

Essay

De energieke gemeente



WI
Wetenschappelijk
Instituut

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453
2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424874

Email wi@cda.nl

Internet www.cda.nl/wi
Facebook www.facebook.com/wicda

Den Haag, september 2016, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dit essay is geschreven door drs. Henri Bontenbal, fellow bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

'Our struggle for global sustainability will be won or lost in cities.'
Ban Ki-moon, secretaris-generaal van de Verenigde Naties

Inleiding

In 2013 publiceerde de Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber zijn boek 'If mayors ruled the world'. Het boek is een hartstochtelijk pleidooi om burgemeesters een grotere rol in het besturen van de wereld te geven. In feite doen ze dat al, zo betoogt Barber. De natiestaat faalt in het oplossen van de grote problemen van deze tijd. Burgemeesters denken oplossingsgericht en zijn gericht op samenwerking. Dat is precies wat we nodig hebben, stelt Barber.

Het probleem van de natiestaat is, volgens Barber, dat zij vanuit haar aard in grenzen denkt. In een sterk geglobaliseerde wereld zijn de problemen ook mondiaal. "Soevereiniteit werkt alleen in een wereld waar de problemen zich binnen de landsgrenzen afspelen. Maar in onze wereld hebben we te maken met problemen die zich niets van grenzen aantrekken: de opwarming van de aarde, migratie, terrorisme, wapen-, drugs en mensenhandel, de macht van grote bedrijven. Soevereiniteit staat effectieve oplossingen voor deze problemen in de weg."¹

De oplossing ligt bij steden en hun burgemeesters. Zij staan veel dichterbij hun burgers en worden afgerekend op wat zij concreet voor de stad doen. "Burgemeesters leveren tastbare resultaten. Zij hebben geen tijd voor ideologische praat. Als het vuilnis niet wordt opgehaald worden ze daar op afgerekend."²

Neem het probleem van klimaatverandering. Barber wijst er terecht op dat een groot deel van de uitstoot van broeikasgassen in steden plaatsvindt. Het is dus logisch dat steden een belangrijke rol spelen in het aanpakken van het klimaatprobleem. "Waar staten het niet voor elkaar krijgen iets wezenlijks te doen tegen de opwarming van de aarde, daar leveren steden wel resultaten. Dat is niet alleen goed nieuws, maar ook erg belangrijk omdat tachtig procent van de globale CO₂-uitstoot afkomstig is van steden."³ In verschillende samenwerkingsverbanden, zoals de C40 en het ICLEI, gebeurt dat ook al. Steden zouden meer bewegingsruimte moeten krijgen, zowel op financieel als op juridisch gebied, stelt Barber.

Barbers pleidooi vindt breder weerklank. Het International Energy Agency pleitte recent nog voor een leidende rol van steden in de transitie naar een duurzame energievoorziening. "Cities today are home to about half the global population but represent almost two-thirds of global energy demand and 70% of carbon emissions from the energy sector, so they must play a leading role if COP21⁴ commitments are to be achieved", sprak directeur Faith Birol bij de publicatie van het rapport.⁵ Steden zijn kraamkamers voor nieuwe energietechnologieën, van zonnepanelen tot elektrische

¹ De Correspondent, 'Waarom steden het voor het zeggen moeten krijgen', 18 november 2013; te vinden op: <https://decorrespondent.nl/355/Waarom-steden-het-voor-het-zeggen-moeten-krijgen/64744173670-e74ec7d2>.

² Idem.

³ Idem.

⁴ COP21 staat voor de 21e klimaatconferentie, die in 2015 werd gehouden in Parijs.

⁵ IEA, 'Cities are in the frontline for cutting carbon emissions, new IEA report finds', 1 juni 2016; te vinden op: <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2016/june/etp2016-cities-are-in-the-frontline-for-cutting-carbon-emissions.html>.

auto's. Recent sloten 7.100 steden vanuit 119 landen zich aan bij de Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, een netwerk waarin steden elkaar helpen bij het ontwikkelen van duurzame energie en klimaatadaptatie.⁶ En in Nederland publiceerde het PBL recent een interessant essay met de titel 'De innovatieve stad', waarin ook over de belangrijke rol van steden in het beleid ten aanzien van energie, klimaat en leefomgeving wordt geschreven.⁷

Barber legt met zijn boek een aantal interessante vragen op tafel. Moeten steden een grotere rol krijgen in het oplossen van wereldproblemen? Hoe kunnen we dat vormgeven? In dit essay pakken we een nauw verwante, maar meer specifieke vraag op, namelijk: is het verstandig en effectief om lokale overheden (gemeenten, provincies) meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden te geven in de transitie naar een duurzame energiehuishouding? En zo ja, op welke manier zouden we dit kunnen vormgeven?

Energieke gemeenten

Een groot aantal gemeenten in Nederland heeft ambitieuze plannen op het gebied van energie en milieu. In onderstaande tabel zijn de ambities van de zeven grootste gemeenten weergegeven. Wat opvalt is dat de ambities fors zijn, veelal de ambities van het Rijk overtreffen, maar tegelijkertijd ook vaak onhaalbaar zijn omdat gemeenten niet altijd de instrumenten in handen hebben om de doelen te realiseren.

