

# Strategie en Beleid



Foto Stefan Bakker

## Klimaatstrategie

Een klimaatstrategie heeft tot doel de opwarming van het klimaat tegen te gaan en kan daarbij in meer of mindere mate andere doelstellingen meenemen, zoals verbeteren van de luchtkwaliteit en het versterken van de concurrentiepositie. Zo heeft het kabinet Balkenende-IV in zijn coalitieakkoord van begin 2007 drie belangrijke klimaatdoelen gesteld voor het jaar 2020: 30 procent minder broeikasgassen vanuit de hele Nederlandse energiehuishouding, 20 procent duurzame energie en een tempo van 2 procent energiebesparing per jaar. In het coalitieakkoord is dit een van de belangrijkste speerpunten van dit kabinet.

## Coalitieakkoord

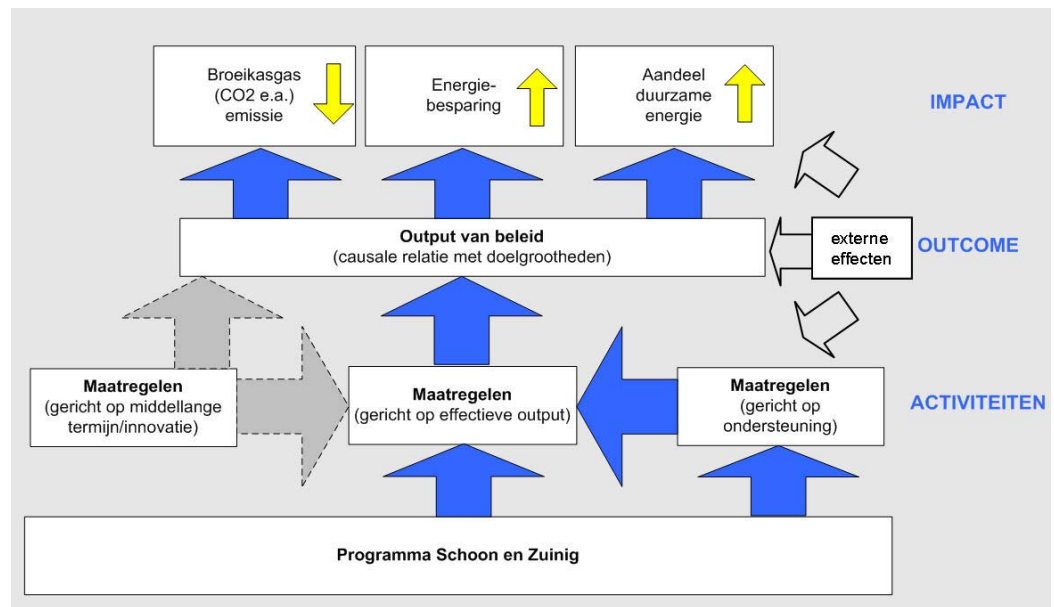
Het coalitieakkoord Samen Werken Samen Leven zet in op:

- Een actieve internationale en Europese rol, zodat Nederland een relevante en constructieve partner blijft in de wereld en in Europa.
- Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, om ook bij toenemende internationale concurrentie welvaart te borgen.
- Een duurzame leefomgeving, om de wereld beter achter te laten dan we haar aantreffen.

## 1. Wat verstaan we onder strategie en beleid?

### Strategie

Een strategie omvat de keuzes op hoofdlijnen en voor een langere periode voor landen, bedrijven, organisaties of individuen. Ze bepalen hun doelstellingen en zetten in grote lijnen de route uit waarlangs ze die willen bereiken. Een goede strategie is gebaseerd op visie en missie, de waarden van een organisatie en een helder beeld van de eigen sterktes en zwaktes en waar de beste kansen liggen.



## Economische strategie

Behalve om klimaatdoelen te bereiken, kunnen landen of bedrijven ook een strategie uitzetten om economisch voordeel te halen uit de groeiende vraag naar duurzame energie. Zo zet Nederland in op offshore windenergie langs de kust en wil het een knooppunt worden voor transport en opwerking van biomassa. Nederland maakt daarbij gebruik van zijn geografische positie (een relatief lange kustlijn met veel wind en expertise op het gebied van off shore activiteiten) en reeds aanwezige infrastructuur (de haven in Rotterdam).



