

Sturing op het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen in de gemeente Heemstede

Rekenkameronderzoek

63813 – Definitief

25 november 2020

Berenschot

Sturing op het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen in de gemeente Heemstede

Rekenkameronderzoek

Ralph Kohlmann
Toke van Telgen
25 november 2020

Berenschot

Samenvatting

Aanleiding

Op het thema duurzaamheid heeft de gemeente Heemstede diverse doelstellingen en ambities uitgesproken. Om na te gaan of er momenteel effectief gestuurd wordt op duurzaamheid, heeft de Rekenkamer van de gemeente Heemstede Berenschot gevraagd onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de sturing op) het geformuleerde beleid.

Methode

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van een documentonderzoek en interviews. Bij de interviews zijn personen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie betrokken. Hierbij lag de focus op het thema duurzaamheid en de sturing die plaatsvindt op de duurzaamheidsdoelstellingen.

Resultaten & conclusies

- **Duurzaamheid als integraal thema**

Uit de evaluatie blijkt dat er een gedeeld beeld is in de gemeente over het thema duurzaamheid. De Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 draagt hier positief aan bij. Het wordt gezien als een integraal thema dat met ieder beleidsterrein verweven is. Zodoende is duurzaamheid breed in de ambtelijke organisatie belegd en ook bestuurlijk maakt het onderdeel uit van de portefeuilles van alle wethouders.

- **Ambtelijke inzet wordt gewaardeerd, maar capaciteit en budget zijn beperkt**

Een randvoorwaarde om resultaten te behalen op het gebied van duurzaamheid betreft de beschikbare capaciteit en budget. Gekeken naar de capaciteit is er veel waardering voor de ambtelijke inzet, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Echter wordt opgemerkt dat de capaciteit beperkt is en ontbreekt er regie, mede doordat het opdrachtgeverschap niet belegd is in de organisatie. Daarnaast is ook het beschikbare budget beperkt en zijn de financieringsbronnen, waar de gemeente van afhankelijk is, veelal van tijdelijke aard.

- **Programmasturing is vooralsnog summier uitgewerkt**

De Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 en het Uitvoeringsprogramma 2020/2021 bieden een helder overzicht van de ambities en projecten waaraan wordt gewerkt. De wijze waarop de programmasturing vorm krijgt is echter vooralsnog summier uitgewerkt. Wegens de beperkte capaciteit bestaat het programmamanagement nu vooral uit monitoren en onderlinge afstemming over de voortgang van projecten in het uitvoeringsprogramma, waarbij de doelen nauwelijks in zicht zijn. Daarnaast is het kader, zoals nu vastgesteld in de Nota, niet sturend genoeg voor de uitwerking van de projectplannen. Hierdoor vindt er over plannen die door de gemeenteraad goedgekeurd moeten worden nog doorgaans inhoudelijke discussie plaats.

- **Voortgang op doelen onvoldoende inzichtelijk**

Gekeken naar de resultaten die tot nu toe behaald zijn, is het moeilijk te zeggen hoe ver de gemeente is in het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen. Wegens beperkte monitoring en het veelal ontbreken van een nulmeting en concrete KPI's, is het onduidelijk in hoeverre tot nu toe uitgevoerde projecten hebben geleid tot concrete resultaten. De gemeente is zich bewust van het ontbreken van deze informatie en werkt aan een monitoringssysteem waarbij dit beter in beeld gebracht wordt.

- **Vraagtekens bij haalbaarheid duurzaamheidsdoelstellingen**

Er worden vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van de duurzaamheidsdoelstellingen. Dit komt mede door het ontbreken van informatie over de voortgang, maar ook is er geen perspectief op de tussenstappen die nodig zijn om de doelen te realiseren. Hierdoor is niet inzichtelijk wat het effect is van factoren als de afhankelijkheid van de gemeente (zowel van regionale partners als van markt- en bewonersinitiatieven) en de beperkte middelen.

- **Gemeenteraad toont zich betrokken, maar mist sturingsinformatie**

Raadsleden zijn over het algemeen goed op de hoogte van de inhoud van het beleid en zijn in hoge mate betrokken bij de thema's energietransitie en circulaire economie. Echter, ondanks regelmatige informatiemomenten, is de raad zoekende naar concrete sturingsinformatie. Zonder zicht op de voortgang op de duurzaamheidsdoelstellingen is het voor de raad onvoldoende mogelijk om bij te sturen.

Daarnaast leidt de grote betrokkenheid van de raad soms tot een zoektocht om tot afgebakende besluitvorming te komen. Actuele inzichten (die in de fase van planvorming nog niet bekend waren) in combinatie met politieke dynamiek in de raad leidt in de praktijk van Heemstede in sommige gevallen tot steeds nieuwe vragen, en daarmee vertraging in besluitvorming.

Aanbevelingen

Aan de hand van de resultaten en conclusies zien wij vier concrete kansen en aanbevelingen:

1. **Ontwikkel een routekaart waarin de tussenstappen en -doelen worden uitgewerkt die leiden tot realisatie van de lange termijn doelstellingen**

De gemeente kan een routekaart ontwikkelen, waarin de ambities op langere termijn in onderlinge samenhang worden geoperationaliseerd in subdoelen en tussenresultaten. Aan de hand van een dergelijke middellangetermijnstrategie kan er door de raad, het college én het ambtelijke management beter worden gestuurd op de korte termijn projecten.

2. **Investeer in monitoring en sturingsinformatie zodat voor alle betrokkenen inzichtelijk is in hoeverre de gemeente "op koers ligt"**

De sturingsinformatie kan in beeld worden gebracht door (1) monitoring van de realisatie van de ambities en (subdoelen), (2) monitoring van de gerealiseerde output van activiteiten en (3) monitoring van de voortgang van de activiteiten. Aan de hand van geoperationaliseerde doelstellingen kunnen KPI's geïdentificeerd worden, waarop de monitoring ingericht kan worden. Daarnaast is het belangrijk om voorafgaande aan projecten een nulmeting te doen, zodat de te overbruggen opgave ook duidelijk in beeld is.

3. **Versterk het programmamanagement en stel daarvoor aanvullend budget en menskracht beschikbaar**

Er is behoefte aan een vrijgestelde ambtelijk opdrachtnemer / programmamanager die de uitvoering van het uitvoeringsprogramma coördineert en aanjaagt. Vanuit deze rol kan, aan de hand van de te ontwikkelen middellangetermijnstrategie, gestuurd en geprioriteerd worden op activiteiten die het meest effectief bijdragen aan resultaten op de middellange en lange termijn.

4. **Behoud en versterk de samenwerking met partners**

De samenwerking met partners is effectief en leidt tot resultaten in de uitvoering. Dit is een ontwikkeling die zeker doorgezet moet worden. Hierin kan de gemeente zich nog (pro)actiever opstellen richting samenwerkingspartners. Specifiek kan de gemeente de samenwerking verbeteren met de Adviesgroep Duurzaamheid om effectievere resultaten te behalen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel en scope van het onderzoek	5
1.3 Werkwijze	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Duurzaamheid bij de gemeente Heemstede	7
2.1 Over duurzaamheid	7
2.2 Duurzaamheidsbeleid van de gemeente	8
2.3 Uitvoering van het duurzaamheidsbeleid	9
2.4 Organisatie	11
2.5 Financiële middelen	12
3. Analyse en resultaten interviews	14
3.1 Input	14
3.2 Throughput	15
3.3 Output en outcome	17
3.4 Grote betrokkenheid in de gemeenteraad	18
4. Conclusies	19
4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	19
5. Aanbevelingen	21
Bijlage I: Referenties	23
A. Documentstudie	23
B. Interviews	24

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het collegeakkoord 2018-2022 'Samen op weg naar een mooier, duurzamer en socialer Heemstede' heeft het college van de gemeente Heemstede haar visie en richting voor de komende jaren uiteengezet. Hierbij worden drie pijlers gehanteerd: Bestuurlijke vernieuwing, Duurzaamheid en Sociaal.

Het thema duurzaamheid is voor alle gemeenten momenteel een actueel en relevant thema. Landelijk en regionaal worden er hoge ambities uitgesproken, die lokaal vertaald dienen te worden. Gemeente Heemstede heeft in het collegeakkoord en beleidsuitwerkingen ambitieuze doelstellingen vastgesteld. Om tot realisatie van die ambities te komen is een effectieve sturing uiteraard belangrijk.

Om na te gaan of er momenteel effectief gestuurd wordt op duurzaamheid binnen de gemeente, heeft de Rekenkamer van de gemeente Heemstede Berenschot gevraagd onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de sturing op) het geformuleerde beleid.

1.2 Doel en scope van het onderzoek

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op het geformuleerde beleid op het gebied van duurzaamheid. Hiermee creëren we duidelijkheid over (1) de wijze waarop er gestuurd wordt, (2) in hoeverre er gestuurd wordt op concrete resultaten en zo ja, (3) waar dat al dan niet toe heeft geleid.

