

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij de conclusies over de bijdrage van decentrale overheden aan het realiseren van de doelstellingen van het programma Schoon en Zuinig en de meerwaarde van de klimaatakkoorden in dit verband.

1.1 Conclusies

Beantwoording onderzoeksvraag 1

De eerste centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe ver zijn gemeenten en provincies met hun klimaatbeleid en zijn ze op de goede weg?

Wij concluderen dat gemeenten en provincies anno 2010 aanzienlijk verder zijn met hun klimaatbeleid dan in de periode 2004-2008. Voor een succesvolle aanpak van de lokale en regionale klimaatinitiatieven is borging in beleid, organisatie en uitvoering noodzakelijk. Wij hebben op deze elementen de volgende conclusies getrokken:

De borging in beleid is verbeterd ten opzichte van de periode 2004-2008. Dit blijkt uit:

- een grotere participatie van gemeenten in SLOK ten opzichte van de subsidieregeling BANS-klimaatconvenant (ruim 70% tegenover ruim 50%),
- het beleid is vastgesteld door de Raad / Staten (100% in de onderzoeksgroep),
- een steviger link tussen klimaatbeleid en economisch beleid,
- de budgetten bij gemeenten en provincies zijn gegroeid,
- verdergaande bestuurlijke ambities richting 'klimaatneutraal'.

Het klimaatbeleid van gemeenten en provincies is over het algemeen steviger verankerd in de organisaties dan in de periode 2004-2008. Dit blijkt uit:

- een programmatische aanpak bij de uitvoering van beleid;
- een meer centrale positionering van het klimaatbeleid in de organisatie;
- een breder bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor het klimaatbeleid;
- een aandachtspunt blijft de afhankelijkheid van sleutelpersonen, groot risico schuilt in de komende bezuinigingen, waardoor vertraging en prestatievermindering in de uitvoering dreigt.

Ten opzichte van de periode 2004-2008 is het accent op de uitvoering van klimaatbeleid op lokaal en provinciaal niveau gegroeid. Dit blijkt uit:

- meer projecten/klimaatinitiatieven zijn in uitvoering;
- er is een meer robuuste samenwerking met externe partners;
- er is meer aandacht voor de monitoring van het klimaatbeleid.

Beantwoording onderzoeksvraag 2

De tweede centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke rol en invloed hebben de door het Rijk met VNG en provincies gesloten klimaatakkoorden op de initiatieven en activiteiten van lagere overheden?

Wij concluderen dat de huidige klimaatakkoorden vooral een ondersteunende (legitimerende) rol hebben bij de hogere inzet van provincies en gemeenten. De SLOK-bijdrage is met name voor kleinere gemeenten van cruciaal belang. Dit hangt samen met het ervaren gebrek aan capaciteit bij deze gemeenten. De thema-aanpak leidt in de huidige opzet niet tot een intensivering bij het peloton en de huidige convenantafspraken hebben beperkte sturende en prikkelende werking.

Doordat veel gemeenten en alle provincies meedoen is er sprake van enige impact, maar in instrumentele zin is de toegevoegde waarde van het convenant in de huidige setting gering. De akkoorden bevatten weinig nieuwe prikkels om meer te gaan doen als decentrale overheden. De convenanten lijken meer gericht op het bestuurlijk vastleggen en codificeren van reeds bestaande ambities, dan het formuleren van nieuwe ambities. Het aandeel aanvullende inspanningen of afspraken bovenop bestaand rijksbeleid en lopende programma's en subsidieregelingen is beperkt.

Beantwoording onderzoeksvraag 3

De derde onderzoeksvraag luidt:

Wat is de bijdrage van lokale en provinciale klimaatinitiatieven aan de doelstellingen van het werkprogramma Schoon en Zuinig?

Uit de analyse met behulp van het in dit project ontwikkelde kwantitatieve onderzoeksmodel blijkt dat gemeenten en provincies belangrijke invloed hebben met name binnen de thema's duurzame energie en gebouwde omgeving. De belangrijkste conclusies op basis van de kwantitatieve analyse luiden als volgt:

- Decentrale overheden hebben een substantiële invloed op de Schoon & Zuinig-doelen in 2020. De invloedsfactor bedraagt in potentie 40 a 50% op belangrijke opties binnen de thema's duurzame energie en gebouwde omgeving.
- Provincies en gemeenten hebben een kleinere, maar zeker niet te onderschatten, bijdrage op andere thema's (bijvoorbeeld ca 10% invloed op verkeer en vervoersector in totaal)
- De meest relevante opties in lokaal en regionaal klimaatbeleid, vanuit oogpunt van volume en invloed, zijn:
 - Windenergie op land
 - Decentrale biomassa
 - (Duurzame) warmte
 - Bestaande bouw
 - Covergisting mest (overige broeikasgassen)
- Op de belangrijke thema's zijn activiteiten in uitvoering, per april 2010 is ongeveer 40 a 50% van de voorgenomen beleidsinzet van provincies en gemeenten in de periode 2008-tot en met 2011 ingevuld. Zonder verdere inzet van gemeenten en provincies op deze thema's worden de doelen voor 2020 niet gehaald.
- Door marktpartijen wordt de substantiële invloed van decentrale overheden onderschreven.