Gemeente	Ambitie
Amsterdam	20% meer duurzame energie en 20% minder energiegebruik in 2020 t.o.v. 2013; gestreefd wordt naar zoveel mogelijk uitstootvrij verkeer in 2025; energieneutrale nieuwbouw wordt gestimuleerd.
Rotterdam	Rotterdam heeft haar eerdere CO ₂ -reductiedoelstelling losgelaten en heeft 3 nieuwe doelstellingen dichterbij de burger geformuleerd: 1) groene, gezonde en toekomstbestendige stad; 2) schonere energie tegen lagere kosten; en 3) sterke en innovatieve economie.
Den Haag	Een klimaatneutrale energievoorziening in 2040 die ook betrouwbaar en betaalbaar is. Vier focuspunten zijn benoemd: 1) verder verlagen van de CO ₂ -uitstoot; 2) uitbreiden en verduurzamen van het warmtenet; 3) klimaatbestendig maken van de stad; 4) versterken van duurzame Haagse Kracht.
Utrecht	Utrecht heeft de ambitie om in 2030 klimaatneutraal te zijn. Doelstellingen voor 2020 zijn: 1) 30% CO ₂ -reductie ten opzichte van 2010; 2) 20% van het totale energieverbruik wordt duurzaam opgewekt; 3) 10% van de daken belegd met zonnepanelen.

⁶ Reuters, 'Cities forge world's largest alliance to curb climate change', 22 juni 2016; te vinden op: <http://www.reuters.com/article/us-climatechange-cities-coalition-idUSKCN0Z82ON>.

⁷ PBL, David Hamers, 'De innovatieve stad', 2016; te vinden op: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2016_De-innovatieve-stad_2185.pdf.

Eindhoven	De gemeente wil energieneutraal zijn in 2045. Met energieneutraal bedoelt de gemeente dat de energievraag zoveel mogelijk beperkt moet worden en dat de overige energievraag duurzaam opgewekt moet worden binnen de grenzen van de gemeente.
Tilburg	In de Klimaataanpak 2013-2020 staat dat de gemeente in 2020 30% klimaatneutraal moet zijn, in 2045 100%. De focus ligt op het sluiten van Green Deals met verschillende partijen.
Groningen	In het Masterplan Groningen Energieneutraal staat de ambitie dat de gemeente in 2035 een energieneutrale stad wil zijn en geen CO ₂ meer wil uitstoten, door de opwekking van duurzame energie en het realiseren van energiebesparing.

Deze gemeenten zouden graag meer bevoegdheden krijgen om hun ambities waar te kunnen maken. In sommige situaties claimen gemeenten ook daadwerkelijk bevoegdheden die zij op dit moment niet hebben. Zo hebben heel wat gemeenten in hun duurzaamheidsbeleid staan dat zij extra eisen stellen aan de energieprestatie van nieuwe woningen in hun gemeente. De energieprestatie-eis van een nieuwbouwwoning is echter vastgelegd in het Bouwbesluit en het is gemeenten niet toegestaan aanvullende eisen op te leggen. Voor de rechter houden dergelijke afspraken geen stand.

Inmiddels is een aantal gemeenten, na aanvankelijk torenhoge ambities te hebben gesteld, een realistischer pad ingeslagen. Zo heeft de huidige coalitie in de gemeente Rotterdam ervoor gekozen de doelstellingen op het gebied van energie en duurzaamheid beter af te stemmen op de terreinen waarop zij daadwerkelijk invloed heeft, te weten de gebouwde omgeving, groene leefomgeving, luchtkwaliteit en vergroening van de haven. Ook andere gemeenten lijken zich minder te concentreren op het formuleren van hoge ambities en meer op het daadwerkelijk initiëren van projecten.

Toch blijft bij – met name de grotere gemeenten – de wens bestaan meer zeggenschap te krijgen om zo de energietransitie in de eigen gemeente vorm te kunnen geven. Deze wens heeft ook een plek gekregen in het recent gepubliceerde Energierapport.⁸ Daarin schrijft de minister dat in het toekomstig energiebeleid er meer door gemeenten en regio's kan en moet worden opgepakt. (In het rapport wordt deze denkrichting overigens niet verder uitgewerkt.) De nieuwe Omgevingswet maakt al een begin met de decentralisatie van onderdelen van het milieubeleid.

De vraag is: wat levert het daadwerkelijk op wanneer gemeenten meer bevoegdheden krijgen en welke bevoegdheden moeten dat zijn? Deze vraag kan niet beantwoord worden zonder in te gaan op de verhouding tussen 'centraal' en 'decentraal', tussen het Rijk en de gemeente, en te reflecteren op het subsidiariteitsprincipe, zoals dat al tijden gehanteerd wordt.

