



Lokaal liberaal klimaatbeleid

door Paul Picauly

Onze aarde warmt langzaam op. Eén van de belangrijkste oorzaken is menselijk handelen (Compendium voor de leefomgeving 2009). Door fossiele brandstoffen te gebruiken om in onze energiebehoefte te voorzien, stoten we grote hoeveelheden broeikasgassen uit die vervolgens warmte vasthouden in onze atmosfeer. De uitstoot van het broeikasgas CO₂ is daarbij de afgelopen jaren dusdanig toegenomen – van vijftien gigaton in 1970 naar 49,3 gigaton in 2016 (KNMI 2017; Planbureau voor de leefomgeving 2017) – dat ons klimaat verandert en de leefbaarheid in het geding raakt. De zeespiegel stijgt, grondstoffen worden schaarser en we hebben te maken met grilligere weersomstandigheden zoals stortbuien en langdurige neerslag (Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken 2017).

Dat menselijk handelen oorzaak is van klimaatveranderingen biedt het perspectief dat we hier als mensen ook oplossingen tegenover kunnen zetten. Omdat het echter om een mondiaal probleem gaat (Olivier et al. 2016) is dit nog niet zo eenvoudig; er is niet altijd een eenduidige probleemeigenaar, alleen als Nederland kun je de problemen niet oplossen en in het afpellen van het vraagstuk ontstaat al snel dissensus over oorzaken en te treffen maatregelen. Klimaatverandering is wat zo mooi heet een *wicked problem* (Korsten 2016) ofwel een ‘veelkoppig monster’.

Klimaat lijkt daarmee in eerste instantie een vraagstuk dat moet worden opgepakt op rijksniveau in afstemming met andere landen en dat veraf staat van de lokale, gemeentelijke politiek. Toch is dit een te eenvoudige gedachte. Fossiele brandstoffen gebruiken om te voorzien in de energiebehoefte is iets

dat we ook thuis doen in de gemeente, zodra we de kachel of douche aanzetten. In de gemeente ervaren we ook meteen de gevolgen van klimaatverandering: meer stortbuien leiden ertoe dat straten blank komen te staan en kelders onderlopen omdat de riolering de hoeveelheid water niet meer kan afvoeren, meer hitte leidt ertoe dat de luchtkwaliteit afneemt (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2014). Klimaat is dus net zo goed een lokaal vraagstuk.

Het is dan ook logisch, of zelfs noodzakelijk, om het mondiale klimaatvraagstuk te vertalen naar lokaal klimaatbeleid en hier actief op te sturen. Er ligt niet alleen verantwoordelijkheid bij het rijk, maar ook bij decentrale overheden. Om dit te onderbouwen zal ik het klimaatvraagstuk spiegelen aan de rol die gemeenten hebben binnen ons staatsbestel en een aantal beleidskeuzes noemen die decentrale overheden al hebben gemaakt op het thema. In de afsluiting ga ik in op de aanknopingspunten die het liberalisme biedt om actief aan de slag te gaan met lokaal klimaatbeleid.

Het staatsbestel biedt ruimte

In Nederland hebben we drie territoriale overheden, rijk, provincies en gemeenten, met daarboven nog de Europese Unie. Iedere overheid kent zijn eigen instrumentaria en uitvoeringsapparaat om invulling te geven aan beleid.

Welke territoriale overheid verantwoordelijkheid draagt voor het klimaatbeleid, zou

volgens het huidige VVD-standpunt eenvoudig vast te stellen moeten zijn: ‘Tedere laag heeft haar eigen taken. Overheidslagen moeten zich niet met elkaars taken bemoeien: je gaat erover of je gaat er niet over’ (VVD 2017). Een gemeente of provincie zou zich vanuit deze gedachte niet moeten bemoeien met klimaatbeleid dat wordt uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, zoals het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2018). Dit standpunt is echter veel te rechtlijnig en de gesuggereerde strikte scheiding van overheidslagen (territoriale overheden) is een versimpelde benadering van de inrichting van ons staatsbestel.

