

Verslag Dag van de Financiële Verhoudingen *Verduurzamen – nu het geld nog!*

De eerste Dag van de Financiële Verhoudingen stond in het teken van het meest besproken maatschappelijke vraagstuk van het moment: het klimaatbeleid, dat Nederland ‘Parijs-proof’ moet maken. Met een klimaatbestendige leefomgeving, een circulaire economie en een klimaatneutrale energievoorziening. Een groot deel van het nationale klimaatbeleid zal door decentrale overheden worden vormgegeven. Reden om hun positie en rol centraal te stellen tijdens de bijeenkomst in Gouda.

‘Een sign of the times’ noemt de Utrechtse GroenLinks-wethouder Lot van Hooijdonk van Verkeer en Mobiliteit en Duurzaamheid het dat de drie bestuurslagen plus de Waterschappen in de aanloop naar de verkiezingen van 2018 samen een investeringsagenda hebben gemaakt. ‘Het verdriet van Groningen’ heeft aan dat besluit bijgedragen. Maar vooral dat het besef doordringt dat de verduurzamingsopgave ‘groots en meeslepend’ is.

De snelheid waarmee opeens het aardgas ter discussie kwam te staan stemt haar optimistisch. ‘We weten al decennialang dat het aardgas er ooit uit zou gaan. Toch verbonden we daar geen consequenties aan.’ Dat veranderde toen met het jongste Regeerakkoord ‘de trein echt ging rijden’ en een Interbestuurlijk Programma (IBP) werd gesloten voor een gezamenlijke aanpak van de klimaatadaptatie en energietransitie. Een begin, want naar Van Hooijdonks idee worden nog niet ‘superveel stappen gezet’.

Maar glashelder is volgens haar dat de gemeenten in de gebouwde omgeving de regierol krijgen. ‘Zij hadden letterlijk nul rol in het energiesysteem. Voor gemeenten is het behoorlijk revolutionair wat er gaat veranderen.’ Daarmee ligt wel ‘de meest complexe opgave van allemaal’ op lokale bordjes. Behalve immens is die volgens haar emotioneel. ‘Je oma kan straks haar appeltaart niet meer in de gasoven bakken. Dit onderwerp speelt straks achter iedere voordeur.’

Naar elkaar wijzen

Bij een G4-gemeente was de uitnodiging voor de Dag van de Financiële Verhoudingen beland op in de postbak van de controller en vervolgens snel doorgespeeld naar de afdeling die gaat over duurzaamheid.

Volgens een ambtenaar van deze gemeente bijna metaforisch voor hoe de gesprekken tussen privaat en publiek, en tussen bestuurslagen en bestuursorganen onderling kunnen verlopen, als partijen naar elkaars (financiële) verantwoordelijkheid gaan wijzen.

Een vrees die ook Jan-Jaap de Graeff, voorzitter van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) uitgebreid aansnijdt. De hete aardappel doorschuiven zal sterk vertragend werken bij de verduurzamingsopgave, waarschuwt hij. Deels vloeit dat voort uit beperkingen van bestaande wet- en regelgeving. 'Maar het heeft ook sterk te maken met de mentale ruimte die partijen elkaar geven.'

Gesprek over het geld

Acceptatie van drastische maar noodzakelijke maatregelen die verduurzaming vergt van burgers kost volgens Van Hooijdonk veel overtuigingskracht. Maar het lastigst wordt in haar ogen 'het gesprek over het geld'. In haar eigen gemeente is daar een begin mee gemaakt. Utrecht heeft de ambitie om in 2030 energieneutraal te zijn en moet daarvoor rigoureuze stappen zetten. Onder andere het verplichten van zonnepanelen op nieuwe gebouwen en het stimuleren van aankoop van energiezuinige apparatuur, elektrisch rijden als enige straks toegestane vorm van gemotoriseerd verkeer in de binnenstad. De meest in het oog springende ambitie is dat Utrecht de eerste aardgas-loze grote gemeente van Nederland wil worden.

In Leidsche Rijn is in de jaren negentig 'met enige vooruitziende blik' stadsverwarming aangelegd. In de oudere gebouwde omgeving zal het stukken moeilijker worden van het gas te komen. Wijk voor wijk, is het voornemen, om te beginnen in Overvecht-Noord. Daar hebben 8000 huishoudens een brief in de bus gekregen.

Van Hooijdonk: 'In Utrecht moeten 15 aansluitingen per dag weg. Op Nederlandse schaal komt het neer op 1000 renovaties per werkdag. Netbeheerder Stedin, met een bedieningsgebied van 2 miljoen aansluitingen, noemt het getal van 6000 per maand. Een getal dat we echt niet halen als we doorpruttelen.'