⁸ Ministerie van Economische Zaken, 'Energierapport – Transitie naar duurzaam', Den Haag 2016

Centraal versus decentraal: subsidiariteit

De discussie over de verhouding tussen de verschillende overheden is namelijk niet nieuw. Integendeel, deze discussie wordt al gevoerd sinds de Grondwet van 1848. In deze Grondwet werd de basis gelegd van het huidige bestuursmodel – ook wel het ‘Huis van Thorbecke’ genoemd – met de drie verschillende bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente. In vrijwel alle kabinetten van de afgelopen jaren is gesproken over de wenselijkheid van decentralisatie van beleid of juist het tegenovergestelde. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is bijvoorbeeld een aantal vergaande decentralisaties overeengekomen op de terreinen van de jeugdzorg, de zorg voor ouderen en langdurig zieken en werk en inkomen.⁹ In sommige gevallen is er sprake van een wens vanuit het Rijk om beleid te decentraliseren, maar ook gemeenten willen soms meer bevoegdheden en instrumenten. Beleid op het gebied van bouwen en wonen, milieu en energie is daar een voorbeeld van.

Eén van de vier kernwaarden zoals geformuleerd in het Program van Uitgangspunten van het CDA is ‘gespreide verantwoordelijkheid’.¹⁰ Deze kernwaarde komt voort uit de protestantse notie van ‘soevereiniteit in eigen kring’ (Kuyper) en het kernbegrip ‘subsidiariteit’ zoals verwoord in de katholiek-sociale leer. Deze begrippen benadrukken de zelfstandige positie van verschillende maatschappelijke verbanden in de samenleving. Anders gezegd: de staat moet de eigen aard van maatschappelijke verbanden als het gezin, verenigingen, religieuze gemeenschappen, het onderwijs en het bedrijfsleven respecteren. Binnen al deze verbanden wordt de samenleving vormgegeven en hebben en nemen mensen hun verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid moet de overheid niet willen overnemen.

Het subsidiariteitsbeginsel geeft aan dat een overheid ‘subsidiar’ moet optreden, dat wil zeggen: ‘ondersteunend aan’. De encycliek ‘Quadragesimo anno’ (1931) verwoordt het plechtstatig als volgt:

“Evenals datgene, wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie kunnen tot stand brengen, hun niet ontnomen en niet in handen ener gemeenschap mag gesteld worden, zo is het ook een onrechtvaardigheid en tevens een ernstig nadeel, ja een verstoring van de juiste orde, datgene, wat door kleine lichamen van ondergeschikte rang kan verricht en verschaft worden, over te dragen op grotere van hogere orde; want iedere sociale werkdadigheid moet krachtens haar wezen en natuur de ledematen van het sociale lichaam steunen, maar mag nooit, met vernietiging hunner individualiteit, hen doen opgaan in het geheel.”

Het subsidiariteitsprincipe is in verschillende richtingen uitgewerkt, maar één van de richtingen is dat overheidstaken zo laag mogelijk moeten worden belegd. Kortom, ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. In het overheidsbeleid van de afgelopen decennia is dit principe op verschillende beleidsterreinen leidend geweest. Het meest recente voorbeeld is de Omgevingswet (zie kader). De centrale gedachte daarbij is dat de lokale overheid dichterbij de burger staat en dus effectiever ondersteuning kan bieden. Hogere overheden springen bij op het moment dat de gemeente het niet meer alleen kan.

⁹ VVD, PvdA, ‘Bruggen slaan – Regeerakkoord VVD-PvdA’, Den Haag 2012

¹⁰ Zie hierover het recent gepubliceerde rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA ‘Gezag, vrijheid en burgerschap’, juni 2016, pp. 57-60.

De roep van de stad

In zijn H.J. Schoo-lezing 'De roep van de stad'¹¹ (2015) trekt burgemeester Aboutaleb van Rotterdam deze lijn verder door. Hij beschouwt de stad als de broedplaats van creativiteit bij uitstek. "Zo zie ik mijn stad: als een broedplaats van sociale en economische vernieuwing, waar bewoners en bedrijven uit alle windstreken zich thuis voelen en het initiatief nemen. Waar niet je afkomst telt, maar je talent, opleiding en ambitie. Waar kleinkinderen van ongeschoolde, vaak analfabete arbeidsmigranten studeren aan de universiteit." In de steden wordt het geld verdiend en de innovaties gedaan die nodig zijn om de grote uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden. "Als je deze ontwikkelingen goed bekijkt, is er nauwelijks een rijksoverheid aan te pas gekomen. Sterker nog, de bemoeienis van het Rijk en de Provincie heeft in veel gevallen vertragen gewerkt omdat er een bestuurlijk vergader- en rapportencircus nodig was."

Aboutaleb is positief over de reeds ingezette decentralisaties, maar heeft ook een kanttekening: "Het gevaar daarbij blijft de top-down-benadering: centraal regelen en vervolgens lokaal parkeren. Volgens mij ziet de rijksoverheid de steden te veel als uitvoeringsorganisaties van het rijksbeleid, terwijl de stadsregio's juist het centrum zijn van innovatie, creativiteit en economische vernieuwing. De rijksoverheid wordt permanent gehinderd door ideologische strijd tussen politieke richtingen. Dat stagneert en verlamt – denk aan duurzame energie en woningisolatie, maar ook het coffeeshopbeleid." Aboutaleb sluit zich aan bij de visie van Benjamin Barber en verwijt de rijksoverheid teveel ideologie en te weinig pragmatisme. Nieuwe allianties zijn nodig om de internationale concurrentie aan te kunnen en bestuurslagen kunnen soms maar lastig zijn.

