

Gemeenten van de toekomst

Verslag van de Lokale Duurzaamheidsmeter 2004/5



Thijs de la Court
COS Nederland
November 2005

 **COS**•Nederland

vereniging van centra voor internationale samenwerking

Dit verslag is het resultaat van een meerjarig project van de Lokale Duurzaamheidsspiegel en Lokale Duurzaamheidsmeter, mede financieel ondersteund door het ministerie VROM.

Uitvoering, coordinatie :

Thijs de la Court

Veel dank gaat uit naar Richard van Leeuwen, Palwasha Babrakzai en de andere leden van het team van COS Noord-Holland Noord, Centrum voor Internationale Samenwerking, voor de ondersteuning bij dit project en naar de meer dan duizend informanten bij de Nederlandse gemeenten.

Veel dank gaat tevens uit naar Ace Soares voor zijn ondersteuning bij de het onderhoud van website en database en Jan Veuger voor vormgeving en organisatie van de website. Meer informatie via www.suares.nl

Contact:



COS Nederland
Wijnstraat 237
3311 BV Dordrecht
T 078 6390475
F 078 6390529

November 2005

www.duurzaamheidsmeter.nl

Samenvatting

De Lokale Duurzaamheidsmeter is een vragenlijst van 99 vragen over thema's klimaat&water, 'sociaal&mondiaal' en 'duurzaam ondernemen', gericht op het beleid van gemeenten. De vragenlijsten zijn sinds 1999 jaarlijks of tweejaarlijks uitgezet bij gemeenten, vaak met steun van lokale maatschappelijke organisaties. De meest recente vragenlijsten zijn in de periode 2004 en 2005 beantwoord door de gemeenten. Van 432 gemeenten is hiermee een algemene indruk van hun prestaties op het gebied van duurzame ontwikkeling beschikbaar. Van ongeveer 300 gemeenten zijn die gegevens recent en volledig.

De algemene conclusie is dat 'duurzame ontwikkeling', uitgewerkt in concrete beleidsvelden zoals klimaatbeleid, waterbeleid, duurzaam inkopen, groenbeheer en participatiebeleid, sterk onder druk van de bezuinigingen staat. Een aantal beleidsvelden, zoals duurzaam bouwen en onderdelen van groenbeheer en natuur en milieu educatie hebben direct te lijden van bezuinigingen. De indruk bestaat dat gemeenten investeren in deze beleidsvelden als er landelijk aandacht en subsidieregelingen bestaan, maar snel 'desinvesteren' zodra het maatschappelijk en financieel draagvlak afneemt. Dit heeft voor 'nieuwe' thema's, zoals klimaatbeleid en duurzaam inkopen, belangrijke gevolgen. Indien, in de periode dat stimuleringsprogramma's vanuit het rijk worden opgezet, het lokale politieke en maatschappelijke draagvlak voor deze beleidsthema's niet goed wordt vormgegeven en dus onvoldoende in formele en concrete afspraken en beloften wordt vastgelegd dan is de kans groot dat deze beleidsvelden snel weer in belang zullen afnemen.

We concluderen ook dat maatschappelijke organisaties, samen met kennisinstellingen en bedrijfsleven, onvoldoende in staat zijn geweest om vanuit een goede samenwerking tot samenhangende communicatie te komen richting gemeenten en de politieke en maatschappelijke achterban van lokale politieke partijen om beleid te 'borgen'. Het democratisch bestel vraagt, ook op het lokale niveau, deze interactie om tot een goede besluitvorming te komen. Wil lokaal duurzaamheidsbeleid dus werkelijk van de grond komen dan zullen deze organisaties de handen ineen moeten slaan en komen tot professionele en lang durende activiteiten die zeer nauwkeurig en consistent het lokaal beleid van informatie en stimulansen voorziet. We constateren dat rond 'klimaatbeleid' en 'duurzaam inkopen' dergelijke coalities aan het ontstaan zijn. Die ontwikkelingen moeten gestimuleerd worden.

Slechts 40 gemeenten van de 432 deelnemende gemeenten (in totaal zijn er 467 gemeenten in Nederland) halen een 'voldoende' in de duurzaamheidsmeter. Tilburg, Delft en Alkmaar zijn respectievelijk nummers één, twee en drie met hoge scores. We zien een verschil tussen kleine en grotere gemeenten. Voor kleinere gemeenten is het aanzienlijk moeilijker om een breed beleidsveld van duurzame ontwikkeling op te pakken. Gemeenten als Etten-Leur, Bernheze, Boxtel en Bolsward tonen aan dat het wel mogelijk is. Dat vraagt een sterke vakwethouder en gemotiveerde ambtenaren en steun van de raad.

We constateren dat Noord-Brabant de meest duurzame provincie van Nederland is. De duurzaamheidsmeter laat zien dat 'duurzame ontwikkeling' niet alleen wordt gestimuleerd door een sterke wethouder, ambtenaar of maatschappelijk initiatief. Ook gericht ondersteunend beleid, zoals in Noord-Brabant al vele jaren bestaat, werkt stimulerend. Dezelfde beelden zien we (in mindere mate omdat het beleid ook minder consistent of doortastend lijkt) in Noord-Holland en Zuid-Holland. We constateren ook dat Limburg, Zeeland en Groningen die minst duurzame provincies zijn. Hier speelt ook dat het de provincies zijn met de meeste kleine gemeenten. Het is daarom zinvol om, juist gericht op kleine en middelgrote gemeenten, specifiek ondersteunend beleid vorm te geven.

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Duurzame ontwikkeling in een dip? | 6 |
| 1.1 | Een simpele vragenlijst | 6 |
| 1.2 | Duurzame ontwikkeling marginaal | 6 |
| 1.3 | Is koploper Tilburg dan 'duurzaam'? | 7 |
| 1.4 | Klopt die duurzaamheidsmeter wel? | 7 |
| 1.5 | Zijn we te negatief? | 7 |
| 1.6 | Zijn we te positief? | 8 |
| 1.7 | De rol van de politiek | 8 |
| 1.8 | De rol van maatschappelijke organisaties | 9 |
| 1.9 | Perspectief voor lokale duurzame ontwikkeling | 9 |
| 1.10 | Duurzame ontwikkeling? Natuurlijk! | 10 |
| 2 | Klimaatbeleid | 11 |
| 2.1 | Duurzaam bouwen uit de mode? | 13 |
| 2.2 | Water, van intentie naar uitvoering? | 15 |
| 3 | Duurzaam ondernemen | 17 |
| 3.1 | Duurzaam inkopen | 17 |
| 3.1.1 | Beleid op duurzaam inkopen | 18 |
| 3.2 | Ruimte en Groen | 20 |
| 4 | Sociaal & Mondiaal beleid | 22 |
| 4.1 | Mondiaal beleid | 22 |
| 4.1.1 | Wederkerigheid en duurzaamheid | 23 |
| 4.1.2 | Lokale Agenda 21 | 24 |
| 4.2 | Sociale duurzaamheid | 25 |
| 4.2.1 | Steun voor jongerenparticipatie minder | 26 |
| 4.2.2 | Emancipatiebeleid zakt sterk weg | 26 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 29 |
| 5.1 | De gemeenteraad moet 'om' | 29 |
| 5.2 | Speerpunt Klimaat | 30 |
| 5.3 | Speerpunt duurzaam inkopen | 31 |
| 5.4 | De spiegel van de overheid | 31 |
| 6 | Bijlage : Highlights uit de duurzaamheidsmeter, provinciaal en gemeentelijk | 32 |

Voorwoord

In 1992 vond de Verenigde Naties Conferentie over Milieu en Ontwikkeling plaats, in Brazilië. In 2002 vond de Wereld Conferentie of Duurzame Ontwikkeling plaats, in Johannesburg. De agenda voor de 21^{ste} eeuw, gericht op duurzame ontwikkeling, werd wederom bekrachtigd.

Vertaling naar lokale actie en processen richting duurzame ontwikkeling vraagt om brede coalities van elkaar ondersteunende en aanvullende organisaties met één gezamenlijk doel: het dichterbij brengen van een samenleving waarin overheid, bedrijfsleven en maatschappelijk veld gezamenlijk alles inzetten om van de wereld een gezonde, veilige en vreedzame plek te maken voor onze kinderen en kleinkinderen en voor de natuur en het ecologisch systeem dat ons draagt, hier en elders in de wereld.

In het begrip 'duurzame ontwikkeling' zijn twee kernwoorden samengebracht: 'Afwenteling' en 'Participatie'.

1. 'Afwenteling' gaat simpel over het verplaatsen van negatieve effecten van onze manier van consumeren naar volgende generaties of naar andere delen van de wereld. Een gemeente die kiest voor 'grijze stroom' omdat dit goedkoper is dan 'groene stroom' kiest voor die afwenteling. Want de 'rekening' zal uiteindelijk betaald moeten worden. Door extra schade aan eigendommen en milieu (als gevolg van droogte, stormen of overstromingen bijvoorbeeld) maar ook door late en daarmee dure investeringen om uitstoot van kooldioxide te verminderen. Gemeenten die geen FSC hout gebruiken of niet op de toepassing ervan controleren 'kiezen' er feitelijk voor om in veel gevallen afhankelijk te zijn van illegale kap met enorme ecologische en sociaal/economische schade. Hun goedkoop hout en papier is alleen maar verkrijgbaar omdat de rekening elders (of in de toekomst) daar anderen betaald wordt. Het is meer dan een 'economisch dilemma', het is ook een 'ethisch dilemma'.
2. "Participatie" gaat over de samenwerking tussen alle partijen die het fundament moet zijn van duurzame ontwikkeling. Een overheid die regels 'oplegt' zal ze nauwelijks kunnen 'handhaven'. Het 'werkt' niet. Een beleid dat vanuit internationale of nationale plannen naar het lokale niveau wordt vertaald zal ook daar 'doorvoeld' moeten worden. Daarbij is de overheid maar zeer ten dele verantwoordelijk voor de feitelijke uitstoot van vervuilende stoffen, aankoop van a-sociale producten (denk aan kinderarbeid) of het beheer van de ruimte. Dat zijn burgers, bedrijven en ondernemers, waterschappen, onderwijsinstellingen en vele andere actoren. We bewegen alleen richting een duurzame samenleving door dit samen te doen. 'Participatie' is daarom een sleutelbegrip binnen duurzame ontwikkeling.

Dit verslag geeft een stand van zaken aan. Ruim 300 van de 467 leverden recente informatie aan voor deze rapportage. Gedurende de laatste drie jaar kregen we een beeld van inspanningen van 432 gemeenten. De overgrote meerderheid. Het is een kritische rapportage. We nemen geen blad voor de mond. Maar dat doen we in het vertrouwen dat de meer dan duizend betrokken ambtenaren en maatschappelijke organisaties ook graag in die realiteit hun werk doen.

Thijs de la Court



1 Duurzame ontwikkeling in een dip?

Laat ik het maar niet zo diplomatiek opschrijven. U, lezer van dit artikel, bent toch op zoek naar concrete en bruikbare informatie? Misschien werkte u mee aan het invullen van de enquêtevragen van de Lokale Duurzaamheidsmeter. Het zijn er 99, verdeeld over drie vragenlijsten 'klimaat en water', 'mondiaal en sociaal' en 'duurzaam ondernemen'. Ruim 1200 ambtenaren en zo'n 600 vrijwilligers van maatschappelijke organisaties zorgden ervoor dat we gegevens van 431 gemeenten op een rij hebben. Misschien bent u wel een van hen. Of u bent gewoon geïnteresseerd omdat de lokale duurzaamheidsmeter zo'n breed overzicht geeft van de stand van zaken, nu al het zesde jaar, sinds 1999!

1.1 Een simpele vragenlijst

Ter zake. De Lokale Duurzaamheidsmeter is een simpele vragenlijst over een groot aantal belangrijke onderwerpen die onze 'duurzame toekomst' aan gaat. We weten daardoor van de meeste gemeenten hoeveel ze investeren in lokaal klimaatbeleid, of ze rekening houden met verandering in het waterbeheer, of ze letten op zeldzame planten en vogels in hun omgeving, of ze daarbij ook de bevolking betrekken en of jongeren en ouderen serieus in de lokale democratie betrokken zijn. En we kunnen die gemeenten onderling ook nog vergelijken! Want per positief beantwoorde vraag krijgen een of meerdere punten toebedeeld. Dus zorgt uw gemeente ervoor dat haar financiële reserves (als ze die heeft..) ook duurzaam belegd zijn? Zo ja, dan krijgt ze er direct weer 3 punten bij! Doet uw gemeente mee aan de nationale straatspeeldag? Ook dat levert weer een punt op. In totaal zijn er 170 punten te vergeven en uiteindelijk rekenen we uit hoeveel procent van die punten de gemeente binnen weet te halen. Tilburg bijvoorbeeld, weet 91,4% van de punten binnen te halen! Om het simpel te maken geven we Tilburg dus een rapportcijfer, een 9+. Daar kan je mee thuis komen. Tilburg is, met een 40 tal gemeenten een positieve uitzondering. 90% weet op het samenhangende veld van 'duurzame ontwikkeling' geen voldoende te scoren.

1.2 Duurzame ontwikkeling marginaal

De meerderheid van de Nederlandse gemeenten laat veel kansen voor lokale duurzame ontwikkeling liggen. Ze schenken geen Max Havelaar koffie of thee, serveren geen biologische broodjes of melk en gebruiken geen FSC gecertificeerd papier, laat staan dat ze op cursus gaan om te leren duurzaam in te kopen. Ze aarzelen met hun klimaatbeleid, weten het publiek er nauwelijks bij te betrekken, doen weinig aan duurzaamheid met jongeren en zijn goed in het uitspreken van algemene intenties maar slecht in het concreet uitvoeren van beleid. Daarbij doen de gemeenten het niet beter dan in 2003 en daarvoor, eerder slechter.

Ik schreef al dat ik het deze keer eens niet zo diplomatiek zou opschrijven...