De hoofdvraag die de rekenkamercommissie voor deze evaluatie heeft meegegeven is:

In hoeverre slaagt de gemeente Heemstede erin om haar doelstellingen op gebied van duurzaamheid te verwezenlijken?

In de beantwoording van de hoofdvraag ligt de nadruk op sturingaspecten: is de sturing zodanig ingericht dat het aannemelijk is dat de doelstellingen worden gerealiseerd? In aanvulling op en ter specificering van deze hoofdvraag zijn ons de volgende drie deelvragen meegegeven:

1. *Is er een gedeeld beeld over wat duurzaamheid inhoudt voor de gemeente Heemstede?*
2. *Hoe wordt er gestuurd op de geformuleerde doelstellingen en de (realisatie van) ambities?*
3. *Op welke wijze is de gemeenteraad het afgelopen jaar betrokken bij duurzaamheid?*

1.3 Werkwijze

Om de benodigde informatie op te halen hebben we een documentstudie uitgevoerd en verschillende gesprekken gevoerd¹.

Documentstudie
van 27 relevante
(beleids)documenten

Interne interviews
met drie medewerkers, de
coördinerend wethouder en
vier raadsleden

Externe interviews
met drie verschillende
samenwerkingspartners

Het onderzoek is begeleid door de leden van de Rekenkamer.

¹ Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten en de gesprekspartners is opgenomen in bijlage I opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 'Duurzaamheid bij de gemeente Heemstede' geven we een overzicht van de feitelijke basis van het onderzoek, gebaseerd op de documentstudie. Vervolgens lichten we in hoofdstuk 3 de resultaten van de interviews toe. Hierbij reflecteren we op de informatie uit hoofdstuk 2 en gaan we in op thema's gerelateerd aan de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 'Conclusies' lichten we de algemene conclusies toe en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Tot slot geven we in hoofdstuk 5 aanbevelingen omtrent de sturing op duurzaamheid in de gemeente Heemstede.

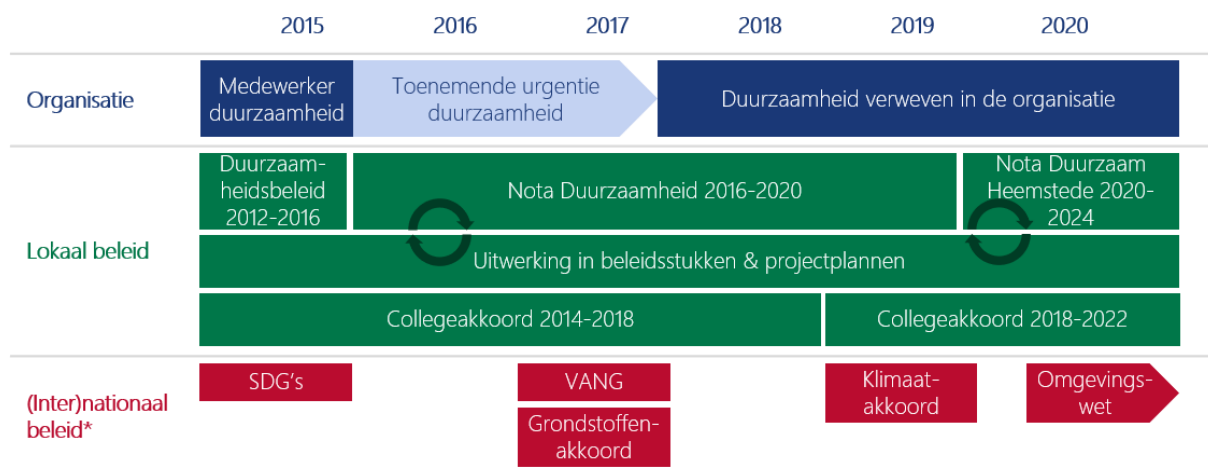
2. Duurzaamheid bij de gemeente Heemstede

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen van de documentstudie. Hierbij is gebruik gemaakt van een groot aantal (beleids)documenten die een beeld schetsen van het thema duurzaamheid in de gemeente Heemstede. In dit hoofdstuk kijken we eerst terug naar de ontwikkelingen van het thema duurzaamheid en het beleid in de afgelopen jaren. Vervolgens kijken we naar hoe het nu gaat met de uitvoering van het beleid, de organisatie en de financiële middelen.

2.1 Over duurzaamheid

Het thema duurzaamheid is, als één van de drie hoofdpijlers uit het collegeakkoord, een belangrijk thema voor de gemeente Heemstede. Dit is niet altijd zo geweest. Nadat rond 2005 taken op milieugebied naar de omgevingsdienst zijn overgaan was er jarenlang geen structurele formatie binnen de gemeente. Sinds ca. 2013 kwam hierin een kentering, met het aantrekken van een medewerker op het beleidsveld duurzaamheid.

Zoals ook blijkt uit landelijke ontwikkelingen als het Klimaatakkoord, het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie en het Nationaal Grondstoffenakkoord wordt de urgentie voor het thema de laatste jaren steeds groter. Dit was reden voor het college van de gemeente Heemstede om in 2018 in het collegeakkoord Duurzaamheid één van de drie centrale pijlers te maken.



*Dit schema toont een selectie van landelijk beleid dat de lokale doelstellingen heeft beïnvloed

Figuur 1. Globaal overzicht van ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid, zowel (inter)nationaal als lokaal

In het collegeakkoord wordt benadrukt dat het college ernaar streeft duurzaamheid integraal te benaderen. Dit houdt in dat duurzaamheid niet een losstaand of sectoraal onderwerp is, maar integraal met alle beleidsterreinen is verweven.

In de uitwerking hiervan wordt duurzaamheid gezien als overkoepelende term voor vijf inhoudelijke hoofdthema's:

- **Circulaire economie:** producten en grondstoffen na gebruik weer inzetten om nieuwe waarden te genereren.
- **Duurzame mobiliteit:** verduurzaming van de mobiliteitssector.
- **Ecologie:** behoud en bevordering van biodiversiteit.
- **Energietransitie:** beperken van de CO₂-uitstoot om de opwarming van de aarde te beperken.
- **Klimaatadaptatie:** voorbereiding op de gevolgen van klimaatverandering (e.g. wateroverlast, hittestress, etc.).

2.2 Duurzaamheidsbeleid van de gemeente

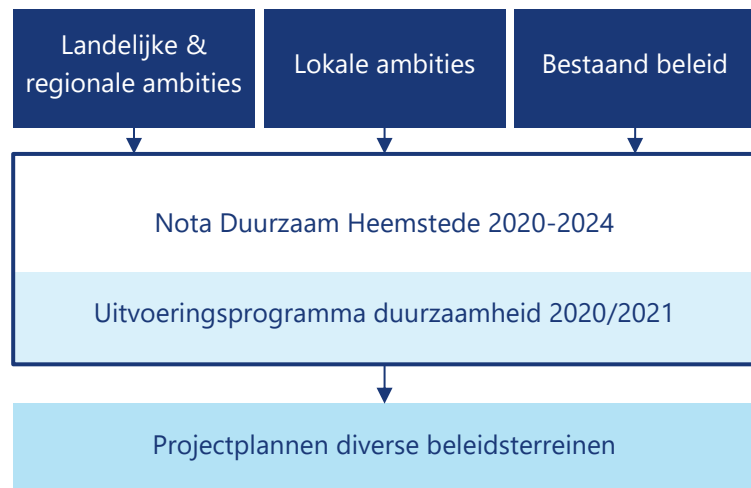
Als gevolg van de integrale aanpak van de gemeente komt het thema duurzaamheid in diverse beleidsstukken en plannen terug. De afgelopen jaren was het overkoepelende beleid terug te vinden in de Nota Duurzaamheid 2016-2020. Dit document schetste de ambities voor de gemeente Heemstede op het gebied van duurzaamheid, uitgewerkt in lokale doelstellingen die hoofdzakelijk gericht waren op de energietransitie.

In 2020 is de Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 (hierna: Nota) aangenomen door de gemeenteraad. Deze Nota is de opvolger van de Nota Duurzaamheid 2016-2020. De insteek van het nieuwe beleid is nog explicieter gericht op de integrale aanpak van duurzaamheid. De Nota biedt inzicht in de ambities en doelstellingen op vijf hoofdthema's en biedt daarmee overzicht en samenhang tussen de verschillende beleidsvelden. Tevens is zichtbaar dat sinds 2016 er meer landelijk beleid is gemaakt dat lokaal verder uitgewerkt dient te worden. Hierdoor krijgen de landelijk en regionaal gestelde doelstellingen

(bijvoorbeeld uit het Klimaatakkoord en Grondstoffenakkoord) in de Nota voor de jaren 2020-2024 meer aandacht en hebben deze een grotere invloed op het ambitieniveau van de gemeente.

