

De gemeenteraad van de gemeente Middelburg

t.a.v. de raadsgriffier

i.a.a. het college van B&W

**Onderwerp**

Onderzoek duurzaamheid

02 mei 2022

Geachte raadsleden,

Bij deze ontvangt u een rekenkamerbrief over de huidige stand van zaken van het onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Middelburg.

De Rekenkamer is het onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid opgestart en heeft diverse documenten opgevraagd en doorgenomen. Verder zijn er eerste gesprekken gevoerd met ambtenaren die direct betrokken zijn bij het duurzaamheidsbeleid van de gemeente.

De door ons ingeziene documenten en de gevoerde gesprekken hebben ons doen besluiten om, voordat we verder gaan met een regulier onderzoek naar het duurzaamheidsbeleid van de gemeente, een rekenkamerbrief aan uw raad te sturen met onze voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Met name het ontbreken van een voldoende brede monitoring welke essentieel is voor een goede evaluatie van het uitgevoerde beleid en de versnippering van projecten, waarbij niet goed duidelijk is wat de bijdrage is aan de doelstelling van het beleid, zijn voor ons redenen om het onderzoek tijdelijk op te schorten.

De opbouw van deze rekenkamerbrief moet gezien worden als een eerste verkenning van de rekenkamer. We zullen dan ook nog niet alle onderzoeksvragen (kunnen) beantwoorden. In de verdere tekst komen we daar op terug.

Wij verwachten dat de raad met deze voorlopige conclusies en aanbevelingen haar voordeel kan doen bij de aanstaande instelling van het Strategisch Project Energietransitie/Klimaatadaptatie. Zodra dit project is opgestart stellen wij voor om verder te gaan met ons onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Anne Mast, Rekenkamer Middelburg

Marie-Antoinette Smit, Rekenkamer Middelburg

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Waarom dit onderzoek?

Op 25 september 2015 zijn de lidstaten van de Verenigde Naties het eens geworden over de 17 Global Goals for Sustainable Development<sup>1</sup>. Deze Global Goals geven tot het jaar 2030 richting aan de belangrijke gezamenlijke agenda voor duurzame ontwikkeling. Ook Nederland heeft deze ambitieuze agenda onderschreven.

Binnen de 17 Global Goals is een apart doel opgenomen voor duurzame steden en gemeenten. De opname van doel 11 om 'Steden en dorpen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam' te maken markeert een belangrijke stap voorwaarts in de erkenning van de rol van lokale overheden en stadsbestuurders in het bevorderen van een mondiale duurzame ontwikkeling van onderaf.

De rol van lokale overheden in de verwezenlijking van de agenda gaat echter veel verder dan doel 11. Alle Global Goals hebben targets die direct of indirect verband houden met het dagelijkse werk van lokale en regionale overheden.

De urgentie om actie te ondernemen voor duurzame ontwikkeling wordt steeds breder gevoeld. Dat is voor de Rekenkamer de aanleiding geweest voor het uitvoeren van dit onderzoek naar duurzaamheid binnen de gemeente Middelburg.

## 1.2 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

Duurzaamheid is een breed begrip. Een beroemde definitie is: "Duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen".

De gemeente Middelburg heeft duurzaamheid op een vergelijkbare wijze gedefinieerd, namelijk als streven naar een gezonde, duurzame samenleving en leefomgeving en een duurzame ontwikkeling van de gemeente. Daarbij voorzien in de behoeften van de huidige generaties, zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties te beperken om gezond en goed te kunnen leven.

Bij dit rekenkameronderzoek is eerst breed gekeken naar het duurzaamheidsbeleid van de gemeente. En vervolgens is ingezoomd op energiebesparing als deelterrain van duurzaamheid.

### 1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

In dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag: *Hoe doeltreffend en doelmatig is het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Middelburg?*

---

<sup>1</sup> <https://vng.nl/artikelen/de-17-global-goals-0>

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal ook antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft de gemeente het begrip duurzaamheid gedefinieerd?
2. Welke doelen zijn geformuleerd op het gebied van duurzaamheid?
3. Hoe verhouden de door de gemeente geformuleerde doelen zich tot Europese, landelijke en provinciale doelen?
4. Hoe zijn de verschillende doelstellingen vertaald naar instrumenten, maatregelen en randvoorwaarden en welke kosten zijn hiermee gemoeid?
5. In hoeverre zijn de doelen gerealiseerd en ligt de gemeente hierbij op koers richting het uiteindelijke doel?
6. Hoe heeft de raad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taakstelling waar het gaat om duurzaamheidsvraagstukken?

