



Naar een lokaal klimaatbeleid 2.0

- Notitie voor noodzaak -

Donald van den Akker

September 2011

*Deze notitie is geschreven als onderdeel van een opdracht van AgentschapNL, i.h.k.v. het Innovatieprogramma
Klimaatneutrale Steden van het Ministerie van I&M. © AgentschapNL*

Jan Stuytstraat 13
3067 EM Rotterdam

Oprit Duurzaamheid
donald@opritduurzaamheid.nl
www.opritduurzaamheid.nl

KvK Rotterdam 24472568
Triodosbank nr. 19.83.79.315

Naar een lokaal klimaatbeleid 2.0

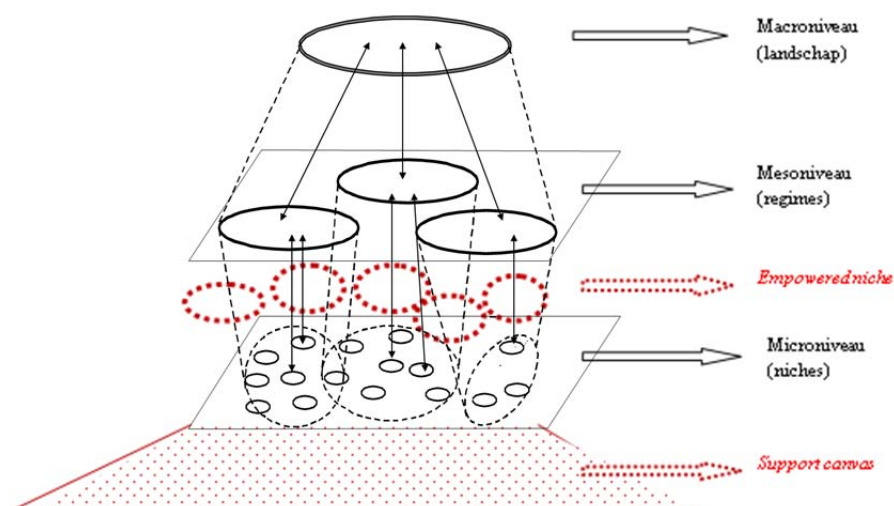
Jarenlang werd lokaal klimaatbeleid financieel ondersteund door de rijksoverheid. In de kabinetsplannen voor 2012 wordt hier korte metten mee gemaakt. Ook in de op handen zijnde Lokale Klimaat Agenda, onderdeel van de zogeheten 'Green Deal', is hier geen euro voor beschikbaar. De rijksoverheid zoekt de oplossingen vooral bij het bedrijfsleven. Gemeenten hebben de keuze: stoppen met klimaatbeleid of een klimaatbeleid 2.0 ontwikkelen.

Er zijn steeds meer signalen van gemeenten die aangeven zonder financiële ondersteuning geen lokaal klimaatbeleid meer te kunnen voeren. Dat is een investering van jaren die verloren gaat. Het kan ook anders, alleen vergt dat een fundamentele herziening van de structuur, cultuur en werkwijze van het lokale klimaatbeleid. Een lokale klimaattransitie naar een nieuwe vorm van samenwerking waarbij lokale overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven en financiële instellingen de krachten bundelen om te komen tot een duurzame samenleving. Om het proces om daartoe te komen te kunnen schetsen, is het eerst nodig om een 'transitie' nader te verklaren.

Sturing door transitie

Het belangrijkste kenmerk van lokaal klimaatbeleid is de hoge mate van complexiteit. Zowel qua klimaatwetenschap, de hoeveelheid actoren en de stedelijke omgeving zelf. Hierdoor volstaan de gangbare sturingsinstrumenten (zoals top-down, multi-actor en responsieve sturing) niet meer en is er een sturingsfilosofie nodig die recht doet aan dit multi-complexe beleidsthema. Netwerksturing doet in ieder geval recht aan de constatering dat de lokale overheid één van de actoren is en niet langer de centrale actor. Maar tot echte systeemverandering leidt netwerksturing niet omdat een perspectief voor de lange termijn ontbreekt. Het blijft een incrementeel proces: stapje voor stapje. Voor een systeemverandering is meer nodig. De enige sturingsfilosofie die gevonden is en die hierop aansluit is transitiesturing. Echter, net als netwerksturing is ook dit een vrij jonge wetenschap met nog relatief weinig empirisch materiaal. Desondanks geeft de transitiewetenschap mogelijkheden om op een andere manier te kijken naar de ontwikkeling van lokaal klimaatbeleid.