Vanuit de doelen en ambities zijn er in de Nota 41 projecten benoemd die gezamenlijk het tweejarige Uitvoeringsprogramma 2020-2021 vormen. Veel van de projecten in dit uitvoeringsprogramma raken aan andere beleidssectoren en taken binnen de gemeente, zoals onderwijshuisvesting, beheer van de openbare ruimte en inkoop. De uitwerking van deze projecten in nieuw beleid of projectplannen vindt dan ook plaats in de diverse beleidsterreinen.

Iedere twee jaar (na afloop van het tweejarige uitvoeringsprogramma) wordt de voortgang van de Nota geëvalueerd en waar nodig worden de Nota of het uitvoeringsprogramma bijgesteld.



Figuur 2. Overzicht input en uitwerking duurzaamheidsbeleid

Energie-transitie	Circulaire economie	Ecologie	Klimaat-adaptatie	Duurzame mobiliteit
<p>Ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> 2030: 49% minder uitstoot broeikasgasen t.o.v. 1990 Klimaat-neutraal in 2040 Aardgasloos in 2050 	<p>Ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> Heemstede circulair in 2050 	<p>Ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> Behoud en waar mogelijk versterken biologische diversiteit, duurzaam gebruik en bescherming cultuurlandschappen. 	<p>Ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> In 2050 klimaat-bestendig en waterrobuust 	<p>Ambitie</p> <ul style="list-style-type: none"> Duurzame mobiliteit draagt bij aan een klimaat-neutraal Heemstede in 2040
<p>Doelen</p> <ul style="list-style-type: none"> 2030: gemeentelijke organisatie energie-neutraal Opwekken duurzame energie 1,5 % energie besparen per jaar 	<p>Doelen</p> <ul style="list-style-type: none"> 2020: 75% afvalscheiding en max. 100kg restafval per inwoner 2025: max. 30kg restafval per inwoner In 2030 nagenoeg alle projecten circulair aanbesteden Opstellen actieplan MVI 2021-2025 	<p>Doelen</p> <ul style="list-style-type: none"> Biodiversiteit behouden en vergroten Verbeteren groen Versterken ecologische waarden Behoud en versterken belevingswaarde 	<p>Doelen</p> <ul style="list-style-type: none"> 2020: afronden stresstest en uitvoeren risicodialog 2020: opstellen uitvoeringsprogramma klimaatadaptatie om klimaat-adaptief te handelen 	<p>Doelen</p> <ul style="list-style-type: none"> 2030: duurzame inkoop eigen wagenpark 2030: emissieloos als voorwaarde bij inkoop Faciliteren publieke laadvoorzieningen Aanhaken op ontwikkelingen Smart Mobility

Figuur 3. Overzicht van doelen en ambities uit de Nota Duurzaamheid 2020-2024

2.3 Uitvoering van het duurzaamheidsbeleid

2.3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering

Met het vaststellen van de Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 in april 2020 is de uitvoeringsagenda voor de komende twee jaar vastgelegd. In dit tweejarige uitvoeringsprogramma zijn de doelen en ambities vertaald naar 41 concrete projecten. Per project is daarbij gekeken naar de globale planning (uitvoering in 2020 of 2021) en het benodigde budget gekoppeld aan de inkomstenbronnen.

Het uitvoeringsprogramma bevat diverse soorten projecten. Globaal gezien zijn deze projecten in te delen in drie categorieën:

1. Beleidsontwikkeling (e.g. het opstellen van een Ecologische Visie)
2. Studies en onderzoeken (e.g. een haalbaarheidsstudie restwarmte)
3. Uitvoering (e.g. verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed)

Het grootste deel van de projecten uit het uitvoeringsprogramma valt binnen de categorie beleidsontwikkeling. Dit geldt in het bijzonder voor het thema ecologie. Projecten op het gebied van circulaire economie en duurzame mobiliteit zijn juist veelal op uitvoering gericht. In het geval van de energietransitie en klimaatadaptatie wordt er

zowel beleid gemaakt als studies en projecten uitgevoerd, waarbij vooral de energietransitie een thema is waarop veel moet gebeuren (18 van de 41 projecten betreffen de energietransitie).

Tabel 1. Overzicht projecten Uitvoeringsprogramma 2020/2021

Totaal	
Beleid	16
Studie	5
Uitvoering	14
Beleid i.c.m. studie	4
Beleid i.c.m. uitvoering	1
Uitvoering i.c.m. studie	1

2.3.2 Prioritering

Met betrekking tot het oppakken en uitvoeren van de verschillende projecten noemt de gemeente drie factoren op basis waarvan prioritering plaatsvindt:

- Landelijke afspraken
- Mate waarin de activiteit past bij het vigerende beleid
- Te realiseren impact om bij te dragen aan de doelstellingen

Daarnaast wordt gekeken naar ontwikkelingen waarop de gemeente directe invloed heeft. In de Nota wordt aangegeven dat direct beïnvloedbare ontwikkelingen meer prioriteit krijgen dan ontwikkelingen waarop de gemeente beperkt of slechts indirect invloed heeft.

2.3.3 Voortgang op de hoofdthema's

Gekeken naar de voortgang per hoofdthema, verschilt dit over de afgelopen jaren (zie tabel 2). In 2016 waren de doelstellingen gericht op de thema's circulaire economie, duurzame mobiliteit en energietransitie. Na afloop van de Nota Duurzaamheid 2016-2020 is er (voor zover ons bekend) niet geëvalueerd in hoeverre de doelstellingen wel of niet zijn behaald en welke factoren daarin een rol hebben gespeeld. Uit vergelijking met verschillende recente beleidsdocumenten blijkt dat een deel van de doelstellingen uit 2016 niet behaald zijn (zoals 14% duurzame opwek in de gemeente, waar dat in 2019 5% was), maar voor een groot deel ontbreekt de informatie om te achterhalen in hoeverre doelstellingen behaald zijn. Voortgang op de thema's is daarmee in de beleidsdocumenten niet inzichtelijk.

Tabel 2. Overzicht voortgang duurzaamheidsdoelstellingen

Thema	Doelstelling 2016*	Resultaat in 2019/2020	Status
Circulaire economie	75% afvalscheiding in 2020	Niet volledig behaald	61% afvalscheiding in 2019
	Halvering restafval gemeentelijke organisatie	Onbekend	Nulmeting ontbreekt en concrete resultaten zijn onbekend
	Duurzaam inkopen	Onbekend	Duurzaam inkoopbeleid is opgesteld, resultaten hiervan zijn onbekend
Duurzame mobiliteit	100% van het eigen wagenpark op duurzame brandstoffen	Niet behaald	Ambitie 2020-2024 is om het wagenpark verder te verduurzamen
Ecologie	-	-	Momenteel is een Nota Ecologie in ontwikkeling, doelstellingen volgen hier uit.
Energietransitie	14% duurzame opwek	Niet behaald	+/- 5% duurzame opwek in 2019 ²
	1,5% energiebesparing per jaar	Niet behaald	Energietoename in 2016 en 2017, 1,4% besparing in 2018 ²
	40% energiebesparing door scholen	Onbekend	Nulmeting ontbreekt en concrete resultaten zijn onbekend
	20% energiebesparing op openbare verlichting t.o.v. 2013	Behaald	23% besparing in 2019 t.o.v. 2013
Klimaatadaptatie	-	-	Momenteel wordt een stresstest gedaan en risicodialoog gevoerd.

*In dit schema zijn alleen meetbare doelstellingen uit de Nota Duurzaamheid 2016 - 2020 opgenomen.

2.4 Organisatie

2.4.1 Inrichting van de organisatie

Met de integrale benadering van duurzaamheid binnen de gemeente, houden diverse medewerkers zich vanuit hun eigen beleidsterrein waar nodig bezig met duurzaamheid. Om verbinding te leggen tussen de beleidsvelden is een projectgroep duurzaamheid opgezet. Deze projectgroep is samengesteld met vertegenwoordigers vanuit nagenoeg alle beleidsterreinen. De groep wordt gecoördineerd door de beleidsmedewerker duurzaamheid, vanuit de ambtelijke organisatie samen met een recent aangestelde ondersteunende programmacoördinator, de enige die zich specifiek met het thema duurzaamheid bezig houdt. Het ambtelijk opdrachtgeverschap voor het programma is nog niet belegd.

Het dagelijks bestuur van de gemeente bestaat uit drie wethouders en de burgemeester. Bij allen maakt, vanuit de integrale aanpak, duurzaamheid onderdeel uit van de portefeuille. Daarnaast worden de projecten op het gebied van duurzaamheid verdeeld, waarbij het voor kan komen dat een wethouder zich met duurzaamheidsprojecten bezig houdt die niet direct raken aan zijn of haar portefeuille. Dit leidt ertoe dat het gehele college zich bezig houdt met diverse aspecten van duurzaamheid. Wethouder Mulder is coördinerend met betrekking tot dit thema.