Waar de grenzen liggen tussen de verschillende territoriale overheden en daarmee in zekere zin een antwoord op de vraag ‘wie wat oppakt’, is in de basis vastgelegd in de Grondwet vanuit het principe van de ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’. De gedecentraliseerde eenheidsstaat dient volgens Toonen in de ogen van Thorbecke: ‘Gericht te zijn op het bevorderen van de zelfstandige kracht van de ‘delen’ [van de staat] en daarmee van het geheel. Onder het bevorderen van de zelfstandige kracht verstaat Thorbecke ‘het mogelijk maken van verdere ontwikkeling’ (Toonen 1987). In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat staat daarmee de ontwikkeling van de staat als geheel centraal en daarinbinnen geniet iedere territoriale overheid, dus zowel rijk, provincie als gemeente, beleidsvrijheden. Een scherpe afbakening van taken

of het aanbrengen van een hiërarchie tussen overheden is niet het uitgangspunt. Uiteraard gelden er vanzelfsprekende grenzen en kan een gemeente bijvoorbeeld niet zijn eigen munt slaan. Er is dan ook sprake van ‘vrijheid in gebondenheid’, wat in ieder geval inhoudt dat provincie of rijk toezicht houdt op het beleid dat gemeenten voeren.

“... Overheidslagen moeten zich niet met elkaars taken bemoeien: je gaat erover of je gaat er niet over”

In tegenstelling tot het VVD-standpunt dat ‘iedere laag haar eigen taken heeft’, biedt ons staatsbestel ruimte voor beleidsuitvoering over hetzelfde onderwerp door verschillende overheden. Bezien vanuit ons staatsbestel kan een gemeente, net als rijk en provincie, prima zelf actief klimaatbeleid voeren — óók de gemeente gaat erover.

Gemeenten willen aan de slag

Gemeenten hebben niet alleen de ruimte om lokaal klimaatbeleid vorm te geven, gezamenlijk zien zij deze rol ook voor zichzelf weggelegd. Vanuit hun koepelorganisaties – de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen – hebben gemeenten, provincies en waterschappen afspraken gemaakt om samen het klimaatvraagstuk aan te pakken.

De drie decentrale overheden formuleren in hun gezamenlijke klimaatbeleid een aanpak gericht op de ‘energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie’ (Interprovin-

ciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2017). Onderdeel van dit beleid zijn het vinden van een alternatief voor gas als warmtevoorziening voor woningen en bedrijven, het realiseren van CO₂-arme mobiliteit en het opstellen van regionale grondstofstrategieën om afval te kunnen hergebruiken. Om het beleid uit te kunnen voeren wordt de opgave gekoppeld aan bestaand beleid en financiële middelen: ‘Gemeenten, provincies en waterschappen investeren jaarlijks 28 miljard in wegen, openbaar vervoer, water, natuur en de bouw van huizen, sportaccommodaties en scholen. Vanaf 2018 gaan de decentrale overheden bij de besteding van dit geld investeren in energieneutrale, klimaatbestendige en circulaire oplossingen en toepassingen’ (Unie van Waterschappen 2017). De decentrale overheden zijn daarnaast ondertekenaar van het *Energieakkoord voor duurzame groei* (‘SER Energieakkoord’) en zetten zich in om in 2020 honderd petajoule aan energiebesparing en veertien procent aan hernieuwbare energieopwekking te hebben gerealiseerd (Sociaal-Economische Raad 2013).

Ook de rijksoverheid onderschrijft dat er een taak ligt bij de overige overheidslagen op het onderwerp klimaat. De rijksoverheid zal zich de komende jaren richten op het behalen van de doelen uit het verdrag van de Klimaatconferentie van Parijs, waarin lidstaten zijn overeengekomen dat de temperatuur op aarde tussen het ‘pre-industriële tijdperk’ en 2050 met maximaal twee graden Celsius mag stijgen (Compendium voor de leefomgeving

2016). Voor de realisatie van deze doelen is het rijk medeafhankelijk van de inzet van medeoverheden en in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt dan ook het voornemen benoemd tot het maken van nadere afspraken in de vorm van een bestuursakkoord en klimaatakkoord (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie 2017).

Gemeentelijk handelingsperspectief: vijf doelsectoren

Hoe individuele gemeenten invulling kunnen geven aan hun beleidsruimte en ambitie bij het aanpakken van het klimaatvraagstuk, wordt in het rapport *Doeltreffend gemeentelijk klimaatbeleid* benoemd. In dit rapport uit 2007 maken De Buck, Groot, Hoiting en Roth een onderscheid in vijf verschillende doelsectoren waarop gemeenten invloed hebben en beleidsverantwoordelijk voor zijn: gebouwde omgeving, bedrijven, mobiliteit, duurzaam inkopen binnen de gemeentelijke organisatie en duurzame energie.

