

DUURZAAM STUREN AAN LOKALE AMBITIES

Een bestuurskundig onderzoek naar relaties tussen ambities, sturing en de totstandkoming van klimaatbeleid

Drs. S. Groebe
Ing. S. van Empel



Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

DUURZAAM STUREN AAN LOKALE AMBITIES

Een bestuurskundig onderzoek naar relaties tussen ambities, sturing en de totstandkoming van klimaatbeleid

Ing. S. (Sanne) van Empel (StudentID 336698)
Drs. S. (Sander) Groebe (StudentID 336518)

Rotterdam , 12 augustus 2011

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Bestuurskunde
Scriptie Master Bestuurskunde [FSWBM5100-10]

Eerste lezer: Dr. M.W. (Arwin) van Buuren
Tweede lezer: Dr. A.R. (Arthur) Edwards

Voorwoord

‘Duurzaam sturen aan lokale ambities’ vormt de afronding van onze studie Bestuurskunde. Een afronding van een intensieve periode waarin wij twee jaar twee avonden per week, na een dag werken, in de collegebanken waren te vinden. De colleges gecombineerd met soms harde deadlines, weekendjes, avondjes en soms nachtjes doorwerken om de opdrachten af te ronden of tentamens voor te bereiden hebben ervoor gezorgd dat wij ons hebben kunnen ontwikkelen en dat we onze kennis hebben kunnen uitbreiden met een beter begrip van alle facetten die het vak bestuurskunde in zich heeft. Nu de afronding van de studie in zicht komt hebben we het vertrouwen dat wij de verkregen inzichten van de afgelopen twee jaar kunnen inzetten in het grensvlak van techniek en maatschappij; ons werkveld.

Een werkveld dat ons tot het onderwerp van voorliggend onderzoek heeft gebracht. Beide zijn we werkzaam op een Advies- en Ingenieursbureau. Vanuit dit werkveld komen we in aanraking met de grote diversiteit aan gemeentelijke strategieën als het gaat om klimaatbeleid. Zo vragen gemeenten ons enerzijds om hen te adviseren over het thema duurzaamheid en leggen gemeenten ons anderzijds duurzaamheidseisen op bij het gunnen van opdrachten. Het besef dat gemeenten klimaatbeleid sterk divers benaderen en onze behoefte om hier beter op te anticiperen heeft ons doen beslissen samen voorliggend onderzoek uit te voeren. ‘Duurzaam sturen naar lokale ambities’ is dus het resultaat van onze zoektocht naar een beter begrip van het Nederlandse lokale klimaatbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wij willen Guust Linders en Daphne van den Berg van de VNG bedanken voor de motiverende gesprekken die we vooral tijdens de opstartfase van ons afstudeertraject hebben gevoerd. Ook hebben zij ons in contact gebracht met de juiste personen bij de gemeenten die deel uitmaken van het onderzoek. De zeer interessante en inspirerende contacten met deze gemeenten hebben ons gedurende het gehele traject weten te motiveren door te gaan. Onze zeer grote dank gaat dan ook uit naar de gemeenten ons te woord hebben gestaan en ons hebben te weten motiveren dit eindresultaat te bereiken.

Dit eindresultaat zouden wij niet bereikt hebben zonder de begeleiding van Arwin van Buuren, onze dank gaat dan ook uit naar zijn betrokkenheid en inspiratie die hij ons gegeven heeft. Ook willen we Arthur Edwards bedanken die als tweede lezer onze scriptie nog eens kritisch tegen het licht heeft gehouden.

Onze hartelijke dank gaat uit naar onze partners, familie, vrienden en collega’s voor hun geduld, hun kritische noten en hun betrokkenheid niet alleen tijdens dit afstudeertraject, maar ook gedurende de twee jaar daarvoor. Wij beloven jullie dat we de komende periode weer meer tijd met jullie gaan besteden.

Tenslotte hopen wij dat deze scriptie een inspiratiebron is voor gemeenten, adviseurs en andere belanghebbenden die te maken hebben met de beleidsvorming van lokaal duurzaamheidsbeleid.

Sanne van Empel & Sander Groebe

Rotterdam & Utrecht
augustus 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	V
1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding	1
1.1.1. <i>Van internationale naar nationale aandacht</i>	1
1.1.2. <i>Politieke en bestuurlijke aandacht voor duurzaamheid</i>	2
1.1.3. <i>Duurzaamheidsambities</i>	2
1.2. Probleemstelling	3
1.2.1. <i>Van duurzaamheidsambities naar klimaatbeleid</i>	3
1.2.2. <i>Doelstelling</i>	4
1.2.3. <i>Vraagstelling</i>	4
1.2.4. <i>Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie</i>	5
1.3. Leeswijzer	5
2. Theoretisch kader	7
2.1. Duurzaamheid	7
2.1.1. <i>Begrippen rond duurzaamheid</i>	7
2.1.2. <i>Duurzaamheid en complexiteit</i>	10
2.2. Sturing	11
2.2.1. <i>Vormen van governance</i>	11
2.2.2. <i>Sturing in een historisch perspectief</i>	11
2.2.3. <i>Sturingsvormen nader beschouwd</i>	12
2.2.4. <i>Relatie ambities en sturingsvormen</i>	14
2.2.5. <i>Begrippen bruikbaarheid en haalbaarheid</i>	15
2.3. Beleidslogica's	15
2.3.1. <i>Inleiding</i>	15
2.3.2. <i>Logica's van beleidsvorming</i>	16
2.3.3. <i>Beleidslogica's ten opzichte van elkaar</i>	18
3. Onderzoekopzet	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Het conceptueel model	22
3.2.1. <i>Relatie ambitieniveau en sturingsvormen</i>	22
3.2.2. <i>Relatie ambitieniveaus en totstandkoming van beleid</i>	23
3.3. Selectie gemeenten en indeling in ambitieniveaus: deelvraag 1b	24
3.4. Werkmethoden	27
3.4.1. <i>Documentenonderzoek</i>	27
3.4.2. <i>Enquête</i>	27
3.4.3. <i>Interviews</i>	27
3.4.4. <i>Verwerking van gegevens</i>	27
3.4.5. <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	28
3.5. Operationalisering	28

3.5.1.	<i>Inleiding</i>	28
3.5.2.	<i>Relatie ambities en sturing: deelvragen 2 tot en met 5</i>	29
3.5.3.	<i>Relatie ambities en totstandkoming van beleid: deelvragen 6 en 7</i>	31
4.	Sturingsvormen, beschrijving van de resultaten	33
4.1.	Inleiding	33
4.2.	Gemeenten en klimaatbeleid	33
4.3.	Resultaten documentenonderzoek en enquête	33
4.3.1.	<i>Toegepaste sturingsvormen: deelvraag 2</i>	33
4.3.2.	<i>Perceptie toegepaste sturingsvormen</i>	36
4.3.3.	<i>Perceptie bruikbaarheid sturingsvormen: deelvraag 3</i>	38
4.3.4.	<i>Perceptie haalbaarheid sturingsvormen: deelvraag 4</i>	40
4.4.	Resultaten interviews bruikbaarheid en haalbaarheid: deelvraag 5	42
5.	Sturingsvormen, analyse en verklaring	51
5.1.	Inleiding	51
5.2.	Analyse Toegepaste sturingsvormen: deelvraag 2	51
5.3.	Analyse bruikbaarheid sturingsvormen: deelvraag 3	53
5.4.	Analyse haalbaarheid sturingsvormen: deelvraag 4	54
5.5.	Verklaring relaties ambitieniveaus en sturingsvormen: deelvraag 5	54
6.	De totstandkoming van beleid; logica's van beleidsvorming	57
6.1.	Een beschrijving van de totstandkoming van het beleid per gemeente	57
6.2.	Een analyse van de totstandkoming van het beleid	61
6.3.	Toelichting relatie ambitieniveau en beleidsvorming (deelvragen 6 en 7)	63
6.3.1.	<i>Een toelichting op de posities in de matrix</i>	63
6.3.2.	<i>Relaties tussen ambities en beleidsvorming</i>	64
7.	Conclusies, discussie en reflectie	67
7.1.	Beschouwing en conclusies deelvragen	67
7.2.	Conclusie en beschouwing hoofdvraag	69
7.3.	Slotbeschouwing	69
7.4.	Discussie	71
7.5.	Vervolgonderzoek	71
7.6.	Reflectie	72
	Bronnen	75
	<u>Bijlage 1: Enquête 'Lokale sturing op duurzaamheid'</u>	
	<u>Bijlage 2: Interviewvragen</u>	
	<u>Bijlage 3: Factsheets gemeenten</u>	

Samenvatting

Nu steeds meer gemeenten hun ambities op het gebied van duurzaamheid formuleren en koppelen aan specifiek beleid leek het ons nuttig bij te dragen aan de begripsvorming rond keuzes die gemeenten maken bij het formuleren en uitvoeren van beleid rond dit thema. Hiertoe zijn wij op zoek gegaan naar de relaties tussen ambities en sturingsvormen enerzijds en ambities en totstandkoming van beleid anderzijds. Dit heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling: *“Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen gemeentelijke duurzaamheidsambities en de door gemeenten toegepaste (mix van) sturingsvorm(en) enerzijds en de manier van totstandkoming van beleid anderzijds?”*.

Wij hebben hiervoor eerst het begrip duurzaamheid nader ingekaderd tot ambities op het gebied van CO₂-uitstoot reductie en energiebesparing, te bereiken door uitvoering van ‘klimaatbeleid’. Vervolgens hebben we twee ambitieniveaus gedefinieerd, de koplopers en de volgers. Een derde gedefinieerde groep, de achterblijvers hebben we buiten beschouwing gelaten.

Om de relatie tussen ambities en sturingsvormen te kunnen onderzoeken hebben wij op basis van de literatuur vijf sturingsvormen gedefinieerd: hiërarchische sturing, marktsturing, zelfsturing, kennissturing en netwerksturing. Op basis van documentenonderzoek van 17 gemeenten hebben wij relaties waargenomen. Een enquête onder die 17 gemeenten en interviews bij 7 gemeenten hebben bijgedragen aan het inzichtelijk maken van die relaties.

Algemeen kan geconcludeerd worden dat alle gemeenten een brede mix van sturingsvormen hanteren, waarbij hiërarchische sturing en zelfsturing het meest worden toegepast. De eerste waargenomen relatie is dat koplopers meer hiërarchische sturing en minder zelfsturing toepassen dan de volgers. De koplopers ervaren het gebruik van zelfsturing gemiddeld gezien als weinig effectief en achten top-down sturing meer noodzakelijk bij het verwezenlijken van de (lange termijn) ambities. Beide groepen gemeenten geven aan dat eenzijdige top-down sturing lastig haalbaar is vanwege de geringe ruimte die de wetgeving biedt en vanwege de mogelijke verslechtering van de concurrentiepositie bij strengere lokale regelgeving.

Een volgende waargenomen relatie geeft aan dat de volgers relatief meer kennissturing toepassen dan de koplopers. Een verklaring hiervoor lijkt te liggen in het feit dat de volgers relatief minder beschikking hebben over kennis en er op moeten sturen om die kennis binnen hun netwerk te krijgen.

Wij hebben bij de waargenomen relaties vraagtekens geplaatst, aangezien de gemeten waarden zowel op basis van de documentenanalyse als op basis van de enquête grillig verlopen. Dit beperkt de betrouwbaarheid van de vastgestelde relaties.

Vervolgens hebben wij de relatie tussen ambities en beleidsvorming onderzocht. Hiertoe hebben we vier logica's van beleidsvorming gedefinieerd aan de hand van de literatuur, die ons hebben geholpen de beleidsvorming van de geïnterviewde gemeenten in beeld te brengen en te categoriseren naar ambitieniveau. Wij hebben die vier logica's op twee assen uitgezet. De eerste as geeft de mate van hoe actief een gemeente haar beleid vormgeeft. De andere as maakt onderscheid tussen enerzijds een rationeel en autonome benadering en anderzijds een meer relationele benadering. De geïnterviewde koplopers blijken allemaal aan de actieve kant van de matrix gepositioneerd te zijn, met de nadruk op een rationele benadering, maar toch ook een belangrijke relationele component. Derhalve hebben wij kunnen vaststellen dat het beleid van deze gemeenten met name wordt geïnspireerd door de logica van de consequentie en in mindere mate door de ‘consequentie van de passendheid’. De volgers zijn verspreid over de verschillende beleidslogica's.

In onze conclusies hebben we vastgesteld dat het er op lijkt dat voor veel uitvoeringsprogramma's geldt dat alle mogelijke projecten die ook maar iets met klimaatbeleid te maken hebben daarin worden opgenomen. Dit zonder daarin heel bewuste keuzen te maken. Uit de analyses van de documenten, enquête en de interviews blijken de meeste uitvoeringsprogramma's zonder een heldere strategie en doel vastgesteld te worden. De indruk wordt gewekt dat gemeenten kiezen uit een grote verzameling van beleidsinstrumenten en daarop de uitvoering van het klimaatbeleid baseren.

Tot slot dienen we op te merken dat we bij alle gemeenten te maken hebben gehad met beleidsadviseurs die ons inzien vol passie werken aan het verwezenlijken van de lokale duurzaamheidsambities.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Uit de vele inspanningen om internationale afspraken te maken over duurzame ontwikkeling blijkt dat er hiervoor een gevoel van mondiale gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat. Het begrip duurzame ontwikkeling kwam vanaf 1987 centraal te staan in de discours over milieu en ontwikkeling in de wereld, nadat de World Commission on Environment and Development (WCED) het rapport *Our Common Future* publiceerde (*De Jonge, Mazijn en van Assche, 2000*). Het begrip is vanaf toen ook binnen vele onderzoeksdomeinen binnengedrongen, wat er mede toe heeft bijgedragen dat de definitie van duurzame ontwikkeling vaak niet eenduidig of erg breed is. Het allocatievraagstuk dat samenhangt met duurzame ontwikkeling stond centraal tijdens de United Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro in 1992. Tijdens deze conferentie werd onder andere overeenstemming bereikt over de Agenda 21: een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling. Uit dit stuk blijkt dat duurzame ontwikkeling zich richt op zowel sociale, economische als ecologische problemen, waarbij schaarste en allocatie van schaarse bronnen kernbegrippen zijn.

Door onder andere de Agenda 21, de Millenniumdoelen, de komst van de film 'An inconvenient truth' en de toekenning van de Nobelprijs aan het Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) en aan Al Gore zijn de maatschappelijke discussies rondom duurzaamheid in een stroomversnelling geraakt en is duurzame ontwikkeling hoog op de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke agenda komen te staan. Om 'papierene tijgers' te voorkomen worden de mondiale vraagstukken en de daaraan gerelateerde (internationale) afspraken gedecentraliseerd waarbij ze worden vertaald naar Europees-, landelijk en lokaal beleid.

1.1.1. Van internationale naar nationale aandacht

De Europese Unie geeft aan grote ambities op het gebied van duurzaamheid te hebben en er zijn binnen de EU energieafspraken gemaakt waarin gestreefd wordt naar vraagvermindering in energie op basis van fossiele brandstoffen. Daarnaast wil de Europese Unie in 2020 de CO₂-uitstoot met 20% terugbrengen ten opzichte van 1990 door 20% meer duurzame energie te produceren. De Nederlandse ambities zijn hoger dan de Europese. Nederland streeft naar 30% vermindering van de CO₂-uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990 door het aandeel duurzame energie te verhogen van 2,5% in 2007 naar 20% in 2020. (*Rijksoverheid, 2011*). Daarnaast wordt er gestreefd naar 2% energiebesparing per jaar.

De veronderstelling is dat juist lokale overheden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan duurzame ontwikkeling. De voormalige secretaris van de Verenigde Naties Kofi Annan benadrukte dat: *"Cities and local authorities have a critical role to play. (...) Ultimately it is in the streets of your cities and towns that the value of what's decided here will be tested. While our Goals are global, they can most effectively be achieved through action at a local level. (...) A state which treats local authorities as partners, and allows public tasks to be carried out by those closest to the citizens, will be stronger, not weaker. (...) Strong local democracy can be a key factor enabling a country to thrive."* (*Millenniumgemeente.nl, 2011*)

Onze rijksoverheid denkt ook dat lokale overheden een grote rol kunnen spelen bij het behalen van die doelstellingen, omdat die dichtbij burgers en bedrijven staan en daarnaast een voorbeeldfunctie hebben. Gemeenten kunnen op lokaal niveau betrokkenen bij elkaar brengen om effectieve acties te organiseren. Hiertoe hebben het Rijk en gemeenten een klimaatakkoord gesloten (*VNG, 2007*), waarbij afspraken zijn gemaakt over de bijdragen van gemeenten aan de vermindering van de CO₂-uitstoot en hiermee in grote mate kunnen bijdragen aan de realisatie van de landelijke klimaatdoelstellingen. In het akkoord is opgenomen welke rol van gemeenten wordt verwacht. Deze afspraken zijn overgenomen uit de verklaring van Texel, waarin de gemeenten gezamenlijk hebben afgesproken om:

- Hoge prioriteit te geven aan klimaatbeleid;
- Klimaat als belangrijk vereist aandachtspunt op te nemen bij alle aanbestedingen, bij renovatie en bij nieuwbouw;
- Energiebesparende maatregelen te nemen en energiebesparing bij burgers en bedrijven te stimuleren;
- Afspraken te maken met woningcorporaties over energiebesparing in de woningbouw;
- Bij het Rijk aan te dringen op aanpassing van wetten en regels die klimaatvriendelijke maatregelen belemmeren.

Voor wat betreft de rollen die gemeenten zouden moeten gaan spelen is het volgende vastgelegd in het akkoord:

- Gemeenten vervullen een rol als voortrekker bij het agenderen van klimaatverandering, het ontwikkelen van een visie hierop en het tonen van leiderschap bij het stimuleren van innovatie;
- Gemeenten vervullen een voorbeeldrol. Bijvoorbeeld door bij opdrachtverlening voor openbare gebouwen te

- investeren in energiebesparing en duurzaam in te kopen;
- Gemeenten staan dichtbij de burgers en hebben zij daarmee een voorlichtende en faciliterende rol. De gemeente is het loket voor burgers en bedrijven;
- Gemeenten vervullen de rol van vergunningverlener en handhaver, bijvoorbeeld bij het afgeven van vergunningen voor het plaatsen van windmolens.

1.1.2. Politieke en bestuurlijke aandacht voor duurzaamheid

Alhoewel duurzame ontwikkeling al langere tijd op de wereld-beleidsagenda staat, is pas in het laatste decennium de aandacht voor het onderwerp versterkt binnen de politiek en de maatschappij. Dit heeft mede tot gevolg gehad dat er allerlei initiatieven zijn ontstaan die duurzame ontwikkeling steunen, faciliteren en richting geven. Veel van dergelijke initiatieven worden vormgegeven op lokaal niveau met lokale partijen. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de 'Duurzaamheidsmeter' en 'Urgenda'.

In de periode april '09 - november '09 riep COS Nederland (een samenwerkingsverband van 9 regionale centra voor internationale samenwerking) gemeenten op om deel te nemen aan de Lokale Duurzaamheidsmeter. 167 Gemeenten vulden de lijsten in. De stand van zaken 2009 is een belangrijk ijkpunt voor de volgende editie van de Lokale Duurzaamheidsmeter. Deze zal plaatsvinden in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 (*Duurzaamheidsmeter, 2011*). De Lokale Duurzaamheidsmeter is vooral bedoeld als procesinstrument en geeft een maat van de beleidsinspanningen van de lokale overheid op het gebied van duurzame ontwikkeling. Bij de Lokale Duurzaamheidsmeter gaat het er niet zozeer om wie de winnaar is. Het is vooral bedoeld om vragen, debat en uitwisseling van ervaringen te stimuleren over de betekenis en invulling van duurzame ontwikkeling op lokaal niveau (*COS Nederland; 2009:7*).

"In Nederland is een groeiend aantal gemeenten geïnteresseerd in de vraag hoe zij klimaatneutraal dan wel duurzaam kunnen opereren. Een aantal grote en kleine gemeenten loopt met hun ambities voorop, zoals Apeldoorn, Heerhugowaard, Tilburg, Amsterdam, Zaanstad, Lochem, Alkmaar, Groningen en Breda" (*Urgenda, 2011*). Urgenda is een organisatie voor duurzaamheid en innovatie in Nederland, waarbij wordt samengewerkt met bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren. Urgenda gebruikt de strategie van het creëren van koplopers op het gebied van duurzaamheid, zodat de rest vroeg of laat zal volgen.

Er zijn nog vele andere initiatieven die willen bijdragen aan een 'duurzamere' wereld of een duurzaam Nederland. Hierbij wordt vaak een verschillende definitie van duurzaamheid gehanteerd. De duurzaamheidsmeter gebruikt een brede definitie van duurzaamheid en betreft dit op de drie thema's people, planet en profit, waartoe ook meer sociale initiatieven, zoals een sociaal personeelsbeleid tot duurzaamheidsbeleid worden gerekend. Deze definitie komt in grote mate overeen met die gehanteerd is in de Agenda 21 van de VN. Urgenda hanteert voor haar lijst de ambities die gemeenten hebben uitgesproken inzake klimaatbeleid en CO₂-uitstoot reductie.

1.1.3. Duurzaamheidsambities

Een belangrijk uitgangspunt voor veel gemeenten voor de formulering van hun beleid zijn hun ambities. Die ambities zijn een startpunt voor het verwezenlijken van concrete doelen op korte, middellange of lange termijn.

Uit onderzoek van DHV in opdracht van de VNG blijkt dat reeds 95 % van de bij de VNG aangesloten gemeenten duurzaamheidsambities heeft opgenomen in coalitieakkoorden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het onderwerp bij het overgrote deel van de gemeenten geagendeerd staat (actief of minder actief). Dit betekent ook dat er bij het merendeel van de gemeenten een bepaalde mate van ambitie is om bij te dragen aan het behalen van de gestelde (inter)nationale duurzaamheidsdoelstellingen.

Om gemeenten te begeleiden in de realisatie van hun ambities heeft het Rijk via SenterNovem (nu Agentschap NL) klimaatadviseurs ingezet. Zij helpen de gemeenten bij het vaststellen van beleid om hun ambities te verwezenlijken. In 2008 heeft SenterNovem een opdracht gegeven aan Builddesk om een generiek stappenplan voor gemeenten te ontwikkelen naar een klimaatneutrale gemeentelijke en provinciale organisatie (*Van Vliet, Rover & Van den Akker, 2008*). Builddesk omschrijft de ambities als volgt: *"Door klimaatneutraal te worden neemt een gemeentelijke of provinciale organisatie haar verantwoordelijkheid en minimaliseert haar bijdrage aan het versterkte broeikaseffect, maar dat is niet de belangrijkste reden om te kiezen voor klimaatneutraliteit. Een belangrijke functie van een gemeente of provincie is die van voorbeeldfunctie voor haar inwoners. Door ook zelf in te zetten op energie-efficiëntieverbetering, energiebesparing en duurzame energie geeft zij het belang van deze ambitie aan. De organisatie wint aan geloofwaardigheid en draagt daarmee bij aan het scheppen van een 'klimaat' waarin ook anderen willen investeren in maatregelen op energiegebied. Bovendien laat ze zien dat het ook echt kan, als de wil er maar is. Door*

zelf energie te besparen spaart de gemeente ook kosten uit. Met de stijgende prijzen voor fossiele brandstoffen drukken de energielasten ook hier een steeds grotere stempel op het budget. Ook betalen investeringen in veel vormen van duurzame energie zichzelf op termijn terug.” Builddesk impliceert ook dat de Rijksambities in de regel verwezenlijkt kunnen worden door energiebesparing in de eigen organisatie van de overheid te bewerkstelligen (2% energiebesparing per jaar voor gehele gemeente) en door er voor te zorgen dat er 20 % duurzame energie wordt opgewekt in een gemeente. Extra spin-off door voorbeeldgedrag en andere inspanningen kunnen er voor zorgen dat een beter resultaat behaald kan worden.

1.2. Probleemstelling

1.2.1. Van duurzaamheidsambities naar klimaatbeleid

Uit de inleiding blijkt dat gemeenten ambitieniveaus formuleren als het gaat over het klimaatbeleid. Gemeenten zullen afhankelijk van verschillende factoren hun ‘duurzaamheidsambities’ proberen te vertalen in klimaatbeleid. Voor de uitvoering van dit klimaatbeleid zullen gemeenten beleidsinstrumenten gebruiken. De vraag is of het gemeentelijke ambitieniveau een rol speelt bij de keuze van beleidsinstrumenten? En of het ambitieniveau een rol speelt bij de totstandkoming van het beleid? Onze vooronderstelling is dat de geformuleerde ambities iets zeggen over de inspanning die een gemeente wil leveren en hoe ze die inspanning inhoud geven. Met die inspanning beoogt een gemeente de situatie zo te beïnvloeden dat haar ambities kunnen worden verwezenlijkt. Deze beïnvloeding wordt algemeen aangeduid met het begrip sturing (Bekkers, 2007:21). De vraag die dit bij ons heeft opgeroepen is welke vormen van sturing gemeenten gebruiken en of er een relatie met het gemeentelijk ambitieniveau is aan te tonen en te begrijpen. Naar die relatie zijn wij in dit onderzoek op zoek gegaan. Een tweede relatie die een breder begrip kan opleveren over hoe gemeenten hun duurzaamheidsambities willen verwezenlijken is de relatie tussen ambitieniveaus en de totstandkoming van beleid.

Sturingsvormen

De overheid tracht middels beleid sturing te geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (Bekkers, 2007:91). Verschillende manieren van sturing impliceren daarmee ook een verschillende beleidsaanpak en een verschillende toepassing van beleidsinstrumenten. Bressers (in *Glasbergen, 1994:125-141*) stelt dat ten aanzien van de ‘instrumententheorie van milieubeleid’ kan worden gesteld dat de theorie nauwelijks over beleidsinstrumenten gaat, maar over de beleidsuitvoering en de gedragskeuze van de doelgroep. De keuze van beleidsinstrumenten kan dan ook niet los gezien worden van de eigen dynamiek van het proces van beleidsvorming (Bressers, Pullen en Suddeboom in *Bressers, 1993:50-69*). Volgens Bressers (in *Glasbergen, 1994:125-141*) gaat de verbondenheid zo ver dat het als ‘common sense’ kan worden beschouwd dat er over beleidsinstrumenten weinig zinnigs te zeggen valt zonder daarbij de context waarbinnen zij een rol spelen te betrekken. Bressers stelt ook dat het doen van onderzoek naar beleidsinstrumenten te vergelijken is met het trekken aan een draad van een kluwen wol. Haast onvermijdelijk wordt het functioneren van beleidsinstrumenten steeds meer in de context geplaatst van de processen rond de beleidsvoering, de relaties tussen de bij deze processen betrokken organisaties en de dynamiek van deze processen in de tijd. Al snel zal blijken dat met het instrumentendraadje ook een heleboel andere draadjes uit de kluwen getrokken worden waardoor het onmogelijk is om de instrumenten geïsoleerd te beschouwen. Onderzoek van de Vromraad (1998) stelt daarentegen dat het inderdaad moeilijk is om typen beleidsinstrumenten (Van der Doelen, 1993:17-35) terug te voeren op sturingsvormen, maar dat dit wel mogelijk is indien de instrumenten concreet geformuleerd worden.

Totstandkoming van beleid

In onze zoektocht naar de relaties tussen ambitieniveau en sturingsvormen focussen we zoals gezegd met name op afwegingen op basis van effectiviteit (bruikbaarheid) en haalbaarheid (middelen/politiek-bestuurlijk). Hierbij wordt er steeds vanuit gegaan dat er rationale keuzen worden gemaakt om de doelen zo effectief en efficiënt mogelijk te behalen. De vraag is echter of beleidsmakers wel zo vrij zijn hun keuzen. In principe worden die begrensd door allerlei historisch gegroeide normen, regels en praktijken. Ook de afhankelijkheidsrelaties tussen partijen zijn vaak in allerlei regels en conventies vastgelegd (Bekkers, 2007:79) en wordt ook wel aangeduid met de institutionele benadering van beleid. Dit impliceert dat het maken van keuzes op basis van effectiviteit en efficiëntie de totstandkoming van beleid niet geheel dekt.

Om de beleidsmakers beter te begrijpen hebben wij de institutionele benadering als basis genomen om te onderzoeken op basis van welke overwegingen beleid tot stand komt. Hiermee proberen we aan te tonen dat er andere overwegingen dan alleen rationale of politieke een belangrijke rol spelen bij de al dan niet bewuste totstandkoming van beleid.

1.2.2. Doelstelling

Ten eerste beogen wij met dit onderzoek bewustwording bij beleidsmakers en bestuurders te creëren of de al dan niet bewuste keuzes van gemeenten rond lokaal klimaatbeleid de beoogde doelen helpt of juist ondermijnt. De interpretatie daarvan laten wij voor rekening van de lezer, ook vanwege het feit dat het hier niet om een zwart-wit benadering gaat. Wij willen dus bewust niet zelf een oordeel te vellen over bijvoorbeeld de effectiviteit van de toegepaste beleidsinstrumenten en de doelmatigheid van de totstandkoming van beleid.

Een tweede doelstelling die wij beogen is het bijdragen aan de kennisontwikkeling rond sturingsarrangementen en beleidsvorming bij lokaal klimaatbeleid. Klimaatbeleid is een relatief jong beleidsveld, waarbij dit onderzoek wellicht voor een klein deel kan bijdragen tot de volwassenheid van het beleidsveld. De opgedane kennis dragen wij over aan de VNG die het kan gebruiken om aangesloten gemeenten van elkaar te laten leren.

Dit onderzoek heeft zowel een descriptieve en een beperkt verklarende en toetsende component. De analyses die wij hebben uitgevoerd zijn meer bedoeld om de overwegingen van gemeenten bij beleidskeuzes beter te leren begrijpen dan dat we ze aan de hand van de theorie verklaren. De toetsende component doelt op enkele veronderstellingen die we hebben geponeerd in dit stuk, waarop we in de conclusies reflecteren.

In het descriptieve deel van het onderzoek trachten wij in beeld te brengen welke sturingsvormen gemeenten toepassen en geeft een beknopte reconstructie van de totstandkoming van beleid voor verschillende gemeenten. De beschrijving hebben we gestructureerd aan de hand van de door ons geoperationaliseerde theorie over sturingsvormen en totstandkoming van beleid.

In het (beperkt) verklarende deel van dit onderzoek plaatsen wij de geanalyseerde resultaten, waar mogelijk door een theoretische bril.

1.2.3. Vraagstelling

De inhoud van de vorige paragrafen vertaalt zich naar de volgende centrale vraagstelling voor ons onderzoek:

“Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen gemeentelijke duurzaamheidsambities en de door gemeenten toegepaste (mix van) sturingsvorm(en) enerzijds en de manier van totstandkoming van beleid anderzijds?”.

Wij hebben een aantal deelvragen geformuleerd om antwoord te geven op deze centrale vraag:

1. *Wat wordt verstaan onder de begrippen*
 - a. *Duurzaamheid*
 - b. *Gemeentelijke ambitieniveaus*
 - c. *Sturingsvormen*
 - d. *Totstandkoming van beleid?*

Wij gebruiken de antwoorden op deze deelvraag om de centrale vraag te kunnen operationaliseren. De operationalisering van de begrippen duurzaamheid en gemeentelijke ambitieniveaus maken deel uit van ons onderzoeksobject. De uitwerking van de begrippen sturingsvormen en totstandkoming van beleid helpen ons om de centrale vraag op een bestuurskundige manier te benaderen.

Om een mogelijke relatie te kunnen aantonen tussen ambitieniveau en sturingsvormen hebben we de volgende deelvragen geformuleerd:

2. *Welke sturingsvormen hebben de te onderzoeken gemeenten toegepast om hun ambities te verwezenlijken?*
3. *Welke sturingsvormen achten gemeenten bruikbaar om hun ambities na te streven?*
4. *Welke sturingsvormen achten gemeenten haalbaar in hun eigen context?*
5. *Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en sturing?*

De analyse van de uitkomsten van deelvragen 2, 3 en 4 leiden tot een antwoord op deelvraag 5. Deelvraag 2 is puur gebaseerd op documentenonderzoek. Om eventuele relaties die uit dat onderzoek volgen beter te leren begrijpen hebben wij deelvragen 3 en 4 geformuleerd. Hiertoe hebben wij respondenten gevraagd naar hun perceptie over de bruikbaarheid van beleidsinstrumenten en de perceptie over de haalbaarheid van beleidsinstrumenten. De perceptie over de bruikbaarheid kan iets zeggen over welk beleid gewenst is in relatie tot de gestelde doelen. Het gaat hierbij dan vooral om effectiviteit van de beleidsmaatregelen en indirect dus om de effectiviteit van de sturingsvorm. De perceptie over de haalbaarheid van beleid zegt meer over de context dan over het doel zelf. Zijn er wel voldoende

middelen beschikbaar om de voorgestelde of gewenste beleidsmaatregelen uit te voeren? Is er voldoende politieke steun voor? Is er wel draagvlak onder de bevolking? Hoe effectief de verwachting over specifiek beleid ook is, als het teveel kost, in welke zin dan ook, is het maar de vraag of het ooit tot uitvoering komt. Bruikbaarheid en haalbaarheid kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. Dat sluit aan bij hetgeen Bressers zegt over de kluwen wol van beleid: beleid is niet los te zien van de context.

Een tweede relatie die we onderzoeken is die tussen ambitieniveau en de totstandkoming van beleid of beleidsvorming. Het antwoord op deelvraag 1d biedt ons de theoretische basis om die relatie te onderzoeken. De manier waarop het beleid tot stand komt kan iets zeggen over de verschillen tussen de gemeenten. Beleid kan op verschillende manieren tot stand komen en het is onwaarschijnlijk dat dit bij alle gemeenten op dezelfde manier plaatsvindt. Inzicht in die relatie kan ons helpen te begrijpen in hoeverre ambitieniveau invloed kan hebben op de keuzes die door de bestuurders en beleidsmakers al dan niet bewust worden gemaakt. Hierbij kijken we dus verder naar keuzes die gebaseerd zijn op alleen de rationaliteit van bruikbaarheid en de haalbaarheid, zoals we bij de sturingsvormen hebben gedaan. Onze veronderstelling is dat het beleid van gemeenten met een hogere ambitie op een andere manier tot stand komt dan bij gemeenten met een lagere ambitie. Deze veronderstelling is gebaseerd op het feit dat voor veel gemeenten die een relatief hoge ambitie hebben relatiever langer beleid voeren op het thema duurzaamheid dan de lager ambitiegemeenten. Dit betekent ook dat de hoge ambitiegemeenten vaker zelf het wiel hebben moeten uitvinden en minder 'kopieergedrag' hebben kunnen toepassen, omdat er nog maar beperkt ervaring was met het beleid en de effectiviteit ervan.

De vorige alinea leidt tot de laatste twee deelvragen van dit onderzoek:

6. *Hoe is de (al dan niet bewuste) keuze voor beleid tot stand gekomen?*

7. *Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en de wijze van totstandkoming van het beleid?*

In het begin van hoofdstuk 2 hebben wij de te onderzoeken relaties schematisch gevisualiseerd.

1.2.4. *Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie*

Zoals uit de beschreven (inter)nationale afspraken uit de inleiding blijkt dat overheden een duurzame samenleving na streven. De collectieve Europese energieafspraken om in 2020 de CO₂-uitstoot met 20% terug te brengen en Nederlandse ambities waarbij gestreefd wordt naar 30% vermindering van de CO₂-uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990 zijn voor gemeentelijke bestuurders reden om tot uitvoering over te gaan. Gemeenten zijn in dit kader belast met het daadwerkelijk verwezenlijken van (inter)nationale afspraken. Onderzoek naar duurzaamheidsbeleid draagt bij aan de kennis over de ontwikkelingen en trends binnen dit relatief jonge beleidsveld. De afspraken en ambities zorgen ervoor dat er snel spijkers met koppen geslagen moeten worden ook krijgt duurzaamheid steeds meer maatschappelijke aandacht, dit zorgt ervoor dat beleidsmakers lessen kunnen trekken uit het inzicht in de mogelijkheden, ontwikkelingen en trends binnen het lokale klimaatbeleid.

Al eerder is er op basis van beleidsstukken onderzoek gedaan naar de relatie tussen ambitieniveau en de hoeveelheid sturing die wordt toegepast (*Van den Akker, 2010*). Uit deze analyse was geen verband te destilleren. Desondanks veronderstellen wij dat inzicht in de toegepaste of gewenste sturingsvormen, ongeacht de hoeveelheid sturing, kan bijdragen aan de ontwikkeling van het Nederlandse klimaatbeleid. Immers door het verkregen inzicht zal het klimaatbeleid effectiever ingezet kunnen worden. Daarnaast draagt het inzicht in de toegepaste sturingsvormen en de percepties over de bruikbaarheid en haalbaarheid van sturingsvormen bij aan het inzicht in de gebruikte (mix van) sturingsvormen. In de bestuurskundige literatuur worden benaderingen van sturing zoals hiërarchische, netwerksturing en marktsturing vaak benoemd als toegepaste sturingsvormen. De laatste jaren zijn in de bestuurskundige literatuur aanvullende vormen van sturing geïntroduceerd, zoals zelfsturing en kennissturing. Wij willen ook de rol van deze sturingsvormen een plaats geven in het geheel van sturingsarrangementen die gemeenten toepassen.

Door tenslotte de totstandkoming van beleid te beschouwen in relatie tot haar eigen begrenzing, hopen wij het bewustzijn te creëren bij beleidsmakers en bestuurders dat dit, maar niet noodzakelijk, de verwezenlijking van de gestelde ambities in gevaar kan brengen of juist kansen kan bieden.

1.3. Leeswijzer

Het voorliggend onderzoek is opgedeeld in vier delen, waarvan dit inleidende hoofdstuk het eerste deel vormt.

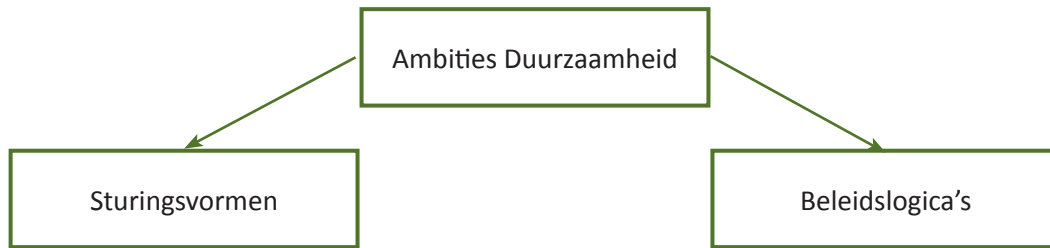
In het tweede deel worden de in de inleiding geïntroduceerde begrippen duurzaamheid, sturing en beleidsvorming verder uitgewerkt in een theoretisch kader (hoofdstuk 2). De theoretische afbakening in hoofdstuk 2 vormt dan ook

direct een antwoord op de deelvragen 1a, 1c en 1d. In hoofdstuk 3 operationaliseren wij de theoretische begrippen uit hoofdstuk 2 en vormen daarmee de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 geven wij daarnaast antwoord op deelvraag 1b.

In deel drie van het onderzoek bundelen wij de empirie en de analyse van de vergaarde informatie. Enerzijds doen wij dit beschrijvend met als doel om meer begrip te ontwikkelen over sturing en beleidsvorming op lokaal niveau in relatie tot de gestelde ambities. Anderzijds doen wij dit waar mogelijk verklarend, mede op basis van de theorie. Hiertoe presenteren wij in hoofdstuk 4 de resultaten van ons documentenonderzoek, de uitgevoerde enquête en de interviews in relatie tot de deelvragen 2 tot en met 4. De resultaten in dit hoofdstuk hebben allemaal betrekking op de mogelijke relatie tussen ambitieniveaus en sturingsvormen. Vervolgens analyseren wij die empirische bevindingen in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 5, of we de bovenbeschreven relatie daadwerkelijk kunnen waarnemen en begrijpen. In hoofdstuk 6 hebben we de empirie, de analyse en de beschouwing van de relatie tussen ambitieniveau en beleidsvorming gebundeld. Wij gebruiken bij dit hoofdstuk bewust het woord beschouwing omdat wij niet beogen een (theoretische) verklaring te geven op hetgeen wij hebben waargenomen. Het hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen 6 en 7.

Hoofdstuk 7 vormt het afsluitende deel vier van het onderzoek waarin wij de conclusies ten aanzien van de deelvragen en de centrale vraagstelling formuleren. Ook vindt u daar de discussie ten aanzien van het onderzoek, een slotbeschouwing en een korte reflectie op het onderzoeksproces.

2. Theoretisch kader



Figuur 2.1 Te onderzoeken relaties

In de inleiding is beschreven dat duurzaamheid wordt bestempeld als globale problematiek, met de daarbij behorende complexiteit als het gaat om beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dit maakt sturing hierop door lokale partijen ook lastig en complex. Om goed af te kaderen met welke problematiek gemeenten te maken hebben, beginnen we met een korte uiteenzetting van het 'theoretische begrip' duurzaamheid.

Daarna identificeren we de theoretische kenmerken van mogelijke sturingsvormen die gemeenten al dan niet 'bewust' toepassen en brengen we de context in beeld van het 'krachtenveld' waarin de beleidsbeslissingen worden genomen, de beleidsarena. Tot slot combineren wij de begrippen met elkaar om tot een conceptueel kader te komen dat de basis is voor ons onderzoek.

2.1. Duurzaamheid

2.1.1. Begrippen rond duurzaamheid

De Nederlandse samenleving begint in te zien dat we door onze productie en de daarmee gepaarde welvaart de biodiversiteit in gevaar brengen en de natuurlijke voorraden en de grondstoffen van de aarde aan het uitputten zijn. Als nu al de grenzen in zicht zijn, hoe moet het dan verder nu de wereldbevolking aanzienlijk zal toenemen en miljarden mensen het consumentisme nastreven van onze westerse samenleving? Hoe houdt een land als Nederland zich met een door broeikasgassen stijgende temperatuur en daarmee gepaarde zeespiegelstijging? Door demografische veranderingen en energiebeschikbaarheid zal er een toenemende vraag zijn naar duurzaamheid. Duurzaamheid is echter een breed begrip, in figuur 2.2 zijn een aantal associaties met de term gevisualiseerd.

Het Nederlandse woord 'duurzaamheid' heeft volgens de Van Dale meerdere betekenissen. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds duurzaamheid in de zin van een lange levensduur ('durability') en anderzijds duurzame ontwikkeling ('sustainability'). De term 'durability' heeft betrekking op de fysieke levensduur: bestendigheid, degelijkheid en verslijtbaarheid. Stofberg & Duijvestein (2006) geven aan dat iets dat lang meegaat, niet per definitie een lage milieubelasting heeft. Bij 'sustainability' ligt de nadruk op het samenspel van sociale, ecologische en economische kwaliteit. In de praktijk worden deze interpretaties vaak door elkaar gebruikt.

Als vertrekpunt voor de definitie van duurzaamheid wordt vaak de definitie van de VN commissie Brundtland uit 1987 gebruikt, die duurzame ontwikkeling omschrijft als een ontwikkeling die 'voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder het vermogen van toekomstige generaties aan te tasten om in hun eigen behoeften te voorzien' (WCED, 1987). Sinds Brundtland is duurzame ontwikkeling op veel manieren vertaald. Zo geeft Niko Roorda in het Basisboek Duurzame ontwikkeling de volgende beschrijving: 'Duurzame ontwikkeling leidt ertoe dat steeds meer mensen een behoorlijk leven kunnen leiden en dat nog vele generaties lang zo zal kunnen worden vol gehouden' (Roorda, 2005:25). Prof. J. Hopkins vatte tijdens het World Environmental Education Congress in 2007 in Durban duurzaamheid samen als: 'enough for all, for ever'. Duurzaamheid blijft hiermee een vaag en ontastbaar begrip.

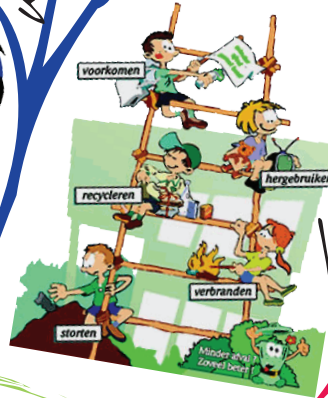
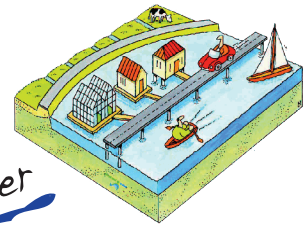
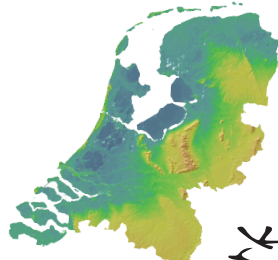
Volgens Rydin (2003) is een van de meest gangbare manier om duurzame ontwikkeling te beschouwen als de realisatie van een balans op de 'triple bottom line' van Elkington (1997): people, planet en profit, niet alleen hier en nu maar ook elders in de wereld en later. Hierbij komen ecologische, economische en sociale belangen bij elkaar. Duurzame keuzes zijn in het ideale geval sociaal acceptabel (gewenst), ecologisch verantwoord én economisch rendabel. Het gaat er om te zoeken naar een goede balans tussen deze drie p's. Het people-domein bestaat uit de mensen en al hun behoeften. Dit domein gaat ook over waardering voor ieders rol in de maatschappij en het zorgen voor welzijn. Het planet-domein bestaat uit de omgeving, de natuur, de aarde en haar natuurlijke hulpbronnen die wij nodig hebben om te kunnen leven, het gaat om het waarborgen van de kwaliteit van ieders leefomgeving. Het profit-domein heeft betrekking op de verdeling van hulpbronnen en de welvaart die we daarmee creëren voor de

MINDMAP



DUURZAAMHEID

waterbeheer
Waterkwaliteit
Bouwen op water



Life Cycle Analyse

Grondstoffen



Cradle to Cradle

Openbaar Vervoer



Spaarlampen



Zonne-energie



Biogas



CO₂-uitstoot

Ondernemen

Wonen



Fair Trade
Toerisme



Waar
Waar
Waar



Figuur 2.2. MindMap Duurzaamheid [2010]

mensen. Het gaat om het rekening houden met economische haalbaarheid én rechtvaardigheid. De laatste 'P' is sinds 2002 tijdens de WSSD in Johannesburg omgedoopt tot 'Prosperity' (welvaart), om naast economische winst ook de maatschappelijke winst in de afweging te betrekken (Blewitt, 2008:20).

Binnen het planet-domein wordt het thema klimaat vaak één-op-één wordt geassocieerd met duurzaamheidsbeleid, maar is er volgens de definities slechts een onderdeel van. Dat blijkt ook uit een inventarisatie die is uitgevoerd door DHV in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). DHV heeft hiervoor de coalitieakkoorden uit 2010 van 307 gemeenten geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat bij 95% van de akkoorden wordt ingegaan op het thema 'duurzaamheid'. Het thema klimaat wordt in 66% van de akkoorden genoemd. Dit laatste betreft in verreweg de meeste gevallen intenties op het gebied van energiebesparing, duurzame energie en CO₂-reductie (klimaatmitigatie), aldus DHV (DHV, 2010). Aanpassing aan klimaatverandering, ook wel klimaatadaptatie genoemd, wordt slechts in 10 akkoorden genoemd.

In de coalitieakkoorden worden begrippen als energieneutraal, CO₂-neutraal en klimaatneutraal veelvuldig naast elkaar gebruikt. Volgens het Agentschap NL (Agentschap NL, 2010) bestaat er geen eenduidigheid over de betekenis van deze begrippen. Dit zorgt volgens het agentschap voor spraakverwarring en onduidelijkheid. Om hierin meer duidelijkheid te verschaffen, heeft Agentschap NL het advies- en ingenieursbureau DHV opdracht gegeven een onderzoek en marktconsultatie uit te voeren. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Uitgerekend Nul' (DHV, 2010), dat een leidraad vormt voor eenduidig gebruik van de begrippen.

DHV schrijft in haar rapport dat er een principiële keuze ten grondslag ligt aan de variatie in het gebruik van de begrippen. Deze keuze berust op de fysieke grens voor het aanbod van energie of CO₂-compensatie. Bij sommige projecten wordt heel strikt naar alleen het eigen kavel gekeken. Het energie-aanbod komt dan van bijvoorbeeld zonnecellen, biomassa of warmtekracht. In andere gevallen wordt op wijk- of stadsniveau gekeken. Daarmee wordt energie-uitwisseling met andere partijen mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van gebruik van restwarmte en collectieve warmte- en koudeopslag (WKK) (DHV, 2010).

In andere gevallen wordt de grens gelegd op een hoger geografisch niveau. De fysieke relatie tussen gebouw en energieaanbod wordt hierbij losgelaten en opties als gebruik van groene stroom en compensatie door middel van bosaanplant of het plaatsen van windmolens in de Noordzee of China worden dan mogelijk. In sommige projecten wordt wel gezorgd voor een directe financiële of juridische relatie met compensatie projecten, bijvoorbeeld door aandelen te kopen in een windmolencoöperatie (DHV, 2010).

Er zijn verschillende contexten en visies om naar de grenzen voor het realiseren van de vastgestelde ambities te kijken. Hieronder worden voor de gemeentelijke duurzaamheidsambities een aantal verschillen in context en visie weergegeven.

De keuze waar de grens gelegd wordt voor het realiseren van de gekozen ambitie is een principiële en heeft te maken met een verschil in visie op welke manier CO₂-reductie wereldwijd gerealiseerd moet worden (DHV, 2010):

- CO₂-uitstoot is een mondiaal probleem, waarbij men binnen de fysieke context van een project, een bijdrage aan een mogelijke oplossing wil leveren. Vandaar de ambitie CO₂-neutraal of energieneutraal met als grens een gebouw of een wijk;
- CO₂-uitstoot is een mondiaal probleem, het maakt niet uit wáár CO₂-reductie plaats vindt; vandaar de ambitie CO₂-neutraal en de wereld als 'speelveld'.

Een andere principiële verschil is of de ambitie een gebouw betreft of een organisatie, aldus DHV (2010). Als het gaat om het gebouw kunnen er duidelijke fysieke grenzen getrokken worden voor het energieaanbod en ligt de term energieneutraal meer voor de hand. Een organisatie kent veel meer vrijheden en kan contracten afsluiten voor groene stroom of organiseren dat particulieren een aandeel in een windmolen nemen. Dan ligt de term CO₂-neutraal meer voor de hand. Doordat beleidsdoelstellingen deels CO₂ en deels energie betreffen, lopen op lokaal niveau CO₂-ambities en energieambities door elkaar.