Het advies dat Aboutaleb geeft, is: "Geef stedelijke regio's meer budget en bevoegdheden." Hij pleit ervoor de bestuurlijke piramide om te keren: "Mijn voorstel is om die piramide om te keren, met bovenin de lokale overheid met gemeenten en vooral de steden van de toekomst. De eerste overheid – letterlijk op het niveau van de straat – dicht bij de burgers en ondernemers."

We hoeven het pleidooi van Aboutaleb niet helemaal over te nemen. De vraag is immers of hij niet teveel een tegenstelling creëert tussen het Rijk en de stad. Het Rijk kan zich immers zodanig opstellen dat zij heldere kaders stelt en ondersteunend beleid voert en tegelijkertijd de steden, gemeenten en regio's de mogelijkheid geeft hun ambities waar te maken. Het pleidooi voor meer ruimte voor gemeenten en steden kunnen we echter volop steunen.

Decentralisatiedilemma's

Decentraliseren van beleid is makkelijker gezegd dan gedaan. Laten we eens, om meer scherpte in de discussie te krijgen, inzoomen op een aantal aspecten aan het energie- en milieubeleid. We zullen dan zien dat er vaak goede argumenten te geven zijn voor een coördinerende rol van de Rijksoverheid.

¹¹ Ahmed Aboutaleb, 'De roep van de stad', H.J. de Schoolezing, 1 september 2015; te vinden op: <http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/College%202014-2018/Burgemeester/HJ%20Schoo-lezing%202015.pdf>

Het *eerste dilemma* betreft de lokale impact van energie-opwekking versus het nationale belang ervan. In Nederland wordt het grootste deel van de elektriciteit opgewekt door kolen- en gascentrales. Slechts circa 11% van het elektriciteitsverbruik wordt duurzaam opgewekt, onder andere met behulp van windenergie. Wie een kolencentrale wil bouwen, moet een milieuvergunning verkrijgen van het bevoegd gezag, in dit geval de provincie. De bouwvergunning wordt door de gemeente verstrekt. In Rotterdam zijn recent twee nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte geopend. Omdat de gemeente niet het bevoegd gezag is, had zij geen mogelijkheid om de bouw van de kolencentrales vanuit milieuoogpunt te weigeren. Het ontbreekt de gemeente immers aan de rechtsgrond op basis waarvan de afwijzing mag geschieden.

Voor windturbines geldt grofweg hetzelfde. Voor een windpark tussen de 5 en 100 MW is de provincie aan zet. Boven de 100 MW geldt de Rijkscoördinatierегeling en neemt het Rijk het stokje over. Dat betekent dat het Rijk bij dergelijke grote windparken de besluitvorming coördineert, omdat deze projecten van 'nationaal belang' zijn. Daardoor kunnen procedures worden verkort en kunnen deze windenergieprojecten sneller gerealiseerd worden. Deze werkwijze levert echter ook de nodige spanningen en weerstand op. Gemeenten worden immers verplicht mee te werken aan de inpassing van windturbines binnen de gemeentegrenzen als de provincie daartoe besloten heeft en zij er niet uitkomt met de gemeente. Ook kan er spanning optreden tussen de coördinatie van een groot windpark door het Rijk en de provincie.

Vergelijkbare opmerkingen kunnen gemaakt worden over alle andere vormen elektriciteits-, (bio)gas- en warmteproductie: bij een beperkte omvang mag de gemeente beslissen, maar wanneer de installaties groter worden en een grotere impact hebben op de omgeving, dan is de provincie of het Rijk uiteindelijk de bestuurslaag die de besluiten neemt. Grote energiecentrales en bijbehorende transportkabels en -leidingen zijn van nationaal belang en het is daarom logisch dat uiteindelijk het Rijk de afwegingen maakt en de beslissing neemt. Tegelijkertijd zien we dat de energievoorziening decentraler wordt. Dat betekent enerzijds dat de ruimtelijke impact van de energievoorziening groter wordt, maar anderzijds ook dat het lokale karakter ervan de mogelijkheid schept lokale overheden een grotere rol te geven in de uitrol en planning daarvan.

