



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Duurzaam Leiden: worstelen met de ambities

Onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid van
de gemeente Leiden



Duurzaam Leiden: worstelen met de ambities

Onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Leiden

Datum: 26 november 2020

Subcommissie: Rudi Turksema en Laurens Beijen

De Rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau CE Delft. Het onderzoek is begeleid door de leden van de subcommissie.

Inhoudsopgave

Rekenkamerbrief	3
Doel van het onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	8
Voorstel voor het te nemen raadsbesluit	9
Ten slotte	10

Bijlage: Onderzoeksrapport Evaluatie duurzaamheidsbeleid gemeente Leiden

Rekenkamerbrief

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad Leiden
College van B&W van Leiden
Gemeentesecretaris van Leiden
cc. Leiderdorp

Stadskantoor Leiden
Bargelaan 190
2333 CW Leiden

Telefoon: 06 – 15 16 98 34
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 26 november 2020
Kenmerk: 2020-11
Onderwerp: Evaluatie duurzaamheidsbeleid gemeente Leiden

Contactpersoon: Nike van Helden

Geachte leden van de raad en het college van B&W; geachte gemeentesecretaris van Leiden,

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport *Evaluatie duurzaamheidsbeleid gemeente Leiden* aan. Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door onderzoeksbureau CE Delft, dat ook het onderzoeksrapport heeft opgesteld. In deze brief vertalen wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het rapport naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen.

Wij hebben de opzet van het onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid met de raad besproken op 28 november 2019 in de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid. De commissie heeft tijdens deze bespreking enkele vragen en suggesties meegegeven. Waar mogelijk zijn de vragen en suggesties in het onderzoek meegenomen.

De conceptversie van het rapport is op 14 oktober jl. aan de gemeentesecretaris aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. De reactie is ontvangen op 6 november 2020. Het onderzoeksrapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast of van een toelichting voorzien. Een van de punten uit het ambtelijk wederhoor was van meer bestuurlijke aard: de vraag hoe de realisatie zich tot dusver verhoudt tot de ambitieuzere weg die de gemeente heeft voorgesteld in 2019. Wij gaan in deze brief nader op dit punt in.

Op 16 november 2020 hebben wij overlegd met de griffies van Leiden en Leiderdorp om met de behandeling van de rapporten zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de actualiteit van de raden. Uw griffie heeft een concept-behandelvoorstel opgesteld dat na ontvangst van deze brief voorgelegd

zal worden aan het presidium. Daarnaast zal de griffie het college attenderen op de mogelijkheid om binnen de gebruikelijke termijn bestuurlijk te reageren.

Als er bij het college of het ambtelijk apparaat behoefte is aan een nadere duiding van onze aanbevelingen ten behoeve van de bestuurlijke reactie en de daaropvolgende discussie in de raad, zijn wij hier uiteraard voor beschikbaar.

Doel van het onderzoek

Dit rapport is een vervolg op een eerder onderzoek van de Rekenkamercommissie (2015) naar het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Leiden: *'Rekenen voor Duurzaam Leiden'*. De belangrijkste conclusies waren dat het niet goed mogelijk was om de duurzaamheidsprestaties van de gemeente Leiden in de voorafgaande periode in beeld te brengen en dat er betere prestatie- en effectindicatoren nodig waren. Op 17 december 2015 heeft de gemeenteraad de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie overgenomen.

In dezelfde vergadering stelde de raad het *Ambitiedocument Leiden Duurzaam 2030* en de *Duurzaamheidsagenda 2016-2020* vast. In deze stukken waren zestien doelstellingen opgenomen die pasten in zes thema's: energie, duurzaam ondernemen, afvalstromen, klimaatadaptatie, biodiversiteit en duurzame mobiliteit.

Op 6 februari 2019 heeft het college een brief naar de raad gestuurd waarin werd voorgesteld om het duurzaamheidsbeleid te organiseren rondom vier opgaven (met tussen haakjes de verantwoordelijke wethouders):

- energietransitie (Fleur Spijker)
- klimaatadaptatie en vergroening (Martine Leewis, nu Ashley North)
- circulaire economie (Yvonne van Delft)
- duurzame mobiliteit (Martine Leewis, nu Ashley North)

Per opgave werd een inhoudelijke toelichting gegeven en een planning. Er werd aangekondigd dat er op elk van deze opgaven een concreet, kaderstellend uitvoeringsprogramma opgesteld zou worden dat in het najaar van 2019 ter besluitvorming aan de raad zou worden voorgelegd. Deze planning is niet gehaald. Zoals hierna wordt vermeld heeft de raad in de periode maart-juli 2020 besluiten genomen over de strategische documenten en de daarin opgenomen doelstellingen voor de vier thema's.

Doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe het staat met het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen in Leiden. Daarom staat in dit onderzoek de volgende vraag centraal:

- ***Ligt de gemeente op koers bij de door haar geformuleerde doelstellingen voor duurzaamheid?***

Bij het beantwoorden van deze vraag is gekeken naar de vier thema's van het duurzaamheidsbeleid die het college sinds begin 2019 onderscheidt. Uiteraard zijn de doelstellingen uit de *Duurzaamheidsagenda 2016-2020* beoordeeld, omdat dit het beleid bepaalde in de betreffende periode. Hiermee zijn de doelstellingen van de *Duurzaamheidsagenda 2016-2020* verbonden met de begin 2019 vastgestelde aanpak. We komen hier aan het eind van deze brief op terug.

Conclusies

De onderzoekers hebben hun conclusies samengevat in hoofdstuk 7 van het onderzoeksrapport. In aansluiting en ten dele in aanvulling daarop vragen wij bijzondere aandacht voor het volgende.

De doelstellingen uit de Duurzaamheidsagenda 2016-2020 zijn (nog) niet gehaald

De gemeente Leiden ligt (nog) niet op koers met het bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen:

- Op het gebied van energietransitie is er sprake van enige vooruitgang. Er zijn echter geen ontwikkelingen die vertrouwen geven dat de doelstelling voor 2030 (vermindering van de CO₂-uitstoot met 40%) kan worden gehaald. De doelstelling van 20% hernieuwbare energie in 2020 wordt evenmin gerealiseerd.
- Op het gebied van klimaatadaptatie en vergroening is de gemeente zoekende. Er zijn diverse projecten gestart, maar de resultaten van het beleid kunnen nog niet worden gemeten.
- Bij het thema circulaire economie is er sprake van een wisselend beeld. Over het besluit om voor enkele fracties van het huishoudelijk afval over te gaan op nascheiding wordt door deskundigen verschillend gedacht. Positief zijn het stimuleren van de gescheiden inzamelen van oud papier en de verplichting om bij grote evenementen zoals Leidens Ontzet statiegeldglazen te gebruiken. Bij maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) moeten nog flinke stappen worden gezet.
- Bij het streven naar duurzame mobiliteit neemt de gemeente diverse maatregelen die de aandacht trekken, zoals het aanscherpen van de parkeernormen. In hoeverre deze maatregelen effect hebben, zal de komende tijd moeten blijken.

De volgende conclusies uit het onderzoeksrapport zijn van belang voor het vervolg van het duurzaamheidsbeleid:

Er is geen zicht op de (effectiviteit van) duurzaamheidsprojecten

De gemeente beschikt niet over een integraal overzicht van projecten en de bijbehorende kosten; ook niet per opgave. Het is niet duidelijk welke duurzaamheidswinst met projecten wordt geboekt. De combinatie van weinig concrete doelen en een beperkt inzicht in het projectportfolio en de effectiviteit ervan maakt het voor zowel het college als de gemeenteraad lastig om de realisatie van de duurzaamheidsambities te monitoren en de inzet van beleidsinstrumenten bij te sturen.

De gemeente laat in het eigen beleid kansen liggen

Duurzaamheidsbeleid overschrijdt bij uitstek de gemeentegrens. Voor het realiseren van verschillende duurzaamheidsambities is de gemeente afhankelijk van de regio (RES), andere gemeenten, private partijen en nationaal of Europees beleid. Dit geldt in sterke mate voor een verstedelijkte gemeente als Leiden, waar weinig ruimte is voor windmolens en zonneparken.

Tegelijkertijd laat de gemeente kansen liggen waar ze zelf wél direct verantwoordelijk is. Naar aanleiding van ons vorige rapport besloot de gemeenteraad in december 2015 onder andere dat meer aandacht moest worden geschonken aan maatregelen binnen de gemeentelijke organisatie zelf, met als voorbeelden de energiebesparing in de eigen gebouwenvoorraad en duurzame inkoop. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de energiebesparing in gemeentelijke gebouwen redelijk op schema ligt, maar dat er op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen nog onvoldoende bewustzijn bestaat. Het onderzoek laat ook zien dat verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie niet voldoende op elkaar zijn afgestemd, waardoor het proces van verduurzaming traag verloopt.