Op basis van bovenstaande worden in het DHV onderzoek de volgende benaderingen van de begrippen energieneutraal, CO₂-neutraal en klimaatneutraal gehanteerd:

- De term 'energie-neutraal' wordt gebruikt als het om de prestaties van een gebouw gaat. Het energieverbruik wordt primair bepaald door het ontwerp en inrichting van een gebouw;
- De term 'CO₂-neutraal' wordt gebruikt voor de prestaties van een organisatie. Deze term is breder dan de term energieneutraal en dekt onderwerpen als energiebesparing in gebouwen, CO₂-reductie met betrekking tot mobiliteit, inzet van duurzame energie en CO₂-compensatie;

- De term 'klimaatneutraal' wordt bij voorkeur niet gebruikt. Klimaat is veel breder dan alleen energie of CO₂, het raakt aan duurzaamheid in de volle breedte.



Figuur 2.3 Visualisatie begrippen energie- en CO₂-neutraliteit (DHV, 2010)

In de praktijk blijkt dat veel gemeenten die de term klimaatneutraliteit hanteren daarmee CO₂-neutraliteit bedoelen. In dit onderzoek verengen wij derhalve de definitie van duurzaamheid binnen het planet-domein naar CO₂-neutraliteit en energieneutraliteit.

2.1.2. Duurzaamheid en complexiteit

“Klimaatverandering is omgeven met onzekerheid” (Arvai et al. 2006; Bohensky and Lynam, 2005; Folke et al. 2005; Peterson et al. 1997; Tompkins and Adger, 2004 in Van Buuren, 2010). Er is veel onduidelijkheid over hoe klimaatverandering plaatsvindt, wat de effecten hiervan precies zijn en dan ook nog wat de gevolgen van die effecten zijn. Wel is een overgrote meerderheid van klimaatdeskundigen het er over eens dat de CO₂-uitstoot van de mens bijdraagt aan klimaatverandering en dat daaraan risico's verbonden zijn. Het verminderen van die uitstoot ondervindt echter veel weerstand op verschillende niveaus. Landen die in ontwikkeling zijn en een grote groei doormaken, zoals China en India conformeren zich maar moeilijk aan gemaakte internationale afspraken omtrent CO₂-uitstoot. Dit veroorzaakt ook twijfel bij andere economieën, aangezien economische groei vaak gepaard gaat met toename van CO₂-uitstoot. CO₂-uitstoot en energieverbruik is onderdeel van de levenswijze van de westerse maatschappij. Aan de andere kant zorgt innovatie ervoor dat er alternatieve energiebronnen worden toegepast zonder of met beperkte CO₂-uitstoot en worden productieprocessen, apparaten en auto's steeds zuiniger. Zolang de traditionele brandstoffen in verhouding echter goedkoper zijn dan duurzame energie, dan blijft de gewenste CO₂-reductie onder druk staan, met andere woorden zal de markt het 'probleem' niet vanzelf oplossen. Dit betekent dat, indien bepaalde doelstellingen gehaald moeten worden, de overheid moet ingrijpen. Hierbij spelen allerlei belangen op verschillende niveaus, maar om in de richting van een 'duurzame wereld te kunnen sturen moeten individuen en groepen zowel op internationaal, nationaal en lokaal niveau inzien dat het om het belang van hun eigen kleinkinderen gaat (Rosenaue, 2005:20-38). Dit gemeenschappelijk beeld lijkt echter nog ver weg, omdat er allerlei belangen op korte termijn spelen, die het gewenste beeld verstoren. Derhalve ontstaat er een zeer complex netwerk van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers waarin gestuurd moet worden naar minder energieverbruik, waarbij constant ambiguïteit blijft bestaan tussen korte- en lange termijn. Sonnenfeld en Mol (2002) geven aan dat de hedendaagse dynamiek van globalisatie nog niet heeft geresulteerd in de homogenisering van 'milieu governance'.

De bovenbeschreven kenmerken karakteriseren het probleem 'klimaatverandering' als onzeker, meervoudig, controvers en daarmee complex (Van Buuren & Verkerk, 2010). Dit vereist een specifieke vorm van overheidshandelen, waarbij een flexibele beleidsstrategie als reactie op voortdurende ontwikkelingen vereist is. Derhalve is het waarschijnlijk dat er naast top-down of hiërarchische sturing ook andere sturingsvormen zullen worden toegepast door overheden om hun doelen te bereiken. Een andere aanwijzing daarvoor wordt gegeven door Jankie (2010). Haar onderzoek laat zien dat verschillende factoren het succes bepalen van lokaal klimaatbeleid. Lokaal beleid heeft sowieso een sterk stimulerend karakter, maar is wel sterk afhankelijk van de vrijwillige (financiële) bijdrage van externe actoren. Ook dit voorbeeld geeft een aanwijzing dat bij lokaal klimaat beleid de overheid niet alleen gebruik maakt van top-down sturing. Een nadere uitwerking van deze en andere sturingsvormen is te vinden in paragraaf 2.2.

2.2. Sturing

2.2.1. Vormen van governance

De begrippen governance, sturing en coördinatiemechanismen in de publieke sector worden veel door elkaar gebruikt. De definitie van het eerste begrip is niet eenduidig, maar governance wordt vaak geassocieerd met sociale systemen, actoren en netwerken (Türke, 2008; Klijn, 2008). Het begrip sturing is breder en wordt omschreven als de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (In 't Veld & Kickert, 1989:18).

Klijn (2008) beschrijft vier definities van governance die de literatuur beheersen:

1. Governance als 'good governance', waarbij er wordt uitgegaan van waarborging van samenhang en transparantie in het bestuur en toezicht van een overheidsorganisatie. Dit met het oog op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen. Uitgangspunt hierbij is een 'eerlijke behandeling' van burgers.
2. Governance als 'new public management', bedoeld voor de verbetering van performance van en verantwoording door de overheid; hierbij wordt uitgegaan van sturing op afstand door de overheid, waarbij het marktmechanisme de ruimte wordt geboden en de overheid stuurt op helder gedefinieerde doelen en die middels indicatoren bewaakt;
3. Governance als 'multilevel governance' of 'inter-governmental' relaties. Beide vormen worden geassocieerd met de moeilijkheid van het bereiken van resultaten in een omgeving met meerdere actoren. Hierbij wordt uitgegaan van het nut en noodzaak van netwerken, aangezien problemen waarvoor een oplossing wordt gezocht de grenzen overschrijden van publieke organisaties en haar hiërarchische structuur. Belangrijk aspect hierbij is dat het vaak om interactie gaat tussen verschillende bestuurslagen;
4. Governance als netwerk sturing. Deze vorm van governance vindt plaats binnen netwerken van publieke en niet publieke actoren. De interactie tussen deze actoren maken de processen die zich hier afspelen moeilijk te managen. Klassieke sturingsvormen zoals hiërarchische sturing voldoen hier niet meer aangezien de percepties over problemen, processen en oplossingen bij de betrokken actoren verschillend zijn en er een meer complexe interactievorm nodig is om actoren in een bepaalde richting te bewegen.

Van Buuren (2010) beschrijft governance als de manier van realisatie van afstemming tussen actoren met uiteenlopende ambities, percepties en belangen. De afstemming tussen actoren is nodig om collectieve doelen te bereiken. Om de verschillende actoren te bewegen tot een vorm van collectieve actie is het noodzakelijk om een bepaalde vorm van governance toe te passen (Van Buuren, 2010). Alhoewel in de verschillende definities van governance ook de sturingselementen naar voren komen die wij als relevant beschouwen voor ons onderzoek, hanteren wij in ons onderzoek het begrip sturing. Wij doen dit mede om ook de klassieke vormen van sturing, waarbij sprake is van een top-down benadering van sturing door een centrale overheid, te analyseren. Wel gebruiken we de door Klijn afgeleide vormen van governance als basis voor het bepalen van de te onderzoeken sturingsvormen.

2.2.2. Sturing in een historisch perspectief

Nadat in de 19e eeuw de Nederlandse staat werd bestempeld als een 'Nachtwakerstaat', die zich in principe alleen bezig hield met het bewaken van de wetshandhaving en de markt alle ruimte gaf zich te ontwikkelen, is onder invloed van het Marxisme en de opkomende verzorgingsstaat in de 20e eeuw een maakbaarheidsgedachte ontstaan in de samenleving. De idee hierbij was dat alle ontwikkelingen en vraagstukken die zich in de samenleving afspeelden, beheersbaar en oplosbaar waren vanuit één centraal punt (Bekkers, 2007:95). Dit wordt ook wel de mono-centrische sturing van de overheid genoemd (Teisman, 1992:37). Hierbij paste hiërarchische sturing door de toedeling van taken door autoritaire bestuurders (Entwistle, Bristow, Hines, Donaldson & Martin, 2007) en werd uitgegaan van een 'perfect administration'. Bij een 'perfect administration' hoorde een gecentraliseerde overheid, uniforme regelgeving en vastgestelde doelen, perfecte gehoorzaamheid, perfecte communicatie en informatiebeschikbaarheid. Een andere voorwaarde voor een dergelijk bestuurlijk apparaat was de afwezigheid van tijdsdruk. (Hood, 1976:6).

Deze voorwaarden bleken echter in de jaren tachtig geen garantie voor succes als het ging om het oplossen van de maatschappelijke problemen. Ten eerste werd lang niet altijd voldaan aan wat Hood de voorwaarden voor de 'perfect administration' noemde. Ten tweede nam door de toegenomen regeldruk de complexiteit van wet- en regelgeving zo erg toe, dat handhaving steeds moeilijker werd. Ten derde waren er financieel-economische overwegingen die de sturende rol van de overheid ter discussie stelden. Door de intensieve sturende rol was ook de omvang van de overheid sterk toegenomen en de daarmee gepaard gaande kosten niet meer betaalbaar. Tot slot ontstond in de jaren tachtig de discussie over de effectiviteit van het overheidsbeleid, wat de tekortkomingen van het klassieke sturingsparadigma aan het licht bracht. De samenleving was inmiddels al veel meer een 'bonte en gefragmenteerde' verzameling van instituties, organisaties en groeperingen geworden, waarbij de overheid slechts één van die partijen was (Bekkers, 2007:99-102). Door die fragmentatie van de samenleving werd het voor de overheid steeds moeilijker om top-down veranderingen door te voeren. Bekkers (2007:99-102) geeft aan dat deze vorm van klassieke sturing

slechts werkt in tijden van crisis, zodat snel kan worden ingegrepen en indien het zogenaamde 'getemde problemen' betreft, problemen waarvoor reeds een antwoord is gevonden. De 'maakbaarheid van de samenleving' kwam steeds meer onder druk te staan (Vromraad, 1998).

Eenzijds zorgde de toegenomen complexiteit in de samenleving ervoor dat hiërarchische sturing steeds meer (deels) vervangen werd door sturing op structurering en procedurering van relaties. Bij deze sturingsvorm wordt getracht om de overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen betrokken partijen zo te organiseren dat zij bijdragen aan de beoogde doelstellingen van het beleid, zonder dat deze dwingend worden opgelegd (Snellen, 1987). Deze sturingsvorm wordt ook wel netwerkmanagement genoemd aldus Koppenjan, de Bruijn & Kickert (1993 in Bekkers, 2007:112). Anderzijds kwam er een nieuwe vorm van sturing op door de beperkte beschikbare capaciteit bij de overheid en de grote bezuinigingsoperaties die in de jaren tachtig door de overheid zijn uitgevoerd. Deze nieuwe sturingsvorm, waarbij hiërarchie nog wel een rol speelt, maar waarbij dit meer wordt benaderd vanuit input- en outputparameters, is new public management (NPM). Hierbij wordt meer dan in de klassieke vorm van sturing uitgegaan van een bepaalde mate van zelfsturing van (overheids)organisaties. Rhodes (1997) beschrijft dat de klassieke vorm van sturing aangevuld en in sommige gevallen wordt vervangen door vormen van marktsturing en netwerkmanagement. Hierbij stelt hij dat het eigen belang en of de wederzijdse afhankelijkheid van actoren in belangrijke mate verklaren hoe sturing en collectieve actie tot stand komen.

De Bruin en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven een vorm van sturing waarbij gedragsbeïnvloedende prikkels worden gebruikt om een bepaalde gedragsverandering te bereiken bij organisaties, burgers of andere actoren. Deze vorm van sturing wordt incentivesturing genoemd (Bekkers, 2007:111). Uitgangspunt is dat een bepaald gewenst gedrag wordt beloond en/of een ongewenst gedrag beboet.

Tot slot spreekt Bekkers (2007:115-116) over sturing als gemeenschappelijke beeldvorming of als coproductie van beleid. Hierbij wordt gemeenschappelijke beeldvorming over (maatschappelijke) problemen en over de aanpak van deze problemen gefaciliteerd. De sturing richt zich met name op het nader bij elkaar brengen van partijen door overleg, uitruil en onderhandeling (Snellen, 1987). Deze vorm van sturing vertoont veel overlap met netwerksturing, maar legt meer de nadruk op de creatie van gezamenlijke beelden en op die manier zonder dwang partijen in een bepaalde richting mee te krijgen. Bij netwerksturing wordt de nadruk gelegd op de structurering van relaties, veranderen van posities in een netwerk en het formuleren of wijzigen van spelregels tussen betrokken partijen of actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:66-89). Gemeenschappelijke beeldvorming kan daarmee wel een doel zijn van netwerksturing.

2.2.3. Sturingsvormen nader beschouwd

In het voorgaande stuk zijn in volgelvlucht verschillende sturingsvormen die in de tijd zijn opgekomen beschreven. In deze paragraaf gaan we nader in op deze sturingsvormen en werken we toe naar een bruikbare set van sturingsvormen voor ons onderzoek. Op basis van het voorgaande kunnen we drie hoofdvormen van sturing onderscheiden, namelijk hiërarchische sturing, netwerksturing en marktsturing. Wij vullen die set aan met twee andere sturingsvormen, namelijk zelfsturing en kennissturing.

Hiërarchische sturing

Uit de vorige paragraaf zou geconcludeerd kunnen worden dat hiërarchische sturing iets is van vroeger. Dat is zeker niet het geval. In veel situaties kunnen overheden deze vorm van sturing toepassen, maar dit is, gezien de complexiteit van veel problemen die in de samenleving spelen, vaak niet meer toereikend om gestelde doelen te bereiken. Rotmans (2003:32-43) noemt deze vorm van sturing overigens imperatieve sturing. Hij benadert vormen van sturing vanuit welke actoren de sturende rol(len) vervullen. Bij deze vorm van sturing, zo geeft hij aan, staat slechts één actor centraal. De overheid stuurt met wet- en regelgeving. Er vindt geen actieve samenwerking tussen actoren plaats. Er wordt ook wel gesproken over top-down sturing. Op het gebied van klimaatmitigatie wordt dit zichtbaar als overheden nieuwe regels, normen en richtlijnen ontwikkelen en proberen nieuw beleid te formuleren die garanderen dat bijvoorbeeld ruimtelijke investeringen 'klimaat robuust' zijn (Van Buuren, 2010). Rotmans (2003:32-43) beschrijft ook een vorm van sturing die tussen hiërarchische en netwerksturing inligt, namelijk multi-actor sturing. Bij deze vorm van sturing worden wel alle partijen die belangen hebben in de problematiek betrokken, maar is er slechts één centrale regisseur die de overige actoren stuurt. Die regisseur betreft alle actoren wel constant bij het proces en probeert draagvlak te creëren.

Netwerksturing

De complexiteit van klimaat gerelateerde problematiek en de beperkte beschikbaarheid van middelen bij de overheid dwong diezelfde overheid met andere actoren naast verticale verbanden ook horizontale verbanden aan te gaan.

De actoren die op enigerwijze belangen hadden in het 'klimaatprobleem' hebben net als de overheid middelen tot hun beschikking, zoals kennis, geld en mankracht. Zonder die middelen komt een overheid steeds vaker te kort om collectieve actie te realiseren en dat is een belangrijke reden dat de overheid min of meer gedwongen wordt vormen van netwerksturing te hanteren (Van Buuren, 2010). Bij de netwerkgedachte sturen betrokken actoren gezamenlijk in een netwerk. Hierbij staan verschillende belangen op het spel en gebruiken de actoren verschillende strategieën, gebaseerd op hun eigen percepties en doelen om de probleemsituatie en het proces van probleemoplossing te beïnvloeden. Dit 'spel' kan plaatsvinden in verschillende aanpalende arena's, waar zich verschillende groepen actoren bevinden (Koppenjan en Klijn, 2004:50). Deze situatie levert naast de zojuist beschreven strategische onzekerheid ook institutionele onzekerheid op. De problemen en beleidsprocessen snijden vaak verschillende netwerken en arena's aan die niet altijd op elkaar aansluiten. Koppenjan en Klijn (2004:1-16) benoemen hierbij de ambiguïteit voor wat betreft duurzame relaties, vergelijkbare percepties, een gemeenschappelijke taal, gedeelde regels en wederzijds vertrouwen. Netwerksturing wordt zichtbaar als sturingsvorm in de vorm van instrumentatie door het ontwikkelen van gemeenschappelijke platforms, samenwerkingsverbanden die de grenzen van de eigen organisatie overschrijden, maar ook door het bewust betrekken en of uitsluiten van actoren. Tot slot kan netwerksturing worden herkend als er spelregels voor interactie worden afgesproken of worden gewijzigd (Van Buuren, 2010). Naast positieve geluiden over het oplossend vermogen van netwerkmanagement (Klijn, 2007), zijn er ook negatieve geluiden. Bij netwerkmanagement werken met name overheidsinstellingen samen en worden slechts beperkt andere actoren ingeschakeld. Hierdoor blijken gemeenschappelijke doelen in de praktijk vaak toch overheidsdoelstellingen te zijn (Cörvers, 2001).

Door Rotmans (2003:32-43) wordt een afgeleide vorm van netwerksturing beschreven, namelijk responsieve sturing. Hierbij heeft één actor (bijvoorbeeld de overheid, maar niet perse) een sturende rol, maar wel in duidelijk interactie met de andere actoren. De andere actoren hebben ook sturingsruimte. De sturende actor reageert hierbij met name op signalen die hij uit de dialoog met andere actoren opvangt. Op het gebied van milieubeleid noemt Rotmans de voorbeelden van doelgroepenbeleid en convenanten, waaraan men deze vorm van sturing herkent.

Marktsturing

Deze vorm van sturing wordt ook wel zelfsturing of meta-sturing genoemd (Frissen, 1993) en gaat uit van het probleemoplossend vermogen van maatschappelijke organisaties en marktpartijen in de samenleving. De overheid creëert hiervoor de voorwaarden. De invulling ervan gebeurt door particuliere (maatschappelijke) organisaties en de overheid stuurt zeer indirect (Vromraad, 1998). Onder invloed van NPM, zoals eerder beschreven trok de overheid zich steeds meer terug uit bepaalde publieke taken, die de markt ook zou kunnen uitvoeren. De overheid nam steeds meer de rol van toezichthouder en controleur op zich en probeerde marktimperfecties te compenseren door regelgeving. De gedachte hierbij is dat de markt en de samenleving elkaar in de ideale situatie prima kunnen bedienen zonder inmenging van de overheid. De centraal geformuleerde politieke visie is startpunt, maar verschillende partijen nemen de operationalisering en invulling van die visie voor hun rekening. De problematiek van de betrokken partijen blijft hierin centraal staan. Vaak gaat het om lokale partijen met hun eigen belangen, percepties en doelen (Vromraad, 1998). In de praktijk is deze ideale situatie echter niet haalbaar als gevolg van marktimperfecties en tracht de overheid negatief gedrag te voorkomen door bepaalde regels en voorwaarden te stellen (Stone, 2004:17-34). Maatregelen die passen bij deze vorm van sturing zijn deregulering, decentralisatie en privatisering. Voorbeelden hiervan zijn sturing op input en output, structurering en procedurering (kwaliteit en toezicht) en gezamenlijke beeldvorming (Vromraad, 1998). Dit laatste impliceert een overlap met netwerksturing. Gemeenschappelijke beeldvorming kan namelijk worden gecreëerd in een netwerk van actoren. Een ander voorbeeld van marktsturing zijn positieve prikkels die worden uitgezonden door de overheid om bepaald gedrag te vertonen. Eerder hebben we die vorm van sturing 'incentivesturing' genoemd, die kan worden ingevuld met bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies (financiële incentives) en het vergroten van de marktcompetitie (Van Buuren, 2010).

Zelfsturing

Er zijn echter ook andere prikkels denkbaar om gedragsverandering te beïnvloeden, zoals communicatie. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van het goede voorbeeld, creëren van bewustzijn, informatie-uitwisseling et cetera. Deze vorm van sturing wordt vaak zelfsturing genoemd in plaats van marktsturing. Bekkers (2007:104-105) beschrijft zelfsturing als "de mogelijkheid en vrijheid van actoren om op flexibele wijze te kunnen reageren op veranderende omgevingsontwikkelingen en stuursignalen. Die vrijheid stelt de betrokken actoren in staat om zichzelf en hun omgeving tot onderwerp van strategische reflectie te maken en die combinatie van hulpbronnen te mobiliseren om het eigen voortbestaan veilig te stellen". Bekkers beschrijft hiërarchische sturing en zelfsturing als communicerende vaten. Bij sturing vanuit een bovengeschikte positie is er vaak weinig aandacht voor zelfregulering, terwijl bij benaderingen die gebaseerd zijn op zelfsturing er slechts beperkt vertrouwen is in de effectiviteit van hiërarchische sturing. Aangezien zelfsturing als sturingsvorm in de literatuur de laatste jaren steeds meer autonome

aandacht krijgt en omdat de beschreven vormen van zelfsturing de laatste jaren ook steeds vaker worden toegepast, benaderen wij zelfsturing in ons onderzoek als aparte sturingsvorm.

Kennissturing

Van Buuren (2010) beargumenteert dat er een vierde sturingsvorm, namelijk kennissturing, wordt toegepast en dat deze vorm in lang niet alle situaties teruggevoerd kan worden op één van de hiervoor beschreven 'hoofdsturingsvormen'. Kennissturing gaat volgens Van Buuren om het 'doelbewust' organiseren van een kennisinfrastructuur, gericht op de ontwikkeling en verspreiding van kennis en zo bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Kennissturing wordt vaak geïnstitutionaliseerd en geïmplementeerd middels kennisprogramma's. In Nederland worden deze programma's vaak mede gefinancierd door publieke en private actoren met als doel om nieuwe inzichten omtrent een onderwerp te creëren en best practices uit te wisselen, maar ook te innoveren. Hierbij dient de landbouwsector als belangrijk voorbeeld (Van Buuren 2010). Backhaus (2010) zoomt in deze context in op duurzame energiesystemen. Zij beschrijft het belang van tussenpersonen die actoren uit de techniek, onderzoeks- en kennisinstellingen samenbindt met actoren uit de financiële sector, beleidssector en andere actoren die bepaalde belangen hebben in de problematiek. Deze vorm van sturing vertoont overigens overlap met netwerkmanagement, maar dan wel met een expliciete koppeling van beleid en markt met techniek, innovaties en kennisinstellingen. Aanvullend geeft zij aan dat vertrouwen tussen partijen een belangrijke rol speelt bij de vorming en handhaving van dergelijk netwerken. Juist bij innovatie en kennisdeling is er het gevaar dat zogenaamde 'freeriders' meeliften op de knowhow van anderen zonder zelf iets aan het netwerk bij te dragen. Hierdoor ontstaat een natuurlijke barrière bij partijen om kennis te delen en om veel te investeren in innovaties. Met andere woorden is de omgeving van een beleidsnetwerk in dat geval te complex om alleen gecoördineerd te kunnen worden door de markt en de overheid. Er dient dan wel vertrouwen tussen de partijen te worden opgebouwd. Vertrouwen ontstaat vaak langzaam, mede op basis van ervaringen uit het verleden, de reputatie van andere actoren, de verwachtingen van toekomstige opbrengsten en de aard van de bindende netwerkregels (Koppenjan en Klijn, 2004:82). Bewijzen over het doelbewust toepassen van kennissturing bij klimaatmitigatie is niet bekend in de literatuur. Bij klimaatadaptatie wordt het wel toegepast (Van Buuren, 2010).

Van Buuren (2010) heeft de kenmerken van vier van de vijf door ons te onderzoeken sturingsvormen in een tabel samengevat. Wij hebben daar de vorm zelfsturing aan toegevoegd in tabel 2.1.

	Netwerk	Markt	Zelfsturing	Hiërarchisch	Kennis
Basis kenmerk	Wederkerigheid	Uitwisseling	Vrijheid	Macht	Cognitie
Coördinatie-principe	Vertrouwen	Geld	Bewustwording	Autoriteit	Argumentatie
Overwegings-principe	Homo politicus	Homo economicus	Homo politicus Homo economicus Homo conscius	Homo hierarchicus	Homo sapiens
Rollen van de overheid	Partner of netwerkmanager	Leverancier, contract partner	Communicator, voorbeeld	Initiator, wetgever, beslisser	Kennis ontwikkelaar of facilitator
Sleutelwaarden	Publieke waarden	Publieke keuzen	Publieke toekomst	Publieke bezittingen	Publieke ideeën

Tabel 2.1 Vergelijking kenmerken van sturingsvormen (bron deels uit Van Buuren, 2010).

2.2.4. Relatie ambities en sturingsvormen

Het is nu interessant om te bekijken of we op voorhand al iets kunnen zeggen over mogelijke verbanden tussen ambitieniveau en sturingsvormen. Er is relatief weinig onderzoek beschikbaar over deze relatie. De onderzoeken over dit verband specifiek bij klimaatbeleid zijn dan ook zeer schaars. Granberg & Elander (2007) hebben een onderzoek gedaan naar klimaatbeleid bij gemeenten in Zweden. Zweden is wereldwijd gezien zeer ambitieus als het gaat om de reductie van broeikasgassen. Granberg en Elander concludeerden dat gemeenten in Zweden in verhouding meer aandacht besteden aan klimaatmitigatie dan aan klimaat adaptatie, wat ze als opvallend beschouwden aangezien de resultaten van klimaatmitigatie maatregelen veel minder zichtbaar zijn voor een lokale gemeenschap. Een andere conclusie was dat de ambities dan wel hoog zijn, maar als het gaat om het daadwerkelijk implementeren van maatregelen dat dit minder indrukwekkend is. Wel werd opgemerkt dat netwerken over de gemeentegrenzen heen, waarbij ook kennisuitwisseling een rol speelt, steeds belangrijker zijn geworden de laatste jaren. Hieraan wordt toegevoegd dat dit wellicht niet slechts te maken heeft met de wil om aan de gestelde klimaatambities te voldoen, maar ook om investeringen vanuit de markt mogelijk te maken. Derhalve spreken Granberg en Elander (2007) ook wel concurrentie tussen gemeenten. 'Waar de één wint, verliest wellicht een ander.' Het onderzoek impliceert dus

dat er bij klimaatmitigatie door gemeenten meer gebruik wordt gemaakt van netwerk- en kennissturing dan van de overige beschouwde vormen van sturing. Zoals eerder opgemerkt is met name de complexiteit van dergelijke vraagstukken debet aan het feit dat naar andere sturingsvormen dan de 'traditionele' wordt gegrepen. Indirect kan men wellicht zeggen dat hoe hoger de ambities des te complexer de oplossingen zijn en derhalve de noodzaak tot het toepassen van 'nieuwe' sturingsvormen groter is. Op basis van die hypothese zouden we dus verwachten dat bij de gemeenten met een hoger ambitieniveau ook in verhouding meer netwerkgerichte vormen van sturing worden toegepast, zoals netwerksturing en kennissturing.

2.2.5. *Begrippen bruikbaarheid en haalbaarheid*

De Vromraad (1998) concludeert dat "hoog gegrepen doelen en aansprekend geformuleerde toekomstbeelden en beleidsconcepten c.q. cultuurpolitieke visies mobiliserend kunnen werken". Echter geven ze ook aan dat "concreet kwantitatief geformuleerde doelen deze werking echter niet zullen hebben als meer en meer blijkt dat deze onhaalbaar zijn". Hierbij geven ze aan dat het vaak moeilijk is om doelen en middelen te scheiden en dat de wens om ambities te verwezenlijken wel eens spanning kan oproepen met de legitimiteit van te nemen besluiten. Andersom kan dit natuurlijk ook. Iets wat op lange termijn wel eens zeer effectief kan zijn, maar bij aanvang een relatief grote investering kost, kan bij de politiek of burger veel weerstand oproepen. Derhalve kan een dergelijk voorstel al bij voorbaat op (de dan heersende) legitimiteitsgronden als onhaalbaar worden beschouwd, hoe bruikbaar het voorstel ook zou kunnen zijn bij het verwezenlijken van de ambities. In een democratie zijn er dan eigenlijk maar twee manieren om hier mee om te gaan. De eerste is het publiek ervan te overtuigen dat dergelijke maatregelen toch nodig zijn zodat de opinie verschuift, een andere mogelijkheid is te accepteren dat de verwoorde ambitie niet realistisch is. Linksom of rechtsom kunnen we vaststellen dat de begrippen bruikbaarheid (in relatie tot effectiviteit) en haalbaarheid (in relatie tot middelen en context) nauw met elkaar verweven zijn en dat ze gezamenlijk iets kunnen zeggen over de manier waarop een overheid kan sturen. De Vromraad geeft aan dat bij milieubeleid het gevaar reëel is dat 'het doel de middelen heiligt'. Echter lijkt er momenteel in de Nederlandse samenleving juist een kentering waar te nemen in dat denken en zal er in het huidige politieke klimaat minder snel een milieumaatregel worden doorgedrukt als dat tegen de wens is van het publiek.

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 1, is het wellicht niet genoeg om alleen te kijken naar de toepassing van sturingsvormen enerzijds en de gepercipieerde bruikbaarheid en haalbaarheid anderzijds, om goed inzicht te krijgen in de overwegingen van beleidsmakers om hun ambities op het gebied van klimaatbeleid te verwezenlijken. Er is een alternatieve of liever gezegd een aanvullende verklaring nodig die meer inzoomt op de totstandkoming van beleid en dus breder is dan alleen de gepercipieerde effectiviteit en haalbaarheid in relatie tot sturing te beschouwen. De theorie achter die aanvullende verklaring hebben we beschreven in paragraaf 2.3.

2.3. **Beleidslogica's**

2.3.1. *Inleiding*

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe gemeentelijk beleid tot stand komt. Deze vraag is breder dan beleidskeuzes die puur zijn afgestemd op de effectiviteit en haalbaarheid van het beleid, er komen bij de beleidsvorming ook andere overwegingen aan bod. De overwegingen die beleidsmakers hanteren zijn namelijk meestal niet geheel vrij en worden vaak begrenst door en reeds vastgelegd door historisch gegroeide normen, regels en praktijken. Al bij de benadering van een beleidsprobleem spelen deze historische normen, regels en praktijken een rol. Bekkers (2007:128-129) zegt in verband met de aard van beleidsproblemen, dat het belangrijk is om deze te zien als sociale en politieke constructies. Percepties van de aard en omvang van een probleem bepalen daardoor mede de wijze waarop een aanpak wordt geselecteerd. Daarnaast gaat het in onze moderne rechtstatelijke democratie vaak over de legitimering van keuzes. Hierbij worden enerzijds de normen en waarden die ten grondslag liggen aan maatschappelijke percepties, anderzijds de consequenties van beleid, in termen van prestaties beschouwd (Ham, 2010).

De percepties van een beleidsprobleem en het belang van legitimiteit van het beleid zorgen ervoor dat de beleidsvorming steeds meer routinematig, procedureel en methodisch verloopt. Dit zorgt er volgens Bekkers (2007:86) voor dat oplossingen voor beleidsproblemen al 'voorgekookt' worden. Dit zijn de grenzen waar de waardoor het puur rationeel benaderen van beleid beperkt is en dat het van belang is de institutionele context waarbinnen beleid wordt ontwikkeld ook te bekijken. Wij benaderen de beleidslogica's die een gemeente er al dan niet bewust op nahoudt bij de totstandkoming van haar beleid dan ook vanuit de institutionele benadering van beleid.

Bij de institutionele benadering van beleid staat, volgens Hemerijck (in *Bekkers, 2007:184*) de structurele invloed die allerlei instituties, zoals formele en informele regels, spelregels, partijkeren en procedures hebben op de vrijheid van actoren om beslissingen te nemen centraal en geven de marges (lees grenzen) aan waarbinnen beleid kan worden ontwikkeld.

In de bestuurskundige theorie zijn een aantal 'logica's van beleidsvorming' beschreven die passen binnen de institutionele benadering van het beleid. Wij hebben in de volgende paragraaf een selectie van vier logica's theoretisch nader onderbouwd om deze begrippen in hoofdstuk 3 te kunnen operationaliseren. Deze selectie kan in onze ogen nader bijdragen aan het begrijpen van de overwegingen van beleidsmakers bij de totstandkoming van het klimaatbeleid en de relatie daarvan met het ambitieniveau van de betreffende gemeente. De verklaring voor de keuze van deze logica's geven wij in paragraaf 2.3.2. Wij moeten opmerken dat niet in alle gebruikte literatuur de door ons gehanteerde term 'logica's van beleidsvorming' wordt gebruikt. Voor de eenduidigheid en het vergelijkbaar maken van de verschillende theorieën hebben wij voor deze terminologie gekozen.

2.3.2. *Logica's van beleidsvorming*

Logica van de passendheid

March en Olsen (*1989:160-162*) onderscheiden een tweetal logica's. De eerste is de logica van de passendheid ('logic of appropriateness'). Deze logica ligt in de context bepaald verplicht(end) handelen. Beleidskeuzes met betrekking tot complexe problemen worden sterk beïnvloed door standaard procedures, gevestigde belangen en eerder gemaakte keuzes. De logica van passendheid richt zich op concrete situaties en bestaande instituties die randvoorwaarden zijn voor beleidsvorming en zijn daarmee sterk verweven met de door Bressers aangehaalde normatieve relaties (zie paragraaf 2.3.1).

Hemerijck (*2003*) positioneert bij deze eerste logica een tweetal beleidsvragen, die kunnen helpen deze logica als ideaaltypisch te kunnen onderscheiden van andere logica's.

De 'hoort het?'-vraag handelt over de mate waarin beleid past binnen de normatieve en culturele oriëntaties in de maatschappij. Het gaat hierbij om de perceptie van burgers in relatie tot hun wensen, verwachtingen en verlangens. Overeenkomsten op grond van gedeelde normatieve of culturele oriëntaties zijn van belang voor consensusvorming. Beleid dient dan ook maatschappelijk aanvaard te worden. Het draait binnen deze vraag om de (subjectieve) waardering van beleid door burgers en de geloofwaardigheid van de overheid. Maatschappelijke aanvaardbaarheid van beleid is dan onder te verdelen in procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid (*Hemerijck, 2003*).

De 'past het?'-vraag vestigt aandacht op het op het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzes. Het gaat hier onder meer om de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Zo moeten beleidsoplossingen in de bestuurlijke organisatie en in het politieke en beleidsbestel passen. Vanuit de logica van passendheid wordt overwogen wat de verwachte weerstand is die het beleid kan zou kunnen oproepen, gelet op de belangen die in het geding zijn en de macht die actoren kunnen mobiliseren. Hierbij zijn twee criteria van belang: politieke haalbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid (*Hemerijck, 2003*).

De logica van de passendheid is erop gericht om actief draagvlak te creëren voor beleid en gericht op de politieke haalbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid. Het gaat derhalve ook uit van een actieve benadering van beleid met de nadruk op de relaties van betrokkenen en de aanvaardbaarheid bij de totstandkoming ervan.

Logica van de consequentie

De tweede logica die March en Olsen (*1989:160-162*) onderscheiden is de logica van de consequentie ('logic of consequence'). Hierbij wordt de beleidskeuze bepaald door de gewenste doelen en regels. Door weloverwogen, rationeel handelen wordt getracht de doelstellingen met behulp van de meest geschikte middelen te realiseren. Belangrijke aannames bij deze logica betreffen eenduidige, goed te onderscheiden beleidsproblemen en 'enkelvoudige' actoren met heldere en stabiele voorkeuren (*Coleman, 1990*). Hierbij is anticiperend handelen in relatie tot doelrealisatie kenmerkend voor de logica van consequentie. Deze logica is sterk verweven met de in paragraaf 2.3.1 beschreven causale relaties.

Hemerijck (*2003*) positioneert ook bij deze tweede logica een tweetal beleidsvragen, die kunnen helpen deze logica als ideaaltypisch te kunnen onderscheiden van andere logica's.

De 'mag het?'-vraag komt voort uit de logica van de consequentie en wijst op het belang van legaal optreden door

de overheid. Volgens de logica van de consequentie is in een rechtstaat de overheidsmacht gebonden aan het recht. Overheidsoptreden berust op een wettelijke grondslag. Daarnaast moeten in een democratische rechtstaat bestuurders verantwoording afleggen over het gebruik van hun bevoegdheden. De overheid is bij het uitoefenen van macht en haar bevoegdheden dus bestuurlijk gebonden aan geldende wetten en regels (Hemerijck, 2003).

De 'werkt het?'-vraag is volgens de logica van consequentie gericht op het inschatten van de mogelijke effecten van beleid, in termen van mogelijk succes en falen. Dit veronderstelt dat beleid doelgericht is. Hierbij is het van belang dat de uit te voeren beleidsanalyse in het teken staat van een probleemgeoriënteerde aanpak. In beleidsplannen en beleidsnota's staat beschreven in hoeverre en op welke wijze beleidsmaatregelen bijdragen aan de oplossing van een probleem. De achterliggende theorie berust dus op een cognitief interpretatiekader van causale verbanden. Door middel van probleem georiënteerd beleidsonderzoek wordt stapsgewijs het probleem geobjectiveerd, worden beleidsalternatieven gezocht en vergeleken en tenslotte worden de beleidsmaatregelen gekozen. Twee criteria zijn van belang bij dit proces: beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn (Hemerijck, 2003).

Bij de logica van consequentie zullen beleidsmakers zich vooral richten op de legaliteit en de mate van doeltreffend en doelmatigheid van het beleid. Ook zullen beleidsmakers binnen deze logica voor beleidsinstrumenten kiezen waarbij efficiëntie en effectiviteit voor de keuze van de instrumenten een grote rol spelen. Verder zal de beleidsmaker inzetten op het uitvoeren van concrete projecten waarvan het resultaat snel zichtbaar is.

Padafhankelijkheid

Bekkers (2007:53-90) noemt nog twee andere logica's van beleidsvorming. Ten eerste noemt hij padafhankelijkheid, dat een verklaring geeft voor beleidsvorming op basis van bestaande normen en structuren. Hierdoor wordt maar beperkt afgeweken van bestaande paden. Dit impliceert enerzijds een normatieve relatie, maar kan ook een financiële relatie impliceren. Indien wel wordt afgeweken van de oorspronkelijke weg kan dit kapitaalvernietiging betekenen van de investeringen die daarvoor zijn gedaan.

Bekkers (2007:345) verklaart padafhankelijkheid van beleid als een gevolg waarbij nieuw beleid in de voetsporen treedt van reeds eerder uitgestippeld en uitgevoerd beleid. Menselijk handelen is vooral gedreven door een bepaalde perceptie van regels die als gepast worden gezien. Dit met inbegrip van beleidsvorming. Regels worden gevolgd omdat ze als natuurlijk en rechtvaardig worden ervaren. Het verwachtingspatroon vanuit de omgeving speelt hierin een belangrijke rol (March & Olsen, 1989). Volgens Ostrom, Gardner & J. Walker (1994:38) zijn *'rules prescriptions that define what actions (or outcomes) are required, prohibited, or permitted, and the sanctions authorized if the rules are not followed'*. Uitwerkingen van deze 'regels' zijn bijvoorbeeld routines, procedures en werkmethoden. Het verloop van beleidsprocessen krijgt met name vorm, doordat tal van routines, procedures en bepaalde werkmethoden moeten worden gevolgd. Als het ware helpen zij bij de voorstructurering van beleidsproblemen en 'koken' zij bepaalde oplossingen voor (Bekkers, 2007:86). Bekkers interpreteert hiermee op basis van een beschrijving van Thelen (in Bekkers, 2007:86) dat beleid enerzijds het product is van eerdere padafhankelijkheden en anderzijds legt het bestaande beleid de richting van het toekomstige beleid deels vast.

Edwards (in J. Edelenbos & R. Monnikhof, 2001:117-142) stelt dat padafhankelijkheid naast beperkend ook kan worden opgevat als een mechanisme dat mogelijkheden schept. Het draagt namelijk bij aan de continuïteit van instituties. Instituties geven een routinematig karakter aan het sociale handelen en worden via het sociale handelen gereproduceerd, waardoor ze blijven voortbestaan. Edwards haalt hier Krasner aan die met het begrip 'padafhankelijkheid' heeft gewezen op een belangrijk mechanisme dat bijdraagt aan de duurzaamheid van instituties. Eerder gemaakte keuzes, hoe klein ze in eerste instantie ook waren, bepalen in belangrijke mate toekomstige historische trajecten. Wanneer een bepaald traject eenmaal is geïnitieerd, beperken ze de reikwijdte van de paden die op een bepaald moment beschikbaar of 'haalbaar' zijn. Padafhankelijkheid kan voortvloeien uit het feit dat institutionele routines naarmate ze inslijten en door meer actoren worden gevolgd, steeds efficiënter worden. Verder kunnen routines zich gaandeweg dieper gaan innestelen in institutionele structuren. Ook kan padafhankelijkheid bevorderd worden doordat ook andere, 'belendende' handelingspatronen zich op deze instituties instellen. Naarmate deze institutionalisering in de diepte en in de breedte verder voortschrijdt, is een institutie minder vatbaar voor fundamentele verandering.

Een voorbeeld van padafhankelijkheid kan de doorwerking vanuit ingezette projecten uit milieubeleid naar het duurzaamheidsbeleid zijn. Maar ook het opnemen van paragrafen over duurzaamheid of het mee laten wegen van duurzaamheid bij aanbestedingsprocedures kunnen voorbeelden zijn waarbij padafhankelijkheid de dominante beleidslogica is voor het keuze van het beleid. Hierbij worden reeds lopende projecten of ander bestaand beleid ingezet voor het behalen van de gemeentelijke duurzaamheidsambities. Padafhankelijkheid kan hierdoor als een rationele en passieve beleidslogica worden getypeerd.

Isomorfisme

Ten tweede noemt Bekkers isomorfisme als beleidslogica. Deze manier van totstandkoming van beleid verbindt eigenlijk alle door Bressers aangehaalde relaties. Ten eerste gaat het uit van een proces van normatieve aanpassing (Bekkers, 2007:84). Ten tweede kan beleid isomorf tot stand komen als beleid elders bewezen is als effectief, wat een causale relatie veronderstelt. Ten derde kan het 'kopiëren' van beleid, dat ook onder de term isomorfisme valt een puur financiële noodzaak aanduiden, omdat het aan middelen ontbreekt om de beleidsvorming zelfstandig te realiseren.

Het bovenbeschreven proces van normatieve aanpassing of normatieve integratie gaat om de rollen die organisaties vervullen bij de beoordeling van beleid en of het gevoerde beleid als legitiem kan worden ervaren. Immers stelt Bekkers (2007:84) dat een organisatie alleen maar haar legitimiteit kan verzekeren als zij in staat is zich aan te passen aan de regels en de daarbij passende normen die worden gehanteerd in haar omgeving. Vanuit dit perspectief kan het beleid worden begrepen vanuit de behoefte om zich aan te passen aan deze regels. Dit bepaalt volgens Bekkers (2007:84) tot op zekere hoogte de adoptie van bepaalde beleidsprogramma's, methoden of werkwijzen door andere organisaties. Powell en Dimaggio (1991:63-82) gebruiken de term 'coercive isomorphism' voor de situatie waarin organisaties beleid adopteren omdat het verplicht is.

Een andere vorm van isomorfisme is 'mimic isomorphism', waarbij beleidsprogramma's worden geïmiteerd of gekopieerd. Binnen dit perspectief (vgl. Geul, 2003 in Bekkers, 2007:84) op het ontwerpen van beleid kunnen praktijkvoorbeelden die elders ontwikkeld zijn als 'best practices' worden gezien. Geul spreekt van constructies door navolging of zoals Rose (in Bekkers, 2007:84) het noemt: 'lesson-drawing across space'. Het draait dus binnen dit perspectief om de 'les' die men van andere overheden kan leren op basis van parallellen in activiteiten. Een beleidsmodel is op deze manier beproefd en getest door ervaringen van anderen.

Edwards (in J. Edelenbos & R. Monnikhof, 2001) haalt Krasner aan. Hij geeft aan dat organisaties neigen naar isomorfisme als de competitie beperkt is of afwezig, het voortbestaan van een organisatie niet op het spel staat en de omgeving vooral bestaat uit andere organisaties. Normatieve druk, onderlinge nabootsing en andere mechanismen dragen ertoe bij dat organisaties prioriteit geven aan aanpassing binnen de organisatorische omgeving. Volgens Van de Peppel (in J. Edelenbos & R. Monnikhof, 2001) kan isomorfisme ook een rol spelen bij het verklaren van de sterke verbreiding van interactieve beleidsvorming onder de Nederlandse gemeenten.

Zowel formele als informele institutionele overwegingen spelen een rol voordat organisaties isomorf gaan handelen. Formeel door de wet verplicht en informeel omdat belangengroepen en beroepsgroepen een bepaalde, elders ontwikkelde, interventie toejuichen. Naast deze institutionele betekenis zijn er een aantal andere factoren van belang in het adoptieproces om praktijkvoorbeelden van andere organisaties over te nemen (Geul, 1998). Ten eerste instrumentele betekenis (wat is het relatieve voordeel?). Ten tweede politieke betekenis (is er een politieke kans?). Ten derde diffusiestrategie (welke organisatie verspreidt de kennis?). Ten vierde het leerproces (trial and error). Bekkers noemt dit 'normative isomorphism'. Hierbij laten beleidsmakers zich bijvoorbeeld leiden door binnen een beroepsgroep van professionals aanvaarde normen en strategieën.

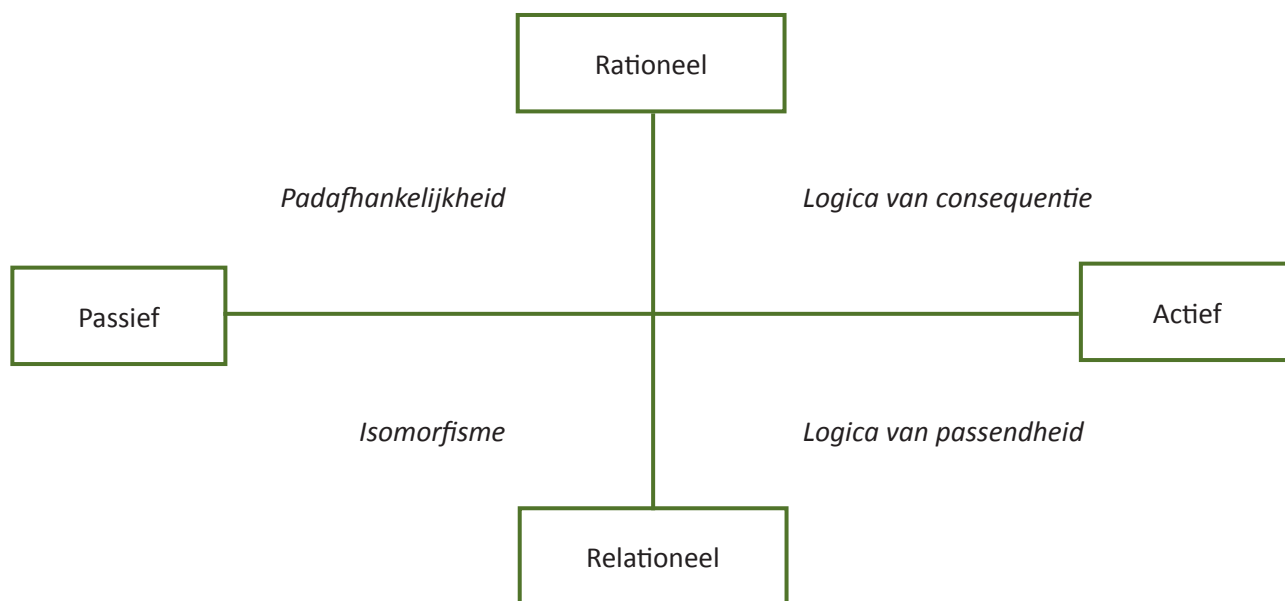
Een voorbeeld van een overweging van beleidsmakers die vanuit een logica van isomorfisme het beleid benaderen is het creëren van draagvlak 'omdat het project of beleid zich ergens anders al bewezen heeft'. Hierbij formuleert de beleidsmaker dus niet zelf het beleid, maar kan bijvoorbeeld geïnspireerd zijn door samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten of symposia. Ook het gebruiken van voorbeeldprojecten aangeleverd door Agentschap NL (voorheen SenterNovem) is een voorbeeld waarbij isomorfisme een rol speelt. Isomorfisme kan daarom het beste als een passieve en relationele vorm van totstandkoming van beleid beschouwd worden.

2.3.3. Beleidslogica's ten opzichte van elkaar

Nu we de vier beleidslogica's hebben beschreven, kunnen we systematischer bekijken hoe ze zich ten opzichte van elkaar verhouden. De beschreven beleidsvragen die betrekking hebben op de logica van de consequentie en de logica van de passendheid gaan er allemaal vanuit dat beleidsmakers vanuit hun probleemperceptie actief beleid formuleren. Hierbij spelen bij de logica van de consequentie rationele componenten een grotere rol. Beleid wordt geformuleerd op basis van perceptie over effectiviteit en haalbaarheid. De logica van de passendheid veronderstelt juist meer relationele componenten. Beleid wordt dan meer benaderd vanuit de optiek van andere partijen die op wat voor manier belangen hebben. Het creëren van draagvlak en het actief aansluiting zoeken bij maatschappelijke ontwikkelingen spelen hierbij een belangrijke rol.

Tegenover deze actieve logica's van beleidsvorming hebben we de twee meer passieve logica's, padafhankelijkheid en isomorfisme beschreven. Deze benaderingen gaan er vanuit dat reeds geformuleerd beleid als uitgangspunt dient voor het nog te formuleren beleid of (uitvoerings)programma's en impliceren een minder actieve en sturende inbreng van de beleidsmakers. Hierbij heeft isomorfisme een meer relationele component dan padafhankelijkheid. Isomorfisme gaat meer uit van aanpassing en kopieergedrag van buiten de eigen organisatie, althans in onze interpretatie daarvan en is daarom meer relationeel van aard. Padafhankelijkheid speelt zich meer af binnen de eigen organisatie en is minder extern gericht.