Onder deze vijf doelsectoren vallen verschillende 'klassieke' gemeentetaken. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de inzameling en scheiding van het huishoudelijk afval. Door afval goed te scheiden, zowel bij de bron als achteraf, komen schaarse grondstoffen beschikbaar voor hergebruik en hoeven deze niet opnieuw te worden gedolven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2017). Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verduurzamen van hun eigen maatschappelijk vastgoed, zoals gemeentehuizen en scholen, en het toezicht op de toepassing

van verplichte energiebesparende maatregelen door bedrijven (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland 2017). Ook hebben gemeenten de regie bij de inrichting van de openbare ruimte en het vergunningenproces dat hiertoe dient, zoals het toekennen van omgevingsvergunningen bij het plaatsen een warmtepomp, zonnecellen of een laadpaal voor een elektrische auto.

Naast de uitvoering van deze klassieke taken liggen er bij gemeenten ook grotere bestuurlijke vraagstukken op het onderwerp klimaat. Eén van de belangrijkste vragen is hoe de gemeente in regionaal verband gaat voorzien in haar energiebehoefte. Deze vraag staat centraal bij het opstellen van een zogeheten 'regionale energiestrategie' (Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016), waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat voor de regio op wijkniveau de energiebehoefte is, hoe deze kan worden beperkt en hoe deze ingevuld kan worden op de middellange termijn. Daarin staat centraal dat het belang van lokale duurzame energieopwekking uit wind en zon zal toenemen, de beschikbaarheid van aardgas afneemt en de vraag naar elektriciteit stijgt (als alternatief voor gas en door de elektrificatie van personenvervoer). Aan de ruimtelijke kant moeten gebouwen worden verduurzaamd door deze bijvoorbeeld te isoleren en te voorzien van mogelijkheden om warmte terug te winnen.

Een ander bestuurlijk vraagstuk betreft de toekomst van mobiliteit. Met de toename van elektrificatie van het personenvervoer

zal ook de vraag naar laadvoorzieningen stijgen. Het model waarin wordt opgeladen in een woonwijk en iedere auto de beschikking heeft over een laadpaal, is op een gegeven moment niet langer houdbaar gelet op de ruimtelijke impact en verzwarende van het elektriciteitsnet die dit in elke straat zou vragen. Dit vraagt in het begin om een duidelijk plaatsingsplan voor oplaadpunten dat bij een bepaald volume of omslagpunt overgaat in alternatieve oplossingen, zoals strategisch geplaatste ‘snellaadstations’ nabij elektriciteitsknooppunten. Gemeenten hebben een rol in het regisseren van dit proces en het ruimtelijk inpassen van de behoefte. Dat de elektrificatie van het personenvervoer pas de komende jaren goed op gang komt (Van Kerkhof & Veger 2018) biedt gemeenten ruimte om dit beleid voor te bereiden, maar leidt tegelijkertijd tot een dilemma: het klimaatverdrag van Parijs betekent dat de CO₂-uitstoot uit de mobiliteitssector nu al fors moet worden teruggebracht (Van Empel 2017). Zonder elektrische voertuigen vraagt dit alternatief beleid zoals het instellen van milieuzones.

Een liberale lijn

Ons staatsbestel, beleidsafspraken en het gemeentelijk beleidsdomein: niets hoeft een gedegen en ambitieus lokaal klimaatbeleid in de weg te staan. Daarbij is het niet meer dan wenselijk om te komen met een passend liberaal antwoord op de actuele vraagstukken die voorliggen. Dit past binnen het liberale gedachtengoed, dat niet vastomlijnd is maar flexibiliteit biedt en waarin ervan

wordt uitgegaan dat de staat (rijk, provincies, gemeenten) zich aanpast naar ‘de ontwikkelingsfase van de samenleving, op straffe van conflict tussen samenleving en staat’ (Van Doorn 1978: 178). Ook Thorbecke gaf al aan dat zijn politiek ‘geen ideaal trachtte te benaderen maar slechts vorm gaf aan wat in de maatschappij groeide en naar de toekomst verwees’ (ibid.). Het bieden van een passend liberaal antwoord is bovendien wenselijk omdat wanneer dit niet wordt geboden, dit niet betekent dat het vraagstuk daarmee verdwijnt of dat dit andere partijen ervan weerhoudt met een eigensoortige oplossing te komen.