De gemeente kiest voor een beperkt scala aan instrumenten

De gemeente kiest in het duurzaamheidsbeleid voor instrumenten als communicatie en subsidies. Hiervan is niet altijd duidelijk wat de bijdrage aan duurzaamheidswinst is. Tegelijkertijd is de gemeente terughoudend in het gebruiken van instrumenten die misschien effectiever zijn, zoals handhaving en fiscale instrumenten. Uit het onderzoeksrapport blijkt bijvoorbeeld dat de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH) wel controleert op de naleving door bedrijven van wettelijke verplichtingen om energiebesparende maatregelen te nemen, maar dat de gemeente terughoudend is bij het opleggen van sancties aan bedrijven die hun verplichtingen niet nakomen. Dit is een gemiste kans, omdat handhaving van die verplichtingen een instrument is waarmee de gemeente veel invloed kan uitoefenen op energiebesparing en verdergaande mogelijkheden heeft dan alleen communicatieve instrumenten. Wij hebben de indruk dat het werk van de ODWH te weinig leeft binnen de gemeente. Het differentiëren van rioolheffing is een voorbeeld van een fiscaal instrument dat de gemeente zou kunnen inzetten.

Herziene doelstellingen 2019

Gedurende de loop van het onderzoek zijn vier raadsbesluiten genomen waarin het nieuwe duurzaamheidsbeleid is verankerd:

- Circulaire economie > **RV 20.0005 Kaderstellende strategie 'Op weg naar een circulair Leiden'** (WM 20 februari 2020, vastgesteld in de raad: 12 maart 2020)
- Klimaatadaptatie en vergroening > **RV 20.0027 Leiden Biodivers en klimaatbestendig, Samen maken we Leiden groener! Uitvoeringsprogramma 2020-2023** (LB 16 april 2020, vastgesteld in de raad: 23 april 2020)
- Duurzame Mobiliteit > **RV 20.0030 Mobiliteitsnota Leiden duurzaam bereikbaar 2020-2030** (LB 2 en 7 juli 2020, vastgesteld in raad: 16 juli 2020)
- Energietransitie > **RV 20.0032 Handelingsperspectief gemeente Leiden in de energietransitie** (SO 7 juli 2020, vastgesteld in raad: 9 juli 2020)

Het vaststellen van dit beleid is te kort geleden om de effecten ervan te kunnen meten. Op basis van het onderzoek kunnen we echter wel een aantal zaken vaststellen.

- De aankondiging van de nieuwe aanpak in 2019 is niet gepaard gegaan met een voorstel aan de gemeenteraad om nieuwe doelstellingen vast te stellen.
- Voor de aanpak vanaf 2019 is er geen integraal overzicht van de doelstellingen. Er worden in verschillende stukken wel indicatoren en doelstellingen voor de kortere termijn genoemd (zie bijlage B van het onderzoeksrapport). Helaas zijn deze soms inconsistent. In bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma's en begrotingen zien we namelijk voor hetzelfde onderwerp soms verschillende doelstellingen of indicatoren.
- Naar aanleiding van de brief van het college heeft de raad op 14 maart 2019 een procesbesluit genomen, dat inhoudt dat de bespreking van de duurzaamheidsopgaven in de diverse vakcommissies plaats zou vinden. Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn bij de behandeling van de uitvoeringsprogramma's van de vier opgaven geen besluiten genomen over aanpassing van de doelstellingen uit 2015. De besluitvorming rondom het nieuwe beleid is niet gekoppeld aan een evaluatie van het oude beleid.
- Omdat vrijwel alle indicatoren die horen bij de nieuwe aanpak van streefwaarden zijn voorzien, is het beter mogelijk om voortgang bij te houden. Er zijn echter ook waardevolle indicatoren verloren gegaan, zoals de hoeveelheid (rest)afval en de totale CO₂-uitstoot (er wordt nu enkel gemonitord op CO₂-uitstoot van de Leidse gebouwde omgeving). Op zich is

het realistischer om in de *doelstelling* te focussen op de gebouwde omgeving, omdat de gemeente hier zelf meer invloed op heeft. Maar de aanpassing van in dit geval de *indicator* laat in het midden of sprake is van het aanscherpen van de doelstellingen of dat sommige duurzaamheidsambities zijn vervallen.