Het *tweede dilemma* betreft de wijze waarop (hernieuwbare) energie en energiebesparing op nationaal niveau gestimuleerd en beprijsd worden versus de lokale ambities van, en weerstanden tegen bepaalde vormen van energie. Want wanneer we zouden overwegen – wat hier niet bepleit wordt – de bevoegdheden op energiegebied geheel aan de gemeente over te dragen, zijn we nog lang niet bij wat je 'decentraal energiebeleid' zou kunnen noemen. Om dit punt duidelijk te maken, kijken we allereerst naar het verbruik van energie. Er zijn voor het gebruik van gas en elektriciteit nationale energiebelastingen. Theoretisch is het mogelijk het belastinggebied van de gemeente uit te breiden naar het energiedomein, maar in de praktijk is dit onuitvoerbaar en onwenselijk. Het heffen van een gemeentelijke energiebelasting is niet realistisch. Tegelijkertijd heeft de hoogte van de nationale energiebelasting een sterke invloed op de businesscase voor energiebesparing en duurzame energieproductie op lokaal niveau. Als we kijken naar de productie van energie, dan zien we dat op dit moment duurzame energie wordt gestimuleerd door het Rijk met exploitatiesubsidies die het onrendabele deel van de investering compenseren. Deze subsidieregeling, de SDE+, is gericht op het zo kostenefficiënt mogelijk uitrollen van duurzame energieproductie. Dat betekent dat de goedkoopste

technologieën als eerste aan bod komen en niet op voorhand een keuze wordt gemaakt voor verschillende technologieën. Deze kostenefficiënte uitrol van duurzame energie kan echter botsen met de wensen van lokale overheden.

Een voorbeeld kan dit dilemma verhelderen. In Drenthe is er veel weerstand tegen de bouw van een windpark in de Veenkoloniën. Dit windpark is het gevolg van de uitvoering van de afspraken die de provincies zelf in IPO-verband met het Rijk hebben gemaakt. Het doel van deze afspraken was om in 2020 te komen tot 6.000 MW aan windturbines op land, waarbij Drenthe zich committeerde aan de realisatie van 285,5 MW. Tegenstanders van het windpark hebben nu voorgesteld om, in plaats van een windpark, een zonnepark te realiseren. Maar minister Kamp voelt daar niets voor, vanwege twee redenen: hij wil dat de provincie zich houdt aan de gemaakte afspraken en hij geeft terecht aan dat zonnestroom meer subsidie nodig heeft dan windenergie op land. Vanuit het perspectief van het Rijk is een zonnepark geen realistisch alternatief voor het windpark, want het is een veel duurder alternatief.

Het *derde dilemma* gaat over het verschil tussen de lokale en nationale overheid in de doelen die zij wensen te realiseren. Wanneer we het energiebeleid echt zouden willen decentraliseren, zou dat vormgegeven moeten worden door elke provincie en/of gemeente van Rijkswege een doelstelling ten aanzien van duurzame energie en energiebesparing mee te geven en de invulling daarvan aan de provincie en/of gemeente over te laten. Dan kan een provincie en/of gemeente zelf besluiten welke vorm van duurzame energie zij allereerst wenst te realiseren. Als we de subsidiëring van duurzame energie niet aan gemeenten willen overlaten – dat zou immers het systeem nogal complex maken, tenzij we ook accepteren dat gemeenten lokaal extra belastingen kunnen heffen – kan dat betekenen dat decentrale overheden hun doelstellingen niet waar kunnen maken zonder zelf financieel bij te dragen. Provincies en gemeenten zouden graag andere doelen en baten laten meewegen, zoals maatschappelijk rendement, participatie van omwonenden of stimulering van de lokale economie. Deze afwegingen zitten op dit moment onvoldoende in de stimuleringsmethodiek.

Bovenstaande dilemma's maken duidelijk dat decentralisatie van energiebeleid makkelijker is gezegd dan gedaan. Want wanneer is een energieproject van 'nationaal belang'? Is, bijvoorbeeld, gaswinning een activiteit van nationaal belang? Wie nu naar gas wil boren, moet een vergunning aanvragen in het kader van de Mijnbouwwet bij het Ministerie van Economische Zaken. (Tot welke weerstand dat kan leiden, maakt de recente commotie rondom de vergunde proefboringen naar aardgas op Schiermonnikoog duidelijk.) Dat suggereert dat hier sprake is van nationaal belang. Maar waarom is een geothermieproject (aardwarmte) of een warmterotonde dat niet? Een helder criterium is er niet. En als we dan (delen van) het energiebeleid decentraliseren, hoe voorkomen we dat gemeenten projecten realiseren ten koste van hun buurgemeenten, zoals bij windenergieprojecten het geval kan zijn? Nog lastiger is de vraag hoe we de doelstellingen die gemeenten zouden moeten worden meegegeven, moeten bepalen. En wat betekent dit voor kleine gemeenten, waar het veelal aan tijd en kennis ontbreekt om energiebeleid te maken?