*Het is mogelijk economisch voordeel te behalen uit de groeiende vraag naar duurzame energie, bijvoorbeeld door auto's te produceren die op brandstof rijden.*

## Beleid

Als de strategie eenmaal vastligt, zorgt beleid voor de uitvoering ervan. Onder beleid verstaan we het aangeven van de richting en de middelen waarmee het management de gestelde organisatie-doelen wil gaan realiseren. Er zijn verschillende modellen voor de zogeheten beleidscyclus. De beleidscyclus volgens Pieter Winsemius (uit 1986) is een van de bekendere. Dit model onderscheidt vier fasen:

- Erkenning van wat de problemen en vraagstukken zijn
- Formuleren van beleid en kiezen van instrumenten, zoals normen, regelgeving, belastingen, subsidies, convenanten of systemen voor emissiehandel
- Beleid uitvoeren
- Controle en evaluatie

## 2. Hoe dragen strategie en beleid bij aan het bestrijden van klimaatverandering?

### Energiehuishouding in de toekomst

Wie zich verdiept in de huidige trends in energiegebruik en emissies van broeikasgassen, wordt al snel pessimistisch. Het gebruik van fossiele energiebronnen blijft stijgen. Daardoor neemt de uitstoot van broeikasgassen toe. Als deze trends zich doorzetten zal een forse verandering van het klimaat optreden, die ingrijpende gevolgen zal hebben. Er zijn enkele grote regio's (India, China, Zuid Amerika) die zich snel ontwikkelen en waar de vraag naar energie snel stijgt. Daar is het de vraag of de toename in productie gelijke tred kan houden met deze stijging. Verder is de toegang tot energie voor veel landen niet verzekerd, aangezien de meeste wereldregio's steeds afhankelijker worden van import van - schaarser wordende - fossiele brandstoffen uit politiek onstabiele regio's.



*Alleen een systeemverandering kan een drastische opwarming van de aarde nog tegenhouden.*

### Systeemverandering

Zeer grote veranderingen in de energievoorziening (transities) zijn nodig om de CO<sub>2</sub>-emissies op een duurzaam niveau te brengen en de aanvoer van energie te verzekeren. Het duurzaam maken van onze energievoorziening is noodzakelijk en urgent, maar ook een zeer moeilijke opgave. Kleine stapjes zijn niet genoeg; er is een ingrijpende systeemverandering nodig: grote investeringen

voor de lange termijn, een andere inrichting van onze fysieke omgeving en ander gedrag van bedrijven en burgers. Daarbij zijn er vele belanghebbenden met vaak tegenstrijdige belangen, er wordt politiek gemanoeuvereerd, er zijn complexe technologieën die vaak nog in de kinderschoenen staan.

### Onzekerheden

Ook zijn er veel onzekerheden op weg naar een duurzame toekomst.

- Lukt het wel om de kosten van zonnecellen en windturbines flink te verminderen?
- Kunnen grote hoeveelheden hernieuwbare energie wel worden ingepast
- Hoeveel biomassa is er eigenlijk over veertig jaar voor energie-doelinden
- In welke mate is het mogelijk om het gedrag van burgers en bedrijven ten aanzien van hun beslissingen die met energiegebruik te maken hebben te veranderen?



*Het tanken van fossiele brandstoffen zal tot het verleden moeten gaan behoren.*

### Rol overheid

De geschiedenis leert dat een systeemverandering onmogelijk tot stand kan komen zonder actieve, sturende rol van de overheid. Zij moet de richting aangeven, voor draagvlak zorgen, grenzen stellen en positieve prikkels geven aan gewenst gedrag. Zij moet dus een strategie uitzetten en beleid ontwikkelen om klimaatverandering het hoofd te bieden. Binnen de door de overheid gestelde kaders kunnen bedrijven innoveren en proberen hun concurrentiepositie te versterken en zullen burgers hun belangen en verantwoordelijkheden afwegen. Hoe verder de overheid

vooruit kijkt, hoe minder er al vastligt en hoe meer mogelijkheden zij dus heeft om haar sturende rol goed te spelen. Nieuwe technologie biedt hierbij vaak de oplossingen.

### 3. Welke rol speelt publieke perceptie bij strategie en beleid?

#### Ervaring

De overheid kan pas effectief beleid uitzetten als de klimaatproblematiek breed onderkend wordt en als er draagvlak is bij burgers en bedrijven. Geleidelijk is er steeds meer belangstelling ontstaan voor klimaatverandering en het opraken van energiebronnen. In de praktijk fluctueert de publieke perceptie nog wel. Per land kan dat verschillen. Het hangt ook samen met de concrete ervaringen van de klimaatveranderingen. In Spanje wordt men bijvoorbeeld al vaak geconfronteerd met periodes van droogte. Dat heeft bijgedragen aan de alertheid. Nederland wordt vooralsnog minder dan andere landen rechtstreeks met de klimaatproblemen geconfronteerd. Dat heeft zijn weerslag op de publieke perceptie: in ons land wordt het klimaatprobleem relatief weinig ervaren als iets waar we dagelijks mee te maken krijgen en dat we meewegen in veel van onze dagelijkse beslissingen.

