Onderzoek naar de effectiviteit van de monitoring speerpunten duurzaamheid

2021, Intern onderzoek naar doeltreffendheid van de monitoring van de speerpunten duurzaamheid.

Uitgevoerd in het kader van artikel 213a Gemeentewet

Inhoudsopgave

1. Samenvatting ……..
2. Aanleiding onderzoek…….
3. Onderzoeksaanpak (o.a. reikwijdte onderzoek, onderzoeksmethode, doorlooptijd, wijze van uitvoering)…….....
4. Bevindingen……
5. Conclusies …….…….
6. Aanbevelingen……
7. Opvolging / Plan van Aanpak …….……

1. Samenvatting

Dit rapport heeft als doel om de te achterhalen hoe de monitoring van de speerpunten uit het Uitvoeringsplan 2017-2020 en Actieplan 2021-2024 verloopt en verbetert kan worden. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van team Duurzaamheid. Uit deze gesprekken en de geanalyseerde documenten is gebleken dat er al verbeterslagen zijn gemaakt, maar deze kunnen op het gebied van concrete doelformulering, monitoring van keuzes op andere beleidsterreinen en toelichting op de voortgang van projecten nog verbeterd worden. De rapportage bevat een viertal aanbevelingen dat moet bijdragen aan de verbetering van de monitoring. Concretere doelformulering leidt tot beter mogelijkheden tot monitoring en bijsturing. Nuancering is geboden wanneer het gaat om doelstellingen die een inspanningsverplichting kennen, hierbij moet het belang van toelichting van voortgang worden meegenomen.

2. Aanleiding

In de vastgestelde onderzoeksagenda 2020, die is opgenomen in de programmabegroting 2020-2023, is vastgesteld dat er een onderzoek, zoals bedoeld in artikel 213a van de Gemeentewet, wordt uitgevoerd naar de mogelijke verbeteringen van de monitoring van de speerpunten duurzaamheid.

Op kadernota Duurzaamheid wordt ieder jaar een monitoring gedaan. Deze monitoring dient de voortgang van de projecten inzichtelijk te maken en te laten zien hoe de projecten en deelthema's uit het uitvoeringsprogramma bijdragen aan de hogere doelen van de zes speerpunten die beschreven zijn in de kadernota. De monitoring van de voorgaande jaren behoeft een verbeterslag om de verschillende projecten op basis van effectiviteit met elkaar te kunnen vergelijken.

De wens voor een onderzoek naar de monitoring van de speerpunten duurzaamheid is ontstaan uit de constatering dat de relatie tussen projecten, deelthema's, speerpunten met de hogere doelen van de gemeente onvoldoende duidelijk was.

Het doel van dit onderzoek is om verbetermogelijkheden te identificeren voor de monitoring van de speerpunten duurzaamheid uit de kadernota Duurzaamheid. De onderzoeksvraag van dit onderzoek is dan ook: *"Op welke manier kan de monitoring van de speerpunten duurzaamheid worden verbeterd zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden op het gebied van effectiviteit?*".

3. Onderzoeksaanpak

In het uitvoeringsplan 2017-2020 zijn per speerpunt een aantal deelthema's opgenomen. Onder die deelthema's hangen verschillende projecten. Elk deelthema draagt in feite bij aan een subdoel van het betreffende speerpunt. Met alle deelthema's tezamen wordt dus gewerkt

aan de hoofddoelstelling van het speerpunt. Om te kunnen achterhalen wat de stand van zaken is van het speerpunt, is daarom ook steeds naar de stand van zaken van de deelthema's gevraagd in de afgenomen interviews.

De interviews zijn afgenomen met zes medewerkers van cluster Duurzaamheid binnen team Ruimte. Iedere respondent draagt de verantwoording voor één van de zes speerpunten uit de kadernota. De verschillende speerpunten zijn energie, afval & circulaire economie, voedsel, fysieke leefomgeving, mobiliteit en onderwijs. In de interviews is gevraagd naar de voortgang van de projecten onder de verschillende deelthema's en de relatie en invloed die ze hebben op de speerpunten uit de kadernota. Op deze manier is het mogelijk om helder te krijgen hoe de voortgang van de projecten en de relaties met de speerpunten het best inzichtelijk kan worden gemaakt.