Transities kunnen worden geanalyseerd aan de hand van het multilevel concept. Hieruit blijkt dat maatschappelijke omwentelingen altijd het resultaat zijn van ontwikkelingen en gebeurtenissen op zowel grote als kleine schaal. Er worden drie schaalniveaus onderscheiden: macroniveau (landschap), mesoniveau (regimes) en microniveau (niches). Later zijn daar nog twee niveaus aan toegevoegd: 'empowered niche' en 'support canvas' (draagvlak).



Wanneer er wordt uitgegaan van complexiteit, dan zal dit ook in de structuur tot uiting komen. Er zal eerder sprake zijn van een lappendeken aan regimes, sub-regimes en dito niches dan van een enkel regime. Dit maakt de analyse mogelijk van meervoudige regimes waarbinnen (sub-) transitie plaatsvinden met verschillende snelheden en op verschillende momenten in de tijd.

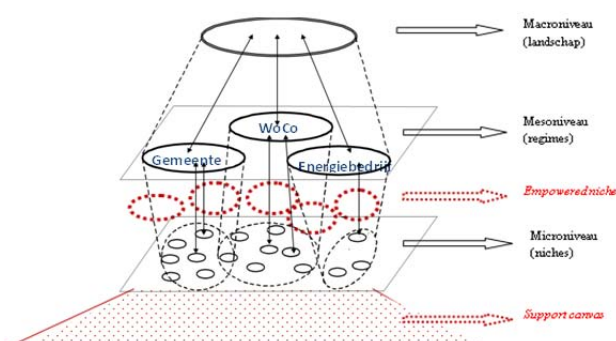
Een strikte definitie over wat landschap, regimes en niches precies zijn is niet te geven. De dynamiek en complexiteit binnen de lappendeken van transitie maken alleen globale omschrijvingen mogelijk:

Landschap	quasi-autonoom, langzame ontwikkelingen
Regime	dominante actoren, instituties en praktijken
Empowered niche	niche die krachtig genoeg is om het regime aan te vallen
Niches	typische plekken voor radicale innovatie buiten het regime
Draagvlak	onderstroom niveau

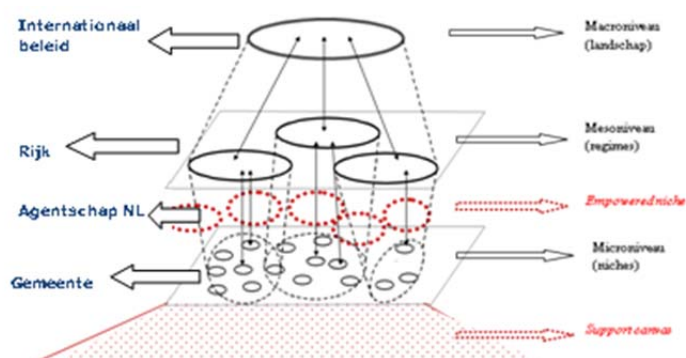
Lokale transitie van klimaatbeleid

Wanneer met het multi-level transitie model de beleidspraktijk ten aanzien van lokaal klimaatbeleid wordt bekeken dan zijn er twee mogelijkheden:

1. de lokale overheid is in haar eigen gebied één van de regimespelers



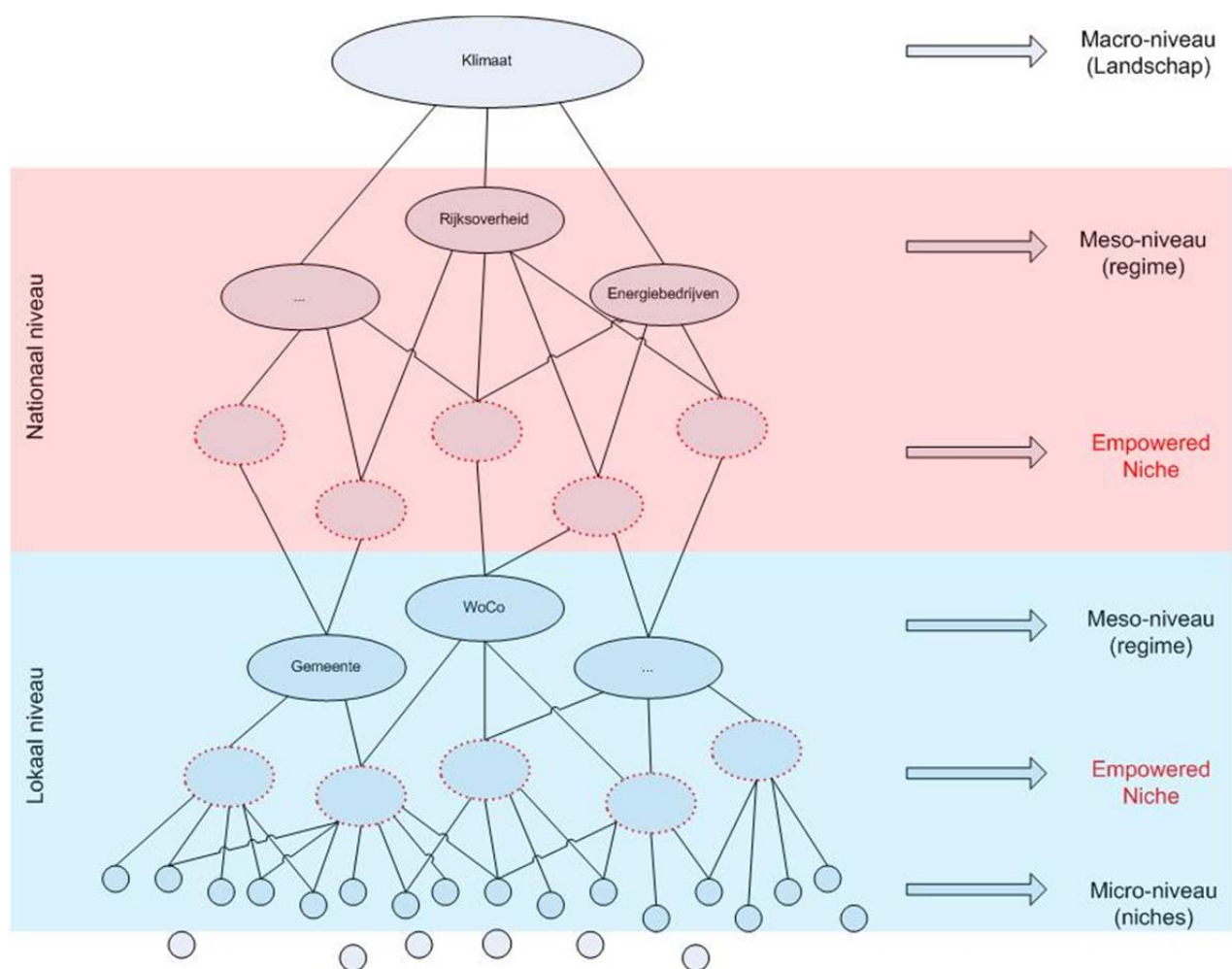
2. ze is een nichespeler op nationaal niveau



Bij het opzetten van projecten wordt meestal de focus gelegd op het lokale niveau. Om een systeemverandering te realiseren is er echter de verbinding nodig met andere schaalniveaus. In sommige situaties kan het regionale niveau volstaan maar meestal zal in een klein land als Nederland de verbinding moeten worden gemaakt met het nationale niveau.

Bijvoorbeeld: wanneer je als gemeente stimuleert om minder vlees te eten opdat dat de CO₂ uitstoot drastisch verminderd, dan zullen op lokaal niveau best enkele restaurants en supermarkten daar aan mee willen werken. Echter, deze partijen vormen weer een niche in hun eigen branche. Ze zijn ook mede-afhankelijk van het landelijke moederbedrijf, producenten (bv. Unilever), brancheorganisaties en de vlees producerende industrie (veehouders, vleesverwerkers etc). Het lokale schaalniveau is voor deze partijen te klein om een systeemverandering door te voeren. Het resultaat is dat de lokale meewerkende restaurants en supermarkten na enige tijd weer overgaan tot de orde van de dag en een vleesloze dag alleen nog inzetten als imago-instrument. Structureel is er niets veranderd.