Daarnaast blijkt dat decentralisatie van beleid ook discussie en irritatie oproept in de Tweede Kamer. Een goed voorbeeld daarvan is de invoering van milieuzones door de grote steden. De steden hebben gebruik gemaakt van de bevoegdheid die zij hebben gekregen, maar dat leidt tot ophef in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer nam

recent een motie aan waarin het de grote steden moeilijk wordt gemaakt hun milieuzones te handhaven, maar de minister gaf terecht aan dat zij gemeenten niet kan verbieden deze in te stellen, omdat de gemeenten die vrijheid nu eenmaal hebben.¹² Decentralisatie van energie- en milieubeleid kan er dus toe leiden dat gemeenten beslissingen nemen die de Tweede Kamer niet ziet zitten. Ook het Rijk heeft de neiging beleid te willen decentraliseren, maar toch graag op allerlei manieren aan de knoppen te willen zitten en controle te houden.¹³

De Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt 26 bestaande wetten op het gebied van bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur; 5.000 wetsartikelen worden teruggebracht naar 350 wetsartikelen, 120 AMvB's worden 4 AmvB's. De Omgevingswet zal op 1 januari 2019 van kracht zijn. Met deze wet wil het kabinet de verschillende plannen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen. Daarnaast moet de wet gemeenten en provincies meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen beleid en doelstellingen. De wet biedt ook meer ruimte voor particuliere ideeën, omdat gedetailleerde vergunningen kunnen plaatsmaken voor algemene regels.

Op basis van de Omgevingswet dienen het Rijk, de provincies en de gemeenten een zogenaamde Omgevingsvisie op te stellen. In deze visie dienen zij rekening te houden met alle belangen in een bepaald gebied. Het bestemmingsplan maakt plaats voor het omgevingsplan. Dat betekent dat elke gemeente een omgevingsplan moet opstellen waarin regels worden gesteld ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Nieuw is echter dat gemeenten ook regels kunnen stellen op het gebied van natuur en milieu.

Projecten van publiek belang kunnen door het Rijk en de provincie door middel van een projectbesluit worden gerealiseerd. Met dit instrument kunnen dit soort projecten direct in het gemeentelijke omgevingsplan worden opgenomen.

Welke ruimte geeft de Omgevingswet gemeenten nu eigenlijk om eigen energiebeleid te voeren? Grote delen van bestaande wetgeving worden straks in AmvB's onder de Omgevingswet gehangen. Zo wordt de inhoud van het Bouwbesluit, waarin regels gesteld worden voor nieuwe bouwwerken (o.a. energieprestatie-eisen), in de AmvB 'Besluit Bouwwerken en Leefomgeving' onder de wet gebracht. Uit de consultatieversie blijkt dat gemeenten niet zomaar extra eisen kunnen stellen, maar dat deze ruimte expliciet is beschreven. Zo krijgen gemeenten de vrijheid om, bovenop het door het Rijk gestelde minimum, een betere energieprestatie te eisen aan nieuw te bouwen woningen. Deze ruimte is echter beperkt tot de EPC-eis. De gemeente mag bijvoorbeeld niet eisen dat op elke nieuwe woning zonnepanelen worden geïnstalleerd of dat er in een bepaald gebied alleen all-electric woningen mogen worden gebouwd. De geboden ruimte is dus tot nu toe beperkt.

Stap voor stap

Dat decentralisatie van energiebeleid op weerstand gaat stuiten, is geen voldoende reden om er dan maar niet aan te beginnen. Want er zijn goede argumenten te geven voor een actievere rol van gemeenten in de energietransitie. Om te beginnen:

¹² De Volkskrant, 'Gemeente Rotterdam en Utrecht trekken zich niets aan van motie milieuzones', 18 december 2015; te vinden op: <http://www.volkskrant.nl/economie/gemeente-rotterdam-en-utrecht-trekken-zich-niets-aan-van-motie-milieuzones~a4210190>.

¹³ Zie daarover het eerder genoemde rapport van het WI-CDA 'Gezag, vrijheid en burgerschap'.

gemeenten staan veel dicht bij hun inwoners dan het Rijk. De gemeente is voor inwoners op veel andere thema's al het eerste aanspreekpunt en gesprekspartner. Het is dus niet onredelijk om te verwachten dat een gemeente een effectievere gesprekspartner is voor inwoners dan de Rijksoverheid. De gemeente is beter in staat om draagvlak te zoeken en te vinden voor moeilijke maatregelen, omdat enerzijds de gevolgen van het nalaten van het nemen van maatregelen door haar inwoners wordt gevoeld en anderzijds de gemeente beter in staat is op andere terreinen compenserende maatregelen te treffen. De gemeente kan een ruimtelijke ingreep ten behoeve van de energievoorziening bijvoorbeeld compenseren door extra natuur, een speeltuin of andere gewenste voorzieningen. Ook op het punt van bewustwording lijkt de gemeente een goede afzender. Bewustwording is een essentieel onderdeel voor het creëren van draagvlak voor de energietransitie.

Dat de gemeente een goede gesprekspartner is voor inwoners, bewijst de gemeente Utrecht. De gemeente heeft een proces opgestart waarin met bewoners gewerkt is aan het opstellen van gemeentelijk energiebeleid, het Utrechts Energieplan.¹⁴ In het voorjaar van 2015 werd tijdens drie 'stadsgesprekken' door 165 Utrechters (de deelnemers waren via loting geselecteerd) een energieplan opgesteld. De sessies werden professioneel begeleid en experts op het gebied van energie waren aanwezig om uitleg te geven, consequenties van keuzes te verhelderen en dilemma's te schetsen. Deze aanpak bleek succesvol.

In de tweede plaats zijn gemeenten, zoals Aboutaleb en Barber stellen, pragmatischer. Wellicht juist doordat zij beperkte bevoegdheden hebben, worden zij gedwongen pragmatisch te acteren en nauw samen te werken met andere gemeenten en steden. Zo is Rotterdam actief in het verband van The C40 Cities Climate Leadership Group (C40), een internationaal netwerk van grote steden dat zich inzet voor het beperken van, en het weerbaar maken van steden voor klimaatverandering. Rotterdam won recent de C40-award voor haar internationaal toonaangevende klimaatadaptatiestrategie.

Gemeenten hebben daarnaast een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening in hun gemeente en dat zorgt ervoor dat zij integraler kunnen nadenken over de inpassing van energie in de openbare ruimte. Dit betekent dat de gemeente veel beter in staat is stedelijke ontwikkeling, onderhoud aan de buitenruimte, werkzaamheden in de ondergrond, prestatie-eisen met woningcorporaties en sociaal beleid te combineren met duurzame projecten. Concreet betekent dit dat de gemeente bij het opknappen van sociaal zwakke wijken niet alleen de woningen verbetert, maar tegelijkertijd ook energiezuiniger maakt; dat de gemeente daken ter beschikking stelt aan inwoners om in een energiecoöperatie zonnestroom op te wekken; dat bij het vervangen van de riolering ook gelijk gekeken wordt naar water-, warmte-, gas-, elektriciteit- en telecominfrastructuur; dat de gemeente ontwikkelaars van een windpark verplicht om minstens een kwart van het windpark samen met de investering van inwoners te ontwikkelen.

Het is aantrekkelijk maar tegelijkertijd onmogelijk om een blauwdruk neer te leggen hoe decentralisatie van energiebeleid kan worden vormgegeven. Realistischer is een

¹⁴ Meer informatie over het Utrechtse Energieplan is te vinden op: <http://www.utrecht.nl/milieu/energie/energieplan>.

aanpak waarbij gemeenten stapje voor stapje meer bevoegdheden krijgen, experimenteerruimte wordt geboden en taakdifferentiatie wordt toegepast.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten. Deze verschillen hoeven we niet weg te poetsen, maar we kunnen deze verschillen benutten. De grote steden zijn in hun denken en doen al ver op het gebied van de energietransitie. Juist zij vragen om meer beleidsvrijheid. Het zou dus verstandig zijn om te starten met het overdragen van een beperkt aantal bevoegdheden aan de G4 of de G10. Dat moet uiteraard in goed overleg gebeuren.

Welke bevoegdheden?

Er is één terrein waar het direct voor de hand ligt om gemeenten meer bevoegdheden te geven: de gebouwde omgeving. In het Energierapport dat de minister recent heeft uitgebracht, is beschreven dat de verduurzaming van de gebouwde omgeving één van de eerste sectoren is die beetgepakt kunnen en moeten worden. In dit rapport suggereert de minister tevens dat gemeenten en regio's een belangrijkere rol kunnen en moeten gaan spelen in het lokale energie- en milieubeleid. De verduurzaming van de gebouwde omgeving is een van de grote opgaven van de energietransitie die goed door de grote gemeenten zou kunnen worden opgepakt.

Veertien procent van de Nederlandse bevolking woont in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en een derde van de Nederlandse bevolking woont in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.¹⁵ De gemeente is op allerlei manieren al in gesprek met bewoners: de gemeente haalt het vuilnis op, schoffelt het plantsoen, zorgt voor de inrichting van de openbare ruimte en is het loket voor tal van zaken. Wie een nieuwe woning wil bouwen of een uitbouw wil realiseren, moet een vergunning van de gemeente verkrijgen. De woningcorporaties maken prestatieafspraken met gemeenten, onder andere over het verbeteren van de energieprestatie van de woningvoorraad. Het is een logische stap om gemeenten dan ook een grotere rol te geven bij het energiezuiniger maken van woningen. De doelstelling die aan gemeenten kan worden meegegeven, is: realiseer een CO₂-neutrale gebouwde omgeving in uiterlijk 2050 of eerder.

Allereerst betekent dit dat gemeenten meer eisen moeten kunnen stellen aan nieuwbouwwoningen dan nu het geval is en straks met de Omgevingswet mogelijk is. Als een gemeente wil dat er geen woningen meer op het aardgasnet kunnen worden aangesloten, maar dat deze of all-electric zijn of op een warmtenet moeten worden aangesloten, moet dat mogelijk zijn. Of dit een verstandige maatregel is, is geen discussie die in Den Haag gevoerd moet worden, maar in de gemeenteraad.

Om bovenstaande doelstelling te kunnen verwezenlijken, is het ook noodzakelijk dat gemeenten meer bevoegdheden krijgen om in de bestaande bouw aan de slag te gaan. Concreet betekent dat: gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen eisen te stellen aan bestaande woningen ten aanzien van de energieprestatie. Dat kan ertoe leiden dat een gemeente er bijvoorbeeld voor kiest om bij de verkoop van een woning te verplichten dat deze tenminste energielabel B heeft. Nogmaals: of dit een verstandige beleidsmaatregel is, is niet aan het Rijk, maar aan de gemeenteraad. Hier wordt geen voorkeur uitgesproken voor welke maatregel dan ook – hier wordt slechts

¹⁵ Cijfers zijn ontleend aan: https://www.ois.amsterdam.nl/assets/pdfs/2014_jaarboek_hoofdstuk_17.pdf.

betoogd dat de gemeente de beleidsvrijheid moet krijgen om dergelijke maatregelen te treffen.

Welke rol heeft het Rijk? Het Rijk heeft een essentiële rol, namelijk in het stellen van de kaders en het voeren van ondersteunend beleid. De wijze waarop het Rijk bijvoorbeeld energiebelasting heft op het gebruik van energie moet passen bij de doelen die worden meegegeven aan de gemeente. Dat betekent dus dat het verbruik van aardgas in toenemende mate ontmoedigd moet worden. Ook zullen gemeenten budget moeten krijgen om de overgehevelde taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast zal het Rijk wetten en regels op het gebied van bouwen, wonen en energie moeten aanpassen zodat de betreffende gemeenten effectief aan de slag kunnen gaan. Het Rijk en de gemeenten moeten steeds met elkaar in gesprek zijn. Het Rijk moet steeds weer opnieuw vragen: “Wat hebben jullie nodig om je ambities waar te maken en welke inspanningen lever je zelf?”

De samenwerking tussen gemeenten en het Rijk kan worden vormgegeven volgens het zogenaamde Rabobank-model: de gemeenten krijgen een grote mate van zelfstandigheid, maar worden in de uitvoering bijgestaan door het Rijk dat – voor elke gemeente beschikbare – instrumenten en financiering beschikbaar stelt. Op die manier krijgt het subsidiariteitsbeginsel een nieuwe impuls: het Rijk treedt in zo'n model daadwerkelijk 'subsidiar' op, namelijk 'ondersteunend aan' gemeenten.

De improviserende gemeente

Het is hier niet mogelijk om bovenstaande denklijnen tot in detail uit te werken. De contouren zijn geschetst. Wél kunnen we nog een doorkijk geven naar de manier waarop gemeenten hun nieuwe bevoegdheden kunnen invullen. Want waar het Rijk moeilijk toe in staat is – op een nieuwe, moderne manier omgaan met mondige en actieve burgers – lijken gemeenten dat beter te kunnen.

De Denktank van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten schreef een boeiend jaarbericht 2013, met als titel 'Van eerste overheid naar eerst de burger - Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen'.¹⁶ Hierin wordt op een inspirerende wijze geschreven over 'de kracht van de samenleving', een thema waar het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA regelmatig over geschreven heeft. Maatschappelijke initiatieven vragen om een andere rol van de overheid, een rol die gekenmerkt wordt door wederkerigheid, luisteren, faciliteren en vooral: improviseren. De denktank schrijft daarover:

“Zij zullen de komende jaren voor de opgave komen te staan om improvisatie tot een kernkwaliteit van hun handelen te maken. Dit betekent niet dat de gemeenten voortaan alle wensen en voorstellen van initiatiefnemers kritiekloos dienen te omarmen. Maar het vereist wel een andere interpretatie van wat de gemeente is. Als plaatselijke overheid zal de gemeente zich niet langer kunnen opstellen als een extern orgaan dat boven de samenleving staat. Zij moet zich veeleer ontwikkelen tot een vehikel van de samenleving met behulp waarvan de samenleving in zichzelf investeert.”

Hierboven is al het voorbeeld van het Utrechts Energieplan genoemd. In andere gemeenten wordt geëxperimenteerd met zogenaamde G1000-bijeenkomsten. Weer

¹⁶ Denktank VNG, 'Van eerste overheid naar eerst de burger', 2013; te vinden op: https://vng.nl/files/vng/2013_vng_improviserende-gemeente_web1_0.pdf.

andere gemeenten gaan actief aan de slag met lokale energiecoöperaties. Wil de energietransitie daadwerkelijk een succes worden, dan zullen gemeenten een grotere rol moeten krijgen en deze rol moeten invullen door op een vernieuwende manier met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in gesprek gaan en hen ruimte geven om maatschappelijke initiatieven te ontplooien.

Aanbevelingen

1. De energietransitie krijgt vaart wanneer gemeenten een grotere rol krijgen in de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Geef daarom de G4 of alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners meer bevoegdheden om beleidsmaatregelen te treffen op gemeentelijk niveau.
2. Introduceer een model waarin het Rijk gemeenten meer vrijheid geeft om eigen beleid te voeren, maar waarbij gemeenten gebruik kunnen maken van instrumenten en financiering die door het Rijk beschikbaar worden gesteld.
3. Laat gemeenten ook in hun energie- en milieubeleid experimenteren met nieuwe vormen van participatie van inwoners en lokale democratie.