

Complexe opgaven

Essay over de rol van lokaal bestuur bij klimaat, duurzaamheid en circulaire economie

Douwe Jan Joustra

ICE-Amsterdam, mei 2016

Context

Mondiale vraagstukken klinken door op lokaal en regionaal niveau: klimaat, duurzaamheid en circulaire economie zijn niet alleen voorbeelden maar ook samenhangende issues. Dit essay richt zich op de vraag op welke wijze (lokale & regionale) overheden deze vraagstukken tegemoet kunnen treden mét impact. Dat is wát u leest. Waarom? Vooral om de samenhang en opties voor beleid en uitvoering te versterken.

Klimaat lijkt bij uitstek een thema dat een mondiaal speelveld kent, de UN-conferenties als vervolg op het Kyoto-protocol geven keer op keer hoop en teleurstelling. Hoop omdat er, Parijs 2015, nieuwe afspraken tot stand komen, de ambities van de landen toenemen en landen als China en de VS zich ook verantwoordelijk voelen én actie beloven. Teleurstelling is er ook aan verbonden: te weinig snelheid, geen concrete maatregelen, weinig controlemechanismen waarover afspraken tot stand komen. In dit essay een pleidooi om invulling te geven aan het adagium 'Think global, act local'. Met als onderliggend motto: vele kleintjes maken ook grote bewegingen mogelijk. Klimaat is dus een wezenlijk mondiaal vraagstuk maar met goede mogelijkheden om er lokaal positief aan bij te dragen.



Duurzame ontwikkeling is een krachtig streven van overheden op alle niveaus. De achteruitgang van biodiversiteit, de 'plastic soup', armoede en onrust, het zijn slechts enkele voorbeelden van de noodzaak om door te gaan met beleid gericht op duurzaamheid. 'People, planet en profit' hangen samen en krijgen vooral ook vorm en inhoud op lokaal niveau. Dat werd al duidelijk na de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro (Earth Summit, 1992) waar de Agenda 21 werd aangenomen. Een groot deel van alle benoemde acties vroegen al een lokale invulling en dat is door veel gemeenten inhoud gegeven door de Lokale Agenda 21. Inmiddels zijn er nieuwe Sustainable Development Goals (SDG) geformuleerd voor dit decade (2015-2025). De opgave ligt er nog steeds en vraagt om een herijking van beleid om tot een stevige impact te komen. De 17 SDG's zijn ieder op zich bouwstenen voor actie, maar vormen ook een samenhangend geheel met doelen die zich richten op gezondheid, bestrijden van armoede en ongeletterdheid tot beleidsopgaven rond rechtvaardigheid en coöperatie. De SDG's vormen een goed handvat voor lokaal én nationaal beleid.

Naast klimaat en duurzaamheid krijgt de economie steeds meer aandacht. In *circulaire economie* komen deze thema's samen. De kern is het creëren van waarde zowel in monetaire als in sociale en ecologische zin. De huidige economie is grotendeels 'lineair' van karakter. Het is een economie die gebaseerd is op verbruik: de winning van grondstoffen leidt tot productie en consumptie, daarbij eindigt nu 90% van alle materialen binnen 6 maanden in het afvalstelsel. Vaak wordt het samengevat als: 'take, make, waste!' Dat kan beter en vooral anders. Beter betekent in dit geval dat er slimmer met energie en afval wordt omgegaan, een efficiencyslag wordt vaak gemaakt. Om tot een economisch systeem te komen dat een grotere impact heeft en werkelijk effectief is, wordt momenteel gekeken naar de *circulaire economie* waarin gebruik centraal staat. Gebruik betekent dat producten een tijdelijke vorm van toepassing van grondstoffen zijn, die na gebruik weer kunnen worden benut voor volgende/nieuwe productiefasen. In de kern is circulaire economie een systeemverandering. Door eigenaarschap anders in te vullen, veranderen ook verantwoordelijkheden. De omslag is: van eigendom naar gebruik. Immers de consument (of het nu een individu is of een organisatie) kan weinig met de verantwoordelijkheid voor een tv, radio, stofzuiger, jeans of welk ander product dan ook. Dat betekent aan het eind van de gebruiksduur veelal dat het product terecht komt in ons afvalstelsel. Als het eigendom en dus de verantwoordelijkheid bij de producent (of provider) blijft, dan zal die het product als een asset gaan beschouwen en assets vertegenwoordigen een waarde die benut kan en gaat worden. Circulair ondernemen groeit en kan nog versneld worden. Dit gaat om anders organiseren en anders verdienen. De versnelling kan worden gerealiseerd door adequaat beleid en uitvoering van overheden.