Wij vinden dit een te impliciete manier van het maken van dit soort belangrijke keuzes. In de vier beleidsstukken is er onvoldoende aandacht geweest voor de effectiviteit van het voorgaande beleid. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad is het van belang dat er een discussie komt over de samenhang tussen het oude en het nieuwe beleid en over de vraag welke doelstellingen daar bij horen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

- Vraag het college om inzichtelijk te maken welke extra tussendoelen worden beoogd en welke middelen worden ingezet om de eerder vastgestelde en toekomstige doelstellingen te halen.
- Stel samen met het college vast via welke indicatoren de realisatie van het duurzaamheidsbeleid wordt bijgehouden.
- Vraag het college om de samenhang tussen de duurzaamheidsprojecten, hun kosten en (beoogde) effectiviteit inzichtelijk te maken.
- Vraag daarbij met name om in te gaan op het bredere instrumentarium: handhaving en fiscale instrumenten.
- Ga regelmatig met het college in gesprek over de uitvoeringsprogramma's.
- Geef prioriteit aan die zaken waar de gemeente zelf invloed op heeft.
- Maak afspraken met het college over hoe de raad duurzaam wordt geïnformeerd over het realiseren van de doelstellingen, de ingezette instrumenten en de gemoeide kosten.
- Evalueer jaarlijks gezamenlijk en in samenhang de effectiviteit van de ingezette instrumenten.

Aanbevelingen voor het college

- Maak duidelijk welke andere partijen nodig zijn voor het realiseren van doelstellingen, maak daarover afspraken en stuur daar ook op.
- Zorg voor een samenhangend overzicht van projecten en de beoogde en gerealiseerde bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

Voorstel voor het te nemen raadsbesluit

Na ieder rapport van de Rekenkamercommissie neemt de gemeenteraad een besluit naar aanleiding van de aanbevelingen in het daarbij behorende advies.

Wij geven in overweging om naar aanleiding van dit rapport het volgende besluit te nemen.

1. in te stemmen met de conclusies van het onderzoeksrapport *Evaluatie duurzaamheidsbeleid gemeente Leiden* (CE Delft, november 2020) en van de brief van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp *Duurzaam Leiden: worstelen met de ambities* van 26 november 2020;
2. het college te verzoeken om:
 - a. een voorstel te doen voor het formeel vastleggen van de doelen van het duurzaamheidsbeleid en daarbij aan te geven via welke indicatoren de realisatie van het beleid kan worden bijgehouden;
 - b. inzichtelijk te maken welke extra tussendoelen worden beoogd en welke middelen worden ingezet om de eerder vastgestelde en toekomstige doelstellingen te halen;
 - c. daarbij ook in te gaan op het bredere instrumentarium: juridische en fiscale instrumenten;
 - d. jaarlijks geïntegreerd te rapporteren over de realisatie van de doelstellingen, de ingezette instrumenten en de daarmee gemoeide kosten;
3. het voornemen uit te spreken om:
 - a. regelmatig met het college in gesprek te gaan over de uitvoeringsprogramma's;
 - b. daarbij prioriteit te geven aan die zaken waar de gemeente zelf invloed op heeft;
 - c. afspraken met het college te maken over het informeren van de raad over het realiseren van de doelstellingen, de ingezette instrumenten en de daarmee gemoeide kosten;
 - d. jaarlijks samen met het college de effectiviteit van de ingezette instrumenten te evalueren;
4. dat het college over de voortgang rapporteert van punt 2 en dat de raad punt 3 bewaakt.

Uiteraard is het mogelijk dat bij de bespreking van het onderzoeksrapport en deze brief in de raadscommissie geconcludeerd wordt dat wijzigingen in deze beslispunten wenselijk zijn. Wij zullen graag met de griffie overleggen over de formulering van het raadsvoorstel en het daarbij behorende concept-raadsbesluit.

Ten slotte

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, mevrouw N. van Helden, bereikbaar via telefoonnummer 06 – 15 16 98 34 en rekenkamer@leiden.nl.

Tot slot danken wij graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter