, aan de hand van rollen/instrumenten die expliciet of impliciet in het Werkprogramma Schoon en Zuinig en de Klimaatakkoorden besloten lagen;
- ontwikkelingen op het speelveld die de rol en invloed van gemeenten en provincies vergroten of verkleinen;
- factoren die de daadwerkelijke inzet van rollen/instrumenten door decentrale overheden en de effectiviteit beïnvloeden.

Hiermee leggen we de basis voor een beschouwing, in hoofdstuk 3, van het belang van een afsprakenkader tussen Rijk, provincies en gemeenten en de wijze waarop dat in de afgelopen jaren invulling heeft gekregen.

2.2 Invloed van provincies en gemeenten: model tussenevaluatie 2010

In deze paragraaf gebruiken we de uitkomsten van het kwantitatieve model uit de tussenevaluatie Klimaatakkoorden (*KplusV*, 2010) om de bijdrage van gemeenten en provincies aan de realisatie van de doelen voor 2020 te duiden. Het instrumentarium van het werkprogramma Schoon en Zuinig en de expliciete of impliciete rolverdeling tussen de overheden in het kader van de Klimaatakkoorden zijn hiervoor het vertrekpunt. In de tussenevaluatie van 2010 bleek al dat die rolverdeling in ieder geval deels impliciet is en dat tot op dat moment weinig tot geen inzicht bestond in hoeverre inspanningen van gemeenten en provincies daadwerkelijk bijdroegen aan de doelstellingen van Schoon en Zuinig voor 2020 (*KplusV*, 2010, p. 26).

Ook bestonden op dat moment verschillen van inzicht tussen de toenmalige ministeries van VROM en EZ over het belang van lokale en regionale klimaatinitiatieven, de akkoorden en de regeling Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK)¹. Deze factoren vormden aanleiding tot het opstellen van een kwantitatief model, dat gebaseerd is op een eerste orde analyse en globale toetsing door experts.

¹ Instrument van de Klimaatakkoorden ter cofinanciering van (extra) capaciteit en externe kosten van gemeenten en provincies. Vervolg op de subsidieregeling BANS-klimaatconvenant maar dan in de vorm van een doeluitkering.

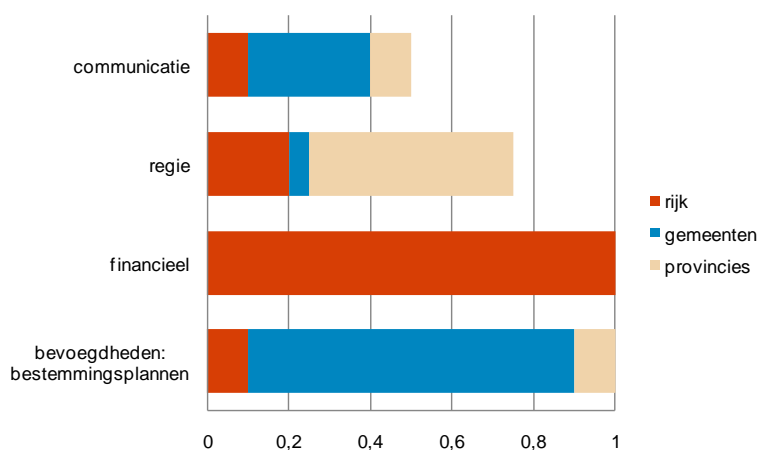
In het model zijn per optie de beleidsinstrumenten en inzet van de drie overheden (Rijk, provincies en gemeenten) in beeld gebracht en kwantitatief gewogen. In de instrumentenmix en -inzet zijn de volgende typen maatregelen of rollen onderzocht:

1. inzet wettelijke instrumenten:
 - uitvoering van wettelijke taken (bijvoorbeeld handhaving van de wettelijke energieprestatie van gebouwen);
 - gebruikmaken van bevoegdheden (bijvoorbeeld vaststellen van bestemmingsplannen voor grootschalige duurzame energieopties);
2. financieel stimuleren;
3. regisseren (uitvoeren of ondersteunen haalbaarheidsonderzoek, opstellen van visies en plannen, partijen samenbrengen en dergelijke);
4. communicatie:
 - inspireren;
 - informeren.

Per optie zet de overheid doorgaans meerdere instrumenten in. Een belangrijke constatering is dat het bijna altijd om een interbestuurlijk samenspel gaat: de betrokken overheden moeten allen hun rol pakken en een bijdrage leveren aan de beleidsimplementatie.

De mate waarin elk van de overheidslagen afzonderlijk, in de totale instrumentenmix per sector, thema of optie, invloed uitoefent op realisatie van initiatieven, wordt uitgedrukt in invloedsfactoren. Bij een, voor het realiseren van een doelstelling, noodzakelijk instrument is de totale invloedsfactor "1". In het voorbeeld voor windenergie op land hieronder geldt dit voor planologische regeling in bestemmingsplannen.²

DE: windenergie op land



Figuur 1: Invloedsfactoren per instrument, optie windenergie op land

² Het gaat om een momentopname zonder voorgenomen of naderhand daadwerkelijk geïmplementeerd vernieuwend beleid, tenzij ten tijde van de beoordeling (begin 2010) reeds was voorzien in de noodzaak van aanvullend, maar nog niet uitgewerkt, instrumentarium en het bijbehorende beoogde beleidseffect was gespecificeerd.

Het aandeel van een overheidslaag in het totaal van de invloedsfactoren levert de relatieve (theoretische) invloed van die overheidslaag op het behalen de beoogde bijdrage of doelstelling voor het betreffende thema op. Voor windenergie gaat het om relatieve invloeden binnen het overheidsinstrumentarium van 43% (Rijk), 35% (gemeenten) en 22% (provincies). De optelsom van relatieve invloeden van elk der overheden bedraagt altijd 100%.

In onderstaande tabel zijn de cumulatieve bijdragen van de overheden voor drie hoofdthema's van klimaatbeleid (gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, industrie en energieproductie) opgenomen. Als gevolg van de invloed van Europese richtlijnen, *in dit model gemakshalve toegerekend aan het Rijk*, is de overall invloed van de decentrale overheden beperkt. Het gaat bij de Europese instrumenten met name om:

- (industrie en energieproductie) het emissiehandelsstelsel (ETS) en daaruit voortvloeiende maatregelen van bedrijven waarbij geen sprake is van interventies of een faciliterende rol van provincies of gemeenten;
- (verkeer en vervoer) emissienormen voor personenauto's;
- (gebouwde omgeving) de Ecodesign richtlijn met een groot energiebesparingseffect op huishoudelijke apparaten.

| Thema | Invloed Rijk (en EU) | Invloed gemeenten | Invloed provincies |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|--------------------|
| Gebouwde omgeving | 76% | 18% | 6% |
| Verkeer en Vervoer | 89% | 5% | 6% |
| Industrie en energieproductie | 85% | 7% | 8% |

Tabel 1: Invloedsfactoren per hoofdthema van nationaal klimaatbeleid (instrumentarium 2010).

De invloed van gemeenten en provincies gezamenlijk, als *gewogen gemiddelde* van invloed per thema, komt uit op 16%. Zodra we inzoomen op meer afgebakende thema's en het complexere beleidsinstrumentarium buiten de directe werking van Europese richtlijnen, is de invloed van decentrale overheden aanzienlijk groter. In de volgende tabel hebben we de deelthema's en opties opgenomen waar de invloed van provincies en gemeenten relatief groot is. Met name voor duurzame energie en de gebouwde omgeving geldt dat het om substantiële bijdragen aan de doelen voor 2020 gaat. Deze thema's zijn dan ook terecht bestempeld als prioritaire thema's van SLOK.

| Thema | Optie | Invloed Rijk | Invloed gemeenten | Invloed provincies |
|--------------------|--|--------------|-------------------|--------------------|
| Gebouwde omgeving | Nieuwbouw | 54% | 32% | 14% |
| | Huurwoningen | 62% | 29% | 9% |
| | Koopwoningen | 50% | 33% | 17% |
| | Utiliteitsgebouwen | 54% | 31% | 15% |
| Verkeer en vervoer | Zuinige modaliteiten/werkgerelateerde mobiliteit | 33% | 36% | 31% |
| | Energie-efficiency goederen- vervoer en busvervoer | 50% | 0% | 50% |
| Duurzame energie | Windenergie op land | 43% | 35% | 22% |
| | Biomassa stand-alone/decentraal | 46% | 32% | 22% |
| | Duurzame warmte | 50% | 30% | 20% |

Tabel 2: Invloedsfactoren voor specifieke deelthema's of opties.

In referentiedocumenten en beleidsramingen die ten grondslag liggen aan (de onderbouwing van) het rijksbeleid van de afgelopen vier jaar, wordt doorgaans niet of nauwelijks gewag gemaakt van de invloed van gemeenten en provincies op de implementatie en de effecten van nationale beleidspakketten. De *Referentieraming energie en emissies 2010-2020* van PBL/ECN, bijvoorbeeld, noemt gemeenten in verband met duurzaamheidsleningen aan particuliere woningeigenaren, provincies als subsidiënten van vulpunten voor alternatieve voertuigbrandstoffen en gemeenten en provincies gezamenlijk in verband met het 'flankerende instrument' Klimaatakkoorden (Daniëls et al., 2010) –dat wil zeggen tamelijk specifieke en geïsoleerde voorbeelden van optreden van decentrale overheden.

Het komt ons voor dat ten behoeve van nationale beleidsanalyses en -ramingen meer aandacht uit moet gaan naar modelvorming en meeweging van de rol van decentrale overheden. Het hierboven beschreven kwantitatieve model kan daarvoor een aanzet zijn.

2.3 Trends en ontwikkelingen in de convenantsperiode

Sinds de tussenevaluatie van begin 2010 zijn trends en ontwikkelingen zichtbaar geworden die leiden tot, samenvallen met of voortvloeien uit veranderingen in de bijdragen van Rijk, provincies en gemeenten aan de doelen voor 2020 zoals beoogd in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig. Tot die trends en ontwikkelingen behoren in ieder geval:

8. *Een financieel terugtrekkende rijksoverheid, vooral met de afbouw van sectorale subsidieregelingen vanaf 2010, en een in effect gedeeltelijke compensatie daarvan door (niet in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig geraamde) middeleninzet door decentrale overheden.* In onze beleving heeft deze ontwikkeling zich vooral voorgedaan in de gebouwde omgeving (subsidies voor energie-investeringen door huishoudens, inclusief investeringen in kleinschalige duurzame energie) en op vlak van energie-innovaties. Gelet op de bezuinigingsdruk die zich nu bij decentrale overheden voordoet, valt niet te verwachten dat deze ontwikkeling doorzet.
9. *De opkomst van nieuwe financiële arrangementen, zoals revolverende fondsen en (publieke of publiek-private) samenwerkingsconstructies zoals lokale en regionale energiebedrijven en energy service companies.* Bij overheden op alle niveaus gaat groeiende aandacht uit naar slimme en effectieve financieringsinstrumenten om specifieke marktperfectionen bij de realisatie van energiebesparing en duurzame energie weg te nemen. De noodzaak daartoe is acuter geworden door de bankencrisis, die tot verscherpte financieringsvoorwaarden van banken aan initiatiefnemers van energieprojecten heeft geleid. Deze financieel-organisatorische arrangementen richten zich op een groot volume aan projecten die in principe rendabel zijn³ maar hetzij (desondanks) niet marktconform financierbaar hetzij organisatorisch complex of beide.

³ Rendabel is een rekbaar begrip. Waar voor een ondernemer 15% return on investment als criterium voor een rendabel project kan gelden, is het voor een provinciaal revolverend fonds of regionaal energiebedrijf acceptabel wanneer participaties of projecten binnen een portfolio gemiddeld 5% return on investment opleveren.

10. *Meer beweging en initiatieven 'op eigen kracht' van burgers, ondernemers en het maatschappelijk middenveld.* Het meest zichtbaar zijn zonne-energiecollectieven van burgers (energiecoöperaties) die prognoses voor marktimplementatie van fotovoltaïsche zonnecellen, dat rond 2020 sprake zal zijn van netpariteit⁴, lijken in te halen en waarbij saldering (eigen opwekking wordt gewaardeerd als vermeden inkoop) een cruciale factor is. Kenmerkend voor deze bottom up initiatieven is het gebruikmaken van dynamische netwerken.
11. *Een langzaam veranderende positie van (koploper)gemeenten van 'top down' beleidsmaker en -uitvoerder naar regisseur en procesmanager van initiatieven van derden.* Termen die in dit verband worden gebezigd zijn netwerksturing of netwerk governance en energiebeleid 2.0. Gemeenten zijn voor het behalen van lokale klimaatbeleidsdoelen sterk afhankelijk van andere actoren. Co-productie en maatwerkoplossingen leggen nadruk op de natuurlijke regierol die een gemeente als spin in het web op zich kan nemen. Dat dit inzicht bij gemeenten ten tijde van het opstellen van klimaatplannen in 2008, mede ingegeven door de systematiek van SLOK, nog onvoldoende leefde, blijkt uit wetenschappelijke analyse door Harmsen (2012). Op basis van onderzoek bij 12 gemeenten constateert hij: *"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."* Ergo: lokaal en regionaal klimaatbeleid is te weinig een product van samenwerking, hoewel meer en meer gericht op samenwerking.
12. *Het toenemende belang van meer integrale beleidsafwegingen en 'maatschappelijke business cases'⁵ in de vertaling van klimaatbeleidsdoelen naar uitvoering.* Deze trend valt samen met trends 2 tot en met 4. De maatschappelijke business case fungeert als een procesinstrument en verantwoording vooraf om op verantwoorde wijze middelen in de planontwikkeling, organisatie en/of financiering van complexe of grote samenwerkingsprojecten te kunnen steken. Zeker in tijden van bezuinigingen geldt dat het helpt wanneer middeleninzet niet alleen klimaat- en energiedoelen dient maar ook andere positieve maatschappelijke effecten heeft –zoals werkgelegenheid, lastenverlaging voor minima of afname van concentraties fijn stof.

Bovengenoemde trends op het speelveld van klimaat en energie, die samenhangen met het mobiliseren, faciliteren en organiseren van maatschappelijke actoren en middelen, bevestigen en vergroten de rol van decentrale overheden in het licht van het in voorgaande paragraaf behandelde model.⁶

⁴ *Netpariteit wordt bereikt wanneer de zonnestroomprijs gelijk is aan de prijs die consumenten betalen voor stroom uit het net (inclusief belasting en transportkosten). Na dat tijdstip, bij verdergaande kostenreducties of stijging van de energieprijs, zijn investeringen in zonnecellen rendabel voor consumenten.

⁵ In een maatschappelijke business case wordt expliciet verwoord waarom bepaalde maatregelen/investeringsprojecten wenselijk zijn: welke baten –veelal meer dan alleen het aanpakken van klimaatverandering– en kosten ermee gepaard gaan, voor welke maatschappelijke actoren en welke afweging de initiator of faciliterende overheid op basis daarvan heeft gemaakt. De maatschappelijke business case heeft een activerende werking en is gericht op participatie van actoren. Voorbeelden van deze benadering zijn bijvoorbeeld de aanpak bestaande bouw in gemeente Enschede en de planvorming voor een windpark in gemeente Haarlemmermeer.

⁶ Zie ook de tussenevaluatie Klimaatakkoorden, *KplusV* (2010) pp. 57-58.

13. *Naast bovengenoemde trends hebben zich binnen specifieke thema's ontwikkelingen voorgedaan die een verschuiving in de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten betekenen en waarbij de rol van gemeenten juist afneemt.*
- 13.1. Bij windenergie op land is de invloed van Rijk en provincies toegenomen ten koste van die van gemeenten als gevolg van schaalvergroting en ontwikkelingen in beleid en regelgeving uitmondend in bepalingen van de Crisis- en Herstelwet.
- 13.2. (Decentrale) bio-energie is als toepassing meer en meer onderdeel gaan uitmaken van een bredere transitiestrategie gericht op optimale verwaarding van biomassa als groene grondstof en energiebron en het sluiten van ketens (biobased economy); ook deze ontwikkeling leidt tot een grotere invloed van provincies en Rijk.
- 13.3. Op vlak van energieprestaties in de nieuwbouw is de invloed van gemeenten afgenomen met het van kracht worden van de Europese Richtlijn 2010/31/EU die het tijdpad dicteert waarbinnen het kabinet aanscherping van de energieprestatie voor gebouwen in nationale regelgeving (in het Bouwbesluit) moet vastleggen –met 'bijna energieneutraliteit' als eis voor 2021. Tot 2010 werd het tempo mede bepaald door inspanningen van gemeenten om ontwikkelaars aan te zetten tot scherpere energieprestaties⁷.
- 13.4. Door het schrappen van 'rekeningrijden' is bij verkeer en vervoer de relatieve invloed van provincies en gemeenten toegenomen.
14. *Een trage doorwerking van nationale bezuinigingen in gemeentelijke budgetten voor lokaal klimaatbeleid in de periode vanaf 2010 –maar met een medio 2012 zichtbare versnelling in afkondiging van bezuinigingen voor de komende jaren. Omdat SLOK als cofinancieringsinstrument tot en met 2012 voor continuïteit in lokale klimaatprogramma's zorgt en sprake was van een breed bestuurlijk draagvlak voor duurzaamheid, leek lokaal klimaat- en energiebeleid met relatief weinig kleerscheuren uit de gemeenteraadsverkiezingen en coalitieonderhandelingen te komen. Een ledenenquête van het Klimaatverbond in 2011 leidde echter al tot de *verwachting* dat tweederde van de actieve gemeenten die lid zijn van Het Klimaatverbond in 2012 minder projecten zullen doen dan daarvoor⁸. Informele bronnen en begrotingsvoorstellen 2013 wijzen nu op forse bezuinigingen en mogelijk afbraak van klimaatbeleid bij met name kleinere gemeenten maar ook bij middelgrote gemeenten. Diverse provincies hebben aangegeven niet (meer) bereid of in staat te zijn gemeenten extra te ondersteunen (Remmers et al., 2012).*

2.4 Tussen ambitie en effect

Hierboven hebben we gekeken naar de theoretische invloed en potentiële bijdrage van provincies en gemeenten aan de nationale doelen voor 2020 die zij in de Klimaatakkoorden hebben onderschreven en doorgaans in eigen beleidsplannen verankerd. Interessant is natuurlijk om te zien in hoeverre gemeenten en provincies deze invloed ook daadwerkelijk aanwenden en in hoeverre sprake is van succesvolle doorwerking in de activiteiten van maatschappelijke actoren (partners en doelgroepen).

⁷ Ook ten tijde van het afsluiten van het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk in 2007 bestond er een tijdpad naar energieneutraliteit in 2020. Aanscherpingen van de energieprestatie in het verleden zijn echter altijd inzet geweest van nationaal debat tussen voor- en tegenstanders en lobby om de datum van inwerkingtreding uit te stellen.

⁸ Website van Vereniging Klimaatverbond Nederland: www.klimaatverbond.nl.

In deel 1 van deze evaluatie zijn de resultaten van de SLOK-monitor onder gemeenten gerapporteerd, waaruit is op te maken dat voor maximaal circa tweederde van de projecten of activiteiten in de lokale klimaatprogramma's de beoogde resultaten zijn behaald (*KplusV* 2012, paragraaf 4.1.1). Begin 2010 was dat naar schatting nog circa 40-45% voor prioritaire thema's (tussenevaluatie, *KplusV* 2010, p 42). Er is dus voortgang geboekt maar het is onwaarschijnlijk dat dit percentage in 2012, gedurende de resterende looptijd van de SLOK, nog veel zal stijgen, gelet op het percentage projecten dat conform planning verloopt en het feit dat diverse geïnterviewde gemeenten aangeven dat programma's zijn versoberd.

Voor de provincies is het lastiger om een kwantitatieve raming van daadwerkelijke en effectieve beleidsimplementatie te maken omdat geen sprake is van een uniform prestatieformat zoals de SLOK-prestatiekaart voor gemeenten. In de tussenevaluatie gaven wij een indicatieve raming van de status van implementatie voor windenergie (50%), biomassa (50%) en (duurzame) warmte (75%). Mede op basis van de uitkomsten van de eindmonitor provincies uit deel 1 van deze evaluatie schatten wij in dat de provincies begin 2012 gemiddeld verder zijn gekomen met implementatie dan gemeenten –ook omdat voor een deel van de provincies "eigen doelen en projecten leidend of ambitieuzer waren" dan vastgelegd in het aan het Klimaatakkoord gerelateerde IPO-programma Klimaat, Energie en Ruimte (*Remmers, J. et al., 2012, p 37* over doeltreffendheid van het IPO-programma).

Ook bij de provincies bestaat echter de ruimte voor verbetering qua (i) daadwerkelijke instrumenteninzet en (ii) de effectiviteit daarvan. Zo maken provincies onvoldoende gebruik van de bevoegdheden die zij bezitten op vlak van ruimtelijke ordening (windenergie!) en voorschrijven van energiemaatregelen in vergunningen. Wat effectiviteit betreft constateren wij dat in de provinciale aanpakken van diverse thema's sprake is van een grotere diversiteit dan op basis van specifieke geografische of andere omstandigheden beargumenteerd kan worden. Voorbeelden zijn de mate van ondersteuning van gemeenten, de inzet op bestaande woningbouw en keuze van financieringsinstrumenten.

Wat zijn nu factoren die de daadwerkelijke inzet van instrumenten en de effectiviteit van de beleidsinzet en dus ook het achterblijven daarvan bepalen? Wij onderscheiden daarbij:

- de eigen beleidsinzet van een provincie of gemeente, waarin diverse factoren de samenhang, consistentie en borging in organisatie en uitvoering bepalen, en
- het samenspel tussen de overheden, waarbij rollen/instrumenten elkaar aanvullen en versterken om effectief te zijn.

Het samenspel komt in hoofdstuk 3 aan bod. Wij richten ons hier op het eerste punt.

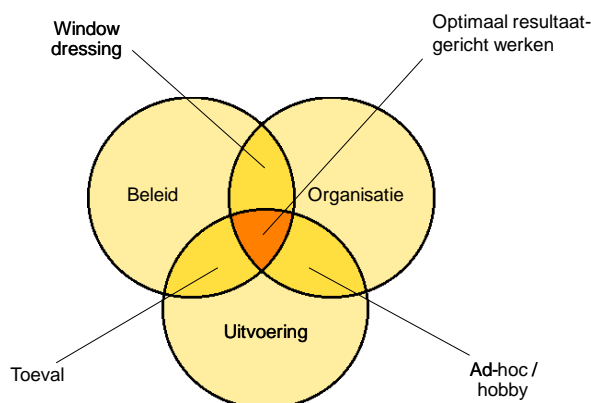
| Aspect analyse | Faalfactoren |
|--|--|
| Verankering ambities in beleid; Relatie bestuur en beleid | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraden en Provinciale Staten staan op grote afstand. Er is weinig inzicht in de historie van het beleidsdossier en de relevantie van specifieke opties of instrumenten. Er is meer aandacht voor projecten dan voor beleidsstrategie en een integrale meerjarenaanpak; het toekennen van middelen kan ad hoc en 'on the spur of the moment' plaatsvinden. |
| Beleid en organisatie | <ul style="list-style-type: none"> • Middelen en capaciteit zijn met name voor kleinere maar ook voor grotere gemeenten een aandachtspunt –en worden nu steeds meer een knelpunt!– hoewel SLOK daar tot nu toe voor een bodem heeft gezorgd. • Veel gemeenten hebben (in hun enthousiasme) hun hand overspeeld met te brede klimaatplannen met een veelheid aan projecten en activiteiten. • Integratie van klimaat & energie in sectorale beleidsdoelen en –programma's heeft nog een lange weg te gaan. |

Beleid en uitvoering

- Er is zowel bij gemeenten als bij provincies vaak geen sprake van een duidelijke relatie tussen politieke ambities en beleidsdoelen enerzijds en de inspanningen die zij feitelijk verrichten –een onderbouwde uitvoeringsstrategie– anderzijds⁹.
- Er is geen stok achter de deur voor moeilijke besluiten zoals het bestemmen van windenergie en het handhaven van energieprestaties (Bouwbesluit) of voorschriften (milieuvergunning). Besturen maken een politieke kosten/batenafweging waarin het belang van klimaat & energie of de betreffende optie/maatregel niet voldoende acuut is.
- De terugkoppeling van (resultaten en effecten van) uitvoering naar beleidsontwikkeling en – evaluatie vindt maar beperkt plaats door problematische monitoring. Tools als de Klimaatmonitor (samenwerkende overheden) en Energie in beeld (netbeheerders) hebben de situatie enigszins verbeterd.