Bovengenoemde interviews zijn afgenomen in het kader van het schrijven van de tussenrapportage 2019. Deze tussenrapportage dient als hulpmiddel voor het schrijven van een nieuw actieplan. Aanvullend zijn er gesprekken gevoerd met verschillende medewerkers in het kader van het Actieplan Duurzaamheid 2021-2024 die in december 2020 is vastgesteld door het college. Deze gesprekken zijn gericht op de veranderingen die zijn doorgevoerd ten opzichte van het voorgaande actieplan in het nieuwe actieplan.

Dit onderzoek is uitgevoerd met de Kadernota Duurzaamheid 2016, Tussenrapportage 2019, Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020 en Actieplan 2021-2024 als uitgangspunten.

4. Bevindingen

Speerpunt 1 Energie[1]

Projecten die bij speerpunt 1 horen lopen in principe op schema. Projecten die niet op schema lopen of niet doorgaan worden belemmerd door externe factoren. In de rapportage over projecten die een inspanningsverplichting kennen ervaart men de belemmering dat er geen percentage aan het resultaat of de voortgang kan worden gegeven. Er wordt aangegeven dat door middel van een visualisatie inzichtelijk zou kunnen worden gemaakt hoe het ervoor staat en hoe de bijdrage van het project tot het hogere doel is.

Speerpunt 2 Afval en circulaire economie[2]

In de monitoring van de voortgang van speerpunt 2 is de ervaring dat landelijke (beleids-) veranderingen bijdragen aan het behalen van gestelde doelen in projecten en het speerpunt. Dit zou ook moeten meetellen als het behalen van de doelen, ook al heeft dit niet de verwachte inspanning van de gemeente gekost. De gemeente is afhankelijk van externe factoren in de

[1] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 10
[2] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 18

voortgang van projecten. Het is lastig te bepalen hoe deze afhankelijkheid moet worden weergeven.

Speerpunt 3 Voedsel[3]
Projecten die vallen onder dit speerpunt houden verband met thema's uit het sociaal domein zoals WMO en Gezonde Levensstijl. Hierdoor is het lastig te bepalen wat het resultaat is van het concrete project, omdat werkzaamheden in het sociaal domein invloed hebben op het behalen van de doelen die horen bij het derde speerpunt.

Hierdoor kan de voortgang van een project uit het uitvoeringsprogramma een vertekend beeld geven. In andere woorden, het is niet altijd duidelijk wat ten grondslag ligt aan het al dan niet naar behoren lopen van een project. Als een project afhankelijk is van werkzaamheden in een ander domein die niet willen vlotten, kunnen werkzaamheden die binnen het uitvoeringsprogramma vallen eventueel later of zelfs niet van start gaan. Daarnaast is het door de verwevenheid met andere domeinen, moeilijk om (bij) te sturen op een project.

Toelichting wordt aangegeven als een belangrijke onderdeel van monitoring. Bij de rapportage van de voortgang van project is belangrijk om te laten zien hoe deze voortgang tot stand is gekomen. Medewerkers geven aan dat in deze toelichting een vooruitblik kan worden gegeven die rechtvaardigt en/of uitlegt waarom een project nog niet loopt naar verwachting.

Speerpunt 4 Fysieke leefomgeving[4]
Onder speerpunt 4 is wederom het onderscheid tussen doel en inspanning is niet altijd even duidelijk. Er wordt aangegeven dat inspanningsverplichtingen niet in harde cijfers kunnen worden uitgedrukt.
Binnen dit speerpunt is er ook sprake van een aantal projecten dat wel voldoet aan de eis die is beschreven in het uitvoeringsprogramma. Deze projecten voldoen echter niet aan de verwachtingen van het resultaat van het project. Met andere woorden, er is een input eis beschreven, maar de afgesproken en geleverd input heeft niet het verwachte resultaat. Het is op dit moment niet duidelijk hoe we hier mee omgaan en hoe we dit rapporteren.

Speerpunt 5 Mobiliteit[5]
Bijna alle projecten lopen op schema. Twee van de projecten die nog niet op schema lopen hebben nog geen budget toegewezen gekregen. Een derde project wacht nog op ontwikkelingen bij een derde partij. Dus ook bij speerpunt 5 uit het uitvoeringsprogramma lijken de projecten die nog niet lopen zoals verwacht, afhankelijk te zijn van externen of een andere partij binnen de gemeentelijke organisatie.

[3] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 23
[4] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 28
[5] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 32

Naast de opname van de deelthema's onder dit speerpunt uit de kadernota duurzaamheid in het uitvoeringsprogramma is er nog een mobiliteitsvisie ontwikkeld die ook ingaat op duurzaamheid. Dit zal ook bijdragen aan het behalen van de doelstellingen, maar gaat niet enkel over de relatie tussen mobiliteit en duurzaamheid.

Speerpunt 6 Onderwijs & Ondernemen[6]
De projecten die onder dit speerpunt zijn benoemd in het uitvoeringsprogramma zijn niet duidelijk te meten en in cijfers te weergeven. Er is een inspanningsverplichting op de deelthema's die zijn beschreven in het uitvoeringsprogramma.

Daarnaast hangen veel projecten samen met ontwikkelingen die plaatsvinden binnen andere domeinen, bijvoorbeeld het sociaal domein. Zoals bij andere speerpunten ook al is benoemd maakt deze samenhang en afhankelijkheid het lastig om de concrete bijdrage voor de vastgestelde doelen in de kadernota in beeld te krijgen.

Monitoring
De monitoring van de voortgang van de projecten die onder de verschillende speerpunten vallen is niet altijd gemakkelijk. Zoals al eerder gesteld zijn veel projecten niet alleen afhankelijk van landelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in andere domeinen, maar wordt de voortgang van de projecten ook beïnvloed door deze ontwikkelingen. De ontwikkelingen op landelijk gebied liggen buiten het bereik van de gemeente. De ontwikkelingen en projecten binnen andere domeinen zijn echter wel te monitoren door de gemeente. Op dit moment is er in Lelystad nog geen interne monitoring van projecten en keuzes die worden gemaakt buiten team duurzaamheid.

[6] Uitvoeringsplan Duurzaamheid 2017-2020, pagina 37

5. Conclusies

Uit de resultaten zijn drie hoofdconclusies te trekken. Een gebrek aan monitoring van keuzes op andere beleidsterreinen, een gebrek aan meet criteria en onvoldoende toelichting bij de voortgang en resultaten van projecten. Door de gemeenteraad en het college van B&W zijn vooraf geen meetbare prestatie-indicatoren opgesteld. In de Tussenrapportage 2019 en het Actieplan Duurzaamheid 2021-2024 zijn al enkele acties opgepakt die hier verbetering op moeten aanbrengen.

In de Tussenrapportage 2019 is een duurzaamheidswiel opgenomen. Deze laat zien hoe het project bijdraagt aan het hogere doel. In het duurzaamheidswiel is met groen, oranje of rood de status van het project aangegeven. Door te visualiseren wat de status en bijdrage van een project is kan ook worden laten zien hoe de projecten die een inspanningsverplichting kennen ervoor staan. Dit maakt die projecten vergelijkbaar met projecten die cijfermatige doelen kennen. Achter dit duurzaamheidswiel liggen echter geen duidelijke criteria op basis waarvan de projecten hun kleur krijgen. In de tussenrapportage wordt geen aandacht besteed aan keuzes die op andere beleidsterreinen zijn gemaakt die wel van invloed zouden kunnen zijn op de beleidsdoelen. Denk hierbij aan de aanschaf van nieuwe containers, deze kunnen van gerecyclede materialen zijn gemaakt en daardoor bijdragen aan de circulaire economie doelstellingen, maar ook van nieuw plastic. De keuzes en de afwegingen worden niet meegenomen in de tussenrapportage.

In het Actieplan 2021-2024 is op deze tekortkoming ingespeeld. Doordat per project een kader is opgenomen waarin een beoogd doel en een globaal tijdspad is opgenomen. Dit maakt de projecten meetbaarder. Hierdoor is ook de voortgang beter te monitoren. Hierin is een verbeterslag gemaakt ten opzichte van de Tussenrapportage 2019 en het Uitvoeringsplan 2017-2020. Zowel het beoogde doel als het tijdspad kunnen nog concreter worden geformuleerd. Een aantal beoogde doelen kunnen concreter worden door cijfers te gebruiken in de formulering. In het Actieplan 2021-2024 is wederom monitoring van keuzes en afwegingen op andere beleidsterreinen niet meegenomen.

Door concretere en cijfermatige (project)doelen te formuleren kan er beter worden gemonitord en daardoor beter worden gestuurd wanneer dit nodig blijkt te zijn. Hierbij is het van belang om een onderscheid te maken in projecten die een inspanningsverplichting kennen en projecten die een resultaatsverplichting kennen. Voor een deel van de projecten is het minder goed mogelijk om cijfermatige doelen te formuleren.

Door keuzes en afwegingen te monitoren op andere beleidsterreinen kan de voortgang van projecten en daarmee de voortgang van het behalen van hogere doelen worden toegelicht. Toelichting is het vierde punt van verbetering. Dit is namelijk een cruciaal onderdeel dat de cijfermatige of concrete doelen, criteria en voortgang uitlegt. Zeker bij projecten die een

inspanningsverplichting kennen, of waar een cijfermatige vertaling niet of nauwelijks mogelijk is, is deze toelichting extra belangrijk.

6. Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies kunnen er een viertal aanbevelingen worden gedaan. Dit pakket van aanbevelingen zou samen kunnen leiden tot een completer en meetbaarder beeld van de beoogde doelen en de monitoring van de voortgang van de projecten en de hogere doelen.

1. *Stel concretere doelen en tijdspaden op per project. Formuleer deze waar kan in cijfers.*
   Bij deze aanbeveling moet het onderscheid en tussen inspanningsverplichting en een resultaatverplichting dat een project kan kennen worden meegenomen. In het Actieplan 2021-2024 is op dit vlak al een concrete verbeterslag gemaakt door op projectniveau een startwaarde, beoogd doel en de wijze van monitoring te beschrijven.

2. *Formuleer criteria die gebruikt worden voor de monitoring van een project.*
   Op dit moment wordt de voortgang van de project visueel weergeven, maar voor de status van een project zijn geen criteria opgesteld. Door criteria op te stellen is de reden voor de status van het project duidelijk. Zo wordt nu in het Actieplan Duurzaamheid 2021-2024 op projectniveau een startwaarde, beoogd doel en de wijze van monitoring beschreven. Door monitoring periodiek terug te laten komen in vergaderingen kan er tijdens de uitvoering van projecten bijgestuurd worden.

3. *Monitor keuzes die op andere beleidsterreinen worden gemaakt die van invloed kunnen zijn op de duurzaamheidsdoelstellingen.*
   In de gemeentelijke organisatie worden veel keuzes en afwegingen gemaakt. Veel van deze keuzes hebben een duurzame en een minder duurzame optie. Door dit te monitoren kan de invloed hiervan op de duurzaamheidsdoelstellingen inzichtelijk worden gemaakt. Dit hangt samen met de doelstelling rondom integrale advisering.

4. *Licht in de voortgangsrapportages de voortgang toe.*
   Concrete en/of cijfermatige doelen vereisen dat er een toelichting wordt gegeven op de kleur/voortgang van een project. Een webpagina op lelystadinzicht.nl is in ontwikkeling om voortgang inzichtelijk te maken.

7. Opvolging / Plan van Aanpak

Aanbeveling	Navolging	Uitvoerder	Gereed
Stel concretere doelen en tijdspaden op per project. Formuleer deze waar kan in cijfers.	Dashboard ontwikkelen	Team Duurzaamheid en O&S	Q4 2021
Formuleer criteria die gebruikt worden voor de monitoring van een project.	Actieplan 2021-2024	Team Duurzaamheid	Q1 2021
Monitor keuzes die op andere beleidsterreinen worden gemaakt die van invloed kunnen zijn op de duurzaamheidsdoelstellingen (integrale advisering)	Half jaar gesprek met directie m.b.t. voortgang integrale advisering	Team Duurzaamheid en DT	Q3 2021 en Q1 2022
Licht in de voortgangsrapportages de voortgang toe.	Dashboard ontwikkelen	Team Duurzaamheid en O&S	Q4 2021