### 1.3 Normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen toetsen, passen we een normenkader toe. Het normenkader fungeert als leidraad bij de uitvoering van het onderzoek en is het richtsnoer voor de analyse van de informatie en de totstandkoming van de bevindingen.

Het normenkader luidt als volgt:

ONDERWERP	TOETSINGSCRITERIUM
TOTSTANDKOMING VAN HET BELEID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het begrip duurzaamheid heeft een duidelijke definitie en wordt eenduidig gebruikt (in het beleid van de gemeente)</li> <li>• Het beleid is onderbouwd met een analyse van het thema duurzaamheid en van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden op dit terrein</li> <li>• (Het plan is tot stand gekomen in samenspraak met interne en externe belanghebbenden)</li> <li>• Er is een beeld van mogelijke quick wins en van hoe het beleid het meest kostenefficiënt kan worden opgezet en uitgevoerd</li> <li>• De raad gaf op actieve en effectieve wijze invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol</li> </ul>
AMBITIES EN DOELEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gestelde doelen dragen bij aan verduurzaming</li> <li>• De doelen van het duurzaamheidsplan zijn SMART geformuleerd (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)</li> <li>• Het aantal gestelde doelen is behapbaar</li> </ul>

<b>VERTALING NAAR STRATEGIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelen zijn logisch vertaald naar rollen (regie, handhaving, faciliteren, voorbeeldfunctie), instrumenten (communicatie, subsidie, proces, kennisdeling) en randvoorwaarden (mensen, middelen, kennis, samenwerking, cultuur, organisatorische inbedding)</li> <li>• De strategie staat in realistische verhouding tot het daarvoor beschikbaar gestelde budget en capaciteit</li> </ul>
<b>DOELBEREIK/ UITVOERING</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente ligt op koers om de gestelde doelen te bereiken</li> <li>• Dit kan SMART worden onderbouwd</li> <li>• De gemaakte kosten zijn inzichtelijk en overschrijden niet de vooraf vastgestelde budgetten</li> <li>• De raad heeft eenduidige kaders voor het duurzaamheidsbeleid vastgesteld en heeft invulling gegeven aan zijn controlerende taakstelling en/of is daartoe in de gelegenheid gesteld</li> </ul>

## 2 Basis onderzoek

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat de term duurzaamheid een heel ruim begrip is en dat hierbij veel terreinen onderzocht kunnen worden. We hebben daarom een duidelijke afbakening gemaakt. Als basis hebben we gekozen voor het beleidsstuk "Op weg naar een energieneutraal Middelburg" (vastgesteld in 2012) en de Middelburgse Visie Milieu 2019 -2025.

Het beleidsstuk "Op weg naar een energieneutraal Middelburg" wordt in de begroting 2022 genoemd als beleidskader en beschrijft het volgende kader:

- ♦ In eerste instantie vanwege de financiële middelen kiezen voor een energieneutraal Middelburg in 2050 (in plaats van 2030).
- ♦ Indien na 5 jaar uit onderzoek blijkt dat versnellen mogelijk is, ambitie bijstellen en hiervoor de benodigde middelen ter beschikking te stellen.

In dit beleidsstuk worden twee knoppen genoemd waaraan gedraaid kan worden om energieneutraal te worden:

1. Energiebesparing; energiebesparing gericht op de bestaande gebouwde omgeving (woningen, kantoren, bedrijven).
2. Het opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen.

In ons onderzoek wordt in eerste instantie de focus gelegd op **energiebesparing**. En we willen daarbij kijken naar beleidsterreinen waar de gemeente zelf de meeste invloed kan uitoefenen en daarbij een voorbeeldfunctie kan vervullen voor andere verbruikers. Typische gemeentelijke beleidsterreinen met betrekking tot energiebeleid zijn de gemeentelijke organisatie, de gebouwde omgeving, ondernemers (kleinschalig) en mobiliteit.