Organisatie en uitvoering

- Ondanks verbeterde organisatorische borging is er sprake van grote afhankelijkheid van de kennis, ervaring en competenties van individuen binnen de overheidsorganisaties. Zeker in kleinere gemeenten is het lastig om benodigde kennis te halen en te vertalen naar een uitvoeringsstrategie voor beleidsprogramma of project.
- Lastig blijft doorwerking in acties van verschillende afdelingen en disciplines binnen gemeentelijke en provinciale organisaties of het samenbrengen van verschillende visies in de uitvoeringspraktijk.



Figuur 2: 'Bollenmodel' voor borging beleidsuitvoering

Samenvattend kan worden gesteld dat in het klimaatbeleid van in ieder geval een deel van de decentrale overheden nog sprake is van gradaties van window dressing, toeval en 'ad hoc' acties. Dit doet niets af aan de brede beweging die op gang is gekomen, het groeiende algemene draagvlak voor duurzaamheid en energietransitie en de vele goede voorbeelden van vernieuwende aanpakken en instrumenten.

⁹ "Projecten worden ... 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" (Harmsen, 2012).

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat de invloed van decentrale overheden op realisatie van de overall doelen voor 2020, uitgaande van het beleidsinstrumentarium in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig in 2010, met 16% relatief bescheiden is. Dit heeft vooral te maken met de vrij grote invloed van enkele Europese richtlijnen die gepaard gaan met relatief beperkte flankerende inzet van decentrale overheden. Voor specifieke thema's binnen de gebouwde omgeving en duurzame energie is de theoretische invloed van de decentrale overheden echter groter dan die van de rijksoverheid. Binnen deze complexe dossiers zijn gemeenten en provincies daarom cruciale partners voor de rijksoverheid.

Trends gedurende de convenantsperiode wijzen op een iets toegenomen rol van gemeenten en met name provincies. Alleen op vlak van windenergie is sprake van meer regie van het Rijk. Of de trend wordt geconsolideerd is afhankelijk van borging van middelen voor klimaat & energie bij decentrale overheden. Bij met name kleine maar ook sommige middelgrote gemeenten dreigt voor de komende jaren afbreuk van klimaatbeleid.

Klimaat- en energiebeleid van decentrale overheden kent qua breedte en complexiteit zijn gelijke niet en is maar ten dele opgehangen aan wettelijke uitvoeringskaders. Hoewel ambities van gemeenten en provincies in de convenantsperiode doorgaans op niveau zijn en de borging in beleid, organisatie en uitvoering zijn verbeterd, zijn er de nodige aandachtspunten rond daadwerkelijke instrumenteninzet en de effectiviteit.

Een webenquête (SLOK-monitor) onder gemeenten duidt erop dat circa 65% van de beoogde resultaten van lokale klimaatprogramma's zijn behaald¹⁰. Wij schatten in dat het gemiddelde percentage voor de provincies hoger is.

De relatie tussen ambities, beleid, organisatie en uitvoering is bij decentrale overheden nog te diffuus om garantie te geven op voldoende 'meters maken' richting doelen in 2020. Verbetering is te behalen op vlak van verminderde bestuurlijke vrijblijvendheid op bepaalde dossiers, verdere professionalisering binnen de organisaties en meer convergentie (tussen gemeenten onderling en provincies onderling) in het uitrollen van de aanpak voor specifieke thema's aan de hand van beste praktijken.

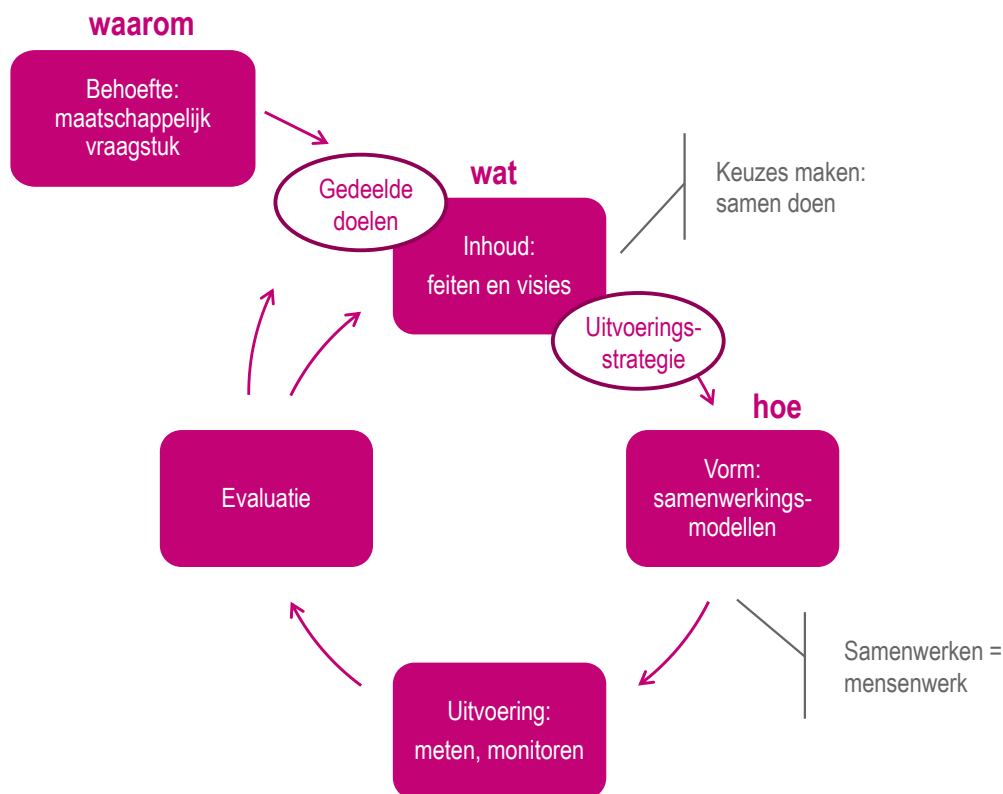
Bestuurlijke prikkels, samenwerking tussen decentrale overheden op vlak van effectieve thema-aanpakken en –zeker voor gemeenten– ondersteuning vanuit het Rijk bij het verder inregelen en 'op niveau' continueren van de bijdrage van de decentrale overheden aan het nationale klimaatbeleid lijken dan ook noodzakelijk, nog afgezien van het stroomlijnen van de complementaire inzet van beleidsinstrumenten door Rijk en decentrale overheden.

¹⁰ Raming stand van zaken aanvang 2012, met nog 1 uitvoeringsjaar te gaan.

3 Afspraken voor effectief klimaatbeleid

3.1 Inleiding

Voortbordurend op de conclusies uit hoofdstuk 2 zoeken we in dit hoofdstuk naar de meerwaarde van een afsprakenkader tussen Rijk en decentrale overheden en hoe ten opzichte van de Klimaatakkoorden verbeteringen in de coördinatie, het oplossen van knelpunten en wederzijdse versterking kunnen worden bereikt. Dit begint met een analyse van de Klimaatakkoorden als zodanig. Onderstaand schema, geïnspireerd op ervaring met bestuurlijke-samenwerkingsprocessen, hanteren we als referentiekader. Specifieke aandachtspunten zijn keuzes over de inhoud van de samenwerking, de samenwerkingsvorm en de interactie tussen partners in de uitvoering.



Figuur 3: referentiekader voor analyse Klimaatakkoorden als bestuurlijk samenwerkingsproces.

Wat de inhoud van de samenwerking betreft maken we een verdiepingsslag door terug te grijpen op de 'beleidsfilosofie' van het werkprogramma Schoon en Zuinig, de 3-golvenbenadering, en gebruiken deze om tot nader inzicht over noodzakelijke afspraken over rolverdeling tussen de overheden te komen.

Vervolgens kijken we naar de Green Deals en de Lokale Klimaatagenda 2011-2014, afsprakenkaders die het Kabinet Rutte –nog gedurende de formele looptijd van de Klimaataakkoorden– in 2011 introduceerde, en in hoeverre die een verbetering inhouden ten opzichte van de Klimaataakkoorden.

Tot slot buigen we ons over de uitdaging van het organiseren van kennis en slagkracht bij gemeenten binnen dit complexe speelveld en hoe het Rijk daarop vanuit een klimaatagenda kan inspelen.

3.2 Klimaataakkoorden geanalyseerd

3.2.1 Afbakening van de inhoud

De afspraken van de Klimaataakkoorden omvatten alle overheidsrollen, van uitvoering van wettelijke taken tot eigen stimuleringsbeleid van de decentrale overheden, en alle thema's van klimaatbeleid, van energiebesparing en duurzame energie naar Carbon Capture & Storage (CCS) tot klimaatadaptatie.¹¹ In deel 1 van deze evaluatie en ook in het vorige hoofdstuk constateerden we al dat de veelheid aan thema's en het navenant grote aantal (beoogde) gemeentelijke klimaatprojecten veel gemeenten boven het hoofd is gegroeid. Bovendien is in deel 1 van deze evaluatie geconstateerd dat bij de nodige afspraken onduidelijkheid bestaat over (de mate van) uitvoering door de VNG/gemeenten en (individuele) provincies. De vraag is dan ook of er niet meer focus moet worden aangebracht in een bestuursconvenant en of alle inhoud in 2007/2008 rijp was of geschikt voor opname in een breed bestuursconvenant.

Bij wijze van casuïstiek nemen we een aantal afspraken onder de loep.

- *"Partijen (d.w.z. het Rijk en de VNG) bevorderen dat het Rijk en de gemeenten de voorbereiding en uitvoering van CCS-demonstratieprojecten ondersteunen. Het Rijk en gemeenten organiseren de kennisoverdracht voor CO₂ afvang en opslag. Hiertoe ontwikkelen het Rijk en de gemeenten samen met andere betrokken partijen een communicatiestrategie. Onder meer wordt hierbij gebruik gemaakt van het Platform Duurzame Overheden."* (Klimaataakkoord Gemeenten en Rijk)

Deze afspraak komt voort uit de keuze van het Rijk dat CO₂-opvang en opslag een van de tussenstappen in de transitie naar een duurzame energiehuishouding is en de constatering dat de optie onder burgers onbekend is en het maatschappelijke draagvlak onzeker. Voor demonstratieprojecten is uiteraard de steun van gemeenten op de betreffende locaties wenselijk en op basis van demonstratieprojecten is een communicatiestrategie voor eventueel bredere toepassing van CCS denkbaar. Het is echter moeilijk voorstelbaar dat 'de Nederlandse gemeenten' een wezenlijke bijdrage leveren aan een communicatiestrategie voor een onbewezen optie zonder relevantie voor het eigen grondgebied.

- *Windenergie. In het programma Schoon en Zuinig is als doel gesteld dat deze kabinetsperiode 2000 MW extra windenergie op land wordt gecommitteerd, meer dan een verdubbeling ten opzichte van de 1500 MW die in 2007 al gerealiseerd was. Om dit mogelijk te maken zullen vooral de zogenaamde 'pijplijnprojecten' benut moeten worden.*
 - a. De provincies onderschrijven de doelen voor wind op land in het programma Schoon en Zuinig. Zij hebben zich bereid verklaard om met het Rijk prestatieafspraken te maken.*

¹¹ Klimaatadaptatie is geen expliciet onderwerp van deze evaluatie.

b. Het Rijk zal in 2008 samenwerking met onder meer de provincies een screening uitvoeren naar de knelpunten die een belemmering vormen voor het realiseren van windenergieprojecten. In januari 2009 zullen de uitkomsten van de screening op bestuurlijk niveau tussen Rijk, provincies en VNG worden besproken, op basis waarvan de prestatieafspraken uitgewerkt zullen worden.

Dit zal leiden tot een nadere concretisering van de doelstelling uit Schoon en Zuinig. (Klimaat- en Energieakkoord Rijk en provincies, artikel 2.2 lid 1).

De laatste zin in deze afspraak is cryptisch omdat de doelstelling al in de eerste zin staat vermeld. Het is de vraag of de convenantpartners oprecht deze afspraak hebben onderschreven aangezien:

1. provincies zich bewust moeten zijn geweest, dat realisatie van deze doelstelling inclusief tijdspad, wel zou moeten leiden tot het maken van provinciale inpassingsplannen of (pro-actieve) aanwijzingen voor gemeenten¹². Deze instrumenten zijn echter niet in de provinciale beleidscultuur geïnstitutionaliseerd¹³ en tot op heden ook niet voor windenergie in de praktijk gebracht.
2. ministeries, waarvan de bewindspersonen allen ondertekenaar van het convenant waren, vlak na ondertekening weinig tegemoetkomend of voortvarend bleken bij het wegnemen van knelpunten die door de partners werden gesignaleerd. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het afkalven van de samenwerking tussen Rijk en IPO.

Wanneer geen sprake is van een gemeenschappelijk gedragen doelstelling en uitvoeringsstrategie is 'meters maken', op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen, binnen een convenantsperiode van 3 jaar niet goed mogelijk. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze van het kabinet Balkende IV om verantwoordelijkheden te verankeren in de Crisis- en Herstelwet –tot op heden met een los eindje in de vorm van de ontbrekende AMvB met een verplichte minimum realisatiedoelstelling per provincie.

- *Energietransitie gebouwde omgeving."Partijen bevorderen dat ..."*
"de gemeenten actief meewerken aan de uitvoering van het programma Meer met Minder door in samenspraak met de partijen van Meer met Minder: (i) ondersteuning te geven aan de lokale uitvoering van het plan Meer met Minder bijvoorbeeld door een coördinerende rol van gemeenten bij een wijkgerichte aanpak; (ii) afspraken te maken met projectontwikkelaars en woningcorporaties over te realiseren ambities voor energiebesparing en toepassing van duurzame energie; (iii) het organiseren van doelgroepgerichte communicatie en voorlichtingscampagnes en andere lokale stimulansen te organiseren ten einde particuliere eigenaren en bedrijven energiebesparende maatregelen aan hun panden te laten treffen";
" het Rijk voor de uitvoering van de plannen binnen de gebouwde omgeving voor de periode 2007-2011 een bedrag van € 121 miljoen beschikbaar stelt";

¹² Een belangrijke constatering uit onderzoek in 2008, ten tijde van ondertekening van de Klimaatakkoorden, was dat voor veel projecten niet zozeer harde (technische) belemmeringen optreden maar dat op gemeentelijk niveau om politieke gronden ("zachte gronden") geen medewerking aan bestemmingsplanprocedures wordt verleend (Bosch & Van Rijn, 2008). Ook bij de actualisatie van dit onderzoek in 2011 blijkt dat "de belangrijkste belemmeringen zijn ... te vinden in de houding en beleid van gemeenten en het provinciale beleid" (Van Rijn en Velthuisen, 2011).

¹³ VROM-Inspectie 2010, p 4.

"de gemeenten in prestatiecontracten met woningcorporaties energieprestatie-eisen opnemen voor de bestaande woningvoorraad .. dit onder voorbehoud van nadere afspraken die het Rijk maakt met Aedes over condities, instrumenten en maatregelen die voor corporaties nodig zijn om de energieprestatie van de woningen van de corporaties te verbeteren". (Klimaatakkoord Rijk en gemeenten, artikel 11, lid 5 tot en met 7).

Hier presenteren partijen een samenhangend pakket van instrumenten waarin ook de relatie wordt gelegd met het sectorakkoord van het Rijk met Aedes en de Woonbond. Duidelijk is dat partijen elkaar nodig hebben om de doelen van Schoon en Zuinig te kunnen realiseren. Ook op de SLOK-prestatiekaart voor gemeenten, binnen het prioritaire thema gebouwde omgeving, zijn de gemeentelijke acties terug te vinden.

- *"Partijen bevorderen dat de gemeenten als bevoegd gezag op basis van de van toepassing zijnde, bij of krachtens wet gestelde voorschriften met betrekking tot energiebesparing handhaven, alsmede bij convenant gemaakte afspraken omtrent energiebesparende maatregelen" en "dat de gemeenten energiebesparing bij periodieke controles prioriteit geven. De VNG en de VROM-Inspectie werken dit samen verder uit." (Klimaatakkoord Rijk en gemeenten, artikel 13 lid 1 en lid 4).*

Het gaat hier om de wettelijke taak van gemeenten om bedrijven zonodig dwingend maatregelen voor te schrijven die leiden tot energiebesparing, voorzover de maatregelen zich binnen vijf jaar terugverdienen en onder de voorwaarde dat de financiële situatie van het bedrijf dat toelaat. De Algemene Rekenkamer (2011) concludeert dat uit onderzoek blijkt dat de uitvoering van de wet niet optimaal is. Dat de wet decentrale overheden de verantwoordelijkheid geeft om in te schatten wat de financiële situatie van een bedrijf is, is volgens de Algemene Rekenkamer opmerkelijk (*Algemene Rekenkamer* 2011, pp 18-19). Dat de uitvoering van de wet 'niet optimaal' is komt ons op basis van interviews met gemeenten voor als een understatement. Of de (inschatting van) financierbaarheid van de maatregelen het wezenlijke probleem is wagen wij te betwijfelen. Eerder zien wij deze vorm van handhaving als een impopulaire maatregel in de lokale bestuurscultuur, temeer omdat het beeld bestaat dat kleinere, locale, bedrijven worden lastig gevallen terwijl dezelfde voorschriften niet op grote bedrijven van toepassing zijn¹⁴. Wanneer er verschil van inzicht over de wenselijkheid van het wettelijke instrument bestaat, is het de vraag of de oplossing in het Klimaatakkoord ligt besloten.

Uit deze selectieve behandeling van afspraken komt naar voren dat de Klimaatakkoorden een veelheid aan onderwerpen adresseren, die soms gebaseerd zijn op gedeelde visies en strategieën en soms voortvloeien uit een wensenlijstje van één van de partijen. Ook variëren de afspraken qua dekkingsgraad –de mate waarin acties van alle gemeenten en/of provincies (of juist alleen koplopers c.q. partners voor pilots of demonstratieprojecten) noodzakelijk zijn, en qua regie –gaat het om inzet van autonome decentrale overheden of om uitvoering van taken in medebewind en wat betekent dat voor afspraken? Ook dringt zich de vraag op hoe de SLOK-prestaties van 325 gemeenten met verschillende ambitieniveaus zich verhouden tot wat nodig is voor realisatie van doelen in 2020.

Hoewel er iets te zeggen valt voor een breed bestuursconvenant om een brede beweging op gang te brengen en te houden, betwijfelen wij of dit de herkenbaarheid en bestuurlijke relevantie van het akkoord op lokaal niveau en de betrokkenheid van departementen bij de interbestuurlijke afstemming en samenwerking heeft geholpen.

¹⁴ Wat onder de huidige marktomstandigheden –economische crisis en te hoge emissieplafonds en daardoor lage prijzen van CO₂-emissierechten voor ETS-bedrijven– klopt.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat verschillen van inzicht over dossiers –en met name windenergie– waarin partijen op harde prestaties werden aangesproken een afbreukrisico voor de bredere afstemming en samenwerking kunnen vormen.

3.2.2 Samenwerkingsmodel

Wanneer feiten en visies van partijen tot gedeelde doelen en een uitvoeringsstrategie zijn samengesmeed kan de samenwerkingsvorm (of -vormen voor verschillende aspecten of thema's van samenwerking) worden bepaald. In deel 1 van deze evaluatie is beschreven hoe de structuur voor sturing op afspraken, afstemming over knelpunten en kennisuitwisseling binnen de Klimaatakkoorden op hoofdlijnen was vormgegeven en hoe die afstemming verliep (KplusV 2012, par. 2.4). Er zijn andere aspecten van de uitvoeringsorganisatie van de Klimaatakkoorden en specifieke thema's daarbinnen die aandacht waard zijn. Wij komen tot de volgende constatering met relevantie voor toekomstige samenwerking.

- Het Kabinet Balkende IV heeft ervoor gekozen afzonderlijke sector- en bestuursconvenanten af te sluiten, waarbij de vraag kan worden gesteld of rond specifieke thema's niet één convenant met sector én decentrale overheden voor de hand zou hebben gelegen.

Afspraken en uitvoeringspraktijk nieuwbouw

In het kader van zowel het BANS-Klimaatconvenant (2002) als het Klimaatconvenant Gemeenten en Rijk (2007) heeft het Rijk gemeenten opgeroepen –en financieel en met expertise ondersteund– om in nieuwbouwprojecten afspraken met ontwikkelaars te maken over verdergaande energieprestaties dan de wettelijke eis in het Bouwbesluit. Het was en is gemeenten op basis van de Woningwet echter niet toegestaan om aanvullende energetische eisen te stellen; medewerking van ontwikkelaars moet op vrijwillige basis tot stand komen. Gelet op de met het Rijk afgesproken ambities en de gemiddeld weinig enthousiaste houding van ontwikkelaars, hebben veel gemeenten geëxperimenteerd in het grijze gebied tussen vrijwilligheid en eisen¹⁵. Wij achten de stelling verdedigbaar, dat de inspanningen van gemeenten mede de basis hebben gelegd voor de aanscherping van de wettelijke eis in 2006 – tegen de lobby van behoudende partijen in de bouwwereld in– en de aanloop naar de aanscherping in 2011.

In het Lente-akkoord van Rijk en Bouwend Nederland, NEPROM en NVB (22 april 2008), wordt gewezen op het hierboven aangehaalde verbod in de Woningwet en spreken partijen af dat het Rijk hierop zal handhaven. De uitzondering voor verdergaande energieprestaties die is afgesproken, betreft 10 experimenteergebieden waar de kennis moet worden ontwikkeld op basis waarvan verdergaande aanscherping van de wettelijke energieprestatie in komende jaren mogelijk wordt.

¹⁵ Onder de inzet vallen het opstellen van energievisies, aangaan van DuBO-convenanten, financiële arrangementen in het kader van grond- of ontwikkelovereenkomsten en het ontwikkelen van collectieve warmteinfrastructuur. Lange doorlooptijden tussen planfase en realisatie leidden er overigens niet zelden toe dat de overeengekomen energieambitie door aanscherping van het Bouwbesluit werd ingehaald.

Betrokkenen bij gemeenten (en provincies) ervaren het Lente-akkoord, met de verwijzing naar de Wet en het centraal plaatsen van een beperkt aantal nationale experimenteergebieden, als het tweede gezicht van het Rijk in dit dossier. Het heeft vertegenwoordigers van gemeenten mede geprikkeld om te pleiten voor beleidsvrijheid¹⁶ van gemeenten op vlak van duurzaamheidseisen –overigens zonder concrete uitwerking daarvan.

Afspraken en uitvoeringsorganisatie bestaande bouw

Voor de aanpak van de energiebesparingsopgave in de bestaande bouw sloot het Rijk op 23 januari 2008 het sectorconvenant 'Meer Met Minder' af met Bouwend Nederland, UNETO-VNI en VME. Deze partijen traden samen met Aedes op als initiatiefnemer van de uitvoeringsorganisatie (Stichting) Meer met Minder die zich met name richtte op het organiseren van, en beschikbaar stellen van subsidies via, locale/regionale aanbieders van energiebesparingstrajecten of –maatregelen bij particulieren.

In het kader van het Klimaatakkoord Rijk en gemeenten pakte het themateam Gebouwde Omgeving de kennisontwikkeling en –uitwisseling rond de gemeentelijke (initiële en/of faciliterende rol in de) aanpak van de bestaande bouw op. In de tussenevaluatie (KplusV, 2010) constateerden wij dat er geen afstemming of samenwerking tussen beide uitvoeringsorganisaties bestond. Voorts besloot het Rijk in 2010 om zelf het initiatief voor een grootschalige blok-voor-blok-aanpak te nemen; dit initiatief mondde in 2011 uit in een tenderregeling. De 13 gehonoreerde projecten gaan onderling kennis delen.

Uit bovenstaande blijkt dat voor de ontwikkeling en uitwisseling van formats en beste praktijken voor de aanpak bestaande bouw gedurende de convenantsperiode meerdere uitvoeringssparen en –organisaties naast elkaar zijn gecreëerd.