² Bron: Klimaatmonitor

Binnen de gemeenteraad is er de commissie Middelen, bestaande uit tien raadsleden. Deze commissie bespreekt het thema duurzaamheid en bereidt de besluitvorming voor.

Tot slot wordt het gemeentebestuur geadviseerd door een externe Adviesgroep duurzaamheid. Deze adviesgroep bestaat uit inwoners met expertise op het gebied van duurzaamheid en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente met betrekking tot het duurzaamheidsbeleid.



Figuur 4. Overzicht van de gemeentelijke organisatie op duurzaamheid

2.4.2 Samenwerkingspartners

Naast de ambtelijke organisatie worden enkele projecten op het gebied van duurzaamheid (deels) uitgevoerd door samenwerkingspartners. Deze samenwerkingspartners verschillen per thema. Globaal gezien zijn deze partners in te delen in drie categorieën: maatschappelijke organisaties, uitvoeringspartijen en overheidsinstanties.

In Heemstede zijn er maatschappelijke organisaties of bedrijven die zelf een bijdrage willen leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Dit zijn bijvoorbeeld coöperaties als Heemsteeds Duurzamer of initiatieven als HeemSteeds Gezvam. De gemeente werkt zowel in planvorming als uitvoering samen met deze partijen.

Daarnaast werkt de gemeente samen met partijen die worden ingehuurd om taken uit te voeren. Dit zijn samenwerkingspartners als de Omgevingsdienst IJmond of afvalinzamelingsbedrijf Meerlanden. In de samenwerking belegt de gemeente uitvoerende taken bij deze partners, waarbij ze de beleidsvorming in eigen hand houdt.

Tot slot werkt de gemeente samen met provincie, waterschap en buurgemeenten. Belangrijke samenwerkingsverbanden op regionale schaal zijn in ieder geval de RES-regio Noord-Holland Zuid en de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

2.5 Financiële middelen

Een ambitieus programma op het gebied van duurzaamheid vraagt acties en een organisatie die hier op ingericht is. Dit betekent dat benodigde financiële investeringen nodig zijn. Op het gebied van duurzaamheid worden er op landelijk en regionaal niveau dan ook financiële middelen ter beschikking gesteld. Deze middelen hebben een looptijd van één of twee jaar. Daarnaast levert de gemeente Heemstede uit haar eigen budget een structurele

bijdrage.

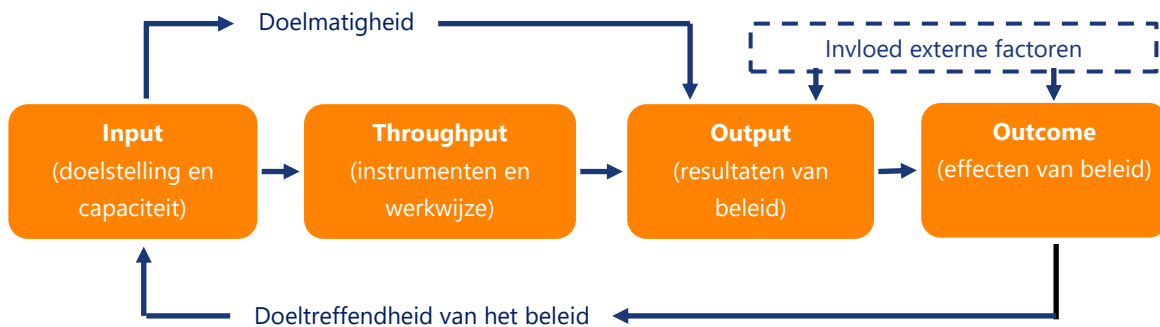
Tabel 3. Overzicht financieringsbronnen duurzaamheid (bron: Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024)

Bron	Bedrag	Doel	Looptijd
Gemeentelijk budget	€ 50.000	Uitvoering van het duurzaamheidsbeleid	Structurele jaarlijkse bijdrage
REP-subsidie (co-financiering waarbij 50% betaald wordt door de provincie)	€ 60.000	Een regionaal energieloket en het stimuleren van huiseigenaren om verduurzamingsmaatregelen aan hun woning te treffen.	Jaarlijks gedurende 2020 en 2021
RRE-subsidie	€ 144.000	Het stimuleren van huiseigenaren om energiebesparende maatregelen aan hun woning te treffen.	Totaal gedurende 2020
Klimaatenvolpoe via gemeentefonds	€ 237.000	(O.a.) ondersteuning van de RES, TVW en wijkplannen	Totaal gedurende 2020 en 2021

Omdat het thema duurzaamheid is verweven met verschillende beleidsterreinen, worden daarnaast veel investeringen vanuit de sectorale beleidsterreinen gedragen, zoals investeringen in onderzoek naar duurzaam mobiliteitsbeleid of de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Hoeveel budget er jaarlijks precies wordt geïnvesteerd in de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid, is niet inzichtelijk binnen de gemeente en bovendien afhankelijk van de vraag in hoeverre investeringen specifiek aan het doel duurzaamheid kunnen worden toegeschreven als het ook andere doelstellingen dient.

3. Analyse en resultaten interviews

In de evaluatie hebben wij de sturing op de duurzaamheidsdoelstellingen nader onderzocht langs de lijnen van het evaluatiemodel (zie figuur 3). In dit hoofdstuk structureren we de resultaten en onze analyse van de interviews ook langs deze lijnen. Daarnaast hebben we gekeken naar de betrokkenheid van de gemeenteraad, wat aan het einde van dit hoofdstuk aan de orde komt.



Figuur 5. Evaluatiemodel

3.1 Input

3.1.1 Waardering voor de Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024

Zoals beschreven zijn de duurzaamheidsambities en -doelstellingen verwoord in de Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024. Alle gesprekspartners uiten veel waardering voor de Nota omdat het een helder overzicht biedt van de gemeentelijke ambities en een uitvoeringsprogramma heeft dat raakt aan een breed spectrum van gemeentelijke beleidsterreinen. De vijf hoofdthema's volgen logisch uit de algemene ambities en zijn helder toegelicht. Hierbij is een duidelijke link gemaakt met landelijk en regionaal beleid, waardoor de totstandkoming van de lokale ambities en doelen transparant is.

3.1.2 Ambitieuze doelstellingen; onzekerheid over de haalbaarheid

Terugkerend onderwerp in de interviews betrof de haalbaarheid van de doelstellingen. In ieder gesprek werd benadrukt dat de doelstellingen ambitieus zijn. Dit komt mede vanwege de landelijke doelstellingen die lokaal overgenomen (moeten) worden. Met het overnemen van deze doelstellingen heeft de gemeente zichzelf een hoog ambitieniveau opgelegd, zonder een heldere onderbouwing over de vraag in hoeverre dit ambitieniveau haalbaar kan zijn voor de gemeente Heemstede. Verschillende gesprekspartners uitten twijfels over de haalbaarheid van de doelstellingen. De Nota is niettemin door de gemeenteraad in april unaniem aangenomen, waarbij de haalbaarheid niet expliciet besproken is en er geen acties zijn geformuleerd om de haalbaarheid te vergroten.

3.1.3 Waardering voor ambtelijke inzet, maar beperkte capaciteit en regie

Over het algemeen is er waardering voor de inzet en kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning op duurzaamheid. In alle gesprekken waar dit aan de orde kwam, bleek dat het wordt gewaardeerd dat er een medewerker duurzaamheid is die als "spin in het web" fungeert en projecten op het thema duurzaamheid aanjaagt en afstemt.

Wel wordt geconstateerd dat de ambtelijke capaciteit beperkt is. Het uitvoeren van alle 41 projecten vanuit de Nota met de bijbehorende urgentie (binnen twee jaar) vergt veel inzet en stevige regie. Met betrekking tot de inzet merken samenwerkingspartners soms dat zaken blijven liggen omdat medewerkers te veel op hun bordje lijken te hebben. De medewerker duurzaamheid heeft een deel van de tijd nodig voor externe activiteiten, zoals regionale overleggen, en heeft vooral een coördinerende en informerende rol. Omdat het onderwerp duurzaamheid terugkomt in een breed scala van gemeentelijke beleidsterreinen, dragen er nog veel meer medewerkers bij aan duurzaamheidsprojecten. Het is nu echter niet inzichtelijk hoeveel capaciteit er daadwerkelijk beschikbaar is en wordt ingezet voor taken en projecten die bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Omdat dit inzicht ontbreekt is er ook lastig op te sturen en bestaat het risico dat prioritering ten opzichte van andere projecten de inzet op het thema duurzaamheid in de verdrukking kan brengen.