Vier scenario's

De aanvangsinvesteringen voor energieneutraliteit heeft Utrecht in kaart laten brengen door Ecofys, dat vier scenario's heeft uitgewerkt. Die zijn fictief en volgens de wethouder 'met een korreltje zout te nemen'. Maar ze geven in financiële zin wel aan hoe groot de opgave is. De ramingen liggen tussen de €2,9 miljard euro in het referentiescenario 'business as usual' en €9,5 miljard euro in het zogeheten 'Utrechtse scenario', tevens het meest ambitieuze, waarbij de stad volledig in eigen behoefte voorziet met lokaal opgewekte duurzame energie.

'In dat laatste wentelen we zo weinig mogelijk af. Terwijl we bij het goedkoopste scenario relatief weinig in de stad zelf regelen en kijken naar de potentie in de regio. Maar welke regionale strategie je ook kiest, onder de streep zal er altijd een deel overblijven waarvan iedereen nu zegt: dat moet van de Noordzee komen', aldus Van Hooijdonk. 'De vraag is of dat allemaal wel past.'

Voor haar is het geen vraag of Utrecht de kosten van de transitie alleen kan opbrengen. 'Alleen al denken aan Overvecht-Noord: uitgaand van €10.000 per huis, 8000 huishoudens, dan komen we uit op €80 miljoen. Met 150.000 gebouwen: dat gaat gewoon niet.'

Verbeteren businesscase

Een deel van de kosten kan terugverdiend worden uit besparingen. 'Maar dan moet je wel een financieringsmechanisme hebben', benadrukt Van Hooijdonk. 'Bij het verbeteren van de businesscase gaat het vaak over de verhoging van de belasting op gas. Dat moet echt, denk ik. Misschien is dit meteen antwoord op de vraag of ik vind dat er allerlei lokale belastinggebieden moeten komen.'

'Persoonlijk denk ik dat de grote beweging in Nederland in de landelijke fiscaliteit moet zitten.'

Dat heeft gigantische implicaties voor kostenverdeling en armoede, terwijl zij een 'inclusieve energietransitie' voorstaat, 'haalbaar en betaalbaar', waarbij de kosten zwaar drukken waar ze veroorzaakt worden. Wat CO₂-emissie betreft bijvoorbeeld leveren in Utrecht bijvoorbeeld kantoorgebouwen het grootste aandeel.

Leergeld betalen

Zo vindt de wethouder dat de 'proefkonijnen' zoals die in Overvecht-Noord straks niet voor het 'leergeld' mogen opdraaien. 'Dat gevoel moeten we met landelijke inzet echt wegnemen en ruimhartig compenseren.' Utrecht maakt de keuze om alleen de proceskosten te

financieren, ‘omdat er anders geen beginnen aan is. We kijken echt naar de rijksoverheid voor de materiële kosten.’

Tijmen Smit, oud-wethouder van Laren van Financiën en Duurzaamheid pleit voor gebouwgebonden financiering, waarbij een lening voor verduurzaming wordt gekoppeld de woning zelf, als onderdeel van een totaalpakket maatregelen van de gemeente.

Lokale heffingen

Lokale heffingen kunnen het duurzaamheidsbeleid van gemeenten een boost geven, denkt Arjen Schep, manager en onderzoeker aan het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale Overheden. ‘Veel gemeenten sturen met hun fiscaliteit al op duurzaamheid. Maar ik constateer ook dat deze pogingen een ongeleid projectiel zijn.’

Onderzoek over de effectiviteit van zulke lokale heffingen heeft de onderzoeker niet aangetroffen.’ Als voorbeeld noemt Schep ‘groene leges’, bijvoorbeeld korting op bouwvergunningen.

‘In zijn algemeenheid leidt subsidie op duurzame bouw tot een ‘cadeau-effect’, tot iets wat toch al gebeurt in de markt. Je geeft iets weg wat je niet weg had hoeven geven.’

Andere mogelijkheden zijn parkeerheffingen en baatbelasting.

Revolverend fonds

John Nederstigt, wethouder Duurzame economische ontwikkeling en – inrichting en energie, ziet evenmin heil in subsidiepotjes. ‘Dat betekent niet dat we ze niet hebben in Haarlemmermeer. Maar als je subsidie nodig hebt om iets door te laten gaan, is dat een verkeerd voorbeeld [...].

‘Ik geloof dat duurzaamheid economisch rendabel is. En dat de gemeente zelf iets moet initiëren en daarbij oude kaders moet loslaten. We hebben daar veel instrumenten voor.’

In het bijzonder noemt hij revolving funds, zoals in zijn eigen gemeente, om te investeren in innovatieve projecten die een zetje nodig hebben. ‘En we moeten helpen om hindernissen weg te halen.’

Dat laatste ligt zeker op de weg van de gemeente, vindt Schep. Hij noemt als voorbeeld rijksmonumenten, waar aparte vergunningen nodig zijn voor het aanbrengen van zonnepanelen. ‘Als je dat leges-vrij maakt, snap ik het.’ Zoals Schep, zeker in de eerste fase van transitie, meestal ‘meer heil ziet in de wortel in plaats van de stok. Je moet een instrument

optuigen dat zo aantrekkelijk is, dat je wel gek zou zijn om niet mee te doen.'