Afspraken en uitvoeringsorganisatie bio-energie

In de Klimaatakkoorden zeggen gemeenten en provincies toe ruimte voor bio-energie in ruimtelijke plannen te creëren en duurzame productie en gebruik van biomassa te faciliteren en stimuleren. Twee soorten biomassa/bio-energie worden specifiek genoemd: (co-)vergisting van mest en (toepassing van) biomassa uit bos, natuur en landschap. In vergelijking met windenergie zijn de afspraken over bioenergie tamelijk generiek en kwalitatief.

In het sectorconvenant Schone en Zuinige Agrosectoren (2008) heeft het Rijk met diverse brancheorganisaties afspraken over onder andere bio-energie gemaakt: met de landbouwsector (akkerbouw, tuinbouw en veehouderij) over biogas/vergisting (48 PJ in 2020) en met de sector Natuur, Bos, Landschap en de Houtketen (NBLH) over gebruik van biomassa uit het natuur- en landschapsbeheer (32 PJ in 2020).

De NBLH-sector heeft voor de uitvoering van de convenantsafspraken, in samenwerking met LNV en later EL&I, het Biomassaforum opgericht, met als taak om enerzijds randvoorwaarden te verbeteren en anderzijds kansrijke marktinitiatieven te stimuleren en te faciliteren. In jaarlijkse werkplannen wordt de inzet afgestemd met regelingen van de rijksoverheid.

¹⁶ Eind 2009 pleitten de themateams duurzame overheden/Klimaatambassadeurs als volgt: "Geef gemeenten de beleidsvrijheid om lokaal strenge(re) duurzaamheidseisen te stellen aan bouw op hun grondgebied, mits ingebed in een langere termijnkader zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende huisvesting op hun eigen grondgebied en zullen daardoor geen onhaalbare eisen opleggen." (Themateams duurzame overheden, 2010).

De decentrale overheden maken geen onderdeel uit van deze uitvoeringsorganisatie of afstemming. Provincies zijn individueel echter zeer actief met ketenontwikkeling voor biomassa uit natuur- en landschap terwijl gemeenten, afgezien van eventuele aandacht voor dit thema vanuit hun klimaatprogramma's, als landschapsbeheerder en beleidsmaker directe stakeholders zijn.

Landbouwsector en Rijk gaan voor de uitvoering van afspraken rond vergisting/biogas uit van jaarwerkprogramma's (sector) en subsidieregelingen en innovatieprogramma's (Rijk). De ontwikkeling van (co-)vergistingsinstallaties voor mest heeft roerige jaren achter de rug; veel co-vergisters draaien financieel-economisch slecht. Ondernemers proberen uit te vinden of grootschalige co-vergisting of juist kleinschalige monovergisting de toekomst heeft en ontwikkelingen in mestregelgeving (gebruik van minerale meststoffen) leiden momenteel tot veel dynamiek én onzekerheid.

De decentrale overheden zijn betrokken als ruimtelijk-planmaker en bevoegd gezag maar ook als stimulator en facilitator van locatie- en gebiedsontwikkelingen –bijvoorbeeld bij planvorming voor biogashubs en warmte-afzet van biogasmotoren. Zoals wij in deel 1 van deze evaluatie constateerden is er echter een overmaat aan plannen/initiatieven afgezet tegen de beschikbare budgetten uit SDE+. Rond dit thema ontbreekt een platform waarin relevante partijen hun inzet coördineren.

Er is in een aantal gevallen wel sprake van onderlinge verwijzing tussen de sector- en bestuursconvenanten maar vervolgens bestaan in de regie en uitvoering weinig zichtbare relaties. In bovenstaande voorbeelden is het aannemelijk dat dit ten koste is gegaan van de effectiviteit en vooral de efficiency van het beleidsinstrumentarium.

- Voor specifieke thema's werden met de Klimaataakkoorden interbestuurlijke taskforces ingesteld om een versnelling te bewerkstelligen. Voorbeelden zijn de Taskforce Verlichting en de Taskforce warmte/koude-opslag. Onze indruk is dat deze taskforce-aanpak goed heeft gefunctioneerd. De tijdslijn voor de interbestuurlijke samenwerking op vlak van warmte/koude-opslag in de bodem (WKO) zag er bijvoorbeeld zo uit:
 - 2008: Taskforce onderzoekt mogelijkheden om toepassing WKO te versnellen.
 - Begin 2009: rapportage Taskforce met aanbevelingen.
 - 2009: aanbevelingen zijn aanleiding tot (voorbereiding) aanpassing regelgeving.
 - 2010: start (interbestuurlijk) Samenwerkingsprogramma WKO, met werkgroepstructuur.
 - Vanaf 2011: publicatie 'standaardisatie en verbetering van vergunningvoorwaarden' (provincies) en wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen (Rijk)¹⁷.
 - Gehele looptijd: diverse publicaties/kennistools.

Deze wijze van samenwerken, ingeluid door een compacte en voldoende gezaghebbende taskforce en programmatisch uitgewerkt, zou model kunnen staan voor de samenwerkingsvorm in andere complexe dossiers met sterke wisselwerking of complementariteit in beleid en regelgeving van overheden.

- In meer dan één opzicht lijkt versnippering van verantwoordelijkheden¹⁸ over betrokken ministeries afbreuk te hebben gedaan aan het samenwerkingsmodel van de Klimaataakkoorden:

¹⁷ Implementatie van het wijzigingsbesluit is overigens vertraagd tot 1 januari 2013.

- De positie van de minister van VROM als coördinerend bewindspersoon voor klimaatbeleid, afhankelijk van de medewerking van bewindspersonen op andere ministeries (met name EZ, Financiën en WWI), plaatste VROM in de positie van doorgeefluik van knelpunten en wensen van decentrale overheden, met beperkt effect en inflatie van het centrale klimaatoverleg tussen Rijk en IPO als gevolg.
- Afgezien van de thema's adaptatie en overige broeikasgassen bestaat grote overlap in doelenkader en instrumentarium van klimaatbeleid en energiebeleid. De regie over die beleidsterreinen was (VROM en EZ) en is (IenM en EL&I) verdeeld over twee ministeries. Interdepartementale samenwerking vond tot het aantreden van het Kabinet Rutte plaats in de programmadirectie Schoon en Zuinig (coördinatie: VROM) en de programmadirectie Energietransitie (coördinatie: EZ). Binnen het Kabinet Rutte zijn alle energiegerelateerde dossiers en medewerkers van VROM overgeheveld naar EL&I en BZK.

De verantwoordelijkheid voor lokale en regionale klimaatinitiatieven c.q. de loketfunctie voor de decentrale overheden is bij het nieuwe Ministerie van IenM ondergebracht.

- Vanuit de diverse ministeries is een fors aantal thematische subsidieregelingen geïntroduceerd –in lijn met de convenanten– en ook weer beëindigd, een en ander onderworpen aan de inhoudelijke prioriteitstelling en budgettaire mogelijkheden van die (individuele) ministeries. Een punt dat door decentrale overheden naar voren wordt gebracht is dat het gebrek aan continuïteit, het langs strakke inhoudelijke lijnen afbakenen en daarmee de geringe substantie van individuele regelingen een probleem vormt voor het opzetten en succesvol uitvoeren van lokale en regionale klimaatinitiatieven.

Wij concluderen dat de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de rijksoverheid een belemmerende factor is geweest voor samenwerking met gemeenten en provincies.

- Een niet in rechte afdwingbaar bestuursconvenant biedt een laagdrempelige mogelijkheid om samenwerking te expliciteren en formaliseren maar biedt ook alle ruimte voor vrijblijvendheid van de partners. Die vrijblijvendheid geldt temeer voor individuele gemeenten jegens een koepelconvenant (partij: VNG) en in mindere mate voor Provinciale Staten jegens een convenant waarin Gedeputeerde Staten partij zijn. Tekenend voor de vrijblijvendheid is voorts het feit dat geen van de partijen na aantreden van het Kabinet Rutte behoefte voelde om het Klimaatakkoord te beëindigen terwijl daarvoor wel aanleiding was en deze formele handeling de aanzet voor een verbeterd samenwerkingsmodel had kunnen geven.

Ook de aan de Klimaatakkoorden gekoppelde doeluitkering SLOK biedt ruimte voor vrijblijvendheid bij gemeenten en provincies in de zin dat de verantwoordingsplicht minimaal is en de uitkering louter wordt afgemeten naar ambitie/inzet in plaats van resultaat. Diverse geïnterviewde gemeentelijke klimaatcoördinatoren geven aan de spreekwoordelijke 'stok achter de deur' te missen –en dit terwijl de meerwaarde van de SLOK-regeling voor lokale klimaatinitiatieven bij betrokkenen onomstreden is.

Het vrijblijvende samenwerkingsmodel van de Klimaatakkoorden blijkt achteraf teveel het 'logische vervolg op het BANS-Klimaatconvenant' in plaats van een als cruciaal ervaren instrument om de ambities en inzet met 'meters maken' en 'meters voorbereiden' naar 2020 te regisseren en realiseren.

¹⁸ Volgens de Alg. Rekenkamer bestonden er tijdens vaststelling van het werkprogramma Schoon en Zuinig geen heldere afspraken over sectorale doelen en verantwoordelijkheden van ministers (*Algemene Rekenkamer*, 2011, pp 10-11).

3.2.3 Chemie op de werkvloer

De convenanten lijken er niet toe hebben bijgedragen dat partijen beter zijn gaan samenwerken. Afbakening van de inhoud, de keuze van samenwerkingsmodellen en de chemie tussen vertegenwoordigers namens de partners spelen daarin allemaal een rol.

In het geval van IPO en Rijk kunnen we stellen dat de relatie na het afsluiten van het Klimaat- en Energieakkoord zelfs is verslechterd. IPO en provincies waren al snel van mening dat het Rijk afspraken niet nakwam. Bij het Rijk werden de provincies gezien als probleemgericht in plaats van oplossingsgericht, moeilijk benaderbaar en onderling in visie verschillend. Van de kant van de provincies waren de ambities wellicht te hoog en de verwachtingen van de samenwerking te hoog gespannen.

In het geval van de gemeenten spelen de Klimaatambassadeurs, tevens bestuurlijk voorzitters van de themateams van koplopergemeenten, een belangrijke rol in de interactie met het Rijk.

De relatie tussen Klimaatambassadeurs en de coördinerende bewindspersoon van het Rijk is gedurende de convenantsperiode constructief en inspirerend geweest. De impact van deze positieve samenwerking laat zich moeilijk meten. Betrokkenen wijzen, als het gaat om het oplossen van ervaren knelpunten, op de beperkte doorzettingsmacht van de coördinerende bewindspersoon binnen het kabinet en op het feit dat de op persoonlijke titel handelende Klimaatambassadeurs geen formele rol binnen de besluitvormende gremia van de VNG innemen. De VNG lijkt zichzelf sinds 2010 als passieve convenantspartner op te stellen.

Een rode draad in de ervaringen van de decentrale overheden als convenantpartners is dat ministeries lang doen over het wegnemen van knelpunten in beleid en regelgeving. Voorzover dit te maken heeft met (procedures voor) voorbereiding van wetgeving is dit onvermijdelijk. Voorzover dit te maken heeft met urgentie en weging van belangen, geven zowel provincies als grote gemeenten aan inmiddels meer te vertrouwen op kaderstellend optreden van de EU dan van het Rijk. Zowel van IPO als van enkele grote gemeenten hebben wij vernomen dat de houding van ministeries –en EL&I wordt met name genoemd– in 2011 is verbeterd en dat daardoor in individuele dossiers vooruitgang is geboekt¹⁹.

3.2.4 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn de lakmoesproef voor de betekenis van de Klimaatakkoorden en het commitment van de partners. De intentie tot en de opzet van monitoring draagt bij aan de consistentie van doelen en afspraken, dwingt tot heldere rolverdeling en uitvoeringsstrategie en gaat gepaard met formulering van concrete en meetbare prestaties van partners.

In het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk is over monitoring vastgelegd, dat partijen in 2010 monitoren wat de tussentijdse resultaten het bestuursakkoord zijn. "Bij de monitoring in 2010, maar ook gedurende de gehele looptijd van dit akkoord, staat centraal welke leerervaringen er zijn en hoe partijen zich committeren aan de verschillende initiatieven en afspraken".

¹⁹ Specifiek genoemde dossiers zijn windenergie, de warmtewet en de aansluitplicht warmtenetten.