“... Alle randvoorwaarden en ingrediënten zijn voorhanden om als lokale overheid invulling te geven aan lokaal liberaal klimaatbeleid ...”

Het liberalisme heeft duidelijke uitgangspunten waarop lokaal duurzaamheidsbeleid kan worden gestoeld. In de eerste plaats gaat het liberalisme uit van een beperkte rol voor de overheid, het bestaan van een rechtsstaat, het vermijden van ‘willekeurige macht’ en het belang van individuele vrijheid, het beschermen van privaat eigendom en eigen verantwoordelijkheid (Ryan 2012). Daarbij wordt een beperkte overheidsrol verbonden aan principes van marktwerking en het weg nemen van marktbelemmeringen (Schmidt & Thatcher 2013). Individuele vrijheid betekent in onze moderne samenleving dat we ervan uitgaan dat individuen progressief van aard zijn en de mogelijkheid geboden moet

worden zich zelfstandig te kunnen ontplooien (Ryan 2012). Deze uitgangspunten kunnen worden vertaald naar vier lokale beleidslijnen.

Één: kies ervoor om de rekening van het duurzaamheidsbeleid zo min mogelijk te collectiviseren en leg deze niet neer bij de inwoner als burger, maar de inwoner als consument. Vanuit de consumentrol kunnen inwoners zelf bepalen hoeveel er wordt geconsumeerd (eigen verantwoordelijkheid) en daarmee sturen op de prijs (marktwerking). Zo kan het afvalbeleid worden bekostigd door inwoners als consument te laten betalen op basis van de hoeveelheid afval die zij aanbieden of de mate waarin dit gescheiden wordt aangeboden.

Twee: maak ruimte voor nieuwe, opkomende bedrijven die inspelen op de energietransitie (marktwerking). Verken bijvoorbeeld welke oplossingen lokale energieleveranciers kunnen bieden in het verduurzamen van het eigen maatschappelijk vastgoed of welke oplossingen de markt biedt om emissievrije stadsdistributie te verzorgen.

Drie: bied inwoners de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de eigen duurzaamheidsambitie (eigen verantwoordelijkheid, zelfontplooiing). Maak bijvoorbeeld inzichtelijk welke oplossingen er voor particuliere huiseigenaren beschikbaar zijn om hun woning te verduurzamen of welke energiebesparende maatregelen lokale bedrijven kunnen treffen (marktwerking en wegnemen markt-

belemmeringen). Stroomlijn de vergunningverlening voor enthousiaste autobezitters die als eerste de stap zetten naar een elektrisch voertuig (beperkte rol overheid).

Vier: stel fiscale maatregelen in die het aantrekkelijk maken voor burgers en ondernemers om te investeren in het verduurzamen van hun woning, bedrijfspand of wagenpark (individuele vrijheid, marktwerking). Artikel 229 van de Gemeentewet biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het geven van 'korting op of vrijstelling van de leges bij de vergunningsaanvraag van een bouwwerk dat [voldoet] aan bepaalde duurzaamheidscriteria' (Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2018). Daarnaast zal de rijksoverheid het wettelijk mogelijk maken voor gemeenten om lagere parkeertarieven te rekenen voor minder vervuilende voertuigen (Rijksoverheid 2018).

Conclusie

Alle randvoorwaarden en ingrediënten zijn voorhanden om als lokale overheid invulling te geven aan lokaal liberaal klimaatbeleid. Goede voorbeelden zijn voorhanden en gemeenten staan niet alleen voor de opgave en kunnen optrekken met provincies, rijk, hun koepelorganisatie, maatschappelijke partners en uiteraard de markt. We kunnen lokaal aan de slag, ambitie tonen en kiezen voor doen.

