

Grote ramen op het zuiden en kleine op het noorden

door Marco van Lierop

Ageeth Telleman, studente bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam, onderzocht voor haar afstudeerscriptie de kansen en bedreigingen voor de implementatie van zonne-energie op VINEX-woningbouwlocaties. In het kader van de Vierde Nota Ruimte Ordening Extra (VINEX) worden de komende tien jaar zo'n 650.000 woningen gebouwd. Telleman analyseerde het decentrale besluitvormingsproces over het duurzaam bouwen en de aanleg van een duurzame energie-infrastructureur. Tijdens haar onderzoek stuitte zij op een aantal dilemma's voor de lokale partijen om plannen voor duurzaam bouwen te realiseren. Idee arrangeerde een gesprek tussen Telleman en de verantwoordelijk D66-staatssecretaris voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Dick Tommel.

D.T.: Om te beginnen zou ik graag de volgende stelling willen poneren: de kansen voor het gebruik van zonne-energie zijn nog nooit zo groot geweest als op dit moment. Ten eerste omdat gemeenten in toenemende mate geïnteresseerd zijn geraakt in zonne-energie. En ten tweede vanwege de stimuleringsregelingen van het ministerie van Economische Zaken. In de sfeer van informatievoorziening en financiële steun liggen er op dit moment geweldige kansen. Daar komt nog bij dat de Energie Prestatie Norm wordt aangescherpt. Daardoor zal bij het duurzaam bouwen zonne-energie langzamerhand feitelijk noodzakelijk worden, omdat men de verscherpte norm nooit zal kunnen halen met klassieke middelen van energiebesparing.

A.T.: Er zijn nu inderdaad enorme kansen voor zonne-energie, maar die kansen moeten wel worden benut. Het risico dat kansen onbenut blijven, is groot. De komende tien jaar worden er in Nederland 650.000 huizen gebouwd. In het bouwproces hebben de gemeenten een belangrijke initiërende rol. En hoewel de aandacht voor zonne-energie in een stroomversnelling is gekomen, kun je stellen dat ten aanzien van de toepassing van zonne-energie op de nieuwbouwlocaties de gemeente juist de partij is die een afwachtende houding aanneemt. Als gemeenten al voor zonne-energie kiezen, zijn het vaak kleinschalige projecten. De gemeenten die milieucriteria meewegen bij de aanleg van een nieuwbouwlocatie, kiezen nog regelmatig voor conventionele vormen van energie-

Een tweegesprek tussen Ageeth Telleman en Dick Tommel over de zonnige toekomst van duurzaam bouwen en de problemen en dilemma's voor de overheid bij het realiseren van de doelstelling voor duurzame energie.

voorziening. Gemeenten kunnen de zogenaamde Energie Prestatie Norm namelijk ook halen wanneer ze kiezen voor bijvoorbeeld Warmte-Kracht-Koppeling. Zonne-energie ziet men meer als een optie voor de toekomst. Dat schuift men voor zich uit.

D.T.: Het ministerie van VROM heeft gezamenlijk met het ministerie van EZ een programma voor een Optimale Energie Infrastructuur (OEI) ontwikkeld. Ook daar gaan de gemeenten eerst uit van het benutten van de WKK, wat op zich een goede zaak is. Maar daarnaast vragen we ook expliciet aandacht voor zonne-energie.

A.T.: WKK is een goede stap vooruit. Maar als men na 2020 op grote schaal wil overgaan op zonne-energie, en dat is een belangrijke kabinetsdoelstelling, moeten er door de lokale overheden nu ingrijpendere veranderingen worden ingezet.

D.T.: Energiebesparingsopties gaan elkaar meer en meer concurreren; afvalwarmte, WKK en warmtepompen, ook in combinatie met elkaar. En in die concurrentieslag is een nadeel van zonne-energie dat het relatief duur is.

A.T.: Zonne-energie is duurzame energie en derhalve wat anders dan energiebesparing. In de toekomst zal zonne-energie de concurrentie qua prijs wellicht aankunnen. Daar kunnen we echter niet op wachten. Zonnepanelen moeten in een dichtbevolkt land als Nederland in de woningbouw worden geïntegreerd. En die woningbouw gaat juist nu op grote schaal van start.

D.T.: Een deel van het integratieprobleem ligt ook bij de energiebedrijven die verantwoordelijk zijn voor de aanleg voor energie-infrastructureur. Zij hebben de neiging om een gasnet aan te leggen, onder het motto: 'dat hebben we altijd al zo gedaan en de klant bevindt zich daar wel bij'. Zij denken immers klantgericht. Een negatief gevolg daarvan is dat het de energiebesparingsopties minimaliseert. Of althans, niet maximaliseert. Die gedachte bracht ons ertoe om de gemeenten en energiebedrijven bij elkaar te brengen en te confronteren met de vraag: waarom doen jullie dat eigenlijk zo?

A.T.: De kennisuitwisseling tussen gemeenten en energiebedrijven, maar ook partijen als projectontwikkelaars, installateurs en producenten van duurzame technologie moet worden bevorderd. Juist die samenwerking maakt duurzaam bouwen haalbaar. Bij



Dick Tommel reikt een oorkonde uit bij een prijsvraag (NOVEM/VROM) voor duurzaam bouwen

de VINEX-lokaties is het dus heel belangrijk, dat het onderhandelingsproces goed wordt vormgegeven.

D.T.: Het is een spannend proces. De omslag naar duurzaam bouwen moet in een relatief korte tijd tot stand komen. Alle betrokkenen zijn nu bezig de VINEX-lokaties in te richten; iedereen praat nu over de ontwikkeling daarvan. Als je één of twee jaar zou wachten, dan hoef je aan de hele operatie niet meer te beginnen. Dan is het momentum alweer voorbij.

Spannend impliceert ook risicovol. De operatie kan dus mislukken?

D.T.: We hebben eigenlijk nog geen idee wat we aan winst kunnen binnenhalen. We hebben de partijen bij elkaar gebracht en gezegd: 'wij vinden het een grote uitdaging om die grote VINEX-lokaties zo in te richten dat we een geweldige energiebesparing kunnen realiseren'. We proberen de gemeenten dat ook te laten inzien. Van daar dat we twee bijeenkomsten hebben georganiseerd: één met de gemeenten en één met de energiebedrijven.

A.T.: Maar de gemeenten en de energiebedrijven zouden juist gezamenlijk om de tafel moeten gaan.

D.T.: Zo'n bijeenkomst is er ook geweest. Maar we weten dat we geen van tweeën kunnen verplichten mee te doen. Dat is nu eenmaal de beperking van onze positie als ministerie. We - Hans Wijers en ik - kunnen de energiebedrijven en de gemeentebesturen toespreken om te kijken of we hun medewerking kunnen krijgen. Daarnaast reiken we ze ook de instrumenten aan om daadwerkelijk iets tot stand te brengen.

Kunt u instrumenten noemen waarmee u de gemeenten en de energiebedrijven richting geeft?

D.T.: Dat zijn bijvoorbeeld de voorbeeldprojecten waarbij je nagaat wat de haalbaarheid is van bepaalde opties, of de stimuleringsmethoden van de Nederlandse Onderneming Voor Energie en Milieu (NOVEM). En EZ heeft de financiële stimuleringsmaatregelen.

Maar je bent eerder de motor en inspirator van het proces, dan de uitvoerder. We hebben geen instrumentarium op basis waarvan je kan zeggen: "hiermee halen we de doelstellingen zeker". Ik heb wel de overtuiging dat we met ons instrumentarium de doelstelling van tien procent duurzame energie in 2020 zullen halen. Mede door de positieve reacties van gemeentebesturen en energiebedrijven acht ik dat niet alleen noodzakelijk maar ook haalbaar.

A.T.: Door de decentralisatie is de overheid sterk afhankelijk geworden van lokale partijen. Zij kan niets meer opleggen. De bijeenkomsten en stimuleringsmaatregelen worden voor de overheid steeds belangrijker om het proces nog enigszins te kunnen regisseren.

D.T.: Het blijft lastig. In hoeverre mag je er bijvoorbeeld van uitgaan dat de energiebedrijven, die toch commercieel moeten opereren en dus minder de nutsfunctie benadrukken, investeren in projecten als zonne-energie terwijl je weet dat het voorlopig economisch geen interessante optie is?

A.T.: De concurrentiefactor is denk ik heel belangrijk. De liberalisering van de markt geeft een prikkel om te investeren in projecten. Wanneer het ene energiedistributiebedrijf (EDB) kiest voor een bepaalde vorm van energie, dan tonen andere distributiebedrijven ook al snel belangstelling.

Waarom is te merken dat liberalisatie een goede prikkel vormt voor energiebedrijven om die -voor zonne-energie noodzakelijke- investeringen te doen?

A.T.: Volgens producenten van zonne-energie is de vraag ernaar sterk toegenomen. Het zijn allemaal nog kleine projecten, maar het begint ineens sterk op te komen. Door de toegenomen samenwerking komen de ideeën bovendien. Bijvoorbeeld de gedachte dat je het dak van een huis niet helemaal met zonne-cellen hoeft vol te leggen. Je kunt het namelijk ook spreiden, dan wordt de kostprijs per huis een stuk lager. Mede door de stimuleringsmaatregelen wordt het dan toch haalbaar een groot aantal panelen te plaatsen. Zonder kennisuitwisseling blijf je ergens in het proces hangen. Daarom is het goed dat er een project als het OEI is opgestart. In het actieprogramma van OEI wordt als probleem aangegeven dat gemeenten inderdaad voor minder risicovolle opties kiezen en weinig financiële risico's willen nemen.

Ageeth Telleman



D.T.: Gemeenten en energiebedrijven zeggen dat ook van elkaar. Maar ze hebben ieder voor zich als organisatie ook een bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheid en ook het energiebedrijf mag worden aangesproken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het mag niet alleen als een economisch verantwoord bedrijf functioneren.

A.T.: Initiatieven als 'groene stroom' (door middel van een verlaagd btw-tarief wordt het afnemen van groene oftewel duurzame stroom aantrekkelijker gemaakt) stellen de consument in de gelegenheid keuzen te maken. Dat is belangrijk want de consument wordt in het algemeen steeds bewuster en kritischer bij de aanschaf van producten.

D.T.: Ik vind de geweldige belangstelling van de consument voor de groene stroom werkelijk zeer verrassend, zeker gezien het feit dat men daarvoor wel extra moet betalen. De consument is misschien toch meer duurzame-energieminded dan we weleens denken.

Door de ontwikkelingen als liberalisatie en zelfregulering lijkt het wel alsof het primaat van de politiek naar de achtergrond verschuift. Wat vindt u daarvan?

D.T.: Toen ik nog Tweede Kamerlid was, pleitte ik reeds voor duurzaam bouwen. Dat kwam toen niet de grond omdat EZ en VROM elkaar dwarszaten. Nu heeft VROM zelf een duurzaam bouwen-programma opgezet en het loopt als een trein. Je ziet ineens dat EZ en VROM elkaar ook kunnen versterken. Een ambtenaar van EZ is bij ons voorzitter van de projectgroep 'duurzaam bouwen'. Tot voor kort mocht hij, bij wijze van spreken, het gebouw niet eens in. Er ontstaat een enorme meerwaarde wanneer EZ en VROM hun krachten bundelen.

A.T.: Het is jammer dat door de hechte samenwerking de behoefte aan een publieke discussie over duurzaam bouwen afneemt. De duurzame projecten zijn bovendien versnipperd: het gebeurt wel op allerlei plaatsen, maar de visie erachter lijkt te ontbreken. Daardoor lijkt het alsof de politieke aandacht voor duurzaamheid afneemt en dat effect wordt versterkt doordat het politieke primaat naar de achtergrond verschuift.

D.T.: Het onderwerp is gewoon niet controversieel genoeg en valt daarom binnen de politieke arena niet op. Hoe komt het bijvoorbeeld dat de Tweede Kamer een brief van mij, waarin ik schrijf dat door maatregelen voor duurzaam bouwen een huis zo'n drieduizend gulden duurder wordt, voor kennisgeving aanneemt? Men heeft niet eens de behoefte daarover met mij te overleggen. Ik vind dat een wonderlijk fenomeen.

Er bestaat overigens nog een andere interessante vorm van zonne-energie,



Foto: Peter Klewits

Haarlem: experimentele woningen met isolerende, begroeide daken

die bijna te eenvoudig is om er bij stil te staan: gewoon het huis op het zuiden zetten met grote ramen op het zuiden en kleine ramen op het noorden. Wij propageren dat nu bij gemeenten en het begint daar langzaam door te dringen. Het kost niks en de opbrengst is groot.

A.T.: Daaruit blijkt maar weer eens hoe belangrijk het is dat in een zo vroeg mogelijk stadium het energie-aspect in de besluitvorming wordt meegenomen. Ik heb tijdens mijn onderzoek veel projecten bezocht waar de bouwplannen al in een dusdanig vergevorderd stadium waren, dat aanpassingen voor zonne-energie inmiddels te duur waren geworden. De interactie tussen de betrokkenen moet in een zeer vroeg stadium plaatsvinden. Daarmee wordt het proces ook minder technisch. Je ziet ook dat er steeds meer met projectgroepen wordt gewerkt. Maar die groepen zijn helaas voornamelijk nog samengesteld uit experts. IJburg is een goed voorbeeld van hoe het anders kan: door de betrokkenheid van Natuurmonumenten ontstond er een echt politiek debat. Het wordt in zo'n geval ook interessanter voor de betrokken partijen om zich ambitieuzer op te stellen. Doordat het politiek interessant wordt, gaat men ermee aan de slag.

Politiek interessant? Denkt u dan dat duurzaam bouwen leeft onder de bevolking?

D.T.: Ik denk dat het wel leeft, maar je moet de drempel niet te hoog maken. Het succes van groene stroom is gelegen in het feit dat het heel makkelijk is om eraan mee te doen: men betaalt voor groene stroom met de gewone energierekening en hoeft daar zelf verder niets extra's voor te doen.

Het gaat er dus om een mentaliteitsverandering bij de burger tot stand te brengen. Tegelijkertijd steunt uw beleid op diezelfde bur-

IJburg

is een goed voorbeeld van hoe het anders kan: door de betrokkenheid van Natuurmonumenten ontstond er een echt politiek debat



Milieu- en natuurvriendelijke levensmiddelen dringen langzaam door tot het supermarktschap. Alleen de vraagkan het aanbod sturen.

ger. Gaat de politiek dan niet te veel uit van de goede bedoelingen van consumenten, kiezers, gemeenten en commerciële energiebedrijven? Heeft de overheid niet al teveel instrumenten uit handen gegeven?

A.T.: Het komt de technologie en sowieso alle duurzame energie alleen maar ten goede wanneer er meer concurrentie en keuzemogelijkheden voor consumenten worden gegenereerd.

Maar heeft de politiek dan nog wel een stok achter de deur?

A.T.: Er is nog wel zo iets als de Energie Prestatie Norm, maar die geldt alleen per woning. De overheid zou deze norm per lokatie moeten opleggen, zodat er een optimale energie-infrastructuur per lokatie ontstaat.

D.T.: Daar wordt ook aan gewerkt, maar we hebben dat technisch nog niet afgerond. Wat we nu al doen is gemeenten met VINEX-lokaties rapporteren over hun prestaties op het gebied van duurzaam bouwen. We hopen dat degenen die daar slecht uitkomen zich hierdoor nog eens achter de oren zullen krabben.

A.T.: Er zijn ook een aantal gemeenten die de norm makkelijk halen. Zij zien duurzaam bouwen als prestige. Maar de EPN is een energiebesparingsnorm. Men hoeft dus nog niet naar duurzame bronnen uit te wijken om aan de EPN te voldoen. Daarom denk ik ook dat de EPN wel kan worden aangescherpt.

D.T.: De grootste milieuwinst ligt natuurlijk bij de oude huizen, die energetisch gesproken flink achterop liggen. Via een conve-

nant met woningbouwcorporaties proberen we afspraken te maken over hoe zij moeten omgaan met renovaties en groot onderhoud van die oudere voorraad woningen.

Kunnen woningbouwcorporaties aan deze afspraken voldoen? Krijgen ze hiervoor bijvoorbeeld extra subsidie?

D.T.: Er bestaat een tijdelijke subsidieregeling van drie jaar. Maar ik wil eigenlijk af van het idee dat je overal maar subsidie voor ontvangt. Ik ga ervan uit dat na drie jaar het duurzaam renoveren en groot onderhoud van de al bestaande woningvoorraad normaal geworden is.

Tot slot: Gaan we de norm van tien procent duurzame energie in 2020 halen?

D.T.: Absoluut, het is heel hoog gegrepen en erg ambitieus, maar we halen het. ♦

VINEX: Vanaf het najaar 1990 heeft de overheid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening EXtra lokaties aangewezen voor nieuwe woningbouw. In de nota staan de beginselen, hoofdlijnen en belangrijkste maatregelen van het nationale ruimtelijk beleid samengevat. Op basis hiervan heeft het rijk bindende vestedelingsafspraken gemaakt met de provincies en de regionale besturen. Het betreft de bouw van circa 635000 woningen tussen 1995-2005.

OEI: Optimalisering van de Energie-Infrastructuur; in opdracht van EZ en VROM zal in de periode van 1997 tot 2000 het OEI-programma worden uitgevoerd, gericht op een energie-infrastructuur op lokaal niveau. Hierin heeft duurzame energie een optimale plaats gekregen.

WKK: Bij Warmte-Kracht-Koppeling is nog geen sprake van duurzame bronnen. Bij WKK wordt efficiënt omgegaan met restwarmte van elektriciteitsproductie uit fossiele brandstoffen.

EPN: De Energie Prestatie Norm is de eis van het kabinet tot een besparingsprestatie per woning; de wijze waarop dit resultaat behaald wordt is vrijgelaten aan gemeenten en marktpartijen.

Groene Stroom: Door middel van een verlaagd BTW-tarief wordt het verbruik van duurzame -groene- stroom aantrekkelijker gemaakt voor de consument. Hierbij moet gedacht worden aan elektriciteit uit wind- en zonne-energie, kleinschalige waterkracht en biomassa.