Met de tussenevaluatie van 2010 is inderdaad onderzocht, geholpen door de eenmalige SLOK-monitor van Agentschap NL²⁰, wat de tussentijdse resultaten van lokale klimaatinitiatieven en leerervaringen waren. Er is echter niet onderzocht in hoeverre de partners, VNG en ministeries, afspraken nakwamen. De tussenevaluatie belandde in het luchtledige door de kabinetswisseling en gewijzigde politieke verhoudingen van najaar 2010.

De afspraken als zodanig waren geen onderwerp van structurele monitoring en voortgangsbespreking tussen de partners onderling of intern bij de VNG en de ministeries. Wel stonden leerervaringen, knelpunten en oplossingsrichtingen centraal in het werk van de Klimaatambassadeurs –inclusief afstemming met de coördinerende bewindspersoon namens het Rijk.

In het Klimaat- en Energieakkoord Rijk en provincies is de continue monitoring en voortgangsbewaking wél vastgelegd:

"Jaarlijks wordt een voortgangsverslag opgesteld waarin de voortgang van de uitvoering van het akkoord wordt beschreven." en

"IPO en Rijk overleggen ten minste 4 maal per jaar ambtelijk over de voortgang van de uitvoering van het Klimaat- en energieakkoord (het Klimaatoverleg). Dit overleg bewaakt en begeleidt de behandeling van knelpunten bij de uitvoering van het akkoord en stuurt de uitvoering aan de hand van de jaarlijkse monitor."

Omdat de behandeling van knelpunten bij aanvang niet tot tevredenheid van de provincies verliep, vond het Klimaatoverleg geleidelijk infrequenter en uiteindelijk niet meer plaats. IPO monitorde wel de eigen voortgang van het IPO-Programma Klimaat, Energie en Ruimte maar niet de uitvoering van afspraken uit het bestuursakkoord. Van de kant van de ministeries is geen monitoringsinzet of –resultaat bekend afgezien van een informele en onvolledige voortgangstabel daterend van begin 2010.

Onze afdrank van de cyclus bestuursafspraken – monitoring – evaluatie, mede gebaseerd op ervaringen met de tussenevaluatie in 2010, is dat

- Van de kant van (de verantwoordelijke afdeling binnen) VROM tot en met medio 2010 sprake was van sterk commitment voor het van de grond krijgen van een brede beweging van lokale klimaatinitiatieven.
- De vraag relevant is in hoeverre betrokken ministeries daadwerkelijk meerwaarde of aanleiding tot specifieke inspanningen in de Klimaatakkoorden zagen.
- De provincies tot op zekere hoogte konden terugvallen op hun eigen agenda's en middelen en belangenbehartiging/lobby op specifieke dossiers.
- De uitvoeringspraktijk in de gemeenten, afgezien van de sterke relatie met SLOK en de brugfunctie van de Klimaatambassadeurs, los is komen te staan van afspraken tussen VNG en Rijk.

Dit beeld naar aanleiding van de monitoringspraktijk sluit aan bij de lessen bij de afbakening van de inhoud en het samenwerkingsmodel van de Klimaatakkoorden. Het is een beeld van beperkte coördinatie en gedeelde inzet op het behalen van ambitieuze klimaat- en energiedoelen.

²⁰ Webenquête op vrijwillige basis onder gemeenten met SLOK-programma's, over de voortgang in uitvoering en resultaten van die programma's.

3.3 Verdieping: rollen en taakverdeling

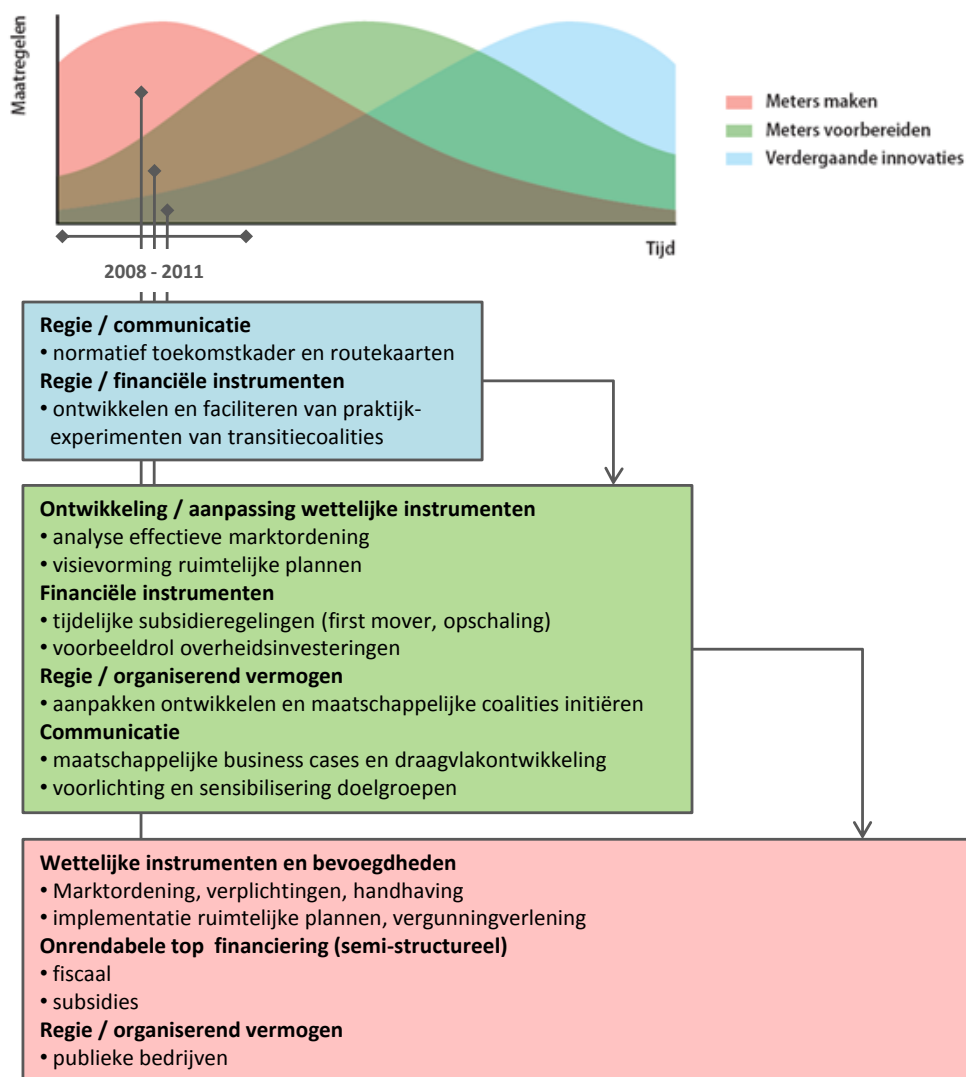
Een wezenlijk punt dat in deze evaluatie naar voren komt is de vraag welke acties van gemeenten en provincies, over de volle breedte, noodzakelijk zijn om 'meters te maken' richting realisatie van de doelen voor 2020. Dat daarover ook bij de convenantpartners geen eenduidig beeld bestond, volgt bijvoorbeeld uit de constatering dat gemeenten met SLOK vrij zijn gelaten in de keuze van ambitieniveaus en thema's/prestaties en dat afspraken met de provincies over hun inzet op belangrijke thema's als gebouwde omgeving en biomassa tamelijk oppervlakkig zijn geformuleerd.

In het werkprogramma Schoon en Zuinig is een 3-golvenbenadering van maatregelen voor realisatie van de doelen voor 2020 geïntroduceerd.

1. *De eerste golf is: 'Meters maken'*. Dat gebeurt via het hele pakket aan maatregelen dat nu al 'op de plank ligt'. Ze komen van de plank. Ze zullen worden ingezet via afspraken met de sectoren en met behulp van de kant-en-klare beleidsinstrumenten die de overheid nu al in portefeuille heeft. Er kunnen niet-technologische belemmeringen zijn, die de overheid dan zal helpen opruimen.
2. *De tweede golf is: 'Meters voorbereiden'*. Dat houdt in: versneld werken aan opties die over enkele jaren voluit kunnen worden ingezet, maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben. Dit is het geval in de demonstratiefase en bij innovaties die versneld moeten worden. In een aantal gevallen kan het ook nodig zijn hiervoor specifieke beleidsinstrumenten te ontwikkelen, bestaande instrumenten aan te passen en/of barrières te slechten.
3. *De derde golf is: Verdergaande innovaties*. Dat gebeurt door het uitvoeren van een innovatieagenda voor de middellange en de lange termijn, onder meer via het versterkt doorzetten van de Energietransitie als permanente bron van innovaties uit de samenleving. Die zijn nodig om ook na deze kabinetsperiode de vaart erin te kunnen blijven houden. (VROM, 2007).

Wij zien hierin een vertrekpunt voor nadere afbakening van de rol van provincies en gemeenten en betere taakverdeling daar waar sprake is van overlappende inzet (zoals in financiële stimulering). Het vereist dat periodiek wordt geduid in welke fase(s) van implementatie een thema-aanpak of duurzame-energieoptie zich bevindt zodat de samenwerkende overheden het integrale beleidsinstrumentarium en de taakverdeling passend en transparant kunnen maken.

In het schema op de volgende pagina (figuur 4) hebben wij een globale uitwerking van beleidsinstrumenten per 'golf' gemaakt.



Figuur 4: Het golvenmodel van het Werkprogramma Schoon en Zuinig (VROM, 2007) en indicatieve overheidsinstrumenten per golf.

- Bij meters maken (roze tekstkader) is sprake van structurele inzet van instrumenten gedurende een beleidsperiode. Er kan geen sprake zijn van vrijblijvendheid of onduidelijkheid in afspraken over de rol en instrumenteninzet van Rijk, provincies en gemeenten want dat betekent bij voorbaat dat doelen niet haalbaar zijn. Neem windenergie. Is onrendabele-topfinanciering nodig voor windenergie, dan zullen de voor de doelrealisatie benodigde subsidiemiddelen voor de beleidsperiode ook gealloceerd moeten worden (en niet in concurrentie met andere opties). Prestaties van overheden op vlak van planologische regeling dienen bij aanvang vast te liggen en niet gedurende de beleidsperiode uit te kristalliseren.
- "Meters voorbereiden" (groen tekstkader) vereist continue afstemming van rollen tussen de overheidslagen en een effectieve kennisontwikkeling en -verspreiding zodat gemeenten en provincies geleidelijk hun initiërende, regisserende, faciliterende en kaderstellende rollen kunnen effectueren. Voorbeelden van opties waarop dit in de afgelopen jaren betrekking had waren zon-PV en vormen van bioenergie zoals 'stoken op streekhout' en (in mestrijke regio's) biogashubs/groen gas.

Ook energiebesparing in de bestaande bouw bevond zich in de convenantsperiode in de fase van meters voorbereiden, met varianten in gemeentelijke aanpakken en provinciale financieringsregelingen en het zoeken naar sturingsinstrumentarium door het Rijk. In deze fase is het zaak dat er geen verzameling praktijkervaringen blijft bestaan maar dat partijen sturen op convergentie in instrumentarium.

- De golf van verdergaande innovaties (blauw tekstkader) is het domein van koplopers op een thema die praktijkexperimenten uitvoeren, uitwisseling zoeken met (inter)nationale gremia en daarin door het Rijk worden ondersteund. Hiervoor zijn geen generieke afspraken met de VNG of alle provincies nodig. Hier selecteren partners elkaar op basis van ambitie en (regionale) sterktes en maken daarover maatwerkafspraken.

Uit deze beknopte interpretatie van het golvenmodel vloeit een aantal aandachtspunten voor de samenwerkingsvorm voort. 'Meters maken' moet verankerd zijn in regelgeving en meerjarige beleidsinzet, niet afhankelijk van (vrijblijvende) bestuursafspraken. Waar verschil van inzicht tussen overheden bestaat kunnen gefundeerd onderzoek naar de maatschappelijke business case en een taskforcebenadering voor de instrumentatie uitkomst bieden. De samenwerking rond 'meters voorbereiden' is geschikt voor afspraken in bestuursakkoorden of contractmodellen, waarbij inrichting van een regie- of uitvoeringsorganisatie van stakeholders een belangrijk aandachtspunt is.