#### 21 minuten

Het '21 minuten onderzoek' geldt als representatief voor de Nederlandse bevolking. In 2009 was klimaat een van de thema's die aan de orde werden gesteld. Enkele bevindingen:

- Klimaat en milieu staan niet in de top tien van onderwerpen waar Nederlanders zich het meeste zorgen over maken
- De helft van de Nederlanders denkt dat de mens invloed heeft op klimaatverandering, een derde denkt dat dit niet zo is.
- De burger dicht zichzelf en de overheid de belangrijkste rollen toe in het nemen van maatregelen voor milieu en klimaat, maar vindt van zichzelf dat hij al genoeg doet.
- Men neemt vooral maatregelen die zich terugbetalen via de energierekening.
- Er is beperkt draagvlak voor maatregelen die de burger in de portemonnee raken.
- Het inrichten en uitvoeren van klimaatbeleid is een van de belangrijkste rollen die de Nederlander ziet voor de Europese Unie.

## Incidenten

De aandacht voor het klimaatprobleem fluctueert. Doen zich incidenten voor zoals de overstroming van het rivierengebied in 1995, de dijkdoorbraak bij Wilnis in 2004 of de orkaan Katrina die New Orleans onder water heeft gezet dan flakkert het bewustzijn tijdelijk op. Ook nieuwe inzichten of uitingen zoals het Stern-rapport en de film van Al Gore *An Inconvenient Truth* dragen bij aan een toename van de aandacht voor klimaatverandering. Maar is er sprake van een economische crisis of een dreigende epidemie, dan verdwijnt het klimaat weer naar de achtergrond.

## 4. Hoe staat het nu met strategie en beleid?

### Overheidsbeleid

In het voorjaar van 2009 heeft ECN in opdracht van het Ministerie van VROM een verkennende studie uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving naar de stand van zaken van het klimaatbeleid van de Nederlandse overheid. Hieruit bleek dat het door het kabinet ingezette Werkplan Schoon en Zuinig weliswaar substantiële effecten heeft, maar dat de gestelde doelen voor 2020 met het huidige instrumentarium niet gehaald worden, ook niet als het intensiever wordt toegepast.

### Kyoto

Nederland en Europa liggen wel op koers met het halen van de Kyoto-doelstelling. Daarbij gaat het om het verminderen van de broeikasgasuitstoot met gemiddeld 6 procent tussen 2008 en 2012 in vergelijking met de uitstoot in 1990.



*Wil Nederland zijn klimaatdoelen halen, dan zullen grote vervuilers zoals energiecentrales duurzamer moeten gaan werken.*

## Economische strategie

Sommige Europese landen hebben een duidelijke keuze gemaakt om een segment van de markt voor CO<sub>2</sub>-loze energie voor zich te winnen. Frankrijk heeft al in de jaren zeventig fors ingezet op kernenergie, Zweden zet in op biomassa en Duitsland gaat voor een nieuw 'wirtschaftswunder' op het gebied van zon en wind. In vergelijking hiermee maakt Nederland tot dusverre minder uitgesproken keuzes. Het specialiseert zich minder en zet minder in op een combinatie van industriebeleid en klimaatbeleid.

## 5. Wat is het perspectief voor strategie en beleid?

### Internationalisering

Steeds meer wordt het klimaatbeleid in internationale fora bepaald. Voor Nederland gold dat tien jaar geleden 95 procent van de emissiereductie door het beleid afkomstig was van het Nederlandse energie- en klimaatbeleid en maar 5 procent door het beleid uit Brussel. Inmiddels geldt voor Nederland dat de helft van emissiereductie door EU-beleid wordt afgedwongen. Deze trend zal zich in de toekomst alleen nog maar voortzetten.



*Steeds meer klimaatbeleid wordt bepaald door internationale onderhandelingen.*

### Laaghangend fruit

Een andere trend is dat de 'quick wins' en het laaghangend fruit bij vermindering van de uitstoot steeds meer is opgebruikt. Om verdere stappen te zetten zijn maatregelen nodig die die we voelen: impact op het landschap, een andere levensstijl, maatregelen die netto geld kosten. Het wordt daarmee steeds lastiger én belangrijker om draagvlak voor klimaatbeleid te krijgen en te behouden.



*Energiebesparende maatregelen zoals woningisolatie zouden niet vrijblijvend, maar verplicht moeten zijn.*

## 6. Wat zijn de uitdagingen voor strategie en beleid?

### Vrijblijvend

De belangrijkste uitdaging voor de Nederlandse overheid is om tot een heldere strategie en een ferm en stevig klimaatbeleid te komen, waarvoor toch een breed draagvlak is in de samenleving. Het lijkt erop dat onze diepgewortelde poldercultuur elementen in zich heeft die zo'n krachtig klimaatbeleid in de weg staat. Veel maatregelen zijn vrijblijvend en sorteren daardoor te weinig effect. Burgers en bedrijven blijven het liefst in hun 'comfort zone': het gaat toch goed zoals we het altijd al deden.' Een Klimaatwet zoals Groot-Brittannië die kent, die het beleid voor jaren vastlegt, ontbreekt hier.