Kortom: als lokale projecten tot doel hebben om uiteindelijk tot een systeemverandering te komen, dan zal men met het project minstens op het niveau van 'empowered niche' moeten zien te komen en tegelijkertijd de verbinding leggen tussen het lokale en het nationale niveau. Door deze verbinding te maken schuiven de twee analyses vanuit het multi-level concept in elkaar tot één nieuw concept:



De essentie van dit concept is dat actoren die op lokaal niveau deel uit maken van het regime, op het nationale niveau een niche-speler zijn. Om op nationaal niveau daadwerkelijk tot een systeemverandering te komen, zal deze actor zich dus moeten ontwikkelen tot een speler die daadwerkelijk in staat is om het regime te beïnvloeden (empowered-niche). Dat betekent dus dat bijvoorbeeld de wethouder Klimaatbeleid ook bij landelijke regimespelers als de VNG en de

ministeries EL&I en I&M invloed heeft. En dat de restauranteigenaar die minder vlees op het menu zet ook meer invloed heeft bij landelijke organisaties als het Bedrijfsschap Horeca & Catering. Het ontwikkelen van de 'empowered niche' is dus de grote uitdaging van 'Klimaatbeleid 2.0'. Zowel op het nationale als op lokale het niveau.

Naar klimaatbeleid 2.0

Op het nationale niveau zijn welliswaar de meest ambitieuze gemeenten zichtbaar, maar deze vormen veelal het topje van de ijsberg. Van de doorsnee Nederlandse gemeente is klimaatbeleid slechts één van de taken van een ambtenaar en slechts een onderdeelje uit de portefeuille van de bestuurder. Velen komen de eigen gemeente nauwelijks uit gezien de werkdruk. Hierdoor blijven eigen initiatieven vaak binnen de niche van de eigen gemeente en zijn deze voor anderen dan ook moeilijk te ontsluiten. Hierdoor wordt het regime niet geraakt, men blijft in de niche. Versterking van het gemeentelijk netwerk is, vooral voor bestuurders, hard nodig. Dat bleek ook bij een eerste bijeenkomst van enkele duurzaamheidsbestuurders hierover afgelopen zomer. De behoefte ligt duidelijk op twee vlakken: inspiratie en lobby. Inspiratie om te leren van andere bestuurders en hun lokale inspanningen. Lobby om institutionele belemmeringen op nationaal niveau weg te nemen zoals bijvoorbeeld de energiebelasting.

Op het lokale niveau zal de gemeente een nieuwe rol op moeten pakken: partner van klimaatbeleid. Door deze structuurverandering zullen gemeente en samenleving er van doordrongen moeten raken dat ook zij een actieve rol hebben bij het klimaatbeleid en dat de gemeente dat niet alleen kan realiseren. Samen met koplopers in de gemeente kan dat wel. Een basis van gelijkwaardigheid met respect voor de verschillende belangen en machtsbronnen is daarbij een randvoorwaarde. Door nieuwe allianties, recombيناتies en verbindingen is meer mogelijk dan vanuit een oude hiërarchische situatie.

Ondersteun het veranderingsproces

Een transitie is een vorm van een veranderingsproces. Wil je een verandering doorvoeren van situatie A naar B, dan zegt de leer van het verandermanagement dat dat moet gebeuren op de manier van B. Een beetje zicht op B is dan wel prettig. Vooral de machtsvraag is daarbij interessant: wie zijn dan de regimespelers? Welke structuur, cultuur en werkwijzen zijn dan dominant? Vragen die beantwoord zullen moeten worden wil je strategisch beleid willen voeren. Door het ingezette beleid vanuit de rijksoverheid zal het bedrijfsleven naar verwachting een sterker stempel gaan drukken op het klimaatbeleid. Dat is niet erg maar voor velen wel wennen. Het is een signaal dat het lokale klimaatbeleid volwassen is geworden en een rol van betekenis speelt. Het betekent ook een verandering van cultuur en woorden. Een ondernemingsplan in plaats van een beleidsplan. Klanten in plaats van doelgroepen. Marketing naast communicatie. Research & Development. Maar ook sluitende businesscases in plaats van subsidieprojecten. Maar hoewel er dan minder geld voor projecten nodig is, is de verandering van A naar B niet zo eenvoudig als een knop omdraaien. Het proces zal geleidelijk gaan en terdege ondersteunt moeten worden. Dát is nu de werkelijke uitdaging van het klimaatbeleid!