Drs. P.L. Picauly is beleidsmedewerker bij de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en fractiemedewerker bij de VVD in Rijswijk

Literatuurlijst

- De Buck, A., Groot, M.I., Hoiting, H., Roth, E.M., *Doeltreffend gemeentelijk klimaatbeleid*, Delft, 2007.
- Compendium voor de leefomgeving, *Klimaatverandering: beleid ter vermindering van broeikasgasemissies*, 2016, URL: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0164-klimaatbeleid>, geraadpleegd op 18 november 2017.
- Compendium voor de leefomgeving, *Werking van het broeikaseffect*, 2009, URL: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl016305-klimaatverandering-oorzaken-en-effecten>, geraadpleegd op 12 november 2017.
- Van Doorn, J.A.A., *Liberalisme: plaatsbepaling en perspectief*, in: De Beus, J., De Rooy, P. (red.), *Nederlandse democratie, historische en sociologische waarnemingen*, Ruinen, 1978, pp. 162-179, p. 178.
- Van Empel, M., *MIRT leergang*, 2017, URL: https://www.leerplatformmirt.nl/kennis+kunde+en+inspiratie+2/duurzaamheid+nieuw/downloads_getfilem.aspx?id=34693, geraadpleegd op 30 maart 2018.
- Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Naar een duurzaam Nederland. Energieneutraal, klimaatbestendig en circulair*, Den Haag, 2017.
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *Klimaatkennis paraat in 10 vragen*, URL: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/klimaatkennis-paraat-in-10-vragen>, 12 november 2017.
- Van Kerkhof, M., Veger, J., *Samenhang energietransitie in de gebouwde omgeving met elektrisch vervoer*, Den Haag, 2018.
- Korsten, A.F.A., *Wicked problems in het kort*, 2017, URL: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Wicked%20problems%20in%20het%20kort.pdf>, geraadpleegd op 16 november 2017.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Klimaatverandering*. URL: <https://www.rijks-overheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering>, geraadpleegd op 30 maart 2018.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken, *Deltaprogramma 2018. Doorwerken aan een duurzame en veilige delta*, 2017, URL: <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/deltaplan-ra>, geraadpleegd op 29 oktober 2017.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Grondstoffenakkoord. Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor de circulaire economie*, Den Haag, 2017.
- Olivier, J.G.J., Janssens-Maenhout, G., Muntean, M., Peters, A.H.W., *Trends in global CO₂ emissions. 2016 report*, Den Haag, 2016.
- Planbureau voor de leefomgeving, *Uitstoot broeikasgassen in 2016 wereldwijd opnieuw gestegen*, 2017, URL: <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/uitstoot-broeikasgassen-in-2016-wereldwijd-opnieuw-gestegen>, geraadpleegd op 29 maart 2018.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Activiteitenbesluit gebouwen*, URL: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duur>

zaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/bestaande-bouw/activiteitenbesluit, geraadpleegd op 18 november 2017.

- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Klimaat en luchtverontreiniging*, 2014, URL: http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Klimaat-verandering/Klimaat_en_luchtverontreiniging, geraadpleegd op 12 november 2017.

- Rijksoverheid, *Maatregelen om luchtkwaliteit snel te verbeteren*, URL: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/26/maatregelen-om-luchtkwaliteit-snel-te-verbeteren>, geraadpleegd op 30 maart 2018.

- Ryan, A., *The making of modern liberalism*, Princeton, 2012.

- Schmidt, A., Thatcher, M., *Resilient liberalism in Europe's political economy*, Cambridge, 2013.

- Sociaal-Economische Raad, *Energieakkoord voor duurzame groei*, Den Haag, 2013.

- Toonen, T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag, 1987.

- Unie van Waterschappen, *Decentrale overheden presenteren duurzame investeringsagenda*, 2017, URL: <https://www.uvw.nl/provincies-gemeenten-en-waterschappen-presenteren-gezamenlijke-duurzame-investeringsagenda>, geraadpleegd op 18 november 2017.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Duurzame alternatieven in lokale heffingen*, URL:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/heffing/nieuws/inventarisatie-duurzame-lokale-heffingen>, geraadpleegd op 30 maart 2018.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Regionale energiestrategieën*, 2016, URL: <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/energie-en-klimaat/regionale-energiestrategieen>, geraadpleegd op 18 november 2017.

- VVD, *Iedere laag heeft haar eigen taken*. Overheid, URL: <https://www.vvd.nl/standpunten/overheid>, geraadpleegd op 12 november 2017.

- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag, 2017.