3.1.4 Financiële middelen zijn beperkt

Voor financiële middelen geldt een vergelijkbaar beeld als voor de beschikbare capaciteit. Het wordt positief gewaardeerd dat er nu structureel €50.000 is vrijgemaakt voor het programmamanagement van de Nota. Dit is echter een beperkt bedrag wanneer dit wordt afgezet tegen de hoge ambities en de totale gemeentelijke begroting. Ook hier geldt dat de gemeente op andere beleidsterreinen investeert in projecten in het uitvoeringsprogramma. Welke omvang die aanvullende investeringen in duurzaamheid hebben is niet inzichtelijk. De omvang van de investeringen is bovendien afhankelijk van de besluitvorming en prioritering in andere beleidsterreinen; de Nota Duurzaamheid biedt hiervoor geen kaders. In de uitvoering kijkt de gemeente wat er mogelijk is binnen het beschikbare budget en wordt zo stap voor stap toegewerkt naar het einddoel. Deze werkwijze, in combinatie met de beperkte financiering maakt de realisatie van de ambitieuze doelstellingen hoogst onzeker.

Daarnaast valt op dat een groot deel van de inkomstenbronnen van buiten de gemeente komt. Voor een gemeente als Heemstede is dat, gekeken naar de omvang van de gemeente, niet ongebruikelijk. Het brengt de gemeente wel in een afhankelijke positie, zeker aangezien het om tijdelijke subsidies gaat en er geen garantie is op voortzetting van deze inkomstenbronnen. Dit maakt de uitvoering van het beleid kwetsbaar. Een voorbeeld hiervan is de RRE-subsidie, die van doorslaggevende betekenis is voor de aanpak richting woningeigenaren. Wanneer deze middelen wegvallen, valt dit project (naar alle waarschijnlijkheid) ook weg.

3.2 Throughput

3.2.1 Uitvoering: er wordt veel in gang gezet

In het uitvoeringsprogramma 2020-2021 zijn er veel projecten opgenomen waarmee de ambtelijke organisatie inmiddels aan de slag is gegaan. Met deze projecten zijn de ambities en doelen concreet gemaakt en is de strategie op korte termijn helder. Tevens is er een duidelijke verbinding gelegd tussen de verschillende thema's en zijn de benodigde financiën gekoppeld aan de beschikbare financieringsbronnen.

Werkwijze

Momenteel is de gemeentelijke organisatie in transitie naar een meer programmatische aanpak. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe dit er in de praktijk uit gaat zien en welk effect dit heeft op de uitvoering van de duurzaamheidsdoelstellingen. De Nota wordt hierin gezien als een belangrijke eerste stap. De uitwerking van de projecten in het programma moet echter in veel gevallen nog plaatsvinden. Hierbij wordt per project een projectplan uitgewerkt dat inzicht geeft in de benodigde capaciteit en budget, waarbij in sommige gevallen ook nog besluitvorming in de gemeenteraad vereist is. Deze uitwerking van projectaanpak, capaciteit en budget en daaraan gekoppelde besluitvorming leidt in sommige gevallen tot vertraging of bijstelling van aanpak of ambities.

Prioritering en programmamanagement

Hoewel de hoeveelheid projecten (41) goed past bij het ambitieniveau uit de Nota, leidt dit ertoe dat er veel tegelijk moet gebeuren. Voor de afstemming is een interne projectgroep opgericht. Deze afstemming wordt door betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie gewaardeerd en draagt bij aan het gedeelde beeld dat er is in de organisatie over duurzaamheid.

In een (relatief) kleine organisatie met beperkte capaciteit is het daarnaast belangrijk om een duidelijke prioritering te hanteren, ten behoeve van het handelingsperspectief van medewerkers. De Nota biedt hiervoor slechts beperkte kaders (zie 2.3.2). Zo geven medewerkers aan alle projecten als urgent te ervaren, wat erop wijst dat er momenteel maar in beperkte mate prioritering wordt toegepast op de projecten. Een voorbeeld hiervan is dat de medewerker duurzaamheid (noodgedwongen) veel tijd kwijt is aan regionale processen, wat ten koste gaat van tijd die in lokale projecten en programmasturing gestoken kan worden.

3.2.2 Gemeente werkt in toenemende mate samen met regionale en lokale partners

De gemeente Heemstede werkt samen met verschillende samenwerkingspartners en in regionale verbanden. In de regionale verbanden is de gemeente deels afhankelijk van hetgeen landelijk of regionaal bepaald wordt. Ten opzichte van samenwerkingspartners en inwoners streeft de gemeente naar een ontwikkeling waarin partners een steeds grotere rol krijgen.

Rol ten opzichte van regionale en landelijke overheden

In alle gesprekken en de beleidsstukken klinkt door dat de gemeente Heemstede als kleine gemeente mede-afhankelijk is van regionale en landelijke overheden. Daarbij komen verschillende factoren naar voren:

- **Landelijk beleid:** landelijk worden er ambitieuze doelstellingen vastgelegd die lokaal vertaald moeten worden. Deze doelstellingen worden vaak niet direct door de gemeente zelf ondertekend, maar namens de gemeente door de VNG. Hierbij is een specifieke afweging in hoeverre de doelstellingen haalbaar zijn voor de gemeente Heemstede niet of in beperkte mate meegenomen.
- **Beperkte capaciteit:** wegens beperkte capaciteit is er ambtelijk niet altijd tijd beschikbaar om alle regionale overleggen bij te wonen. Om deze reden werkt de gemeente samen met gemeente Bloemendaal, waarbij de ambtenaren afwisselend regionale overleggen bijwonen en elkaar op de hoogte houden. Dit is een efficiënte manier om op de hoogte te blijven, maar geeft niet altijd de mogelijkheid om op het juiste moment aan tafel te zitten om invloed uit te oefenen.
- **Regionale invloed:** op het thema duurzaamheid wordt er veel samengewerkt in regionale verbanden. Voor een kleine gemeente is het in regionale samenwerkingen moeilijk om evenveel invloed uit te oefenen als grote gemeenten zoals Haarlem, bijvoorbeeld omdat de kleinere gemeenten minder inwoners of een kleiner oppervlak hebben.

Rol ten opzichte van samenwerkingspartners

De gemeente werkt met diverse samenwerkingspartners samen om haar doelstellingen te behalen. Sinds de urgentie van het thema duurzaamheid groter wordt neemt de samenwerking en verwachting richting samenwerkingspartijen toe. Zo werkt de gemeente steeds nauwer samen met energiecoöperatie HeemSteeds Duurzamer. Dit soort samenwerkingen zijn effectief en helpen in de uitvoering van duurzaamheidsprojecten, zoals het mede aanvragen en uitvoeren van de RRE-subsidie door HeemSteeds Duurzamer. Hierdoor is het project gestart waarbij de energiecoaches van HeemSteeds Duurzamer bij woningeigenaren langsgaan.

In de gesprekken bleek dat de samenwerkingspartners graag met de gemeente samenwerken om stappen te zetten op duurzaamheid. De samenwerking verloopt doorgaans goed omdat er een duidelijke contactpersoon is vanuit de gemeente, en de ambtelijke inzet wordt gewaardeerd. Echter verloopt de communicatie soms traag en

zien de partners mogelijkheden tot versnelling in uitvoering indien er meer budget zou worden vrijgemaakt. Een voorbeeld hiervan is de inzet van externe partijen die bij een groter budget meer voor Heemstede kunnen betekenen in de uitvoering van duurzaamheidsprojecten. Daarnaast is de opstelling van de gemeente volgens hen soms nog te passief, mogelijk door capaciteitsgebrek. Met een actievere houding van de gemeente kunnen er snellere en grotere stappen worden gezet en komen de doelstellingen dichterbij.

Daarnaast krijgt de gemeente gevraagd en ongevraagd advies van de Adviesgroep duurzaamheid. Om goed advies te kunnen geven is afgesproken dat de adviesgroep in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsontwikkeling wordt betrokken. In de praktijk merkt de adviesgroep echter dat zij niet in een vroeg stadium worden betrokken, maar op eigen initiatief de raadsagenda in de gaten houdt om op de hoogte te blijven. Doordat het advies niet in een vroeg stadium gegeven kan worden, is het effect van de advisering beperkt. De adviesgroep heeft recent een brief gestuurd waarin het college wordt verzocht hen in een vroeger stadium te betrekken. De gemeente geeft aan naar aanleiding hiervan in te zetten op versterking van de connecties tussen ambtenaren en leden van de Adviesgroep, om op die manier de Adviesgroep duurzaamheid eerder in processen te betrekken.

3.3 Output en outcome

Zoals benoemd wordt er in de gemeente Heemstede op een breed front ingezet op het thema duurzaamheid. In de gesprekken zijn we nader ingegaan op de behaalde resultaten en de effecten daarvan. Hierbij blijkt dat onder iedereen het gevoel heerst dat de resultaten nog niet ver genoeg zijn om te kunnen stellen dat de ambities en doelstellingen worden behaald. Er zijn diverse redenen waardoor dit gevoel ontstaat:

- **Niet alle resultaten zijn zichtbaar:** thema's als ecologie zijn relatief nieuw en bevinden zich nog in het stadium beleidsvorming. Stappen richting de uitvoering zijn afhankelijk van beleid en resultaten in uitvoering worden zijn dus nog niet zichtbaar.
- **Tussendoelen en route niet helder:** er wordt gewerkt aan concrete projecten, waarvan het onduidelijk is in welke mate die bijdragen aan de uiteindelijke ambities in 2030 of 2050. Bijvoorbeeld: in hoeverre draagt het sluiten van een lokaal sportakkoord bij aan het behalen van de doelstelling om als gemeente in 2030 49% minder CO₂ uit te stoten?
- **Projecten lopen vertraging op:** in het proces van beleid tot uitvoering zijn er vertragende factoren, zoals een gebrek aan middelen (zie 3.1.3 en 3.1.4) en langdurige besluitvorming door aanvullende vragen of discussie in de gemeenteraad. Dit laatste geldt bijvoorbeeld bij de discussie over afval, waar een afvalinzamelingsproef in de wijk Merlenhoven succesvolle resultaten behaalde maar er tot op heden nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de verdere uitrol van het inzamelsysteem.
- **Beperkt grip op de resultaten:** de gesprekspartners geven aan dat de gemeente niet altijd zelf grip heeft op het behalen van resultaten. Op diverse thema's is de gemeente afhankelijk van andere partijen, zoals buurgemeenten of de provincie. Denk aan het thema duurzame mobiliteit en de energietransitie, waarbij de uitvoering mede afhankelijk is van provinciaal beleid respectievelijk de RES.

3.3.1 Onduidelijkheid over resultaten vanwege beperkte monitoring

Gekeken naar de resultaten die tot nu toe behaald zijn, is het moeilijk om te zeggen hoe ver de gemeente momenteel is op het thema duurzaamheid. Op de vijf hoofdthema's worden projecten benoemd, maar onduidelijk is in hoeverre tot nu toe uitgevoerde projecten hebben geleid tot concrete resultaten. In de gesprekken bleek dat sturingsinformatie vaak ontbreekt en nog onvoldoende is ingezet op monitoring van het beleid. Enkele voorbeelden waar monitoring goed gaat zijn afval, waarbij de hoeveelheden afval (zoals kilo's restafval per inwoner) gemeten worden, en het meten van het energieverbruik en energielabels van gemeentelijk vastgoed. Maar een duidelijk overzicht van deze sturingsinformatie en de koppeling met voortgang op de

duurzaamheidsdoelstellingen ontbreekt. Daarnaast is er op andere onderwerpen, zoals energiebesparing in de gebouwde omgeving (energietransitie) of biodiversiteit (ecologie), weinig inzicht in (1) de startsituatie en (2) de situatie nu. De gemeente is zich bewust van het ontbreken van deze informatie en werkt aan een monitoringssysteem waarbij dit beter in beeld gebracht wordt.

3.4 Grote betrokkenheid in de gemeenteraad

Over het algemeen toont de gemeenteraad van Heemstede veel betrokkenheid op het thema duurzaamheid. Deze betrokkenheid uit zich op verschillende manieren. Voornamelijk de thema's circulaire economie (afval) en energietransitie zijn regelmatig onderwerp van gesprek. Hierover werd in de gesprekken genoemd dat er op deze twee thema's vaak discussie is, soms meer inhoudelijk en soms vooral politiek. Dit heeft enerzijds te maken met de hoge investering (bijvoorbeeld bij verduurzaming van vastgoed) en anderzijds met de zichtbaarheid van de thema's onder inwoners (bijvoorbeeld bij afval of de warmtetransitie).

Tabel 4. Overzicht vragen, moties en amendementen over duurzaamheid (sthemas)

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020
	Aantal (% van totaal)	Aantal (% van totaal)	Aantal (% van totaal)	Aantal (% van totaal)	Aantal (% van totaal)
Ingezonden vragen over duurzaamheid (per document)	2 (13%)	1 (10%)	3 (11%)	5 (23%)	3 (21%)
Moties & amendementen over duurzaamheid	3 (14%)	8 (44%)	10 (26%)	3 (10%)	0 (0%)

3.4.1 Regelmatige informatiemomenten over voortgang duurzaamheidsbeleid

De gesprekspartners vanuit de commissie Middelen geven aan goed geïnformeerd te worden over alle hoofdthema's op het gebied van duurzaamheid. Hiervoor zijn er enkele vaste informatiemomenten:

- Eens per twee jaar een voortgangsrapportage met de resultaten van de korte termijn projecten
- Een vaste rubriek 'energietransitie' in de nieuwsbrief
- De 'Stand van Zaken Energietransitie'; een vast punt op de agenda van de commissie Middelen

Daarnaast is het onderwerp duurzaamheid een vast onderdeel van alle raadsvoorstellen. Dit benadrukt de ambitie van het college om duurzaamheid als overkoepelend en integraal thema in het lokale beleid mee te nemen en het leidt ertoe dat er op een breed scala van beleidsterreinen informatie over de samenhang met het thema duurzaamheid aan de raad wordt voorgelegd.

Gezien het ontbreken van monitoring op veel thema's (zie 3.3.1), is het de vraag of de informatie die de gemeenteraad ontvangt voldoende basis biedt om op te sturen. Dit blijkt ook uit het gesprek met de commissie Middelen, waarbij werd aangegeven dat de raad zoekende is naar sturingsinformatie. Om de controlerende functie uit te oefenen als raad is het nodig om op de hoogte te zijn van de input (capaciteit en budget) en resultaten. Zonder concrete informatie hierover is het onvoldoende mogelijk om (bij) te sturen en de controlerende rol op een goede manier in te vullen.

4. Conclusies

Het thema duurzaamheid is in de gemeente Heemstede, net als in veel andere gemeenten, in ontwikkeling. Zo wordt het thema in toenemende mate als urgent ervaren en wordt er met beperkte middelen gewerkt aan veel projecten. Bij de wijze waarop de sturing op het duurzaamheidsbeleid is ingericht zijn niettemin nog enkele cruciale stappen te zetten. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de (sturing op) duurzaamheid binnen de gemeente Heemstede aan de hand van beantwoording van de onderzoeksvragen.

4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

4.1.1 In hoeverre slaagt de gemeente Heemstede erin om haar doelstellingen op het gebied van duurzaamheid te verwezenlijken?

De Nota Duurzaamheid 2020-2024 bevat een duidelijk overzicht van de (ambitieuze) gemeentelijke doelstellingen op het gebied van duurzaamheid. Deze zijn in de meeste gevallen op langere termijn gedefinieerd, met ambitieuze doelen rondom energietransitie, circulariteit en klimaatadaptatie. Of die doelen gerealiseerd zullen worden is niet eenduidig vast te stellen, aangezien een perspectief ontbreekt op de (tussen)stappen die gezet moeten worden en welk aandeel de gemeente daarin voor haar rekening neemt. Het is daardoor onduidelijk hoe de korte termijn projecten bijdragen aan en opbouwen tot de ambities. Bovendien – in samenhang met voorgaande – is er onvoldoende sturingsinformatie op basis waarvan kan worden vastgesteld of de gemeente “op koers ligt”.

Op de korte termijn worden resultaten geboekt op projecten uit het uitvoeringsprogramma bij de Nota. Enerzijds in de doorontwikkeling van het gemeentelijke beleid, wat een belangrijke en noodzakelijke randvoorwaarde is voor het uiteindelijk realiseren van de ambities. Anderzijds met enkele concrete en zichtbare resultaten, zoals een succesvolle uitvoering van de RRE-subsidie met energiecoaches en het ecologisch bermbeheer. Deze positieve voorbeelden in de uitvoering staan echter nog ver weg van de ambitieuze, deels landelijk overeengekomen doelstellingen op langere termijn.

Diverse factoren maken het twijfelachtig of het voor Heemstede haalbaar is om de doelstellingen te realiseren:

- *Externe factoren:* de gemeente is sterk afhankelijk van regio, provincie, rijk én van initiatieven door inwoners en bedrijven. De mogelijkheden voor duurzame opwek zijn beperkt vanwege het beperkte “vrije” buitengebied. Collectieve oplossingen voor warmtevoorziening liggen niet voor de hand door het grote aantal particuliere en grondgebonden woningen. De gemeente heeft beperkte middelen en is niet gemakkelijk in staat om substantieel meer eigen budget vrij te maken voor duurzaamheid. Dit leidt tot een strategie van “kansen pakken” en stap voor stap naar het einddoel toewerken.
- *Interne factoren:* de sturing op duurzaamheidsdoelstellingen is nog onvoldoende ingevuld binnen de gemeentelijke organisatie. Er is een belangrijke stap gezet met de Nota Duurzaamheid en het daarbij horende uitvoeringsprogramma, maar de randvoorwaarden om te sturen op doelrealisatie ontbreken nog. Het opdrachtgeverschap, monitoring en programmamanagement dienen daarvoor steviger te worden ingericht.

4.1.2 Is er een gedeeld beeld over wat duurzaamheid inhoudt voor de gemeente Heemstede?

Er is brede consensus over het belang van duurzaamheid binnen de gemeentelijke organisatie, het bestuur en de raad. De Nota Duurzaam Heemstede 2020-2024 draagt hier aan bij en heeft veel draagvlak binnen de gemeente, het gemeentebestuur en de gemeentelijke samenwerkingspartners. Een belangrijke verdienste van deze Nota is dat het ertoe heeft bijgedragen dat er onder alle partijen een duidelijk beeld is over wat duurzaamheid inhoudt voor de gemeente. In de Nota is dit helder uiteengezet in vijf thema's die herkend worden door alle

gesprekspartners. Dit blijkt ook uit de positieve ontvangst van de Nota in de gemeenteraad. Daarnaast is er brede consensus en waardering voor de gemeentelijke filosofie dat duurzaamheid over de volle breedte van het gemeentelijke beleid én in alle bestuurlijke portefeuilles terugkomt.

4.1.3 Hoe wordt er gestuurd op de geformuleerde doelstellingen en de (realisatie van) ambities?

De ambities van Heemstede zijn fors, zeker op de langere termijn (klimaatneutraal, circulair en klimaatbestendig in 2050). Zoals eerder aangegeven is de laatste jaren een duidelijk toenemende de gemeentelijke inzet op duurzaamheid – met beperkte capaciteit en middelen. De Nota en het daarbij horende uitvoeringsprogramma biedt een helder overzicht van de ambities en projecten waaraan op dit moment wordt gewerkt.

De wijze waarop de programmasturing vorm krijgt is echter vooralsnog summier uitgewerkt. De coördinatie van het uitvoeringsprogramma ligt nu bij de medewerker duurzaamheid, die daarnaast ook beleidstaken en regionale afstemming (RES) invult. Noodgedwongen bestaat het programmamanagement nu vooral uit monitoren en onderling afstemmen van de voortgang van de projecten in het uitvoeringsprogramma, waarbij de (bijdrage aan de) doelen nauwelijks in zicht zijn. Hierbij is prioritering, op basis van de beperkte kaders, niet goed mogelijk en moeten medewerkers zelf de inschatting maken wanneer projecten urgentie krijgen, zonder inzicht in welk effect dit heeft op het wel of niet behalen van de doelstellingen. Daarnaast is het budget voor de energietransitie in de gebouwde omgeving grotendeels afkomstig van externe geldbronnen, zonder garantie op continuïteit. Dit maakt de uitvoering op middellange termijn kwetsbaar.

De Nota laat veel ruimte tussen de overkoepelende ambities en de concrete projecten in het uitvoeringsprogramma. Een heldere strategie, waarin de doelstellingen via tussenresultaten worden vertaald naar concreet te realiseren prestaties op korte en middellange termijn ontbreekt. Daarmee is de Nota beperkt sturend en bestaat het risico dat er over nader uitgewerkte projectplannen alsnog bijstelling nodig blijkt, bijvoorbeeld als gevolg van discussie in de gemeenteraad. .

4.1.4 Op welke wijze is de gemeenteraad het afgelopen jaar betrokken bij duurzaamheid?

Raadsleden zijn over het algemeen goed op de hoogte van de inhoud van het beleid. Uit de evaluatie blijkt dat de gemeenteraad de laatste jaren frequent geïnformeerd werd en in hoge mate betrokken is bij de thema's energietransitie (met name de Regionale Energiestrategie) en circulaire economie (met name afval). Deze betrokkenheid blijkt uit de vragen en moties/amendementen die zijn ingediend aan de hand van informatie die de raad ontvangt op de thema's (via duurzaamheid of via andere beleidsterreinen).

De aard van de verstrekte informatie is vooral informerend over de voortgang en stand van zaken van in de diverse beleidstrajecten. Concrete sturingsinformatie over behaalde resultaten is er slechts beperkt. Zonder zicht op de voortgang op de duurzaamheidsdoelstellingen is het voor de raad lastig om bij te sturen. Dit maakt het voor de raad niet goed mogelijk om de controlerende rol uit te oefenen.

Daarnaast leidt de grote betrokkenheid van de raad soms tot een zoektocht om tot afgebakende besluitvorming te komen. De kennisontwikkeling over oplossingen voor duurzame energie en circulariteit is dynamisch. Innovaties gaan snel en er komen regelmatig nieuwe inzichten beschikbaar. Hierdoor moet besluitvorming plaatsvinden op basis van informatie die niet altijd actueel is (denk aan nieuwe inzichten die tijdens het opstellen van plannen nog niet bekend waren). In combinatie met politieke dynamiek in de raad leidt dit in de praktijk van Heemstede in sommige gevallen tot steeds nieuwe vragen, en daarmee vertraging in besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is de discussie over afvalinzameling. Er moet daarom zorgvuldig overwogen worden wanneer informatie, alhoewel mogelijk onvolledig, wel voldoende wordt geacht om besluitvorming op te baseren.

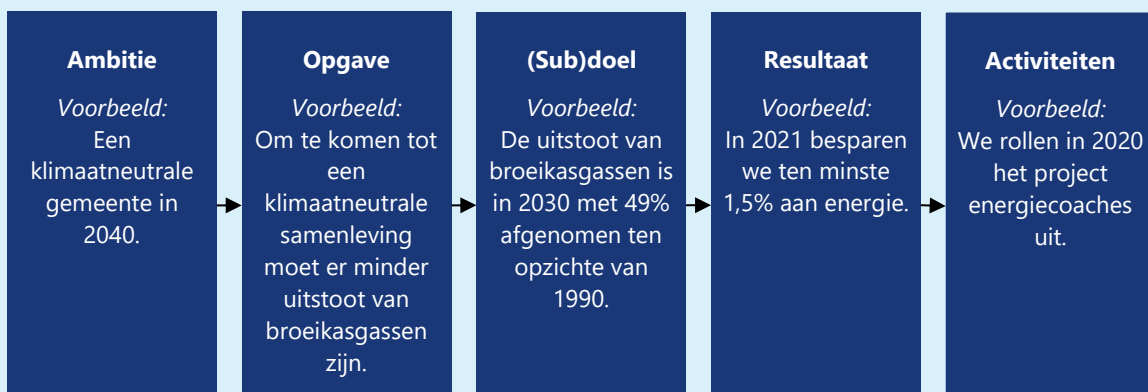
5. Aanbevelingen

1. Ontwikkel een routekaart waarin de tussenstappen en -doelen worden uitgewerkt die leiden tot realisatie van de lange termijn doelstellingen

Het gemeentelijke beleid is met name ingevuld met lange termijn doelen en een op de korte termijn gericht uitvoeringsprogramma, dat regelmatig wordt geactualiseerd. In het beleid is onvoldoende uitgewerkt hoe de projecten in het uitvoeringsprogramma leiden tot realisatie van de ambities en langs welke route wordt toegewerkt naar de lange termijn doelstellingen. Daardoor is het ook lastig om vast te stellen in welke mate de gemeente “op koers ligt” en of de juiste activiteiten en projecten worden opgepakt. Hiertoe zou de gemeente een routekaart kunnen ontwikkelen, waarin de ambities op langere termijn in onderlinge samenhang worden geoperationaliseerd in subdoelen en tussenresultaten.

Aan de hand van een dergelijke middellangetermijnstrategie kan er door de raad, het college én het ambtelijke management beter worden gestuurd op de korte termijn projecten. Een dergelijke strategie geeft houvast door richting te geven en kaders te stellen. Dit leidt tot meer inzicht in waar projecten op de korte termijn toe dienen en welke prioriteiten er gesteld moeten worden. Een (door de raad vastgestelde) routekaart kan ook een duidelijker kader bieden wanneer op projectniveau over inzet van capaciteit en / of geld moet worden besloten.

Voor het ontwikkelen van de routekaart kan eventueel gebruik worden gemaakt van het denkkader rond opgavegericht programmeren (zoals gevisualiseerd in onderstaande figuur). Daarin wordt teruggedeneerd vanuit de uiteindelijk te realiseren ambitie naar subdoelen, resultaten en uiteindelijk activiteiten.



1. *Ambitie*: de gewenste situatie; de uitkomsten die de gemeente voor de samenleving wil bereiken.
2. *Opgave*: de afstand tussen de huidige situatie en de gewenste situatie.
3. *(Sub)doel*: de concrete afstand die de gemeente (samen met één of meerdere partijen) de komende periode wil overbruggen.
4. *Resultaat*: de output die geproduceerd/opgeleverd wordt en bijdraagt aan het geformuleerde (sub)doel.
5. *Activiteit*: de middelen die de gemeente aanwendt om bij te dragen aan de resultaten en hoe deze worden ingezet.

2. Investeer in monitoring en sturingsinformatie zodat voor alle betrokkenen inzichtelijk is in hoeverre de gemeente “op koers ligt”

Goede sturingsinformatie is een randvoorwaarde om te kunnen sturen op doelrealisatie, zowel voor de raad als voor het college en de gemeentelijke organisatie zelf. Deze sturingsinformatie kan in beeld worden gebracht op

meerdere niveaus: monitoring van de realisatie van de ambities en (subdoelen), monitoring van de gerealiseerde output van activiteiten én monitoring van de voortgang van de activiteiten. Aan de hand van geoperationaliseerde doelstellingen kunnen KPI's geïdentificeerd worden, waarop de monitoring ingericht kan worden. Sommige doelstellingen zijn SMART geformuleerd, zoals een jaarlijkse energiebesparing van 1,5%. Voor andere doelstellingen dient die concretisering nog plaats te vinden. Daarnaast is het belangrijk om voorafgaande aan projecten een nulmeting te doen, zodat de te overbruggen opgave ook duidelijk in beeld is.

Tot slot helpt het om inzicht te verkrijgen in de input (capaciteit en budget) die er in duurzaamheid geïnvesteerd wordt. Deze informatie helpt in wegen van opties als het op besluitvorming aankomt.

De gemeente geeft aan dat gestart is met het concreet handen en voeten geven van monitoring, zoals ook aangekondigd in de Nota.

3. Versterk het programmamanagement en stel daarvoor aanvullend budget en menskracht beschikbaar

De coördinatie op de uitvoering van het duurzaamheidsprogramma vergt meer inzet dan op dit moment kan worden ingevuld. Zonder intensief programmamanagement zal het niet lukken om gemeentebreed stevige regie op het thema duurzaamheid te organiseren. Daartoe is, naast het beleggen van opdrachtgeverschap, behoefte aan een vrijgestelde ambtelijk opdrachtnemer / programmamanager die de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en de inbedding in de gemeentelijke organisatie coördineert en aanjaagt. Vanuit deze rol kan, aan de hand van de te ontwikkelen middellangetermijnstrategie, gestuurd en geprioriteerd worden op activiteiten die het meest effectief bijdragen aan resultaten op de middellange en lange termijn.

Rol programmamanager

- **Input:** coördineren capaciteit en budget
- **Throughput:** aanjagen uitvoering en overzicht tussen projecten houden, ontwikkelen en borgen kennis
- **Output:** resultaten monitoren en terugkoppelen
- **Outcome:** effect van resultaten op haalbaarheid doelstellingen monitoren en waar nodig bijsturen

Het budget van € 50.000 dat nu voor duurzaamheid is vrijgemaakt is een eerste stap om dit programmamanagement mede vorm te geven, maar ontoereikend om adequaat te kunnen sturen op voortgang en het opbouwen, doorontwikkelen en borgen van de hiervoor benodigde kennis. Er komen enkele grote opgaven op de gemeente af, met de warmtetransitie in de gebouwde omgeving als meest prominente voorbeeld. Er zijn rijksmiddelen beschikbaar waarmee dit proces vooralsnog kan worden opgestart, maar het is zeer de vraag of dit (tijdelijke) budget voldoende zal zijn om het proces naar een Transitievisie Warmte en daaruit volgende Wijkvisies zorgvuldig en met voldoende mogelijkheden voor participatie te doorlopen.

4. Behoud en versterk de samenwerking met partners

De samenwerking met partners is effectief en leidt tot resultaten in de uitvoering. Op deze werkwijze kan verder worden voortgebouwd. Hierin kan de gemeente zich nog (pro)actiever opstellen richting samenwerkingspartners, bijvoorbeeld door het tijdig en actief benaderen van partners en duidelijkheid te verschaffen over de rollen. Dit geldt zeker voor ingrijpende transities zoals de warmtetransitie, waar samenwerking en participatie cruciaal zijn om resultaten te behalen.

Specifiek kan de gemeente de samenwerking verbeteren met de Adviesgroep Duurzaamheid. Deze samenwerking kan tot effectiever zijn als de adviesgroep eerder bij beleidsontwikkeling wordt betrokken. In de adviesgroep is veel kennis en motivatie aanwezig en met het oog op de beperkte capaciteit en budget van de gemeente is het verstandig deze kennis te benutten.

Bijlage I: Referenties

A. Documentstudie

- Adviesgroep Duurzaamheid. Mail Verbeteren werkwijze van de Adviesgroep Duurzaamheid voor de gemeente Heemstede. (2020)
- Energieregio Noord-Holland Zuid. Informatieblad 'Voortgang ontwikkeling concept-RES'. (2020)
- Energieregio Noord-Holland Zuid. Startnotitie Regionale Energie Strategie NHZ. (2019)
- Gemeente Haarlem. Aanvraag Regeling Reductie Energiegebruik. (2019)
- Gemeente Heemstede en gemeente Bloemendaal. Gemeentelijk rioleringsplan Heemstede en Bloemendaal Planperiode 2017-2021. (2017)
- Gemeente Heemstede. Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2019 – 2020. (2019)
- Gemeente Heemstede. Begroting 2020. (2019)
- Gemeente Heemstede. Begroting 2021. (2020)
- Gemeente Heemstede. Beheerplan Openbare Verlichting 2019-2022. (2019)
- Gemeente Heemstede. Beknopt verslag Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2019. (2020)
- Gemeente Heemstede. Collegeakkoord 2018-2022 Samen op weg naar een mooier, duurzamer en socialer Heemstede. (2018)
- Gemeente Heemstede. Collegebesluit Intentieovereenkomst haalbaarheidsstudie restwarmtebenutting Warmtetransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK) leiding Waternet voor gemeente Heemstede. (2019)
- Gemeente Heemstede. Duurzaam afvalbeleid Heemstede 2020-2030 Steeds minder afval. (2020)
- Gemeente Heemstede. Gezamenlijke commissie 21 april 2020, 3. Nota duurzaam Heemstede 2020-2024 en Uitvoeringsprogramma 2020/2021.
- Gemeente Heemstede. Jaarstukken 2019. (2020)
- Gemeente Heemstede. Najaarsnota 2020. (2020)
- Gemeente Heemstede. Nota Duurzaam Heemstede 2020 – 2024. (2020)
- Gemeente Heemstede. Nota Duurzaamheid 2016 – 2020. (2016)
- Gemeente Heemstede. Raadsbesluit Actualisatie MJOP bij de voorziening "onderhoudsfonds woningen en gebouwen". (2019)
- Gemeente Heemstede. Raadsbesluit Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI): speerpunt Social Return On Investment (SROI). (2019)
- Gemeente Heemstede. Stand van zaken Energietransitie. (2019)
- Gemeente Heemstede. Stand van zaken proces Regionale Energiestrategie (RES). (2019)
- Gemeente Heemstede. Stappenplan Transitievisie Warmte Gemeente Heemstede. (2020)
- Gemeente Heemstede. Voorjaarsnota 2020. (2020)
- Inwoners gemeente Heemstede. Brief Onderzoek klankbordgroep afvalscheiding Heemstede in kader van burgerparticipatie. (2020)
- Meerlanden Holding NV. Notitie Resultaten pilot Merlenhoven. (2019)
- Wareco Ingenieurs. Grondwaterbeleidsplan gemeenten Bloemendaal en Heemstede. (2016)
- Waternet, Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK), gemeente Heemstede en Meerlanden Holding NV. Intentieovereenkomst haalbaarheidsstudie restwarmtebenutting WRK leiding Waternet voor gemeente Heemstede 2019. (2019)

B. Interviews

- Arno Schumacher (gemeente Heemstede)
- Arthur Schaafsma (gemeente Heemstede)
- Bert Pannekeet (Omgevingsdienst IJmond)
- Bram Verrips (gemeenteraad, gemeente Heemstede)
- Carmen van der Hoff (gemeenteraad, gemeente Heemstede)
- Egon van Zon (Omgevingsdienst IJmond)
- Hugo Hölscher (HeemSteeds Duurzamer)
- Mireille Middendorp (gemeente Heemstede)
- Nicole Mulder (wethouder, gemeente Heemstede)
- Peter Keyser (gemeenteraad, gemeente Heemstede)
- Philippine van der Kleij (Adviesgroep Duurzaamheid)
- Rozemarijn Timmer (gemeenteraad, gemeente Heemstede)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)