Op basis van bovenstaande interpretatie kunnen wij de beschreven logica's van beleidsvorming koppelen aan twee assen, waarbij de eerste as aangeeft in hoeverre de totstandkoming van beleid actief dan wel passief benaderd wordt. De tweede as geeft aan in hoeverre de beleidsmakers in hun beleidsvorming rekening houden met andere actoren dan wel handelen op basis van hun eigen kennis en rationele vermogens. Door die beide assen te combineren ontstaat de matrix van figuur 2.4.



Figuur 2.4 Matrix met de logica's van beleidsvorming

Deze matrix kan ons helpen bij het verklaren van de totstandkoming van beleid in relatie tot ambitieniveaus en daarmee bijdragen aan het begrip over hoe gemeenten hun klimaatambities willen verwezenlijken.

3. Onderzoekopzet

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als doel om de theoretische begrippen uit het vorige hoofdstuk, waarneembaar en of meetbaar te maken (*Van Thiel, 2007:52*). Hiertoe geven we eerst een aantal definities van de te onderzoeken theoretische begrippen. Daarna geven we aan in welke vorm de theoretische concepten in de praktijk waarneembaar zijn en welke elementen of 'variabelen' we daarvan gebruiken om te meten. Vervolgens bepalen we welke waarden deze variabelen kunnen aannemen en op welke manier ze verband houden met elkaar en met de theorie.

Duurzaamheid

Dit begrip is reeds toegelicht in het theoretisch kader. Wij hebben het begrip duurzaamheid voor dit onderzoek ingekaderd tot CO₂-uitstoot reductie en energiebesparing. In de rest van het onderzoek zullen wij algemeen de term klimaatbeleid hanteren. Hiermee bedoelen we dan ook energiebeleid en/of CO₂-beleid.

Ambitieniveau

Voor het vaststellen van ambitieniveau van de te onderzoeken gemeenten hebben we een kruislingse selectie gemaakt. Op basis van de gegevens uit Urgenda en de Duurzaamheidsmeter hebben we drie typen gemeenten vastgesteld: bovengemiddeld ambitieus, gemiddeld ambitieus en onder gemiddeld ambitieus. In paragraaf 3.3 leggen wij uit waarom wij dit verder hebben afgebakend naar een hoog ambitieniveau en een gemiddeld ambitieniveau. Voor hoog ambitieniveau gebruiken wij ook wel de term 'koplopers'. Voor gemiddeld ambitieniveau gebruiken wij ook wel de term volgers. Waar wij nog schrijven over een laag ambitieniveau gebruiken wij daarvoor ook wel de term 'achterblijvers'. Ambitieniveaus hebben wij vastgesteld aan de hand van de termen klimaatneutraliteit, CO₂-neutraliteit, energieneutraliteit of CO₂-uitstoot reductie.

Sturingsvormen

De sturingsvormen zijn uitgebreid beschreven in het theoretisch kader. Wij gaan er in ons onderzoek vanuit dat sturing bijdraagt aan het verwezenlijken van lokale duurzaamheidsambities. Wij hebben de onderstaande sturingsvormen tot object van onderzoek gekozen. De verklaring hiervoor is gegeven in het vorige hoofdstuk.

- Hiërarchische sturing;
- Netwerksturing;
- Marktsturing;
- Zelfsturing;
- Kennissturing.

Bruikbaarheid van sturingsvormen

Het begrip bruikbaarheid is gerelateerd aan de perceptie over in welke mate bepaalde sturingsvormen kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities. De bruikbaarheid zegt daarmee iets over de gepercipieerde effectiviteit van een bepaalde sturingsvorm.

Haalbaarheid van sturingsvormen

Het begrip haalbaarheid is gerelateerd aan de perceptie over in welke mate bepaalde sturingsvormen voor de gemeente met de beschikbare (of beschikbaar gestelde) middelen (zoals kennis, geld, capaciteit) en/of door contextbepalende elementen zoals het politieke krachtenveld daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

Totstandkoming beleid

De totstandkoming van beleid hebben wij in het theoretisch kader gesplitst in vier logica's van beleid (zie volgende kopje). Wij gebruiken in dit onderzoek de terminologieën van totstandkoming van beleid en beleidsvorming soms door elkaar.

Logica's van beleid

De in het theoretisch kader beschreven logica's van beleidsvorming helpen ons de overwegingen van de beleidsmakers bij het formuleren van gemeentelijke klimaatbeleid inzichtelijk te maken. Wij hebben de volgende logica's gebruikt om de totstandkoming van beleid beter te leren begrijpen:

- Logica van passendheid;
- Logica van consequentie;

- Padafhankelijkheid;
- Isomorfisme.

3.2. Het conceptueel model

3.2.1. Relatie ambitieniveau en sturingsvormen

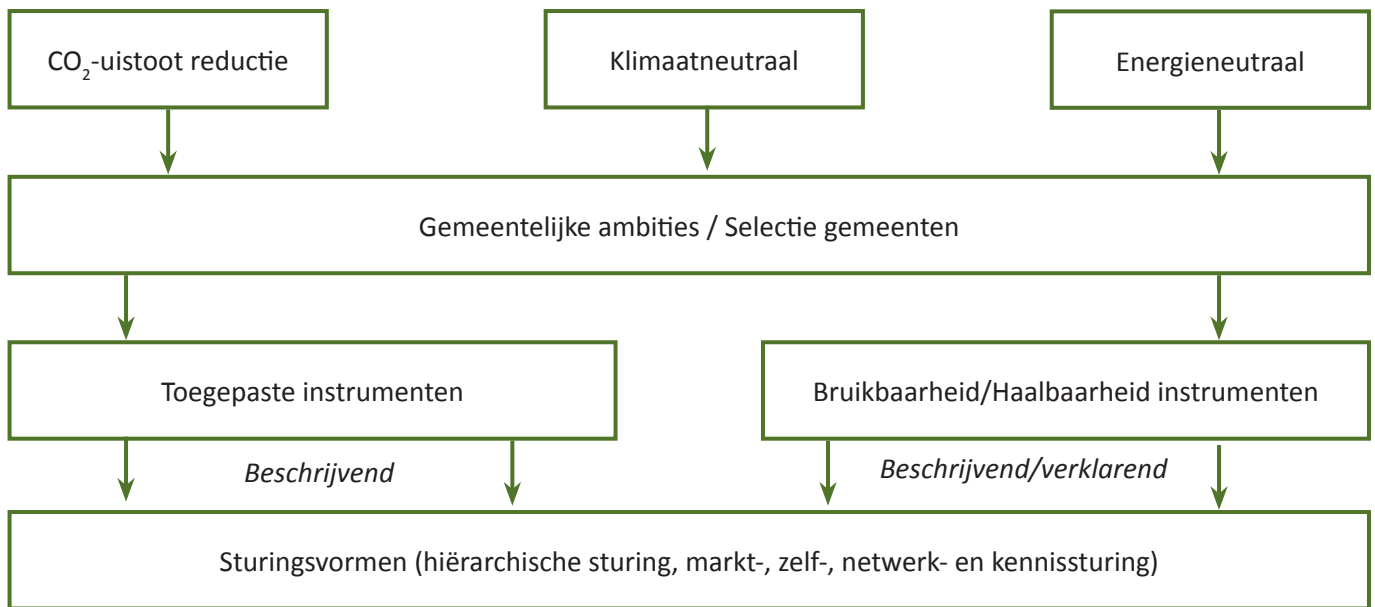
Uit de literatuur komen drie hoofdvormen van sturing naar voren, namelijk hiërarchische sturing, netwerksturing en marktsturing. Deze sturingsvormen worden als ideaaltypen beschouwd, waarbij in de praktijk de nodige overlap optreedt. Aangezien er in de literatuur nogal wat aandacht bestaat voor zelfsturing als vorm van sturing die los staat van gebruik van marktprikkels zoals incentives en subsidies enerzijds en concurrentie bevorderende maatregelen anderzijds, achten wij het van belang deze sturingsvorm ook apart te beschouwen. Dit mede vanwege het feit dat de overheid andere vormen van gedragsbeïnvloeding dan door enkel economische, steeds vaker inzet. Het eerder genoemde klimaatakkoord impliceert dit ook door te stellen dat gemeenten een voorlichtende en faciliterende rol naar burgers moeten vervullen en daarnaast ook een voorbeeldfunctie hebben. (VNG, 2007). Deze voorbeeldfunctie betreft alle middelen die betrekking hebben op de communicatie rond een bepaald onderwerp met als oogmerk een bepaalde ‘maatschappelijke’ verandering teweeg te brengen. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat er een grote groep mensen tegelijk mee kan worden bereikt. Verder hebben wij ook kennissturing geïntroduceerd als een vorm van sturing naast de ‘hoofdvormen’. Er zijn veel aanwijzingen voor de veronderstelling dat bij het probleem klimaatmitigatie de complexiteit dermate is, dat innovatieve oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn om hierin verder te komen. Innovatie kan bijvoorbeeld tot stand komen door het bij elkaar brengen van verschillende kennisvelden en vanuit die basis oplossingen te creëren die wezenlijk nieuw zijn, ook wel trans-sectorale innovatie genoemd (De Jong, Muizer & van Egmond-de Wilde de Ligny, 2005). Om die reden hebben wij genoeg aanleiding om deze vorm van sturing apart te beschouwen in ons onderzoek. Ook deze vorm kan overlap met andere sturingsvormen creëren, waarbij overlap met netwerksturing de meest voor de hand liggende is, omdat kennisontwikkeling en innovatie in de publieke sector vaak gepaard gaat met samenwerking tussen meerdere partijen.

In hoofdstuk één hebben we, op basis van de probleemanalyse, de volgende centrale vraagstelling gedefinieerd: “Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen gemeentelijke duurzaamheidsambities en de door gemeenten toegepaste (mix van) sturingsvorm(en) enerzijds en de manier van totstandkoming van beleid anderzijds?”.

Om antwoord te kunnen geven op het eerste deel van deze centrale vraag hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat wordt verstaan onder de begrippen*
 - a. *Duurzaamheid*
 - b. *Gemeentelijke ambitieniveaus*
 - c. *Sturingsvormen*
 - d. *Totstandkoming van beleid?*
2. *Welke sturingsvormen hebben de te onderzoeken gemeenten toegepast om hun ambities te verwezenlijken?*
3. *Welke sturingsvormen achten gemeenten bruikbaar om hun ambities na te streven?*
4. *Welke sturingsvormen achten gemeenten haalbaar in hun eigen context?*
5. *Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en sturing?*

De deelvragen 1a, 1c en 1d zijn reeds beantwoord in het theoretisch kader. Deelvraag 1b wordt beantwoord in paragraaf 3.3.



De onderzochte relaties zijn schematisch weergegeven in het conceptueel model van figuur 3.1.

Figuur 3.1 Conceptueel model relatie ambitieniveau en sturingsvormen

3.2.2. Relatie ambitieniveaus en totstandkoming van beleid

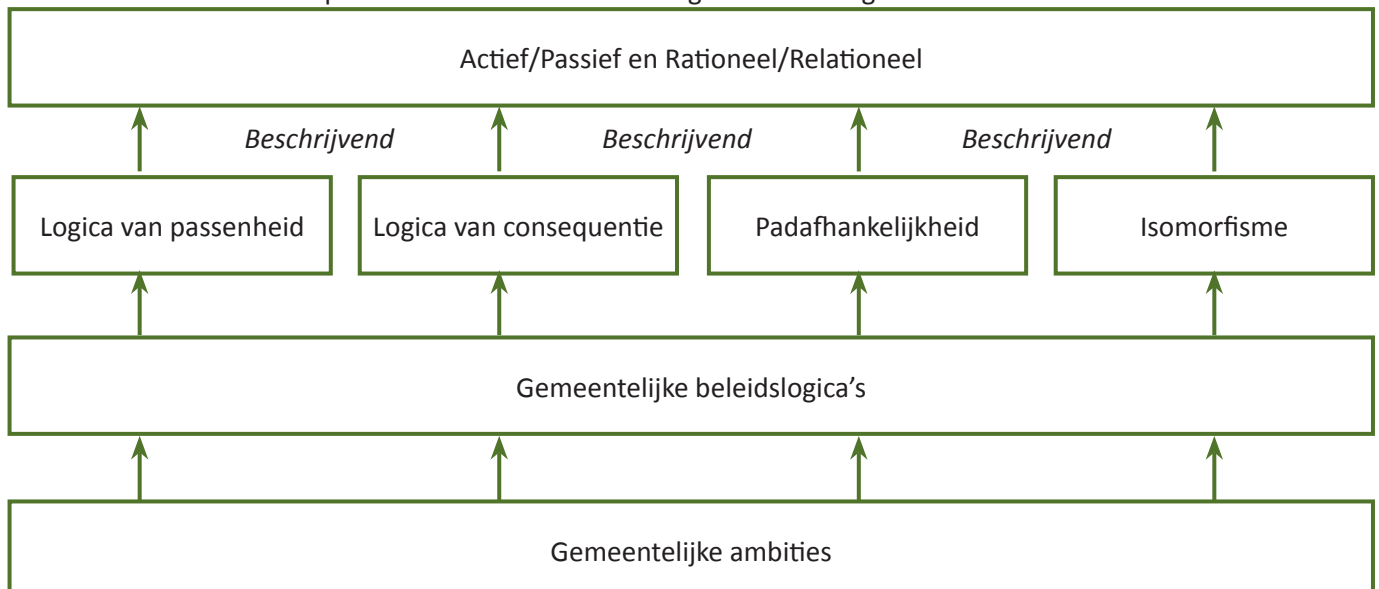
Wij hebben in het theoretisch kader een matrix geïntroduceerd met daarin vier logica's van beleidsvorming, namelijk de logica van passendheid, logica van consequentie, padafhankelijkheid en isomorfisme. De theorie biedt ons handvatten om de dominante overwegingen van beleidsmakers in het rationeel, relationele, passieve en actieve grid weer te geven. Wij hanteren deze logica's om te onderzoeken of er een verband is tussen ambitieniveau en totstandkoming van beleid (beleidsvorming).

Om antwoord te kunnen geven op het tweede deel van de hoofdvraag hebben we nog twee deelvragen geformuleerd:

6. *Hoe is de (al dan niet bewuste) keuze voor beleid tot stand gekomen?*

7. *Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en de wijze van totstandkoming van het beleid?*

Schematisch ziet het concept achter deze onderzoeksvraag er uit als in figuur 3.2.



Figuur 3.2 Conceptueel kader verklaring van beleidsvorming

Hierbij dient te worden opgemerkt dat er in het gehele onderzoek is uitgegaan van dezelfde selectie van gemeenten. Wij beogen hiermee overigens geen relatie te leggen tussen de totstandkoming van beleid en sturingsvormen. Het gaat hier om het verkrijgen van aanvullende inzichten.

3.3. Selectie gemeenten en indeling in ambitieniveaus: deelvraag 1b

Wij hebben de initiële selectie van gemeenten gebaseerd op twee 'duurzaamheidsmetingen' op lokaal niveau, beiden uitgevoerd in 2009. Het betreft de "Lokale Duurzaamheidsmeter" en de inventarisatie van "Urgenda naar klimaatneutrale steden". De Lokale Duurzaamheidsmeter bestond uit drie vragenlijsten, geënt op de drie dimensies van duurzame ontwikkeling: *People, Planet en Profit*. De duurzaamheidsmeter ranglijst is tot stand gekomen door vragenlijsten die door de gemeenten zelf zijn ingevuld. De inventarisatie van Urgenda geeft inzicht in de klimaatambities van gemeenten. Bij deze inventarisatie is onderscheid gemaakt tussen doelstellingen op het gebied van energie-, klimaat-, of CO₂-neutraliteit van gemeenten. Er zijn ook enkele gemeenten in opgenomen met (slechts) uitstoot reducerende doelstellingen.

Door de resultaten van de 'planet'-vragenlijst van de Lokale Duurzaamheidsmeter en de resultaten van Urgenda met elkaar te kruisen hebben wij drie groepen gemeenten geselecteerd: gemeenten met een hoog ambitieniveau, gemeenten met een gemiddeld ambitieniveau en gemeenten met een laag ambitieniveau. In totaal vulden 174 gemeenten de 'planet'-vragenlijst van de Lokale Duurzaamheidsmeter in. In de inventarisatie van Urgenda zijn 52 gemeenten opgenomen. De gemiddelde score van de gemeenten van de 'planet'-vragenlijst van de Lokale Duurzaamheidsmeter was 56%. Indien een gemeenten een score hoger dan 75% op de Lokale Duurzaamheidsmeter heeft en zich een klimaat-, energie- of CO₂-neutrale ambitie gesteld heeft binnen de Urgenda meting, is de gemeente als een hoog ambitieuze gemeente (koploper) getypeerd. De gemeenten met een score tussen de 50% en 75% en die met een relatief lage klimaatambitie in de Urgenda inventarisatie zijn opgenomen zijn getypeerd als gemiddeld ambitieuze gemeenten (volgers). De gemeente Bladel zit volgens onze maatstaven tussen de koplopers en de volgers in, maar op basis van de positie op de ranking van de Duurzaamheidsmeter ingedeeld bij de volgers. De gemeenten met een lagere score dan 50% in de duurzaamheidsmeter en een laag ambitieniveau zoals een reductie, een doelstelling hebben om energieneutraal te worden maar daar geen jaartal aan hebben gekoppeld of niet opgenomen zijn in de inventarisatie van Urgenda, zijn als gemeenten met een laag ambitieniveau (achterblijvers) aangemerkt.

Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar acht gemeenten per categorie. Op basis van de score op de Lokale Duurzaamheidsmeter en de inventarisatie van Urgenda is daarnaast gestreefd naar 4 grote gemeenten en 4 kleine gemeenten per categorie. Hierbij zijn grote gemeenten beschouwd als gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en kleine gemeenten als gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Ook is op basis van geografische kenmerken vrij arbitrair een selectie gemaakt. Hierdoor is getracht mogelijke relaties tussen geografische kenmerken en ambities op het gebied van duurzaamheid zo veel mogelijk uit te sluiten. In tabel 3.1 worden de (voor)geselecteerde gemeenten met hun kenmerken weergegeven.

Aangezien de onderstaande selectie is gebaseerd op 'lijstjes' uit 2009 hebben wij het wenselijk geacht om te toetsen of de daaruit gedestilleerde ambitieniveaus nu nog actueel zijn. Daarom hebben wij voor zover aantoonbaar de actuele ambities gekwantificeerd en de verdeling van gemeenten daarop aangepast. De actuele ambities zijn onttrokken aan documenten en aan de enquêteresultaten. In tabel 3.2 is de herschikking van de steekproefselectie van de gemeenten weergegeven.

Hoge ambitie	Ranking Duurzaamheids-meter	Urgenda	Jaartal	# inwoners
Groningen	2	Energie neutraal	2025	187.298
Delft	3	CO ₂ -neutraal	2030	96.760
Breda	4	CO ₂ -neutraal	2045	173.299
Leeuwarden	7	CO ₂ -neutraal	2020	94.073
Waalwijk	9	CO ₂ -neutraal	2045	45.751
Apeldoorn	12	Energie neutraal	2020	155.726
Rotterdam	15	Reductie 50%	2025	605.543
Zoetermeer	39	CO ₂ -neutraal	2030	121.532
Gemiddelde ambitie				
Bladel	64	Energie neutraal	2025	19.177
Amersfoort	72	CO ₂ -neutraal	2030	144.862
Arnhem	74	CO ₂ -neutraal	2050	147.018
Zutphen	95	Energie neutraal		46.870
Utrecht	Geen	CO ₂ -neutraal	2030	307.081
Texel	Geen	Energie neutraal	2020	13.779
Haarlemmermeer	44	Ambitie		142.788
Westland	109	Geen		99.717
Hoogeveen	129	Ambitie	?	54.805
Lage ambitie				
Amstelveen	161	Energie neutraal	2045	80.695
Capelle a/d IJssel	149	CO ₂ -reductie 40%	2050	65.345
Almere	Geen	Ambitie	?	188.160
Bussum	162	Geen	-	32.112
Baarle-Nassau	172	Geen	-	6.703
Bergen (L)	181	Geen	-	13.391
Ridderkerk	Geen	Geen	-	44.746

Tabel 3.1 Voorselectie gemeenten.

Gemeente	AMB. 2009	AMB. 2011	JAAR	DEF. AMB	Onderzoek	Ranking	Budget
Leeuwarden	Hoog	CO ₂ -neutraal	2020	Hoog	Ja	1	Ja
Utrecht	Gemiddeld	CO ₂ -neutraal	2030	Hoog	Ja	2	Ja
Groningen	Hoog	CO ₂ -neutraal	2035	Hoog	Ja	3	Ja
Hoogeveen	Gemiddeld	CO ₂ -neutraal	2040	Hoog	Ja	4	Ja
Waalwijk	Hoog	CO ₂ -neutraal	2043	Hoog	Ja	5	Nee
Breda	Hoog	CO ₂ -neutraal	2044	Hoog	Ja	6	Ja
Apeldoorn	Hoog	Energieneutraal	2020	Hoog	Ja	7	Nee
Texel	Gemiddeld	Energieneutraal	2020	Hoog	Ja	7	Ja
Bladel	Gemiddeld	Energieneutraal	2025	Hoog	Ja	9	Nee
Zutphen	Gemiddeld	Energieneutraal	?	Gemiddeld	Ja	10	Ja
Capelle a/d IJssel	Laag	CO ₂ -reductie 40%	2025	Gemiddeld	Ja	11	Ja
Ridderkerk	Laag	CO ₂ -reductie 40%	2025	Gemiddeld	Ja	11	Nee
Delft	Hoog	CO ₂ -reductie 50 %	2030	Gemiddeld	Ja	13	Ja
Haarlemmermeer	Gemiddeld	CO ₂ -reductie 30 %	2020	Gemiddeld	Ja	14	Nee
Almere	Laag	Almere principes	-	Gemiddeld	Ja	15	Ja
Bussum	Laag	Ambitie	-	Gemiddeld	Ja	15	Ja
Westland	Gemiddeld	CO ₂ -reductie 20 %	2020	Gemiddeld	Ja	17	Ja
Bergen (L)	Laag	Geen	-	Laag	Nee	-	-
Rotterdam	Hoog	CO ₂ -neutraal	2043	Hoog	Nee	-	-
Zoetermeer	Hoog	CO ₂ -neutraal	2050	Hoog	Nee	-	-
Amersfoort	Gemiddeld	CO ₂ -neutraal	2030	Hoog	Nee	-	-
Arnhem	Gemiddeld	CO ₂ -reductie 30 %	2020	Gemiddeld	Nee	-	-
Amstelveen	Laag	Energieneutraal	2040	Gemiddeld	Nee	-	-
Baarle-Nassau	Laag	Geen	-	Laag	Nee	-	-

Tabel 3.2 Herschikking steekproefselectie.

Veel gemeenten die begin 2009 nog maar op beperkte mate klimaatvisies of duurzaamheidsvisies hadden ontwikkeld, blijken het onderwerp anno 2011 wel op de agenda te hebben staan. Voorbeelden hiervan zijn de conform onze eerste selectie achterblijvers Almere, Capelle aan den IJssel, en Bussum. Dit is in overeenstemming met het eerder genoemde onderzoek van DHV dat inmiddels 95 % van alle gemeenten beleid heeft geformuleerd in relatie tot duurzaamheid. Voor ons onderzoek is dit gegeven van belang, omdat de groep achterblijvers zo klein is geworden dat deze niet meer representatief is te noemen. Daarnaast hebben achterblijvers vaak in het geheel geen duurzaamheids- of klimaatbeleid. De gemeente Bergen (L) is hiervan een voorbeeld en heeft de enquête dan ook niet ingevuld. Dergelijke gemeenten hebben wij in ons onderzoek uitgesloten.

Op basis van deze nieuwe inzichten hebben wij de steekproefselectie aangepast naar twee groepen. Ten eerste een groep koplopers van gemeenten met een hoge ambitie, die CO₂-neutraal, klimaatneutraal of energieneutraal willen worden en daaraan een jaartal hebben gekoppeld. Voor deze groep geldt overigens ook dat zij gemiddeld een langere historie hebben op het gebied van klimaatbeleid. Ten tweede een groep volgers, met een gemiddelde ambitie. In deze groep hebben wij gemeenten ingedeeld die een ambitie hebben geformuleerd met of een reductie in CO₂-uitstoot gekoppeld aan een bepaald jaartal, of klimaatneutraliteit zonder dat daaraan een jaartal is gekoppeld. In deze groep hebben wij ook twee gemeenten, Bussum en Almere opgenomen, die wel degelijk klimaatambities hebben, maar die niet hebben gekwantificeerd. Het feit of gemeenten al dan niet een apart budget hebben vastgesteld in 2011 voor klimaat- en energiebeleid is wel opgenomen in de laatste kolom van tabel 3.2, maar niet meegenomen in de afweging voor indeling van beide groepen. De toekenning van budget zegt niets over de geformuleerde ambitie, slechts zou het iets kunnen zeggen over de intenties van het gemeentebestuur en/of het realistisch gehalte van de gestelde ambitie.

In tabel 3.2 zijn ook de gemeenten opgenomen die wel zijn benaderd voor het onderzoek, maar niet hebben gerespondeerd. Die gemeenten zijn verder uitgesloten van ons onderzoek. Bergen (L) heeft wel gerespondeerd op het verzoek, maar heeft aangegeven dat het niet zinvol was mee te werken aangezien ze geen klimaatbeleid voeren. Een dergelijk beleid heeft binnen die gemeente geen prioriteit bij het bestuur en er wordt volgens de respondent geen budget voor vrijgemaakt.

3.4. Werkmethoden

Wij hebben in ons onderzoek een aantal werkmethoden toegepast die hieronder kort zijn beschreven.

3.4.1. Documentenonderzoek

Op basis van de beschikbare documentatie van de inventarisatie van Urgenda en de Duurzaamheidsmeter hebben wij een voorselectie van te onderzoeken gemeenten gemaakt en die bijgesteld naar aanleiding van de meest recente gegevens. Daarnaast hebben wij van de geselecteerde gemeenten voor zover beschikbaar de uitvoeringsprogramma's voor klimaat- en energiebeleid geanalyseerd om op basis daarvan te kunnen bepalen welke mix van sturingsvormen de gemeenten in werkelijkheid toepassen (deelvraag 2).

3.4.2. Enquête

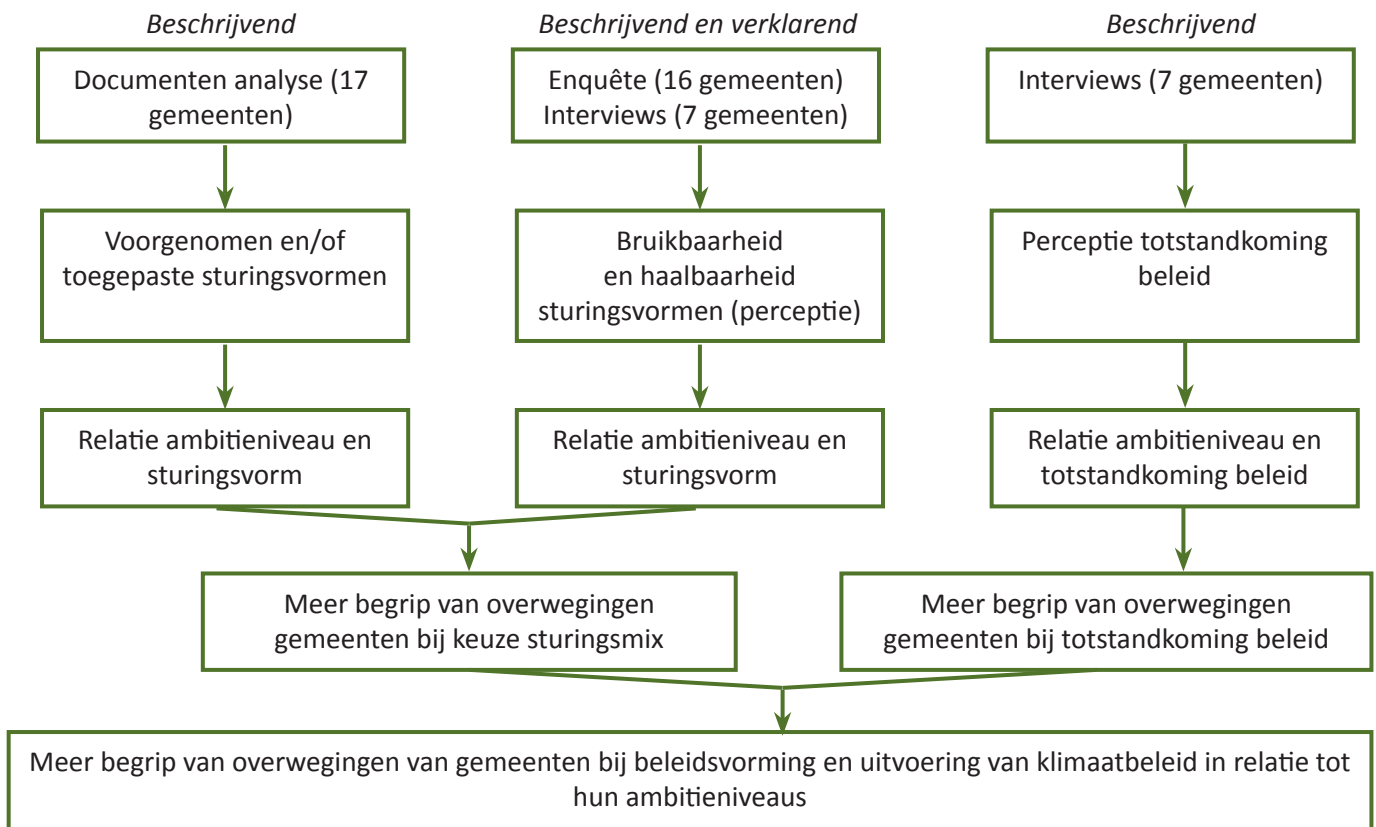
Wij hebben aan 24 gemeenten een enquête voorgelegd, die door 16 gemeenten is ingevuld. In eerste instantie is de enquête gebruikt voor de toetsing van een aantal zaken die wij hebben onderzocht middels de documenten, zoals de meetbare ambities van de gemeenten. De enquête was echter vooral bedoeld om de perceptie van de gemeente over de bruikbaarheid en haalbaarheid van sturingsvormen te achterhalen (deelvragen 3 en 4). Ook is de enquête gebruikt om te toetsen of de perceptie van de daadwerkelijk toegepaste sturingsvormen aansloot bij de door ons uitgevoerde documentenanalyse (deelvraag 2). De enquête is tot stand gekomen op basis van de operationalisering zoals beschreven in paragraaf 3.5 en is opgenomen als bijlage 1 van dit document.

3.4.3. Interviews

Bij zes van de bovengenoemde 16 onderzochte gemeenten en de gemeente Breda hebben wij een semi gestructureerd interview uitgevoerd met een beleidsadviseur op het gebied van klimaat- en energiebeleid, of indien die er niet was, met de verantwoordelijke beleidsadviseur milieu. De interviews waren bedoeld om de bevindingen uit de documentenanalyse en de enquête te toetsen en verklaringen te achterhalen van de percepties die de respondenten hebben over de bruikbaarheid en haalbaarheid van sturingsvormen (deelvraag 5). Ook hebben wij de interviews gebruikt om te achterhalen hoe het klimaatbeleid bij de diverse gemeenten tot stand is gekomen (deelvraag 6), dit om een koppeling te kunnen maken met de theorie over totstandkoming van beleid die wij in paragraaf 2.3 hebben beschreven. De interviewvragen zijn toegevoegd als bijlage 2 van dit document.

3.4.4. Verwerking van gegevens

De documentenanalyse en de enquêtegegevens zijn verwerkt in Excel, om een overzichtelijk beeld te scheppen van alle resultaten zowel visueel als in tabelvorm. Per gemeente is een factsheet aangemaakt met deze gegevens. De factsheets zijn als bijlage 3 toegevoegd aan dit rapport. In figuur 3.3 hebben is de resultatenanalyse schematisch weergegeven.



Figuur 3.3 Schematische weergave analyseproces

3.4.5. Validiteit en betrouwbaarheid

Uiteraard zijn er bij de aanpak zoals wij hebben beschreven een aantal kanttekeningen te plaatsen. Hieronder worden er een aantal beschreven:

- De kwaliteit van de vragen zowel bij de enquête als de interviews; wij hebben dit risico zoveel mogelijk beperkt door de vragen af te stemmen op documentenbevindingen en die te toetsen aan de theorie. Daarnaast hebben wij de vragen voorgelegd aan onze wetenschappelijk begeleider. De operationalisering van sturingsvormen is deels reeds uitgevoerd door van Buuren, op kleinere schaal weliswaar en inzake een ander onderwerp;
- De kwaliteit van de respondenten; bij kleine gemeenten is het vaak gemakkelijk om de juiste respondent te vinden betreffende de problematiek die wij onderzoeken. Bij grotere gemeenten zijn er vaak meerdere beleidsadviseurs binnen een afdeling milieu werkzaam, waarbinnen taken zijn verdeeld. Respondenten willen niet altijd voor een ander spreken, ook al wordt hen gevraagd om hun eigen perceptie. Daarnaast hebben wij de resultaten niet getoetst bij andere betrokkenen bij het duurzaamheidsbeleid, zoals de gemeenteraad of het college van B&W. Het zou kunnen zijn dat zij de voorgestelde zaken anders zien. Wij zijn er wel vanuit gegaan dat hetgeen de respondenten aan ons hebben overgebracht de perceptie van de gemeente is;
- De externe validiteit is niet geheel geborgd, aangezien wij werken met een beperkte steekproef van gemeenten. Indien meer tijd beschikbaar zou zijn voor de resultaten analyse hadden wij meer gemeenten betrokken in ons onderzoek en meer interviews uitgevoerd.

Door triangulatie toe te passen (het gebruik van meerdere bronnen) hebben wij getracht de gegevens die wij voor onze analyses hebben gebruikt zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn. De resultaten van de enquêtes en de interviews (uitwerking daarvan) zijn met de respondenten gedeeld om een toets op onze waarnemingen uit te voeren. Verder is het onderzoek herhaalbaar door het uit te voeren bij andere niet door ons geselecteerde gemeenten, of door hetzelfde onderzoek bij dezelfde gemeenten uit te voeren en te kijken of er verschillen zijn te constateren (replicatie).

3.5. Operationalisering

3.5.1. Inleiding

In de volgende sub-paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de operationalisering van de deelvragen (exclusief de al beschreven vraag 1). In paragraaf 3.5.2 operationaliseren we de deelvragen 2 tot en met 5 en in paragraaf 3.5.3 operationaliseren we de deelvragen 6 en 7.

3.5.2. Relatie ambities en sturing: deelvragen 2 tot en met 5

Om het verband tussen de ambitieniveaus en vormen van sturing te kunnen aantonen, hebben we eerst aan de hand van de theorie indicatoren vastgesteld die illustratief zijn voor de verschillende vormen van sturing. Van Buuren (2010) geeft aan dat de verschillende sturingsvormen de toepassing van verschillende beleidsinstrumenten veronderstellen. Door onze indeling in sturingsvormen als basis te nemen hebben we tabel 3.3 opgebouwd.

Sturingsvorm	Kernwoorden/indicatoren
Hiërarchische sturing	Regulering, normstelling, vergunning, heffingen, straffen, eigen gebouwde omgeving energieneutraal, gemeentelijke organisatie, monitoring
Marktsturing	Subsidie, heffingen, markt, aanbestedingseisen duurzaamheid, competitie, concurrentie, regelingen
Zelfsturing	Bewustwording, stimuleren, communicatie, workshops, duurzaamheidsevenementen, convenanten, voorbeeldfunctie, ondersteuning
Netwerk-sturing	Netwerk, samenwerking, platforms, externe partijen buiten de gemeentelijke organisatie, gezamenlijke projecten, spelregels/procesafspraken
Kennissturing	Kennis, experimenten, kennisdelen en -uitwisselen, pilots, haalbaarheidsonderzoek, innovatie, kenniscentrum, lerende organisatie, Welke? Wat?

Tabel 3.3. Indicatoren sturingsvormen

Documentenonderzoek

De intentie van beleid en de daadwerkelijke uitvoering hebben we achterhaald middels een documentenonderzoek. Hierbij hebben we zoveel mogelijk gekeken naar de gemeentelijke uitvoeringsprogramma's die betrekking hebben op CO₂-reductie en energiebesparing. Op basis van de operationalisering in tabel 3.3 hebben we een kwalitatieve analyse uitgevoerd door middel van een tekstanalyse van de uitvoeringsprogramma's. Wij hebben hiervoor meer dan 500 projecten geanalyseerd.

Wij hebben voor de meeste gemeenten de uitvoeringsprogramma's inzake klimaatbeleid (mitigatie) kunnen achterhalen. Voor de gemeenten waar dat niet voor geldt hebben wij alle initiatieven en projecten waar op hun website of in de pers aandacht aan is besteed gebruikt om onze analyse uit te voeren. Wij hebben hierbij alle projecten in de uitvoeringsprogramma's gelijk gewogen, omdat er niet altijd valt te achterhalen wat de investering en beoogd resultaat per project is. Wij hebben aan elke gemeente gelijk gewicht toegekend, onafhankelijk van de aantallen projecten in de uitvoeringsprogramma's. Aan de hand van de indicatoren uit hoofdstuk 3 hebben wij vervolgens sturingsvormen aan een specifiek project toegekend. Een tweetal voorbeelden van de tekstanalyse zijn hieronder ingekaderd weergegeven:

DO 4 Campagne duurzaam handelen (gemeente Breda)

Achtergrond

De gemeente heeft een belangrijke **voorbeeldfunctie**. Daarom zal de gemeentelijke organisatie reeds in 2020 CO₂-neutraal zijn. De medewerkers spelen hierbij een belangrijke rol. Niet alleen in hun gedrag, maar ook in het beleid dat zij ontwikkelen. Gedrag is niet eenvoudig te veranderen en daarom is een langdurige **campagne** nodig om medewerkers daadwerkelijk aan te zetten tot duurzaam handelen.

Doelstelling

Medewerkers **bewust** maken van hun invloed op het energieverbruik en medewerkers aanzetten tot duurzaam handelen.

Beoogd resultaat :

- Verhoogd **bewustzijn** bij medewerkers op het gebied van duurzaamheid;
- Toename van duurzaam gedrag, bijvoorbeeld door bij vertrek licht en computer uit te schakelen en door vaker de fiets i.p.v. de auto te gebruiken;
- Het gaat hier om een **ondersteunende** maatregel en deze levert geen directe CO₂-reductie op. Duurzaam handelen is echter essentieel om andere projecten uit te kunnen voeren en om een CO₂-neutrale organisatie te kunnen worden.

De rood gemaakte woorden zijn allemaal aangemerkt als indicatoren voor zelfsturing. Derhalve is aan dit project 1 punt toegekend aan de vorm zelfsturing. Combinaties van sturingsvormen zijn ook mogelijk getuige het volgende voorbeeld.

DE 3 Slibvergister waterzuivering Nieuwveer (gemeente Breda)

Achtergrond

Op Nieuwveer wordt in 2011 een slibverwerkingsinstallatie gerealiseerd. De opgewekte elektriciteit kan bij de waterzuivering zelf worden ingezet. Het vrijkomende biogas kan op meerdere manieren worden ingezet als energiebron. Biogas kan worden bijgestookt op het stadsverwarmingsnet, kan tot aardgaskwaliteit worden opgewerkt voor het aardgasnet of kan als brandstof worden ingezet voor vervoersmiddelen.

Projectdoelstelling

Biogas dat vrijkomt in de nieuwe slibverwerkingsinstallatie bij Nieuwveer inzetten als duurzame energiebron.

Beoogd resultaat

- **Onderzoek** naar meest geschikte toepassing van biogas afkomstig van Nieuwveer;
- Opwekking van duurzame energie uit biogas, toe te passen voor stadsverwarming, aardgasnet of brandstof;
- Een reductie van 10 ton CO₂ per jaar.

Aanpak:

1. Uitvoeren van een **onderzoek** naar de meest geschikte toepassing van biogas. Onderzocht wordt o.a:
2. **Welke** toepassingen zijn technisch **haalbaar**
3. **Welke** toepassing levert hoogste CO₂-reductie
4. **Welke** concrete locaties en afnemers zijn in beeld voor afname van duurzame energie
5. **Contact met o.a. Essent, bedrijven met warmtevraag, wagenparkbeheerder gemeente en grote bedrijven(terreinen)**
6. **Welke** rol kan gemeente vervullen (bijvoorbeeld inzet in eigen wagenpark)
7. Afhankelijk van resultaten van het onderzoek 1 van de afzetmogelijkheden verder uitwerken
8. Indien de gemeente afnemer wordt, dit (inclusief kosten) voorleggen aan het college.
9. Ruimtelijk mogelijk maken van project.
10. Uitvoeren van de gekozen optie (bijvoorbeeld koppeling met stadsverwarming realiseren of brandstofvulpunt voor voertuigen realiseren)

Enquête

Vervolgens hebben wij de in tabel 3.3 gebruikte begrippen toegepast in onze enquête. In de enquête hebben we een aantal toetsende vragen gesteld inzake het klimaatbeleid, maar met name vragen gesteld in verband met de perceptie over de bruikbaarheid en de haalbaarheid van specifieke beleidsinstrumenten. De enquête is toegevoegd als bijlage 1 aan dit document.

Een voorbeeld van een vragenreeks is weergegeven in tabel 3.4, waarbij de respondent zowel op bruikbaarheid als haalbaarheid een rangschikking moest geven welk instrumentarium het beste bij de betreffende gemeente past. De resultaten hiervan hebben wij gebruikt om de verschillen in sturing tussen de beide ambitieniveaus te leren begrijpen en te verklaren. Daarnaast hebben wij ook naar verschillen gekeken tussen de daadwerkelijk toegepaste vormen van sturing en de perceptie over bruikbaarheid en haalbaarheid. Aangezien dit geen deel uitmaakt van onze vraagstelling hebben wij eventuele bijvangst aan resultaten en conclusies waarop dit betrekking heeft in aparte kaders geplaatst.

Instrumentarium	Sturingsvorm
Het voeren van (extra) heffingen bij bedrijven ter compensatie CO ₂ - uitstoot en/of energieverbruik	Marktsturing
Een strenger dan gemiddeld vergunningenbeleid als het gaat om bedrijfsvestiging	Hiërarchische sturing
Samenwerking met wooncorporaties ter bevordering van gebruik alternatieve energiebronnen (zoals zonne-energie, windenergie)	Netwerksturing
Trainingen voor medewerkers van de gemeente over gedragsverandering energieverbruik voor mensen in de wijk	Kennissturing
Workshop energiebesparing voor burgers	Zelfsturing

Tabel 3.4 Voorbeeldvraag enquête

Interviews

De resultaten verkregen uit de enquête hebben wij verder proberen te begrijpen door het uitvoeren van een aantal diepte-interviews, waarin wij de daarvoor geselecteerde gemeenten hebben geconfronteerd met de resultaten en daarvoor in de gesprekken naar een verklaring op zoek zijn gegaan. Bij de selectie van de interviews is zoveel mogelijk rekening gehouden met een gelijke verdeling tussen ambitieniveaus. Verder is de selectie gebaseerd op basis van beschikbaarheid. De interviewvragen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit document.

3.5.3. Relatie ambities en totstandkoming van beleid: deelvragen 6 en 7

Met deze operationalisering proberen een mogelijke relatie tussen ambitieniveaus en totstandkoming van beleid inzichtelijk te maken. Hierbij maken we gebruik van de in hoofdstuk 2 beschreven beleidslogica's, geïnspireerd op de institutionele benadering van beleid. Deze tweede relatie geeft een ander en breder perspectief om de overwegingen van de beleidsmakers te onderzoeken dan alleen verklaringen op basis van bruikbaarheid en haalbaarheid in relatie tot sturing. De verklaring op basis van bruikbaarheid en haalbaarheid gaat vooral uit van een actieve en rationele afweging tussen beleidsmaatregelen. Het is niet onlogisch te denken dat ook andere zaken die minder direct te beïnvloeden zijn door de gemeenten mede kunnen bepalen welke sturingsvormen zij toepast. Wij beogen hiermee overigens geen relatie te leggen tussen de totstandkoming van beleid en sturingsvormen. Het gaat hier om het krijgen van aanvullende inzichten. Indien wij aanwijzingen vinden voor een dergelijk verband zullen wij daarvan verslag doen in aparte kaders, omdat ze geen deel uitmaken van onze vraagstelling.

De operationalisering krijgt vorm door aan elke logica van beleidsvorming uit het theoretisch kader kernwoorden te koppelen die ons in staat stellen de overwegingen van de beleidsmakers te positioneren ten opzichte van de rationale-relatieve as en de passieve-actieve as van de in hoofdstuk 2 beschreven matrix. In tabel 3.5 worden deze kernwoorden aan de logica's gekoppeld. De kernwoorden zijn afgeleid uit het theoretisch kader.

Logica's	Kernwoorden/indicatoren
Logica van consequentie	Keuzes op basis van effectiviteit/doeltreffendheid/kostenbaten Keuzeprocess beleidsmaatregelen is vastgelegd Verantwoording afleggen over beleid/monitoring Keuzes op basis van technologische kennis en ontwikkelingen Concreet uitvoeringsprogramma formuleren
Logica van passendheid	Samenwerking met andere partijen Draagvlak creëren Politieke haalbaarheid/Bestuurlijke uitvoerbaarheid Geloofwaardigheid overheid
Isomorfisme	Aansluiten op heersende maatschappelijk klimaat Voorbeelden kopiëren/gebruiken bv uit regio/kennisinstituten Beleidsvorming op basis van elders bewezen beleid
Padafhankelijkheid	Beleid accepteren/doorvoeren omdat het verplicht is of is afgesproken Aansluiten bij bestaande initiatieven Verwevenheid met andere beleidsvelden Angst voor desinvesteringen

Tabel 3.5 Indicatoren logica's van beleidsvorming

Door de gemeenten te positioneren in de matrix wordt per gemeente inzichtelijk gemaakt welke beleidslogica dominant is bij de totstandkoming van beleid. Aangezien we aan de gemeenten in paragraaf 3.3 reeds een ambitieniveau hebben gekoppeld, kan ook inzichtelijk gemaakt worden hoe de relatie tussen ambitieniveau en een eventuele dominante beleidslogica.

Voor deze onderzoekstap hebben wij dezelfde interviews gebruikt als bij de eerste stap van de operationalisering (paragraaf 3.5.2).

4. Sturingsvormen, beschrijving van de resultaten

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de resultaten in relatie tot deelvraag 2 tot en met 5. Hiertoe geven wij eerst een korte beschrijving van het klimaatbeleid bij gemeenten in het algemeen. In paragraaf 4.3 beschrijven we de resultaten van het documentenonderzoek en de enquête. Vervolgens beschrijven wij in paragraaf 4.4 de resultaten van de interviews in relatie tot ons onderzoek naar de perceptie op bruikbaarheid en haalbaarheid van sturingsvormen. De resultaten met betrekking tot de deelvragen 6 en 7 worden gezamenlijk met een analyse gepresenteerd in een apart hoofdstuk (6).

4.2. Gemeenten en klimaatbeleid

In 2005 heeft het ministerie van VROM het BANS (Bestuurlijk Akkoord Nieuwe Stijl) klimaatconvenant geïnitieerd. Gemeenten kwamen hiermee in aanmerking voor een subsidieregeling om 'klimaatproblemen' in hun eigen gemeente en regio aan te pakken. Deze regeling is door veel gemeenten gebruikt om klimaatvisies en uitvoeringsprogramma's op te stellen. De opvolger van BANS is SLOK (Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven), die in 2008 van kracht werd. Deze regeling is als ondersteuning in het leven geroepen van het door de VNG afgesloten klimaatakkoord 2007. Deze subsidieregeling ondersteunt gemeenten en provincies bij duurzame energieprojecten. Hiertoe kunnen nieuwe en additionele werkzaamheden met betrekking tot de toetsing van bouwvergunningen op energie-aspecten en het toezicht op de bouwplaats voor 50% door het Rijk vergoed worden (*Agentschap NL, 2011*). De SLOK regeling loopt eind 2011 af. Er is mede door de bezuinigingen nog geen zicht op een opvolgende regeling.

4.3. Resultaten documentenonderzoek en enquête

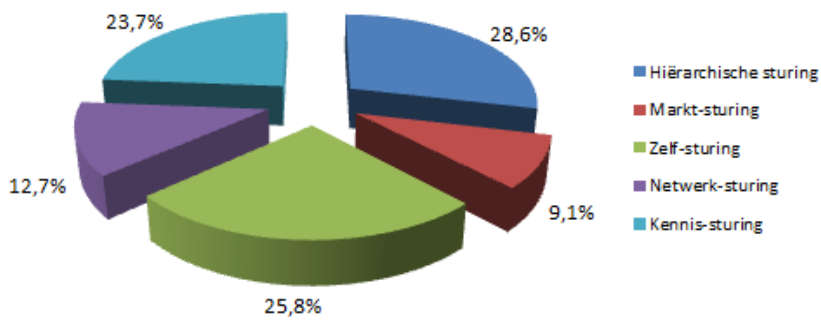
4.3.1. Toegepaste sturingsvormen: deelvraag 2

Op de volgende pagina worden in figuur 4.1 drie figuren gepresenteerd waarin de mix van toegepaste sturingsvormen is weergegeven voor alle onderzochte gemeenten, de gemeenten met een hoge ambitie en de gemeenten met een gemiddelde ambitie. Het betreft de resultaten van de documentenanalyse van de klimaat uitvoeringsprogramma's.

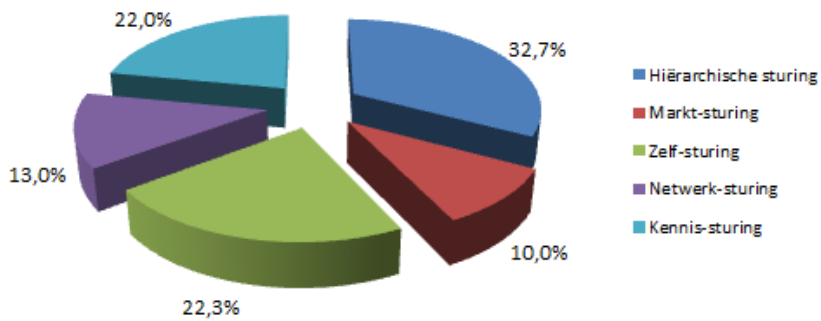
Alle sturingsvormen die zijn gedefinieerd in het theoretisch deel van het onderzoek komen voor. Hiërarchische sturing en zelfsturing zijn in verhouding de meest toegepaste sturingsvormen. Marksturing en netwerksturing worden het minst toegepast. Bij deze vormen van sturing en bij kennissturing is geen significant onderscheid te maken tussen de groep koplopers en de groep volgers. Wel is er een verschil in de aandelen hiërarchische sturing en zelfsturing van de twee groepen. Hiërarchische sturing wordt 8 procentpunt meer toegepast bij de koplopers dan bij de volgers. Andersom wordt zelfsturing 7 procentpunt meer toegepast door de volgers.