1.3 Is koploper Tilburg dan 'duurzaam'?

De gemeente Tilburg investeert, in vergelijking tot de meeste andere gemeenten, veel in duurzame ontwikkeling. Maar een gemeente is veel meer dan een groep ambtenaren die met wethouders en steun van de gemeenteraad hard werken aan vooruitstrevend beleid. Het gaat om bewoners, jongeren, ouderen. Om bedrijfsleven, ziekenhuizen, woningcorporaties en ga zo maar door. Ook in Tilburg wordt nog veel te veel energie gebruikt, is de lucht vervuild, wordt natuur bedreigd. En ook in Tilburg is het maar de vraag hoe standvastig het duurzaamheidsbeleid is. De gemeente staat aan de kop van een peloton dat nog maar aan het begin van de route is. Er kan nog van alles gebeuren. Burgers moeten breed betrokken worden, het bedrijfsleven zal stevig moeten investeren, er zullen gevoelige keuzen gemaakt worden over verkeer en vervoer en duurzaam inkopen. Er zal, ook als de subsidies van het rijk minder worden, geld moeten gaan naar het klimaatbeleid. Het is geen 'free ride'.

1.4 Klopt die duurzaamheidsmeter wel?

Laat ik eerst aan ons eigen 'meetsysteem' twijfelen. We hebben niet een volledig beeld gekregen. 188 gemeenten leverden recente informatie aan voor de vragenlijst duurzaam ondernemen. 231 gemeenten deden dat voor het thema klimaat en water. En 207 gemeenten gaven de laatste update over hun sociaal en mondiaal beleid. Gelukkig hebben we van veel gemeenten de gegevens uit 2003 en 2002. Daar konden we toch nog een redelijk beeld uit verkrijgen. Maar beleid verandert. Nieuwe vragen worden toegevoegd, oude vragen worden minder belangrijk. Kortom... onze uitspraken zijn gebaseerd op een zeer grote steekproef, variërend van 50 tot 90% van de 467 gemeenten die Nederland rijk is. Daarvan hebben van 432 gemeenten gegevens in onze database. Maar lang niet alle gegevens zijn volledig en recent.

Nog een rede om aan onszelf te twijfelen is dat de gegevens niet 100% objectief en eenduidig zijn ingevoerd. We sturen vragen naar ambtenaren die veelal positief reageren. Meestal worden de vragenlijsten heel precies beantwoord. Dat weten we uit ervaring. Ze bellen ons op voor nadere toelichting, gaan bij collegae buurten om gegevens over beleidsvelden die ze niet kennen. Regelmatig moeten we diep de boeken induiken om het juiste antwoord te geven. Maar toch hebben we de indruk dat gegevens wat positiever worden ingevuld dan dan werkelijkheid is. Soms komt dat door onze vraagstelling. Want hoe scherp kan je het 'stellen'? Zo vragen we of criteria voor duurzaam inkopen ook concreet mee wegen in aanbestedingstrajecten van de gemeente. 40% van de gemeenten zegt 'ja'. Maar we hebben nog geen idee hoe 'zwaar' die criteria dan meewegen. Er kan even een 'vinkje' gezet zijn bij de term duurzaamheid in een checklist... en dan scoor je al 'positief'. We weten ook dat gemeenten wel eens 'sociaal wenselijke antwoorden' geven. Tegelijk zien we ook dat ambtenaren niet altijd de tijd hebben om vragenlijsten goed te beantwoorden en dan 'niks' invullen of een negatief antwoord geven terwijl we weten dat de gemeente dat beleid juist wel uit voert! Het positieve en negatieve houden elkaar op die manier in evenwicht, maar er is een mate van onbetrouwbaarheid die (ondanks de transparante publicatie op internet) niet te voorkomen is...

1.5 Zijn we te negatief?

Misschien wel. We kunnen heel veel vragen niet stellen. Eenvoudig omdat dan de beantwoording veel te veel tijd zou kosten. Maar ook omdat we alleen vragen kunnen stellen die voor (bijna) alle gemeenten relevant zijn. We missen hiermee belangrijke

lokale informatie. Zo vragen we niet veel over het 'kleine kernenbeleid', van belang voor veel plattelandsgemeenten. Of over wijkbeheer, de multiculturele samenleving en over specifieke activiteiten rond nieuwbouw- of renovatieprojecten. Tegelijk zien we dat kleinere gemeenten vaak een correctie willen toepassen (naar boven toe) omdat veel van het beleid niet 'geformaliseerd' is maar wel 'tussen de oren' van de medewerkers zit. Vaak horen we dan dat "we het in de praktijk wel doen maar formeel niet hebben vastgelegd in een beleidsplan". Achter dit commentaar zitten dan ook overwegingen die te maken hebben met relatief hogere kosten van het ontwikkelen van beleid (beleid ontwikkelen kost tijd, en tijd is geld).

Toch vinden we niet dat we te negatief wegen. We zien dat de gemeenten die in 'onze' duurzaamheidsmeter positief scoren inderdaad ook veel investeren. De lage scores sluiten inderdaad aan bij een zwak beleid. Onze vele bezoeken in het veld bevestigen dus het beeld dat we via onze database en meetsysteem krijgen. Daarbij hebben we ruim correcties toegestaan indien bv. een gemeente aangeeft beleid wel uit te voeren maar niet formeel vastgelegd te hebben.

1.6 Zijn we te positief?

Ook dat zou kunnen. Want we weten nog onvoldoende van concrete resultaten op het gebied van lokale duurzame ontwikkeling. We vragen bijvoorbeeld of gemeenten een intentieverklaring duurzaam inkopen hebben ondertekend. Maar we vragen nog niet welk percentage van de ingekochte goederen ook duurzaam zijn! Dat willen we natuurlijk wel weten. Maar de meeste gemeenten hebben die doelen nog niet eens geformuleerd, laat staan dat ze in staat zijn deze te controleren. Daarnaast vragen we naar communicatie met de samenleving. Maar nauwelijks over wat daarin werkelijk bereikt is. Dat is ook lastig in kaart te brengen en daarbij zijn de successen schaars. Maar doordat we niet doorvragen lijkt het soms of gemeenten meer doen dan werkelijk bereikt is, en kunnen onze indrukken dus te positief zijn.

1.7 De rol van de politiek

De 'duale raad', een stelsel dat de democratisch gekozen lokale volksvertegenwoordiger een centrale rol geeft in de politieke aansturing van de gemeente, is een brede groep betrokken mensen. De raadsleden ploegen dagelijks of wekelijks tegen een bescheiden vergoeding stapels beleidsstukken door. In alle gemeenten is bezuiniging de grote taakstelling. 'Nieuw beleid' is moeilijk vorm te geven en lijkt alleen ruimte te krijgen als er externe (co-)financiering tegenover staat. Grote gemeenten beschikken over een voldoende uitgebreid ambtelijk apparaat om de breedte en complexiteit van het werkveld enigszins in kaart te brengen. Die ruimte is beperkt. In kleinere gemeenten worden nog hardere keuzen gemaakt. Er is geen geld meer voor open en participatieve processen (zoals lokale agenda 21). We willen onmiddellijk rendement, korte investeringslijnen en duidelijke producten. Dit is strijdig met de noodzaak om, breed gedragen in de samenleving, een werkelijke verandering richting duurzame ontwikkeling te weeg te brengen. Zo wordt in een provincie een energieproject met scholen gestart. Na een jaar wordt dit met succes afgerond. Dat betekent dat het project 'klaar' is, de gelden 'op' zijn en de school weer terug naar 'af' kan gaan. 'Duurzame ontwikkeling' is een kwestie van lange adem en structurele maatregelen. 'Projecten' worden 'programma's' die 'mainstream' ingebed geraken. Die zijn niet 'af' maar veelal het 'begin'. Om dergelijke programma's vorm te geven is aandacht voor het proces nodig, moet met geduld en zicht

op de lange termijn geïnvesteerd worden. Dat lijkt niet van deze 'tijd'. En de 'duale raad', gesteld voor enorme taken, is veelal nauwelijks geïnformeerd over urgentie, nut en noodzaak van dergelijke programma's.

1.8 De rol van maatschappelijke organisaties

Dat raadsleden en hun politiek/maatschappelijke achterban niet echt op de hoogte zijn van de belangrijkste hoofdlijnen van beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling komt ook doordat (o.a.) milieu- en derde wereldorganisaties grote moeite hebben om door te dringen tot dat bestuursniveau.

Milieu- en derde wereldorganisaties gaan veelal mee op de golven van de maatschappelijke trends. De campagnes van deze groepen van korte duur. Financiën om een campagne langduriger vol te houden en werkelijk breed naar alle 467 gemeenten en de gemeenteraden invloed uit te oefenen ontbreken. Terwijl de ontwikkeling van een beleidsveld (zoals klimaatbeleid, waterbeleid, duurzaam bouwen, duurzaam inkopen) al snel 10 tot 15 jaar kost, spelen de maatschappelijke campagnes over perioden van 6 tot 24 maanden. En terwijl er 467 gemeenten zijn spreken maatschappelijke organisaties er enkele tientallen aan tijdens hun campagnes. Dat zet niet veel zoden aan de dijk.

Tegelijk is een sterk institutioneel netwerk van natuur- en milieu educatieve diensten en organisaties functioneel. Het is veelal een mengvorm tussen vrijwilligersorganisaties en professionele voorlichters. Maar dit netwerk richt zich vooral op het educatieve veld en niet op besluitvorming. Denk aan een natuurexcursie, kinderboerderij of vlindertuin. Ze kunnen mogelijk wel draagvlak versterken maar zullen bijvoorbeeld de gemeenteraad zelden aanspreken op beleidsontwikkeling t.a.v. de bredere thema's van klimaat, water, duurzaam bouwen of duurzaam inkopen. Vaak zijn de medewerkers van deze diensten ook betaald door de gemeente, en daarmee niet in staat 'pressie' uit te oefenen.

De pogingen van maatschappelijke organisaties om meer gecoördineerd 'duurzame ontwikkeling' tot een lokaal hoofdthema te maken zijn ook gestrand op de robuuste verkokering binnen het maatschappelijk bestel. De gevoelens van begin jaren negentig, toe nog ruim 800 mensen voor een dag over lokale duurzame ontwikkeling samen kwamen en met veel elan samenwerkingsverbanden opzetten, is echt voorbij. Eigen belang, eigen profilering, tekort aan financiën en overspannen verwachtingen van een snel resultaat frustreerden de samenwerking. Zonder dit sterke verband zijn de maatschappelijke organisaties onthand. Feitelijk is de Lokale Duurzaamheidsmeter, indertijd opgezet vanuit het samenwerkingsverband onder leiding van NCDO, een product afkomstig uit die periode. Die context is grotendeels verbrokken en daarmee komt de duurzaamheidsmeter terecht in een wereld van specifieke doelgerichte campagnes, weg van de 'breedte' en het 'open proces'.

1.9 Perspectief voor lokale duurzame ontwikkeling

Ik heb in het voorgaande deel niemand gespaard, ook onszelf niet. Dat mag ook wel, na zes jaar intensief meten aan lokale duurzame ontwikkeling. Het beeld is niet erg positief. Het viel ons ook op, bij het uitzetten van de vragenlijsten in 2004 dat een aantal ambtenaren concreet aangaf dat bij hun niet aan 'duurzaamheid' werd gedaan en ze er dus geen uren voor vrij mochten maken. Zo hard hadden we het nog niet eerder gehoord. Toch deden ook in 2004 en 2005 weer zo'n 300 gemeenten mee aan het opnieuw invullen van een of meerdere vragenlijsten. Vrijwillig, ruimhartig en vaak heel exact, met brede deelname binnen het gemeentelijk apparaat. Ook 'in het veld' zien we een grote bereidheid om mee te denken. Maar beleid implementeren, verbreden,

verkokering tegen gaan, de raad erbij betrekken en echt in processen investeren is moeilijk.

Tegelijk zien we bij maatschappelijke organisaties hoopgevende beweging richting meer gestructureerde samenwerking. Op praktisch niveau vinden de organisaties elkaar steeds meer. De beneficiënten van de Nationale Postcode Loterij zullen naar alle waarschijnlijkheid rond 'klimaat' een gezamenlijke campagne vormgeven. Milieudefensie, COS Nederland en de Milieufederaties werken, samen met CE en FSC Nederland, aan een campagne gericht op duurzaam inkopen. Het klimaatmagazine kwam tot stand door een samenwerking tussen het kennisnetwerk Klimaat voor Ruimte, gemeenten verenigd in het Klimaatverbond en COS Nederland. De Lokale Duurzaamheidsmeter wordt steeds meer een gezamenlijk instrument, verbonden met de verschillende speerpunten van maatschappelijke organisaties en overheden. Een gemeenschappelijke database die in kaart brengt wat de stand van beleid en uitvoering is, waaruit een ieder de belangrijke elementen kan destilleren. Rond onderwijsprogramma's voor zowel basis- als voortgezet onderwijs kristaliseren samenwerkingsverbanden zich verder uit. Binnen het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling wordt serieus gewerkt aan het mainstreamen van duurzaamheid in maatschappelijke leerprocessen. De samenhang vergroot, versplintering vermindert.

1.10 Duurzame ontwikkeling? Natuurlijk!

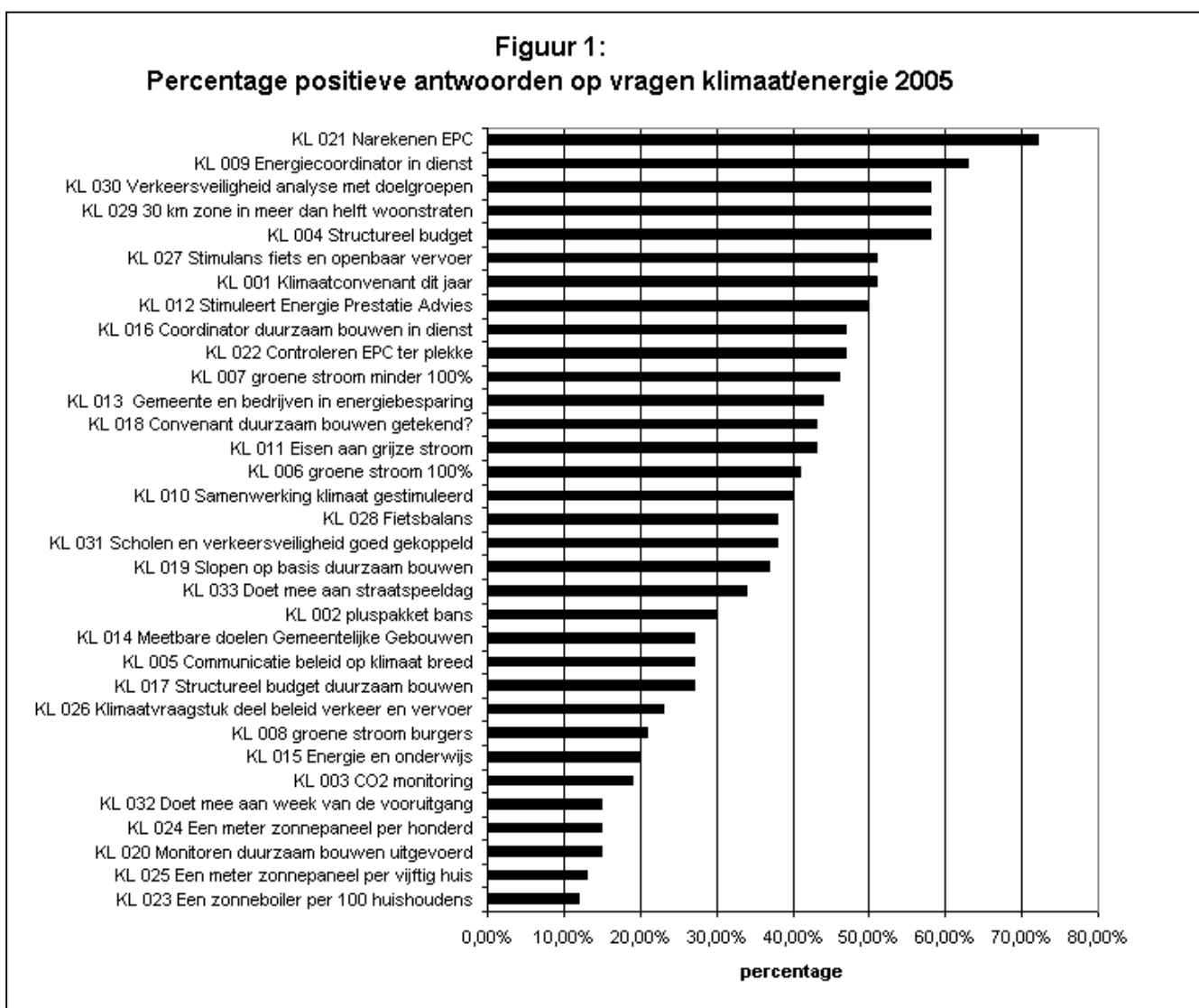
In 'The Ecologist' van oktober 2005 staat een uitgebreid verhaal over het 'einde van de olie'. Pessimisme afgewisseld door optimisme. Want de olieprijs zullen niet veel meer dalen en de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid snel gaan stijgen. De fundamentele verandering (transitie) die daarvan het gevolg is zal ons allemaal raken. Nu al vraagt 'mijn' gemeenteraad in Lochem, waar ik woon, wat de gevolgen van stijgende energieprijzen voor onze gemeentelijke begroting zijn. Terugverdiëntijden van energiemaatregelen worden korter, trein en bus worden drukker, de verkoop van benzine en diesel zakt in, de lokale economie krijgt meer ruimte, de internationale economie komt onder druk. Nu zijn het conflicten in het Midden Oosten en een aantal verschrikkelijke stormen in de VS die sterk bijdragen aan de prijsverhoging. Maar ook werkelijk tekort aan goedkoop (makkelijk) gewonnen brandstof speelt al mee. En die stormen, met een veranderend klimaat, zullen alleen in kracht toenemen.

De 'dip' van lokale duurzaamheid is daarom per definitie tijdelijk. Want er moeten nu keuzen gemaakt worden om drastische effecten van klimaatverandering te voorkomen. En we moeten nu kiezen om de al aanwezige effecten op te vangen. Daaraan verbonden is de keuze voor duurzaam ondernemen, bij overheid, bedrijfsleven, de semi-overheid en de consument. Hoe eerder die beweging wordt gemaakt, hoe meer schade wordt voorkomen, hoe lager de maatschappelijke en financiële rekening zal zijn.

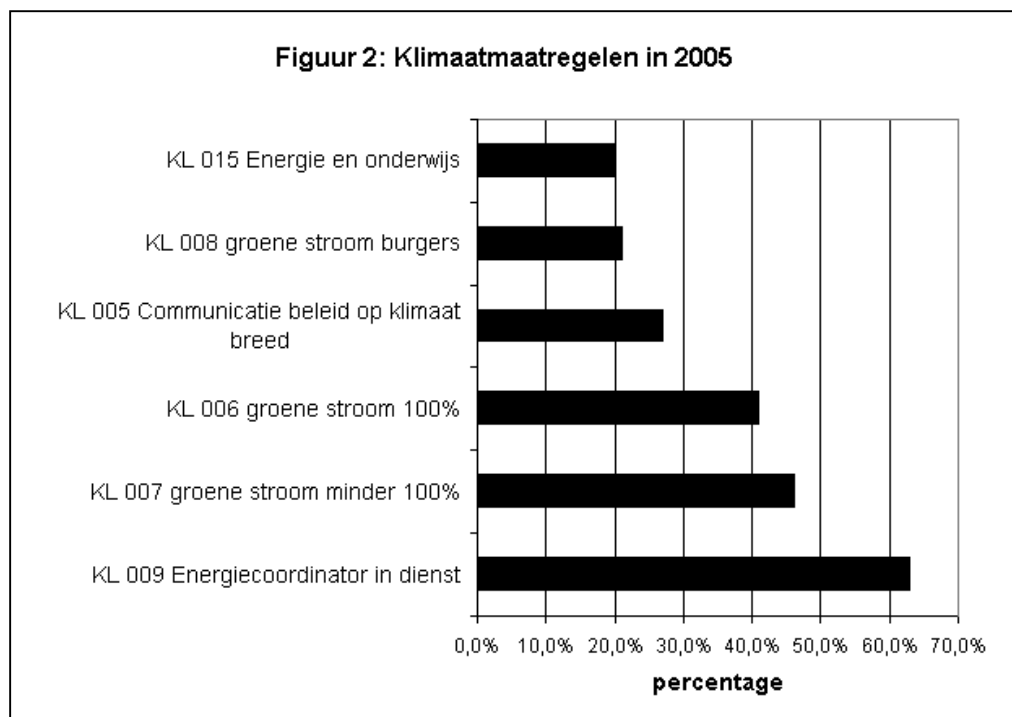
Het is dan ook niet de vraag of gemeenten een beleid voor duurzame ontwikkeling vorm gaan geven maar eerder 'hoe' en 'wanneer' ze dat gaan doen. Onderweg, gedurende jaren werken aan de duurzaamheidsmeter, hebben we geleerd dat dit een stevige investering en portie geduld vergt. Terwijl klimaatverandering en andere grootschalige maatschappelijke vraagstukken stevig aan onze lokale deur kloppen wordt dat geduld op de proef gesteld. Hoe eerder we, ook in de duurzaamheidsmeter, brede en werkelijke resultaten kunnen constateren op lokaal niveau, hoe beter het is.

2 Klimaatbeleid

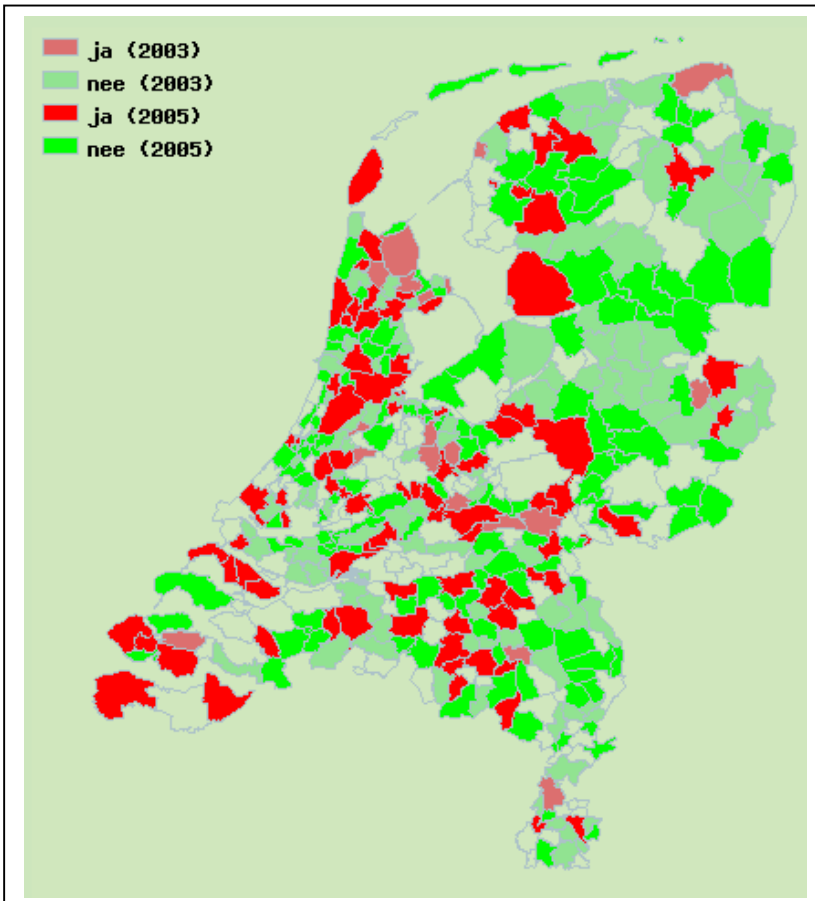
In figuur 1 staat een lange lijst van maatregelen die gemeenten kunnen uitvoeren op het gebied van energiebeleid/energiebesparing, voor een deel ook gekoppeld aan verkeer en vervoer. De code KL staat voor Klimaat&Water en het nummer daar achter is het nummer van de vraag. Voor meer details verwijzen we naar www.duurzaamheidsmeter.nl, waar deze vragen (via de code) makkelijk terug te vinden zijn. Aan kop staat het feit dat gemeenten de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van huizen en kantoren inderdaad ook narekenen. Ruim 70% van de gemeenten zegt dat te doen. Met dit EPC bepaalt de gemeente hoe energie-efficiënt een huis of kantoor feitelijk is. Dat is natuurlijk wel belangrijk, want in dat huis of kantoor wordt voor de komende tientallen jaren energie verstoekt en corrigerende maatregelen (extra isolatie bv.) na de bouw is alleen maar erg duur. Overigens controleert minder dan 50% van de gemeenten of die maatregelen op locatie ook worden toegepast. Er lopen in Nederland ook minstens 294 energiecoördinatoren (ruim 60% van de gemeenten heeft er een) bij gemeenten rond die zorgen voor het goed verloop van het klimaatbeleid. En bijna al deze mensen werken met een structureel budget, dat dus niet heel eenvoudig weg te bezuinigen is.



Er is dus een behoorlijk team van deskundige ambtenaren aan het werk. Maar vervolgens is wel zichtbaar dat dit team een zware klus heeft. Groene Stroom is al behoorlijk doorgedrongen in het gemeentelijk inkoopbeleid, maar interessant genoeg stimuleert de gemeente vervolgens burgers en bedrijven niet erg sterk om zelf groene stroom te kopen (zie figuur 2).



Dat toch bijna 30% van de gemeenten zegt breed rond klimaatproblematiek naar de burgers te (willen) communiceren is een hoopvol gegeven. Want hoewel wij, dit in het veld nog niet zo sterk ervaren, betekent het wel dat er (zeker in de toekomst) een belangrijke partner bij komt die, naar burgers, richting onderwijs en naar het bedrijfsleven toe rond het klimaatvraagstuk het gesprek wil aan gaan. Via www.duurzaamheidsmeter.nl zijn deze gemeenten ook letterlijk in kaart gebracht, waarmee het ook mogelijk is om concreet samenwerkingsverbanden op te zoeken (zie figuur 3).

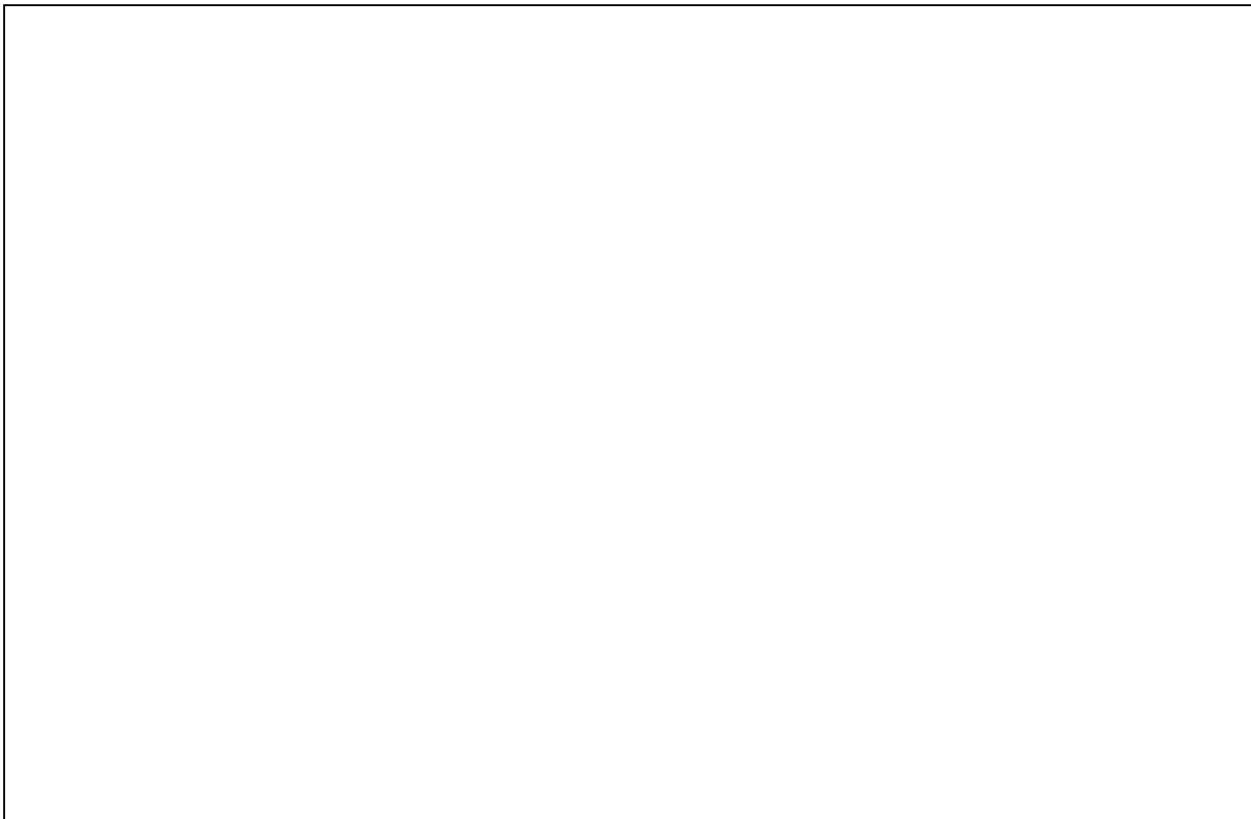


Figuur 3: Antwoorden op de vraag: ***Uw gemeente communiceert klimaatproblematiek breed naar de bevolking, daarbij steun en verbreding zoekend voor haar klimaatbeleid.***

Voor de exacte details verwijzen we naar www.duurzaamheidsmeter.nl

2.1 Duurzaam bouwen uit de mode?

De grote deelname aan de Lokale Duurzaamheidsmeter (zeker rond de vragenlijst klimaat&water) maakt het mogelijk om resultaten van 2003 met die van 2005 te vergelijken. We doen dat alleen in grote lijnen, want de opzet van onze database hield niet rekening met de mogelijkheid dat we zoveel informatie over meerdere jaren zouden verzamelen. Indien we dieper in onze gegevens kunnen duiken zullen de verschillen die we hier presenteren waarschijnlijk nog groter zijn.



| Duurzaam bouwen in 2005 en 2003 | 2005 | 2003 |
|--|------|------|
| KL 009 Energiecoördinator in dienst | 63% | 73% |
| KL 018 Convenant duurzaam bouwen getekend? | 43% | 58% |
| KL 016 Coördinator duurzaam bouwen in dienst | 47% | 54% |
| KL 019 Slopen op basis duurzaam bouwen | 37% | 38% |
| KL 017 Structureel budget duurzaam bouwen | 27% | 31% |
| KL 020 Monitoren duurzaam bouwen uitgevoerd | 15% | 18% |

We hebben hier direct de functie van energiecoördinator ook in beeld gebracht, omdat het ons opviel dat het percentage van 2003 naar 2005 met 10% daalde. We zien dat nog niet zozeer in de energiemaatregelen die met steun van het rijk in uitvoering zijn. Beleid t.a.v. duurzaam bouwen is eerder aangezet dan het klimaatbeleid. We zien het aantal functionele overeenkomsten tussen partijen rond duurzaam bouwen dalen van 58% van de gemeenten met een dergelijk convenant in 2003 naar 43% in 2005. Het aantal coördinatoren voor duurzaam bouwen is gedaald, er is minder structureel budget en ook de controle op de uitvoering (die al laag was met 18%) is gedaald naar 15% in 2005.

In totaal hebben we antwoorden van 426 van de 467 gemeenten verwerkt. Het betreft een steekproef bij 91% van de Nederlandse gemeenten. Dit zijn dus, voor een belangrijk beleidsveld als duurzaam bouwen, significante en zorgelijke cijfers. De daling van het aantal energiecoördinatoren is een teken aan de wand.

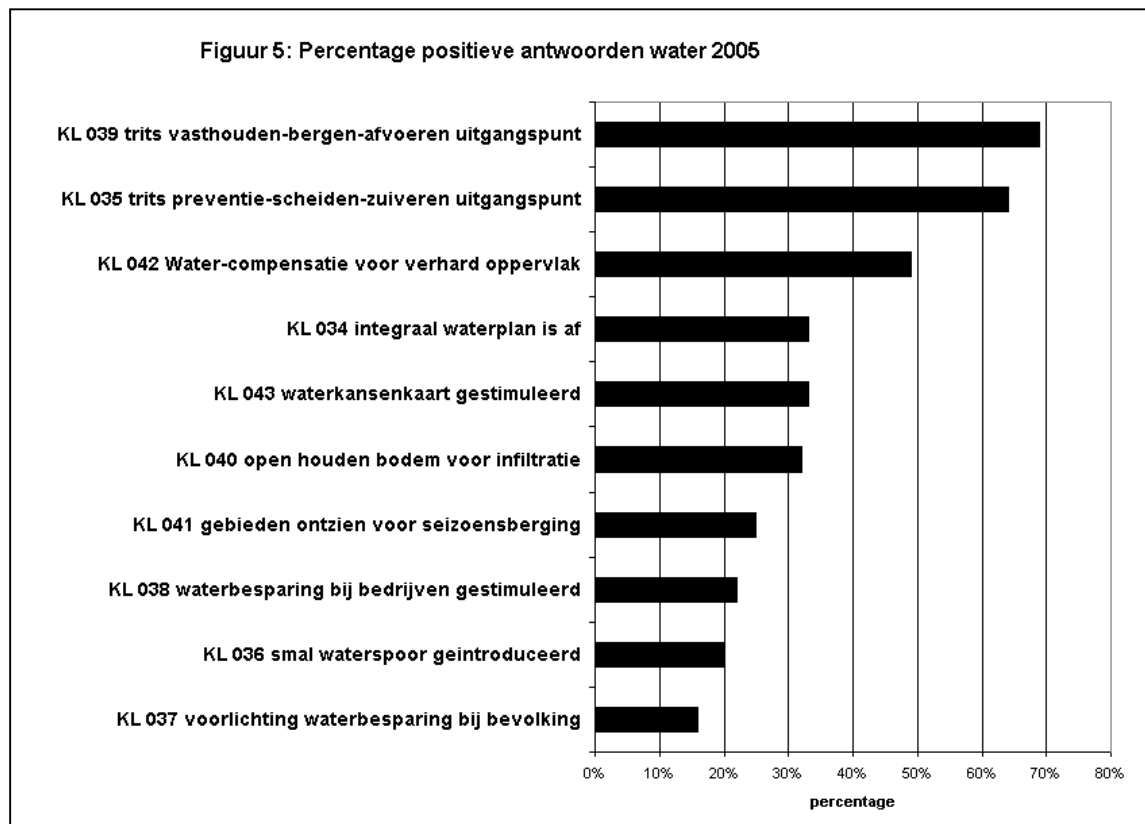
Deze 'gemeten' resultaten bevestigen ook onze indrukken uit het veld. We zien de aandacht voor duurzaam bouwen dalen en we zien ook een zekere voorzichtigheid bij gemeenten t.a.v. het energiebeleid. De bezuinigingen treffen gemeenten diep en deze beleidsvelden zijn nog onvoldoende 'gevestigd' om te rekenen op sterk maatschappelijk

(en dus politiek) draagvlak. Zo komt het nu veelvuldig voor dat gemeenten die eerder 'duurzame wijken' bouwden weer zonder scherpe randvoorwaarden investeren in grootschalige nieuwbouw.

2.2 Water, van intentie naar uitvoering?

Met de grote aandacht voor waterbeheer 21^{ste} eeuw en een bekende weerman die regelmatig in bad, polder of zee ten onder leek te gaan (maar dankzij het goede waterbeleid toch meestal redelijk boven kwam drijven) is het thema 'water' stevig op de kaart gezet. Provincies, gemeenten en waterschappen werken er hard aan en op veel plaatsen zijn sterke beleidsintenties neergezet.

We hebben die gegevens ook in kaart gebracht van ruim 90% van de Nederlandse gemeenten (zie figuur 5).



Grote verschillen met de antwoorden in 2003 zijn niet te constateren. Het inspanningsniveau, gemeten op dit beperkt aantal vragen, is dus niet wezenlijk veranderd. We presenteren daarom alleen de gecombineerde gegevens 2003/2005. Wat onmiddellijk opvalt is dat de twee hoofduitspraken van de commissie 'waterbeheer 21^{ste} eeuw' door 60 tot 70% van de gemeenten is overgenomen. We houden water zo lang mogelijk vast (bv. door verhard oppervlak te verminderen), proberen dat water vervolgens te bergen (in meren, brede sloten etc.) om zo laat mogelijk het water af te voeren. Dat is van belang bij zware neerslag. Op die manier kunnen overstromingen voorkomen worden. Ook de trits 'preventie-scheiden-zuiveren' is hieraan gekoppeld. Eerst zorgen voor daling van het watergebruik en vermindering van het afval in het water. Dan zorgen dat het vuile water niet vermengd wordt met het schone water

(zoals regenwater) om vervolgens het vuile water te zuiveren in een zuiveringsinstallatie of (bij minder vervuild water) via een natuurlijk systeem als een daarvoor aangelegd moeras.

Het zijn mooie intenties en ze zouden door 100% van de gemeenten overgenomen moeten worden (zoals waterbeheer 21^{ste} eeuw ook voorschrijft, overgenomen door het Rijk). Maar bij slechts een derde van de gemeenten is een integraal waterplan (waar dit soort zaken in worden uitgewerkt) ook af. En waar bijna 70% van de gemeenten stelt dat water 'vastgehouden' dient te worden, investeert slechts een derde van de gemeente in het daarvoor benodigde 'open' houden van de bodem. Preventie van vervuiling van water staat ook hoog op de agenda bij tweederde van de gemeenten. Maar 16% van de gemeenten investeert in voorlichting over waterbesparing!

De uitdaging op watergebied ligt vooral bij het voegen van de 'daad bij het woord'. De werkelijkheid in de gemeentehuizen en het lokale veld is weerbarstig.

Waterbeleid kost veel geld en het is veelal onduidelijk wie de rekening zal betalen. 'Afkoppeling', waarbij regenwater niet meer via de riolering wordt afgevoerd, is veelal een grote investering waarbij de gebruikers (burgers) mee moeten werken. Dat vereist langdurige processen van communicatie en samenwerking. Gemeenten met te weinig menskracht en een overspannen budget aarzelen die investeringen te doen. Gemeenteraden houden de hand op de knip en de bevolking (het maatschappelijk draagvlak) heeft ondanks alle verwoede pogingen van onze weerman nog andere prioriteiten.



3 Duurzaam ondernemen

Gemeenten zijn net een bedrijf. Het bedrijf produceert producten, zoals service, toezicht, openbare verlichting, onderhoud aan de wegen of het groen. Er werken meestal honderden mensen, er zijn gebouwen in beheer, er wordt energie gebruikt en er worden materialen en producten ingekocht. Een duurzaam bedrijf neemt de verantwoordelijkheid voor de producten die ze inkoop en produceert en heeft zorg voor haar (natuurlijke) omgeving.

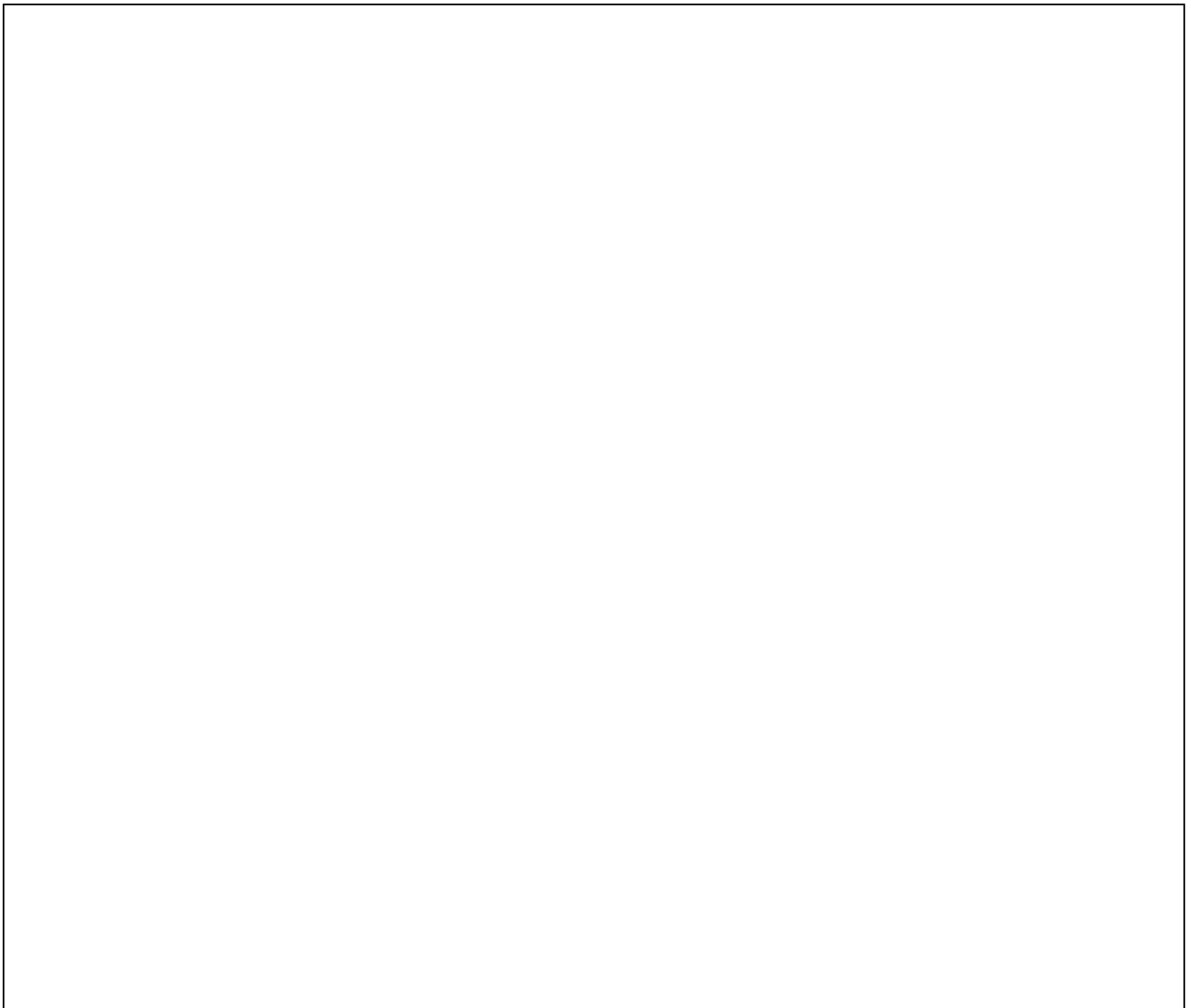
Dat 'meten' we in deze vragenlijst.

De vragenlijst bestaat uit twee onderdelen: Duurzaam inkopen en het Ruimte&Groen. Dit laatste was ook in 2003 onderdeel van de Lokale Duurzaamheidsspiegel (de voorloper van de duurzaamheidsmeter). Maar indertijd is daar maar door 77 gemeenten op geantwoord. We zullen dus zeer voorzichtig vergelijkingen met het verleden moeten maken. De vragenlijst Duurzaam Inkopen is nieuw en feitelijk een voorloper van een groter onderzoek dat in 2006 zal starten. De nieuwe vragen werden door 188 gemeenten beantwoord. Enkele vragen (bv. over de aankoop van FSC hout) zijn eerder ook gesteld en daarvan hebben we dan ook bij een groot aantal gemeenten (319) de antwoorden.

3.1 Duurzaam inkopen

De overheid is een grote partij in de Nederlandse en internationale markt. Alleen al in Europa is de overheid verantwoordelijk voor een budget van 14% van het Bruto Nationale Product van deze regio. In Nederland wordt een wat lager percentage gerekend (omdat de energieproducenten niet bij de overheid worden gegroepeerd) maar ook hier gaat het nog om een 8% van het BNP, een slordige 30 miljard Euro per jaar! Stel dat al dit geld op een 'duurzame' manier wordt uitgegeven. Dus bij al die bestedingen gekeken wordt naar milieueffecten en effecten op mensenrechten, zoals kinderarbeid e.d.. Als al die overheden nu alleen maar 'goed' hout zouden gebruiken en papier zouden hergebruiken en bij alle computers goed op energiegebruik en zware metalen zouden letten. En als in de weg- en waterbouw alleen maar met de meest milieuvriendelijke opties gewerkt wordt en ook in de huizenbouw 'duurzaamheid' volledig zou zijn doorgedrongen. De wereld zou er echt anders uit zien.

Staatssecretaris Pieter van Geel heeft, namens het kabinet, gezegd dat de overheid in 2010 voor meer dan 50% duurzaam zou moeten inkopen. Er zijn uitspraken (van de Tweede Kamer) dat dit percentage naar 100% zou moeten gaan. De overheid moet toch het voorbeeld geven en wat betekent het, als je besluit niet duurzaam in te kopen? Dan ben je toch weinig geloofwaardig meer, als overheid. Want welbewust kies je dan voor vervuiling en aantasting van mensenrechten. Welbewust schuif je problemen naar andere delen van de wereld of toekomstige generaties. Kortom: Duurzaam inkopen wordt de norm en het rijk investeert hier stevig in. Het lijkt erop dat we, na duurzaam bouwen en klimaatbeleid met de volgende 'golf' vanuit het rijk te maken krijgen. En provincies en gemeenten moeten er aan geloven. Laten we eens kijken wat de uitgangspositie is. 188 gemeenten beantwoordden de nieuwe vragen over deze thematiek, voldoende om een redelijk breed beeld te kunnen schetsen.

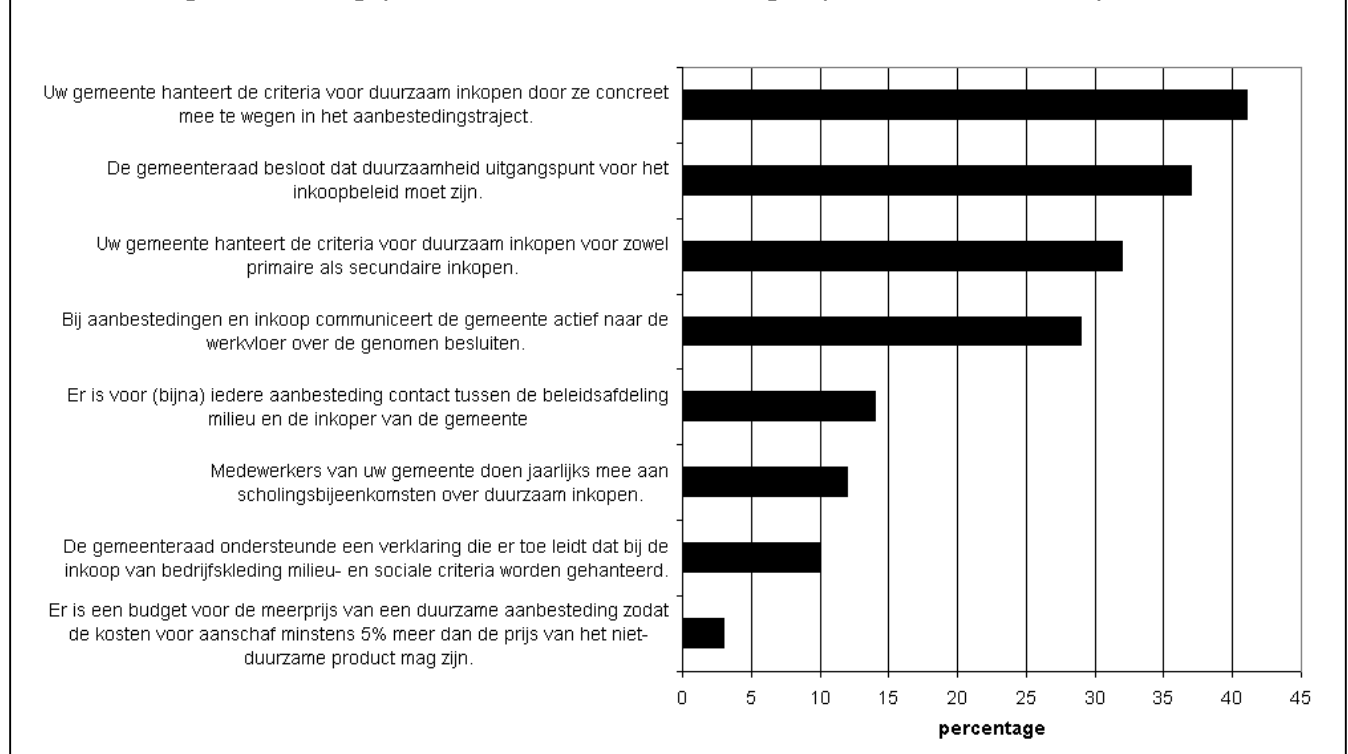


Slechts een beperkt aantal maatregelen krijgt de meerderheid bij de gemeenten. Rekening houden met het milieu bij de aanschaf van bedrijfsauto's, Max Havelaar en FSC hout halen op of net boven de 50%. Bedrijfskleding zonder kinderarbeid, biologische catering en duurzame financiële producten (duurzaam sparen bv., maar ook duurzame verzekeringen e.d.) hangen onder in de markt met 10% of minder gemeenten die positief antwoorden.

3.1.1 *Beleid op duurzaam inkopen*

Duurzaam inkopen is een relatief nieuw beleidsveld. Veel moet dus nog van de grond komen en daarom is het specifiek van belang om te kijken hoe het beleid nu vorm krijgt. Zijn er voldoende prikkels om duurzaam inkopen werkelijk serieus een kans te geven?

Figuur 7: Percentage positieve antwoorden rond beleidsvragen op thematiek duurzaam inkopen 2005



40% van de gemeenten geeft aan duurzaamheid mee te wegen bij aanbestedingen. Het is een vraag met een lage drempel, want we vragen niet hoe 'zwaar' die weging is. Als een gemeente in een aanbestedingstraject voor bv. computers inderdaad het energiegebruik ook bekijkt maar uiteindelijk toch voor de goedkoopste computers kiest wordt deze vraag dus toch nog positief beantwoord. 37% van de gemeenteraden geeft aan dat duurzaamheid uitgangspunt van het inkoopbeleid is. Dat is een hoopvol maatschappelijk teken. Maar slechts 12% van de gemeenten stuurt de medewerkers naar scholingsbijeenkomsten over dit onderwerp terwijl het contact tussen inkoopers en beleidsafdelingen milieu ook niet zo sterk is (14%). Veel van de criteria bij duurzaam inkopen zijn milieucriteria en vereisen dat contact. Dat duurzame producten ook wat duurder mogen zijn¹ (dus dat de kosten voor duurzaamheid (tot op zekere hoogte) niet afgewenteld mogen worden op toekomst, milieu en andere delen van de wereld) is slechts in 3% van de gemeenten uitgangspunt.

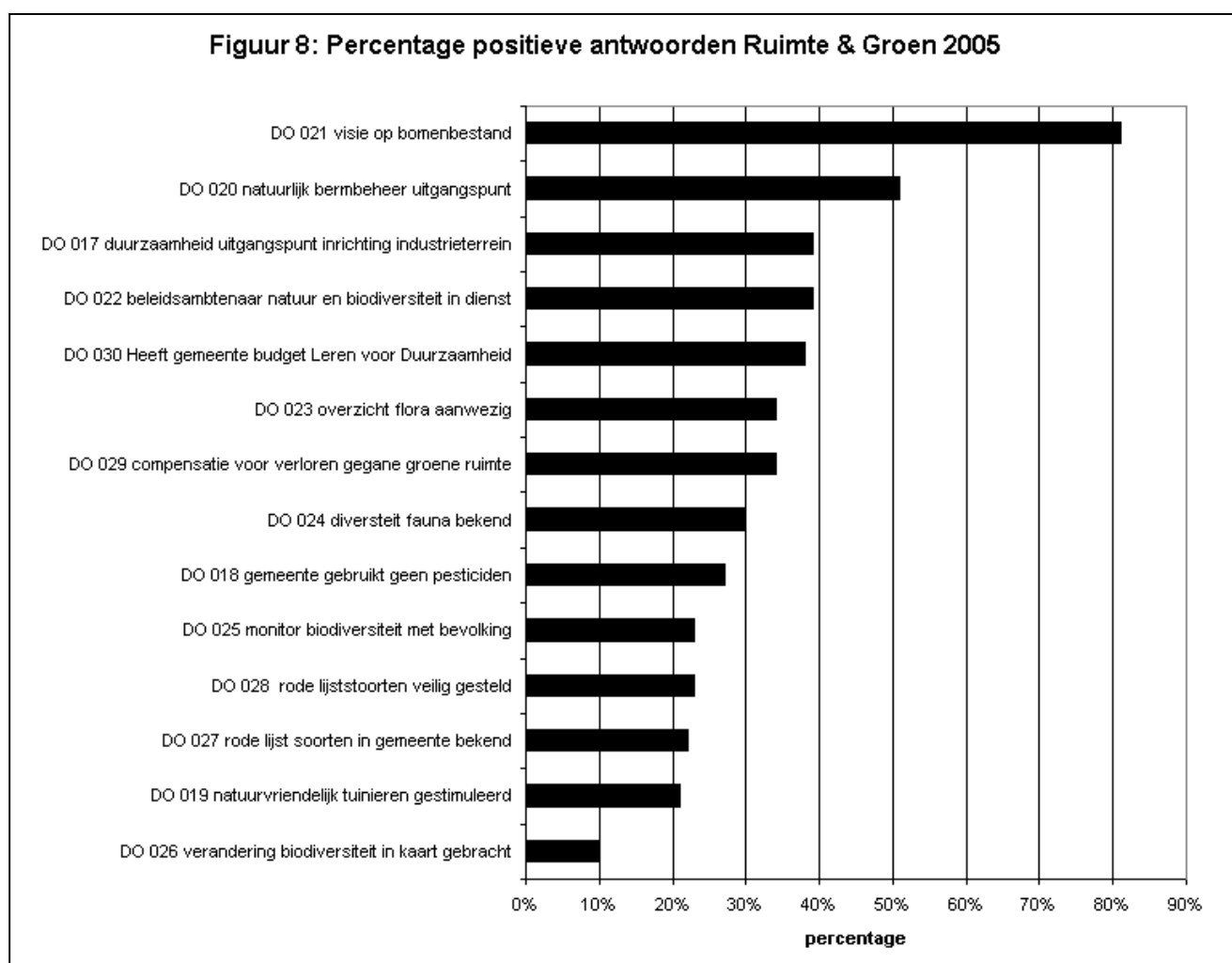
De conclusie is dat bij een ruime minderheid van de gemeenten op dit moment enig draagvlak is voor duurzaam inkopen, maar dat de uitwerking ontbreekt. Uit onderzoek van SenterNovem, die veel van het werk rond duurzaam inkopen coördineert (zie ook www.senternovem.nl/duurzaaminkopen) komt naar voren dat het gebrek aan informatie over producten en productgroepen en manieren om binnen aanbestedingstrajecten duurzaamheid een goede plaats te geven door veel ambtenaren als drempel wordt gezien. Het is dan ook te hopen dat het percentage gemeenten dat hun ambtenaren op scholing stuurt snel zal toenemen. De feitelijke situatie is dat er voor de belangrijkste productgroepen erg veel informatie beschikbaar is, veelal verpakt op een manier waarmee de gemeente direct aan de gang kan. Probleem is dus tijdsinvestering om die beschikbare informatie te ontsluiten en vervolgens te gebruiken! Tijd kost geld en dat is iets waar gemeenten veelal tekort aan hebben. De prioriteit, door het rijk en door een grote groep gemeenteraden gesteld, zal dan ook vertaald moeten worden in uren en

¹ Overigens hoeft dat in het geheel niet het geval te zijn. Bij duurzaam inkopen hoort ook 'slim' en 'goed' inkopen. Door samen te werken en scholing kunnen betere contracten verkregen worden die het financieel 'nadeel' kunnen opvangen.

middelen om van duurzaam inkopen werkelijk werk te maken. Dat zijn structurele (blijvende) uitgaven die door gemeenten niet zomaar gedaan worden.

3.2 Ruimte en Groen

Van 319 gemeenten konden we in 2005 een beeld krijgen. In 2003 waren het er nog 77. De vergelijking tussen die twee jaren laat ook grote verschillen zien, in negatieve zin voor het jaar 2005. Waarschijnlijk wordt dat grotendeels verklaard doordat de selectie van de gemeenten die in 2003 antwoordden een positieve was. De gemeenten die actief bezig zijn, met natuur en milieucommunicatie en het duurzaam beheer van het groen zullen dat ook als eersten willen uitdragen en hebben dus als eersten meegedaan aan de Lokale Duurzaamheidsmeter. Dat vertekent het beeld. We zullen dan ook geen vergelijking tussen deze jaren maken. We hopen dat wel te kunnen doen als de duurzaamheidsmeter in 2009/10 herhaald wordt, kort voor de volgende gemeenteraadsverkiezingen.



Uit figuur 8 blijkt dat 'bomen' in Nederland belangrijk worden gevonden. De vraag, van de bomenstichting, of gemeenten ook een visie op het bomenbestand hebben, wordt door verreweg het grootste deel van de gemeenten positief beantwoord. Dit sluit ook aan bij de meestal vrij uitgebreide regelgeving over kapvergunningen en aanwezige inventarisaties van monumentale bomen. Dat bij de helft van de gemeenten natuurlijk bermbeheer uitgangspunt is viel ons tegen. Dit 'natuurlijk' beheer gaat uit van de feitelijk aanwezige natuurlijke potenties van de bermen die, bijvoorbeeld door selectief maaien en inzaaien/planten met soorten die in de regio thuis horen, versterkt worden. Een dergelijk beheer vraagt meer kennis en planning dan een beheer dat feitelijk vooral gericht is op het 'netjes' houden van de berm en beplanting te stimuleren dat een goed visueel beeld op levert en weinig onderhoud vraagt. Duurzaamheid is bij de inrichting bedrijfsterreinen nog steeds niet doorgedrongen bij de meerderheid van de gemeenten. Ook het budget voor natuur- en milieu educatie, tegenwoordig gevat in de bredere term 'leren voor duurzame ontwikkeling' is niet bij de meerderheid van de gemeenten aanwezig. Onze indruk is dat dit veld ook snel aan het verzwakken is, maar we kunnen de cijfers van 2003 niet goed vergelijken met de cijfers van 2005.

De cijfers die we hier presenteren zijn, voor een beleidsveld waarin decennia lang stevig geïnvesteerd is, zorgwekkend. De meerderheid van de Nederlandse gemeenten werkt niet of beperkt aan de opbouw communicatie en kennis op het gebied van natuur en milieu en de indruk (van indicaties uit onze cijfers en vanuit signalen uit het veld) bestaat dat dit beleidsveld verder afkalft.

Dit beeld sluit aan bij de gegevens die we rond duurzaam bouwen en klimaatbeleid hebben gekregen. Investerings in technische ontwikkelingen (dus op direct uitvoeringsniveau) zijn bij klimaatbeleid nog ontwikkeld, maar rond draagvlak, bredere communicatie en dus maatregelen om het beleid tot mainstream thema op lokaal niveau zijn gemeenten maar weinig actief. Rond duurzaam bouwen is het nu zover dat het draagvlak aan het wegvallen is en het beleidsveld dus krimpt. We vermoeden dus ook dat het beleidsveld rond milieucommunicatie aan het verkleinen is.

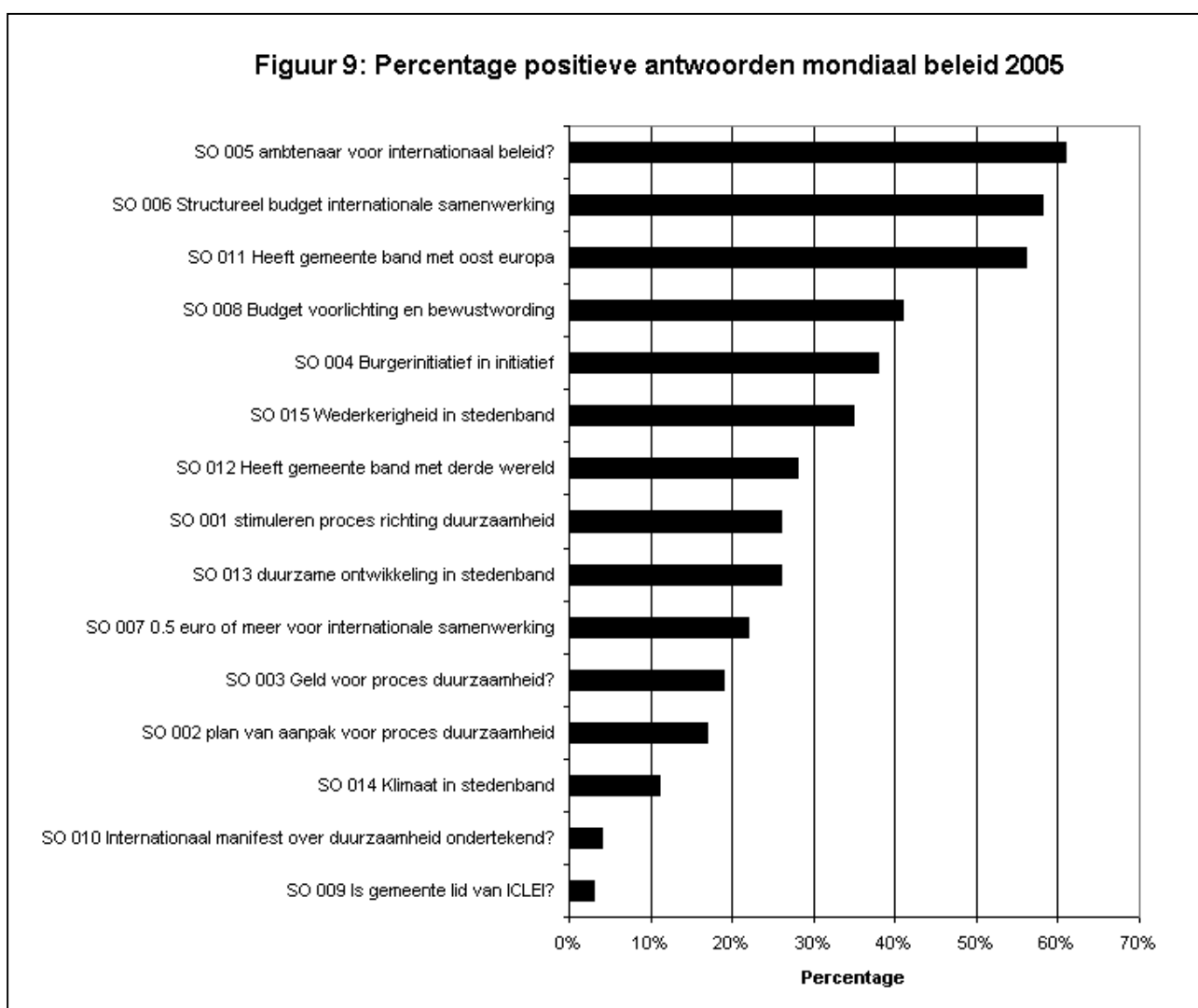
Dit is zorgelijk omdat de uitdagingen juist groeien en ook vanuit het rijk en de wetenschap de signalen steeds sterker worden dat we dringend maatregelen moeten nemen om de meest ernstige gevolgen van bijvoorbeeld klimaatverandering tegen te gaan. We zien ook een grote verontrusting bij de Tweede Kamer dat de bevolking, en specifiek jongeren, steeds minder affiniteit en begrip hebben voor hun natuurlijke omgeving. Dat maakt het ook steeds moeilijker om de 'urgentie' van de problematiek te communiceren. Hier dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan. Doordat het draagvlak verminderd zal, bij een decentraliserende overheid, de financiële ruimte voor natuur- en milieucommunicatie ook verminderen, hetgeen leidt tot minder communicatie en dus nog minder draagvlak.



4 Sociaal & Mondiaal beleid

In 2003 verzamelden we van 206 gemeenten de gegevens. In 2005 deden ongeveer even veel gemeenten mee, waarvan er 132 'nieuw'. Voor een groot aantal vragen beschikken we dus over de gegevens van 340 gemeenten. Een vergelijking tussen de resultaten van 2003 en 2006 laat weinig verschil zien.

4.1 Mondiaal beleid



Bijna tweederde van de gemeenten heeft een ambtenaar die verantwoordelijk is voor internationaal beleid. Bij de meeste van die gemeenten is een structureel budget en een relatie met een oost Europese gemeente. Op zich een interessant gegeven is dat er dus bijna 300 gemeenten zijn met internationaal beleid tegenover 170 gemeenten met een

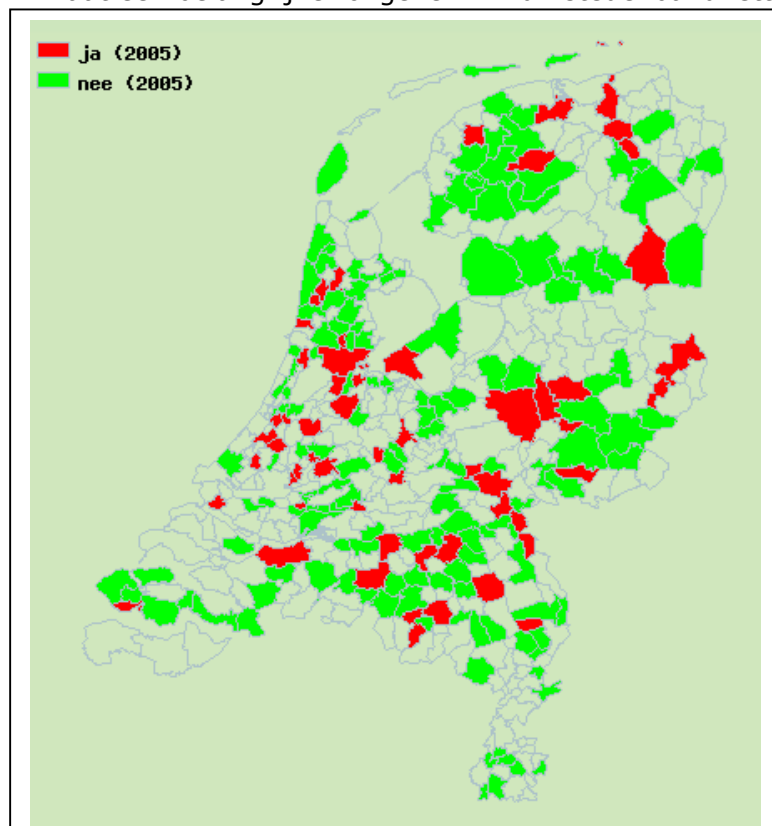
duidelijk beleid op het gebied van natuur- en milieu educatie. Het aantal gemeenten met een structureel budget voor beide beleidsvelden is ongeveer gelijk. We hebben dat budget niet kunnen vergelijken maar onze indruk, ook uit de bestaande ondersteunende netwerken (zoals IVN en COS Nederland) is dat ze zeer vergelijkbaar zijn in grootte.

4.1.1 Wederkerigheid en duurzaamheid

In meer dan de helft van de stedenbanden 'claimt' de gemeente dat deze op basis van 'wederkerigheid' is vormgegeven. 'Wederkerigheid' betekent dat de relatie gelijkwaardig is en dat de partners uit het zuiden of oosten evenzeer steun en ideeën overdragen als de Nederlandse counterparts. Wederkerigheid is moeilijk vorm te geven in een relatie van ongelijkheid (zoals in een relatie waarbij het 'geld geven' een belangrijke rol speelt). Het is mogelijk dat gemeenten hier een 'sociaal wenselijk' antwoord geven. Tegelijk is het een goed teken dat de wenselijkheid van die gelijkwaardigheid wordt onderstreept. Uit de ervaring die wij, vanuit COS Nederland en regionale COSsen, met de ondersteuning van stedenbanden hebben is 'wederkerigheid' een onderwerp waarin stevig geïnvesteerd moet worden. Het zou mogelijk een punt van aandacht (in de vorm van studie en scholing) kunnen zijn om dit aspect nader uit te bouwen.

Duurzame ontwikkeling is in ruim een kwart van de stedenbanden een thema van belang. In veel gevallen gaat het dan om 'milieu'. Een gezamenlijk afval- of energieproject, steun aan zonnepanelen of schoon water.

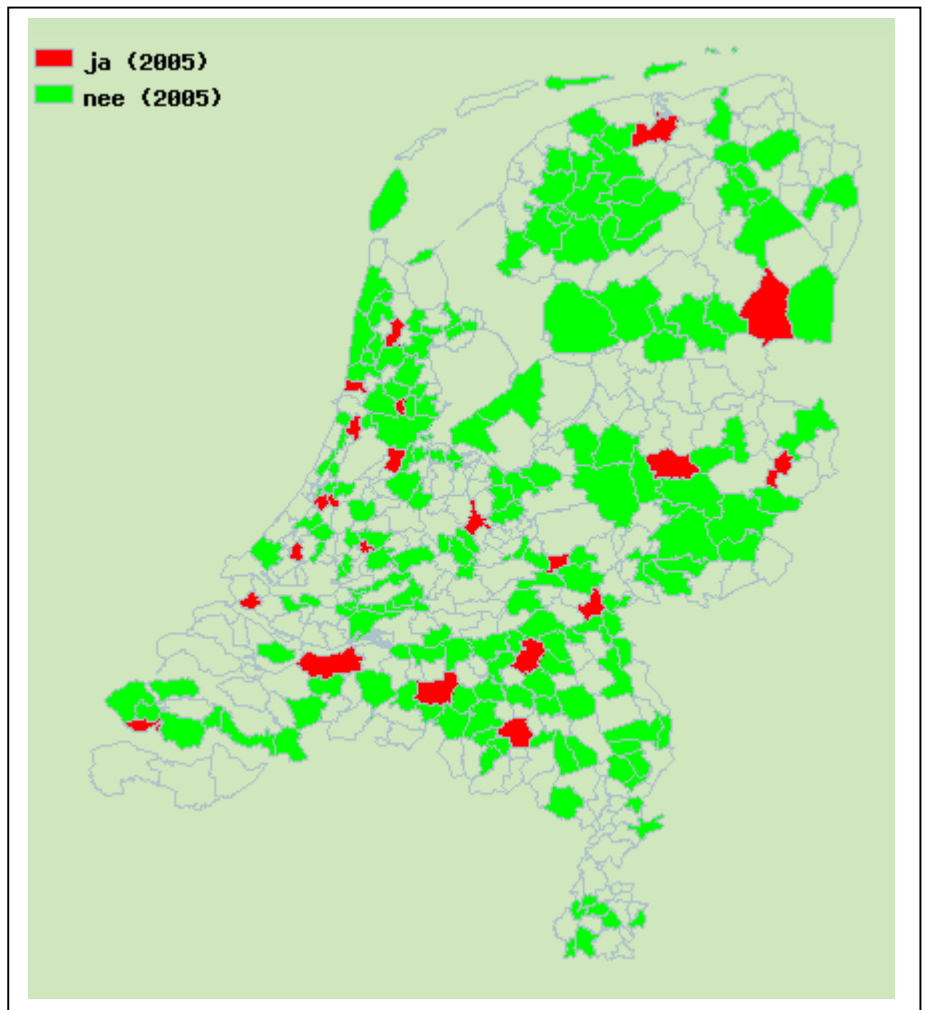
Klimaat speelt bij een zesde van de stedenbanden een rol. Het gaat dan, landelijk, om zo'n 50 gemeenten die hieraan aandacht besteden. Ook hier denken we dat het vooral gaat om concrete projecten gericht op energiebesparing en schone energie. De duurzaamheidsmeter biedt de mogelijkheid om die gemeenten die duurzaamheid of klimaat een belangrijke rol geven in hun stedenband letterlijk in kaart te brengen (figuur 10 en figuur 11).



Het is uiteraard goed mogelijk om juist deze gemeenten op te zoeken, voorbeelden te selecteren en gerichte ondersteuning aan te bieden om dit belangrijke aspect van internationale samenwerking sterker uit te werken.

Figuur 10: Gemeenten met een internationale relatie (in Oost Europa of derde wereld) waarin duurzaamheid een belangrijke rol speelt (donker/rood=ja) (licht/groen=nee) (doorzichtig=onbekend)

Figuur 11: Gemeenten met een internationale relatie (in Oost Europa of derde wereld) waarin klimaat een belangrijke rol speelt (donker/rood=ja) (licht/groen=nee) (doorzichtig=onbekend)



Aangezien het klimaatvraagstuk natuurlijk heel duidelijk een mondiaal vraagstuk is met tevens een grote lokale component zou het interessant kunnen zijn deze thematiek verder uit te werken.

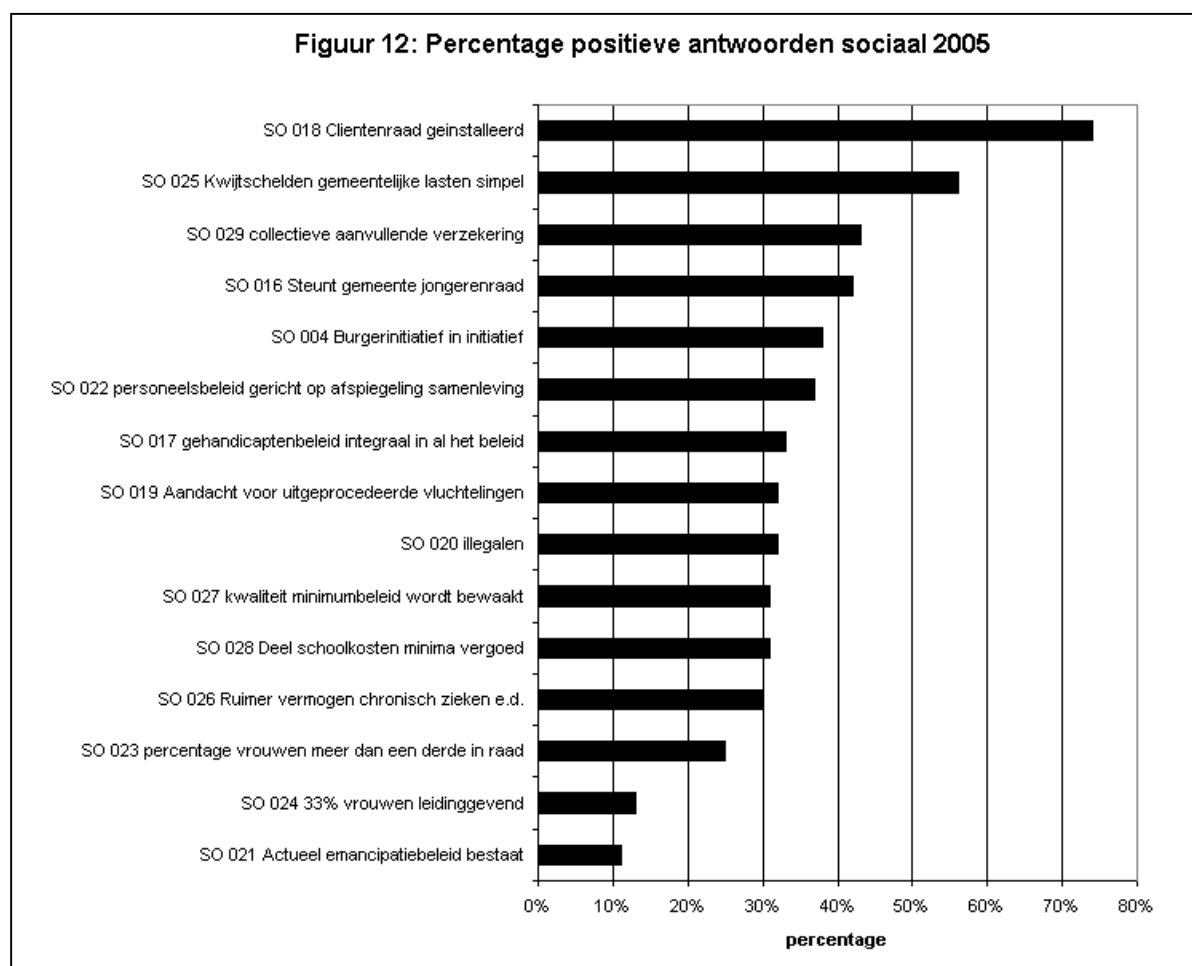
4.1.2 Lokale Agenda 21

26% van de gemeenten zegt een proces voor lokale duurzame ontwikkeling te stimuleren en 17% heeft hier een plan van aanpak en budget voor. Het gaat nog steeds om een substantieel aantal gemeenten (117) dat aangeeft hierin te investeren. De gegevens van 2005 en 2003 leveren bijna dezelfde score. Dit gegeven is verrassend, want landelijk bestaat de indruk dat het proces van Lokale Agenda 21 (het proces gericht op een breed participatief traject richting lokale duurzame ontwikkeling) een zachte dood gestorven is. Uiteraard is het mogelijk dat het veelal gaat om een papieren of marginaal proces in de meeste gemeenten. Nader onderzoek zou dat moeten uitwijzen. Ons bereiken regelmatig berichten van lokale agenda 21 groepen en gemeenten die rond duurzame ontwikkeling visiedocumenten nader uitwerken. Maar deze kennis wordt niet systematisch bijgehouden, noch is er een ondersteunend netwerk. Het VNG en NCDO stopten hun activiteiten op dit gebied enkele jaren geleden.

4.2 Sociale duurzaamheid

'Sociale duurzaamheid' leverde in onze enquêtes absoluut de meeste vragen (en weerstand) op. Voor velen is 'duurzame ontwikkeling' direct verbonden met het milieuvraagstuk. De mondiale dimensie (via internationale samenwerking) is onmiddellijk hierbij betrokken (niet in uitwerking, maar wel in acceptatie van het concept (vanuit think globally, act locally)). Duurzaam ondernemen wordt ook sterk met een milieuoaccent ingevuld, hoewel hier ook sociale en mondiale criteria een rol spelen. Maar vragen over jongeren, vrouwen, gehandicapten, vluchtelingen, lage inkomens en over emancipatiebeleid leidden op veel plaatsen tot weerstand.

Toch vinden wij, vanuit COS Nederland, dit aspect cruciaal. De volwaardige participatie van alle groepen in de samenleving staat ook symbool voor een gemeenschap waarin iedereen deel is of kan zijn van een gezamenlijk proces van ontwikkeling. Groepen mensen uitsluiten (actief of passief) betekent altijd dat er conflict ontstaat (of bevestigd wordt). Overall worden de drie 'P's' van duurzame ontwikkeling gecommuniceerd (Planet, Profit and People). Maar die 'P' van People blijkt dus geen eenvoudig onderwerp te zijn.



Twee vragen krijgen in meerderheid een positief antwoord:

- De installatie van een cliëntenraad. De cliëntenraad is een door de gemeente in het leven geroepen structuur die mensen verenigt die spreken namens alle mensen die een beroep doen op de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). De cliëntenraad is geen klachtencommissie, maar richt zich vooral op beleidszaken. In de nieuwe Wet Werk en Bijstand speelt de cliëntenraad een belangrijke rol. Eigenlijk moeten in alle zou een cliëntenraad actief moeten zijn. Er is blijkbaar achterstand in de totstandkoming van deze voorziening, want in ruim 100 gemeenten ontbreekt de raad nog, zo blijkt uit onze gegevens.
- De gemeente kan bepaalde lasten kwijtschelden. De gemeentelijke lasten (zoals onroerend-zaakbelasting, afvalstoffenheffing, reinigingsrecht en rioolrecht) kunnen een enorme last zijn voor mensen met een laag inkomen. Daarom is er een kwijtscheldingsbeleid ontwikkeld. Gemeenten mogen zelf normen stellen voor kwijtschelding. Daarvoor moet eerst een vermogenstoets worden uitgevoerd: heeft de betrokkene voldoende betalingscapaciteit? Daarom kan een gemeente, op basis van de gegevens die de gemeente al heeft, berekenen welke mensen in ieder geval voor kwijtschelding in aanmerking komen. Deze personen krijgen dan bv. geen heffing of belasting of krijgen informatie waaruit blijkt dat ze de heffing of belasting niet hoeven te betalen. Dit heet 'ambtshalve kwijtschelding'. In meer dan de helft van de gemeenten wordt dit gedaan.

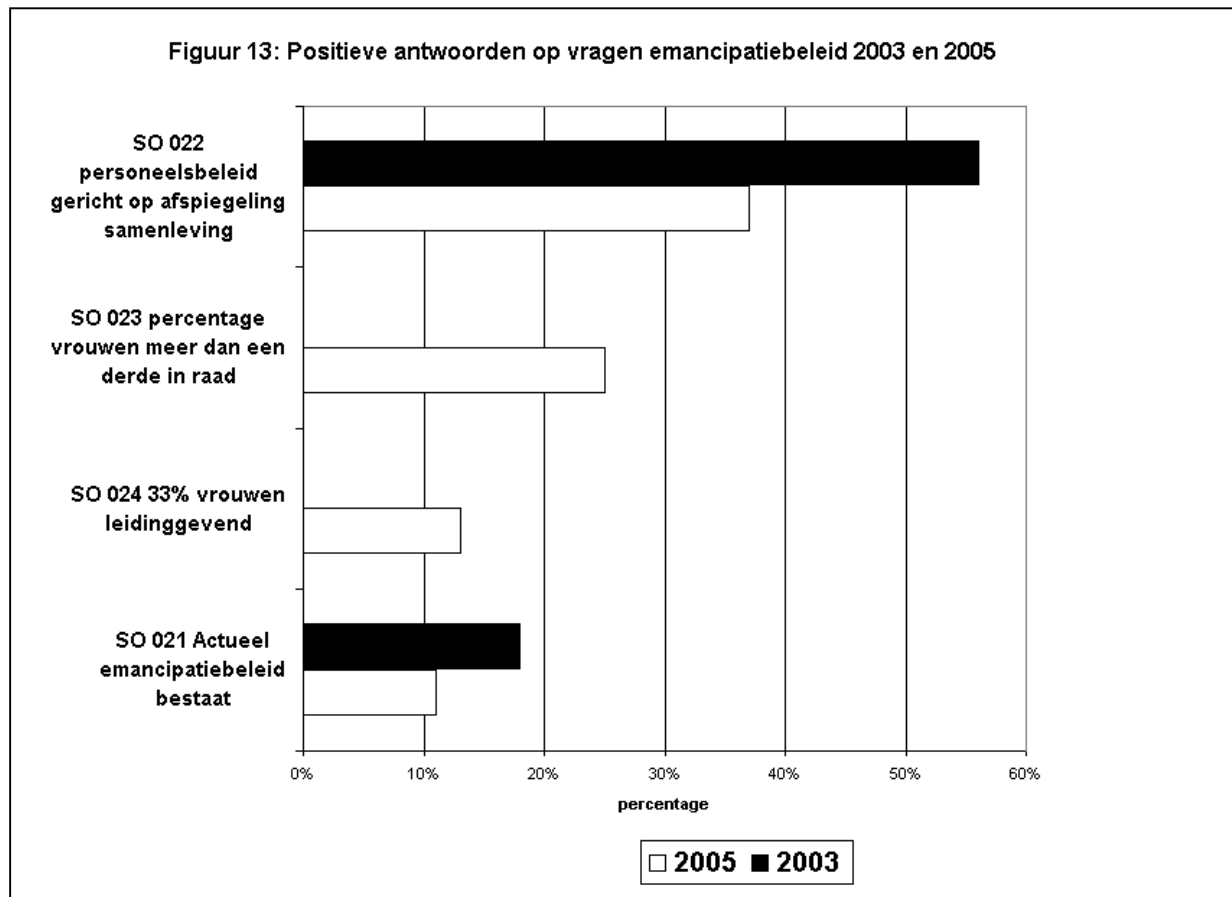
4.2.1 Steun voor jongerenparticipatie minder

Steun aan een jongerenraad lijkt in 2005 substantieel gedaald te zijn. Bij de 208 respondenten in 2003 was deze steun met 77% nog zeer breed. 42% van de gemeenten beantwoordt in 2005 (340 respondenten (waaronder een aantal oude gegevens die waarschijnlijk nog relatief positief zijn)) de vraag hierover positief. Het is niet makkelijk om de bewegelijke en voor overheden vaak ongrijpbare groep jongeren bij het vaak zo abstracte en ogenschijnlijk saaie politieke werk te betrekken. Toch is het wel mogelijk, bijvoorbeeld in samenwerking met het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), de Nationale Jeugdraad of Jongeren Milieu Actief. Maar dan moet de gemeente wel haar nek uitsteken! Blijkbaar neemt het draagvlak hiervoor snel af. Dat is zorgelijk, want de politieke betrokkenheid van jongeren neemt ook af! De overheid constateert dit ook, maar wil zelf geen maatregelen meer nemen. Uit het veld horen we over dit onderwerp ook zorgelijke geluiden. De aansturing van jongerenraden is niet altijd even simpel en er zijn vragen over het rendement van investeringen erin. Dat mag zo zijn, maar dan is het hoog tijd om dit onderwerp stevig te agenderen want op deze wijze wordt het kind met het badwater weggegooid!

4.2.2 Emancipatiebeleid zakt sterk weg

Emancipatie is een ingewikkeld begrip. Het is sterk verbonden, in onze belevingswereld, met de positie van vrouwen. Maar het gaat evenzeer op voor andere groepen in de samenleving, zoals gehandicapten en migranten. De sterkste traditie ligt echter op de rol van vrouwen. Vrouwen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in hogere functies en nemen het grootste aandeel in de zorgtaken voor hun rekening. De gemeente heeft hierin een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door de situatie in kaart te brengen (een inventarisatie) en samen met deskundige organisaties zorg te dragen voor een verbetering van de positie van vrouwen in het eigen bedrijf en in de gemeente. Het minste wat de gemeente kan (en zou moeten) doen is voor haar eigen bedrijf zorg

dragen voor een goed emancipatiebeleid. We vragen in de duurzaamheidsmeter of de gemeente een recent beleidsplan hierover heeft.



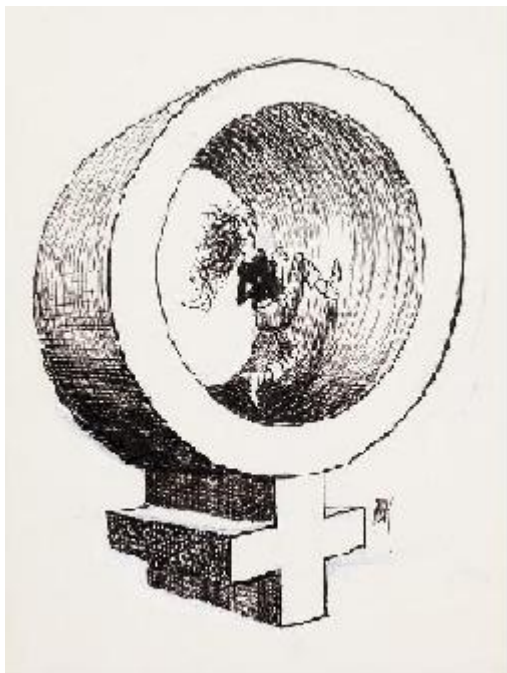
In 2003 vond 56% van de gemeenten (uit een groep respondenten van 208 gemeenten) dat het personeelsbeleid gericht moet zijn op een afspiegeling van de samenleving. We vonden dat toen al laag, want feitelijk is het overheidsbeleid om hieraan invulling te geven. In 2005 antwoordt 37% van de gemeenten (uit een groep respondenten van 340 gemeenten, gedeeltelijk nog met gegevens van de (positievere) respondenten uit 2003 waardoor de gegevens nog positief worden gekleurd) dat het personeelsbeleid gericht is op een afspiegeling van de samenleving. Een stevige daling dus.

In 2005 vroegen we concreet naar de betrokkenheid van vrouwen in politiek en leiding van gemeenten. We hebben ons bescheiden opgesteld en niet gevraagd of vrouwen ruim 50% van de raadszetels bezetten en leidinggevende taken hebben (terwijl vrouwen ook gemiddeld beter opgeleid zijn dan vrouwen, dus de verwachting zou moeten zijn dat ze meer dan die ruime 50% bezetten). In driekwart van de gemeenten zijn vrouwen sterk ondervertegenwoordigd in gemeenteraden. In het management zijn de verschillen nog groter. In 87% van de gemeenten zijn vrouwen sterk ondervertegenwoordigd in de leidinggevende taken van de organisaties!

Die situatie dreunt ook door in het formele emancipatiebeleid zelf. In 2003 was er een schamele 18% van de gemeenten met een 'actueel' emancipatiebeleid. Dit is (met de kanttekening dat het hier nog om gunstig vertekende cijfers gaat) gedaald naar 11% in 2005.

De ondervertegenwoordiging van vrouwen is slechts een teken aan de wand. We kunnen er van uit gaan dat eenzelfde (of grotere) afwijking zichtbaar wordt als we kijken naar andere groepen in de samenleving, zoals migranten.

'Emancipatie' is geen loze kreet. Het mondig zijn van de burgers, vertegenwoordigd in belangrijke democratische structuren en in de lagen van onze organisaties, is een voorwaarde voor het participatieve sociale proces naar een samenleving met samenhang en betekenis voor ieder die er deel van is. 'Uitsluiting' is het tegengestelde proces dat zeker een belangrijke belemmering zijn om de drie 'P's' van duurzame ontwikkeling tot volwaardige gezamenlijke en coherente bloei te laten komen.



5 Conclusies en aanbevelingen

Laat ik eerst maar de conclusies en aanbevelingen uit 2003 erbij pakken².

- **Ga uit van wederkerigheid in de internationale relaties;**
- **De nationale organisaties die zich met aspecten van duurzaamheid bezig houden zouden hun klassieke territoria moeten opgeven;**
- **Sluit je aan bij een internationaal verband;**
- **Gemeenten moeten aandacht besteden aan waterbesparing;**
- **Gemeenten moeten meer aandacht besteden aan toekomstige variaties in klimaat;**
- **Samen met bewonersorganisaties en bedrijfsleven kan de gemeente een sterke stimulans geven aan biologisch tuinieren;**
- **De gemeente kan het gebruik van biologische producten stimuleren;**
- **In beeld brengen van biodiversiteit en het volgen ervan stimuleren;**
- **Kwantificeer de armoede en emancipatieproblematiek en het voorzieningenniveau;**
- **Emancipatiebeleid moet weer op de rails;**
- **Werk samen aan een lokaal actieprogramma voor duurzame ontwikkeling;**
- **Vertaal hoofdthema's van duurzame ontwikkeling naar concreet lokaal beleid.**

Het zijn slechts de 'koppen' van uitgebreide aanbevelingen die we in 2003 formuleerden. Ze zijn nog steeds van belang en een aantal van de koppen zijn wel herkenbaar als we de analyse in 2005 verdiepen. Maar het zijn toch grotendeels 'recepten'. "Ga uit van wederkerigheid", "sluit je aan bij een internationaal verband", "werk samen!"...

Deze recepten mogen 'waar' zijn, maar in zekere zin zijn ze ook achterhaald. Ze geven ook geen prioriteiten aan, zijn onvoldoende voer voor een campagne en een strategie van verandering. Een botte uitspraak misschien, maar het zijn de aanbevelingen komen uit onze eigen rapportage in 2003. Enige zelfkritiek en verdiept inzicht kan verfrissend werken.

5.1 De gemeenteraad moet 'om'

We kunnen het misschien niet laten en komen toch met een 'oproep'. Niet eentje van 'wees wijs met de wereld' of 'wees lief voor elkaar'. Maar eentje gericht op de plek waar besluitvorming plaats vindt, in het systeem van het ambtelijk apparaat, Burgemeester en Wethouders en de duale raad. Niet met de naïeve gedachte dat slechts daar de 'macht' ligt. Maar wel met het besef dat daar de beslissingen genomen, of minstens bekrachtigd worden. De feitelijke macht ligt veel complexer, bij de achterban van de politici, bij degenen die de politici op het juiste moment van de relevante informatie voorzien, bij bedrijven, kennisinstellingen en het maatschappelijk veld en de burgers die het maatschappelijk vertegenwoordigen. En uiteraard zijn de gemotiveerde ambtenaren en wethouders nodig om de scepsis in het systeem te overwinnen en te pionieren, zoals de koplopers in de duurzaamheidsmeter zo zichtbaar doen.

Wat blijkbaar heel lastig is, is het 'overtuigen' van 'beslissers' op dat lokale niveau. Maatschappelijke organisaties vanuit bijvoorbeeld milieu- en derde wereldbeweging

² "De Grenzeloos Duurzame Gemeente, Verslag van de Duurzaamheidsspiegel 2003 (te downloaden op www.duurzaamheidsmeter.nl)

richtten zich sterk op het nationaal parlement, besluitvorming in de tweede kamer. Ja, er zijn natuurlijk Milieufederaties, Consulente Natuur- en Milieu Educatie en ook regionale COSsen, Centra voor Internationale Samenwerking en honderden, zo niet duizenden, lokale groepen. Maar hun werkveld is sterk versplinterd rond die 467 gemeenten in 12 provincies. Er zijn niet veel campagnes die tot dat lokale besluitvormende niveau doordringen en waar maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samen werken, uitgaand van hun eigen rollen. De 'merken' van organisaties als Milieudefensie, de Novib, Natuur en Milieu of COS Nederland houden die samenwerking misschien wat tegen. Want iedereen wil zichzelf profileren! We moeten allemaal overleven, onze omzet halen, onze mensen betalen. De milieu en derde wereldorganisaties zijn wat dat betreft niet anders dan welke andere sector dan ook. De culturen van de organisaties vormen een andere factor van belang, want iedereen werkt anders. Nederland is zo vol van muurtjes en verkokering. In die zin functioneren maatschappelijke organisaties nauwelijks anders dan overheden. Veel verlies van kennis en mogelijke synergie.

Ik pak daarom drie conclusies/aanbevelingen uit de rapportage van 2003 en verander ze van volgorde:

- Vertaal hoofdthema's van duurzame ontwikkeling naar concreet lokaal beleid;
- Werk samen aan een lokaal actieprogramma voor duurzame ontwikkeling, gericht op die thema's;
- Geef de klassieke territoria op en werk samen, inhoudelijk, strategisch en in de beleidsbeïnvloeding/draagvlakcampagnes zelf.

Er zijn op dit moment een aantal hoopgevende initiatieven die deze aanbevelingen een concrete context van uitvoering geven:

5.2 Speerpunt Klimaat

Op het gebied van Klimaat en Water zien we een veelheid aan activiteiten ontstaan. In snel tempo pakken natuur- en milieuorganisaties de thematiek op. Maar ook derde wereldorganisaties beginnen zich te bewegen. Ook binnen en met het kennisveld (universiteiten en onderzoeksinstituten) versterken de samenwerkingsverbanden zich. Dit gaat niet zonder moeite en strijd, maar voor wie midden in deze beweging zit zijn de tekenen hoopvol. Hier hebben we te maken met een concreet hoofdthema voor lokaal beleid. Het is noodzakelijk dit jaren vast te houden en sterk te ontwikkelen. Dat betekent dat we ook gezamenlijk moeten werken aan een lokaal actieprogramma op deze thematiek. Daarbij staat besluitvorming met en betrokkenheid van de vele actoren (overheid (dus ook de raad), maar ook bedrijfsleven, de agrarische sector, maatschappelijke organisaties en burgers (ook in het onderwijs) centraal. Tenslotte gaat het om een samenwerking van een grote diversiteit van spelers, van het KNMI en andere klimaatonderzoekers, tot overheid, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, maatschappelijk veld en individuele burger. Een aantal spelers zullen hier coalities in moeten sluiten om analyse en kracht te bundelen. We zien die beweging ook plaatsvinden, in samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld het kennisprogramma Klimaat voor Ruimte (de wetenschap), verbanden van overheden (het Klimaatverbond) en maatschappelijke organisaties (COS Nederland). Die bundeling van krachten zal door moeten gaan zodat klassieke territoria vervagen en concrete samenwerking, met respect voor elkaars rollen, tot een zodanige synergie leidt dat wezenlijke verandering plaats vindt.

5.3 Speerpunt duurzaam inkopen

Eenzelfde bundeling is aan het ontstaan rond de thematiek van duurzaam inkopen. Nog zoekend, vanuit de overheid aangestuurd via SenterNovem en gedeeltelijk ook gedragen in programma's over Duurzaam Bouwen. Maar nu ook vertaald in een samenwerking van adviesbureaus en maatschappelijke organisaties die gezamenlijk zoeken naar een zo krachtig mogelijke campagne gericht op gemeenten en provincies. Daarbij wordt een doel, geformuleerd door de staatssecretaris van VROM, Pieter van Geel, om 50% van de overheid in 2010 duurzaam in te laten kopen ook concreet vertaald naar campagnes die deze oproep concretiseren en toetsbaar maken. Ook hier weer een samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden. Ieder met een eigen rol, maar wel met een afgestemde en gemeenschappelijk geanalyseerde strategie. De breedte en het belang van de thematiek is enorm: van duurzame financiële producten tot een grote geldstromen in de weg- en waterbouw naar het duurzaam bouwen en grote hoeveelheden papier en andere materialen die overheden omzetten. De volgende stap is om een dergelijk speerpunt verder te verbreden, naar bedrijven, kennisinstellingen (onderwijs!) en burgers, zodat duurzaam inkopen mainstream wordt.

5.4 De spiegel van de overheid

De conclusies van de Lokale Duurzaamheidsmeter zijn niet positief, in de zin dat het lokale beleidsniveau zichtbaar minder draagvlak biedt dan voorheen voor belangrijke thema's van duurzame ontwikkeling. We zien ook bij de centrale overheid een zekere vermoeidheid ontstaan richting dat lokale beleidsniveau. Want bij de gemeenten lijken bestuurders en ambtenaren alleen op te veren als er een centrale subsidieregeling wordt neergelegd maar zelden haar eigen verantwoordelijkheid lijkt te nemen. De gevolgen zijn duidelijk. Een 'golf' rond Lokale Agenda 21 (op basis van een financieringsregeling) die na 4 jaar weer wegzakt, een golf rond 'duurzaam bouwen' die ook weer wegzakt, een golf rond 'gemeentelijke interne milieuzorg' en nu golven rond 'klimaat' en 'duurzaam inkopen'. Het lijkt voorspelbaar... ze zullen wegzakken.

Dat is misschien ook wel zo. Ook vanuit het maatschappelijk veld kennen we die scepsis richting lokale overheden. Maar laten we dat gebeuren? Kunnen wij onze krachten niet beter bundelen om ervoor te zorgen dat er permanente en structurele aandacht komt voor zaken die nu weer wegglijden in de achtergrond van meer dringend beleid en bezuinigingen? Met hoeveel deskundigheid en vasthoudendheid hebben wij die raadsleden weten te bereiken als factor van belang in de besluitvorming rond deze onderwerpen? De lokale overheid houdt ons in die zin ook een spiegel voor, een uitdaging om al samen werkend, krachten bundelend en met veel geduld en doorzettingsvermogen speerpunten van beleid vast te houden en door te dringen tot de niveaus van besluitvorming die er toe doen. Daarbij zullen samenwerking en synergie de sleutelwoorden zijn.

Thijs de la Court
Coördinator en onderzoeker
Lokale Duurzaamheid
COS Nederland
31/10/2005



6 Bijlage : Highlights uit de duurzaamheidsmeter, provinciaal en gemeentelijk