3.4 Green deals en Lokale Klimaatagenda

In deze paragraaf behandelen we twee vormen van samenwerking die het Kabinet Rutte in 2011 in het kader van de Duurzaamheidsagenda introduceerde. Het betreft de Green Deals en de Lokale Klimaatagenda 2011-2014. We analyseren op welke punten deze instrumenten voor samenwerking tekortkomingen van de Klimaatakkoorden verhelpen en in hoeverre nog sprake is van lacunes met het oog op het behalen van de doelen voor 2020.

Green Deals

De Green Deal betreft concrete afspraken op projectniveau, vooral met bedrijven en particuliere organisaties maar ook met verschillende decentrale overheden –hoewel dit in eerste instantie niet voor alle partijen duidelijk was.

Het coördinerende Ministerie van EL&I helpt burgers, bedrijven, organisaties of andere overheden bij het realiseren van duurzame initiatieven die moeilijk van de grond komen.

Uitgangspunten bij de beoordeling van de Green Deal-voorstellen zijn:

- een indiener moet zelf een actieve rol spelen bij de uitvoering van een initiatief;
- het moet gaan om concrete initiatieven op het gebied van duurzaam gebruik van grondstoffen en water (waaronder biodiversiteit), duurzame mobiliteit, duurzame energie en energiebesparing;
- het initiatief moet rendabel zijn of kunnen worden;
- het initiatief moet snel resultaat hebben (bij voorkeur binnen 3 jaar);
- het initiatief moet tot nieuwe economische activiteit(en) leiden of tot kostenbesparingen voor bedrijven en burgers.

De eerste inschrijvingsronde in 2011 heeft geleid tot 70 Green Deals. Tot 1 maart 2012 was de online portal open voor burgers, bedrijven en instellingen om nieuwe voorstellen voor Green Deals in te dienen, op basis waarvan in juni 56 aanvullende Green Deals zijn gesloten.

De Green Deals zijn gericht op organiserend vermogen en het wegnemen van knelpunten. Of hieruit ook financieringsfaciliteiten van het Rijk kunnen voortvloeien is niet duidelijk en kan voor partijen aanleiding zijn (zekerheidshalve) een voorstel in te dienen. Bijna alle provincies en grote gemeenten hebben inmiddels voorstellen ingediend en Green Deals gesloten.

Uit een beperkt aantal informele bronnen leiden wij af dat gemeenten en provincies de Green Deals positief beoordelen, omdat relevante ministeries actief op projectniveau betrokken raken en daarmee meer commitment ontstaat om knelpunten daadwerkelijk op te lossen.

Qua concreetheid, vorm en interactiemogelijkheden tussen praktijk en beleid lijkt de Green Deal een goede zet. Voor de toekomst rijst wel de vraag hoeveel individuele Green Deals het Rijk aankan, in hoeverre de aanpak een tweedeling in koplopers/meekomers en achterblijvers bevordert en hoe voortgang en resultaten van de individuele Green Deals gaan aansluiten op structuren voor kennisontwikkeling en –uitwisseling voor 'meters voorbereiden'.

Lokale Klimaatagenda 2011-2014

In de Lokale Klimaatagenda (LKA) van het Ministerie van IenM in samenwerking met de Klimaatambassadeurs staat beschreven met welke acties in de periode 2011-2014 overheden hun CO₂-reductiedoelstellingen (locaal, landelijk) kunnen bereiken. Deze LKA laat zich inspireren door de koplopers onder de lokale- en regionale overheden maar richt zich op verbreding en opschaling.

De opbouw van de LKA lijkt op die van eerdere menu- en prestatiekaarten van het BANS-Klimaatconvenant en SLOK. Vijf thema's en tien speerpunten staan centraal in de LKA. Bij ieder speerpunt worden concrete acties geformuleerd voor zowel de decentrale overheden als voor de rijksoverheid. De acties van de rijksoverheid beogen meer ruimte te scheppen voor de initiatieven en activiteiten van gemeenten, provincies, waterschappen door o.a. beleidsknelpunten weg te nemen. Het gaat om de volgende thema's en speerpunten:

| Thema | Speerpunt |
|----------------------------|--|
| Duurzame gebouwde omgeving | Bestaande woningen en gebouwen energiezuiniger maken |
| | Naar energieneutrale nieuwbouw |
| Duurzame mobiliteit | Naar betere ketenmobiliteit |
| | Duurzaam goederenvervoer |
| Duurzame bedrijven | Groen gas en elektrisch vervoer |
| | Lokale duurzame economie |
| Duurzame e-productie | Energiebesparing bedrijven via handhaving |
| | Lokale duurzame energie productie |
| Klimaatneutrale stad/regio | Smart grids |
| | Transitie naar de 'Klimaatneutrale stad en regio' |

Gemeenten en provincies worden opgeroepen om individueel de LKA te onderschrijven. Er staat geen bijdrage in kosten van capaciteit of inhuur van derden voor lokale en regionale klimaatinitiatieven tegenover. Eind juni hadden 103 gemeenten zich aangesloten bij de LKA.

In het kader van deze evaluatie geïnterviewde gemeenten oordelen wisselend over de LKA, voor zover men zich erin heeft verdiept. De ene gemeente is positief gestemd over de opzet van de LKA, vanwege het belang om in gesprek te blijven met het Rijk. De andere gemeente geeft aan dat de LKA niet tot inhoudelijke vernieuwing of versnelling leidt ten opzichte van wat er lokaal al wordt gedaan.

Een derde gemeente geeft te kennen de LKA principieel niet te willen ondertekenen, omdat het zou gaan om uitvoering van rijksbeleid waar geen middelen tegenover staan.

Net als het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk is de LKA een tamelijk vrijblijvend samenwerkingsmodel, waarbij het zich van het Klimaatakkoord onderscheidt doordat individuele gemeenten ondertekenaar zijn in plaats van de VNG. Het is de bedoeling dat de LKA en Green Deals elkaar versterken, waardoor sprake kan zijn van sterke interactie tussen decentrale overheden en Rijk op de werkvloer.

De Klimaatagenda bouwt voort op het commitment van koplopers onder gemeenten en waterschappen om een platform voor samenwerking tussen de overheden te behouden en beoogt de lokale en regionale dynamiek op vlak van klimaatbeleid op gang te houden. Vanuit het Rijk is hieraan het commitment verbonden om de structuur van themateams en leergroepen voor kennisuitwisseling te blijven ondersteunen en zo bij te dragen aan het opschalen van succesvolle projecten (zie paragraaf 3.5).

Door het ontbreken van verdergaande ondersteuningsmogelijkheden van rijkswege in samenwerking met de provincies, financieel en/of door beschikbaar stellen van capaciteit en kunde, vormt de LKA echter geen oplossing voor de dreigende afbraak van klimaatbeleid in een deel van de gemeenten.

3.5 Kennis en motivatie

Er is in deel 1 van deze evaluatie geconstateerd dat de (kennisontwikkeling en –verspreiding van de) thema-aanpak in de oude opzet van het Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk niet tot een versnelling bij het peloton leidt. Het effect van een recente verbetering van de kennisverspreidingsstructuur, door introductie van grotere leergroepen rondom de themateams, kan teniet worden gedaan door bezuinigingen bij gemeenten. Daarnaast hebben wij in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat de relatie tussen ambities, beleid, organisatie en uitvoering bij decentrale overheden nog te diffuus is om garantie te geven op voldoende meters maken richting 2020. Er ligt dus een belangrijke opgave bij het organiseren van kennis en kunde van gemeenten in de uitvoeringspraktijk, het motiveren van achterblijvers en het gebruikmaken van de intrinsieke motivatie van actieve lokale en regionale actoren (bottom-up initiatieven).

De aanbeveling uit de tussenevaluatie, om de regionale netwerken te versterken en daarin nationale kennisinfrastructuur (themateams, leergroepen, Agentschap NL), gemeenten en provincie bij elkaar te brengen –dichtbij gemeenten en toegespitst op de regionale situatie– (KplusV, 2010) is door vertegenwoordigers van de convenantpartners onderschreven.

Op 4 juni jongstleden ondertekenden Het Klimaatverbond en het Rijk een Green Deal Regionale Samenwerking Klimaatinitiatieven.

"Om de stijgende lijn van de afgelopen jaren vast te houden en de rijksdoelen voor energiebesparing en duurzame energie voor 2020 te kunnen halen, is de blijvende inzet van middelgrote en kleine gemeenten nodig. De ondertekening van de Green Deal is een belangrijke stap in de goede richting om ook deze gemeenten op regionaal niveau ondersteuning te blijven bieden.

Het Klimaatverbond gaat met een financiële bijdrage vanuit het Rijk drie regio's ondersteuning geven bij het ontwikkelen en opzetten van concrete klimaatinitiatieven. De ervaringen in deze pilot-regio's nemen we mee bij het ontwikkelen van een breder ondersteuningsaanbod voor alle regio's". (Bron: www.klimaatverbond.nl)

Binnen de regionale netwerken kan worden geborgd dat gemeentelijke en provinciale medewerkers als schakel tussen regionale uitvoeringspraktijk, koploper-/leergroepen en thematische platforms of regieorganen op nationaal niveau fungeren. Belangrijker is wellicht nog dat beste praktijken op regionaal schaalniveau in één succesvolle projectaanpak over meerdere gemeenten kunnen worden uitgerold.

Het is ons inziens essentieel dat alle provincies een sterke rol krijgen of nemen bij het versterken van de regionale netwerken en praktische ondersteuning –om gescheiden circuits en uitvoeringssporen te voorkomen en middelen en organiserend vermogen van provincie en Rijk te bundelen. In een deel van de provincies valt het regionale schaalniveau praktischerwijs samen met de provinciegrens; in grotere provincies met sterke regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten is het logischer om die samenwerkingsverbanden als uitgangspunt te nemen.

Indien het Rijk onderkent dat financiële ondersteuning van gemeenten noodzakelijk is om de bijdrage van decentrale overheden aan de doelen voor 2020 te borgen, dan bevelen wij aan om regionale netwerkvorming en krachtenbundeling als harde *voorwaarde* voor deze ondersteuning te hanteren. Voorts kan de inzet zich focussen op een beperkt aantal prioritaire thema's en vrijblijvendheid worden weggenomen door opname van meetbare en realistische prestatie-eisen (contractmodel).

Onderdeel van kennisverspreiding en -toepassing in de regionale netwerken is het cultiveren van intrinsieke drijfveren bij organisaties en burgers om met energiemaatregelen aan de slag te gaan en daarvoor kennis te halen of faciliteiten te gebruiken. Dit vraagt om inbedding van de kennisinfrastructuur in de bredere instrumentenmix en beleidscommunicatie, waarin maatschappelijke businesscases, showcases en nieuwe financieringsarrangementen elementen zijn.

3.6 Conclusies

Analyse van de inhoud van de Klimaatakkoorden leidt tot de conclusies dat de breedte, diversiteit en vrijblijvendheid van afspraken niet heeft geleid tot herkenbaarheid en bestuurlijke relevantie op lokaal en provinciaal niveau en tot betrokkenheid van ministeries bij lokale en regionale klimaatinitiatieven. Voor provincies specifiek geldt dat verschil van inzicht met ministeries over specifieke dossiers afbreuk heeft gedaan aan de bredere samenwerking en afstemming.

De gekozen convenantsvorm, als samenwerkingsmodel, kent bovendien een aantal zwaktes:

- te weinig integratie met regieorganen en uitvoeringsorganisaties uit hoofde van andere convenanten, met name de sectorconvenanten;
- gebrek aan een efficiënt financieel instrumentarium, eenduidige verantwoordelijkheid in combinatie met aanspreekbaarheid van het Rijk c.q. de betrokken ministeries;
- vrijblijvendheid en onduidelijkheid over de relatie tussen doelen voor 2020 en keuzevrijheid voor gemeenten qua ambitieniveaus en prestaties.

Daarnaast is de convenantsvorm echter ook op thematisch niveau geconcretiseerd in interbestuurlijke samenwerkingsvormen die goed hebben gefunctioneerd. Een voorbeeld is de taskforce en het samenwerkingsprogramma warmte/koude-opslag.

De convenanten lijken er niet toe hebben bijgedragen dat partijen beter zijn gaan samenwerken. Qua houding, verwachtingen en rolopvatting hebben alledrie de partners –ministeries, provincies en VNG, een aandeel in de tegenvallende chemie op de werkvloer. Een positieve uitzondering geldt het Klimaatambassadeursoverleg, waarvan de impact zich echter lastig laat meten.