In het beleidsstuk uit 2012 worden de volgende gemeentelijke beleidsterreinen genoemd in de routekaart naar een energieneutrale gemeente:

- ♦ gemeentelijke organisatie (voorbeeldrol, bewustwording, 'Middelburg geeft zelf het goede voorbeeld en Middelburg stimuleert derden');
- ♦ woningen (particulieren, corporaties en huurders, energiezuinige nieuwbouw);
- ♦ bedrijven (bedrijfspannen);
- ♦ mobiliteit (o.a. stimuleren elektrisch rijden, Middelburg fietsstad);
- ♦ duurzame energie (hernieuwbare bronnen zoals wind, zon, biomassa, aardwarmte en waterkracht).

In de Middelburgse Visie Milieu (2019 -2025) staan deze beleidsterreinen genoemd bij de thema's:

- ♦ doel 2: Klimaat en energie
- ♦ doel 3: Duurzaam gebouwde omgeving
- ♦ doel 7: Duurzame mobiliteit
- ♦ doel 14: Duurzame gemeentelijke organisatie

### 3 Voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Voorlopige bevindingen

Het beleidsstuk 'Op weg naar een energieneutraal Middelburg' uit 2012 wordt in de programmabegroting 2022 genoemd als actueel beleidsstuk en wordt gezien als een integraal onderdeel van de Middelburgse Visie Milieu (2019 -2025). In het beleidsstuk staan de typische gemeentelijke beleidsterreinen met betrekking tot energiebeleid beschreven. Het beleidsstuk zelf is echter na 2018 niet meer geactualiseerd. De doelstelling van energieneutraal in 2050 wekt de indruk van een zekere vrijblijvendheid. Dat er nog tijd genoeg is om deze doelstelling te halen. De ontwikkelingen op het gebied van energie van de laatste tijd laten toch wel een duidelijke urgentie zien om zaken voortvarend aan te pakken.

Doelen zoals die beschreven staan bij de genoemde thema's in de Middelburgse Visie Milieu voor de periode 2019 -2025 zijn niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) beschreven. Een doel bij thema 2 Klimaat en Energie is bijvoorbeeld 'Beperk het energieverbruik'.

De genoemde doelstelling om in 2050 volledig energieneutraal te zijn is een generieke doelstelling. Generiek wil hier zeggen een algemene doelstelling die betrekking heeft op het gehele energieverbruik in de gemeente. Deze doelstelling dient gerealiseerd te worden door enerzijds energiebesparing bij diverse beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld bij de gemeentelijke organisatie, mobiliteit of gebouwde omgeving en anderzijds door opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen. In ons onderzoek is de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen niet meegenomen.

Het monitoren van het totale energieverbruik kan op zich relatief eenvoudig, bijvoorbeeld via data over gemeentelijk energieverbruik die beschikbaar zijn uit de Klimaatmonitor.

Het evalueren van generiek beleid is echter moeilijk, zo niet onmogelijk op het niveau van de hele gemeente. Dit komt omdat de waargenomen verandering in bijvoorbeeld het totale energieverbruik bepaald wordt door veel meer factoren dan alleen het gemeentelijk beleid, zoals sociaal-economische ontwikkelingen (wijziging van het aantal inwoners, auto's en productie van bedrijven) en nationaal/Europees beleid.

Uit de stukken maken wij ook op dat er voor monitoring van het uitgevoerde beleid niet structureel geld en capaciteit wordt vrijgemaakt. Er wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande systemen, zodat voor monitoring geen extra budget nodig is. Met een eenvoudig systeem van monitoring wordt getracht om in grote lijnen de ontwikkeling naar de energieneutrale stad te volgen.

Middelburg doet en deed actief mee aan talloze projecten:

- ♦ Zeeuwse Energieakkoord;
- ♦ RES (Regionale Energie Strategie);
- ♦ Nul op de meter project Dauwendaele;
- ♦ Programma Aardgasvrije Wijken (proeftuin Dauwendaele);
- ♦ Schone lucht akkoord;
- ♦ Zon op land;
- ♦ Verduurzaming monumenten - DuMo coach/paspoort;
- ♦ Verduurzaming particuliere woningen - Duurzaam Bouwloket;
- ♦ Energiebesparing openbare verlichting;
- ♦ Enzovoorts.

Het Zeeuws Energieakkoord, maar ook het “Nul op de meter” project waren de voorlopers van de huidige RES, die in 2020 is vastgesteld door alle raden in Zeeland, Provincie en Waterschap. Het eigen Middelburgse beleid uit 2012 en de Visie Milieu (versie 2013-2018 en nu 2019-2025) is daarmee door het provinciale en nationale beleid ingehaald, maar paste daar wel goed in.

De Rekenkamer constateert dat de projecten voortvarend en enthousiast worden opgepakt door een kleine groep enthousiaste en kundige ambtenaren. Voor veel projecten zijn succesvol subsidies verkregen, zowel landelijk als Europees. De Rekenkamer constateert ook dat bij veel projecten ad hoc door de raad verzocht wordt om daar aandacht aan te schenken.

In november 2021 is het onderwerp Energietransitie/Klimaatadaptatie door uw raad als Strategisch Project benoemd. Hiermee geeft de raad aan dat dit onderwerp bestuurlijk een hoge prioriteit moet krijgen. In juni 2022 zal aan de raad budget gevraagd gaan worden om een projectbestuur op te zetten. Dit houdt in dat er een plan van aanpak gemaakt moet worden en een projectstructuur moet worden opgezet. Na deze stap zal uw raad gevraagd worden om structureel budget en fte's.

### 3.2 Voorlopige conclusies

De Rekenkamer vraagt zich af of het zinvol is om generieke doelen op gemeentelijk niveau te formuleren. Zoals hiervoor ook al genoemd is de ontwikkeling van het energieverbruik afhankelijk van veel andere factoren dan het energiebeleid, zoals sociaal-economische ontwikkelingen. Ook zijn er grote effecten van niet-gemeentelijk beleid, zoals nationaal en Europees beleid.

Voor het evalueren van het effect van het gemeentelijk beleid zal een optelsom van besparingseffecten op de diverse beleidsterreinen gemaakt moeten worden. Dit betekent dat monitoring en evaluatie moet plaatsvinden voor alle specifieke beleidsterreinen die bijdragen aan het gemeentelijk energiebeleid. Er ontbreekt momenteel echter een voldoende brede monitoring die essentieel is voor het goed evalueren van het beleid.

De Rekenkamer komt hierbij tot de voorlopige conclusie dat de optelsom van besparingseffecten op diverse beleidsterreinen op dit moment nog niet is gemaakt en dat het daarmee ook niet duidelijk is in hoeverre de gemeente wat betreft energiebesparing op koers ligt om in 2050 energieneutraal te zijn.

Alle voorgaande punten overziende heeft de Rekenkamer besloten om het aangevangen onderzoek op te schorten en onze voorlopige conclusies en aanbevelingen eerst via deze rekenkamerbrief onder uw aandacht te brengen.

Wij verwachten dat de raad met deze voorlopige conclusies en aanbevelingen haar voordeel kan doen bij de aanstaande instelling van het Strategisch Project Energietransitie/Klimaatadaptatie. Zodra dit project is opgestart stellen wij voor om verder te gaan met ons onderzoek.

### 3.3 Voorlopige aanbevelingen

- ♦ Formuleer concrete, specifieke en afrekenbare doelen per deelsterrein (SMART).
- ♦ Geef bij generieke doelen aan hoe deze bereikt worden met beleid per beleidsterrein.
- ♦ Bepaal of de gemeente daadwerkelijk invloed heeft op geformuleerde doelen of zijn er ook andere partijen, bijvoorbeeld rijksoverheid die hun deel moeten leveren?
- ♦ Formuleer tussen-doelen voor tijdige bijsturing op weg naar het lange-termijn beleidsdoel.
- ♦ Zorg voor een tijdig gestarte en voldoende brede monitoring. Dit is essentieel voor het goed evalueren van het beleid. Monitoring moet de juiste data

opleveren voor evaluatie, zodat betekenis gegeven kan worden aan de waargenomen ontwikkelingen en er conclusies getrokken kunnen worden over wat er is bereikt.

- ♦ Stel budget beschikbaar voor monitoring en evaluatie.