Het hiervoor geschetste beeld wordt versterkt zichtbaar als we de gemeenten met de hoogste ambities en de gemeenten met de laagste ambities tegenover elkaar zetten. De resultaten daarvan zijn grafisch weergegeven in figuur 4.2. De resultaten van de koplopers Leeuwarden, Utrecht en Groningen zijn bij elkaar opgeteld en de resultaten van de volgers Almere, Bussum en Westland ook. Hieruit blijkt dat de koplopers circa 15 procentpunt meer hiërarchische sturing toepassen en de volgers circa 14 procentpunt meer zelfsturing. Verder valt op dat de 3 laagste significant meer kennissturing toepassen alhoewel dat voornamelijk op het conto van de gemeente Almere geschreven kan worden, die een duurzaamheidslab heeft opgericht waarbij flink wordt ingezet op innovatie.

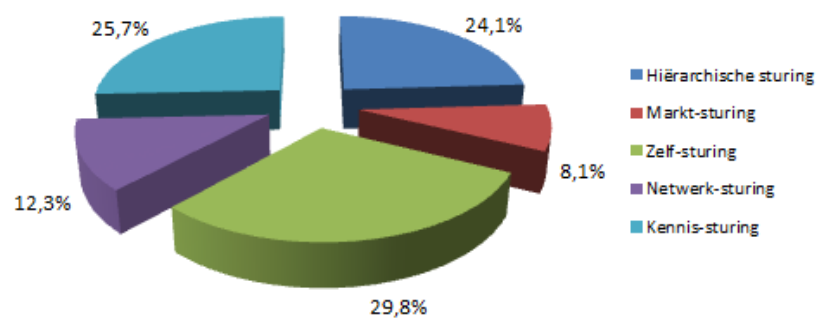
Sturingsmix totaal - documentenanalyse



Sturingsmix koplopers - documentenanalyse

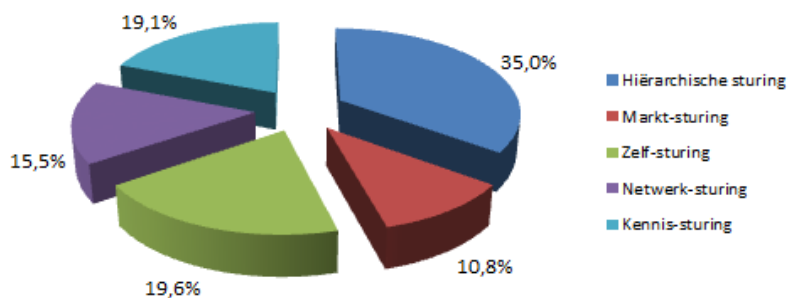


Sturingsmix volgers - documentenanalyse

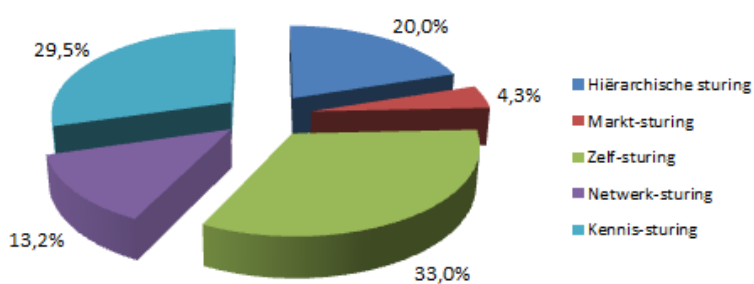


Figuur 4.1. Toegepaste sturingsmix gemeenten - documentenanalyse

3 hoogste



3 laagste



Figuur 4.2. Toegepaste sturingsmix gemeenten, hoogste en laagste ambitie - documentenanalyse

De gegevens voor alle onderzochte gemeenten zijn samengevat in tabel 4.1. Hierin is ook per gemeente een ranking aangegeven van welke sturingsvorm het meest is toegepast ten opzichte van andere sturingsvormen. Hierin geeft het getal 1 aan dat een sturingsvorm het meest is toegepast. Het getal 5 geeft aan dat een sturingsvorm als minste is toegepast.

Gemeente	Ambitie-niveau	Hiërarch. sturing	Rank	Markt-sturing	Rank	Zelf-sturing	Rank	Netwerk-sturing	Rank	Kennis-sturing	Rank
Leeuwarden	Hoog	32,5%	1	7,5%	5	21,3%	3	25,0%	2	13,8%	4
Utrecht	Hoog	39,3%	1	9,1%	5	21,0%	2	9,9%	4	20,6%	3
Groningen	Hoog	33,3%	1	15,6%	4	16,7%	3	11,5%	5	22,9%	2
Hoogeveen	Hoog	27,3%	1	13,6%	4	22,7%	3	9,1%	5	27,3%	1
Waalwijk	Hoog	28,6%	1	9,5%	5	25,0%	2	20,2%	3	16,7%	4
Breda	Hoog	26,0%	1	6,0%	5	26,0%	1	17,0%	4	25,0%	3
Apeldoorn	Hoog	55,1%	1	6,4%	5	19,2%	2	10,3%	3	9,0%	4
Texel	Hoog	14,5%	4	18,4%	3	28,9%	2	6,6%	5	31,6%	1
Bladel	Hoog	37,7%	1	3,8%	5	19,8%	3	7,5%	4	31,1%	2
Sub Koplopers	HOOG	32,7%		10,0%	4,6	22,3%	2,3	13,0%	3,9	22,0%	2,7
Zutphen	Gemiddeld	28,8%	1	9,6%	4	25,0%	3	9,6%	4	26,9%	2
Capelle aan den IJssel	Gemiddeld	27,8%	2	11,1%	5	33,3%	1	13,0%	4	14,8%	3
Ridderkerk	Gemiddeld	30,0%	1	10,0%	4	25,0%	3	5,0%	5	30,0%	1
Delft	Gemiddeld	18,5%	4	7,4%	5	31,5%	1	22,2%	2	20,4%	3
Haarlemmermeer	Gemiddeld	27,3%	1	13,6%	4	25,0%	2	9,1%	5	25,0%	2
Almere	Gemiddeld	12,0%	4	2,0%	5	32,0%	2	14,0%	3	40,0%	1
Bussum	Gemiddeld	27,5%	2	5,0%	4	37,5%	1	5,0%	4	25,0%	3
Westland	Gemiddeld	20,6%	3	5,9%	5	29,4%	1	20,6%	3	23,5%	2
Sub Volgers	GEMIDDELD	24,1%	2,3	8,1%	4,5	29,8%	1,8	12,3%	3,8	25,7%	2,1
Totaal	n.v.t.	28,6%	1,8	9,1%	4,5	25,8%	2,1	12,7%	3,8	23,7%	2,4

Tabel 4.1 Verdeling toegepaste sturingsvormen – documentenanalyse

4.3.2. Perceptie toegepaste sturingsvormen

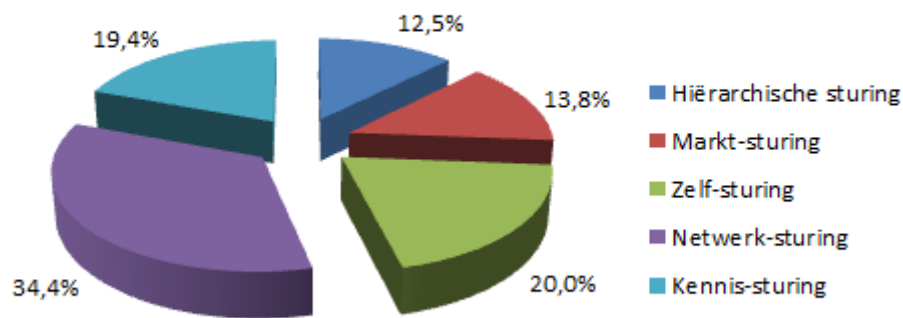
In deze paragraaf beschrijven we de resultaten in relatie tot de perceptie die de respondenten van de enquête hebben over welke vorm van sturing het meest wordt toegepast door de betreffende gemeente. Deze meting is gedaan op basis van één vraag met vijf keuzemogelijkheden waardoor de representativiteit van de resultaten ter discussie kan worden gesteld. Derhalve gebruiken wij deze resultaten meer als toets op de uitgevoerde documentenanalyse. De vraag is als volgt opgebouwd:

“Als u mocht typeren welke benadering uw gemeente toepast om de ambities te verwezenlijken die zijn vastgesteld in het kader van CO₂-uitstoot reductie en/of energiebesparing, welke van de onderstaande benaderingen past dan het beste bij uw gemeente? Geef het cijfer 1 voor de meest toegepaste benadering en cijfer 5 voor de minst toegepaste benadering.

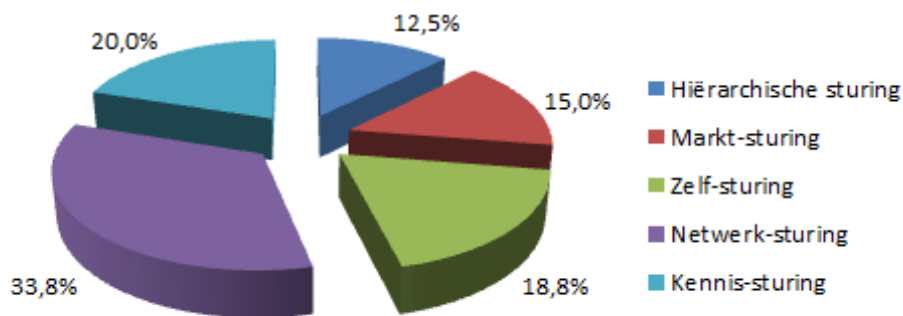
- Spontane gedragsverandering door voorlichting, best-practices en voorbeeldgedrag*
- Prijsincentives, subsidies en heffingen*
- Alliantievorming, samenwerking*
- Regelgeving, voorschriften, normstellingen*
- Kennisontwikkeling, stimuleren innovatie”*

De resultaten zijn voor het totaalbeeld, de koplopers en de volgers gevisualiseerd in figuur 4.3. De totaalbeelden zijn uitgedrukt in percentages berekend op basis van de gemiddelde rangorde over alle gemeenten. Bij de totaalmeting valt op dat de gemiddelde perceptie van de gemeenten is dat ze netwerksturing het meeste toepassen van alle sturingsvormen. Ruim daarachter volgen kennissturing en zelfsturing en weer ruim daarachter hiërarchische sturing en marktsturing. De verschillen in perceptie tussen de koplopers en de volgers zijn nauwelijks significant te noemen. Het gaat maar om enkele procentpunten.

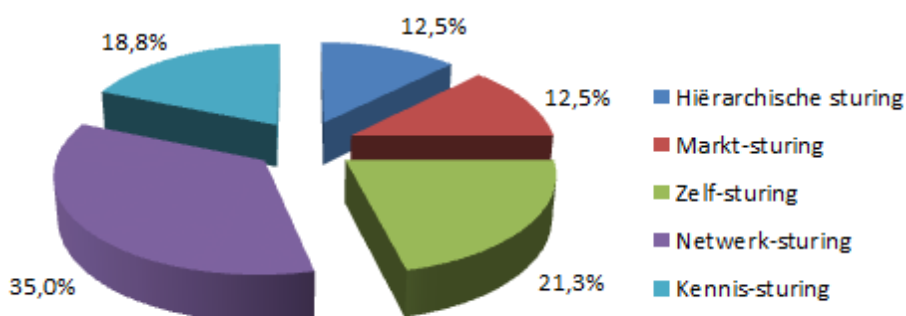
Perceptie toegepast totaal - enquête



Perceptie toegepast koplopers - enquête



Perceptie toegepast volgers - enquête



Figuur 4.3. Perceptie toegepaste sturingsmix gemeenten – enquête

In tabel 4.2 zijn de resultaten per gemeente weergegeven. Hierbij geeft het getal 1 aan dat dit de meest toegepaste sturingsvorm is in perceptie van de respondenten. Een getal 5 geeft aan dat het de minst toegepaste sturingsvorm is in perceptie.

Gemeente	Ambitie-niveau	Hiërarchische sturing	Marktsturing	Zelfsturing	Netwerksturing	Kennissturing
Leeuwarden	Hoog	5	4	3	1	2
Utrecht	Hoog	4	5	2	1	3
Groningen	Hoog	3	5	4	1	2
Hoogeveen	Hoog	2	1	3	5	4
Waalwijk	Hoog	4	5	2	1	3
Breda	Hoog	-	-	-	-	-
Apeldoorn	Hoog	5	4	3	1	2
Texel	Hoog	5	1	4	2	3
Bladel	Hoog	2	3	4	1	5
Sub Koplopers	Hoog	3,8	3,5	3,1	1,6	3,0
Zutphen	Gemiddeld	4	5	3	1	2
Capelle a/d IJssel	Gemiddeld	2	4	3	1	5
Ridderkerk	Gemiddeld	3	1	4	2	5
Delft	Gemiddeld	5	4	2	1	3
Haarlemmermeer	Gemiddeld	5	4	3	2	1
Almere	Gemiddeld	3	5	4	1	2
Bussum	Gemiddeld	4	2	1	3	5
Westland	Gemiddeld	4	5	3	1	2
Sub Volgers	Gem.	3,8	3,8	2,9	1,5	3,1
Totaal	n.v.t.	3,8	3,6	3,0	1,6	3,1

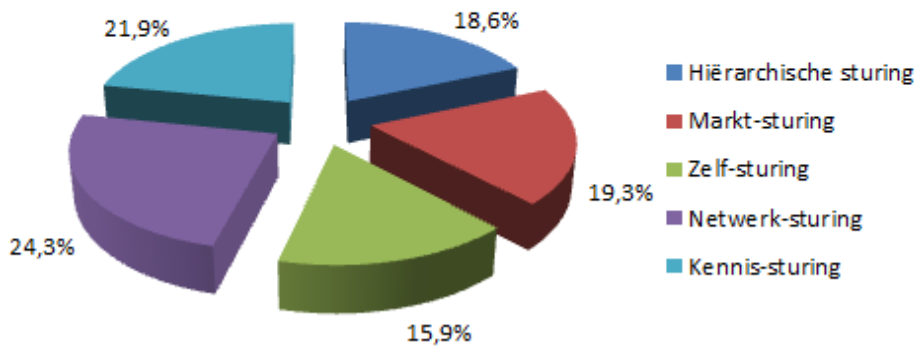
Tabel 4.2 Verdeling perceptie toegepaste sturingsvormen - enquête

De gemeente Breda heeft de enquête niet ingevuld. Zij gaven aan dat hun beleid 'niet te vangen' was met de vragen die wij hebben gesteld. Zij hebben vervolgens een interview aangeboden waarop wij zijn ingegaan. Breda ontbreekt dus in de enquête resultaten, maar is wel onderzocht op basis van documenten en naar aanleiding van het uitgevoerde interview.

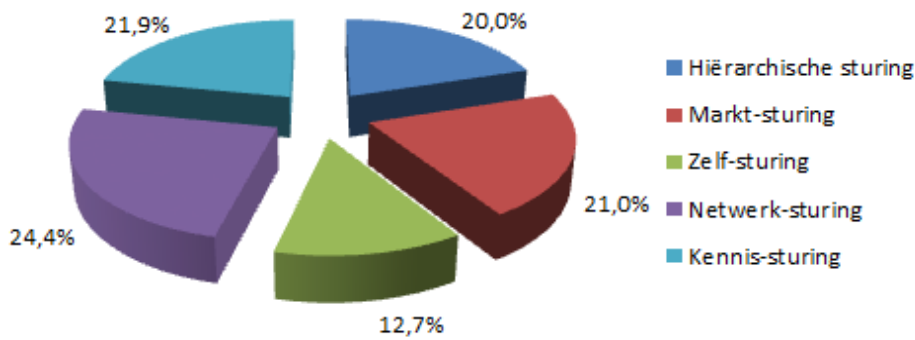
4.3.3. Perceptie bruikbaarheid sturingsvormen: deelvraag 3

Op basis van de vragen die in de enquête zijn gesteld over de bruikbaarheid van specifieke sturingsvormen laat het totaalbeeld een redelijk gelijke verdeling zien over de verschillende sturingsvormen (zie figuur 4.4). Het meest opvallend is de relatief lage waardering van vormen van zelfsturing en de relatief hoge waardering van netwerksturing. Bij het onderscheid tussen de verschillende ambitieniveaus is te zien dat de koplopers de bruikbaarheid van zelfsturingsvormen gemiddeld beperkter inschatten dan de volgers. De koplopers achten hiërarchische sturing en marktsturing licht meer bruikbaar dan de volgers. Deze verschillen zijn echter klein. De verschillen tussen de koplopers en volgers bij netwerksturing en kennissturing zijn nihil. In tabel 4.3 zijn de resultaten weergegeven per gemeente. Hierbij dient weer opgemerkt te worden dat er voor de gemeente Breda geen data beschikbaar zijn.

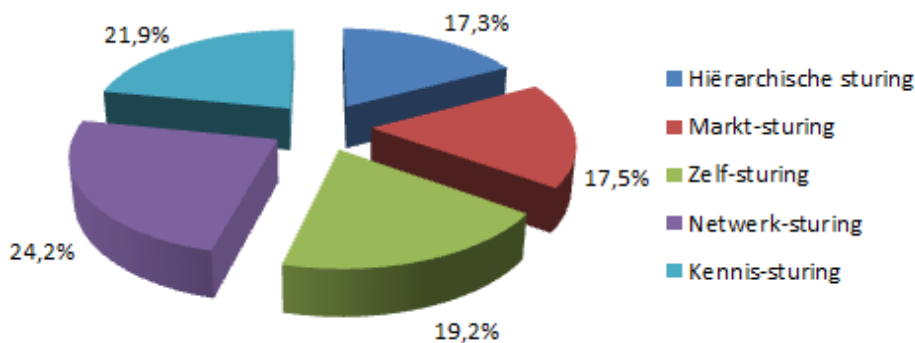
Sturingsmix totaal - bruikbaarheid - enquête



Sturingsmix koplopers - bruikbaarheid - enquête



Sturingsmix volgers - bruikbaarheid - enquête



Figuur 4.4. Perceptie bruikbaarheid sturingsvormen - enquête

Gemeente	Ambitie	Hiërarchische sturing	Markt-sturing	Zelf-sturing	Netwerk-sturing	Kennis-sturing
Leeuwarden	Hoog	11,7%	20,0%	15,0%	25,0%	28,3%
Utrecht	Hoog	23,3%	18,3%	8,3%	23,3%	26,7%
Groningen	Hoog	18,3%	23,3%	15,0%	25,0%	18,3%
Hoogeveen	Hoog	21,7%	26,7%	21,7%	15,0%	15,0%
Waalwijk	Hoog	23,3%	31,7%	1,7%	23,3%	20,0%
Breda	Hoog	Geen data	-	-	-	-
Apeldoorn	Hoog	21,7%	16,7%	11,7%	26,7%	23,3%
Texel	Hoog	5,0%	20,0%	20,0%	28,3%	26,7%
Bladel	Hoog	35,0%	11,7%	8,3%	28,3%	16,7%
Sub Koplopers	Hoog	20,0%	21,0%	12,7%	24,4%	21,9%
Zutphen	Gemiddeld	11,7%	18,3%	18,3%	23,3%	28,3%
Capelle aan den IJssel	Gemiddeld	25,0%	25,0%	11,7%	23,3%	15,0%
Ridderkerk	Gemiddeld	15,0%	25,0%	20,0%	25,0%	15,0%
Delft	Gemiddeld	15,0%	13,3%	20,0%	26,7%	25,0%
Haarlemmermeer	Gemiddeld	15,0%	6,7%	13,3%	30,0%	35,0%
Almere	Gemiddeld	33,3%	23,3%	8,3%	21,7%	13,3%
Bussum	Gemiddeld	16,7%	11,7%	38,3%	20,0%	13,3%
Westland	Gemiddeld	6,7%	16,7%	23,3%	23,3%	30,0%
Sub Volgers	Gemiddeld	17,3%	17,5%	19,2%	24,2%	21,9%
Totaal	n.v.t.	18,6%	19,3%	15,9%	24,3%	21,9%

Tabel 4.3 Verdeling perceptie bruikbaarheid sturingsvormen - enquête

4.3.4. Perceptie haalbaarheid sturingsvormen: deelvraag 4

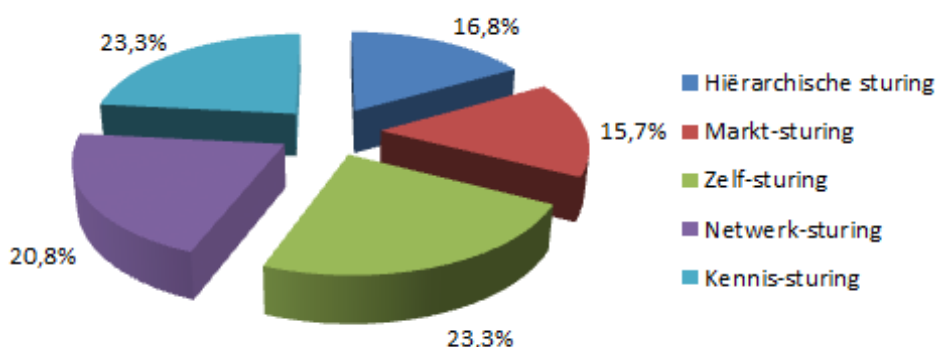
Tot slot hebben wij in de enquête gevraagd naar de perceptie op de haalbaarheid van specifieke beleidsinstrumenten en op basis daarvan de haalbaarheid van sturingsvormen in beeld proberen te brengen. Dit levert het beeld op van figuur 4.5. Het totaalbeeld toont dat gemeenten zelfsturing en kennissturing de meest haalbare vormen van sturing achten. Het beeld voor zelfsturing is nog iets versterkt als we kijken naar de resultaten van de koplopers. De minst haalbare vormen van sturing zijn voor zowel de koplopers als de volgers marktsturing en hiërarchische sturing. Kennissturing wordt door de groep volgers met ongeveer 3 procentpunt meer haalbaar geacht, een nauwelijks significant verschil. Buiten de verschillen in de perceptie over zelfsturing en kennissturing zijn de overige verschillen tussen de koplopers en volgers marginaal te noemen. In tabel 4.4. is de verdeling per gemeente weergegeven.

De gemeenten hebben ook per enquêtevraag de kans gekregen om aan te geven waarom specifieke beleidsinstrumenten niet haalbaar zijn. Een aantal gemeenten, waaronder Waalwijk, Bladel, Apeldoorn, Groningen en Almere waren vrij duidelijk in hun commentaar over zelfsturingsvormen. Deze sturingsvorm werd wel als haalbaar aangemerkt, maar de effectiviteit werd ernstig in twijfel getrokken of er werd gemeld dat dergelijke beleidsinstrumenten niet 'algemeen' kunnen worden toegepast.

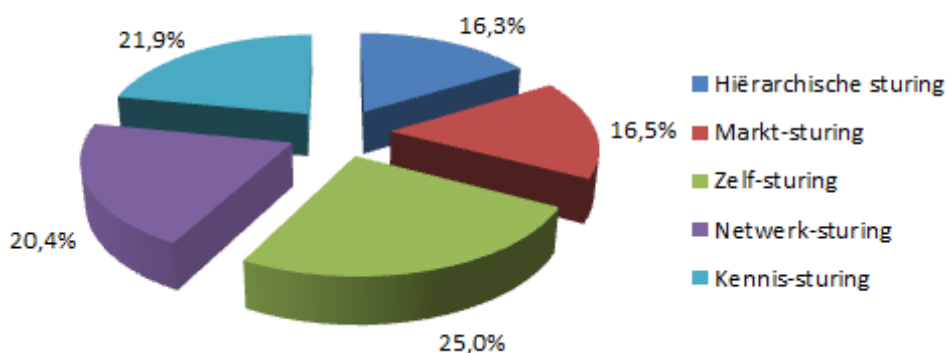
Gemeenten waren vrij eenduidig over de haalbaarheid van het opvoeren van extra CO₂-heffingen. Deze maatregel wordt in het algemeen als onhaalbaar gezien als gevolg van juridische barrières of omdat het de concurrentiepositie negatief zou beïnvloeden. Ook het stellen van duurzaamheidseisen in aanbestedingen zorgt voor problemen. Enerzijds wordt aangegeven dat dergelijke eisen moeilijk toetsbaar zijn, anderzijds wordt opgemerkt dat het de aanbestedingsprijzen omhoog drijft waardoor de politieke haalbaarheid wordt verkleind. Subsidieverlening wordt door meerdere gemeenten als financieel onhaalbaar gezien.

Het grootste deel van de gemeenten geeft aan dat regelgeving inzake energiebesparing bij de eigen gebouwen en vormen van duurzaam inkopen bij de gemeentelijke organisatie nog het makkelijkst realiseerbaar zijn. Andere vormen van top-down sturing zijn moeilijker haalbaar, omdat die al snel de concurrentiepositie in gevaar brengen (strengere normen en of vergunningenbeleid) of omdat ze juridisch lastig zijn (uitstoot beperkingen van bijvoorbeeld bedrijven zijn landelijk geregeld) en omdat ze er weinig invloed op uit kunnen oefenen omdat het landelijk beleid betreft.

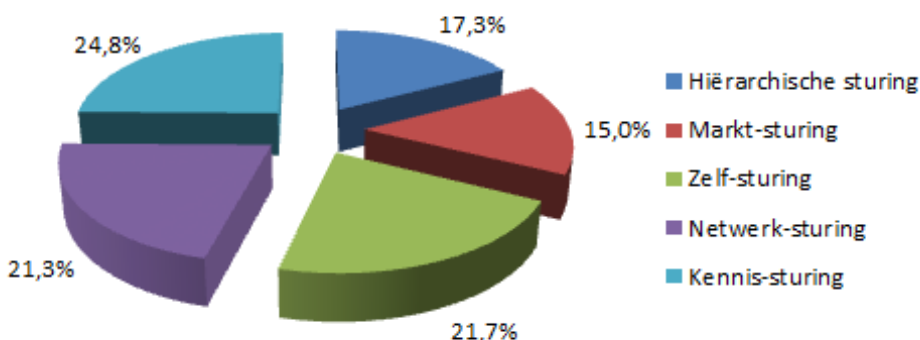
Sturingsmix totaal - haalbaarheid - enquête



Sturingsmix koplopers - haalbaarheid - enquête



Sturingsmix volgers - haalbaarheid - enquête



Figuur 4.5. Perceptie haalbaarheid sturingsvormen - enquête

Bij vormen van netwerksturing, zoals het gezamenlijk optrekken met marktpartijen om initiatieven van de grond te krijgen en het organiseren van klimaat gerelateerde bijeenkomsten, is een overeenkomst bij een aantal gemeenten dat ze weinig capaciteit hebben om dergelijke zaken op te pakken. Ook wordt er soms getwijfeld aan het gezamenlijk belang. Wel wordt de samenwerking met woningbouwcorporaties als haalbare optie gezien.

Tot slot zijn de gemeenten wat minder eenduidig over de haalbaarheid van vormen van kennissturing. Gemiddeld vinden ze de meeste vormen van kennissturing wel haalbaar, maar echte meningsvorming is niet af te leiden uit

de enquête. Een aardige opmerking van de gemeente Utrecht bij de vraag naar de haalbaarheid van het opzetten van een pilot energiebesparing was de volgende: "Alweer een pilot!". Deze opmerking zegt overigens niets over de haalbaarheid, maar meer over de gepercipieerde effectiviteit.

Gemeente	Ambitie-niveau	Hiërarchische sturing	Markt-sturing	Zelf-sturing	Netwerk-sturing	Kennis-sturing
Leeuwarden	Hoog	10,0%	18,3%	26,7%	23,3%	21,7%
Utrecht	Hoog	15,0%	15,0%	31,7%	15,0%	23,3%
Groningen	Hoog	20,0%	21,7%	16,7%	26,7%	15,0%
Hoogeveen	Hoog	28,3%	28,3%	20,0%	5,0%	18,3%
Waalwijk	Hoog	6,7%	8,3%	38,3%	20,0%	26,7%
Breda	Hoog	Geen data	-	-	-	-
Apeldoorn	Hoog	16,7%	10,0%	18,3%	36,7%	18,3%
Texel	Hoog	8,3%	15,0%	21,7%	25,0%	30,0%
Bladel	Hoog	25,0%	15,0%	26,7%	11,7%	21,7%
Sub Koplopers	Hoog	16,3%	16,5%	25,0%	20,4%	21,9%
Zutphen	Gemiddeld	11,7%	18,3%	16,7%	23,3%	30,0%
Capelle aan den IJssel	Gemiddeld	30,0%	28,3%	11,7%	16,7%	13,3%
Ridderkerk	Gemiddeld	20,0%	10,0%	30,0%	21,7%	18,3%
Delft	Gemiddeld	16,7%	10,0%	25,0%	21,7%	26,7%
Haarlemmermeer	Gemiddeld	13,3%	5,0%	26,7%	23,3%	31,7%
Almere	Gemiddeld	18,3%	18,3%	10,0%	25,0%	28,3%
Bussum	Gemiddeld	21,7%	13,3%	30,0%	15,0%	20,0%
Westland	Gemiddeld	6,7%	16,7%	23,3%	23,3%	30,0%
Sub Volgers	Gemiddeld	17,3%	15,0%	21,7%	21,3%	24,8%
Totaal	n.v.t.	16,8%	15,7%	23,3%	20,8%	23,3%

Tabel 4.4 Verdeling perceptie haalbaarheid sturingsvormen - enquête

4.4. Resultaten interviews bruikbaarheid en haalbaarheid: deelvraag 5

In deze paragraaf worden de samenvattingen van de verklaringen van de respondenten over hun perceptie op de bruikbaarheid en haalbaarheid van specifieke beleidsinstrumenten beschreven.

Gemeente Utrecht (hoge ambitie)

Eén van de eerste zaken die de gemeente Utrecht naar voren brengt als het gaat om succesvol klimaatbeleid is de onmisbaarheid van subsidies. Dit heeft te maken met het feit dat de meeste investeerders eerst kijken naar de korte termijn voordelen. Eigenlijk is de term subsidie in deze tijd taboe geworden, ook in de relatief 'linkse' gemeente Utrecht. Toch denkt de gemeente dat het zonder subsidie erg moeilijk is om gedragsverandering in relatie tot investeringen rondom het thema klimaat tot stand te brengen. De ervaring leert dat het zelfs met subsidie al moeilijk is mensen te bewegen om bijvoorbeeld hun huis te isoleren. Er is dus meer voor nodig, namelijk een vorm van ontzorging van de burger.

Een bepaalde mate van top-down sturing is onontbeerlijk, alhoewel dat moeilijk haalbaar is. Bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn is geprobeerd bindende bouweisen op te leggen in relatie tot duurzaamheid. Dit bleek echter in onderhandeling met de projectontwikkelaars een erg moeilijk te bereiken ambitie. De ontwikkelaars hadden als doel zoveel mogelijk huizen te verkopen en daarbij speelde de concurrentie met andere nieuwbouwlocaties in het land een belangrijke rol. Bij eenzijdige verscherping van normen zouden ze met onverkoopbare kavels blijven zitten. Dergelijke normverhoging bleek daardoor lastig haalbaar. De gemeente had hierin maar beperkte macht, aangezien ze vanuit het Rijk een woningopgave hadden. Wat ook meespeelt is de 'allergie' voor 'extra' regels. Overheden en met name het Rijk zijn er juist op gericht regelgeving te verminderen en te vereenvoudigen. De wet staat overigens ook niet veel toe. Utrecht geeft aan dat het echter wel nodig is om de doelstellingen te behalen en dat zelfsturing alleen nooit voldoende zal blijken. Overigens werd ook aangegeven dat het in Utrecht nog relatief eenvoudig lijkt om burgers te bewegen hun gedrag aan te passen. Een verklaring van de gemeente daarvoor is het relatief hoge opleidingsniveau en toch ook wel het relatief grote aandeel aan 'linksstemmers'. De slagkracht van de gemeente is desondanks beperkt en zal op andere manieren haar ambities moeten proberen te verwezenlijken.

De gemeente Utrecht probeert dat door ontwikkeling en innovatie op een hoog plan te zetten. Om te voorkomen dat iedere afdeling en iedere gemeente opnieuw het wiel moet uitvinden speelt kennisuitwisseling een grote rol. Aan de andere kant is dat ook een paradox, omdat het bestuur vaak de opdracht geeft om zelf iets te onderzoeken. Iets aannemen van een andere gemeente blijft erg lastig. Om kennis te borgen en te kunnen uitwisselen is de continuïteit van de kennis en historisch besef binnen het ambtenarenapparaat belangrijk. Dit heeft de gemeente Utrecht een voorsprong gegeven op het moment dat klimaat niet als prominent issue op de bestuurlijke agenda stond in het begin van deze eeuw.

Utrecht geeft aan dat de gestelde ambities haalbaar zijn, maar dat er altijd een gat zal blijven bestaan dat op eniger wijze gecompenseerd zal moeten worden. Dit heeft ook te maken met de beperkte gebiedsruimte die de gemeente Utrecht heeft om zelf aan duurzame energieopwekking te doen. Onze respondent is een voorstander van het idee de energiebelasting op duurzame en/of groene energie weer te gebruiken waar het ooit voor was bedoeld, namelijk voor het stimuleren van energiebesparing. Daarnaast dient de geheven energiebelasting te worden geïnvesteerd in duurzame energie en duurzame energievoorzieningen. Ook dit zijn zaken die volgens Utrecht landelijk geregeld moeten worden. Evenals het landelijk verplicht stellen en sanctioneren van een energielabel voor particulieren en bedrijven (bijvoorbeeld korting op de overdrachtsbelasting bij een labelsprong) als drukmiddel op maatregelen te nemen. Ook is de gemeente voorstander van landelijke hogere eisen inzake duurzaamheid in het Bouwbesluit.

Gemeente Waalwijk (hoge ambitie)

Waalwijk geeft aan dat regelgeving van bovenaf het beste werkt, maar dat dit voor een gemeente afzonderlijk niet haalbaar is. Ze zijn daarbij afhankelijk van de Rijksoverheid. Regelgeving vanuit de Rijksoverheid zal dan ook belangrijk zijn bij het behalen van de vastgestelde ambities. Als voorbeeld wordt het verhogen van de normen in het bouwbesluit genoemd. Uit concurrentieoverwegingen zullen gemeenten niet vaak zelf stappen nemen om strengere regelgeving te hanteren dan hun buurgemeenten. Het maximaal haalbare daarin lijkt het afsluiten van convenanten met marktpartijen zoals in het geval van de ontwikkeling van Landgoed Driessen in Waalwijk. Toch onderzoekt Waalwijk de mogelijkheid voor verscherping van het bouwbesluit. Een ander beleidsinstrument dat vaak effect kan sorteren is subsidieverlening. Mensen kiezen vaak voor economische voordelen en denken minder na over de effecten op de lange termijn. De gemeente Waalwijk heeft zelf een duurzaamheidslening aangeboden aan haar burgers. Dit is lening met gunstige voorwaarden voor woonhuisisolatie. De vraag is echter of dergelijke instrumenten in tijden van bezuiniging stand kunnen houden, omdat ze de gemeente geld kosten. Als gevolg van de bovengenoemde 'haalbaarheidsproblemen' bij het doorvoeren van specifiek beleid bestaat er bij de gemeente Waalwijk dan ook gerede twijfel over de haalbaarheid van de doelen die het Rijk zich gesteld heeft in 2020 en daarmee indirect ook over de doelstellingen van de gemeente zelf. Wellicht dat technische ontwikkelingen en de eventuele stijging van energieprijzen de voortgang in een stroomversnelling brengen, maar de kleine stappen die nu worden gezet lijken niet genoeg.

Waalwijk heeft de laatste jaren relatief veel energie in bewustwordingscampagnes gestopt, terwijl de effecten ervan beperkt zijn te noemen. In elk geval was de animo bij dergelijke initiatieven beperkt, zowel bij bewoners als bedrijven. Van belang is dan ook nu om de aandacht te gaan verschuiven naar concrete projecten die direct effect sorteren. Waalwijk past haar beleid hier dan ook tussentijds op aan.

Om op gemeentelijk niveau succesvol te worden en 'grote' stappen te maken op het gebied van CO₂-uitstoot reductie is het van belang om de kansen die er zijn te pakken en niet teveel 'beleid te schrijven'. Dat betekent dus een flexibel uitvoeringsprogramma en niet teveel focus in één richting. Het vergt ook een actieve benadering bijvoorbeeld in samenwerking met buurgemeenten zoals nu het geval is met Tilburg, waarmee gezamenlijk de mogelijkheid van een lokaal (duurzaam) energiebedrijf wordt onderzocht (MOED).

Ook met Eneco is de gemeente een samenwerkingsverband aangegaan om de mogelijkheden naar energieopwekking uit biomassa te onderzoeken en te realiseren. Hiervoor willen ze gezamenlijk subsidie aanvragen bij het Rijk (SDE2011 of SDE+). Bij samenwerking met marktpartijen dient wel altijd rekening gehouden te worden met het feit dat er een gemeenschappelijk belang moet zijn. Indien dat ontbreekt dan wordt samenwerking lastig haalbaar.

Tot slot geeft de gemeente aan dat ze gaan investeren in een aantal pilot projecten met bedrijven, waarbij genomen maatregelen op niet al te lange termijn geld opleveren. Door deze projecten als voorbeeld te stellen probeert de Waalwijk andere private investeerders te overtuigen dezelfde stappen te nemen.

Gemeente Breda (hoge ambitie)

De gemeente vertelt dat regels van de Rijksoverheid nodig zijn om 'grote klappers' te maken op het gebied van klimaatbeleid. Als iedere gemeente afzonderlijk regels gaat opstellen zullen deze te versnipperd zijn, daarom zou Breda graag zien dat de Rijksoverheid bijdraagt aan het creëren van een level playing field waarbij er voor alle gemeenten gelijke kansen ontstaan voor de toepassing van regelgeving en waarbij de concurrentiepositie niet direct wordt geschaad.

Op gemeentelijk niveau ziet de gemeente het meest in het leveren van maatwerk in combinatie met een doelgroep benadering (bv middels leefstijlonderzoek). Veel maatregelen die 'algemeen' worden toegepast vinden geen draagvlak bij de grote groep. Hierdoor kan een groot aandeel van de gedane investering voor niets zijn. De algemene initiatieven zoals 'Warme Truiendag' en andere klimaat-gerelateerde 'happenings' lijken slechts een beperkt effect te sorteren.

Breda zet overigens wel in op het creëren van bewustzijn bij burgers en bedrijven inzake energiebesparing. Dit doet zij met name door in te zetten op communicatie over de economische voordelen hiervan. De gemeente doet dat door gebruik te maken van energielabels en andere bewustwordingsproducten die ervoor zorgen dat de burger inzicht krijgt in de te besparen kosten. De gemeente realiseert zich dat haar invloed slechts beperkt is. Door andere (maatschappelijke) organisaties te betrekken bij het beleid en dit beleid door hen te laten uitdragen in plaats van dat de gemeente dat zelf doet, probeert de gemeente haar bereik te vergroten. Deze strategie lijkt nodig omdat door het toegenomen wantrouwen jegens de overheid lang niet alles wat zij zegt meer voor lief wordt aangenomen. Andere partijen kunnen soms veel meer bereiken op dit vlak.

Belangrijk voor het behalen van de doelstellingen is het 'in beweging komen van Bredase burgers. Hiertoe treedt de gemeente in dialoog met plaatselijke organisaties en belangengroepen. Zo heeft de gemeente een duurzaamheidsconferentie voor plaatselijke ondernemers georganiseerd. Het idee van de gemeente is dat partijen 'het zelf moeten gaan doen', waarbij de gemeente met name als facilitator optreedt. Dit past ook in de maatschappelijke ontwikkeling van zelfredzaamheid. Aanvullend wordt opgemerkt dat indien er geen subsidies verstrekt worden er slechts beperkt beweging zal plaatsvinden. Die dreiging is er nu ook Breda bezuinigingsmaatregelen moet doorvoeren. Hierdoor is er minder geld beschikbaar voor het uitvoeringsprogramma klimaat 2009-2012. De Bredase burgers zullen hiervan de consequenties merken, omdat de gemeente minder middelen heeft voor duurzame maatregelen. De gemeente probeert het uitvoeringsprogramma dat is vastgesteld wel zoveel mogelijk in stand te houden door goed gebruik te maken van haar netwerk en andere partijen te verleiden te investeren, maar ook synergie te zoeken met andere uitvoeringsprogramma's binnen de gemeente. Dat vergt de nodige creativiteit en overtuigingskracht.

Op het gebied van kennis is de gemeente Breda goed te vinden, aldus de respondent. De gemeente zelf zou ook graag meer kennis van elders willen halen. De samenwerking met lokale onderwijsinstellingen is nog beperkt maar groeit wel snel. De gemeente geeft daarbij aan dat er wellicht meer bruikbare kennis te verkrijgen is van kennisinstututen zoals universiteiten. Hier lijkt nog een slag te slaan. Verder heeft Breda de kennis van adviesbureaus en Agentschap NL gebruikt bij het formuleren en uitvoeren van haar duurzaamheidsbeleid. Tot slot zijn de B5 (Helmond, Den Bosch, Tilburg, Breda en Eindhoven) gemeenten een inspiratiebron voor Breda.

Tot slot geeft Breda aan dat monitoring plaats vindt met behulp van de dienst 'Energie in beeld' gecombineerd met andere gegevensbestanden, onder andere van CBS en gemeentelijke afdelingen.

Gemeente Bladel (hoge ambitie)

De gemeente Bladel heeft zich de laatste jaren sterk geconcentreerd op gedragsverandering en bewustwording rond het thema klimaat, maar merkt nu dat een dergelijke aanpak slechts een beperkt effect sorteert. De animo voor initiatieven als klimaatfeesten, warme truiendagen en allerlei gratis informatieverstrekking is beperkt en daarmee ook het bereik. Deze initiatieven zijn in het algemeen gemakkelijk uitvoerbaar en kunnen een politieke functie hebben; bestuurders gebruiken de initiatieven soms om zich te profileren en om te laten zien dat er iets met het thema gebeurt. Volgens Bladel moeten er grotere stappen gemaakt gaan worden om de gestelde ambities te verwezenlijken. Er zal hiervoor meer ingezet moeten worden op het uitbreiden van alternatieve energiebronnen, zoals wind- en zonne-energie. Bladel denkt hierbij hulp nodig te hebben van hogere overheden, die met regelgeving deze ontwikkelingen moeten faciliteren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de wettelijke procedures ten aanzien van het plaatsen van bijvoorbeeld windmolens makkelijker gemaakt zouden moeten worden. Nu lopen gemeenten vaak aan tegen veel weerstand vanuit de bevolking, waardoor het jaren duurt om een paar windmolens te kunnen plaatsen.

Ook vindt de gemeente dat subsidies vaak onontbeerlijk zijn om mensen op de korte termijn de voordelen van beleid en gedragsverandering te laten inzien. Zelfs met subsidie is de terugverdientijd van bijvoorbeeld woningisolatie rond

de zeven jaar. Burgers kijken vaak niet zover vooruit. Datzelfde geldt voor bedrijven die toch vaak op korte termijn winsten zijn gericht. Kanttekening die de gemeente hierbij plaatst is dat de technische vooruitgang en eventuele grote stijgingen van brandstofprijzen er voor kunnen zorgen dat de drempels voor investeringen in duurzame energiebronnen lager worden.

Een probleem waar de gemeente tegen aanloopt is het vinden van partijen die willen investeren (de markt is afstandelijk). Bijvoorbeeld als het gaat om een duurzaam bedrijventerrein of meer recent het realiseren van een biomassa centrale. De gemeente laat nu in regionaal verband een onderzoek uitvoeren naar mogelijke drempels die dergelijke grootschalige initiatieven in schoonheid doen sterven. Het gaat hier om een vergelijkend onderzoek, waarom een initiatief in de ene regio wel slaagt en tot nu toe in de gemeente Bladel en de andere Kempengemeenten niet. Op het gebied van kennisontwikkeling en uitwisseling geeft de gemeente tot slot aan dat de Stadsregio Eindhoven (SRE) van belang is in het regionetwerk, met name vanwege hun ervaring met duurzame projecten.

Gemeente Capelle aan de IJssel (gemiddelde ambitie)

Capelle stelt dat beleid gericht op zelfsturing wel regelmatig wordt toegepast, maar dat de effectiviteit ervan beperkt is. Met name bij het bedrijfsleven is slechts zeer beperkt animo om mee te doen aan initiatieven die erop gericht zijn bewustzijn te vergroten of gedrag te veranderen. Ook de animo bij burgers laat vaak te wensen over. De mensen en bedrijven hebben volgens de gemeente andere prioriteiten. Hetzelfde geldt bij samenwerkingsvormen. De gemeente wil graag faciliteren, maar er is weinig animo, bijvoorbeeld bij het organiseren van de mobiliteitsmarkt in 2009 waarbij uiteindelijk maar twee bedrijven geïnteresseerd waren om deel te nemen. Wel vindt er samenwerking plaats met woningbouwcorporaties in de vorm van convenanten en prestatieafspraken. Dit kan mede omdat de hele regio het doet en er afspraken zijn gemaakt met de overkoepelende corporatie in de regio.

De verwachting is dat het budget voor klimaatbeleid verder opdroogt als de SLOK subsidies vanuit het Rijk stoppen. De vraag is of de markt en de burger dan nog de stappen wil maken om de beleidsambities te verwezenlijken. De gemeente vreest dat dit niet het geval is als er niet meer centrale regelgeving vanuit Den Haag komt. Indien regionale of lokale regelgeving wordt verscherpt zal de markt dit niet accepteren. Het moet dus ook bij de burens en de burens van de burens. Een voorbeeld van hoe dit kan werken is de samenwerking met de corporaties op regionaal niveau. Capelle zegt dat de gemeenten zelf maar beperkte sturingsruimte hebben. Als de Rijksoverheid meer gaat inzetten op duurzame energie en klimaatbeleid dan komt de markt wel, nu is de situatie te onzeker. De voorbeeldfunctie van de gemeente staat overigens wel buiten kijf. Dat is een basisvoorwaarde om mensen mee te krijgen.

Specifieke eisen die gesteld worden tijdens aanbestedingsprocedures kunnen volgens de gemeente ook bruikbaar zijn. De duurzaamheidsladder die ProRail toepast wordt hier als voorbeeld genoemd. Dit heeft een dermate impact dat de inschrijvers wel moeten voldoen aan de strengere eisen rond duurzaamheid, anders maken ze geen kans; de markt past zich hier aan de situatie aan. Het kan overigens alleen werken als het algemeen beleid wordt. ProRail heeft een monopolie positie, dat heeft een gemeente niet bij voorbaat. Bedrijven of burgers kunnen altijd uitwijken naar een andere gemeente.

Tot slot is er regelmatig frictie tussen beleid en uitvoering. In principe moet de gemeente investeringen doen op het gebied van energiebesparing die een terugverdientijd hebben van 8 jaar (die afspraak is gemaakt). Dit gebeurt echter lang niet altijd. Dat heeft te maken met prioriteiten en financiële (bestuurlijke)afwegingen van de gemeente op dat moment.

Gemeente Delft (gemiddelde ambitie)

Delft probeert strategisch te sturen op haar klimaat- en duurzaamheidsbeleid. Hiertoe proberen ze zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij gemeentelijke, regionale, landelijke en internationale netwerken. Zo kan Delft op verschillende niveaus invloed uitoefenen op het beleid dat ze niet direct zelf formuleren, maar dat wel in de richting van hun eigen beleid sturen. Net als veel andere gemeenten geeft de gemeente aan dat subsidies en regelgeving door hogere overheden geïnitieerd zullen moeten worden. Veel beslismacht ligt immers bij deze hogere overheden en niet bij de gemeente. De gemeente Delft probeert de besluitvorming van deze overheden dus te beïnvloeden, maar ziet regelgeving van hogere overheden als een zeer bruikbare vorm van sturing om hun ambities te behalen.

Daarnaast ziet Delft kansen in het koppelen van het duurzaamheidsbeleid aan het Delft Kennisstadbeleid. Hiermee kan Delft als proeftuin fungeren en duurzame ontwikkelingen faciliteren in het kennisnetwerk. Denk bijvoorbeeld aan het sterke Delftse waternetwerk waaraan de Technische Universiteit en het kennisinstituut Deltares deelnemen.

Delft geeft aan dat ze bij het uitvoeren van haar duurzaamheidsprojecten ook inzet op het creëren van draagvlak en bewustwording. Door ervoor te zorgen dat er draagvlak is voor gemeentelijke duurzaamheidsmaatregelen zullen burgers eerder bereid zijn zich positief tegenover de beleidsdoelstellingen op te stellen. Zo heeft de gemeente bij de herontwikkeling Popathof (een achterstandswijk), waarbij de woningen gerenoveerd werden, het Poptahofpark aangelegd voordat de verbouwing van start ging. De gemeente kon hierdoor op veel commitment rekenen van de bewoners. Er is hier sprake van verplechting tussen verschillende beleidsprogramma's.

Gemeente Haarlemmermeer (gemiddelde ambitie)

Voor de gemeente Haarlemmermeer is kennis een belangrijk sturingselement. De gemeente wil een aantrekkelijke vestigingsstad worden voor innovatieve bedrijven. Een van de gemeentelijke speerpunten is dan ook het (blijven) faciliteren van de bedrijven incubator binnen het innovatieplatform 'The Grounds' op Schiphol. De basis voor deze strategie is de centrale ligging van Haarlemmermeer in combinatie met de aanwezigheid van Schiphol, dat zelf ook stevige duurzaamheidsambities heeft. Haarlemmermeer probeert 'duurzame' voorwaarden te stellen aan bedrijven die zich willen vestigen. De inhoud van deze voorwaarden is overigens (nog) niet vastgelegd. The Grounds stelt zelf wel eisen aan bedrijven die kantoorruimte willen huren.

Met deze insteek beoogt de gemeente Haarlemmermeer meer nadruk te leggen op kennis en samenwerking en minder op bewustwording en top-down sturing. Zo geeft de respondent aan maatregelen zoals het verhogen van de EPC-waarde geen goede manier te vinden om duurzaamheidsambities te verwezenlijken. Intern heeft dit al wel tot frictie geleid, omdat het in principe eenvoudige maatregelen zijn om door te voeren door het ambtenaren apparaat. Politiek gezien is er echter weinig draagvlak voor. Dit heeft te maken met zowel de verminderde hang naar regels, maar ook met concurrentiekracht. De gemeente beoogt meer een faciliterende rol te hebben in projecten waarin zij potentie ziet en probeert partijen aan elkaar te koppelen, wat relatief gemakkelijk is omdat de gemeente een groot netwerk heeft. Ook doet de gemeente waar mogelijk voorinvesteringen om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de investering in de mogelijkheid om zonnepanelen te plaatsen in een nieuwbouwproject, opdat op het moment zonnepanelen goedkoper worden deze gemakkelijk zonder al teveel investeringen alsnog geplaatst kunnen worden. Ook wil de gemeente in de toekomst kortingen gaan geven op grondprijzen indien ontwikkelende partijen onder de standaard EPC norm gaan bouwen. Hiermee beoogt de gemeente de markt te stimuleren duurzame maatregelen te treffen. De strategie van de gemeente is erop gericht om economische meerwaarde te creëren vanuit het duurzaamheidsbeleid. Mensen willen geen luxe inleveren en als dat verplicht wordt gesteld dan zal het op veel weerstand stuiten. Als men gedragsverandering wil bewerkstelligen dan zal ingezet moeten worden op relatief 'jonge' doelgroepen anders zal het slechts beperkt effect sorteren. Dat is één van de redenen waarom de gemeente juist op scholen duurzame ontwikkeling stimuleert. Enerzijds om de gebouwen duurzamer te krijgen, maar anderzijds om de leerlingen inzicht te geven in het hoe en waarom van deze maatregelen. Bij volwassenen wordt op gedragsverandering ingezet door voorlichting gericht op economische besparingen.

Samenwerking met andere gemeenten vindt plaats door gezamenlijk op te trekken met de gemeente Amsterdam bij het werven van fondsen. Hierbij wordt getracht steun te verwerven bij Agentschap NL en de Europese Unie voor de eerder genoemde 'incubator' op The Grounds.

Inzake de haalbaarheid van specifieke beleidsinstrumenten zegt Haarlemmermeer dat het binnen haar gemeente momenteel politiek moeilijk is om steun te krijgen duurzaamheidseisen te stellen bij aanbestedingen. Dit heeft met name te maken met juridische en concurrentieoverwegingen. Extra heffingen voor uitstoot van CO₂ en of energieverbruik zijn ook niet aan de orde op basis van zowel politieke als economische gronden. Het vestigingsklimaat mag niet verslechteren.

Samenvatting interviews

Zowel de gemeente Bladel, Breda als de gemeente Waalwijk geven aan dat aanvullende lokale regelgeving bij kan dragen aan het verwezenlijken van de gemeentelijke klimaatambities, maar dat de haalbaarheid hiervan beperkt is. De verklaring die hiervoor wordt gegeven komt met name voort uit concurrentieoverwegingen. Gemeenten zijn niet bereid om strengere regelgeving te hanteren dan hun buurgemeenten omdat ze hiermee bewoners en bedrijvigheid kunnen afschrikken en het investeringsklimaat slechter wordt. Daarnaast zijn de gemeenten ook gebonden aan landelijke en Europese wetgeving, wat hen beperkt in de mogelijkheden voor aanvullende regelgeving. Hun invloed op 'centrale' regelgeving is ook beperkt. De gemeenten achten deze vorm van sturing met name bruikbaar vanuit de gedachte dat top-down sturing nodig zal zijn om 'grote stappen' te maken in de weg naar de gestelde doelen. Zonder druk van bovenaf en financiële incentives achten zij die grote stappen moeilijk te maken.

De gemeente Capelle aan de IJssel ziet voor de bruikbaarheid in de uitvoering van het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid de samenwerking met marktpartijen als cruciaal. Momenteel is er echter slechts beperkte animo bij de markt, enerzijds door ontbrekende economische prikkels en anderzijds omdat de rijksoverheid relatief weinig druk uitoefent om partijen te laten investeren.

De gemeente Delft en de gemeente Haarlemmermeer hebben andere percepties over de meest bruikbare sturingsvormen. De gemeente Delft ziet het beïnvloeden van lokale, regionale, landelijke en internationale samenwerkingsverbanden als een bruikbare vorm van sturing om haar duurzaamheidsambities te kunnen uitvoeren. Haarlemmermeer ziet veel meer in een vervlechting van economisch beleid en duurzaamheid en proberen hun locatie specifieke eigenschappen als concurrentievoordeel uit te buiten. Zij zien zichzelf als een broedplaats voor de koppeling tussen bedrijvigheid, innovatie en duurzaamheid.

Tot slot ziet Breda het inzetten van maatschappelijke organisatie en ondernemers als een bruikbare sturingsvorm om haar ambities te verwezenlijken. Gemeentelijke subsidies en een gedragsverandering gericht op specifieke doelgroepen ziet zij hierbij als bruikbare hulpmiddelen.

Het algemene beeld van de geïnterviewde gemeenten met een hoog ambitieniveau is dat zij regelgeving vanuit de centrale overheid als het meest bruikbaar achten voor het behalen van hun doelen. Ook marktsturing in de vorm van subsidieverlening zien zij als zeer bruikbaar instrument. De gemeenten met een gemiddelde ambitie vertonen een meer divers beeld, behalve dan dat ze meer de nadruk lijken te leggen op kennissturing vanuit de bruikbaarheidsperceptie. Over het geheel zien we verder zowel bij de koplopers als de volgers het beeld dat zelfsturing in de 'traditionele' zin aan bruikbaarheid heeft ingeboet door gebrek aan effectiviteit, alhoewel vormen van zelfsturing nog steeds veel worden ingezet vanwege de relatief 'gemakkelijke' organisatie ervan.

In tabel 4.5 wordt per gemeente een samenvatting gegeven van de resultaten uit de documentenanalyse, de enquête en de interviews. Hierbij wordt steeds met een plus en een min aangegeven welke vorm van sturing het meest respectievelijk het minst voorkwam in de resultaten. Daarnaast is per sturingsvorm een samenvatting gegeven van de resultaten per gemeente. In de eerste kolom is ook een algemene opmerking geplaatst waarin de gemeenten aangeven in hoeverre zij de door hen gestelde ambities haalbaar achten. Dit laatste is geen onderdeel van onze vraagstelling, maar vinden wij wel interessant om in beeld te brengen, ook omdat wij deze beelden in onze slotbeschouwing willen meenemen.

Meest/Minst voorkomend	Hiërarchische sturing	Marktsturing	Zelfsturing	Netwerk-sturing	Kennis-sturing
Utrecht					
Toegepast	+	-			
Perceptie		-		+	
Bruikbaar			-		+
Haalbaar	-	-	+	-	
Interviews Ambities: Lastig haalbaar zonder compensatie CO ₂ -uitstoot	Effectief maar lokaal lastig haalbaar lastig i.v.m. taboe op regels, en beperkte ruimte die de wet biedt (woningwet)	-Subsidies effectief, maar moeilijk haalbaar wegens heersend taboe -Eisen bij aanbesteding alleen haalbaar bij landelijke of regionale invoering	In Utrecht relatief effectiever dan in andere gemeenten door hoog opleidingsniveau en linkse oriëntatie	Kan effectief zijn, maar gemeente meer facilitator dan initiator. Netwerken ontstaan niet vanzelf	Borging continuïteit kennis in gem. organisatie bevordert effectiviteit beleid
Waalwijk					
Toegepast	+	-			
Perceptie		-		+	
Bruikbaar		+	-		
Haalbaar	-		+		
Interviews Ambities: Zonder meer druk vanuit Rijk lastig haalbaar, techniek en brandstofprijzen katalysator	Extra regels Rijk effectief; gemeente heeft hier weinig invloed op. Dat maakt dit beperkt haalbaar	Subsidies zeer effectief maar haalbaarheid onder druk wegens bezuinigingen	Beperkt effectief blijkt uit ervaring van de laatste jaren	Alleen haalbaar (en effectief) bij gemeenschappelijk belang	
Breda					
Toegepast	+	-			
Perceptie			+	+	
Bruikbaar	+			+	-
Haalbaar		-	+		
Interviews Ambities: Haalbaar, maar zeker niet makkelijk	Sturingsvorm bruikbaar, maar spelregels moeten wel duidelijk worden vastgesteld door Rijk	Subsidies effectief maar steeds lastiger haalbaar door bezuinigingen	- Bij algemene toepassing beperkt effectief - Effect groter bij doelgroepenbeleid	Andere organisaties inzetten als 'medium' voor de klimaatzaak levert meer draagvlak en is effectiever	Anderen halen kennis bij Breda, Breda ontvangt beperkt. Kennis-sturing daarom relatief beperkt bruikbaar en haalbaar voor Breda
Bladel					
Toegepast	+	-			
Perceptie				+	-
Bruikbaar	+		-		
Haalbaar			+	-	

Interviews Ambities: Zonder meer druk Rijk lastig haalbaar, techniek en brandstofprijzen wellicht katalysator	Sturingsvorm bruikbaar en noodzakelijk voor vereenvoudiging procedures duurzame energie	Subsidieverlening van belang, vooral voor bereiken doelen korte termijn	Bepoort effectief, werkt te langzaam; wel bruikbaar voor politieke doeleinden; relatief gemakkelijk te organiseren	Samenwerking Kempen-gemeenten zorgt voor efficiëntere beleids-vorming	Kennisfunctie regio van groot belang. Voor Kempenregio met name SRE die inspireert
Capelle a/d IJssel					
Toegepast		-	+		
Perceptie				+	-
Bruikbaar	+	+	-		
Haalbaar	-		+		
Interviews Algemeen: Ambities lastig haalbaar zonder Rijksdruk.	Sturingsvorm bruikbaar maar lokaal lastig haalbaar i.v.m. concurrentie-positie; Ook continuïteit Rijksbeleid is van belang	Subsidieverlening effectief voor korte termijn, steeds lastiger haalbaar door kleinere budgets	Bepoort effectief, relatief gemakkelijk te organiseren	Samenwerking Regio R'dam Rijnmond zorgt voor efficiëntere beleids-vorming	Kennisfunctie regio van belang
Delft					
Toegepast		-	+		
Perceptie	-			+	
Bruikbaar		-		+	
Haalbaar		-			+
Interviews Ambities: Haalbaarheid ambities moeilijk vast te stellen nu. Gemeente geeft aan dit nuchter te benaderen: doen wat je kunt	Nadere regelgeving Rijk en Europa bruikbaar en noodzakelijk om beweging te creëren; anders wordt er teveel afgewacht. Delft ziet dit deels ook haalbaar door zelf hogere overheden te beïnvloeden	Subsidies kunnen effectief zijn, maar moeten landelijk of Europees geregeld worden	Draagvlak nodig om beweging te creëren, dus zelfsturing en bewust-wording is nodig om effect te bereiken	Beïnvloeding van beleid in hogere bestuurslagen door inbreng in regionale, landelijke en Europese werkgroepen kan effectief zijn	Kennis en innovatie mede basis voor klimaatbeleid door koppeling kennisinstellingen en beleid. Kan meerwaarde bieden en tot niet voorziene oplossingen leiden
Haarlemmermeer					
Toegepast	+			-	
Perceptie	-				+
Bruikbaar		-			+
Haalbaar		-			+
Interviews Ambities: Haalbaar maar dan mag er 'niets' misgaan	Bruikbaar maar bepoort haalbaar door politieke klimaat (zowel lokaal als landelijk) en door mogelijk verlies concurrentie-positie	- Bruikbaar bv door flexibele grondprijzen gekoppeld aan -Subsidies zeer bepoort haalbaar door politiek taboe	Bruikbaar en met name effectief bij doelgroepen-benadering	Gemeente als facilitator bruikbaar in aantrekken duurzame en innovatieve bedrijvigheid en als 'voor-investeerder'	Kennis en innovatie gebruiken als economische motor voor gemeente. Pas effectief als er ook geld kan worden verdiend

Tabel 4.5. Samenvatting resultaten per gemeente

5. Sturingsvormen, analyse en verklaring

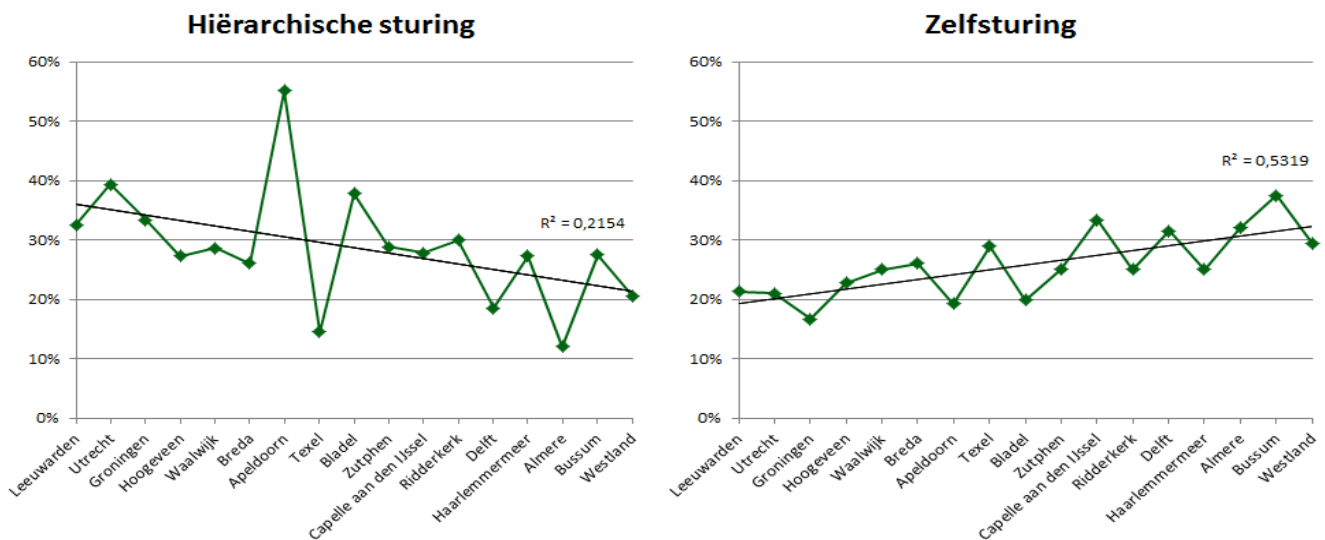
5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de uitkomsten van een analyse van de in hoofdstuk 4 beschreven resultaten en hebben wij deze uitkomsten in perspectief tot de eerste vijf deelvragen van ons onderzoek gezien. Dit hebben wij deels beschrijvend en deels middels verklaringen aan de hand van de theorie gedaan. In paragraaf 5.2 hebben we de analyse van het documentenonderzoek (toegepaste sturingsvormen – deelvraag 2) en de perceptievraag over toegepaste sturingsvormen opgenomen en hebben we gekeken of we daar parallellen of juist tegenstellingen in konden waarnemen.

In paragraaf 5.3 hebben we de perceptie over de bruikbaarheid van sturingsvormen geanalyseerd (deelvraag 3). Deze paragraaf is beschrijvend van aard. In paragraaf 5.4 is de perceptie over de haalbaarheid van sturingsvormen geanalyseerd (deelvraag 4) en is gekeken naar eventuele discrepanties met de vermeende bruikbaarheid van diezelfde sturingsvormen. In paragraaf 5.5 hebben wij een antwoord gegeven op de vraag of er een relatie bestaat tussen gemeentelijke klimaatambities en sturingsvormen (deelvraag 5) en verklaren wij, indien mogelijk die mogelijke relaties mede aan de hand van de theorie en de interviews. De resultaten, analyse en verklaring naar aanleiding van de deelvragen 6 en 7, over de totstandkoming van beleid, zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

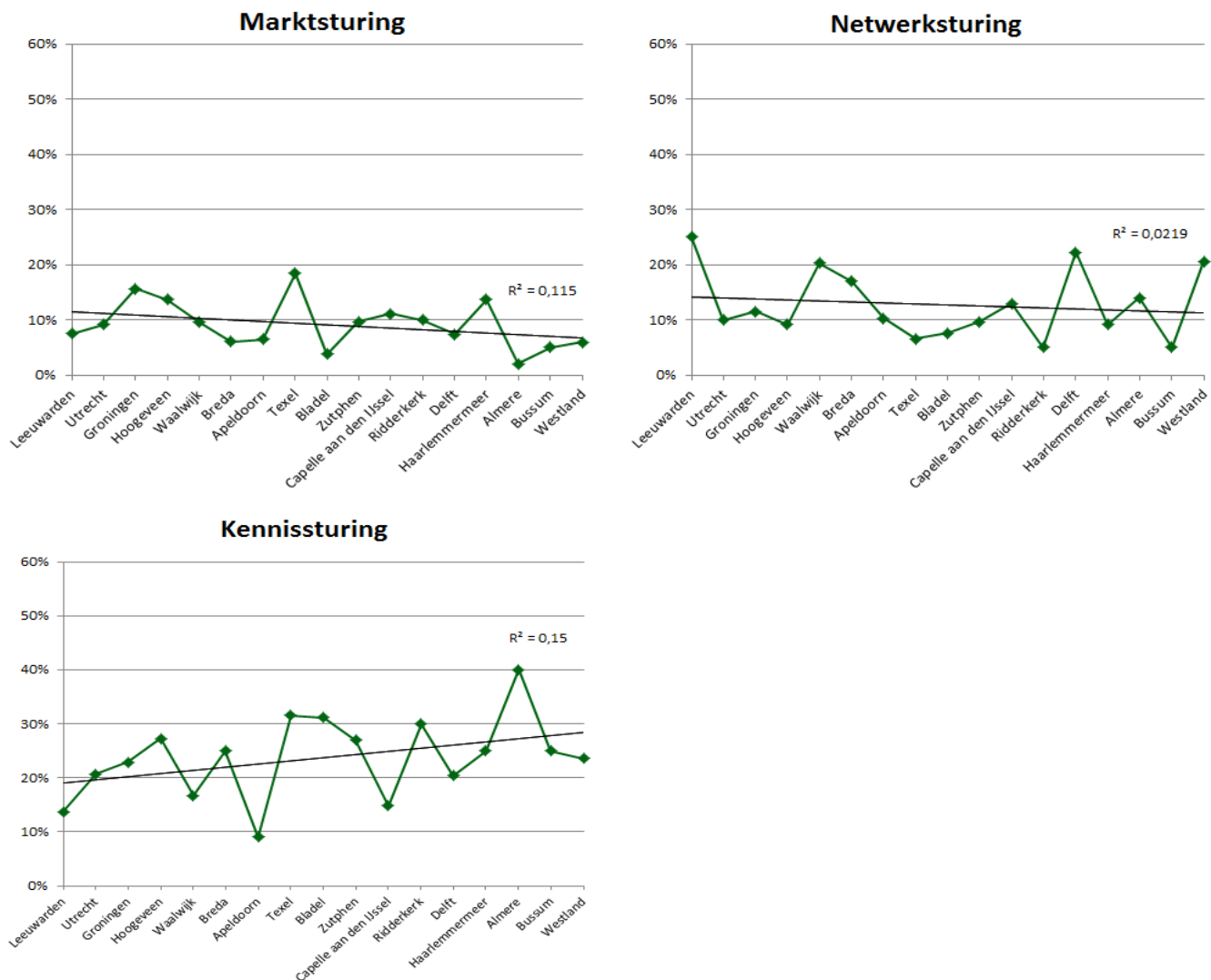
5.2. Analyse Toegepaste sturingsvormen: deelvraag 2

In paragraaf 4.3.1 'Toegepaste sturingsvormen' kwamen een aantal opvallende zaken naar voren. De koplopers gebruiken relatief meer hiërarchische sturing en minder zelfsturing. Daarnaast gebruiken de volgers meer kennissturing, zij het dat het verschil in vergelijking met de twee andere genoemde sturingsvormen veel kleiner is. Omdat we een ranking hebben gemaakt van gemeenten naar ambitieniveau (paragraaf 3.4.2) zijn we in staat geweest om trendlijnen te produceren per sturingsvorm. De trendlijnen voor hiërarchische sturing en zelfsturing zijn weergegeven in figuur 5.1. De trendlijnen lijken precies tegengesteld aan elkaar te bewegen en overbruggen in beide richtingen ongeveer hetzelfde aantal procentpunten. Dit is een aanwijzing voor een verband zoals gesteld in deelvraag 6. Wel dienen we hierbij op te merken dat het verloop grillig is. De R^2 -waarde bij de trendlijn van zelfsturing is ruim hoger dan de waarde bij hiërarchische sturing. Dit betekent dat de trendlijn van zelfsturing beter te verklaren is vanuit de ambitieniveaus dan de trendlijn van hiërarchische sturing.



Figuur 5.1. Trendlijnen toegepaste hiërarchische sturing en zelfsturing.

In figuur 5.2 zijn de trendlijnen weergegeven van de overige drie sturingsvormen. Daar is te zien dat de trendlijnen veel flauwer verlopen en dat de meetpunten zeer grillig zijn. Voor marktsturing en netwerksturing blijkt het verschil in procentpunten zeer beperkt. Voor kennissturing is er iets meer aanleiding om een trend te vermoeden. Daar brengt het verloop een verschil van bijna 8 procentpunt, maar ook hier is het verloop grillig te noemen, met een relatief laag R^2 -waarde.



Figuur 5.2. Trendlijnen overige sturingsvormen

In tabel 5.1 zijn per sturingsvorm en per gemeente de verschillen weergegeven tussen enerzijds de perceptie over toegepaste sturingsvormen en anderzijds de door ons gemeten toegepaste sturingsvormen uit het documentenonderzoek. Hierbij is gebruikt gemaakt van de ranglijsten voor toepassing van een bepaalde sturingsvorm relatief ten opzichte van andere sturingsvormen per gemeente. Waar in deze tabel negatieve cijfers zichtbaar zijn wil dat zeggen dat de perceptie over de toepassing lager is dan de door ons gemeten toepassing. Hierbij dienen wij op te merken dat de perceptie is bepaald op basis van één toetsvraag en daarom beperkt betrouwbaar.

In de tabel is te zien dat er met name een groot verschil is in de perceptie over de toepassing van hiërarchische sturing en de toepassing van netwerksturing.

Gemiddeld hebben de gemeenten het gevoel dat ze minder hiërarchische sturing toepassen dan daadwerkelijk het geval is. Dat is bij de koplopers nog wat sterker dan bij de volgers. Anderzijds hebben ze het gevoel dat ze ruim meer netwerksturing toepassen dan daadwerkelijk het geval is. Dit geldt voor beide ambitieniveaus. Voor de overige sturingsvormen is het gemeten verschil beperkt. De verklaring voor deze verschillen maakt geen onderdeel uit van onze vraagstelling. Op deze bevindingen zal beperkt worden gereflecteerd in een kader in paragraaf 5.5.

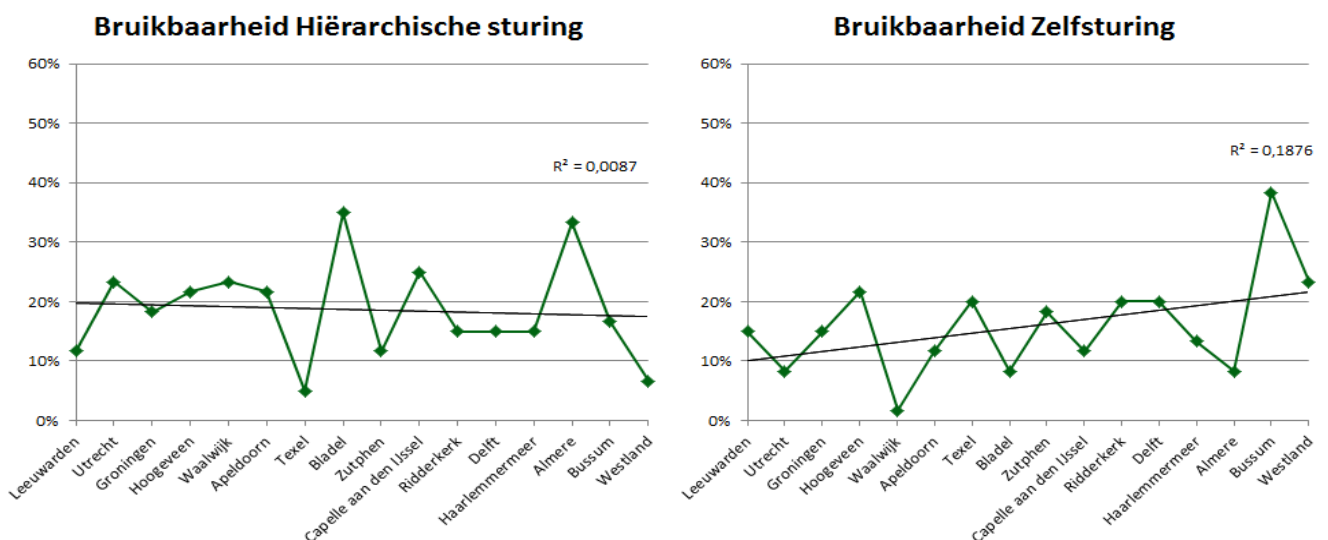
Gemeente	Ambitie-niveau	Hiërarchische sturing	Marktsturing	Zelfsturing	Netwerksturing	Kennissturing
Leeuwarden	Hoog	-4	1	0	1	2
Utrecht	Hoog	-3	0	0	3	0
Groningen	Hoog	-2	-1	-1	4	0
Hoogeveen	Hoog	-1	3	0	0	-3
Waalwijk	Hoog	-3	0	0	2	1
Breda	Hoog	-	-	-	-	-
Apeldoorn	Hoog	-4	1	-1	2	2
Texel	Hoog	-1	2	-2	3	-2
Bladel	Hoog	-1	2	-1	3	-3
Subtotaal	Hoog	-2,4	1,0	-0,6	2,3	-0,4
Zutphen	Gem.	0	1	-2	3	-2
Capelle aan den IJssel	Gem.	-2	3	-1	3	-4
Ridderkerk	Gem.	-1	1	-1	1	0
Delft	Gem.	-4	0	-1	3	1
Haarlemmermeer	Gem.	1	0	-2	2	-1
Almere	Gem.	-2	2	0	1	-2
Bussum	Gem.	-1	0	-2	2	0
Subtotaal	Gem.	-1,5	0,8	-1,1	2,3	-1,0
Totaal	n.v.t.	-1,9	0,9	-0,9	2,3	-0,7

Tabel 5.1 Verschil in perceptie toegepaste sturingsvormen – toegepaste sturingsvormen.

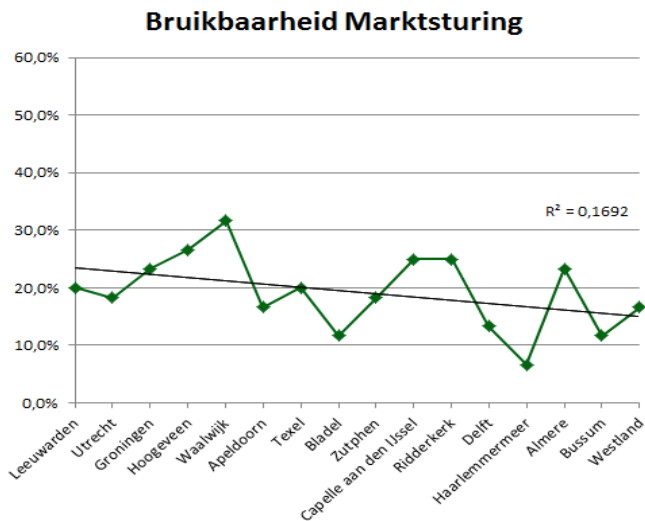
5.3. Analyse bruikbaarheid sturingsvormen: deelvraag 3

Deze paragraaf sluit aan op de resultaten die zijn gepresenteerd in paragraaf 4.3.3 inzake de perceptie over bruikbaarheid van sturingsvormen. We hebben ook hier getracht uit de resultaten een verband te destilleren tussen ambitieniveau en sturingsvormen. Dat hebben we wederom gedaan aan de hand van een aantal figuren met trendlijn (figuur 5.3).

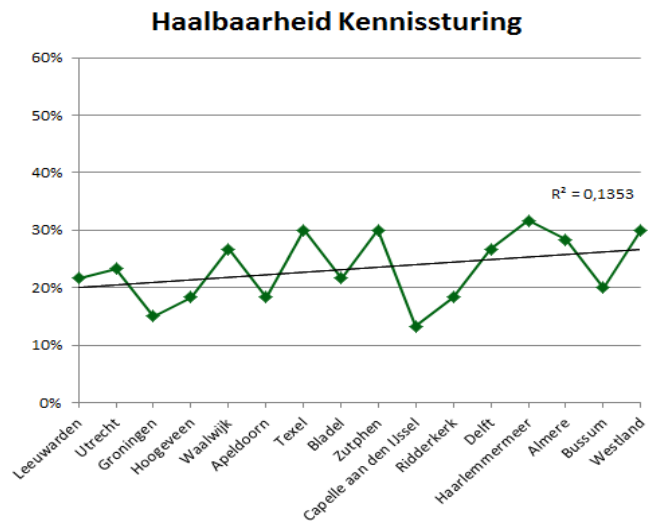
Uit de enquête blijkt dat de koplopers zelfsturing minder bruikbaar achten dan de volgers. Dit is in overeenstemming met het beeld uit de vorige paragraaf en versterkt daarmee ook de veronderstelling dat er voor zelfsturing een relatie valt af te leiden tussen ambitieniveau en sturingsvorm. Voor hiërarchische sturing is ook een zelfde trend te zien als in paragraaf 5.2, dat wil zeggen dat de koplopers deze vorm van sturing bruikbaarder achten dan de volgers. De trendlijn is veel minder sterk dan op basis van de documentenanalyse in de vorige paragraaf. Tot slot hebben wij in figuur 5.3 de trendlijn voor bruikbaarheid van marktsturing weergegeven. Hieruit is ook op te maken dat de koplopers marktsturing gemiddeld als meer bruikbaar percipiëren dan de volgers. Uit de analyse van de overige sturingsvormen is geen trend te destilleren.



Figuur 5.3. Trendlijnen bruikbaarheid hiërarchische sturing en zelfsturing (deel 1).



Figuur 5.3. Trendlijnen bruikbaarheid hiërarchische sturing en zelfsturing (deel 2).



Figuur 5.4. Trend perceptie haalbaarheid kennissturing

Tot slot hebben we gekeken naar de verschillen in perceptie van bruikbaarheid en de daadwerkelijk toegepaste sturingsvormen. Omdat de analyse en verklaring hiervan geen onderdeel uitmaken van onze vraagstelling, hebben wij deze verkort opgenomen in een kader in paragraaf 5.5.

5.4. Analyse haalbaarheid sturingsvormen: deelvraag 4

Uit de resultaten van paragraaf 4.3.4 inzake de perceptie over de haalbaarheid van sturingsvormen werd al duidelijk dat er weinig verschillen te constateren waren tussen de koplopers en volgers. Het enige significante verschil dat we hebben kunnen constateren is dat de volgers kennissturing gemiddeld meer haalbaar vinden dan de koplopers. In figuur 5.4 is de daarmee overeenkomende trendlijn weergegeven. De grafiek laat een grillig verloop zien met slechts een beperkt oplopende trendlijn en een lage R^2 -waarde. Voor de overige sturingsvormen zijn de verschillen tussen de koplopers en de volgers marginaal en verwachten we derhalve voor de perceptie op haalbaarheid geen relatie tussen de ambitieniveaus en sturingsvormen.

Tot slot hebben we ook de perceptie op haalbaarheid vergeleken met de perceptie op bruikbaarheid van sturingsvormen. Ook de analyse van deze verschillen maakt geen deel uit van onze vraagstelling. Daarom hebben wij hiervan een korte analyse weergegeven in een kader in paragraaf 5.5.

5.5. Verklaring relaties ambitieniveaus en sturingsvormen: deelvraag 5

We hebben op basis van de documentenanalyse een aantal trends gesignaleerd. De eerste trend gaf aan dat de koplopers gemiddeld minder zelfsturing toepassen dan de volgers. De volgende trend gaf aan dat de koplopers gemiddeld meer hiërarchische sturing toepassen dan de volgers. Een laatste trend die we signaleerden was de meer intensieve toepassing van kennissturing door de volgers.

Als we vervolgens kijken naar de gesignaleerde trends bij de bruikbaarheid van sturingsvormen zien we voor wat betreft zelfsturing dezelfde trend als bij de toegepaste sturingsvormen. Dit is een belangrijke aanwijzing voor een relatie tussen ambitieniveau en sturingsvormen. De omgekeerde trend voor hiërarchische sturing zien we wel bij de meting op bruikbaarheid, maar minder sterk. Als we de interviews raadplegen dan valt op dat alle koplopers hun twijfels uiten bij de effectiviteit van vormen van zelfsturing. Breda is hierbij een uitzondering. Zij geven overigens aan dat indien algemeen toegepast, zelfsturing beperkt effectief is, maar dat bij een maatwerk of doelgroepenbenadering deze sturingsvorm wel effectief kan zijn. Van de volgers geeft Capelle aan den IJssel aan dat zelfsturing slechts beperkt bruikbaar/effectief is. Haarlemmermeer sluit aan bij de redenering van Breda over een doelgroepenbenadering. Deze benadering wordt in de literatuur geen zelfsturing genoemd, maar responsieve sturing (Rotmans, 2003). Op basis van de interviews is er dus maar een beperkt verschil waar te nemen tussen koplopers en volgers. We achten het op basis van de documentenanalyse en de enquête wel waarschijnlijk dat er een verband is tussen ambitieniveau en de mate van toepassing van zelfsturing, maar op basis van de interviews niet bewezen. Datzelfde geldt voor de relatie tussen ambitieniveau en hiërarchische sturing. Van de volgers heeft alleen Haarlemmermeer niet benadrukt dat top-down sturing en aanvullende regelgeving vanuit Den Haag noodzakelijk zijn om de gestelde doelen te behalen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de respondenten, meest beleidsadviseurs op het gebied van duurzaamheid of

milieu, er natuurlijk voor wat bruikbaarheid betreft een andere mening op kunnen nahouden dan de politiek of het bestuur. Dit kan een discrepantie geven tussen de daadwerkelijke toepassing van sturingsvormen en de perceptie van de respondenten over de bruikbaarheid. Dit raakt dus aan de validiteit van de gehoorde respondenten voor dit onderzoek.

Op basis van de analyse van de enquêteresultaten naar de perceptie op haalbaarheid van sturingsvormen is er maar één zichtbare trend waar te nemen. De koplopers achten kennissturing minder haalbaar dan de volgers. Een zelfde trend hebben we gezien bij de daadwerkelijke toepassing van kennissturing. Het interview met de gemeente Breda lijkt daarvoor aanknopingspunten te bieden. Zij hebben aangegeven dat het voor Breda moeilijk is om op kennis te sturen, omdat ze zelf relatief veel kennis bezitten op het gebied van klimaatbeleid. Juist de omringende gemeenten, waarbij het beleid minder ver is ontwikkeld kloppen bij Breda aan voor kennis. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat volgers nog niet goed weten welke mogelijkheden ze hebben om de gestelde doelen na te streven. Gemeenten kunnen dan verschillende dingen doen. Een eerste mogelijkheid is zelf proberen uit te vinden wat de mogelijkheden zijn. Gemeenten starten dan vaak onderzoeken, haalbaarheidsstudies of pilots om op basis daarvan vervolgstappen te kunnen maken in het beleid. De koplopers hebben deze stappen vaak in het verleden al gemaakt en zijn vaak beter aangesloten bij kennisnetwerken, waardoor er minder 'gevaar' is dat ze het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Een andere mogelijkheid voor gemeenten in geval van een kennisachterstand is aansluiting te zoeken bij andere gemeenten of netwerken en vanuit die netwerken bewezen beleid te kopiëren. De gemeente Utrecht gaf overigens aan dat een dergelijke aanpak vaak niet wordt ondersteund door het bestuur. Die willen de risico's zelf in de hand houden en geven daarom zelf opdrachten voor onderzoek. Dit versterkt het effect van 'opnieuw het wiel uitvinden', zoals opgemerkt door de gemeente Haarlemmermeer. Breda geeft aanvullend aan dat ze er naar streven om meer aansluiting te zoeken bij 'nieuwe' kennisnetwerken zoals universitaire onderwijsinstellingen, maar hebben nog niet precies in beeld hoe en welke meerwaarde dit kan bieden.

De interviews gaven daarbij nadere informatie inzake verschillen in perceptie over de haalbaarheid van hiërarchische sturing (zoals gezegd was dit niet uit de enquête te destilleren; tussen de koplopers en volgers was geen significant verschil te onderscheiden). Uit de interviews bleek echter dat de koplopers en volgers er een verschillende uitleg op na hielden waarom het doorvoeren van top-down sturing moeilijk haalbaar is. De volgers geven vooral aan dat deze vorm van sturing politiek lastig haalbaar is door de afnemende concurrentiepositie bij dergelijke beleidsmaatregelen ten opzichte van omringende gemeenten. De koplopers brachten andere argumenten naar voren die vooral betrekking hadden op de wettelijke beperking van het doorvoeren van lokale regelgeving in relatie tot de landelijke wetgeving.

Ondanks de trends die we signaleren is het van belang op te merken dat de meetpunten voor alle sturingsvormen relatief grillig verlopen. Dit zegt iets over de betrouwbaarheid van de waargenomen trends. Wij hebben de betrouwbaarheid niet kwantitatief verantwoord in dit onderzoek. De trends zijn dus zichtbaar, maar heel sterk lijkt de correlatie niet te zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de gemeten uitvoeringsprogramma's een samenraapsel lijken van alle mogelijke projecten die enigszins kunnen bijdragen aan de klimaatambities van een gemeente. Op basis van de interviews bleek dat een aantal gemeenten zich heeft laten 'inspireren' door de voorbeeldprojecten van SenterNovem, die met name in de jaren 2007-2009 gemeenten bijstand hebben gegeven bij de ontwikkeling van hun beleid. SenterNovem heeft daarvoor zogenaamde klimaatadviseurs ingezet ook om maatwerk te bieden. Geen van de geïnterviewde gemeenten gaf aan dat ze maatwerk geleverd hebben gekregen van SenterNovem, waarbij ze overigens niet duidelijk waren over het feit of ze daar wel naar gevraagd hebben.

KADER BIJVANGST

In dit kader presenteren we iets van de bijvangst aan resultaten, analyse en verklaringen die tijdens dit onderzoek buiten de vraagstelling om naar voren zijn gekomen. Het gaat hierbij vooral om zaken die ons zijn opgevallen tijdens de uitvoering van de documentenanalyse en de analyse van de enquêteresultaten. Wij hebben hierover soms zijdelings tijdens de interviews ook vragen gesteld die bijgedragen hebben aan de onderstaande beschouwing.

Perceptie toegepaste sturingsvormen

In tabel 5.1 zijn per sturingsvorm de verschillen weergegeven tussen de perceptie van toegepaste sturingsvormen en de op de documentenanalyse gebaseerde analyse. Opvallend hierbij was met name de perceptie dat veel meer netwerksturing wordt toegepast dan daadwerkelijk het geval is. Dit geldt voor beide ambitieniveaus.

De praktijk leert dat de gemeenten verhoudingsgewijs meer hiërarchische sturing toepassen. Een mogelijke verklaring die in enkele interviews naar voren kwam was dat een aantal gemeenten sommige maatregelen binnen de eigen organisatie of in relatie tot hun eigen gebouwde omgeving ook als netwerkmanagement hebben beschouwd, omdat er andere partijen (lees andere afdelingen) bij betrokken zijn. De theorie geeft hiervoor een ander aanknopingspunt, namelijk dat er onder de noemer netwerksturing door overheden vaak maar een beperkt aantal andere actoren worden ingeschakeld, waardoor het wel als netwerksturing wordt gepercipieerd, maar waarbij de gemeenschappelijke doelen die zo centraal staan bij netwerksturing in de praktijk eigenlijk overheidsdoelen zijn (Cörvers, 2001). Onze eigen verklaring voor de waarneming is dat netwerksturing relatief arbeidsintensief is en ook een relatief lange doorlooptijd heeft met name door de initiatiefase van projecten. Dit geeft de ambtenaren die hierbij betrokken zijn het gevoel dat deze vorm van sturing meer wordt toegepast, omdat ze er zelf meer tijd mee bezig zijn. Dit is een definitiekwestie. Wij hebben projecten gebruikt om de sturingsvormen te analyseren en daarmee onafhankelijk gemaakt van de arbeidsintensiteit en bijvoorbeeld van budget dat aan een specifiek project wordt toegekend. Dat laatste zou het meten erg lastig maken en vergelijken al helemaal moeilijk. Daarnaast is het zo dat de inzet van een specifieke duurzaamheidsadviseur natuurlijk niet bepalend hoeft te zijn voor de algehele sturing op het thema. Een voorbeeld hiervan is het lokaal aanpassen van het bouwbesluit, dat als advies kan worden gegeven door de duurzaamheidsadviseur, maar door een andere afdeling wordt uitgewerkt.

Perceptie bruikbaarheid sturingsvormen

Uit de resultaten in paragraaf 4.3.3 blijkt er gemiddeld een redelijk gelijke verdeling van de perceptie van bruikbare sturingsvormen. De respondenten waren in de interviews niet heel helder waarom netwerksturing zo bruikbaar zou kunnen zijn. In het algemeen kwamen de verklaringen niet verder dan dat andere partijen nodig zijn om iets te bereiken en dat de gemeente zelf maar beperkte slagkracht en budget heeft er ook andere partijen moeten investeren. Gemeenten gaan daarbij meer uit van de noodzakelijkheid tot samenwerking, dan dat er wordt geredeneerd vanuit een meerwaarde inzake te bereiken oplossingen. De complexiteit van de klimaatproblematiek kwam daarbij niet aan de orde. Alleen de gemeenten Waalwijk en Haarlemmermeer gaven expliciet aan dat het van belang is een flexibel uitvoeringsprogramma te hebben waarmee je makkelijker kan aansluiten op de maatschappelijke en contextuele ontwikkelingen. In de conclusies komen we terug op deze waarnemingen en analyse.

Perceptie haalbaarheid sturingsvormen

Zelfsturing wordt gemiddeld over alle gemeenten als meest haalbare sturingsvorm gezien, gelijk gewaardeerd met kennissturing overigens. Een verklaring die uit de interviews naar voren kwam was de relatieve eenvoud waarmee een gemeente 'klimaat bijeenkomsten' en communicatie rond het thema kan organiseren. De activiteiten kunnen vaak goed ingepast worden in de staande organisatie (zoals een communicatieafdeling) en daarmee ook budgettair vaak deels al gedekt zijn. Daarnaast hebben 'klimaat happenings' vaak ook een symbolische en politieke functie. Bestuurders kunnen zich hierdoor relatief makkelijk profileren met het thema en laten zien dat ze 'voortgang' boeken in relatie tot de uitvoeringsprogramma's. Bladel geeft bijvoorbeeld aan dat dit een belangrijke reden is waarom zelfsturing politiek gezien een relatief goed haalbare sturingsvorm is. Almere geeft overigens als één van de weinige gemeenten aan dat deze vorm van sturing moeilijk haalbaar is. Volgens hen heeft dat met name te maken met de geringe kennis binnen de gemeente over hoe ze gericht aan kunnen sluiten bij de burger.

Een laatste interessante constatering die we nog niet in paragraaf 5.5 beschreven hebben is de relatief lage inschatting van haalbaarheid van marktsturing. Dit is een beeld dat ook bij bijna alle onderzochte gemeenten voorkomt en waarbij dan ook geen onderscheid is te zien tussen de verschillende ambitieniveaus. Bijna alle gemeenten gaven aan dat subsidieverstrekking steeds moeilijker wordt door de bezuinigingsopgave en de politieke tijdsgeest, waarbij subsidie geen toverwoord meer is, maar steeds vaker een belichaming van de 'oude' politiek. Omgekeerde incentives, zoals aanvullende heffingen zijn of juridisch niet haalbaar, of brengen de concurrentiepositie van gemeenten dusdanig in gevaar dat ze politiek ook als onhaalbaar worden beschouwd.

6. De totstandkoming van beleid; logica's van beleidsvorming

De vier logica's van beleidsvorming, zoals beschreven in het theoretisch kader, kunnen een ander perspectief werpen op de inzichten in hoe gemeenten hun klimaatambities in beleid vertalen, dan we tot nu toe hebben gedaan. Hiertoe hebben we eerst de resultaten van de interviews met de zeven gemeenten allereerst beschreven in paragraaf 6.1. Vervolgens hebben we in paragraaf 6.2 de bevindingen geanalyseerd en hebben we de gemeenten in de matrix met de logica's van beleidsvorming gepositioneerd. Tot slot geven we in paragraaf 6.3 een beschouwing op de resultaten.

6.1. Een beschrijving van de totstandkoming van het beleid per gemeente

Gemeente Utrecht (hoge ambitie)

Het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Utrecht 'groeit' in het bijzonder vanaf de midden jaren negentig. In die jaren werd op het thema energie sterk samengewerkt met het voormalig energiebedrijf (REMU). Energiebeleid heeft binnen de gemeente al een lange historie. Er werd in de tachtiger jaren al ingezet op kennis en innovatie op het gebied van energie en energiebesparing. Een ouder voorbeeld is de ontwikkeling van de stadsverwarming in de jaren 20. Er zijn zelfs stukken bekend waarin al in de 19e eeuw wordt gesproken over energiebesparing bij de stadsverlichting.

De roots van het huidige klimaatbeleid van de gemeente Utrecht liggen bij het actieve energiebeleid en de 'technische' ontwikkelingen bij het voormalige gemeentelijke energiebedrijf (GEB, later REMU). Dit is een basis voor verdere ontwikkeling geweest. Hierbij acht de gemeente basiskennis (techniek) als een randvoorwaarde, en de basismotivatie om te blijven innoveren als meest belangrijke factoren om tot succes te komen.

In de jaren negentig heeft de gemeente Utrecht in samenwerking met REMU vooral ingezet op woningprojecten en de isolatie bij particuliere woningeigenaren. Dit werd medegefinancierd vanuit Europese projecten (Thermie, Expo Cities). Een kernpunt bij de aanpak bij bestaande woningen die hier werd gehanteerd was de 'complete' ontzorging van de burger. De burger werd het gemakkelijk gemaakt om informatie te krijgen, offertes op te vragen, opdracht te geven en subsidieaanvragen te doen en om de daadwerkelijke uitvoering van isolatie gestand te doen (incl. kwaliteitsbewaking/garantie van het geleverde werk). Dit werd vanuit de gemeente en het energiebedrijf voorbereid en gefaciliteerd. Deze ontzorging maar ook subsidie (= hier en nu 'korting') is volgens de gemeente een belangrijke factor naar succes om de burger, maar ook bedrijven mee te krijgen in de ambities van de gemeente. Hier blijft dus een belangrijke rol voor de gemeente bestaan (of voor de markt, afhankelijk hoe je het inricht).

In 1995 heeft de REMU een marketingplan warmte geschreven, waarin 'energiebesparing' aan de man werd gebracht. Tot aan het jaar 2000 bleef energiebesparing prominent op de Utrechtse agenda staan. In de jaren 2000-2006 was duurzaamheid en energiebeleid geen prominent issue meer. Dit had mede te maken met het bestuur dat er toen zat (met Leefbaar Utrecht), waarbij het 'hier en nu' belangrijker werd geacht dan de toekomst. Er werd echter niet direct op FTE bezuinigd, waardoor de afdelingen die zich met energiebesparing bezig hielden het beleid grotendeels konden doorrollen en konden blijven ontwikkelen. Het bestuur gedoogde min of meer de ambtenaren die zich met dit beleid bezig hielden, maar er werd geen extra budget beschikbaar gesteld. Dit heeft het relatief gemakkelijk gemaakt dat op het moment het bestuur een samenstelling kreeg (in 2006 – met GroenLinks) waarbij het klimaat een grotere rol ging spelen er niet opnieuw het wiel uitgevonden hoefde te worden. Doordat Groen Links de grootste partij is in Utrecht is er een sociale opdruk om duurzaamheid en klimaatbeleid een belangrijke rol te geven in de gemeentelijke ambities.

In 2003 werd de REMU overgenomen door Eneco (Rotterdam). Hierdoor veranderde er wel iets bij het energiebedrijf. De bevoegenheid om aan energiebesparing te werken werd deels weggenomen door de werkwijze van Eneco, waarbij het als marktpartij natuurlijk toch voornamelijk gaat om geld verdienen en dat wil zeggen dat er energie moet worden afgenomen. De laatste jaren ziet de respondent overigens wel een duidelijke wending in positieve zin.

Gemeente Waalwijk (hoge ambitie)

Voor de gemeente Waalwijk was de behoefte aan ruimte voor woningbouw in 1997 aanleiding om een aantal gemeenten samen te voegen. De nieuwe gemeente Waalwijk had in haar structuurvisie van het nieuwbouwproject Landgoed Driessen vastgesteld dat het een duurzame woonwijk zou moeten worden. Aanvankelijk was de gedachte, dat er zou worden voorzien in complete duurzame energiewinning voor de wijk. Uit onderzoek bleek dat dit concept financieel niet haalbaar was. Andere aspecten van de ambitie zijn wel overleefd. Zo is met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties afgesproken dat de duurzaamheidsambities voor de ontwikkeling hoger zouden moeten zijn dan vastgelegd in het bouwbesluit.

Destijds heeft ook de gemeenteraad van Waalwijk uitgesproken een duurzaam beleid te willen voeren. De gemeente is toen gestart met het stimuleren van 'groene' maatregelen, zoals de ontwikkeling van een gasmotor door Essent op een afvalstortplaats. Ook is toen gestart met de ontwikkeling van een ecopark, waar wind- en zonne-energie opgewekt wordt. De gemeente heeft daar overigens zelf niet in geïnvesteerd, dat hebben de energiebedrijven gedaan. De gemeente heeft hierin alleen gefaciliteerd.

De gemeente Waalwijk heeft autonoom een uitvoeringsprogramma opgesteld en heeft daarin 14 projecten opgenomen. De nadruk van het uitvoeringsprogramma ligt op concrete aansprekende projecten, waarbij samenwerking tussen partijen een belangrijke rol speelt. De uitdaging is door samenwerking win-win te creëren waardoor ook zonder subsidies concrete stappen gemaakt kunnen worden. Het uitvoeringsprogramma is een eerste in een reeks die gedurende de route naar het behalen van de duurzaamheidsambities worden opgesteld en/of bijgesteld. De gemeente Waalwijk vindt het belangrijk dat er flexibel moet kunnen worden bijgestuurd. Immers staat de ambitie centraal en moet de weg ernaar toe steeds bijgesteld kunnen worden. Hierbij wordt opgemerkt dat het genoemde jaartal van 2043 enigszins arbitrair is. Van belang is dat er iets gebeurt op het gebied van klimaatbeleid en daarvoor moeten er doelen gesteld worden. Tot slot geeft de respondent aan dat het bestuur op hoofdlijnen en ambitieniveau spreekt over klimaatbeleid maar dat er geen maatregelen tot stand komen vanuit het bestuur. Dit wordt met name gestuurd op basis van adviesrapporten die door verschillende afdelingen binnen de gemeente en soms door externe adviesbureaus worden opgesteld.

Gemeente Breda (hoge ambitie)

De ontwikkeling van het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid in Breda kwam in een stroomversnelling nadat Breda in 2001 tot winnaar van de Lokale Duurzaamheidsspiegel 2001 werd uitgeroepen. Ook de lokale politieke verhoudingen van toen hebben ertoe geleid dat het duurzaamheidsbeleid werd omarmd binnen de gemeente. Het huidige gemeentelijke duurzaamheidsprogramma/visie is opgesteld omdat het oude programma verlopen was. Waar vroeger vooral de technische kant van het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen centraal stond, zijn bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma Klimaat 2009-2012 'Breda gaat voor een beter klimaat' zoveel mogelijk partijen uit de stad betrokken, maar ook zijn er externe adviseurs bij betrokken geweest. In samenwerking met deze partijen zijn de uitvoeringsprojecten geselecteerd. Door meerdere partijen uit de stad te betrekken bij het formuleren van duurzaamheidsprojecten verwacht de gemeente haar burgers en ondernemers in beweging te krijgen. Gedragsbeïnvloeding speelt hierbij een belangrijke rol. De verschillende thema's binnen het beleid zijn afgeleid uit de vastgestelde thema's van het Klimaatakkoord Rijk-VNG.

Voordat het uitvoeringsprogramma werd vastgesteld zijn alle voorgenomen projecten doorgerekend op effectiviteit. Hiermee was vooraf inzichtelijk wat de lasten en baten van een project zouden bedragen. Mede op basis van deze doorrekeningen zijn de projecten geselecteerd. Verder wordt ook de voortgang van de uitvoering van het beleid gemonitord.

De gemeente heeft vele prijzen gewonnen en wordt in Nederland als een voorbeeld op het gebied van duurzaamheid gezien. De gemeente Breda heeft in het verleden dan ook vooral zelf haar duurzaamheidsbeleid geformuleerd, hierbij was de samenwerking met de regio minimaal. De laatste jaren wordt er intensiever samengewerkt met de regio (West-Brabant). Regelmatig wordt met een schuin oog naar de gemeente Tilburg gekeken, omdat ook die gemeente hoge ambities heeft. Hier gaat een stimulerende werking van uit.

Gemeente Bladel (hoge ambitie)

Bij de gemeente Bladel lijken de politieke verhoudingen, waarbij de verantwoordelijke wethouder hoge duurzaamheidsambities heeft, ten grondslag te liggen aan het huidige duurzaamheidsbeleid in de gemeente Bladel. Door deze ambitieuze wethouder is het takenpakket van de ambtelijke dienst uitgebreid. De klimaatvisie van de gemeente Bladel is in samenwerking met de Kempengemeenten (Bergeijk, Bladel, Eersel, Reusel-de Mierden en Oirschot), binnen het regionaal overleg Kempen en binnen samenwerkingsverbanden van de Stadsregio Eindhoven (SRE) tot stand gekomen. In de klimaatvisie zijn voor elke deelnemende gemeente specifieke projecten gedefinieerd in een uitvoeringsprogramma. De thema's uit de klimaatvisie zijn gericht op energiebesparing en energieopwekking. In principe hebben de gemeenten zelf de uitvoeringsprojecten geformuleerd, alhoewel er veel overeenkomsten zijn tussen de programma's van de aangesloten gemeenten. De keuze van de beleidsinstrumenten is geïnspireerd op voorbeeldprojecten die SenterNovem (nu Agentschap NL) heeft aangedragen.

Gemeente Capelle aan den IJssel (gemiddelde ambitie)

In 2007 is het beleidsonderdeel milieu van de afdeling stadsbeheer naar de afdeling stadsontwikkeling verhuisd. Vanuit het college was er de wens om mee te doen aan de tweede SLOK aanvraag. De ambitie is verweven met

de ambitie van de stadsregio Rotterdam die een CO₂-uitstoot reductie van 40% beoogt in 2025 t.o.v. 1990. Alle gemeenten uit de stadsregio hebben zich daaraan geconformeerd. De gemeente Capelle lijkt daarmee in plaats van een achterblijver zoals vastgesteld op basis van de lijstjes van Urgenda en duurzaamheidsmeter eerder een middenmoter. De bestuurlijke wens was overigens om een koploperspositie na te streven voor klimaat en duurzaamheid (vastgelegd in het milieubeleidsplan 2009-2012). Het is volgens de respondent wel duidelijk te merken dat sinds 'leefbaar Capelle' in het college heeft plaatsgenomen er andere afwegingen gemaakt worden en er minder aandacht uitgaat naar de uitvoering van klimaatbeleid. Het beschikbare budget voor uitvoering van klimaat en duurzaamheid in het kader van de herijking van financiën in 2008 aanzienlijk afgenomen terwijl de ambitie hetzelfde is gebleven.

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft een uitvoeringsprogramma, ook wel projectenboek genoemd, aan haar Klimaatbeleid 2009-2012 gekoppeld. Om tot dit programma te komen heeft de gemeente een aantal bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn met alle mogelijke stakeholders kansen op het gebied van energiebesparing en CO₂-uitstoot reductie geïnventariseerd. Hierbij zijn de door het Agentschap NL (voorheen SenterNovem) aangedragen voorbeelden en thema's als basis aangehouden. Het regionaal klimaatoverleg speelt bij de uitvoering van het klimaatbeleid een belangrijke rol. In dit regionaal overleg worden kennis, voortgang en nieuwe beleidsonderwerpen zoals klimaatadaptatie als aanvulling op het bestaande beleid van klimaatmitigatie besproken. Dit regionaal samenwerkingsverband zorgt ervoor dat de druk inzake de uitvoering van de klimaatambities op de gemeentebesturen blijft staan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten ligt bij de gemeenten zelf.

Afwegingen bij de vorming van het beleid worden voornamelijk gemaakt op basis van effectiviteit en efficiency, alhoewel dat niet in harde cijfers wordt uitgedrukt. De afwegingen worden gebaseerd op de (kwalitatieve) inventarisatie of er een win-win situatie kan ontstaan voor alle betrokken partijen, zowel de gemeente, als de burger, als bedrijven.

Met ingang van 2009 wordt twee keer per jaar een managementrapportage samengesteld over de voortgang van dit project en aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast wordt de voortgang van dit project regelmatig in het portefeuilleoverleg besproken. Wat de voortgang precies is ten opzichte van de lange termijn ambitie kan de respondent niet aangeven. Er is geen strategisch klimaatbeleid geformuleerd in relatie tot de doelstelling van 2025, maar gekozen voor beleid en uitvoeren van projecten op de korte termijn. Dat is erg moeilijk in te schatten, maar zoals eerder gezegd staat het halen van die ambitie wel onder druk als er geen grote stappen gemaakt gaan worden. Ook is er een spanningsveld met het maar 4 jaar zitten van een college bij dergelijke lange termijn visies. Daarom is het erg belangrijk je als gemeente flexibel op te stellen en de invulling van de visie aan te passen wanneer dat vanuit politiek oogpunt wenselijk is. Momenteel vinden afwijkingen van het vastgestelde pad in principe af van de afdelingen waar de projecten spelen. Besluitvorming hierover is dus gedecentraliseerd binnen de gemeente. Er kan bijvoorbeeld een project afvallen als blijkt dat het niet werkt of dat de verwachting is dat het niet effectief is of als er geen budget meer is. De afdeling kijkt dan in overleg met de beleidsadviseur milieu naar alternatieve invulling van het project. Dit gebeurt cyclisch en wordt teruggekoppeld aan de portefeuillehouder.

Gemeente Delft (gemiddelde ambitie)

De gemeente Delft had al voor 2007 een lange traditie op het gebied van duurzaamheidsbeleid. Het oude beleid was op het moment dat het nieuwe duurzaamheidsplan Delft 2008-2012 opgesteld werd gedateerd. Daarnaast was er in 2007 een nieuw college van Burgemeester en Wethouders geïnstalleerd. De nieuwe wethouder en de ambtelijke organisatie hadden grote ambities op het gebied van duurzaamheid en daarmee was de tijd rijp voor het formuleren van nieuw duurzaamheidsbeleid. Delft heeft het beleid zelf geformuleerd mede op basis van een aantal 'inspiratiebijeenkomsten' met stakeholders binnen de gemeente. Doelstellingen van hogere overheden hebben de kaders bepaald waarbinnen beleidsvorming heeft plaatsgevonden.

Bij de keuze van projecten voor het uitvoeren van het duurzaamheidsplan is het accent gelegd op het creëren van bewustwording. Zo heeft de gemeente een Duurzaam Delft Dreamteam in het leven geroepen. De doelstelling is om met bondgenoten en partners in de stad draagvlak en beweging te bewerkstelligen die mensen en/of organisaties inspireren en informeren. De gemeente werkt in het Delft Duurzaam Dreamteam samen met verschillende maatschappelijk betrokken partijen. Denk hierbij aan het bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen, natuur- en milieuorganisaties en de lokale politiek. Ook worden er externe partijen ingehuurd om het proces te begeleiden of het beleid te schrijven. Het formuleren van de inhoud van beleid doet de gemeente zelf. Bij het formuleren van het duurzaamheidsplan stond de stedelijke agenda centraal, in deze agenda zijn de kansen voor de gemeente benoemd en stond het leren van andere steden centraal bij de formulering.

De gemeente Delft heeft er bij de totstandkoming van het beleid voor gekozen om vooraf enkele projecten per thema uit het duurzaamheidsbeleid te formuleren en deze projecten in samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente uit te voeren. Delft probeert op die manier haar duurzaamheidsbeleid zowel inhoudelijk als financieel te vervlechten met andere beleidsthema's en afdelingen. Een voorbeeld van een financiële samenwerkingsconstructies zijn 'Refunding Funds' en het binnenhalen van Europese subsidies. Ook geeft de gemeente Delft aan dat het wegvallen van middelen, als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen, als positief voor het duurzaamheidsplan gezien kan worden, omdat projecten (zoals nieuwbouw) geschrapt worden en de duurzaamheidsdoelstellingen daarmee wellicht gehaald kunnen worden.

De gemeente Delft wil haar duurzaamheidsbeleid koppelen aan het Delft Kennisstadbeleid. Hiermee kan Delft als proeftuin fungeren en duurzame ontwikkelingen faciliteren in het kennisnetwerk. Denk bijvoorbeeld aan het sterke Delftse waternetwerk waaraan de Technische Universiteit en het kennisinstituut Deltares deelnemen.

Tenslotte geeft de gemeente Delft aan dat zij haar duurzaamheidsvraagstuk zo nuchter mogelijk probeert te benaderen. Dit door zo concrete mogelijke (beleids-)producten te creëren. Hierbij probeert zij een zakelijke afweging te maken tussen kosten en opbrengsten en is ze sterk georiënteerd op 'de buitenwereld'.

Gemeente Haarlemmermeer (gemiddelde ambitie)

In 2010 is de gemeente Haarlemmermeer begonnen met het actualiseren van het Klimaatbeleid 2009-2020. Het nieuwe College dat in 2010 is aangetreden koppelt Duurzaamheid, Kennis en Innovatie nadrukkelijk aan elkaar, waarbij economie, kennisontwikkeling en onderwijs als een motor worden gezien voor een duurzame, klimaatbestendige maatschappij. Deze denkwijze gaat verder dan wat in het Klimaatbeleid beschreven stond (wat zich voornamelijk richtte op CO₂ reductie). In april 2011 is derhalve een nieuw beleid vastgesteld dat een breder perspectief kent: 'Ruimte voor Duurzaamheid'.

De wens van het huidige college is om kennis en innovatie aan het duurzaamheidsbeleid van de gemeente te koppelen. De gemeente hanteert hierbij ook een economisch benadering. Zij willen de zogenaamde 'people' en 'planet' domeinen realiseren door uit te gaan van het 'profit' domein. Beleid moet dus ook financieel wat opleveren, zonder dat 'de burger' daar direct luxe voor moet opgeven of het bedrijfsleven daarvoor meer moet betalen. Met deze aanpak beogen ze het kenniscentrum en bedrijvencentrum voor duurzaamheid te worden. Hierbij legt zij dus duidelijk de focus op vervlechting van duurzaamheid en economisch beleid.

Voor de beleidsuitvoering heeft de gemeente bewust ingezet op een flexibel en dynamisch plan. Per programmalijn is er een budget vastgesteld. Er is een viertal programmalijnen, te weten; gebouwde omgeving, gebiedsontwikkeling, ruimtelijke infrastructuur en innovatie. De gemeenteraad bepaalt hoe het budget binnen de programmalijnen wordt ingezet. Ieder jaar inventariseert de gemeente welke projecten zij rendabel vindt en waarin zij het aankomende jaar in wil investeren. Hierbij laat de gemeente zich leiden door de lokale marktomstandigheden. Per onderwerp of project wordt bepaald welke rol de gemeente aanneemt en de gemeente streeft hierbij naar een zoveel mogelijk faciliterende rol. Vroeger was het zo geregeld dat indien een 'project' niet was opgenomen in het (meerjaren) programma het ook per definitie niet kon worden uitgevoerd. Daar wilde het nieuwe bestuur vanaf. Het motto hierbij is 'niet met de vinger wijzen maar met de hand reiken'. De gemeente treedt overigens ook op als co financier in projecten. Zo beoogt de gemeente Haarlemmermeer een faciliterende rol te hebben in projecten waarin zij potentie ziet en probeert zij partijen aan elkaar te koppelen, wat relatief gemakkelijk is omdat de gemeente een groot netwerk heeft.

Samenvattend

Het algemene beeld is dat er vaak een bestuurlijke aanleiding is geweest bij de totstandkoming van beleid. Dit kan zijn dat de politieke verhoudingen na verkiezen gewijzigd zijn en dat er daardoor de bestuurlijke wens of ambitie ontstond om duurzaam beleid te gaan voeren. Van deze aanleiding was vooral sprake bij de gemeente Bladel, Capelle aan den IJssel, Delft en Haarlemmermeer. Bij de gemeente Waalwijk en Breda hebben juist ook ambtelijke en bestuurlijke ambities ervoor gezorgd dat er gemeentelijk duurzaamheidsbeleid is geformuleerd. Voor Utrecht was beide het geval.

De door Agentschap NL (voorheen SenterNovem) geformuleerde thema's en voorbeeldprojecten voor gemeentelijk energiebeleid hebben vaak tenminste als een inspiratiebron gediend bij de overwegingen die ten grondslag liggen aan de formulering van de uitvoeringsprogramma's. De gemeente Bladel, Capelle aan den IJssel en Delft hebben hierbij gebruik gemaakt van stakeholders van zowel binnen als buiten de gemeente. De stakeholders waren zowel collega overheden, maatschappelijke organisaties en externe adviseurs. Deze drie gemeenten hebben daarbij ook

geparticipeerd in regionale en/of internationale samenwerkingsverbanden. Dit in tegenstelling tot de gemeenten Breda en Utrecht die hun beleid voornamelijk zelf hebben geformuleerd en aangeven dat er beperkte samenwerking heeft plaatsgevonden met de regio. In tabel 6.1 wordt in tabelvorm per gemeente de totstandkoming van het beleid beknopt weergegeven.

Gemeente (ambitie)	Totstandkoming van het beleid
Utrecht (hoog)	Gunstig politiek klimaat Marketing plan 'Warmte' van gemeentelijk energiebedrijf Continue factor kennis en commitment ambtenaren Uitgaan van eigen kracht en kennis
Waalwijk (hoog)	Lokaal klimaat zorgde voor samenwerking met lokale partners Concreet maar flexibel uitvoeringsprogramma Keuzes beleid op basis van adviesrapporten
Breda (hoog)	Zoveel mogelijk partijen uit de stad betrekken bij beleidsvorming Projecten uit uitvoeringsprogramma doorrekenen op effectiviteit Uitgaan van eigen kracht en kennis
Bladel (hoog)	Gunstig politiek klimaat Samenwerking met regio staat centraal Uitvoeringsprogramma geïnspireerd door voorbeeldprojecten Efficiencyslag beleidsvorming door samenwerking
Capelle aan de IJssel (gemiddeld)	Regionaal samenwerkingsverband zorgde voor druk uitvoeren ambities Aangedragen voorbeeldprojecten uitgangspunt uitvoeringsprogramma Totstandkoming vanuit één afdeling
Delft (gemiddeld)	Hoge bestuurlijke ambities en gunstig lokaal klimaat (stakeholders) Concreet programma en vervlechting met andere beleidsvelden
Haarlemmermeer (gemiddeld)	Bestuurlijke wens voor economische benadering Flexibel en dynamisch uitvoeringsplan op basis van omgeving

Tabel 6.1 Overwegingen voor beleidsvorming per gemeente

6.2. Een analyse van de totstandkoming van het beleid

Uit de beschrijving van de interviews, waarvan de belangrijkste bevindingen zijn opgenomen in voorgaande paragraaf valt op dat iedere gemeente haar eigen motieven heeft bij de totstandkoming van het gemeentelijke klimaatbeleid. Er zijn bij de zeven geïnterviewde gemeenten ook overeenkomsten te signaleren.

Het politieke klimaat ten tijde van het formuleren van het klimaatbeleid blijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld bij de totstandkoming van het beleid. Bij alle gemeente heeft de politiek ervoor gezorgd dat er klimaatbeleid ge(her) formuleerd werd. De politieke overwegingen hierachter, maken geen deel uit van ons onderzoek maar, lijken gebaseerd te zijn op partij en/of persoonlijke affiniteit van wethouders met duurzaamheid of regionale politieke afspraken over klimaatdoelstelling. Afspraken die gemaakt zijn in regionale samenwerkingsverbanden hebben vooral in Bladel en Capelle aan den IJssel ten grondslag te hebben gelegen aan de totstandkoming van het beleid. Zo is de klimaatvisie van de gemeente Bladel vanuit samenwerking met de Kempengemeenten, het regionaal overleg Kempen en het samenwerkingsverband met de Stadsregio Eindhoven tot stand gekomen. Voor de gemeente Capelle aan den IJssel zorgde het regionaal klimaatoverleg voor druk op de gemeentebesturen inzake de uitvoering van de klimaatambities. Opvallend bij deze gemeenten is dat ze zich voor de selectie van projecten beiden hebben gebaseerd op de thema's en voorbeelden die Agentschap NL (voorheen SenterNovem) destijds heeft aangedragen. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft hierbij wel aangegeven bij de invulling van het beleid te streven naar afwegingen op basis van effectiviteit en efficiency. Desondanks lijkt de logica van beleidsvorming in Bladel en Capelle aan den IJssel het beste te typeren als 'isomorfisme'.

Gemeenten die hun afwegingen bij de invulling van het beleid in bijvoorbeeld uitvoeringsprogramma's meer op basis van effectiviteit en efficiency baseren zijn Waalwijk en Breda. Deze rationele overwegingen lijken ook bij de gemeente Utrecht een belangrijke rol te hebben gespeeld. Het Utrechtse marketingplan 'Warmte' waarin energiebesparing werd gepromoot is hiervan een voorbeeld. Ook in Waalwijk en Breda lijken rationele overwegingen een rol te spelen, zo rekent de gemeente Breda voorafgaand aan het vaststellen van het uitvoeringsprogramma alle voorgenomen projecten door op effectiviteit en monitoren ze de voortgang van de uitvoering van het beleid.

De gemeente Waalwijk beoogt in haar uitvoeringsprogramma de nadruk te leggen op concrete en aansprekende projecten. Uit de interviews bij de gemeente Breda en Waalwijk blijkt dat deze rationele overwegingen gepaard gaan met relationele overwegingen. Beide gemeenten geven aan dat samenwerking tussen partijen een belangrijke rol speelt, waarbij de gemeente Breda bij het opstellen van haar uitvoeringsprogramma zoveel mogelijk partijen uit de stad heeft betrokken en in samenwerking met deze partijen haar uitvoeringsprogramma heeft vastgesteld. Daar waar de gemeente Utrecht sterke rationele overwegingen hanteert lijken de gemeente Breda en Waalwijk zowel rationele als relationele overwegingen te hebben bij de totstandkoming van beleid. Doordat deze gemeenten het klimaatbeleid en de uitvoeringsprogramma's voornamelijk zelf hebben geformuleerd kunnen we ze aan de actieve kant van de matrix positioneren. Door het sterk rationele karakter van de Utrechtse overwegingen lijkt de beleidslogica 'van de consequentie' het beste aan te sluiten bij de totstandkoming van het Utrechtse klimaatbeleid. De combinatie van rationele en relationele overwegingen positioneert het beleid de gemeenten Breda en Waalwijk op de as van passief en actief; waar de 'logica van consequentie' en de 'logica van passendheid' elkaar raken.

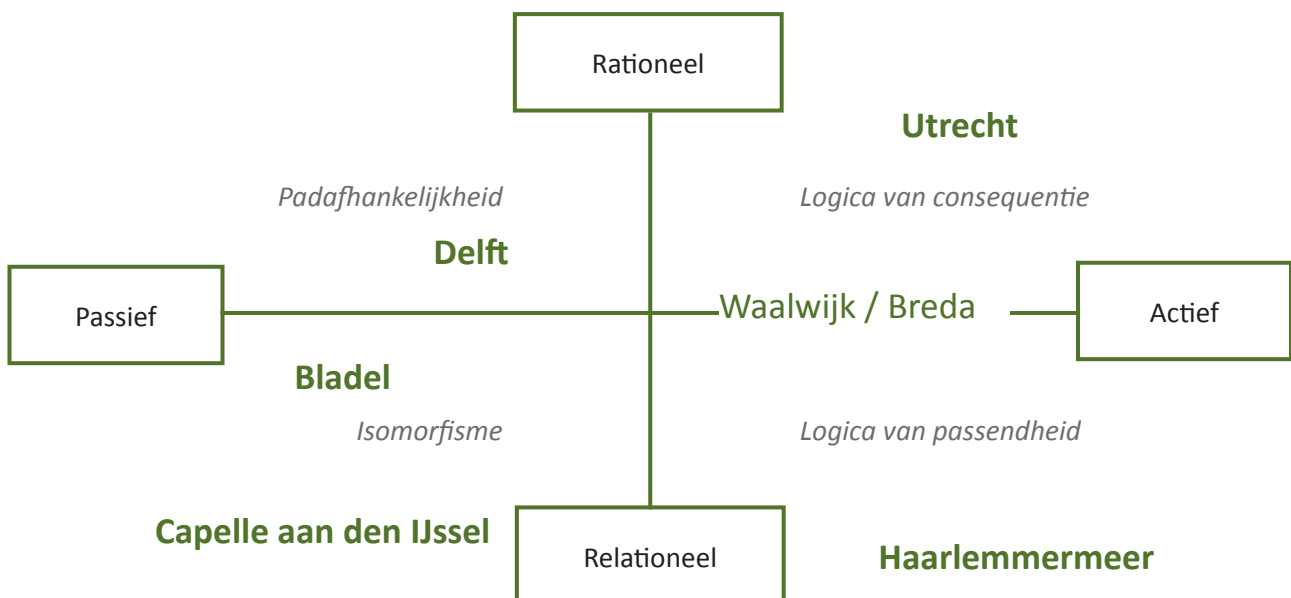
De 'logica van passendheid' lijkt voor de gemeente Haarlemmermeer het meest typerend. Voor de beleidsuitvoering zet de gemeente in op een flexibel en dynamisch plan. Door de gemeente worden jaarlijks projecten geselecteerd die passen binnen de lokale marktomstandigheden. Hiermee beoogt de gemeente in samenwerking met marktpartijen tot de uitvoering van haar duurzaamheidsbeleid te komen, waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft. Deze aanpak lijkt gebaseerd te zijn op sterke relationele overwegingen. Deze relationele overwegingen in combinatie met de actieve benadering die de gemeente hanteert bij het formuleren van het duurzaamheidsbeleid zijn kenmerken van de 'logica van passendheid'. Overigens geldt deze flexibele insteek van het uitvoeringsprogramma in mindere mate ook voor de gemeente Waalwijk.

In tegenstelling tot de hiervoor geanalyseerde gemeenten lijkt de gemeente Delft andere overwegingen te hebben gehad bij de totstandkoming van het beleid. Zo stond de stedelijke agenda, waarin de kansen voor de gemeente geformuleerd zijn, evenals het leereffect van andere (internationale) steden centraal. Intern zoekt de gemeente aansluiting bij Delft Kennisstad waardoor ook meerdere beleidsvelden worden gekoppeld en win-win situaties te creëren. Mede door de nuchtere benadering van het klimaatbeleid door zo concreet mogelijke producten te formuleren, zakelijk afwegingen te maken tussen kosten en opbrengsten én de sterke oriëntatie op andere beleidsvelden en steden lijkt de logica van beleidsvorming van de gemeente Delft het beste te typeren als 'padafhankelijkheid'. Aan de andere kant laat Delft zich al lerend ook leiden door wat er binnen andere organisaties gebeurt, derhalve heeft de totstandkoming van het beleid ook een isomorfistisch karakter. In tabel 6.2 is de analyse van de beleidslogica's per gemeente in beeld gebracht op basis van de operationalisering in hoofdstuk 3. Bij de toedeling van gemeenten aan indicatoren is steeds uitgegaan van een bepaalde nadruk van die indicator voor de specifieke gemeente. In principe werken alle gemeenten in meer of mindere samen met andere partijen. Breda, Waalwijk en Haarlemmermeer leggen hier echter de nadruk op.

Logica's	Kernwoorden/indicatoren	Gemeenten
Logica van consequentie	Keuzes op basis van effectiviteit/doeltreffendheid/kostenbaten	Breda, Waalwijk
	Keuzeprocessen beleidsmaatregelen is vastgelegd	Breda
	Verantwoording afleggen over beleid/Monitoring	Breda, Utrecht, Delft, Haarlemmermeer, Bladel
	Keuzes op basis van technologische kennis en ontwikkelingen	Utrecht
	Concreet uitvoeringsprogramma formuleren	Alle gemeenten
Logica van passendheid	Samenwerking met andere partijen	Breda, Waalwijk, Haarlemmermeer
	Politieke haalbaarheid/Bestuurlijke uitvoerbaarheid	Breda, Delft, Haarlemmermeer
	Draagvlak creëren	Haarlemmermeer, Breda
	Geloofwaardige overheid	Breda
Isomorfisme	Aansluiten op heersende maatschappelijk klimaat	Delft
	Voorbeelden kopiëren/gebruiken bv uit regio/kennisinstituten	Bladel, Capelle aan de IJssel
	Beleidsvorming op basis van elders bewezen beleid	
Padafhankelijkheid	Beleiden accepteren/doorvoeren omdat het verplicht is of is afgesproken	
	Aansluiten bij bestaande initiatieven	Delft
	Verwevenheid met andere beleidsvelden	Delft, Breda
	Angst voor desinvesteringen	

Tabel 6.2 Samenvatting analyse van de totstandkoming van het beleid

Nu de totstandkoming van het beleid van de geïnterviewde gemeenten is geanalyseerd en aan de overwegingen van gemeenten een dominante beleidslogica is toegekend kunnen we deze analyseresultaten schematisch weergeven in de matrix, die is geïntroduceerd in het theoretisch kader.



Figuur 6.1 Gemeentelijke beleidsvorming toegepast.

6.3. Toelichting relatie ambitieniveau en beleidsvorming (deelvragen 6 en 7)

In deze paragraaf proberen we meer inzicht te geven rond de posities van de gemeenten in de matrix van figuur 6.1.

6.3.1. Een toelichting op de posities in de matrix

Delft en Utrecht zijn beide gepositioneerd aan de rationele zijde van de matrix. Voor Delft is de rationele insteek met name te begrijpen door het feit dat hun strategie er op is gebaseerd om concrete beleidsdoelen te formuleren en de keuzes daarin sterk af te wegen op basis van effectiviteit en efficiency. Utrecht kiest ook een rationele benadering,

maar bij die gemeente is het veel meer gestoeld op waar ze vandaan komen. De basis voor hun 'energiebeleid' komt voort uit technische rationaliteit, waarbij de roots liggen in het voormalige energiebedrijf van de gemeente. Utrecht past een relatief actieve benadering toe door autonoom te handelen en vanuit de eigen kracht te opereren. Delft doet dit in mindere mate en kiest ervoor om aan te sluiten bij andere netwerken en stelt zich daar volgend op door te leren van andere organisaties en hun beleid daarop af te stemmen. De reden waarom Delft relatief dicht bij de y-as is gepositioneerd heeft te maken met het feit dat ze de andere netwerken actief proberen te beïnvloeden. Beide gemeenten laten zich sterk leiden door de perceptie over haalbaarheid van sturing en welke mogelijkheden zijzelf binnen die grenzen hebben, wat een rationele insteek impliceert.

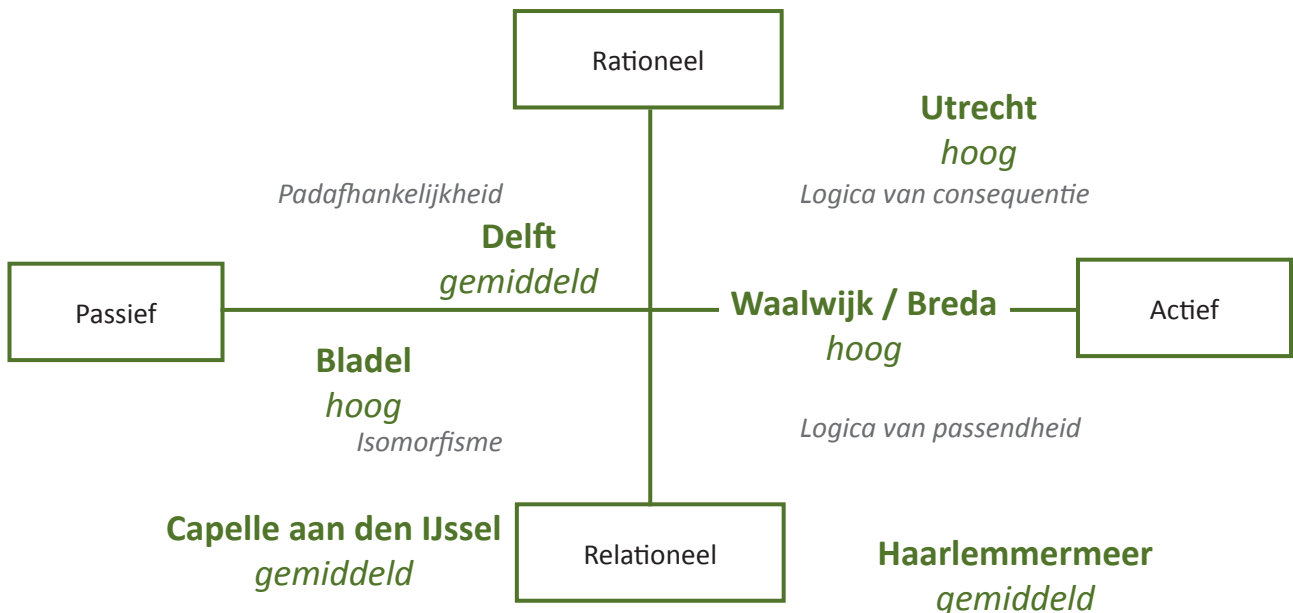
Zowel Bladel, als Breda en Waalwijk zijn rond de x-as gepositioneerd en maken gebruik van zowel een rationele als relationele benadering. Die drie gemeenten achten het netwerk waarin ze opereren van belang, dat is nog sterker voor Waalwijk en Bladel, waarbij voor Bladel gezegd moet worden dat ze daarin een flinke afhankelijkheid vertonen van die netwerken en daar zelf minder actief in sturen. Dat is de reden waarom Bladel aan de passieve kant van de x-as is gepositioneerd. Bladel is een relatief kleine gemeente en trekt op met regiogemeenten vanwege efficiency doeleinden, maar ook omdat in regionaal verband de haalbaarheid van initiatieven vergroot kan worden. Ook geeft Bladel aan afhankelijk te zijn van de Stadsregio Eindhoven. Waalwijk en Breda zijn grotere gemeenten en voeren meer hun eigen 'actieve' strategie. Breda is altijd al een voorbeeld geweest in de regio en de verwachtingen van het Rijk zijn daar ook hoog gespannen omdat ze al zo lang koploper zijn. Dat lijkt een vliegwielen effect te hebben, omdat ze zich hiermee kunnen profileren en dat doen ze dan ook actief. Waalwijk stelt zich hierbij afhankelijker op dan Breda, mede vanwege het feit dat ook Waalwijk aangeeft afhankelijk te zijn van landelijke wetgeving om grote stappen te kunnen maken. Breda is het daar wel mee eens, maar is er ook van overtuigd dat ze het op eigen kracht kunnen redden. Breda stuurt actiever wat bijvoorbeeld is op te maken uit het feit dat ze wel in zelfsturing geloven, maar dat ze daarvoor actief proberen andere partijen daarin het initiatief te laten nemen. Waalwijk heeft ook aangegeven haar uitvoeringsprogramma flexibel te willen benaderen en aan te passen op basis van maatschappelijke ontwikkelingen en wat op dat moment de mogelijkheden zijn. Daarmee lijkt het er op dat ze zich minder afhankelijk opstellen dan bijvoorbeeld in Bladel het geval is.

De positie van de gemeenten Haarlemmermeer in de matrix kan begrepen worden vanuit de wens van de gemeente om met marktpartijen het duurzaamheidsvraagstuk op te pakken, de overwegingen op basis van de logica van passendheid bij de totstandkoming van het beleid lijkt hierbij dan ook aan te sluiten. Politieke haalbaarheid speelt hierbij een belangrijke rol. Haarlemmermeer heeft vrij sterk aangegeven dat bepaalde vormen van sturing wellicht wel bruikbaar zijn, maar dat er gezien de bestuurlijke samenstelling geen politiek draagvlak voor gevonden kan worden. Haarlemmermeer pakt de uitvoering van het beleid zeer actief op, met een sterk economische insteek. Ze zetten zich actief in om bedrijven die zich met innovatie en duurzaamheid associëren naar zich toe te trekken. Maar de acties mogen nooit ten koste gaan van de concurrentiepositie van de gemeente. Een sterk liberale inslag dus.

De intensieve samenwerking in de regio van de gemeente Capelle aan den IJssel kan een reden zijn waarom zij als relatief kleine gemeente de totstandkoming van beleid zich laat leiden door andere initiatieven uit onder andere de regio. Dit verklaart de positie van de gemeente Capelle aan den IJssel aan de relationele zijde van de matrix. De beleidsadviseur stelt zich actief op bij het formuleren en uitvoeren van beleid, maar ondervindt daarin erg veel afhankelijkheid van het eigen bestuur en van de regio.

6.3.2. *Relaties tussen ambities en beleidsvorming*

Nu we inzicht hebben in de gemeentelijke logica's van beleidsvorming is het interessant om te kijken of er een relatie is waar te nemen is tussen de gemeentelijke ambitieniveaus en de totstandkoming van het beleid (deelvraag 7). In figuur 6.2 zijn de gemeenten, hun logica's van beleidsvorming en hun ambitieniveau schematisch weergegeven.



Figuur 6.2 schematische weergave beleidslogica's en ambitieniveaus gemeenten

Uit de positionering van de koplopers in de matrix lijken zij vooral actief en/of rationeel te handelen bij de totstandkoming van het beleid. In de theorie hebben we al aangegeven dat klimaatbeleid een complexe materie is, waarbij hoe hoger het ambitieniveau is des te complexer de oplossingen. Een logisch gevolg hiervan zou zijn dat deze gemeenten een combinatie inzetten van een rationele en een relationele benadering conform de netwerk gedachte (*Koppenjan en Klijn, 2007*). Ook logisch is het dat deze gemeenten een actieve benadering toepassen, omdat ze zelf inzien dat het moeilijk is om de gestelde ambities te verwezenlijken en dat alles wat ze zelf kunnen doen ook moeten doen. Voor Bladel is dit moeilijker omdat ze een relatief kleine gemeente zijn. Deze gemeente is aangemerkt als koploper, maar zit dicht tegen de gemeenten met gemiddelde ambities aan.

Een verklaring van de spreiding van de posities van de volgers lijkt een teken van de relatie met de percepties van haalbaarheid van beleid, wat voor elke gemeente afhankelijk van de beschikbare middelen of politieke verhoudingen, verschillend is.

Tot slot blijkt uit de algehele wijde positionering van de gemeenten in de matrix een grote diversiteit aan overwegingen van gemeenten bij de totstandkoming van het beleid. Bij de totstandkoming van het beleid lijken de overwegingen en dus de neiging tot een bepaalde logica van beleidsvorming vooral gebaseerd te zijn op de percepties van de haalbaarheid van de in te zetten beleidsinstrumenten. Dit lijkt voor veel gemeenten een paradox. Aan de ene kant voelen ze zich zeer betrokken bij het thema en zetten klimaatbeleid allemaal op de agenda, maar aan de andere kant voelen ze allemaal de beperkingen in relatie tot de lange termijn ambities. Actief enerzijds, meer gelaten anderzijds, waarbij dit laatste voor de gemeenten Utrecht, Breda en Haarlemmermeer relatief het minst zichtbaar was.

7. Conclusies, discussie en reflectie

In dit hoofdstuk beschrijven we de conclusies van ons onderzoek. Wij concluderen in dit hoofdstuk of er daadwerkelijk een relatie tussen gemeentelijke klimaatambities en sturingsvormen enerzijds en beleidsvorming anderzijds is vast te stellen en proberen het ontstaan van die relaties inzichtelijk te maken. Wij geven daarmee antwoord op de centrale vraagstelling, zoals in hoofdstuk 1 is geïntroduceerd. Deze luidde:

“Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen gemeentelijke duurzaamheidsambities en de door gemeenten toegepaste (mix van) sturingsvorm(en) enerzijds en de manier van totstandkoming van beleid anderzijds?”.

Het beantwoorden van deze centrale vraag heeft als doel bij te dragen aan de kennis en bewustwording over de toepassing van sturingsarrangementen en over de beleidsvorming van lokaal klimaatbeleid.

Wij hebben daarna een slotbeschouwing opgenomen, een korte discussie ten aanzien van ons onderzoek en mogelijke vervolgstappen beschreven. Tenslotte reflecteren we op de uitvoering van het onderzoek. Daarin kijken we terug op de ontwikkeling van de theorie en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

7.1. Beschouwing en conclusies deelvragen

Om tot onze conclusies te komen geven wij in deze paragraaf kort onze deelconclusies van de deelvragen die wij ons hebben gesteld.

Achterblijvers op het gebied van klimaatbeleid worden steeds schaarser

Wij hebben de basis van ons onderzoek gelegd door eerst in hoofdstuk 2 het begrip duurzaamheid zo af te kaderen dat het een meetbaar begrip werd (deelvraag 1a). Deelvraag 1b *“Wat verstaan we onder het begrip gemeentelijke ambitieniveaus?”* hebben we uitgebreid in hoofdstuk 3 beschreven. We hebben daarbij drie groepen ambitieniveaus onderscheiden tussen gemeenten in relatie tot hun doelstellingen op het gebied van CO₂-uitstoot reductie en energiebesparing; een groep koplopers, een groep volgers en een groep achterblijvers. De groep achterblijvers hebben wij in het verdere onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat enerzijds deze groep erg klein is geworden de laatste jaren en ten tweede omdat er in relatie tot ons onderzoek nauwelijks empirie is te verzamelen. De scheiding tussen de andere twee groepen is, ondanks het gebruik van de ranglijsten als ‘De Duurzaamheidsmeter’ en ‘Urgenda’, enigszins arbitrair geweest. Er kan beter gesproken worden over een glijdende schaal van ambities. Dit hebben we later in het onderzoek tot uitdrukking gebracht in trendlijnen, waarbij we op een glijdende schaal van hoge naar lage ambities de te onderzoeken sturingsvormen hebben gevisualiseerd.

Gemeenten hanteren complete sturingsmix bij uitvoering beleid

Deelvraag 1c *“Wat verstaan we onder het begrip sturingsvormen”* is beantwoord in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 en vervolgens in hoofdstuk 3 geoperationaliseerd. Op basis van de theorie hebben wij sturingsvormen geselecteerd die we tot objecten van ons onderzoek hebben gemaakt. De ‘hoofdsturingsvormen’ die in de literatuur worden beschreven zijn hiërarchische sturing, marktsturing en netwerksturing. Wij hebben deze sturingsvormen aangevuld met zelfsturing, een vorm van sturing die met name de laatste decennia in zwang is geraakt, en kennissturing omdat klimaatbeleid een complex beleidsveld is waar innovatieve (technische) oplossingen een belangrijke rol kunnen spelen. We hebben indicatoren gebruikt om sturingsvormen te ‘herkennen’ in de onderzochte documenten, in de enquête en in de interviews. Het voert te ver om de specifieke indicatoren in dit hoofdstuk te beschrijven. Hiervoor verwijzen wij naar hoofdstuk 3.

Deelvraag 1 heeft de basis gevormd voor het vervolg van ons onderzoek en heeft geleid tot de volgende drie deelvragen:

2. *Welke sturingsvormen hebben de te onderzoeken gemeenten toegepast om hun ambities te verwezenlijken?*
3. *Welke sturingsvormen achten gemeenten bruikbaar om hun ambities na te streven?*
4. *Welke sturingsvormen achten gemeenten haalbaar in hun eigen context?*

Deelvraag 2 was bedoeld als basis voor deelvraag 5: *“Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en sturing?”*. Deelvragen 3 en 4 waren bedoeld om vanuit de perceptie van onze respondenten een eventuele relatie te toetsen, maar nog meer als mogelijke verklaring voor een vermeende relatie. Algemeen kan geconcludeerd worden dat alle gemeenten een brede mix van sturingsvormen hanteren, waarbij hiërarchische sturing en zelfsturing het meest worden toegepast. De brede toepassing van hiërarchische sturing werd mede verklaard vanuit het feit dat wij maatregelen die betrekking hadden op de gemeentelijke organisatie en gebouwen onder deze sturingsvorm hebben

geschaard. Deze maatregelen zijn voor gemeenten vrij autonoom uit te voeren, waardoor het ook waarschijnlijk is dat zij deze maatregelen als eerste zullen doorvoeren, alvorens zich te concentreren op andere meer extern gerichte maatregelen. Wat hierbij ook meespeelt is de voorbeeldfunctie die de gemeente wil uitstralen. Hiertoe moet de gemeente eerste haar eigen organisatie 'op orde' hebben. Het uitstralen hiervan vertaalt zich weer in communicatie en informatie naar burgers en bedrijven, wat een verklaring is voor de brede toepassing van zelfsturing.

Relatie ambitieniveau met hiërarchische sturing en zelfsturing

Als we deelvraag 5 beschouwen, waarin we op zoek zijn gegaan naar de relatie tussen ambitieniveaus en sturingsvormen dan zien we een aantal verschillen met het zojuist geschetste 'algemene' beeld. Koplopers lijken meer hiërarchische sturing en minder zelfsturing toe te passen dan de volgers. Dit beeld wordt bevestigd door de conclusie van de analyse van de perceptie over bruikbaarheid van sturingsvormen. Deze twee bevindingen impliceren een relatie. Echter op grond van bovenstaande redenering, dat gemeenten eerst inzetten op sturing binnen hun eigen organisatie en daarna op zelfsturing om successen te communiceren, zou men juist iets anders veronderstellen. Koplopers zouden dan verder zijn in het realiseren van hun doelen en daarom ook relatief al meer successen uit te dragen hebben wat meer zelfsturing impliceert. Deze redenering staat echter niet op zichzelf. Bij zelfsturing gaat het niet alleen om het goede voorbeeld geven, maar er vallen ook andere initiatieven onder waarbij gemeenten door middel van informatie en communicatie burgers en bedrijven proberen te beïnvloeden. De koplopers zijn er meer dan de volgers achter gekomen dat de inzet van deze middelen maar beperkt effectief (bruikbaar) is en zijn deze steeds minder gaan inzetten. Volgers zullen er soms nog achter moeten komen dat zelfsturing wellicht niet zo effectief is als ze verwachten. De theorie geeft hiervoor ook een verklaring. We komen hier terug op Bekkers (2007:94) die hiërarchische sturing en zelfsturing als communicerende vaten beschrijft. Bij toepassing van zelfsturing geeft hij aan, is er slechts beperkt vertrouwen in hiërarchische sturing. In ons onderzoek kunnen we die redenering omdraaien. Bij benaderingen die gebaseerd zijn op hiërarchische sturing is er blijkbaar beperkt vertrouwen in de effectiviteit van zelfsturing.

Een andere bevinding die de gedachte van een relatie tussen ambitieniveau en hiërarchische sturing versterkt is het feit dat er meer koplopers hebben aangegeven dat er meer regelgeving noodzakelijk is vanuit het Rijk, omdat anders het behalen van de gestelde doelen in gevaar zou kunnen komen. Het is ook hier logisch dat de koplopers dit eerder signaleren dan de volgers omdat zij al langer zicht hebben op hun voortgang. Door de meeste gemeenten wordt het eenzijdig doorvoeren van verscherpte normen als niet haalbaar gezien door beperkte wettelijke bevoegdheden en angst voor het verliezen van de concurrentiepositie.

Relatie ambitieniveau met kennissturing?

Een derde relatie die we hebben geconstateerd was de relatie tussen ambitieniveau en kennissturing. De volgers passen gemiddeld meer kennissturing toe. In de bruikbaarheidsanalyse konden we deze trend niet reproduceren, maar wel in de haalbaarheidsanalyse. Uit de empirie hebben we geleerd dat koplopers vaak zelf kennisbron zijn voor andere gemeenten. Zij beschikken al over relatief veel kennis en hoeven zelf minder te halen. Dat is een mogelijke verklaring voor het feit dat volgers vaker besluiten tot het uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken, pilots en het inschakelen van kennisbronnen. Omdat dergelijke maatregelen relatief autonoom genomen kunnen worden door gemeenten achten zij dit als relatief haalbare vormen van sturing. Meer complexe vormen van kennissturing, waarbij met kennisinstellingen en marktpartijen wordt samengewerkt om tot nieuwe innovatieve oplossingen te komen zijn wij in ons onderzoek slechts beperkt tegengekomen met uitzondering van Delft en Haarlemmermeer. Bij andere gemeenten zien we kennissturing met name top-down toegepast worden door bijvoorbeeld onderzoek uit te laten voeren.

Koplopers actief en rationeel

De basis voor de zesde deelvraag (*"Hoe is de (al dan niet bewuste) keuze voor beleid tot stand gekomen?"*) is gelegd in deelvraag 1d, waarin het begrip totstandkoming van beleid centraal stond. Dit begrip is theoretisch ingekaderd in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 en geoperationaliseerd in hoofdstuk 3. Hiertoe hebben we vier logica's van beleidsvorming gedefinieerd op basis van de institutionele benadering van beleid (Bekkers, 2007:79), die ons hebben geholpen de beleidsvorming van de geïnterviewde gemeenten in beeld te brengen en te categoriseren naar ambitieniveau. De gekozen beleidslogica's hebben wij in een matrix met elkaar in verband gebracht door aan de ene kant actieve beleidsvorming en aan de andere kant meer passieve (volgende) beleidsvorming te positioneren. Een tweede onderscheid hebben wij gemaakt in een rationele benadering en een relationele benadering van beleidsvorming. De geïnterviewde koplopers hebben allemaal een rationele en actieve positie in de matrix voor de logica's van beleidsvorming. Deze koplopers hanteren daarbij de logica van consequentie. Binnen deze logica is de totstandkoming van het klimaatbeleid gebaseerd op basis van kostenbaten analyses, effectiviteit en een helder keuzeproces met als doel tot een concreet uitvoeringsprogramma voor het klimaatbeleid te komen. Vooral de langere

geschiedenis en daarmee de grotere ervaring van de koplopers met de uitvoering van klimaatbeleid en het inzicht dat grote stappen nodig zijn om de ambities te halen, zorgen voor de meer rationele en actieve benadering bij de totstandkoming van het klimaatbeleid van de koplopers. Hiermee hebben wij dan ook een antwoord geformuleerd op onze deelvraag 7 *“Is er een relatie waar te nemen en te begrijpen tussen ambities en de wijze van totstandkoming van het beleid?”*. De koplopers lijken bij hun beleidsvorming meer te handelen in lijn van de logica van consequentie, met overigens ook een flinke component logica van de passendheid, omdat deze gemeenten weten dat voor complexe vraagstukken zoals het klimaat ‘eenvoudige’ oplossingen alleen niet afdoende zijn.

Volgers passief en relationeel?

Vooraf het gebrek aan ervaring met het voeren van klimaatbeleid en het zoekende karakter van de volgers lijkt de spreiding van de logica's van beleidsvoering bij de volgers te verklaren. Dat deze gemeenten meer zelfsturing toepassen past in het beeld van het zoekende karakter. Deze gemeenten zetten in op het creëren van bewustwording, door een voorbeeldfunctie aan te nemen, het aangaan van convenanten of het aansluiten bij andere beleidsvelden binnen de gemeente. Al deze toepassingen van zelfsturing passen binnen de logica's van padafhankelijkheid, isomorfisme en de logica van passendheid, conform de positionering van deze gemeenten in de matrix. De enige conclusie die we op basis hiervan kunnen trekken in relatie tot deelvraag 7, is dat de beleidsvorming bij deze gemeenten relatief minder rationeel tot stand komt dan bij de koplopers.

7.2. Conclusie en beschouwing hoofdvraag

In de vorige paragraaf hebben we uitgebreid de conclusies van de deelvragen beschreven en daarmee ook indirect antwoord gegeven op onze hoofdvraag. Derhalve volgt hier slechts een recapitulatie van de hoofdconclusies.

We kunnen op basis van de beantwoording van de deelvragen concluderen dat er een aantal relaties zijn waar te nemen en te verklaren tussen het ambitieniveau van gemeenten en de sturingsvormen die ze toepassen, alhoewel het om beperkte verbanden gaat. De verbanden die we hebben waargenomen en vastgesteld zijn de beperkte toepassing van zelfsturing door de koplopers in relatie tot de volgers. Dit is met name te verklaren vanwege het feit dat de meeste koplopers meer ervaring hebben met deze sturingsvorm en twijfels hebben over de effectiviteit ervan, zeker indien ‘algemeen’ toegepast.

Ten tweede hebben wij vastgesteld dat de koplopers meer hiërarchische sturing toepassen dan de volgers, alhoewel op basis van de indicatoren bruikbaarheid en haalbaarheid in de enquête en op basis van de interviews dat verband zeer zwak was. De wens van meer top-down sturing door het Rijk wordt breed gedragen door zowel de koplopers als de volgers. De kwantitatieve analyse (trendlijnen) geeft wel reden tot twijfel aan de betrouwbaarheid van deze geconstateerde verbanden op basis van de grilligheid van de onderzoeksresultaten.

Tot slot hebben wij een relatie waargenomen tussen ambitieniveau en beleidsvorming. De koplopers blijken hun beleidsvorming voornamelijk te baseren op de logica van de consequentie en de logica van de passendheid. Een actieve benadering met een mix van rationele en relationele componenten. Actief omdat hogere ambities ook een actieve inzet impliceert en een mix van rationeel en relationeel door de complexiteit van het thema klimaatbeleid. Naast een rationele afweging op basis van effectiviteit en efficiency zijn ook andere partijen nodig om tot oplossingen te komen.

De volgers blijken hun beleidsvorming voornamelijk te baseren op padafhankelijkheid en isomorfisme. Een relationele benadering met zowel actieve als passieve componenten.

7.3. Slotbeschouwing

Klimaatambities zijn ‘zachte ambities’ en gemeenten hanteren slechts beperkt een sturingsfilosofie

Eerder onderzoek van Van den Akker (2010) heeft al aangetoond dat er geen directe relatie is tussen gemeentelijke ambitieniveaus en de hoeveelheid sturing die gemeenten inzetten op het gebied van klimaatbeleid. Net als hij hebben wij geconstateerd dat het er op lijkt dat voor veel uitvoeringsprogramma's geldt dat alle mogelijke projecten die ook maar iets met klimaatbeleid te maken hebben daarin worden opgenomen. Van den Akker noemt dat “een lijst met activiteiten zonder duidelijke richting”. Uit de analyses van de documenten, enquête en de interviews blijken de uitvoeringsprogramma's zonder een heldere strategie en duidelijk doel vastgesteld te worden, met name ook door het gebrek aan koppeling met de vastgestelde ambities. De indruk wordt gewekt dat gemeenten uit een vergaarbak van beleidsinstrumenten en sturingsvormen kiezen en daarop de uitvoering van het klimaatbeleid baseren, wat bij de volgers overigens sterker naar voren kwam dan bij de koplopers. Die constatering is op zich vreemd omdat het Rijk nogal wat verantwoordelijkheid neerlegt bij de gemeentelijke organisatie. Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten aanvullende regelgeving van hogere overheden als noodzakelijk zien om hun ambities te behalen.

De ambitie van de rijksoverheid van 30% CO₂-uitstoot reductie wordt door veel gemeenten gezien als een 'zachte' normstelling. Enerzijds omdat de afspraken die zijn gemaakt in de EU minder ambitieus zijn en anderzijds omdat er vanuit het rijk geen monitoring plaatsvindt op de voortgang van het gemeentelijk beleid en vanuit de Provincies slechts op zeer beperkte schaal, leidt deze ambitie niet tot druk van de rijksoverheid. In die zin lijken de gemeenten er alleen voor te staan, zeker nu opvolging van subsidieregelingen voor de uitvoering van het beleid onder druk staan.

Gemeenten als autonome klimaatriders

Het is Wilson (1989) die in zijn boek 'Bureaucracy' ingaat op de componenten die het werk en de werkwijze van beleidsmakers beïnvloeden en waardoor organisaties zich van elkaar kunnen onderscheiden. Volgens Wilson kunnen organisaties zich van elkaar onderscheiden door verschillen in de mate van autonomie, de toepassing van innovaties en het bestaansrecht.

De gemeenten hebben een belangrijke taak en een zekere mate van autonomie op de uitvoering van het Nederlandse klimaatbeleid. Selznick (in Wilson, 1989:182) definieert autonomie als een "*condition of independence sufficient to permit a group to work out and maintain a distinctive identity*". Deze definitie kent een externe en een interne component. De externe component, 'independence' (onafhankelijkheid), staat voor het alleenrecht op de taakuitvoering door de organisatie en die organisatie wordt niet of nauwelijks door hogere overheden beperkt in die taakuitvoering. De interne component, 'identity' (identiteit), doelt op het algemeen bekend en geaccepteerd zijn van de kerntaken van de organisatie.

De gemeenten formuleren hun klimaatambities vanuit de motivatie om iets te bereiken, maar ook vanwege maatschappelijke druk. Mede door deze maatschappelijke behoefte aan een meer duurzame samenleving zijn het vaak de lokale bestuurlijke of politieke verhoudingen die er daadwerkelijk voor zorgen dat klimaatambities tussen gemeenten onderling verschillen. Die motivatie zorgt ervoor dat de externe component van de gemeentelijke autonomie op het klimaatbeleid gewaarborgd blijft. Echter het bewijs voor het minder aanwezig zijn van die interne component van autonomie ligt in het feit dat er voor klimaat en duurzaamheidsbeleid aparte uitvoeringsprogramma's worden opgesteld. Als het beleid algemeen geaccepteerd zou zijn binnen een gemeente zou ze integraal onderdeel uitmaken van al het beleid omdat duurzaamheid aan alles raakt. Bij een aantal gemeenten zie je al wel de beweging om het beleid te vervlechten met andere beleidsvelden. Dit is niet meer of minder zichtbaar bij de koplopers dan bij de volgers.

Klimaatbeleid wordt volwassen

Innovatie, hier gedefinieerd als het implementeren van nieuwe ideeën die de uitvoering van beleid kunnen verbeteren en daarmee betere resultaten behaald kunnen worden, is een van de componenten om als gemeente onderscheidend te zijn. We hebben kunnen concluderen dat de afgelopen decennia het gemeentelijke klimaatbeleid sterk is ontwikkeld. Zo bleek uit de interviews dat veel gemeenten op dit moment toe zijn aan hun tweede of derde klimaatprogramma. Hiermee lijkt het klimaatbeleid steeds meer volwassen te worden. Ook blijkt dat technische ontwikkelingen de gemeentelijke ambities steeds weer in een ander perspectief kunnen plaatsen, ook gedurende de looptijd van programma's. Sommige gemeenten anticiperen hierop door dynamische en flexibele uitvoeringsprogramma's te formuleren. De impact van innovatie maakt sturing in relatie tot ambities diffuus, maar geven gemeenten een handreiking om onderscheidend te zijn. Hierbij spelen binnen het klimaatbeleid vooral technische innovaties een grote rol.

Centralisatie of decentralisatie klimaatbeleid?

Tot slot speelt het bestaansrecht van gemeentelijk klimaatbeleid een rol bij het onderscheidend vermogen van gemeenten. Gemeenten hebben bestaansrecht zolang er mensen willen blijven wonen en werken. Dat vergt een delicate balans tussen verschillende beleidsthema's waarvan klimaatbeleid er een is. Dit betekent dat gemeenten geen besluiten kunnen nemen die het bestaansrecht in gevaar brengt door bijvoorbeeld veel strengere regels te hanteren dan de buurgemeente. Behalve wanneer dit dermate onderscheidend is dat bepaalde type mensen er wel willen wonen of dat bedrijven zich er willen vestigen. Haarlemmermeer wil zo'n niche worden, niet door strengere regelgeving, maar wel door hun locatie specifieke kenmerken die voor bepaalde groepen mensen en bedrijven interessant zijn te koppelen aan het klimaatbeleid. Daar lijkt ook meteen de uitdaging te liggen voor andere gemeenten. In het klimaatakkoord is destijds de keuze gemaakt voor decentralisatie van het klimaatbeleid met de gedachte dat gemeenten dichter op de burger en op bedrijven zitten en ze hierdoor beter kunnen bereiken en overtuigen. Nu blijkt dat dit niet de vruchten afwerpt zoals is voorzien, rijst de vraag wat de meerwaarde is van die decentralisatie. Die meerwaarde kan wellicht blijven bestaan door het benutten van de locatie specifieke eigenschappen van een gemeente, waarbij het voornamelijk die eigenschappen zijn die bepalen welke sturingsvormen daarvoor bruikbaar en

haalbaar zijn en niet de hoogte van de ambitie. Voorbeelden hiervan zijn Westland (tuinbouw), Texel (windenergie), Haarlemmermeer (Schiphol). Hiermee ontstaat dan vanzelf meer focus, terwijl het Rijk zich dan kan concentreren op algemeen klimaatbeleid. Hierdoor kan innovatie gestimuleerd worden vanuit het streven naar autonomie en voorkomen worden dat het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Hierbij bestaat uiteraard wel het gevaar dat Granberg en Elander (2007) schetsten over concurrentie tussen gemeenten. Waar er één wint, verliest er wellicht een ander.

Ambities als papieren tijgers

Dit onderzoek heeft ons het inzicht gegeven dat de ene vorm van sturing niet beter is dan de ander, maar dat de keuze ervan bewust of onbewust afhankelijk kan zijn van vele zaken en zeker niet alleen van het ambitieniveau. Het urgentiegevoel van de maatschappij, Europese regelgeving, bezuinigingen, de politieke kleur van een gemeente, zijn allemaal zaken die invloed kunnen hebben op de manier waarop beleid tot stand komt en op de keuze van sturingsvormen. Deze zaken kunnen indirect ook betekenen dat de geformuleerde ambities in de toekomst papieren tijgers blijken die ingehaald zijn door de tijd, maar waarvoor de lef ontbreekt om ze bij te stellen. Overigens zijn er ook wel hoopgevende voorbeelden te noemen, zoals het dorpje Feldheim in Duitsland, dat compleet zelfvoorzienend is qua energievoorziening (*Wereldomroep, 2011*) en wellicht wel als voorbeeld gaat dienen voor gemeenten in Nederland.

Bewustwording

Wij hebben met dit onderzoek proberen bij te dragen aan de kennisontwikkeling van, maar ook aan het bewustzijn rond beleidsvorming en de keuze van sturingsvormen om invulling te geven aan het verwezenlijken van gemeentelijke klimaatambities. Wij hebben hiermee geen enkele bedoeling gehad om een waardeoordeel uit te spreken over gemeentelijk klimaatbeleid.

7.4. Discussie

De meeste zaken die voor discussie zorgen in relatie tot onze onderzoeksresultaten hebben wij beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Hier nog kort een recapitulatie.

- De door ons geanalyseerde trends (relaties ambitieniveau en sturingsvormen) zijn beperkt kwantitatief op betrouwbaarheid getoetst. De meetpunten waren behoorlijk grillig, waardoor de betekenis van de gesignaleerde trends in twijfel moet worden getrokken. Dit hebben wij ook benadrukt in onze conclusies door te stellen dat het soms meer lijkt dat de samengebonden klimaatprojecten bepalen hoe er gestuurd wordt dan dat gemeenten er inside-out een duidelijke sturingsfilosofie op nahouden. Wij zijn er dan ook niet zeker van dat wij met een andere selectie van gemeenten de resultaten per ambitieniveau hadden kunnen reproduceren.
- De respondenten die ons onderzoek hebben ondersteund zijn wellicht niet representatief genoeg om achter de gewenste verklaringen te komen. Deze beleidsadviseurs hebben zelf ook bepaalde belangen waardoor ze zaken wellicht anders formuleren of anders zien dan bijvoorbeeld het bestuur. Om de nauwkeurigheid van het onderzoek te verbeteren was het wenselijk geweest ook de verantwoordelijke bestuurders en wellicht derden (bedrijven/burgers/organisaties) te bevragen. Voor het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek uitgevoerd moest worden was het niet realistisch om het aantal interviews uit te breiden.
- Aangezien wij een relatief kleine groep gemeenten hebben onderzocht zou het de betrouwbaarheid van de conclusies ten goede komen indien het documentenonderzoek en de enquêtes waren uitgevoerd bij een grotere groep gemeenten.

7.5. Vervolgonderzoek

Zoals bij elk onderzoek is het ook hier eenvoudig te stellen dat aanvullend onderzoek nodig is om conclusies dan wel te bevestigen of te weerleggen. Een deel van aanbevelingen hieromtrent is reeds geformuleerd in de vorige paragraaf. Ons inzien geeft dit onderzoek echter ook aanleiding voor een nader onderzoek naar de relatie tussen de door het Rijk gestelde doelen en de ambities die zijn geformuleerd door gemeenten en het realistische gehalte van die ambities in het kader van de huidige voorgang van de uitvoering van het beleid. Een dergelijk onderzoek kan houvast bieden om enerzijds aanvullende maatregelen te treffen om de gestelde doelen alsnog te realiseren. Aan de andere kant zou ze aanleiding kunnen zijn voor het bijstellen van doelen, waarbij gemeenten wellicht meer gericht kunnen werken aan het bereiken daarvan.

7.6. Reflectie

Nadat we in de vorige paragraaf de centrale vraagstelling hebben beantwoord en een bredere beschouwing hebben gegeven op de gevonden resultaten gedurende ons onderzoek, reflecteren we in deze paragraaf op de uitvoering van het onderzoek.

In ons onderzoek hebben we beoogd een bijdrage te leveren aan de kennis over toepassing van sturingsarrangementen bij de beleidsvorming rond lokaal klimaatbeleid. Tijdens de verkenning van de bestuurskundige theorie over sturing hebben wij kennis gemaakt met de grote diversiteit aan sturingsarrangementen die overheden kunnen toepassen om hun doelen te bereiken. De fundering van deze theoretische verkenning ligt bij de opgedane kennis over sturing gedurende het avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Om het raamwerk van sturingsarrangementen meer volledig te maken hebben we ons gedurende het onderzoek meer verdiept in mogelijke vormen van sturing. Dit heeft ons perspectief over mogelijke vormen van sturing verbreed en ons ook handvatten geboden om processen eerder te herkennen en daarop in de toekomst te kunnen anticiperen. In dit deel van onze theoretisch raamwerk hebben we getracht een zo volledig mogelijk beeld van de sturingsarrangementen te geven. Alhoewel hierbij ook kanttekeningen te plaatsen zijn. Wij hebben bijvoorbeeld de door Rotmans (2003) zo uitgebreid beschreven sturingsvorm transitiesturing buiten beschouwing gelaten. Deze vorm van sturing biedt volgens Rotmans een handvat bij grote maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan duurzaamheid er een van de laatste decennia is. Transitiesturing bevat echter vooral veel elementen van netwerksturing, zelfsturing en kennissturing en is daarom in onze ogen niet meer dan een mix van die sturingsvormen, met oog voor de complexiteit van de problematiek. Wij willen hiermee niet impliceren dat transitiesturing geen interessant onderzoeksdomein is, maar voor ons onderzoek maar beperkt relevant.

Het tweede deel van ons theoretisch raamwerk, de totstandkoming van beleid, is tot stand gekomen door een logische benadering van de vraagstelling op basis van onze theoretische bagage. Door onszelf te verplaatsen in overwegingen van gemeenten zijn wij tot de afbakening van de door ons toegepaste beleidslogica's gekomen. Dit heeft ervoor gezorgd dat wij vooral bij het beantwoorden van de laatste twee deelvragen niet allesomvattend zijn geweest en dat gemeenten ook andere logica's van beleid kunnen hanteren bij de beleidsvorming van klimaatbeleid. Wij hebben in dit geval bewust gekozen voor een pragmatische benadering van de theorie.

Gedurende het empirische deel van ons onderzoek hebben we kennis gemaakt met diverse gemeenten door het uitvoeren van de documentenanalyse en het afnemen van de enquête en de interviews. Vooral het in gesprek zijn met gemeenten tijdens de interviews heeft ons veel inzicht gegeven in de verschillen en overeenkomsten in gemeentelijke benaderingen van het klimaatbeleid. Bij de interpretatie van de verkregen empirie bestaat altijd het gevaar van een subjectieve benadering van de onderzoekers. Door onze operationalisering hebben we dat zoveel mogelijk proberen te voorkomen, maar bij het inzichtelijk en begrijpelijk maken van de gevonden relaties is een bepaalde mate van (onbewuste) subjectiviteit niet uit te sluiten. Wij denken ook dat dit in het onderzoeksdomein van de bestuurskunde niet helemaal is uit te sluiten, omdat men altijd te maken heeft met maatschappelijke ontwikkelingen die het tijdsbeeld kleuren en die daarmee van invloed zijn op de kleur van de bril waardoor de bestuurskundige kijkt.

Dit inzicht heeft ons doen beseffen dat het bestuurskundige werkveld een sociale wetenschap betreft waarbij het van groot belang is om bij toepassing van bestuurskundigen theorieën en empirisch materiaal het bredere plaatje niet uit het vizier te verliezen door bevindingen en theorieën in perspectief te blijven plaatsen en altijd te blijven reflecteren op de heersende maatschappelijke ontwikkelingen. Het zijn deze maatschappelijke ontwikkelingen die ons vak een boeiend en bloeiend vak maken waarin we altijd zullen blijven groeien.

Bronnen

- A.**
Agentschap NL (2010). *Persbericht: Definitie 'energieneutraal' en 'CO₂-neutraal' zorgen voor transparantie*. 13 oktober 2010
Akker, D. van den (2010). *Sturen naar de klimaatneutrale stad*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- B.**
Backhaus, J. (2010). *Intermediaries as Innovating Actors in the Transition to a Sustainable Energy System*. Central European Journal of Public Policy 4 (1), pp. 86–109
Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma
Blewitt, J. (2008). *Understanding sustainable development*. London: Earthscan
Bressers, J. T. A. (1993). *Beleidsvaluatie en beleidseffecten*. In: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 155-166
Bressers, J.T.A. (1994) *Beleidsinstrumenten in het beleidsproces*. In: P. Glasbergen (red.) *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding*. Den Haag: VUGA, pp. 125-141.
Brundtland Commission (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press
Bruijn, J.A., de & E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese,
Buuren, M.W., van (2010). *When hierarchies, networks and markets don't suffice. Knowledge governance as alternative mode of governance?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
Buuren, M.W., van & J. Verkerk (2010) *The governance of climate adaptation, An assessment of Dutch adaptation policies in terms of modes of governance*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- C.**
CBS (2009). *Monitor Duurzaam Nederland 2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
Coleman, J.S. (1990) *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
Cörvers, R.J.M.C. (2001). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*. Maastricht: Shaker
COS Nederland (2009). *De lokale Duurzaamheidsmeter 2009. Stand van zaken november 2009*. Alkmaar: COS Nederland
- D.**
DHV (2010). *Uitgerekend Nul Taal, Rekenmethode en Waarde voor CO₂ cq. Energieneutrale utiliteitsgebouwen*. Agentschap NL
DHV (2010). *Gemeenteakkoorden: Duurzaamheid vaker aan bod dan bezuinigingen*. Den Haag: DHV
Doelen, F.C.J. van der (1993). *De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie*. In Bressers, J.Th.A., de Jong, P., Klok, P.-J., Korsten, A.F.A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (p 17-31). Assen: van Gorcum,
- E.**
Edwards, A.R. (2001). *Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur*. In. Edelenbos, J.& R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma p117-142
Elkington, J. (1997) *Cannibals with Forks, the Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone
Entwistle, T., G. Bristow, F. Hines, S. Donaldson. & S. Martin (2007). *The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-governance of Partnership*. *Urban Studies*, 44(1). pp 63-79.
- F.**
Frissen, P.H.A. (1993). *Zelfregulering en besturingsconcepties*. In: Eijlander, Ph. e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*. Zwolle: T. Willink
- G.**
Geul, A. (1998). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
Granberg, M. & I. Elander (2007). *Local governance and climate change. Reflections on the Swedish experience*. *Local Environment*, 12(5), pp. 537-548

H.

Ham, H. van (2010). *Zeehavenontwikkeling in Nederland. Naar een beter beleidsvormingsprocs*. Delft: Technische Universiteit Delft

Hemerijck, A. (2003). *Vier kernvragen van beleid*. In: *Beleid en Maatschappij*. jrg. 30, 2003, nr. 1, pp. 3-20

Hood, C. (1976). *The limits of administration*. New York: John Wiley.

Hopkins, J. (2007). *Congres: World Environmental Education Congress*. Durban

J.

Jankie, V.A.S. (2010). *The contribution of Dutch local climate policies to the reduction of CO₂-emissions within the built environment and companies sectors*. Utrecht: Universiteit Utrecht

De Jong, J. P. J., A.P. Muizer & E.L.C. van Egmond - de Wilde de Ligny (2005). *Transsectorale innovatie door diffusie van technologie*. Zoetermeer: EIM.

Jonge, W. de, B. Mazijn & J. van Assche (2000). *Milieugebruiksruimte: operationalisering van een vaag concept*. In: *Mazijn, B. (2000). Duurzame Ontwikkeling, meervoudig bekeken*. Gent: Academia Press en Centrum voor Duurzame Ontwikkeling

K.

Klijn, E.H. (2007). *Managing complexity: achieving the impossible?* Critical policy analysis, 1(3), pp. 252-277

Klijn, E.H. (2008). *Governance and governance networks in Europe: An assessment of 10 years of research on the theme*. Public Management Review, 10, 4, pp. 505-525

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (1993). *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur. over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.

Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.

M.

March, J.G. & J.P. Olson (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational basis of politics*. New York: Free Press

Millenniumgemeente (2011). *Millennium gemeente worden*. [<http://www.millenniumgemeente.nl/millennium-gemeente-worden.html>]. Geraadpleegd op 23 januari 2011

O.

Ostrom, E., R. Gardner & J. Walker (1994). *Rules, Games & Common-Pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press

P.

Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

R.

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press

Rijksoverheid (2011). *Duurzaam inkopen*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-inkopen/monitor-duurzaam-inkopen>.] Geraadpleegd op 23 januari 2011

Roorda, N. (2006). *Basisboek Duurzame ontwikkeling*. Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.

Rosenau, J.N. (2005). *Globalisation and governance: sustainability between fragmentation and integration*. In: Petschow, U., J. Rosenau, & E.U. Von Weizsäcker (2005). *Governance and Sustainability: New Challenges for States*, Sheffield. Companies and Civil Society Greenleaf Publishing, pp. 20-38.

Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Rydin, Y. (2003). *In pursuit of sustainable development: rethinking the planning system*. London: RICS Foundation

S.

Snellen, I. (1987) *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink

Sonnenfeld, D.A. & A.P.J. Mol (2002). *Globalization, Governance, and the Environment*. American Behavioural Scientist, Vol. 45, No. 9, pp. 1456-1461

Stofberg, F. & C.A.J. Duijvestein (2006). *Basisdocument Duurzaam Bouwen*. Delft: Faculteit Bouwkunde TU Delft

Stone, D. (2001). *The Policy Paradox: The art of political decision-making*. New York/London: Norton & Company

- T.**
Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA
Thiel, S., van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
Türke, R. E. (2008). *Governance. Systemic foundation and framework*. Heidelberg: Physica of Springer
- U.**
Urgenda (2011). *Icoonproject: Klimaatneutrale steden*. [<http://www.urgenda.nl/icoonprojecten/klimaatneutrale-steden/index.php>.] Geraadpleegd op 23 januari 2011
- V.**
Vliet, R. van, V. Rover & D. van den Akker (2008). *Stappenplan klimaatneutrale gemeentelijke/provinciale organisatie. Een generieke benadering*. Delft: BuildDesk
VNG (2007). *Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 – 2011. Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland*. Den Haag: VNG
Vromraad (1998). *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid*. Den Haag: Vromraad
Veld, R., in 't en W. Kickert (1989). *Voorbij de grenzen aan sturing*. Den Haag: VUGA
- W.**
Wereldomroep (2011). *Duits gehucht 100% groen*. [<http://www.rnw.nl/nederlands/article/duits-gehucht-100-procent-groen>], Geraadpleegd op 11 augustus 2011
Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books Inc.

Bronnen gemeentelijk documentenonderzoek

- **Gemeente Almere** (2010). *Uitvoeringsagenda 2010*, Almere Principles
- **Gemeente Apeldoorn** (2010). *Routekaart Apeldoorn. Energieneutraal 2020*
- **Gemeente Breda** (2009). *Breda gaat voor een beter klimaat. Uitvoeringsprogramma klimaat 2009-2012*
- **Gemeente Bussum** (2009). *Bussum bewust de toekomst in. Visie op duurzame ontwikkeling 2010-2014*
- **Gemeente Capelle aan den IJssel** (2008). *Klimaatbeleid Capelle aan den IJssel 2009-2012. Deel 4. Projectenboek*
- **Gemeente Delft** (2009). *Actualisatie klimaatplan Delft 2008-2012*
- **Gemeente Groningen** (2007) *Routekaart Groningen energieneutraal+ 2025*
- **Gemeente Haarlemmermeer** (2011) *Raadsvoorstel 2010. 0055103 Ruimte voor duurzaamheid*
- **Gemeente Hoogeveen** (2010) *Factsheets klimaatcontract provincie Drenthe – gemeente Hoogeveen*
- **Gemeente Leeuwarden** (2010) *Aanpak slim met energie en water 2011-2014*
- **Gemeente Ridderkerk** (2006) *Milieuvisie Ridderkerk 2006-2014*
- **Gemeente Texel** (2008) *Energievisie Texel en uitvoeringsplan 2008-2011*
- **Gemeente Utrecht** (2010) *Programma Utrechtse Energie. Uitvoeringsprogramma 2011-2014*
- **Gemeente Waalwijk** (2009) *Energieprogramma Waalwijk 2009-2012*
- **Gemeente Westland** (2010) *Milieu Uitvoeringsprogramma 2011*
- **Gemeente Zutphen** (2011) *Uitvoeringsprogramma Zutphen energieneutraal*
- **SRE Milieudienst** (2008) *Klimaatvisie Kempengemeenten. Energieneutraal in 2025*

Lijst van gesprekspersonen interviews

- De heer Harting, Adviseur duurzaam bouwen en energie Afdeling Stadsontwikkeling Gemeente Utrecht
- Mevrouw Hendriks-Punt, Adviseur Milieu Gemeente Breda
- De heer Dekkers, Inhoudelijk adviseur en assistent-programmamanager Duurzaamheid, Kennis & Innovatie Gemeente Haarlemmermeer
- De heer Drijkoningen, Senior beleidsmedewerker Afdeling Ruimte en Economie Gemeente Waalwijk
- De heer van Reenen, Vakteamhoofd Milieu Gemeente Delft
- De heer Severens, Beleidsadviseur milieu Afdeling Stadsontwikkeling Gemeente Capelle aan den IJssel
- De heer Smits, Energiecoördinator/Beleidsmedewerker Afdeling Openbare werken Gemeente Bladel

Bijlage 1: Enquête 'Lokale sturing op duurzaamheid'

Enquête Lokale sturing op duurzaamheid

Alle onderstaande vragen hebben betrekking op beleid dat erop gericht is de duurzaamheidsambities van de gemeente te verwezenlijken in relatie tot energiebesparing en reductie van CO2-uitstoot.

Start

www.thesistools.com

Enquête Lokale sturing op duurzaamheid

1.

Wat is uw naam?

2.

Bij welke gemeente werkt u?*

3.

Wat is uw functie binnen de gemeente?*

4.

Bij welke afdeling bent u werkzaam binnen de gemeente?*

5.

Hoe belangrijk vindt u het dat uw gemeente duurzaamheidsbeleid heeft geformuleerd ? (links is onbelangrijk, rechts is belangrijk)

Belang formulering duurzaamheidsbeleid

onbelangrijk

erg belangrijk

6.

Zijn er externe partijen betrokken geweest bij het formuleren van het beleid?*

Ja

Nee

7.

Is uw gemeente meer ambitieus als het gaat om CO2 - reductie dan het landelijk gemiddelde (30 % reductie uitstoot in 2020 t.o.v. 1990)? (links is veel minder ambitieus, rechts is ruim ambitieuzer).

Ambitie gemeente

veel minder

veel meer

8.

Kunt u de in het collegeprogramma vastgestelde ambitie concreet maken (bv klimaatneutraal in 2030, of CO2 - uitstoot reductie van in %)

% CO2 reductie

in welk jaar

overige kwantificeerbare ambities

9.

Wat is/was uw rol bij de totstandkoming van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid?

10.

Welke politieke partijen uit de gemeenteraad ondersteunen het geformuleerde beleid niet?

partij

partij

partij

partij

11.

Heeft het beleid volgens u meer dan gemiddelde prioriteit bij het bestuur? (links geeft lage prioriteit aan, rechts een hoge prioriteit).

Prioritering beleid

Lage prioriteit

Hoge prioriteit

12.

Is er een apart budget vastgesteld voor het jaar 2011 in relatie tot duurzaamheid?*

Ja

Nee

13.

Hoe hoog is dit budget (in % van de begroting van 2011)

14.

De volgende vragen gaan steeds om een prioritering van beleidsinstrumenten die volgens u het best bruikbaar zijn bij de verwezenlijking van de duurzaamheidsambities van uw gemeente. U dient een voorkeurrangschikking van 1 tot 5 aan te geven, waarbij 1 volgens u het meest bruikbaar is en 5 het minst bruikbaar.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Bewustwordingscampagne energiebesparing voor burgers

Subsidieprogramma voor lokale bedrijven

Het verkrijgen van subsidies uit Europa om de samenwerking op het gebied van duurzame energie te bevorderen

Regelgeving duurzaam inkopen voor eigen organisatie

Kennisuitwisseling met marktpartijen

15.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Samenwerking met de marktsector om duurzame initiatieven van de grond te krijgen

Normstellingen Energie prestatie coëfficiënt eigen gebouwen

De uitvoering van een pilot project energiebesparing om van te leren en breder toe te passen

Burgers attenderen op subsidiemogelijkheden energiebesparing

Toepassen van duurzaamheids-eisen bij aanbestedingen in concurrentie

16.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Het voeren van (extra) heffingen bij bedrijven ter compensatie CO₂ - uitstoot en/of energieverbruik

Een strenger dan gemiddeld vergunningenbeleid als het gaat om bedrijfsvestiging

Samenwerking met wooncorporaties ter bevordering van gebruik alternatieve energiebronnen (zoals zonne-energie, windenergie)

Trainingen voor medewerkers van de gemeente over gedragsverandering energieverbruik voor mensen in de wijk

Workshop energiebesparen voor burgers

17.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Landelijke wetgeving rond CO₂-uitstoot

Onderzoek naar energiebesparingsmogelijkheden in samenwerking met andere partijen

Bedrijven die aan een gemeentelijke aanbesteding deelnemen krijgen

worden gunstiger beoordeeld als zij een ISO 14001 certificering hebben	
Bewustwordingscampagne energieverbruik bij medewerkers gemeentelijke organisaties	<input type="text" value=""/>
Organiseren van klimaatgerelateerde evenementen in samenwerking met andere partijen	<input type="text" value=""/>

18.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)	
Monitoring van voortgang uitvoering duurzaamheidsbeleid	<input type="text" value=""/>
Energiebesparing en recycling als criterium meenemen bij (EMVI) aanbestedingen	<input type="text" value=""/>
Ondersteuning innovatie activiteiten van de markt op het gebied van duurzaamheid	<input type="text" value=""/>
Opzetten samenwerkingsverband i.h.k.v. duurzame ontwikkeling nieuwbouw in de gemeente	<input type="text" value=""/>
Convenanten met bedrijfsleven i.r.t. energiebesparing	<input type="text" value=""/>

19.

Bruikbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)	
Beleggen of sparen in duurzame fondsen	<input type="text" value=""/>

Deelname aan een innovatieprogramma geïnitieerd door andere partij	<input type="text"/>
De gemeente als voorbeeld voor burgers en bedrijfsleven als het gaat om duurzaamheid	<input type="text"/>
Extra Rijkssubsidies voor gemeenten als incentive voor duurzaamheidsbeleid	<input type="text"/>
Een door de gemeente opgestart energiebesparingsprogramma, waarbij andere partijen worden uitgenodigd om deel te nemen.	<input type="text"/>

20.

De vorige zes vragen worden nu herhaald. Nu wordt aan u gevraagd om de beleidsinstrumenten in te schalen op haalbaarheid binnen uw gemeente. U dient een voorkeurrangschikking van 1 tot 5 aan te geven, waarbij 1 volgens u het meest haalbaar is en 5 het minst haalbaar. Geef bij de keuze met de laagste waardering in maximaal 2 woorden weer waarom u dat instrument voor uw gemeente niet haalbaar lijkt. (bv budget, beschikbare kennis, juridische mogelijkheden, beschikbare capaciteit, schaalgrootte gemeente, politieke weerstand, weerstand bedrijfsleven et cetera).

	Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)	waarom niet of beperkt haalbaar?
Bewustwordingscampagne energiebesparing voor burgers	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Subsidieprogramma voor lokale bedrijven	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Het verkrijgen van subsidies uit Europa om de samenwerking op het gebied van duurzame energie te bevorderen	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Regelgeving duurzaam inkopen voor eigen organisatie	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Kennisuitwisseling met marktpartijen	<input type="text"/>	<input type="text"/>

21.

	Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)	waarom niet of beperkt haalbaar?
Samenwerking met de marktsector om duurzame initiatieven van de grond te krijgen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Normstellingen Energie prestatie coëfficiënt eigen gebouwen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
De uitvoering van een pilot project energiebesparing om van te leren en breder toe te passen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Burgers attenderen op subsidiemogelijkheden energiebesparing	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Toepassen van duurzaamheidseisen bij aanbestedingen in concurrentie	<input type="text"/>	<input type="text"/>

22.

Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)		waarom niet of beperkt haalbaar?
Het voeren van (extra) heffingen bij bedrijven ter compensatie CO ₂ - uitstoot en/of energieverbruik	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Een strenger dan gemiddeld vergunningenbeleid als het gaat om bedrijfsvestiging	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Samenwerking met wooncorporaties ter bevordering van gebruik alternatieve energiebronnen (zoals zonne-energie, windenergie)	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Trainingen voor medewerkers van de gemeente over gedragsverandering energieverbruik voor mensen in de wijk	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Workshop energiebesparen voor burgers	<input type="text"/>	<input type="text"/>

23.

Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)		waarom niet of beperkt haalbaar?
Landelijke wetgeving rond CO ₂ -uitstoot	<input type="text"/>	<input type="text"/>

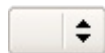
Onderzoek naar energiebesparingsmogelijkheden in samenwerking met andere partijen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bedrijven die aan een gemeentelijke aanbesteding deelnemen krijgen worden gunstiger beoordeeld als zij een ISO 14001 certificering hebben	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Bewustwordingscampagne energieverbruik bij medewerkers gemeentelijke organisaties	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Organiseren van klimaatgerelateerde evenementen in samenwerking met andere partijen	<input type="text"/>	<input type="text"/>

24.

	Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)	waarom niet of beperkt haalbaar?
Monitoring van voortgang uitvoering duurzaamheidsbeleid	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Energiebesparing en recycling als criterium meenemen bij (EMVI) aanbestedingen	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ondersteuning innovatie activiteiten van de markt op het gebied van duurzaamheid	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Opzetten samenwerkingsverband	<input type="text"/>	

i.h.k.v. duurzame
ontwikkeling nieuwbouw in
de gemeente

Convenanten met
bedrijfsleven i.r.t.
energiebesparing

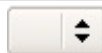


25.

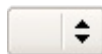
Haalbaarheid (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

waarom
niet of
beperkt
haalbaar?

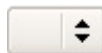
Beleggen of sparen in
duurzame fondsen



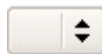
Deelname aan een
innovatieprogramma
geïnitieerd door andere partij



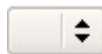
De gemeente als voorbeeld
voor burgers en bedrijfsleven
als het gaat om duurzaamheid



Extra Rijkssubsidies voor
gemeenten als incentive voor
duurzaamheidsbeleid



Een door de gemeente
opgestart
energiebesparingsprogramma,
waarbij andere partijen
worden uitgenodigd om deel
te nemen.



26.

Indien in uw gemeente andere dan bovengenoemde beleidsinstrumenten worden toegepast, vermeldt hier dan nog minimaal 1 beleidsinstrument die u van belang acht voor het behalen van de duurzaamheidsambities binnen uw gemeente.

Alternatieve beleidsinstrumenten

27.

Als u mocht typeren welke benadering uw gemeente toepast om de ambities te verwezenlijken die zijn vastgesteld in het kader van CO2 - reductie en/of energiebesparing, welke van de onderstaande benaderingen past dan het beste bij uw gemeente? Geef het cijfer 1 voor meest toegepaste benadering en cijfer 5 voor de minst toegepaste benadering.

Meest toegepaste benadering
(Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Spontane gedragsverandering door voorlichting, best practices en voorbeeldgedrag

Prijsincentives, subsidies, heffingen

Alliantievorming, samenwerking

Regelgeving, voorschriften, normstellingen

Kennisontwikkeling, stimuleren van innovatie

28.

Op basis waarvan denkt u dat mensen en/of organisaties hun gedrag aanpassen op zo'n manier dat ze bijdragen aan de verwezenlijking van het duurzaamheidsbeleid van de gemeente? Rangschik wederom van 1 (volgens u het meest van toepassing) tot 5 (volgens u het minst van toepassing)

Gedragsverandering (Let wel; elk getal 1 t/m 5 maar 1 keer gebruiken !)

Gedagsverandering gaat vanzelf, omdat men ziet dat het verstandig is of het niet anders kan



Gedagsverandering vindt slechts plaats als dat financieel loont



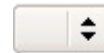
Gedagsverandering vindt slechts plaats als tegengesteld gedrag bestraft wordt



Gedagsverandering vindt slechts plaats als er andere mensen of organisaties in de directe omgeving in dezelfde richting bewegen



Gedagsverandering vindt slechts plaats als men goed op de hoogte is van de gevolgen van het ongewenste gedrag en er alternatieven beschikbaar worden gesteld voor het gedrag zonder dat dit al teveel impact heeft op de dagelijkse praktijk



29.

Hoe worden de resultaten van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid gemeten (indien van toepassing)?*

30.

Lopen er in uw gemeente momenteel initiatieven aangaande duurzaamheid waarbij meerdere partijen betrokken zijn en waarbij innovatie en/of samenwerking een belangrijke rol spelen?*

- Ja
- Nee

31.

Indien de vorige vraag met ja is beantwoord geef hier dan een korte beschrijving van het initiatief.

32.

heeft u nog opmerkingen of zaken die u graag met ons wilt delen ?

33.

Heeft u er bezwaar tegen als wij contact met u opnemen voor een interview?

- Ja
- Nee



druk op deze knop om de enquête te versturen

www.thesistools.com

Hartelijk dank voor het invullen van deze enquête. Wij zullen u op de hoogte houden van de ontwikkelingen van dit onderzoek.

Sanne van Empel
Sander Groebe

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Bestuurskunde

www.thesistools.com

Bijlage 2: Interviewvragen

Vragen naar totstandkoming van het klimaatbeleid

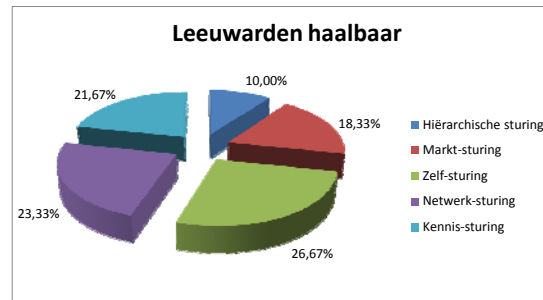
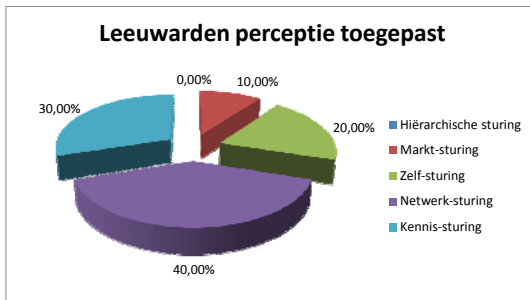
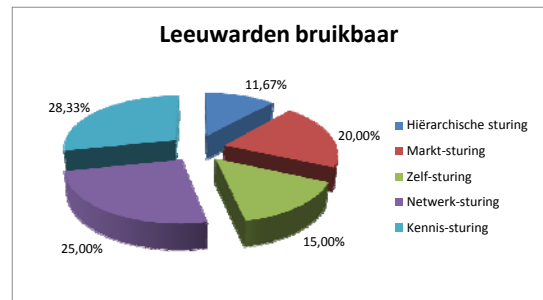
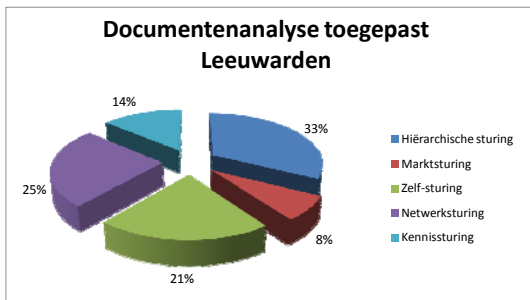
1. Hoe is het beleid inzake duurzaamheid (klimaat gerelateerd) geïnitieerd?
2. Hoe zijn de beleidskeuzen binnen het onderwerp duurzaamheid tot stand gekomen?
3. In hoeverre en waarom zijn externe partijen voor u van belang bij de totstandkoming van beleid en voor de uitvoering van beleid. Over welk soort partijen gaat het?
4. Zijn er wijzigingen in het beleid en of organisatie doorgevoerd in de loop der jaren (zeg de afgelopen 5 jaar) en wat waren hiervan de oorzaken?
5. Hoe vindt monitoring plaats van het beleid?

Vragen over de resultaten beleidsdocumenten en enquête

6. Kunt u een toelichting geven waarom u X vormen van sturing het meest bruikbaar, maar ook het meest haalbaar acht om de beleidsdoelen te bereiken?
7. Kunt u een toelichting geven op uw ideeën aangaande de meest bruikbare vorm(en) van beleid aangaande duurzaamheid, en eventueel een toelichting over de reden waarom deze vorm(en) in uw ogen moeilijk haalbaar of juist zeer goed haalbaar zijn voor uw gemeente.
8. Geloof u dat gedragsverandering van belang is bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen en zo ja hoe en waarom denkt u dat die gedragsverandering het beste tot stand kan komen?
9. Heeft u nog zaken toe te voegen?

Bijlage 3: Factsheets gemeenten

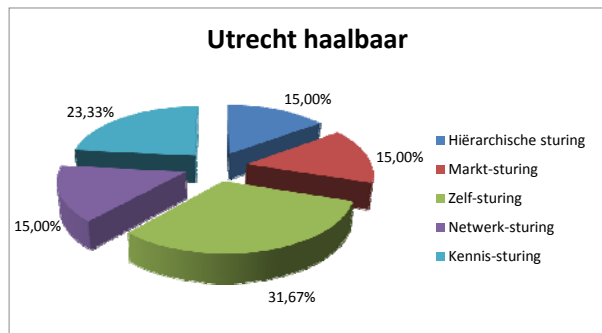
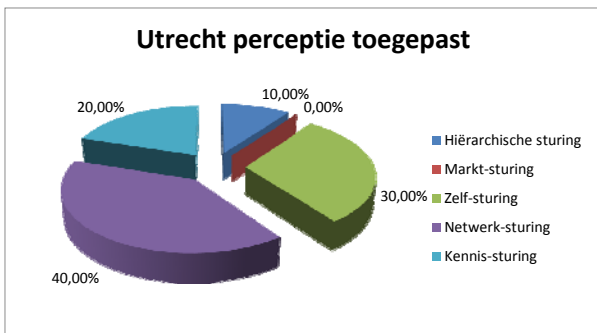
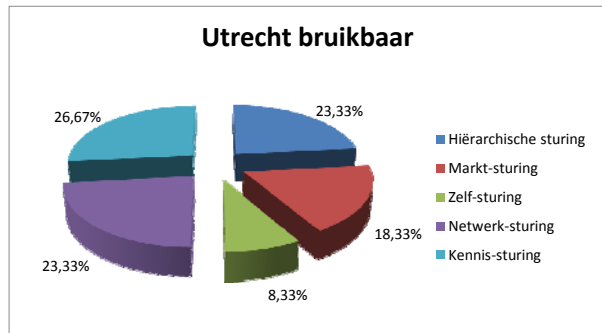
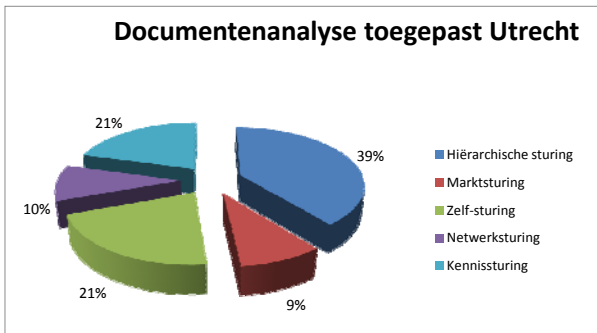
Gemeente Leeuwarden
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling CO2-neutraal
 Jaartal 2020



Leeuwarden	Perceptie			Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Verschil bruikbaar - haalbaar	Verschil haalbaar - toegepast
	Toegepast	toegepast	Verschil				
Hiërarchische sturing	32,50%	0,00%	32,50%	11,67%	10,00%	1,67%	-22,50%
Marktsturing	7,50%	10,00%	-2,50%	20,00%	18,33%	1,67%	10,83%
Zelfsturing	21,25%	20,00%	1,25%	15,00%	26,67%	-11,67%	5,42%
Netwerksturing	25,00%	40,00%	-15,00%	25,00%	23,33%	1,67%	-1,67%
Kennissturing	13,75%	30,00%	-16,25%	28,33%	21,67%	6,67%	7,92%

Interview
 Geen interview

Gemeente Utrecht
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling CO2-neutraal
 Jaartal 2030



Utrecht	Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	39,29%	10,00%	29,29%	23,33%	15,00%	8,33%	-24,29%
Marktsturing	9,13%	0,00%	9,13%	18,33%	15,00%	3,33%	5,87%
Zelfsturing	21,03%	30,00%	-8,97%	8,33%	31,67%	-23,33%	10,63%
Netwerksturing	9,92%	40,00%	-30,08%	23,33%	15,00%	8,33%	5,08%
Kennissturing	20,63%	20,00%	0,63%	26,67%	23,33%	3,33%	2,70%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- Vormen van subsidie
- Ontzorging door gemeente of instanties
- top-downsturing bv aanscherpen bouwbesluit en EPC normen
- afschaffen energiebelasting voor groene en duurzame energie
- zelfsturing beperkt bruikbaar maar in Utrecht in verhouding wellicht beter dan in andere gemeenter
- Kennisborging binnen het eigen ambtenarenapparaat

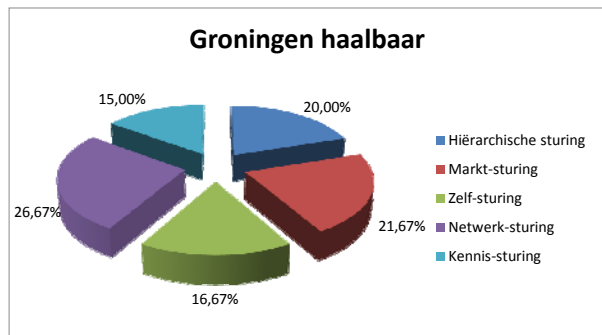
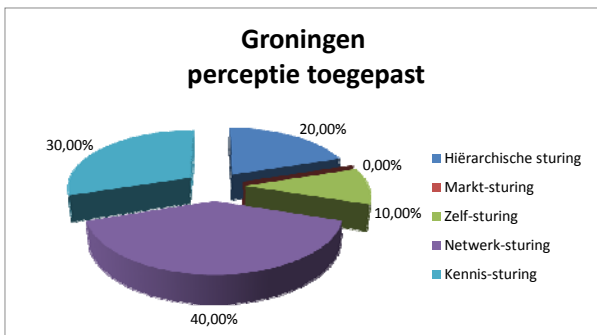
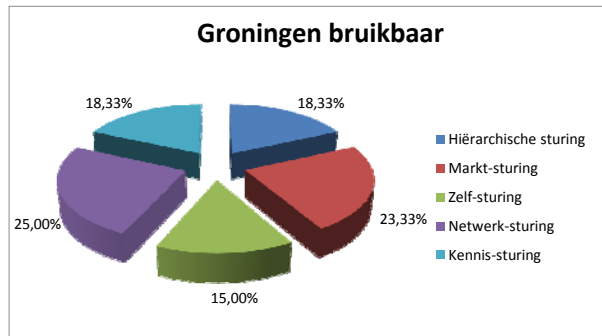
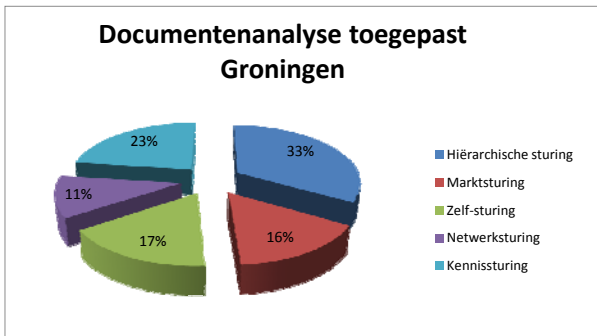
Haalbaarheid sturingsvormen:

- Taboe op subsidie en beperkt budget door bezuinigingen
- Top-down sturing en opleggen maatregelen lastig ook taboe op; regeldruk moet juist afnemen
- Invoeren van heffingen op uitstoot lastig te realiseren ivm wetgeving
- Kennisuitwisseling met andere gemeenten is lastig; lastig dignen aannemen door bestuur
- Compensatie is nodig anders haalt Utrecht de CO2 neutrale doelstellingen niet
- Landelijk vaststellen strengere normen bouwbesluit en EPC normen is lastig haalbaar met dit kabinet

Beleidstheorie

- Logica van consequentie
- Rationeel, actief
- Technologie als randvoorwaarde en basismotivatie

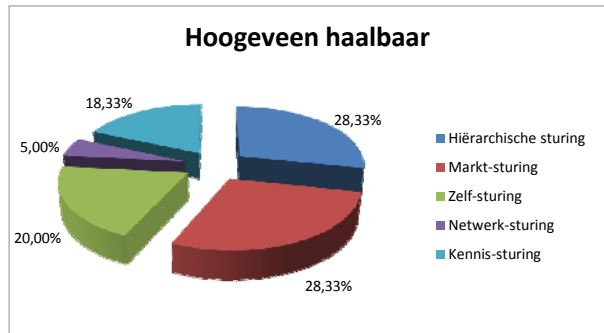
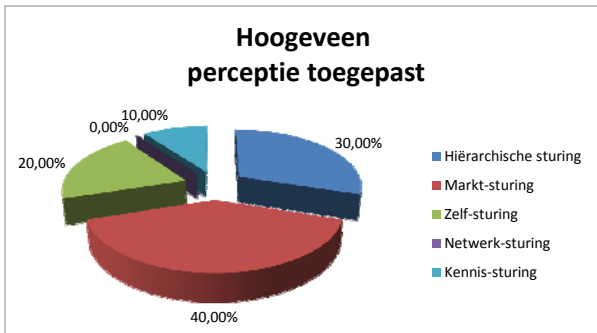
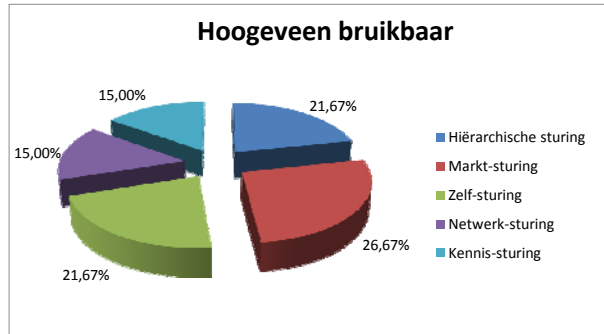
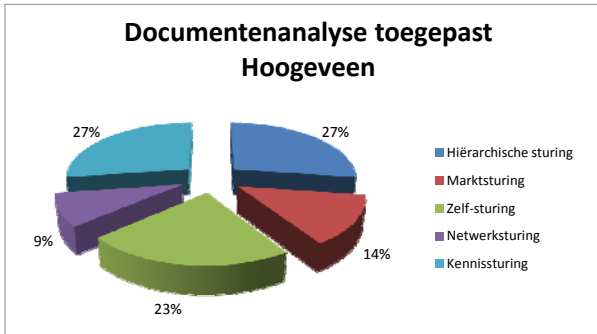
Gemeente Groningen
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling CO2-neutraal
 Jaartal 2035



Groningen	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast	
Hiërarchische sturing	33,33%	20,00%	13,33%	18,33%	20,00%	-1,67%	-13,33%
Marktsturing	15,63%	0,00%	15,63%	23,33%	21,67%	1,67%	6,04%
Zelfsturing	16,67%	10,00%	6,67%	15,00%	16,67%	-1,67%	0,00%
Netwerksturing	11,46%	40,00%	-28,54%	25,00%	26,67%	-1,67%	15,21%
Kennissturing	22,92%	30,00%	-7,08%	18,33%	15,00%	3,33%	-7,92%

Interview
 Geen

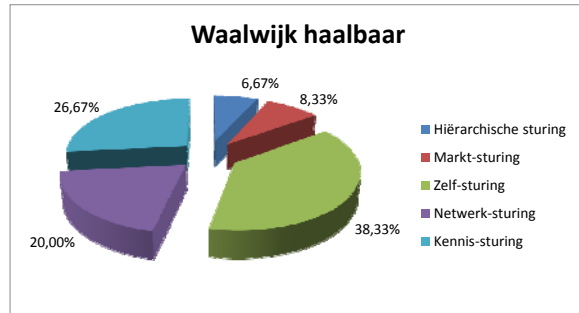
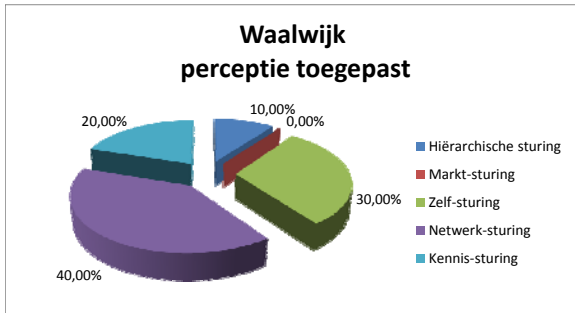
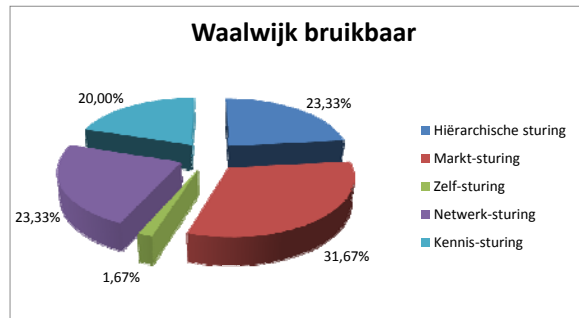
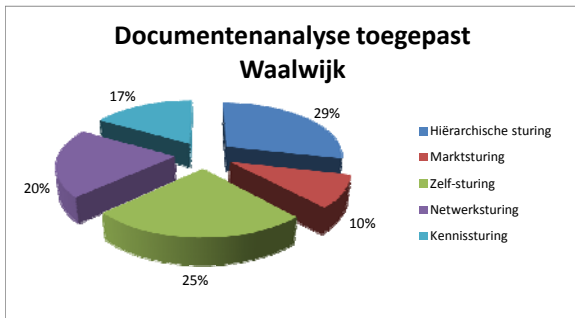
Gemeente Hoogeveen
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling CO2-neutraal
 Jaartal 2040



Hoogeveen	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	27,27%	30,00%	-2,73%	21,67%	28,33%	-6,67%	1,06%
Marktsturing	13,64%	40,00%	-26,36%	26,67%	28,33%	-1,67%	14,70%
Zelfsturing	22,73%	20,00%	2,73%	21,67%	20,00%	1,67%	-2,73%
Netwerksturing	9,09%	0,00%	9,09%	15,00%	5,00%	10,00%	-4,09%
Kennissturing	27,27%	10,00%	17,27%	15,00%	18,33%	-3,33%	-8,94%

Interview
 Geen

Gemeente Waalwijk
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling CO2-neutraal
 Jaartal 2043



Waalwijk	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	28,57%	10,00%	18,57%	23,33%	6,67%	16,67%	-21,90%
Marktsturing	9,52%	0,00%	9,52%	31,67%	8,33%	23,33%	-1,19%
Zelfsturing	25,00%	30,00%	-5,00%	1,67%	38,33%	-36,67%	13,33%
Netwerksturing	20,24%	40,00%	-19,76%	23,33%	20,00%	3,33%	-0,24%
Kennissturing	16,67%	20,00%	-3,33%	20,00%	26,67%	-6,67%	10,00%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- top-downsturing door Rijksoverheid zoals verhoging normen bouwbesluit
- subsidies en andere financiële instrumenten (duurzaamheidslening) is nodig om mensen over drempel te helpen
- Beperkte effectiviteit van zelfsturende elementen zoals klimaat evenementen en communicatie en bewustwording
- sturen op concrete projecten waarvan je het effect relatief snel ziet
- Samenwerking met buurgemeenten is een pré omdat er kansen ontstaan door schaalvergroting (bv regionaal energiebedrijf)

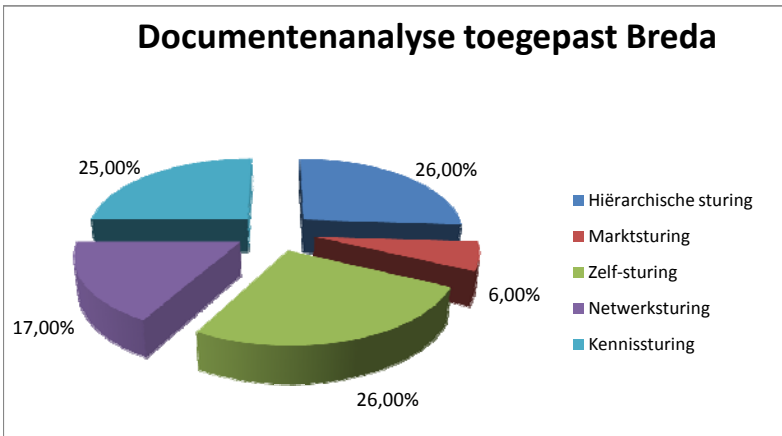
Haalbaarheid sturingsvormen:

- Top-downsturing (bv bouwbesluit) is lokaal moeilijk haalbaar door concurrentiepositie die gemeente moet innemen.
- Door bezuinigingen wordt subsidieverlening steeds lastiger
- Het gaat om kansen pakken, dus een flexibel beleid hanteren - niet focussen in 1 richting
- Zelfsturingsvormen zijn wel zeer goed haalbaar;
- Duurzaamheidseisen bij aanbestedingen lastig ivm hard maken criteria
- Samenwerking en netwerksturing zijn haalbaar maar alleen als er een gemeenschappelijk doel is tussen marktpartijen en gemeente en dat is er niet altijd
- Geen monitoringstool voorhanden dus voortgang beleid lastig bij te houden

Beleidstheorie

- Logica van consequentie en Logica van passendheid
- Actief, rationeel (en relationeel)
- Uitvoeringsprogramma mer concrete aansprekende projecten, waarbij samenwerking tussen partijen een belangrijke rol speelt

Gemeente Breda
Ambitieniveau Hoog
Doelstelling CO2-neutraal
Jaartal 2044



Breda	Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	26,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Marktsturing	6,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Zelfsturing	26,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Netwerksturing	17,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Kennissturing	25,00%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- top-down sturing door Rijksoverheid
- Doelgroep benadering
- Zelfsturingsvormen als klimaathappenings e.d. beperkt bruikbaar
- Bewustwording economische voordelen energiebesparing
- Bereik vergroten door andere partijen in te zetten; ook in verband met toegenomen wantrouwen jegens overheid
- Subsidies zijn noodzakelijk om burgers en bedrijven in beweging te krijgen

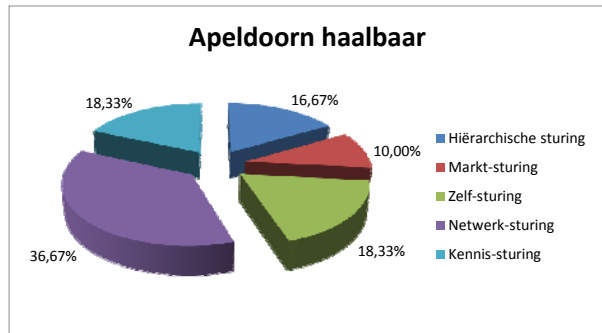
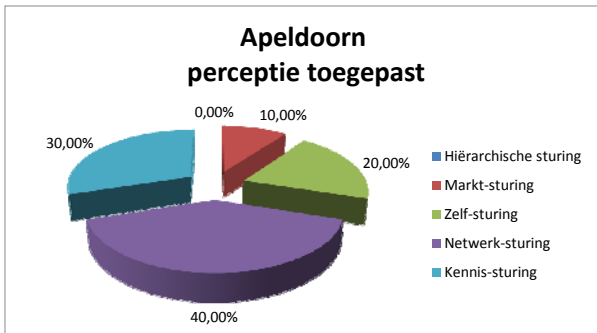
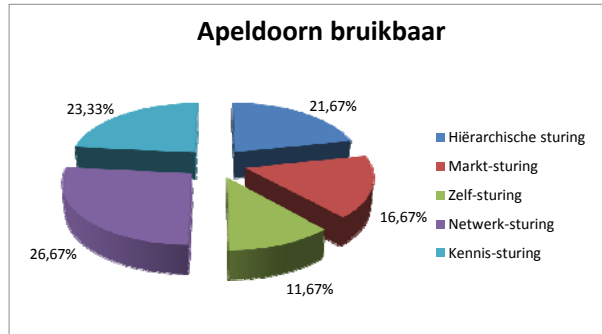
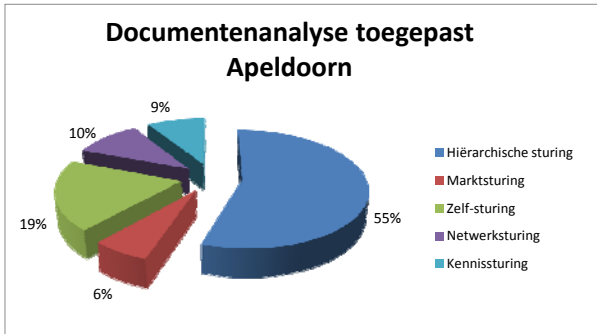
Haalbaarheid sturingsvormen:

- top-down sturing lastig door concurrentiepositie; Rijksoverheid heeft de gemeente niet in de hand
- Subsidieverlening wordt steeds lastiger met de bezuinigingen die plaats moeten gaan vinden
- De gemeente is zelf een kennisprovider voor andere gemeenten, maar zou zelf graag kennis bij andere partijen willen halen, maar weet nog niet zo goed hoe dat te organiseren
- De meest haalbare instrumenten moeten een vliegwielt in gang zetten

Beleidstheorie

- Logica van consequentie en Logica van passendheid
- Actief, rationeel (en relationeel)
- Geselecteerde projecten in uitvoeringsprogramma vooraf doorgerekend op effectiviteit
- Zoveel mogelijk partijen uit de stad betrekken.

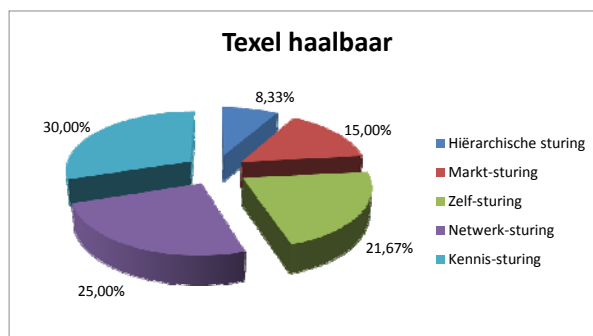
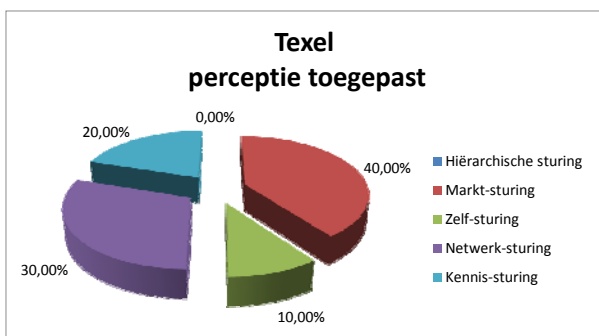
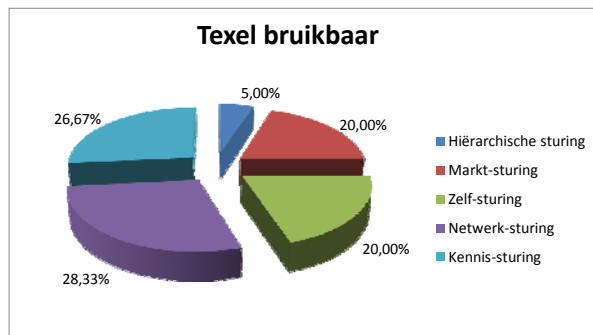
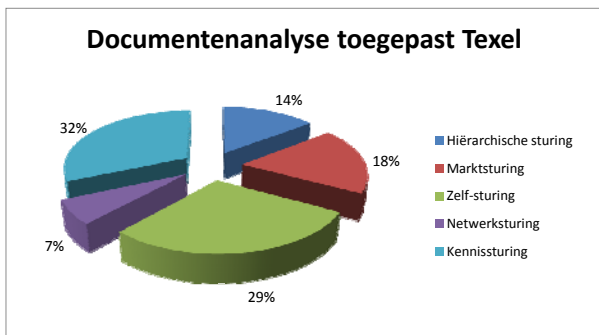
Gemeente Apeldoorn
 Ambitieniveau Hoog
 Doelstelling Energieneutraal
 Jaartal 2020



Apeldoorn	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	55,13%	0,00%	55,13%	21,67%	16,67%	5,00%	-38,46%
Marktsturing	6,41%	10,00%	-3,59%	16,67%	10,00%	6,67%	3,59%
Zelfsturing	19,23%	20,00%	-0,77%	11,67%	18,33%	-6,67%	-0,90%
Netwerksturing	10,26%	40,00%	-29,74%	26,67%	36,67%	-10,00%	26,41%
Kennissturing	8,97%	30,00%	-21,03%	23,33%	18,33%	5,00%	9,36%

Interview
 Nee

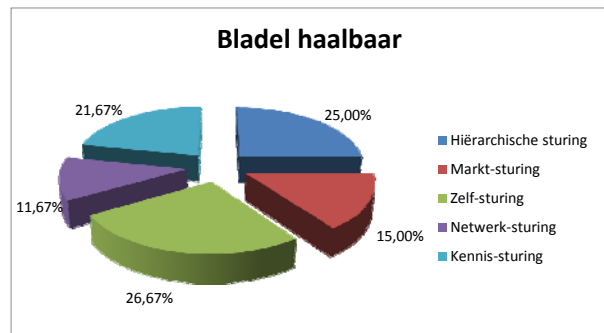
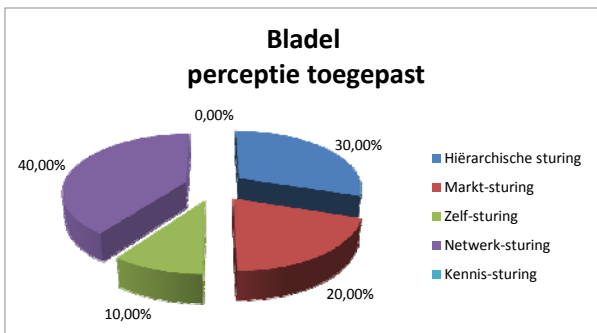
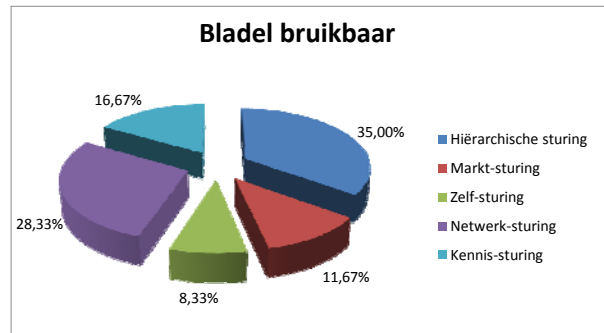
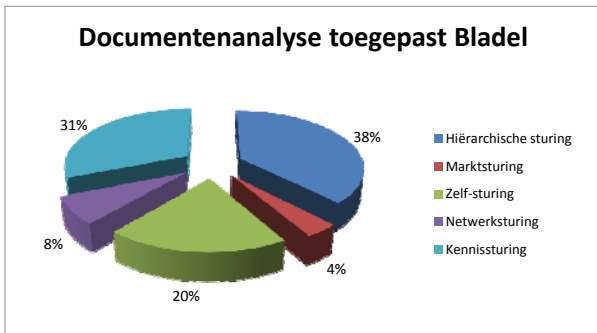
Gemeente **Texel**
 Ambitieniveau **Hoog**
 Doelstelling **Energieneutraal**
 Jaartal **2020**



Texel	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	14,47%	0,00%	14,47%	5,00%	8,33%	-3,33%	-6,14%
Marktsturing	18,42%	40,00%	-21,58%	20,00%	15,00%	5,00%	-3,42%
Zelfsturing	28,95%	10,00%	18,95%	20,00%	21,67%	-1,67%	-7,28%
Netwerksturing	6,58%	30,00%	-23,42%	28,33%	25,00%	3,33%	18,42%
Kennissturing	31,58%	20,00%	11,58%	26,67%	30,00%	-3,33%	-1,58%

Interview
 Nee

Gemeente **Bladel**
 Ambitieniveau **Hoog**
 Doelstelling **Energieneutraal**
 Jaartal **2025**



Bladel	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	37,74%	30,00%	7,74%	35,00%	25,00%	10,00%	-12,74%
Marktsturing	3,77%	20,00%	-16,23%	11,67%	15,00%	-3,33%	11,23%
Zelfsturing	19,81%	10,00%	9,81%	8,33%	26,67%	-18,33%	6,86%
Netwerksturing	7,55%	40,00%	-32,45%	28,33%	11,67%	16,67%	4,12%
Kennissturing	31,13%	0,00%	31,13%	16,67%	21,67%	-5,00%	-9,47%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- Gedragsverandering en bewustwording slechts beperkt bruikbaar; gaat te langzaam
- Inzetten op alternatieve energiebronnen door samenwerking en top-down sturing
- Top-down sturing nodig om bovenstaande gemakkelijker te maken (procedureel)
- Subsidies zeer bruikbaar voor gedragsverandering op korte termijn
- locatie specifieke doelstellingen en projecten (bv landbouw) -- soort marketing
- Kennisbreng van de regio van belang; uitwisseling ervaringen projecten voorkomen van opnieuw uitvinden van het wiel

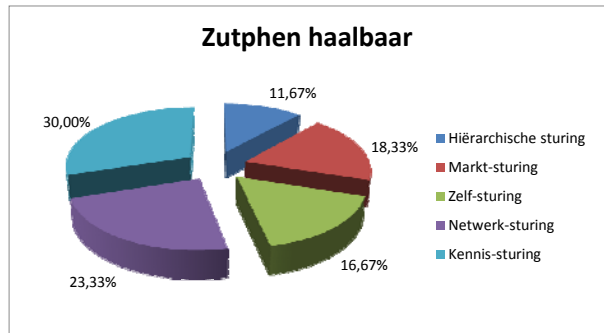
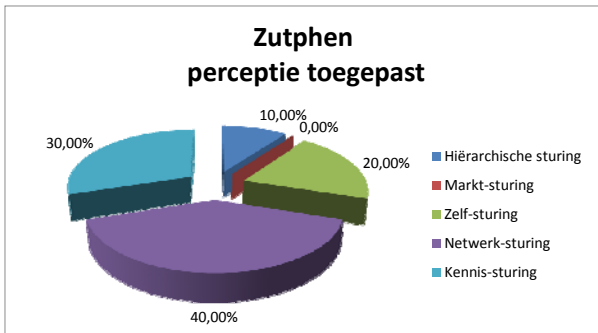
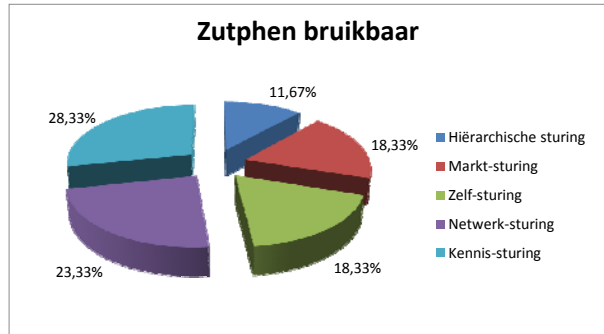
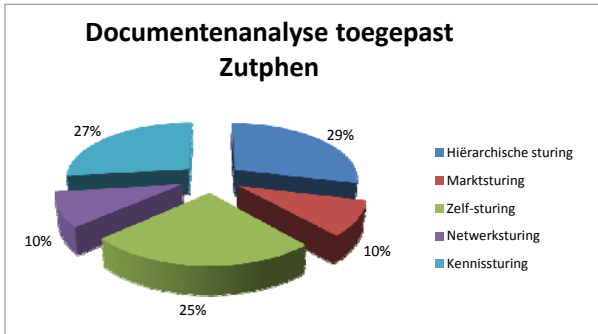
Haalbaarheid sturingsvormen:

- Regelgeving hogere overheden; lastig ze willen juist minder regels
- Samenwerkingspartijen die willen investeren vinden blijkt lastig haalbaar
- Zelfsturingsvormen wel goed haalbaar; kan gebruikt worden om succes te vieren door bestuur; heeft soms dus politieke functie

Beleidsstorie

- Isomorfisme
- Passief en relationeel
- Voorbeeldprojecten (SenterNovem) als inspiratiebron voor gemeentelijke uitvoering en samenwerking met regio

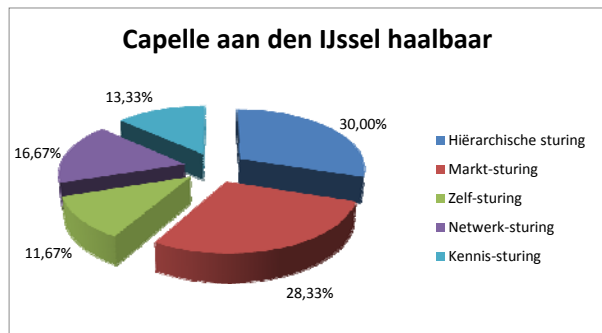
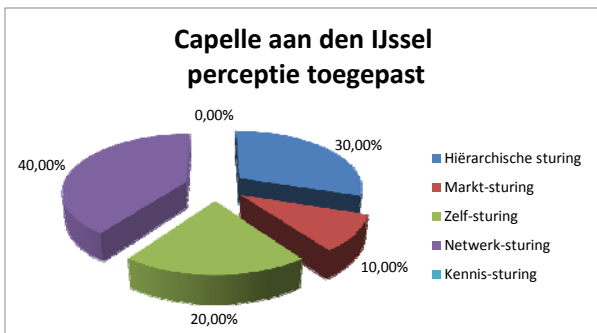
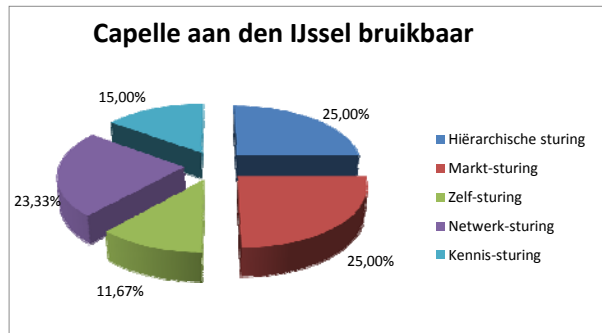
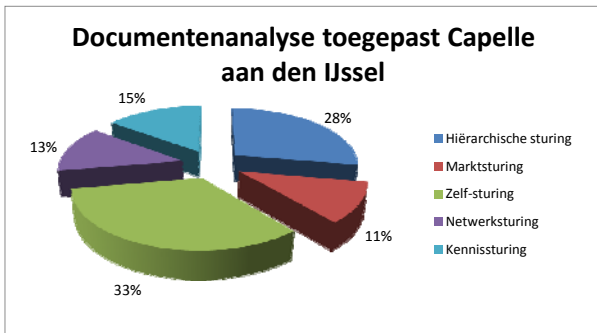
Gemeente Zutphen
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling Energieneutraal
 Jaartal ?



Zutphen	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	27,78%	10,00%	17,78%	11,67%	11,67%	0,00%	-16,11%
Marktsturing	11,11%	0,00%	11,11%	18,33%	18,33%	0,00%	7,22%
Zelfsturing	33,33%	20,00%	13,33%	18,33%	16,67%	1,67%	-16,67%
Netwerksturing	12,96%	40,00%	-27,04%	23,33%	23,33%	0,00%	10,37%
Kennissturing	14,81%	30,00%	-15,19%	28,33%	30,00%	-1,67%	15,19%

Interview
 Nee

Gemeente Capelle aan den IJssel
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling CO2-reductie 40%
 Jaartal 2025



Capelle aan den IJssel	Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	27,27%	30,00%	-2,73%	25,00%	30,00%	-5,00%	2,73%
Marktsturing	13,64%	10,00%	3,64%	25,00%	28,33%	-3,33%	14,70%
Zelfsturing	22,73%	20,00%	2,73%	11,67%	11,67%	0,00%	-11,06%
Netwerksturing	9,09%	40,00%	-30,91%	23,33%	16,67%	6,67%	7,58%
Kennissturing	27,27%	0,00%	27,27%	15,00%	13,33%	1,67%	-13,94%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- Initiatieven gericht zijn op bewustzijn vergroting en gedragsverandering beperkt effectief
 Vooral bij het bedrijfsleven maar ook wel bij burgers
- Meer centrale regelgeving vanuit Den Haag belangrijk om doelstellingen te bereiken
 Gemeentes hebben beperkte slagkracht
- Eisen aan aanbestedingsprocedures bruikbaar (zoals duurzaamheidsladder) maar wel in regionaal of landelijk verband
- Samenwerking op regionaal niveau; gelijke monniken gelijke kappen

Haalbaarheid sturingsvormen:

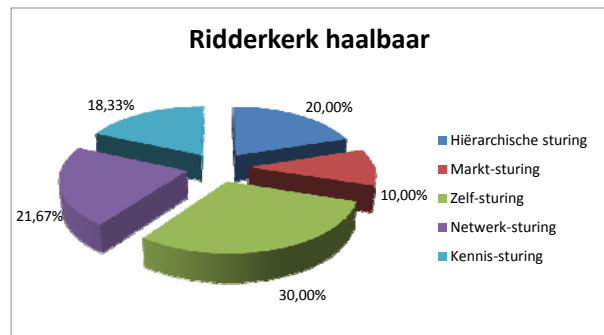
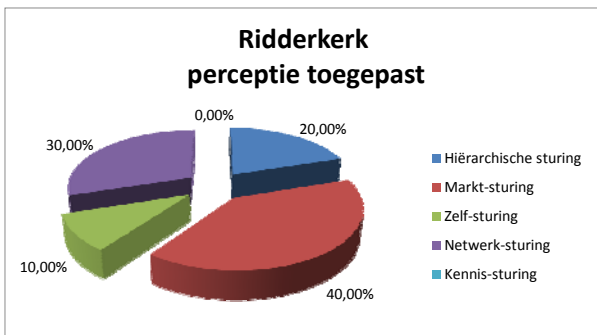
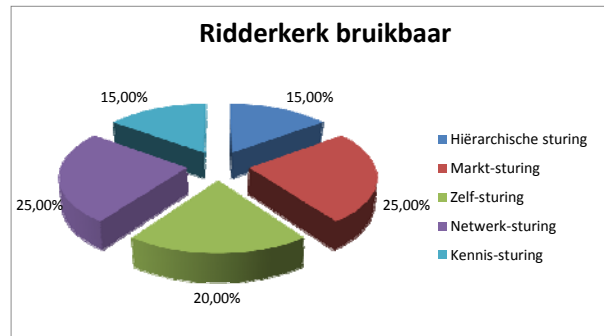
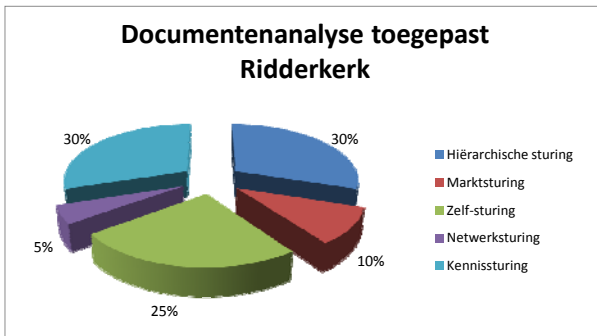
- Centrale regelgeving uit Den Haag moeilijk te beïnvloeden
- Eenzijdige top-down maatregelen lastig ivm concurrentiepositie
- Markt komt pas als rijksoverheid meer inzet op duurzaam beleid, nu teveel onzekerheid/discontinuïteit
- Eisen aanbestedingen lastig eenzijdig vast te stellen; kan alleen als je monopoliepositie hebt
- Er is beperkte animo tot samenwerking bij energiebedrijven

Beleidstheorie

- Isomorfisme
- Passief en Relationeel
- Door SenterNovem aangedragen voorbeelden en thema's als basis voor samenstellen uitvoeringsprogramma
- Regio zorgt voor druk op uitvoering
- Vooral nog weinig afwegingen op basis van effectiviteit en efficiency

Opmerking: Enquetevraag haalbaarheid verkeerd geïnterpreteerd --> uit interview bleek zelfsturing best haalbaar; top-down minst haalbaar

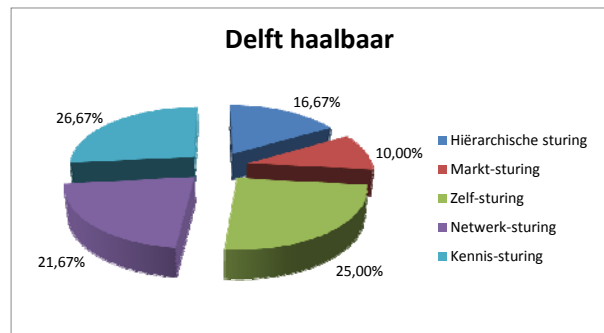
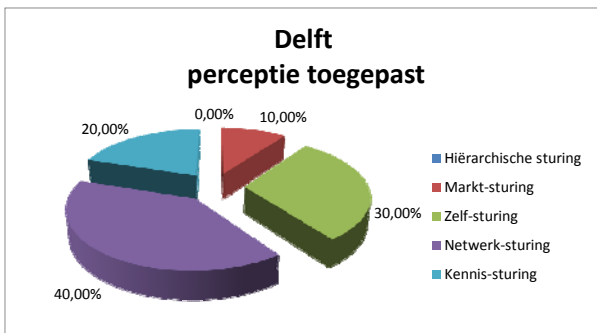
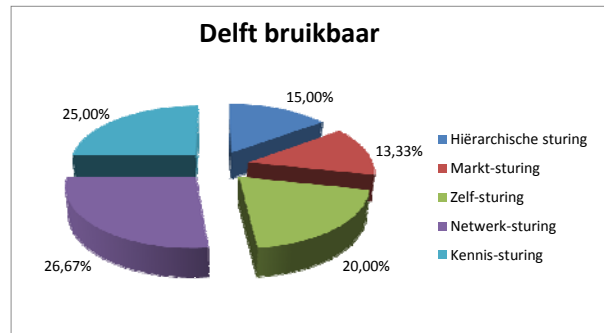
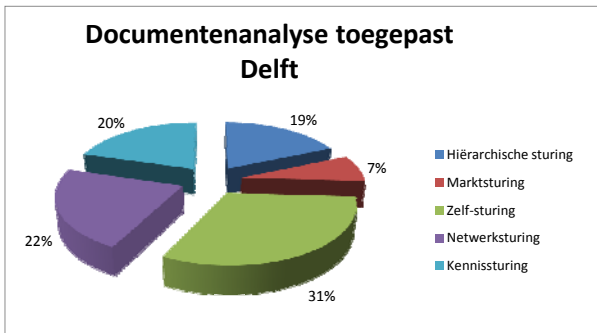
Gemeente **Ridderkerk**
 Ambitieniveau **Gemiddeld**
 Doelstelling **CO2-reductie 40%**
 Jaartal **2025**



Ridderkerk	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	18,52%	20,00%	-1,48%	15,00%	20,00%	-5,00%	1,48%
Marktsturing	7,41%	40,00%	-32,59%	25,00%	10,00%	15,00%	2,59%
Zelfsturing	31,48%	10,00%	21,48%	20,00%	30,00%	-10,00%	-1,48%
Netwerksturing	22,22%	30,00%	-7,78%	25,00%	21,67%	3,33%	-0,56%
Kennissturing	20,37%	0,00%	20,37%	15,00%	18,33%	-3,33%	-2,04%

Interview
Nee

Gemeente Delft
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling CO2-reductie 50 %
 Jaartal 2030



Delft	Perceptie toegepast	Verskil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast	
Hiërarchische sturing	12,00%	0,00%	12,00%	15,00%	16,67%	-1,67%	4,67%
Marktsturing	2,00%	10,00%	-8,00%	13,33%	10,00%	3,33%	8,00%
Zelfsturing	32,00%	30,00%	2,00%	20,00%	25,00%	-5,00%	-7,00%
Netwerksturing	14,00%	40,00%	-26,00%	26,67%	21,67%	5,00%	7,67%
Kennissturing	40,00%	20,00%	20,00%	25,00%	26,67%	-1,67%	-13,33%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- Regelgeving vanuit europa, rijk en gemeente is nodig om burgers in beweging te krijgen
- Draagvlak voor het beleid en projecten is nodig om beweging te creëren
- Samenwerking met de kennisinstellingen uit de gemeente is van belang om te blijven ontwikkelen
- Beïnvloeden van nog te formuleren beleid door deelname aan werkgroeper

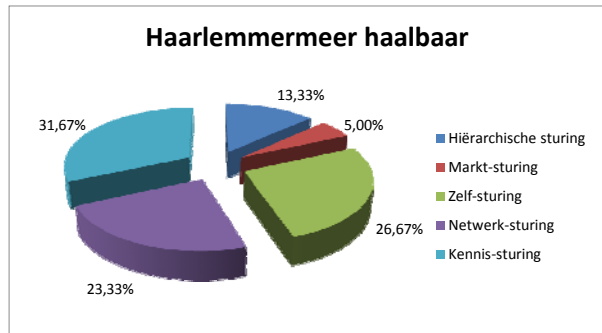
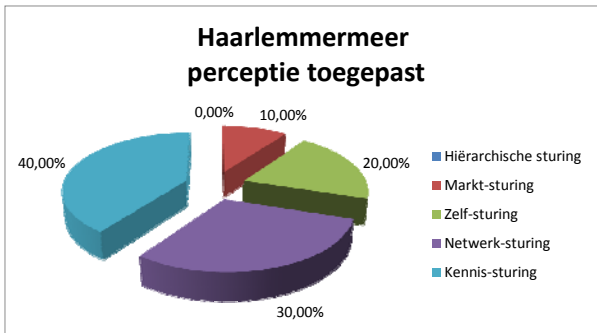
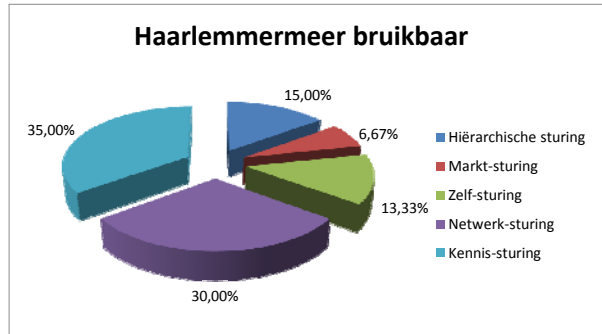
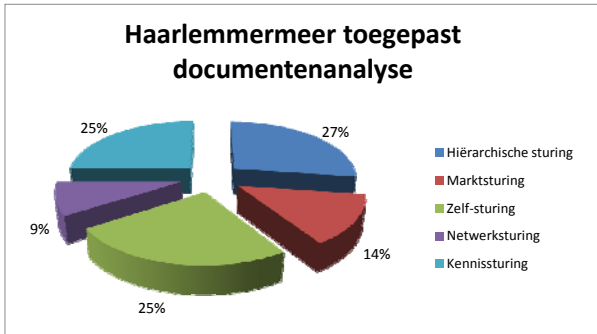
Haalbaarheid sturingsvormen:

- Bewustwording creëren door focus op draagvlak
- Bewustwording creëren is een van de taken die de gemeente zichzelf heeft opgelegd
- Bottom-up projecten formuleren en selecteren door DelftDreamTeam
- Delft als proeftuin voor innovatie, koppelen van duurzaamheid aan DelftKennisstad beleid

Beleidstheorie

- Padafhankelijkheid
- Rationeel en Passief
- Samenwerken en aansluiting zoeken met uitvoeringsprogramma's van ander beleid (Delft Kennisstad)
- Een zo nuchter mogelijke benadering van het duurzaamheidsvraagstuk, door concrete (beleids)producten te creëren

Gemeente Haarlemmermeer
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling CO2-reductie 30 %
 Jaartal 2020



Haarlemmermeer	Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	27,50%	0,00%	27,50%	15,00%	13,33%	1,67%	-14,17%
Marktsturing	5,00%	10,00%	-5,00%	6,67%	5,00%	1,67%	0,00%
Zelfsturing	37,50%	20,00%	17,50%	13,33%	26,67%	-13,33%	-10,83%
Netwerksturing	5,00%	30,00%	-25,00%	30,00%	23,33%	6,67%	18,33%
Kennissturing	25,00%	40,00%	-15,00%	35,00%	31,67%	3,33%	6,67%

Interview

Bruikbaarheid sturingsvormen:

- Kennis al ssturingselement - facilitator en stimulator
- gunstige voorwaarden voor bedrijfsleven, maar wel met druk op duurzame ontwikkeling
- Gebruik maken van de locatiespecifieke kenmerken van de gemeente om beleid vorm te geven
- Voorinvesteringen doen (niemand anders doet die - kan alleen overheid doen)
- Marktsturingsvormen als flexibele grondprijzen gekoppeld aan EPC normen
- Voorlichting bij 'jonge mensen', die kunnen hun gedrag makkelijker aanpassen dus doelgroepenbenadering

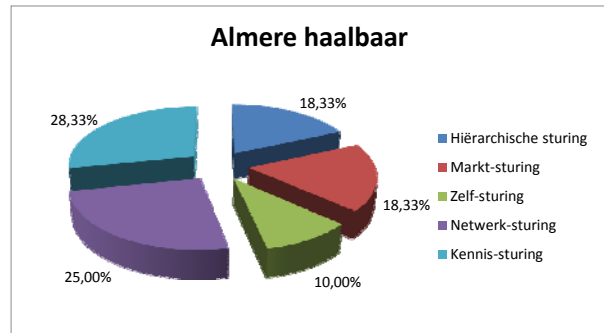
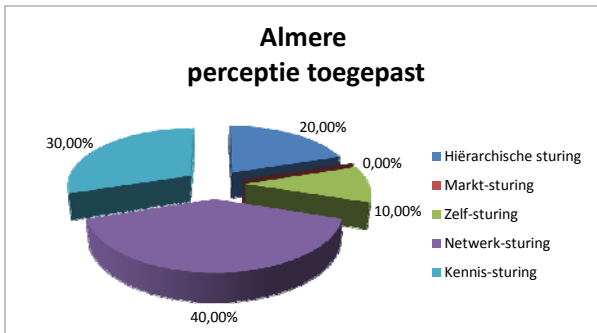
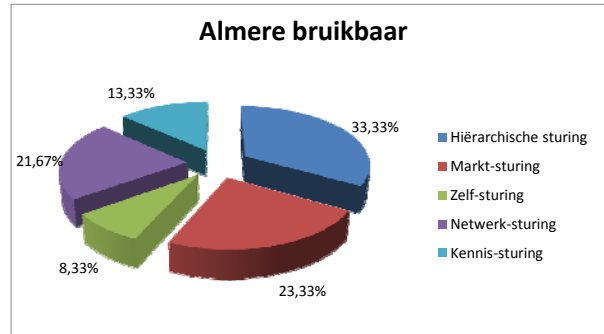
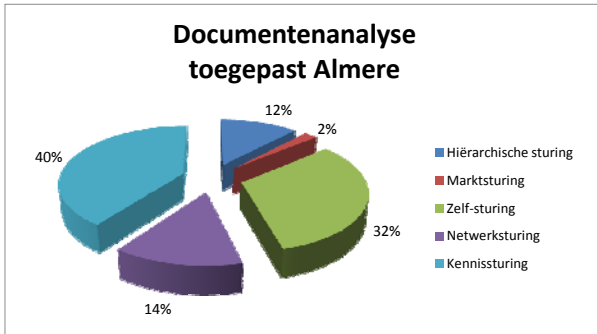
Haalbaarheid sturingsvormen:

- Uitkijken dat je juist niet zonder meer kiest voor gemakkelijk uitvoerbaar beleid is vaak beperkt effectief
- Haalbaarheid van specifieke eisen bij aanbestedingen is politiek niet haalbaar en juridisch lastig
- Extra heffingen voor uitstoot niet haalbaar in verband met verslechterd vestigingsklimaat

Beleidstheorie

- Logica van passendheid
- Relatieve en Actief
- Flexibel en dynamisch beleid, jaarlijkse selectie van projecten op basis van lokale marktomstandigheden
- De gemeente heeft een faciliterende rol

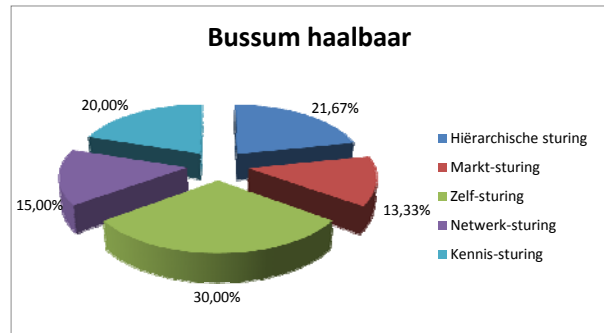
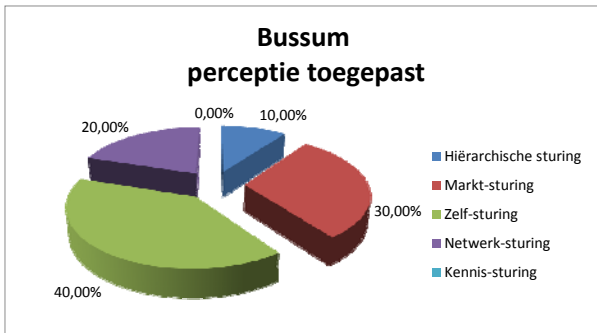
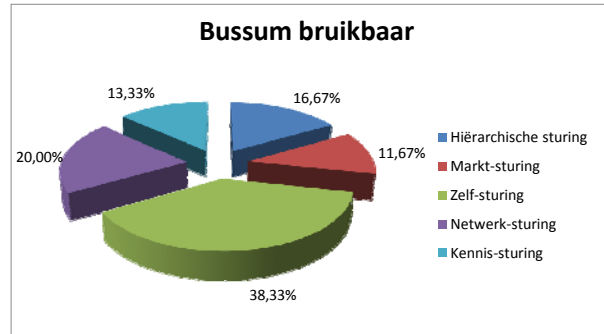
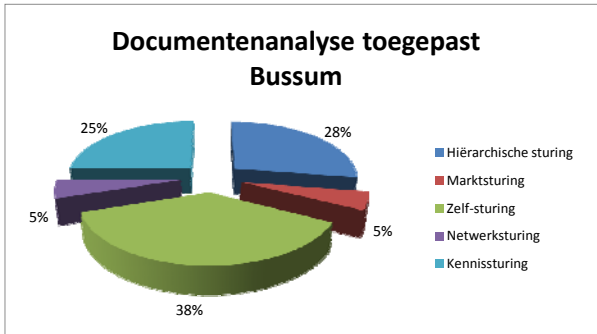
Gemeente Almere
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling Almere principes
 Jaartal -



Almere	Perceptie toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	20,59%	20,00%	0,59%	33,33%	18,33%	15,00%	-2,25%
Marktsturing	5,88%	0,00%	5,88%	23,33%	18,33%	5,00%	12,45%
Zelfsturing	29,41%	10,00%	19,41%	8,33%	10,00%	-1,67%	-19,41%
Netwerksturing	20,59%	40,00%	-19,41%	21,67%	25,00%	-3,33%	4,41%
Kennissturing	23,53%	30,00%	-6,47%	13,33%	28,33%	-15,00%	4,80%

Interview
 Nee

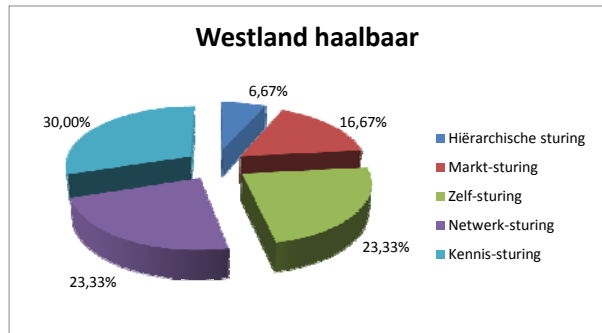
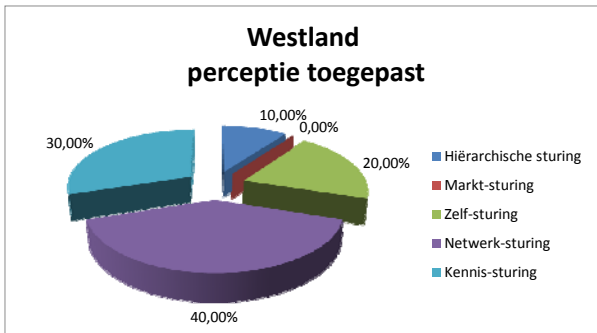
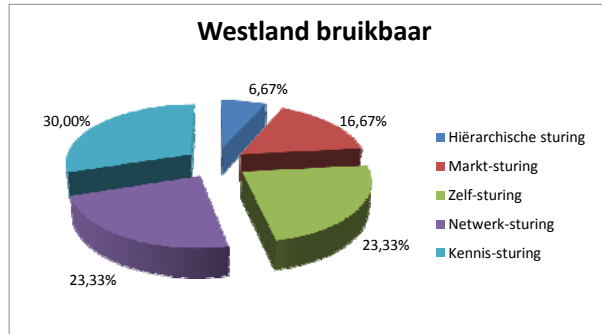
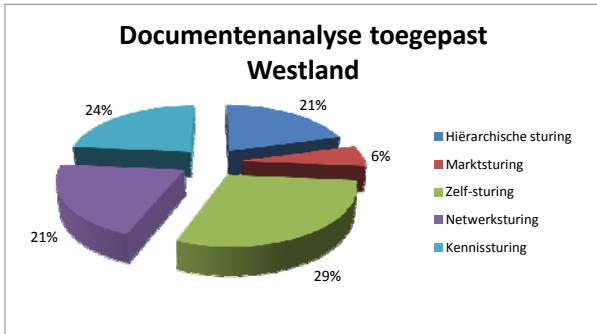
Gemeente Bussum
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling Ambitie
 Jaartal -



Bussum	Perceptie Toegepast	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	30,00%	10,00%	20,00%	16,67%	21,67%	-5,00%	-8,33%
Marktsturing	10,00%	30,00%	-20,00%	11,67%	13,33%	-1,67%	3,33%
Zelfsturing	25,00%	40,00%	-15,00%	38,33%	30,00%	8,33%	5,00%
Netwerksturing	5,00%	20,00%	-15,00%	20,00%	15,00%	5,00%	10,00%
Kennissturing	30,00%	0,00%	30,00%	13,33%	20,00%	-6,67%	-10,00%

Interview
 Nee

Gemeente Westland
 Ambitieniveau Gemiddeld
 Doelstelling CO2-reductie 20 %
 Jaartal 2020



Westland	Perceptie toegepast	Vershil	Perceptie Bruikbaar	Perceptie Haalbaar	Vershil bruikbaar - haalbaar	Vershil haalbaar - toegepast
Hiërarchische sturing	20,59%	10,00%	10,59%	6,67%	6,67%	0,00%
Marktsturing	5,88%	0,00%	5,88%	16,67%	16,67%	0,00%
Zelfsturing	29,41%	20,00%	9,41%	23,33%	23,33%	0,00%
Netwerksturing	20,59%	40,00%	-19,41%	23,33%	23,33%	0,00%
Kennissturing	23,53%	30,00%	-6,47%	30,00%	30,00%	0,00%

Interview
 Nee