Het overall beeld dat uit deze conclusies ontstaat wordt bevestigd door de ervaringen met de monitoring en (tussen)evaluatie van de convenantsafspraken en vatten wij samen als "beperkte coördinatie en gedeelde inzet op het behalen van ambitieuze klimaat- en energiedoelen.

In de 3-golvenbenadering van het, aan de Klimaatakkoorden ten grondslag liggende, werkprogramma Schoon en Zuinig zien wij een vertrekpunt voor betere afbakening van noodzakelijke en wenselijke rollen van gemeenten en provincies en taakverdeling bij overlappende rollen. Partners moeten met elkaar duiden in welke fase van implementatie thema's en opties van klimaatbeleid zich bevinden en de experimenteer- en varieerruimte voor het beleidsinstrumentarium bepalen. Samenwerking in 'meters voorbereiden' vraagt nog het meest om regeling in de vorm van bestuursakkoorden of contractmodellen.

Bijna een jaar na aantreden introduceerde het Kabinet Rutte, nog binnen de formele looptijd van de Klimaatakkoorden, twee nieuwe samenwerkingsvormen voor het versnellen en/of opschalen van (onder andere) locale en regionale klimaatinitiatieven: de Green Deal en de Lokale Klimaatagenda. Qua inhoudelijke afbakening, vorm en interactie tussen partners lijkt de Green Deal een goede zet maar onvoldoende voor borging van een integrale en brede inzet vanuit decentrale overheden. De Lokale Klimaatagenda komt op ons over als een Klimaatakkoord 'light' tussen Rijk en individuele decentrale overheden –maar dan zonder financiële ondersteuning zoals de SLOK-regeling.

Om kennis en motivatie in locale en regionale klimaatinitiatieven te versterken en te bundelen zien wij een belangrijke rol weggelegd voor regionale netwerken waarin gemeenten, provincie en Rijk participeren. Dit inzicht lijkt inmiddels door diverse stakeholders te worden gedeeld en vraagt om nadere landsdekkende uitwerking.

4 Aanbevelingen

4.1 Antwoord op kernvragen

Op basis van voorgaande analyse beantwoorden we hieronder de kernvragen voor dit tweede deel van het evaluatieonderzoek.

Wat is de betekenis van lokaal en regionaal klimaatbeleid, dat wil zeggen de invloed van gemeenten en provincies, op het behalen van de nationale doelen voor 2020?

Die invloed is relatief bescheiden voor de overall te realiseren CO₂-emissiereductie voor 2020 maar substantieel voor belangrijke thema's als de energietransitie gebouwde omgeving en duurzame energie. Trends en ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben de (potentiële) invloed van gemeenten en provincies nog iets doen toenemen.

Wat is het nut van een afsprakenkader tussen Rijk, provincies en gemeenten?

De effectiviteit van de beleidsinzet van individuele gemeenten en provincies en die van het samenspel tussen Rijk, provincies en gemeenten is voor verbetering vatbaar. Met relatief weinig middelen kan de rijksoverheid bijdragen aan een grotere en effectievere beleidsinzet van decentrale overheden dan zonder afsprakenkader. En met name voor thema's en opties van klimaatbeleid die zich in de fase van 'meters voorbereiden' of opschaling naar 'meters maken' bevinden is het samenspel –de afstemming van rollen, instrumenten en taken in onderlinge samenhang– cruciaal voor het behalen van de doelen voor 2020. De Klimaatakkoorden hebben hieraan nog maar gedeeltelijk invulling gegeven.

Welke lessen, succes- en faalfactoren (structurele beleidstekorten/knelpunten) in de uitvoering van locale en regionale klimaatinitiatieven moeten voor de toekomst worden geborgd?

Zowel in deel 1 als deel 2 van deze evaluatie zijn diverse lessen, succes- en faalfactoren voor de betrokken overheden aan bod gekomen en meer nog in de interactie met betrokken partijen gedurende de uitvoering en bespreking van resultaten van het onderzoek. De belangrijkste lessen zijn hieronder vertaald in aanbevelingen voor de interbestuurlijke klimaatagenda in de komende jaren.

4.2 Aanbevelingen voor de klimaatagenda

Samen keuzes maken

1. Gemeenten en provincies zijn voor bepaalde thema's en opties, vooral binnen de gebouwde omgeving en voor duurzame energie, cruciale partners van de rijksoverheid. Om effectiviteit en efficiëntie van de beleidsinzet voor 2020 te borgen, denken wij dat het Rijk de decentrale overheden eerder en meer op basis van gelijkwaardigheid moet betrekken bij de beleidsvoorbereiding, instrumentatie en bijsturing op de relevante dossiers. De Green Deals leveren daarvoor casuïstiek op projectniveau.

Meters maken met decentrale taken en bevoegdheden

2. Daar waar gemeenten en provincies wettelijke taken moeten uitvoeren of gebruik moeten maken van bevoegdheden, is eenheid in visie/uitgangspunten en uitvoeringsstrategie van de partners vereist om zogenaamde 'zachte belemmeringen' (gebrek aan lokaal of provinciaal bestuurlijk draagvlak) te voorkomen. Wij suggereren de overheidspartners om gebruik te maken van maatschappelijke businesscases om de intrinsieke motivatie bij actoren voor nu vaak impopulaire maatregelen te versterken. Te denken valt aan het bestemmen van windparken, realisatie/handhaving van energieprestaties in de nieuwbouw en realisatie van afdwingbare energiemaatregelen in het kader van de milieuvergunning.
3. Om 'meters te maken' kan het nodig zijn meervoudige barrières te slechten via een interbestuurlijke aanpak. Het verdient aanbeveling om daarvoor specifieke afsprakenkaders en tijdelijke uitvoeringsorganisaties/samenwerkingsvormen met voldoende doorzettingsmacht te creëren; de taskforce en het samenwerkingsprogramma warmte/koude-opslag kan hiervoor model staan.

Meters voorbereiden en opschalen

4. De aanpak van thema's en opties die zich in de fase van 'meters voorbereiden' of opschaling naar 'meters maken' bevinden, vraagt om goede organisatie van de stakeholders. Wij pleiten ervoor om samenwerking in regionale netwerken centraal te stellen en hierin de kennis, kunde en middelen van gemeenten, provincie en Rijk te bundelen.
5. Met de beëindiging van SLOK is te verwachten dat de geleidelijke afbraak van klimaatbeleid na 2012 in met name kleinere maar ook een deel van de middelgrote gemeenten doorzet. (Financiële) ondersteuning blijft ons inziens noodzakelijk om deze gemeenten hun bijdrage te laten leveren. Ten opzichte van SLOK is betere kosteneffectiviteit te behalen door samenwerking in het regionale netwerk als voorwaarde op te nemen en inhoudelijke focus te leggen.
6. Waar de huidige Lokale Klimaatagenda een inhoudelijke checklist, inspiratie en een landelijk platform biedt maar ook vrijblijvend is, zou de samenwerking in en ondersteuning van de regionale netwerken gepaard moeten gaan met een contractmodel en prestatie-afspraken (landsdekkend).

Samenwerking met sectoren

7. Op nationaal niveau is een rol weggelegd voor thematische platforms of uitvoeringsorganisaties waarin sectoren én decentrale overheden participeren in plaats van de 'gescheiden circuits' die in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig zijn gecreëerd. Vertegenwoordigers van de decentrale overheden zouden (eventueel met ondersteuning van Agentschap NL) een directe lijn tussen deze gremia, de themateams & leergroepen en de regionale netwerken kunnen onderhouden.

Bijlage 1

Bronnen

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011) *Energiebesparing: ambities en resultaten*. Kamerstuk 33 016, nr.1, Tweede Kamer. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Bosch, G. et al. (2008) *Projectenboek windenergie, Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*. In opdracht van ministeries VROM, EZ en LNV. Utrecht: Bosch & Van Rijn.

Daniëls, B.W. et al. (2010) *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*. ECN-E--10-004/PBL-500161001. Petten/Bilthoven: ECN/PBL.

Harmsen, T.H. (2012) *Een koeler klimaat voor kennisonderbouwing van gemeentelijk klimaatmitigatiebeleid? – Onderzoek naar de onderbouwing van het beleid en de perspectieven en kennisbehoefte van beleidsmakers*. MSc thesis. Registratienummer 800717-307-130. Wageningen: Wageningen UR.

KplusV organisatieadvies (2010) *Rapportage Evaluatie Klimaatakkoorden*. In opdracht van ministerie VROM. Kenmerk 1011196-019. Arnhem: KplusV organisatieadvies.

KplusV organisatieadvies (2012) *Rapportage evaluatie Klimaatakkoorden, deel 1: Eindmonitor*. In opdracht van ministerie IenM. Kenmerk 1011963-017. Arnhem: KplusV organisatieadvies.

Remmers, J. et al. (2012) *Quickscan Evaluatie IPO-programma Klimaat, Energie en Ruimte 2009-2011. Evaluatie Klimaat- en Energieakkoord met het Rijk*. CONCEPT. Rapportnummer 110233/JR/122472. 22 maart 2012. Arnhem: BuildDesk Benelux.

Rijn, R. van en S. Velthuisen (2011) *Actualisatie Projectenboek Windenergie, stand van zaken 2011*. In opdracht van NWEA. Utrecht: Bosch & Van Rijn.

Themateams duurzame overheden (2009) *Lokale Beleidsagenda Klimaat 2010 – knelpunten en oplossingsrichtingen*.

VROM (2007) *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en zuinig*. Bijlage bij Kamerstuk 31 209, nr. 1, Tweede Kamer. Den Haag: Sdu.

VROM-Inspectie (2010) *Windenergie sneller ingepast? Korte termijn effecten windenergie door CHW*. Publicatienummer VI-2010-06. 's-Gravenhage: VROM-Inspectie.

Begeleidingscommissie

| | |
|------------------------|--------------------------------------|
| Daphne van de Berg | VNG |
| Marten van der Gaag | IPO |
| Evelyn Hijink | ministerie IenM |
| Bert Knoester | ministerie EL&I (1 sessie) |
| Akshay Patki | ministerie IenM (alleen eerste fase) |
| Charlotte van Slagmaat | ministerie IenM |
| Jos Verlinden | ministerie BZK |

Geïnterviewden

| | |
|------------------------|--|
| Pieter Biemans** | klimaatcoördinator, gemeente Tilburg |
| Gert Borkes | klimaatcoördinator, gemeente Aalten |
| HendrikJan Bosch | projectleider Duurzame Stad, gemeente Rotterdam |
| Gertjan Brand | duurzaamheidsadviseur/-coördinator, gemeente Hardenberg |
| Kees Bruin | milieubeleidsmedewerker, gemeente Haarlemmerliede-Spaarnwoude* |
| Michiel Hendriks | milieubeleidsmedewerker, gemeente Heeze-Leende* |
| Renate Heppener | projectleider klimaat en energie, Projectbureau ARC (Amsterdam Reduceert CO ₂) |
| Barbera van der Hoek | interim programmamanager Energie-Neutraal, gemeente Apeldoorn |
| Alexandra van Huffelen | wethouder gemeente Rotterdam en klimaatambassadeur duurzame bedrijven |
| Fred Jonker | adviseur milieu en duurzaamheid, gemeente Venlo |
| Maaïke Kaiser | klimaatcoördinator, gemeente Delft |
| Inge van de Klundert | deelprogrammamanager duurzaamheid, gemeente Utrecht |
| Erwin Lindeijder | planoloog en medewerker duurzaamheidslab, gemeente Almere* |
| Jeroen Nobel | wethouder gemeente Haarlemmermeer en klimaatambassadeur gebouwde omgeving |
| Teun Postma | milieubeleidsmedewerker, gemeente Grootegast* |
| Debby de Rijk | programmamanager duurzaamheid, gemeente Haarlemmermeer |
| Vanessa Silvertand | programmamanager duurzaamheid en klimaat, gemeente Eindhoven |
| Henry Terlouw | klimaatcoördinator, gemeente Den Haag |
| Erik van Tol** | klimaatcoördinator, gemeente Ede |
| Rienk van der Werff | programmamanager duurzaamheid, gemeente Enschede |
| Harm Harmsen** | zie literatuur: <i>Harmsen, 2012</i> klimaatcoördinator, gemeente Zutphen |

* Gemeente zonder doeluitkering SLOK

** Heeft reactie gegeven op conceptrapportage