### Voorwaarden

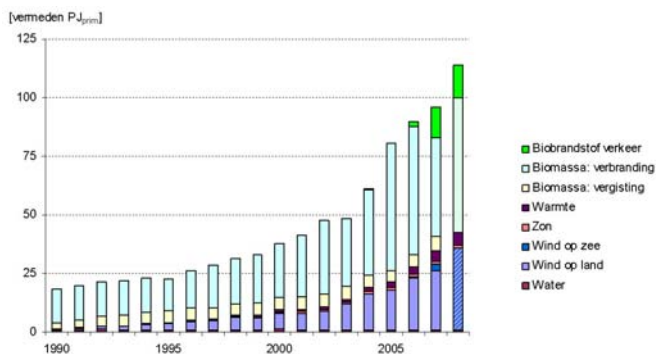
Een klimaatbeleid dat wél werkt, moet aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Het beleid moet zowel de voorhoede stimuleren als de middenmoot en de achterhoede. Sommigen moet het belonen, anderen moet het dwingen. Pas als iedereen voordeel heeft bij een ingezet beleid, zal het effectief zijn.
- De principes van het beleid moeten vastliggen, maar het beleid zelf moet zich snel en voortdurend aanpassen aan veranderende omstandigheden.

## 7. Wat doet ECN?

### Uitgangspositie

Beleed dat tot doel heeft de energiehuishouding duurzamer te maken, is een van de specialisaties van ECN. Het heeft daarvoor wetenschappers met een uiteenlopende achtergrond in huis: bestuurskundigen, economen, sociale wetenschappers, wiskundigen. Door het samenspel met andere, meer technologisch georiënteerde delen van ECN zijn we bij uitstek in staat om strategische analyses te maken op het gebied van energie- en klimaatbeleid. We zitten in de frontlinie bij de advisering over beleidsinstrumenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beleid om hernieuwbare energie te bevorderen, energiebesparingsbeleid in verschillende sectoren zoals in gebouwen en de transportsector, beleid voor het afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub> en vraagstukken rondom de acceptatie van technologie.



*Aandelen in duurzame energie. Op veel terreinen heeft ECN expertise in huis.*

### Kwantitatieve analyses

ECN is een voorloper in kwantitatieve analyses. We maken voor de Nederlandse overheid ramingen van het energiegebruik en de uitstoot van broeikasgassen. Deze worden gebruikt als referentie bij het maken van alle plannen en evaluaties. Onze modellen zijn veelal simulatiemodellen per sector, waarbij het energiegebruik van het verleden en de toekomst wordt gesimuleerd. We maken gebruik van economische gedragsmodellen. Daaraan voegen we andere factoren toe om de ramingen zo dicht mogelijk op de werkelijk te verwachten ontwikkelingen te laten aansluiten. Natuurlijk gebruiken we onze modellen ook om te berekenen wat nieuwe beleidsmaatregelen kunnen opleveren aan emissiereductie, wat de kosten zijn etc.



*ECN voert niet alleen onderzoek uit in opdracht, maar zet ook onderwerpen op de agenda, zoals in 2009 met een symposium over de rol van technologiebeleid bij klimaatonderhandelingen.*

### Opdrachtgevers

Onze belangrijkste opdrachtgevers zijn de Nederlandse overheid en de Europese Commissie. Daarnaast adviseren we bedrijven en maatschappelijke organisaties. We staan voor onafhankelijk advies, altijd gebaseerd op feiten en wetenschappelijke methoden. ECN ontwikkelt en beheert eigen instrumenten, modellen en informatiesystemen, al dan niet in samenwerking met andere instituten in binnen- of buitenland. We opereren vaak in de frontlinie: welke hindernissen doen zich daar voor en hoe zijn die op te lossen? Wat zijn geschikte vervolgstappen? Soms hebben we een dienstbare rol, soms zetten we zelf een onderwerp op de politieke agenda.

### Onderzoeksgroepen

De Unit Beleidsstudies van ECN bestaat uit de volgende onderzoeksgroepen:

- Nationale energie- en emissiestrategie
- Hernieuwbare energie
- Energieproductie, netwerken en markten
- Energie in transport en de gebouwde omgeving
- Energie-innovatie en maatschappij
- Internationaal energie- en klimaatbeleid

Meer informatie over [ECN Beleidsstudies](#) vindt u hier.