

Pieter van Driel*

Tegen de wassende stroom in

Bespreking van:

Gerda Dinkelman e.a., *Gemeentelijk Energiebeleid. Belemmeringen bij invoering van duurzame energie en kleinschalige warmte-kracht-koppeling*

Vereniging Milieudefensie/Subfakulteit der Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen (Mededelingen nr. 40), Amsterdam 1984.
Te bestellen door overmaking van f 18,- + f 2,30 portokosten op giro 1995200 t.n.v. Milieuwinkel Amsterdam

Achtergrond

Er is alle reden om aan te nemen dat de blijvende afhankelijkheid van fossiele brandstoffen tot toenemende problemen zal gaan leiden bij de winning en bij het transport, problemen met vervuiling en veiligheid, om over geopolitieke problemen nog maar te zwijgen.¹ Nu reeds worden in verontrustend tempo de sociale kosten van de huidige energievoorziening zichtbaar, waarvan de zure-regenproblematiek recent de meeste aandacht heeft getrokken. Wie de kernenergieoptie afwijst — en daar zijn nogal wat redenen voor² — moet dan wel het streven naar duurzame energiebronnen en vormen van energiebesparing onderschrijven. Overziet men wat er allemaal op het spel staat, dan is het geen wonder dat de belangstelling voor de energieproblematiek sterk is toegenomen. Geen wonder ook dat er meer en meer gepleit wordt voor ruimte voor decentrale vormen van energievoorziening. Het verlangen om in deze cruciale sektor meer zeggenschap te hebben en mede vorm te kunnen geven aan de toekomst, is alleszins begrijpelijk. Maar vooral geldt dat juist op lokaal en regionaal niveau de mogelijkheden voor energiebesparing en duurzame energiebronnen optimaal benut kunnen worden door de voorziening af te stemmen op de lokale mogelijkheden en behoeften. Grootschalige opwekking

109

* De auteur is momenteel werkzaam bij de Wiardi Beckman Stichting in Amsterdam.

1. Vgl. voor een goed overzicht van de problematiek o.m. M. Stewart,

Controlling the Economic Future, Brighton 1983, 130-158.

2. Vgl. o.m. *Argumenten genoeg*, uitg. Arbeid en Milieu, Middelburg 1983.

daarentegen blijkt meer en meer zijn eigen wetmatigheden van inflexibiliteit, inefficiency (overcapaciteit, warmteverlies), machtsconcentratie en dergelijke mee te brengen.

Het pleidooi voor althans een gedeeltelijke decentralisatie in deze sektor is gezien het voorgaande nogal overtuigend. Maar er is een lange weg te gaan, de technologie staat nog maar in de kinderschoenen en de vereiste bestuurlijke reorganisatie zal heel wat voeten in de aarde hebben. Niettemin: ergens moe(s)t men beginnen. En nu blijkt, dat op landelijk niveau de resultaten van de *Brede Maatschappelijke Diskussie* niet kunnen verhinderen dat met de arrogantie van de macht en met een opportunistisch beroep op de zure-regenproblematiek opnieuw krachtig gepleit wordt voor (en gewerkt wordt aan) kernenergie, wordt des te duidelijker dat het gevecht in ieder geval ook op lokaal en regionaal niveau gevoerd moet (blijven) worden.

Illustratief in dit verband is het onlangs uitgebrachte advies van de Algemene Energieraad over de toekomstige elektriciteitsproductie. De Raad adviseerde in meerderheid de minister van Economische Zaken afstand te nemen van het rapport van de Stuurgroep Maatschappelijke Diskussie Energiebeleid en toch ernstig te overwegen binnen twee jaar te beslissen tot bouw van kerncentrales. Dat standpunt werd mede gemotiveerd met de tot op heden tegenvallende resultaten van decentrale energieopwekking en energiebesparing: "... eerdere ramingen van de Raad zelf, en in sterkere mate de ramingen van de Stuurgroep (moesten) neerwaarts worden aangepast omdat de economische uitkomst van die opties tegen lijkt te vallen of *dat er zich harde belemmeringen van institutionele aard voordoen*".³

Tegen deze achtergrond is de publikatie van het hier te bespreken boek over *Gemeentelijk Energiebeleid* een schot in de roos.

Inhoud

De schrijvers – een zevental politikologiestudenten en hun begeleiders Els Duin, Meindert Fennema en Jeroen Jacobse – wilden "een beschrijving en analyse geven van recente pogingen het energiebeleid in Nederland te wijzigen" en kozen voor bestudering van "een groot aantal kleinere projecten en plaatselijke acties omdat de indruk bestaat dat de energiebeweging juist daar behoefte aan heeft. Men wordt immers steeds op plaatselijk niveau gekonfronteerd met ongewenste ontwikkelingen. De reactie van plaatselijke bestuurders en politici dat het allemaal 'in Den Haag' of 'in Arnhem' wordt beslist, wordt slechts versterkt door een kritische analyse van het energiebeleid tot dat nationale niveau te beperken".

De hoofdmoot van het boek bestaat dan ook uit een nogal

gedetailleerde beschrijving van een flink aantal gevallen van lokale besluitvorming met betrekking tot investeringen in de energiesector waarbij de milieubeweging betrokken was. Begonnen wordt met het gevecht rond de bouw van nieuwe kolengestookte centrales in Dordrecht en Amsterdam. Dan volgen analyses van de besluitvorming over systemen van stadsverwarming (Utrecht, Leiden, Amsterdam) en over experimenten met kleinschalige energieopwekking (een 'total energy'-project in Naaldwijk, windmolens in Friesland, biogas in Deersum, zonneboilers in Gaasperdam, windmolens in Den Helder). Omdat in al deze gevallen het beleid op landelijk niveau en vooral de bevoegdheden van de SEP (het samenwerkingsverband van Elektriciteitsbedrijven) en van Economische Zaken een belangrijke rol speelde, opent het boek met een korte beschrijving van het proces van centralisatie van de elektriciteitsvoorziening, dat tot op de dag van vandaag doorgaat en waarin de liberaal Van Aardenne zich van zijn andere kant laat zien. De bedoeling van het boek is duidelijk: uit de analyses van lokale besluitvorming, van successen en vooral van nederlagen, lessen te kunnen trekken om de strijd 'tegen de wassende stroom in' (letterlijk en figuurlijk) met meer succes te kunnen voortzetten. Dat zou dan in het slothoofdstuk hebben moeten gebeuren, maar dat komt helaas niet erg uit de verf. Een poging om de marges voor lokale initiatieven in kaart te brengen, dat wil zeggen de relatieve autonomie van gemeentelijke en provinciale instanties en bedrijven nauwkeurig aan te geven, heb ik nogal gemist. Men komt eigenlijk niet veel verder dan de konstatering dat de gecentraliseerde structuur van de energievoorziening een van de belangrijkste belemmeringen is en dat wie het gevecht wil voeren, voorbereid moet zijn op een lange, taaie strijd waarin hij of zij gekonfronteerd wordt met tal van instanties, berekeningen, vooroordelen, chaotische subsidieregelingen, juridische komplikaties enzovoorts. Ook de konklusie dat binnen de energiebeweging de ontwikkeling van eigen deskundigheid onmisbaar is, zal weinig opzien baren.

111

De studie als studieobject

Dat is jammer, want het materiaal dat in de cases verzameld is, is buitengewoon leerzaam en vraagt als het ware om een diepergravende analyse. Het zijn dan ook de cases die het boek tot een waardevolle publikatie maken. Het geschetste beeld is dat van dikwijls zeer trage, moeizame besluitvorming, vaak achter gesloten deuren, waarin partiële belangen, historisch gegroeide machtsstructuren, geloof van de meeste betrokkenen in gevestigde deskundigheid en in bepaalde vormen van technologie waarmee men vertrouwd is geraakt, kompetentiestrijd en drang van organisaties om de eigen continuïteit te waarborgen meestal de doorslag geven (hoewel soms toevallig aanwezige daadkrachtige persoonlijkheden een heel eigen rol blijken te kunnen spelen). Wie

meent dat de besluitvorming over de energievoorziening in dit land zo georganiseerd is, dat het resultaat ook maar in de buurt komt van iets als een rationele afweging, gericht op het tot stand brengen van een op de wat langere termijn uit een oogpunt van efficiency (qua energieverbruik, qua flexibiliteit en in meer eng economische zin) min of meer optimale energievoorziening, is na lezing een illusie armer. Te meer daar het gevecht gevoerd wordt tegen de achtergrond van nauwelijks voorspelbare en beïnvloedbare fluktuaties in de wereldmarktprijzen (die echter wel van groot belang zijn om te bepalen of wat hier en nu technisch kan, ook economisch rendabel is). Zo blijken nu eens gemeentelijke energiebedrijven tegenstanders te zijn van stadsverwarming (louter omdat hun inkomsten dan zouden verminderen — wie betaalt?), dan weer provinciale productiebedrijven invoering van warmte-kracht-koppeling waar mogelijk te belemmeren (omdat ze daardoor hun afzet zien dalen, hetgeen de — deels door verouderde, deels door overcapaciteit, toch al hoge — vaste lasten nog zwaarder zou doen drukken). Provinciale en gemeentelijke bedrijven zitten elkaar soms in de haren, waardoor er vooralsnog niets verandert. Gemeenten bekonnureren elkaar onderling om de bouw van of ombouw tot kolencentrales. Productiebedrijven omhelzen groot-schalige stadsverwarming wanneer daar, door landelijke normen, plotseling hun continuïteit ondanks een verouderd productieapparaat mee gewaarborgd lijkt te kunnen worden. De ene ambtelijke dienst loopt de ander voor de voeten, ambtenaren blijken subsidieaanvragen tegen te kunnen houden en wethouders de raad buiten de deur. Gemeenteraden blijken vaak (te) laks en vissen achter het net dat zich al heeft samengetrokken. Drie dingen vielen me bij lezing het meeste op.

Ten eerste blijkt (ook hier) geloof, zo men wil ideologie, een niet geringe rol te spelen: vertrouwen in gevestigde wetenschap, in door-gaan langs vertrouwde wegen, scepsis ten opzichte van alternatieven, vooral als die een 'kleinschalig' karakter hebben. Die scepsis gaat zover, dat men maar al te vaak haast op voorhand weigert zich er serieus in te verdiepen.

Ten tweede is de partiële rationaliteit als het ware geïnstitutionaliseerd. Er is altijd wel een organisatie of bedrijf dat zijn eigen inkomsten achteruit ziet gaan of zijn lasten omhoog — en dat op kortere termijn. Hoe de lasten en baten over het geheel genomen eruitzien, op korte, en zeker op langere termijn, kan kennelijk niet een rol van betekenis spelen. De verdeling van bevoegdheden (waaronder met name het monopolie ten aanzien van het stroomtransport dat de elektriciteitsbedrijven hebben) is gebaseerd op een historisch gegroeide structuur van de elektriciteitsvoorziening, die onder andere omstandigheden tot stand is gekomen en berust mede op specifieke technologieën en de inzet van juist fossiele brandstoffen. In dat licht

bezien kan het niet anders of kortzichtigheid is troef.

En *ten derde*: het gevecht gaat lang niet alleen om de centen, goedkope energie of specifieke technieken. Het gaat tegelijk over de inrichting van de maatschappij, de mogelijkheden tot vormgeving van de toekomst, om politieke en sociale democratie — die mogelijkheden hangen mede af van gebruikte technieken, en (veranderde) structuren van besluitvorming.

Wat dat laatste betreft levert het boek nogal wat inzicht op in de wijze waarop 'produktiekrachten en productieverhoudingen' met elkaar in wisselwerking staan. De elektriciteitsvoorziening tot op heden vroeg — gegeven de sterk toegenomen vraag, de stand van techniek en dergelijke — om steeds grootschaliger technieken en de daarbij 'behorende' centralistische besluitvormingsstructuur. Nu de noodzaak en de mogelijkheid van een toenemende bijdrage van andere technieken zich voordoet, blijkt de in het leven geroepen geïnstitutionaliseerde besluitvormingsstructuur een enorm obstakel te vormen voor zelfs maar de eerste stappen in de richting van het realiseren van wat er mogelijk is aan decentrale technieken. Sterker nog: daar technieken gebaseerd zijn op specifieke brandstoffen en daarmee berusten op hele sectoren van bedrijven (aardolie-industrie enzovoort), kan men spreken van een 'energie-industrieel-komplex'. Er is dan ook op het terrein van de energievoorziening alle redenen en samenhang te zien tussen (de keuze van) technieken en vormen van beheersing van maatschappelijke processen.⁴ Zo bezien zou het vasthouden aan het centralistisch karakter van de energievoorziening ook te maken kunnen hebben met het willen openhouden van de kern-energieoptie. Het advies van de Algemene Energieraad (zie boven) zou dan bij wijze van spreken 'in omgekeerde richting' gelezen kunnen worden.

Kritiek

De auteurs van het boek hebben om begrijpelijke redenen ervan afgezien om deze kant van de zaak nader uit te werken. Toch is dat mede de reden waarom de konklusies van hun studie zo mager uitvallen. Want het is nu eenmaal lastig om een strategie te baseren op case-studies over gemeentelijk energiebeleid die vooral tot de konklusie leiden dat op *dat* niveau niet de belangrijkste belemmeringen liggen. Niettemin is het voordeel van hun aandacht voor het lokale niveau, dat aangetoond kon worden dat er wel degelijk mogelijkheden liggen op dat niveau, gezien de nodige successen die behaald worden en gezien de oorzaken waardoor elders de voorstellen vanuit de energiebeweging het (net) niet haalden.

4. Vgl. hierover J. Strasser en K. Traube, *Die Zukunft des Fortschritts*,

Bonn 1981, hfst. 8 en 9.

Toch had men mijns inziens wel een stap verder kunnen gaan. Zo lijkt er in de energiebeweging overeenstemming over te bestaan dat hoe dan ook de bijdrage van decentrale vormen van energiebesparing en -opwekking voorlopig beperkt zal zijn. Die bijdrage moet gezocht worden in specifieke sectoren en regio's en het potentieel is vooral berekend op grond van technische eigenschappen van de in te voeren technieken. Wil het potentieel werkelijkheid worden, dan moeten juist daar de institutionele belemmeringen uit de weg geruimd worden. Zo bezien zou men de analyse dus nog wat concreter hebben kunnen opzetten, door niet zozeer in het algemeen over centrale en decentrale besluitvorming te spreken, maar meer specifiek de institutionele belemmeringen op te sporen in die sectoren waar althans de mogelijkheid voor de bepleite technieken aanwezig is.

Maar dan zou ongetwijfeld ook uit de bus zijn gekomen dat de voorwaarden waarop nu teruggeleverd kan worden aan het openbare elektriciteitsnet veel initiatieven in de kiem smoren. De auteurs wijzen erop, dat er op zichzelf wel wat te zeggen is voor die stringente voorwaarden: voorkomen moet worden dat afnemers van elektriciteit de kloos worden van de zelfopwekking door wie daartoe in staat is (die afnemers immers dreigen opgezadeld te worden met hogere energieprijzen verband houdend met de vaste lasten van de elektriciteitsbedrijven). Het is jammer dat dit probleem alleen genoemd wordt. Het is toch niet aan te nemen dat men in de energiebeweging hiervoor geen oplossingen gesignaleerd heeft?⁵ Overigens lijkt me dit nu typisch een probleem waarvoor (afgezien van de noodzakelijke wijziging in de besluitvorming over tariefstelling) in principe heel makkelijk een oplossing aan de hand gedaan zou kunnen worden, *als* tenminste de bijdrage van decentrale opwekking vooralsnog tot enkele procenten van de op te wekken energie beperkt blijft. Want landelijk gezien kunnen de extra kosten (die louter veroorzaakt worden door tijdelijk hogere vaste lasten van huidige centrales, die al met een overcapaciteit van zo'n 25% zitten) dan in verhouding tot het geheel gezien slechts marginaal zijn.

Overigens lijkt het boek wat al te zeer geschreven te zijn voor de 'eigen parochie'. De tekst is doordrenkt van de suggestie dat in de beschreven cases de energiebeweging het gelijk aan haar zijde heeft. Iets meer argumentatie waarom de voorgestane vormen van energievoorziening ook economisch aantrekkelijk zijn of kunnen worden, was zeker op z'n plaats geweest.⁶

5. Ook in kringen van de PvdA is de discussie over de structuur van de elektriciteitsvoorziening op gang gekomen. Vgl. o.m. bijdragen van Anderson en Epema-Brugman in *Lokaal bestuur*, febr. en maart 1984

en van J.J. Feenstra en G.J. Zijlstra in *Voorwaarts*, 12-3-'84.
6. Vgl. bijv. Hermen Pol en Hans Schenk, Naar een Centraal Plan voor de Elektriciteitsvoorziening, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 6(1).

Niettegenstaande deze kritische opmerkingen blijft de konklusie overeind, dat met deze publikatie de milieubeweging/energiebeweging haar voordeel kan doen, dank zij het vele verzamelde materiaal in de case-studies. Men mocht hopen dat studeren aan Nederlandse universiteiten vaker zou samengaan met het genereren en socialiseren van maatschappelijk relevante kennis.

RADIKALE NOTITIES

In het septembernummer van Radikale Notities:

- *Bram van Ojik* over het plan van Van Kemenade, Wöltgens en Ritzen
- In Den Haag probeert het gemeentebestuur een parkeergarage onder de Hofvijver te krijgen. *Jack Verduyn Lunel* en *Ben Baks* beschrijven het grensverleggende verzet dat Links Den Haag biedt
- Wat is ekologie? Heeft het iets met politiek te maken, en dan nog wel met linkse politiek? *Roel van Duijn* meent van wel, maar *Jaap de Jong* ziet dat allemaal niet zo zitten
- *Bert Sweerts* zet de stand van zaken met betrekking tot de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en het belang daarvan voor de eerste lijn op een rijtje
- De positie van de burgemeesters in Nederland wordt besproken door *Henk Waltmans*. Hij vindt dat de benoemde burgemeester maar moet blijven
- Verder recensies en berichten

Radikale Notities is een uitgave van de PPR-Studiestichting, Singel 277, 1012 WG Amsterdam, 020-226018.
Dit nummer is te bestellen door overmaking van f 8,50 (inclusief verzendkosten) op giro 2144633 t.n.v. PPR-Studiestichting te Amsterdam, o.v.v. Rad Not 84/3.