Oud pleidooi

Voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur is verruiming van het lokaal belastinggebied 'een oud pleidooi', zegt De Graeff. Lange tijd was dit in Den Haag absoluut onbespreekbaar. 'Maar staatssecretaris Wiebes heeft dit in een vorig kabinet in een notitie tot mijn grote verbazing en verheugenis genoemd als een te bespreken optie. Daarna is het weer weggezaakt, maar ik denk dat nu de tijd is om dat onderwerp weer op de agenda te zetten.'

De mogelijkheid voor lokale heffingen krijgt volgens hem 'steeds meer gewicht naarmate er gedecentraliseerd wordt zonder dat er voldoende geld bij komt. [...] Of dat in een belastingverhoging in zijn totaliteit betekent is een andere vraag. Daar moeten provincie en gemeenten samen over praten', aldus de RLI-voorzitter.

Nutsfunctie

Van Hooijdonk kijkt voor de financiering en het verdelingsvraagstuk verder nadrukkelijk naar de private sector, in het bijzonder de energiebedrijven. 'Er is consensus aan het ontstaan dat je gas en elektriciteit niet helemaal als een nutsfunctie kunt organiseren. Met publieke bedrijven met een publieke opdracht en een socialiserend mechanisme. Maar van warmte wordt gezegd: dat is commercieel.' Een ongelijk speelveld, vindt zij. 'Daar moeten we wat mee, maar dit raakt gevestigde belangen.'

'Een breinaald halen door de adviezen van de RLI' brengt Jan Jaap de Graeff op vier telkens terugkerende principes met betrekking tot financierings- en kostenverdeling: integratie, specificatie, differentiatie en samenwerking. 'De eerste twee hebben vooral betekenis op het gemeentelijke schaalniveau en de laatste twee vooral op het intergemeentelijke.'

In de 'rijkskokers' wordt beleid volgens hem '100% geoptimaliseerd per afzonderlijke opgave', maar juist op het grondgebied van de gemeente komen die volgens hem bij elkaar. 'Daar vindt de integratieslag plaats, gebiedsgericht en rekening houdend met de regionale context. Elk financieringsmechanisme zal mogelijk moeten maken dat een dergelijke integratie mogelijk is. Dat is wat mij betreft voorwaarde nummer één.'

Transparantie

Met 'specificatie' duidt De Graeff op de transparantie bij de besteding. 'Het moet helder zijn waar gemeenten hun geld aan spenderen. Dat is goed voor de besluitvorming, voor het afleggen van verantwoording aan de burgers. Goed voor de democratische legitimatie. Dat betekent dat, waar het mogelijk is, belastinginkomsten en belastinguitgaven zo dicht mogelijk bij elkaar moeten liggen als het gaat om duurzaamheidsopgaven voor de gemeenten.'

Met principe drie, de noodzaak van differentiatie, zegt De Graeff zegt dat de ene gemeente of regio de andere niet is. Waar sommige gemeenten de gevolgen ondervindt van bodemdaling, vragen in andere krimp en vergrijzing een zwaardere tol. 'Dat leidt tot de noodzaak om vanuit de aard van de problematiek gebiedsgericht en op het niveau van afzonderlijke gemeentes vraagstukken op te lossen.'

In de praktijk zal dat volgens hem moeten voeren naar een aanpak en systematiek die in de ene gemeente kan afwijken van de andere. 'Ik hoop dan dat de verschillen die zich manifesteren in de Haagse politiek niet tot weerstand leiden. Dat zie je vaker in de Tweede Kamer: wat in de ene gemeente kan en moet, zou ook in een andere gemeente kunnen, mogen en moeten.'

De opgave centraal, niet de systemen

Het laatste uitgangspunt van de verduurzamingsopgave is volgens De Graeff dat samenwerking mogelijk moet zijn, ook in de financiering. Van groot belang is volgens hem dat de opgave centraal staat en niet de bestaande besturingssystemen en financieringssystematiek. Het IBP maakt volgens hem een mooie start met een integrale aanpak.

Maar, bindt de RLI-voorzitter zijn toehoorders op het hart, 'het is geen vanzelfsprekendheid is dat het allemaal goed komt. Er zijn de nodige voorbeelden dat als het gaat om het meebetalen van overheidslagen aan een probleem, het vaak hapert op spelregels die onvoldoende of geen ruimte geven. Of het stuit op bestuurlijke onwil. Dat leidt dan vaak tot lange gesprekken over iets waarover je op een gegeven moment een knoop over moet doorhakken.'

De Graeff eindigt positief: *'Mijn ervaring is dat we voor andere vuren hebben gestaan in het verleden; denk aan waterveiligheid.'* Alles begint met de vraag: *'willen we het met z'n allen?'* Luidt het antwoord bevestigend? *'Dan komt er in de loop van de jaren ook een oplossing voor. Alles begint bij de wil.'*