Vier trends

Er is een aantal trends herkenbaar die direct van invloed zijn op de ontwikkeling van overheidsbeleid. Onderliggend is er de behoefte om tot een effectieve inzet te komen: impact is wat nodig is en gezocht wordt. Tot nu toe is veel beleid gericht op het verbeteren van de efficiency van energiegebruik, grondstoffengebruik en bijvoorbeeld het verminderen van afval of uitstoot terwijl tegelijkertijd de intensiteit toeneemt. Het lijkt het speelveld van specialisten en daarmee is er het risico tot een marginale rol veroordeeld te zijn. In de samenleving is echter ook een verandering gaande, de burger wacht niet meer op (mooie)

beleidsplannen maar neemt zelf verantwoordelijkheid. Daarnaast is te zien dat het bestaande instrumentarium aan een herijking toe is. De drie trends, die deze beweging karakteriseren, zijn:

Trend: Van marge naar mainstream

Decennialang vond duurzame ontwikkeling vooral in de marge plaats en hadden daarmee een positie als bijzaak. De duurzaamheidsambtenaar en –bestuurder probeerden goede projecten te starten veelal met een specifieke doelstelling. Het tij is gekeerd en duurzame ontwikkeling is op vele terreinen gemeengoed en leidend. Bedrijven adopteren duurzame bedrijfsmodellen en overheden bedden duurzame ontwikkeling in in relevante beleidsterreinen en -uitvoering als economie, ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit en sociaal beleid.

Voor vele overheden is dit één van de redenen geweest om een duurzaamheidstoets in te voeren bij alle gemeentelijke plannen. Van marge naar mainstream betekent dat de verantwoordelijkheid voor duurzame kwaliteit ligt bij de verschillende diensten.

De coördinerend wethouder/portefeuillehouder zal namens het bestuur aan alle afdelingen/directies/DG's een bijdrage vragen aan de jaarlijkse Duurzaamheidsrapportage waarin zij de voortgang aangeven in prestatieafspraken, beleid en uitvoering. Bij de jaarplanning van de diensten wordt nog beter gekeken waar de kansen voor duurzaamheid liggen. Deze kansen worden vastgelegd in de afdelings-planning. Jaarlijks wordt vervolgens door alle diensten verslag gedaan van de behaalde resultaten.

Duurzame ontwikkeling beweegt zo naar werkelijke impact. Het wiel is vaak al uitgevonden. Juist opschaling en versnelling vormen het speerpunt van de bestuurlijke agenda. Dit betekent ook dat het bestuur kijkt wat elders goed werkt en dat elke bewezen aanpak, waar mogelijk, zo snel mogelijk, overgenomen wordt.

Trend: Energieke samenleving

Burgers vormen coöperaties om energie in te kopen, zorg te realiseren of voedsel te regelen. Ook individuele burgers zien nieuwe kansen zoals hun privé-auto, huis of keuken te gaan benutten als verdienmodel. De overheid heeft het hier vaak moeilijk mee omdat bestaande regelgeving er niet op ingericht is.

Duurzame ontwikkeling komt zo de laatste jaren steeds meer van burgers en bedrijven. Dit staat bekend als de opkomst van de *energieke samenleving*, een samenleving van burgers en bedrijven die zelf ondernemend en met impact aan de slag gaan. De creativiteit en uitvoeringskracht van burgers en bedrijven biedt kansen om duurzame ontwikkeling te realiseren, groene groei te bewerkstelligen en een betere leefomgeving te creëren. In de energieke samenleving wachten burgers niet af, maar pakken zij nieuwe rollen. Ze nemen het heft in handen, door oprichting van energie-, zorg-, voedsel- en andere coöperaties. Het oprichten van een eigen coöperatie maakt het mogelijk om op ondernemende wijze te werken aan het realiseren van beoogde maatschappelijke doelen als 'zorg op maat', 'duurzame energie' en 'gezond en lokaal voedsel' als herkenbare voorbeelden. De burger wordt hiermee ondernemer en producent. De nadruk van duurzame ontwikkeling komt hiermee, naast de technologie, meer op sociale initiatieven te liggen. Dat gaat echter niet altijd 'als vanzelf'. De overheid als supporter, initiator en facilitator is hier aan de orde. De overheid, lokaal tot Europees, stimuleert duurzaam ondernemerschap bij bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. De overheid biedt initiatiefnemers de mogelijkheid

om samen te werken aan de realisatie van initiatieven en zal burgers verbinden met andere maatschappelijke partners en financiers om samenwerkingsverbanden op te zetten. Om dit voor elkaar te krijgen is een nauwe samenwerking gewenst tussen bestuur en bewoners/burgers. De overheid stelt zich hierbij open en enthousiast (responsief) op: er wordt actief ingespeeld op initiatieven uit de samenleving. Instrumenten zijn financieel, in regelgeving, vergunningverlening en kennisopbouw. Voor bewoners en bedrijven liggen er kansen in de 'energieke samenleving' om tot delen van voorzieningen en producten te komen. Vaak met een eigen verdienmogelijkheid. Het vraagt dus een responsieve overheid.

Trend: Meervoudige waarde realiseren

Als beleidsissues in onderlinge samenhang worden bekeken, zoals klimaat, duurzaamheid en economie, dan is het onnodig om andere beleidsissues te laten liggen: sociale kracht in de samenleving, individueel en collectief is een waarde die loont.

In het sociale domein zijn ingrijpende veranderingen doorgevoerd. De stelselwijzigingen voor zorg, jeugdzorg en de sociale werkvoorziening vormen een uitdaging voor de hele gemeenschap en zijn daarom een speerpunt van gemeentebesturen. *“Duurzaamheid in de zin van een houdbare samenleving is nauw verbonden met het sociale domein”¹.*

Houdbare, duurzame ontwikkelingen verrijken het leven van mensen en zet zich daarmee ook in voor sociale duurzaamheid. Sociale duurzaamheid gaat uit van interactie(s) binnen de gemeenschap met een gedeelde identiteit die blijft en doorontwikkeld. Kernelement is daarbij de versterking van het zelf-organiserend vermogen van de gemeenschap met daarbij een sterke bewustwording van het effect van het eigen handelen op de (leef-)omgeving én het delen van kennis en talenten. Gemeenschapszin, arbeid op lokaal niveau, zorgzaamheid voor mens en omgeving past daar allemaal bij. Daarmee zijn het bouwstenen voor een goed, gedragen, beleid gericht op klimaat, duurzaamheid en de circulaire economie.

Meervoudige waarde ontstaat door bijvoorbeeld circulaire aanbesteding waarbij het onderhoud zoveel mogelijk lokaal en zo mogelijk zelfs door mensen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt gedaan. Nieuwe straatverlichting levert sociale veiligheid en als gekeken wordt naar de meervoudige waarden: nestgelegenheid, leefbaarheid, wifi-netwerken, oplaadpunten en de lijst is nog veel verder uit te breiden.

Door het faciliteren van thuiskoks, repaircafé's, samen isoleren, deel-economie (waarom allemaal een boormachine, die toch meestal niks ligt te doen: delen kan) of zelfs deelauto's kan de sociale redzaamheid versterkt worden én duurzaamheids- of klimaatdoelen gerealiseerd. Zo pleitte burgemeester van der Laan recent voor het mogelijk maken van AirBnB in de sociale huur, zodat ook die burgers kunnen meeprofiteren van het groeiende toerisme. Kennelijk waren de bestaande belangen te groot of de stap te groot, dus voorlopig heeft B&W van Amsterdam het niet overgenomen. Hoe wordt waarde gecreëerd en gedeeld? Dat zijn issues die het huidig bestuur van de gemeente, provincie en rijksoverheid bezighoudt of zou moeten bezighouden, liefst toekomstgericht. Ook sportverenigingen, muziekverenigingen, voedselbank, kledingbank, repaircafé's, buurtmoestuinen kunnen uitgedaagd worden om creatief na te denken over bijdrage aan dagbesteding van mensen die geestelijk, sociaal of lichamelijk minder 'mobiel' zijn en voor wie lichamelijk of cultureel bezig zijn, van waarde is voor hun vitaliteit, dat is werkelijke meervoudige waarde!

¹ Citaat van Wethouder Arno van Kempen, gemeente Teylingen. Deze paragraaf is deels gebaseerd op de teksten in de Duurzaamheidsagenda 2016-2018 Gemeente Teylingen. De auteur van dit essay was projectleider en mede-auteur van de Teylingse aanpak.

Tot slot worden ook in de zorg de nodige middelen gebruikt en aangeschaft, ook hier zal gekeken worden of er meer circulair, op functionaliteit gericht, kan worden aanbesteed. Ook is hierbij van sociaal belang dat een punt van 'preferred supply' de lokale leverantie is. Voorbeeld: de timmerman om de hoek kan waarschijnlijk gemakkelijker een individuele woning drempelvrij maken dan wanneer dat via aanbesteding moet worden geregeld, en als er dan toch iets mis is staat hij zo weer op de stoep. Een servicecontract ligt dan voor de hand.

Trend: Sturen op condities

Er is ruimte nodig voor nieuwe paradigma's in beleid. Het bestaande instrumentarium van overheden (maar ook in bedrijven) is ontstaan in de lineaire economie. Voor een belangrijk deel gericht op het voorkomen of minimaliseren van externaliteiten (milieu) en het zorg dragen voor veiligheid vooral met betrekking tot gezondheid. Bij de ontwikkeling van de circulaire economie kijken we meer naar het functioneren van levende systemen ('circular economy as a living system approach'). In de natuur zijn het de groei-omstandigheden die voor een belangrijk deel bepalend zijn voor de ontwikkeling. Ook in de circulaire economie zullen het de groei-omstandigheden, de condities, zijn die de transitie mogelijk maken. In markttermen: als er vraag is, zal er een aanbod ontstaan. Voor klimaatbeleid geldt hetzelfde: hoe realiseren we de omstandigheden waardoor energiebesparing en zelflevering logische stappen zijn. Voor duurzame ontwikkeling speelt er nog een ander element mee: waardering van overvloed. Veelal is duurzaamheidsbeleid gericht op minder... Daar zit het risico in dat het als negatief ervaren wordt. Er is tenslotte een overvloed aan creativiteit, energie (zon), data, sociale interacties en meer. Eten van voedsel uit de eigen omgeving vraagt creativiteit in recepten en die zijn lokaal in overvloed aanwezig. Dat is een mechanisme waar veel meer gebruik van gemaakt kan worden.

Om tot waardeontwikkeling te komen is de overheid aan zet om de condities te bieden voor evenwichtige ontwikkeling: geen afvallers, geen stilstand maar vooruitgang met toenemende kwaliteit en gebruik maken van de beschikbare overvloed.

In vernieuwingsprocessen denkt de overheid vaak aan aanpassing van de regels om doorbraken te bevorderen. Maar wellicht is het sterker om marktmechanismen te versterken door het inkoopbeleid te veranderen. Daarmee worden de omstandigheden voor de innovatieve aanbieders ineens veel beter: er is een markt.

Sturen op groeiomstandigheden, op condities helpt, zo leert ons de natuur. Nu is natuurlijk de vraag op welke manier we dit in beleid kunnen hanteren. Daar is geen eenduidig antwoord op te geven. Een basaal advies luidt: minder sturen op het eindresultaat en meer aandacht hebben voor de omstandigheden waarin het beleid tot ontwikkeling kan komen. Bezig zijn met de omstandigheden waarin het gewenste eindresultaat kan bestaan. Met wellicht minder problemen omdat in het ontwikkelproces steeds weer op de nieuw ontstane omstandigheden gereageerd kan worden. Ruimte krijgen om te reageren leidt tot zelfcorrectie en daarmee tot stabiliteit.

Een mooi voorbeeld van sturing door de omstandigheden te veranderen is te vinden in een metrostation in Stockholm. Vrijwel alle reizigers gebruikten de roltrap om naar boven te gaan. Voor de lichaamsbeweging van de reizigers zou gebruik van de naastgelegen trap veel beter zijn. Een aanwijpsbord of een gebodsbord zal het gedrag niet veranderen. De trap is aangepast en ziet er nu uit als het klavier van een piano en bij aanraking geven de treden

ook de bijbehorende tonen. De reizigers gebruiken nu met een glimlach de trap. Fun dus om daar te lopen: uitlokken van gedrag door vrolijke omstandigheden te creëren. Ook het voorbeeld van de gemeente Lochem is aansprekend. Toen daar het Lokale Duurzame Energie Bedrijf 'Lochem Energie' ontstond was de reactie van de gemeente: 'wij worden jullie eerste klant'. Dat is vertrouwen geven, lef tonen en deze, nieuwe, organisatie steunen in haar werkwijze.

De sturing door de overheid wordt hierbij minder gebaseerd op regulering en meer op 'versterking'. Uiteraard handhaaft de gemeente wel de veilige basis van de samenleving, door vergunningverlening en handhaving. Niet voor niets is er de uitspraak 'een goede voedingsbodem creëren'. Dat is een wijze waarop de 'responsieve overheid' zichtbaar wordt.

Samenhang klimaat, duurzaamheid en circulaire economie

Fundamenteel gesproken ontstaan deze vraagstukken als gevolg van over- of onderontwikkeling. In de derde wereld zien we veel schade ontstaan doordat de middelen ontbreken om goede technologie toe te passen of doordat er geen mogelijkheden zijn om beschermende maatregelen te nemen. Eén van de gevolgen zal zijn dat er in 2050 miljoenen 'klimaatvluchtelingen' zullen zijn. Een ontwikkeling die de bestaande orde behoorlijk zal beïnvloeden en mogelijk tot ontwrichting leidt.

In ons land is eerder sprake van het ontstaan van vraagstukken door 'overontwikkeling'. In de huidige verbruikseconomie gebruiken we grondstoffen kortstondig en verdwijnen ze snel in het afvalstelsel. De afhankelijkheid van fossiele energie draagt daar sterk aan bij: verbranding van fossiel brengt een overmaat aan CO₂ en daarmee versterkt het het klimaatprobleem. Overigens is materiaalgebruik een belangrijke oorzaak van klimaatvraagstukken: de stappen die nodig zijn om van grondstof tot product te komen kennen vele energie-intensieve fasen (denk aan de hoogovens voor staal). De achteruitgang van biodiversiteit is ook sterk verbonden aan materialen. Circulaire economie grijpt daar positief op in. De winning van grondstoffen vraagt steeds grotere ingrepen in natuurlijke systemen, dat geldt trouwens ook vaak voor biobased productie.

Circulaire economie is, zoals eerder beschreven, primair gericht op een systeemverandering in economische transacties, zoals dat wordt samengevat: *van eigendom naar gebruik*. Het omvat de deel-economie die sterk in ontwikkeling is tot nieuwe product-services waarbij de contracten op de service vorm krijgen en minder op eigendomsoverdracht. Het effect is duurzaam en klimaatpositief: beter gebruik en hergebruik van materialen én actieve besparing van energiegebruik.

Samenhang

De samenhang is betrekkelijk simpel. Maatregelen die klimaatbeleid versterken, hebben een duurzaam effect en zijn economisch relevant. Al was het maar door de consument te helpen een (kleine) energieproducent te worden. Dat is goed voor het klimaat, goed voor de portemonnee en helpt in bewustwording. Ook projecten die bijdragen aan duurzame ontwikkeling, zoals bewuste voeding of ecologisch gericht bouwen, hebben een positieve invloed op klimaat en economie. Circulaire businessmodellen hebben een grote invloed op producentenverantwoordelijkheid en daarmee op adequaat grondstoffen gebruik en hergebruik. Daarmee is een grote impact op klimaat en duurzaamheid te realiseren.

Slimme sturing

De Nederlandse en daarmee ook de lokale economie kent de kracht van diversiteit, naast hoog-technologische sectoren ligt er een belangrijke kracht in kennis-, vakmanschap en service gebaseerd ondernemerschap. Deze diversiteit laat zich verklaren uit de fysieke omstandigheden, de continuïteit in sociale en culturele dynamiek en een krachtig ondernemersklimaat.

Slimme sturing gaat uit van een sterke en ook meer ondernemende sturing. Een ontwikkeling die op gespannen voet kan komen te staan met de beoogde rol(-len) van gemeenten. De trend in bestuurlijk Nederland is het geven van meer vrijheid aan ondernemerschap en dus een terugtrekkende c.q. terughoudende overheid. Die roloppvatting staat ter discussie. Er wordt ook helderheid verwacht over de visie en inzet van de lokale overheid. Het directieve was bedoeld als regulering of een top-down benadering, maar is nu vooral gericht op het hanteren van *mechanismen* die bijdragen aan de beoogde ontwikkelrichting.

Om tot een hanteerbare aanpak te komen zijn vier rollen te onderscheiden, die, tezamen, een krachtige benadering vormen voor overheden:

Richting, ruimte, resultaat en rekenschap² zijn de 4R'en, die Paul Schnabel (toen directeur SCP) formuleerde voor de taken van overheden. Veel beleid kenmerkt zich momenteel door een 'SMART' benadering. Daarbij staan *resultaat* en *rekenschap* voorop. Voor de slimme sturing op klimaat, duurzaamheid en circulaire economie is juist ook een actieve rol op *richting* en *ruimte* nodig. De samenhang tussen alle 4R'en én in de genoemde volgorde van belang.

Concreet beleid

Bestuur maakt beleid en beleid geeft de benodigde richting en ruimte zodat bij uitvoering resultaat ontstaat waarover rekenschap kan worden afgelegd. Cruciaal voor krachtig, toekomstgericht, bestuur is het geven van richting en ruimte. Vooral omdat in de thema's

² Paul Schnabel heeft dit model gepresenteerd in het essay 'Bedreven en gedreven' waarin de rol van de overheid in de vier R's wordt geduid: richting, ruimte, resultaat en rekenschap. Hij zegt daarin: "Er is behoefte aan een overheid die zich weer als drager van het primaat van de maatschappelijke inrichting beschouwt en in zijn uitspraken niet alleen normatief richting geeft, maar ook grenzen stelt en deze effectief bewaakt. Richting geven en ruimte bieden gaan samen op; overheid en burgers (ook: ondernemers (red)) dienen elkaar meer te beschouwen als bondgenoot."

waar het hier om gaat, de oplossingen niet allemaal op voorhand te definiëren zijn in concrete projecten. Beleid kent heldere doelen (richting) en flexibiliteit (ruimte) waar het gaat om oplossingen.

Op basis van bovenstaande zie ik drie hoofdlijnen voor uitvoering van beleid: *reguleren* (grenzen stellen), *faciliteren* (responsieve overheid) en *onorthodoxe maatregelen* (onverwachte interventies). In de uitvoering komt de verandering tevoorschijn die benoemd is als 'van marge naar mainstream'. De gehele organisatie neemt verantwoordelijkheid in haar planning en control-cyclus. Aan de hand van enkele voorbeelden wordt dat geïllustreerd.

Reguleren

Iedere overheid heeft een wettelijk instrumentarium ter beschikking om beleidsdoelen te realiseren. Voor een belangrijk deel is dit gericht op het inrichten van de 'veilige basis': gezondheid, kwaliteit van het leefmilieu, veiligheid en rechten en plichten van burgers en ondernemers en instellingen worden zo geregeld. In het kader van de milieuregelgeving kan de gemeente beslissen om milieuzonering toe te passen. Het meest zichtbare voorbeeld is het centrum van Utrecht waar een milieuzone voor oudere auto's en vrachtwagens op diesel geldt. De uitstoot van oudere dieselmotoren is slecht voor de luchtkwaliteit.

Personen- en bestelauto's die op diesel rijden en voor 1 januari 2001 voor het eerst een kenteken hebben gekregen en vrachtauto's op diesel die niet voldoen aan de Emissienorm IV of hoger mogen de milieuzone niet inrijden. De Wet Milieubeheer, WRO en WABO leveren de basis en de gemeente heeft de mogelijkheid om waar nodig specifieke invulling of uitzonderingen aan te wijzen. Zie hier voor een [overzicht van de regelingen en wettelijke mogelijkheden](#) vanuit een duurzaamheidsperspectief.

De in het verleden vastgelegde wet en regelgeving, zowel landelijk als Europees, blijkt vaak niet geschikt om ruimte te geven voor nieuwe initiatieven. Het is gericht op het uitsluiten van risico's. De vraag is dan welke risico's serieus genomen worden. Veelal zijn dat directe en korte termijn risico's, zoals ooit de Hinderwet ontstond om bedrijvigheid in de woonomgeving te beperken: de leerlooier, de smid, de touwslager en al die andere ondernemingen die tot ver in de 20^e eeuw in de stedelijke omgeving een plek hadden. Nu staan we voor andere uitdagingen met andere risico's: klimaat, onrust, culturele diversiteit, vermindering biodiversiteit en afhankelijkheid van grondstoffen. Vraagstukken die een integraal karakter hebben en dus niet meer tegemoet kunnen worden getreden als een 'one-issue'. Het heeft impact vanuit de Wet milieubeheer, WMO, de Participatiewet, APV, Grondbeleid, Mobiliteit en andere.

Op grond van [artikel 149 Gemeentewet](#) kan de gemeenteraad in het belang van de gemeente de verordeningen opstellen. In samenhang met [artikel 108 Gemeentewet](#) is dit artikel de juridische basis van de gemeentelijke autonomie: de ruimte om zelf regels vast te stellen in het belang van de gemeentelijke huishouding. Bij het vaststellen moet uiteraard rekening worden gehouden met de grenzen ervan: de juridische bovengrens (hogere regelgeving) en de juridische ondergrens (de privacy en het welzijn van de burger). Natuurlijk blijven gezondheid en veiligheid als basis belangrijke randvoorwaarden. Voor grotere, vernieuwende, initiatieven is experimenteerruimte nodig. Die is op verschillende manieren te creëren, zo is door een motie in de Tweede Kamer experimenteerruimte voor decentrale opwek in de elektriciteitswet gekomen. Minister Cramer heeft bij de Crisis- en Herstelwet ook ruimte voor duurzame initiatieven opgenomen. Die wet biedt gemeenten

mogelijkheden voor het realiseren van 'regelvrije ruimte' alhoewel het een betrekkelijk zwaar instrument is. Ook in inkoop is experimenteeruimte mogelijk.

De gemeente anticipeert op de toekomst en dat vraagt soms een nieuwe bril.

Faciliteren

We leven in een 'competente samenleving'. Ondernemers ondernemen, bewoners plannen en programmeren, verenigingen en coöperaties ontstaan en allemaal hebben ze vrijwel ongelimiteerd toegang tot informatie. Onze huidige economie en leefbaarheid is voor een belangrijk deel ontstaan op basis van 19^e en 20^e eeuwse infrastructuur en organisatievormen. Riolering en water-, energie-infrastructuren en de logistieke infrastructuren hebben sterk bijgedragen aan gezondheid, kwaliteit van leven en economische groei. De laatste decennia is een nieuwe infrastructuur ontstaan op basis van de ICT: connectiviteit, toegang tot informatie en signalering vormen de basis voor grote veranderingen: de competente samenleving. In andere woorden, de energieke samenleving³ waarin burgers zelf gaan ondernemen om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. In dit kader zijn de Lokale Duurzame Energie Bedrijven die ontstaan een belangrijk voorbeeld. De gemeente Lochem heeft die ontwikkeling al in een vroeg stadium herkend. Met groepen bewoners is gesproken over de kansen en is een actieve ondersteuning gegeven. Zo gaf de gemeente, bij monde van de toenmalige wethouder, al snel aan dat 'Lochem Energie' op de gemeente mocht rekenen als één van de eerste klanten. Een belangrijke steun in de rug van de coöperatie in oprichting.

Stimuleren van bewonersinitiatieven wordt op vele manieren gedaan door gemeenten: de gemeente Zaanstad formuleert het in haar programma Regeldruk (23-02-2016) als volgt: *"Zaanstad wil het verschil maken door andere partijen de ruimte te geven om initiatiefrijke en ondernemend te zijn. Daarnaast moedigen we bewoners aan om maatschappelijk te participeren. Om zelf actief te zijn, ieder op zijn, of haar eigen manier. Dat doen we onder meer door een betrouwbare partner te zijn, oprecht nieuwsgierig te zijn naar wat anderen beweegt en kunnen. Tevens helpt het als de regels en procedures vereenvoudigen of verminderen en met gezond verstand worden toegepast."*

Hoe kan dit invulling krijgen? De overheid heeft verschillende instrumenten in handen om de condities te realiseren die groei van circulaire economie en daarmee van klimaat-aanpak en duurzaamheid faciliteren. Allereerst is er het *economisch beleid*, gericht op aspecten als vestigingsbeleid, arbeidsmarkt, ruimtelijke ontwikkelingen, starters facilitering, sector ondersteuning en dergelijke. Veelal is lokaal economisch beleid gebaseerd op kwantitatieve gegevens (op basis van bestaande data). Door aandacht te geven aan een gedegen trendanalyse in combinatie met een SWOT-analyse (gericht op de toekomst) kan de basis veranderen. De provincie Zeeland heeft haar Economische Agenda 2016-2020 gebaseerd op circulaire principes, de gemeente Emmen sprak recent uit dat zij in haar komende Economische Agenda een belangrijke rol ziet voor circulaire economie. Daarmee worden dit geen specifieke Agenda's Circulaire Economie, maar wordt het hele economisch beleid mede gestuurd door circulariteit.

³ In 2011 verscheen het Signalenrapport "De Energieke Samenleving" van het Planbureau voor de Leefomgeving. Auteur: Maarten Hajer.

inkoop

Inkoop is natuurlijk een krachtig instrument voor economische ontwikkeling. Dat is al herkend bij het instellen van 'duurzaam inkopen' en wordt doorgezet in de tendens om over te gaan op 'circulair inkopen'. Kenmerkend is daarbij dat circulair inkopen vooral gaat om het stellen van *de nieuwe vraag*. Die nieuwe vraag gaat om de gewenste prestatie van het product en het realiseren van prestatie-contracten (in jargon: performancedbased contracting) waarbij de leverancier verantwoordelijk blijft gedurende de levens- of gebruiksduur van het product. Zeker bij kapitaalsintensieve producten is daarbij het bepalen van de fee in relatie tot de gevraagde prestatie nog een belangrijk issue. Tegelijkertijd is circulair aanbesteden gebaseerd op vertrouwen dat de systeemverandering (verantwoordelijkheid voor product blijft bij de producent) leidt tot het voorkomen van externaliteiten (=afval / vernietiging grondstoffen). De verantwoordelijkheid zal leiden tot redesign: design for reparatie, hergebruik in tweede markten, remanufacturing en herwinning van grondstoffen. Het lijkt een nieuwe benadering maar deze wijze van inkopen is reeds gemeengoed bij overheden: al sinds jaren wordt een dergelijk contract aangegaan met de leverancier van kopieermachines of beter: kopieën. Op basis van een schatting van het aantal kopieën plaatst de fabrikant bijbehorende machines en er wordt afgerekend op basis van gebruik. Dit toepassen op alle (kapitaals-)goederen van kunstgras-sportveld tot verlichting maakt circulair inkopen tot realiteit.

Toepassen van circulaire modellen is veelal gebaseerd op drie stappen: informeren, implementeren en (waar nodig) innoveren.

Onorthodoxe maatregelen

Gemeenten zijn creatief, zowel de bestuurders als de ambtenaren. Veelal zijn de 'onorthodoxe maatregelen' te vinden in de rolopvatting die we benoemen als regisseren en faciliteren. De vraag is: waar eindigt regie en faciliteren? Hoeveel tijd mag een ambtelijk ondersteuner investeren in een mogelijk initiatief en hoever reikt die inzet? Welke ruimte biedt het bestuur daarbij? Dit geeft de gemotiveerde ambtenaar echter ook ruimte om soms net iets extra's te doen voor een concreet project. In het Innovatieprogramma Klimaatneutrale Steden (IKS 2008-2012) zijn voorbeelden ontstaan die de moeite waard zijn. Zo heeft de gemeente **Nijmegen** bij de aanbesteding van het Openbaar Vervoer als eis gesteld dat 'groen gas' als brandstof gebruikt moet worden. Daarmee is ruimte ontstaan voor de lokale productie van 'Groen Gas': er is een min of meer vaste klant. Gebruiker en producent kenden een gedeeld belang.

De gemeente **Lochem**⁴ heeft in 2012 een toekomstvisie 'Regisserend Lochem' vastgesteld. LochemEnergie is één van de succesvoorbeelden, waarin de gemeente in nauwe samenwerking met maatschappelijke partners problemen verkent, creativiteit inzet en oplossingen vindt waarbij in de maatschappij aanwezige hulpbronnen worden benut. In de afgelopen jaren zijn in Lochem dergelijke projecten gestart op verschillende beleidsterreinen: groenonderhoud, wegenbeheer, woningrenovatie, afvalscheiding, klimaat en energie. Lochem is hier inmiddels landelijk bekend mee geworden. Zowel de gemeente

⁴ *Leren van Lochem, praktijkvoorbeeld van hoe lokaal bestuur vertrouwen schenkt aan de energieke samenleving*, CSTM, Universiteit Twente en Oprit Duurzaamheid, Enschede, Rotterdam, juni 2014

Lochem als LochemEnergie worden als koplopers gezien wanneer gekeken wordt naar samenwerking met burgers, activering van maatschappelijke initiatieven, klimaat- en energiebeleid.

Maar hoe is het zover gekomen? Was deze aanpak er ineens en werd de verschuiving van taken naar maatschappelijke partners zo maar geaccepteerd door lokale politici en de ambtelijke organisatie? Het antwoord is: nee, er was sprake van een zorgvuldig voorbereid tweesporig veranderingsproces. Enerzijds het activeren van maatschappelijke initiatieven in de Lochemse samenleving en anderzijds het in gang zetten van een veranderingsproces binnen de gemeentelijke organisatie teneinde deze receptief te maken voor intensieve samenwerking met maatschappelijke partners. In de toekomstvisie “Regisserend Lochem” is het centraal stellen van maatschappelijke partners de centrale opgave voor de komende jaren (en ook in de uitvoering van taken).

Onorthodox was ook de reactie van de gemeente **Amsterdam** op het initiatief van Daimler-Benz om te komen tot een elektrisch deelauto-systeem (Car2Go) in de stad. Voor alle 300 auto's werd een algehele parkeervergunning afgegeven, zodat de gebruikers zich daar geen zorgen over hoeven te maken. Door de koppeling aan het 'internet of things' zijn de auto's terug te vinden door de gebruikers via een app. Deze auto's kennen dus ook geen vaste staanplaats. Nu is de vraag wanneer de gemeente een stap verder gaat en het autodelen als basis voor nieuw beleid voor Verkeer en Vervoer gaat zien.

In verschillende gemeenten wordt momenteel bekeken op welke wijze het energielabel als wegingskader in de OZB kan worden opgenomen, met name het eigenaar-deel. Daarmee ontstaat een incentive op energiebesparende maatregelen. Bestuurlijk vraagt dit nogal wat, maar gezien het aantal gemeenten dat de ambitie heeft om rond 2030 energieneutraal te zijn, lijkt het benutten van deze onorthodoxe maatregel onontkoombaar. Het is een stap in het oplossen van de 'split-incentive' waarbij de eigenaar de investering doet en de gebruiker de 'opbrengst' heeft. Dat doorbreken is een belangrijke opgave waar de gemeenten een cruciale rol kunnen spelen. De juridische haalbaarheid zal afgewogen moeten worden ten opzichte van de bestuurlijke ambitie en politieke wenselijkheid.

Bij Circulair inkopen kijken inmiddels gemeenten (bijvoorbeeld Teylingen) naar de mogelijkheid om een tijdelijke 'preferred supplier' status voor ondernemers met circulaire kwaliteiten te realiseren. Dat zou voor MKB een belangrijke stap kunnen betekenen: er ontstaat een veilige markt en innovatieve businessmodellen krijgen zo de kans om zich door te ontwikkelen. Een onorthodoxe maatregel!

Nog geen voorbeeld maar een gedachte is dat bij aanbesteding van utiliteitsgebouwen als eis in de ontwerpfase een meervoudig gebruik wordt weergegeven: hoe kan een kantoorgebouw op termijn gebruikt worden voor wonen, zorg of onderwijs. Door dit als eis bij het ontwerp in te voeren, ontstaat een gebouw dat een zekere flexibiliteit kent. Deze lijn kan doorgetrokken worden naar een flexibele infrastructuur in gebouwen, straten, wijken of de stad/gemeente. Nu is de energie-infrastructuur vooral ingericht op centrale opwekking, de flexibiliteit om te werken met decentrale opwek is nu vooral een onorthodoxe benadering.

Onorthodoxe maatregelen vragen creativiteit in bestuur en uitvoering. In de kern gaat het om het voeren van overleg of creatief toepassen van bestaand instrumentarium. In ieder geval is er de noodzaak van een inzet die zich kenmerkt als proactief, goed voorbereid, minder/niet vrijblijvend en scherp gericht op het bij elkaar brengen van de juiste kennis, spelers en incentives. De kernvraag is voor de gemeente: welke interventies dragen bij aan de transitie richting een klimaatneutrale gemeente?

Advies

Complexe opgaven als klimaat, duurzame ontwikkeling en circulaire economie kennen geen simpele 'oplossing'. Het combineren van inzet gebaseerd op regulering, faciliteren en het durven te werken met onorthodoxe maatregelen is nodig. Daarmee geeft de gemeente invulling aan de vier R'en: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. Door consistent beleid en daadkracht kan een gemeente flinke stappen zetten. Grote sprongen zijn op zich doelmatig maar leiden veelal ook tot grote weerstand, door stap voor stap te werken is er

4-R: Rollen van de overheid

De overheid kent in principe vier rollen:

- 1 **Richting**: het geven van richting aan maatschappelijke ontwikkeling, dan wel het richten van beleid ter ondersteuning van ontwikkelingen die de samenleving beïnvloeden;
- 2 **Ruimte**: het aangeven van de speelruimte die maatschappelijk wenselijk, aanvaardbaar of nodig is, om de samenleving door te laten ontwikkelen;
- 3 **Resultaat**: beleid is efficiënt en effectief, er worden resultaten geboekt die (veelal) ook herkend worden in de samenleving;
- 4 **Rekenschap**: verantwoording is een belangrijke waarde van ons publieke systeem kern is: doelmatigheid.

Zeker voor de complexe vraagstukken die centraal staan in dit essay is een actieve overheid, die deze vier rollen serieus neemt (in deze volgorde), van belang. Vaak ligt in het huidige publieke debat de nadruk op *resultaat* en *rekenschap*. Er is echter vooral behoefte aan beleid en uitvoering dat zich richt op *Richting* en *Ruimte*. De complexe vraagstukken aanpakken vraagt visie, activerend vermogen en toekomstgerichte afwegingen.

een gereede kans op een gedragen ontwikkeling. Het opstellen van een Routekaart/roadmap voor de verschillende thema's klimaatneutraal, duurzaam en circulaire economie is een goed houvast. De Regio Noord-Veluwe stelde de routekaart Klimaat Neutrale Regio op (zie www.regionoordveluwe.nl) waarin ambities zijn gegeven en de stappen tot realisatie. De gemeente Rotterdam maakte de Roadmap Circulaire Economie Rotterdam. Daarmee wordt richting gegeven (ambitie), ruimte aangeduid (ontwikkeling in uitvoering), de resultaten geduid en tenslotte aangegeven waar de gemeente/regio rekenschap van geeft.

Douwe Jan Joustra

Implementatie Circulaire Economie (ICE-Amsterdam⁵)

⁵ ICE-Amsterdam: realisatie analyses en programma's op weg naar beleid met impact (Roadmaps Circulaire Economie & Klimaatneutrale gemeenten en herijking Duurzaamheidsbeleid.