Dit evaluatieonderzoek heeft de hypothese dat vooroplopende en actieve gemeenten een grotere bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen dan niet of minder actieve gemeenten niet eenduidig kunnen bevestigen. De uitvoering en monitoring zijn nog niet ver genoeg gevorderd om eenduidige relaties tussen ambitieniveau en effecten in termen van CO₂-reductie en DE-productie te kunnen vaststellen.

Daar komt bij dat naast de inspanningen van decentrale overheden de gebiedskenmerken en aanwezigheid van marktinitiatieven vaak ook belangrijke verklarende factoren zijn voor de mate waarin op lokaal niveau duurzame energie en CO₂-reductie zijn of worden gerealiseerd.

Uit de interviews en praktijkvoorbeelden blijkt dat door gemeenten en provincies op een breed front en in drie golven wordt gewerkt aan maatregelen voor de korte, middellange en lange termijn (verdergaande energie-innovaties). De concrete effecten hiervan zijn nu nog niet in alle gevallen zichtbaar en meetbaar, maar leggen wel een fundament onder toekomstige resultaten van regionaal en lokaal klimaatbeleid.

1.2 Aanbevelingen

Op basis van het evaluatieonderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. In het landelijke beleid kan de rol en bijdrage van decentrale overheden aan de klimaatdoelen explicieter worden gemaakt, waardoor de sturende werking van het landelijke beleid wordt versterkt. De specifieke bijdrage van decentrale overheden aan de sectordoelen dient te worden geconcretiseerd met behulp van een gerichte doelenboom, heldere uitvoeringsstrategie en beleidsinzet.
2. Om de klimaatdoelen voor 2020 te halen is verdere (geïntensiveerde) inzet van Rijk en decentrale overheden nodig. Een aangescherpt covenant of akkoord (separaat of als onderdeel van een sectorcovenant) kan hier een belangrijke functie in spelen. Daartoe dient/dienen er:
 - een sterkere focus uit te gaan naar de velden die er op lokaal en provinciaal niveau echt toe doen. In termen van volume en invloed gaat het om de volgende opties:
 - windenergie op land;
 - decentrale biomassa;
 - (duurzame) warmte;
 - bestaande bouw;
 - covergisting mest (overige broeikasgassen).
 - SMART-geformuleerde prestatieafspraken te worden opgenomen (resultaat- i.p.v. inspanningsverplichtingen) met betrekking tot deze prioritaire opties. De afspraken zelf moeten een intensivering van de beleidsinzet inhouden op de hierboven genoemde opties (de lat moet daadwerkelijk hoger worden gelegd). De afspraken dienen met die partijen te worden gemaakt die ook daadwerkelijk een belangrijke rol hebben in de implementatie. Dit kan betekenen dat op bepaalde onderwerpen rechtstreekse en directe afspraken met betrokken gemeenten moeten worden gemaakt.
3. Decentrale overheden dienen verder te worden ondersteund en gefaciliteerd om continuïteit en aanvullende beleidsinzet mogelijk te maken. Belangrijk hierbij is dat:
 - capaciteit voor kleinere gemeenten op peil blijft, bijvoorbeeld door regionale samenwerking extra te stimuleren;
 - de kennisuitwisseling en –overdracht beter wordt georganiseerd, zodat er een echte olievlekwerking gaat ontstaan;
 - koplopers en voorlopers extra ondersteuning krijgen (beloond worden), zodat het aantrekkelijker wordt om een hoog ambitieniveau te kiezen en als tegenprestatie de voorbeeldrol actief uit te dragen.
 - er een eenduidige monitoringsystematiek wordt ontwikkeld, zodat er meer en beter inzicht ontstaat in de feitelijke voortgang en wat de meest effectieve aanpakken op lokaal en regionaal niveau zijn;
 - gesignaleerde knelpunten op het gebied van subsidieregelingen (discontinuïteit, te versnipperd), wet en regelgeving (institutionele belemmeringen zoals in paragraaf 4.5 genoemd) en vrijblijvendheid in het huidige beleid daadkrachtig worden opgelost. Belangrijke constatering hierbij is dat de effectiviteit van lokale klimaatinitiatieven wordt verhoogd wanneer het Rijksinstrumentarium (o.m. bestaande bouw) dwingender wordt en meer ruimte geeft voor verdergaande regionale en lokale invulling.