

Kansen voor Duurzaamheid op Texel

Onderzoek Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
Nota van bevindingen

SME

Colofon

In opdracht van

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
T.a.v. de heer E. Boneschansker
engbert@bureaubeleidsonderzoek.nl

Opgesteld door

SME
Frans te Braake, Sr. Adviseur beleid & proces
braake@sme.nl
030 635 89 02

Texel/Utrecht, juni 2021

Dit rapport is opgesteld door SME in opdracht van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden. Tekst van het rapport is auteursrechtelijk beschermd en kan niet zonder toestemming overgenomen worden buiten de rekenkamercommissie en De Waddeneilanden.

Foto cover: Wiki Commons, CC BY-SA 4.0

Inhoud

Inleiding 4
Aanleiding onderzoek 4
Doelstelling 4
Werkwijze 4
Afbakening 4
Onderzoeksvragen 5
(Voorlopige) Bevindingen & Conclusies 6
Hoofdvraag 6
Inhoudelijke resultaten (deelvraag 2) 7
Monitoring (deelvraag 3) 8
Bevindingen deelvraag 1: kaders 9
Landelijke en regionale kaders voor het lokale beleid 9
Ambities en doelstellingen gemeente Texel 9
Uitvoeringsstructuur en borging binnen de ambtelijke organisatie 11
Bevindingen deelvraag 2: inhoudelijke resultaten 13
Waar staat de gemeente? 13
Inhoudelijke prestaties uitvoering beleid ten opzichte van eigen ambities 14
Bevindingen deelvraag 3: monitoring 16
Monitoringsinstrumenten 16
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 17
B1.1 Interviews 17
B1.2 Geraadpleegde documenten 17
Bijlage 2. Landelijke en regionale kaders 22
B2.1(Inter)nationale kaders 22
B2.2 Regionale kaders 24
Bijlage 3. Lokaal Duurzaamheidsbeleid 25

Inleiding

Aanleiding onderzoek

Duurzaamheid is een actueel onderwerp dat sterk in beweging is. Aan gemeenten wordt onder andere in het Klimaatakkoord een regierol toebedeeld in de energietransitie, bij verduurzaming van de gebouwde omgeving en bij klimaatadaptatie. Daarnaast werken gemeenten aan het realiseren van hun eigen duurzaamheidsambities. Dat geldt zeker ook voor de gemeente Texel met haar lokale ambities. De rekenkamercommissie van de Waddeneilanden heeft daarom onderzocht hoe het duurzaamheidsbeleid van de gemeente is vormgegeven en of de gestelde ambities en doelstellingen binnen bereik zijn.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is te komen tot een beoordeling op hoofdlijnen van het duurzaamheidsbeleid, de gehanteerde beleidsinstrumenten en het monitoringsmodel in de gemeente Texel. Uit de beoordeling moet blijken of het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Texel doeltreffend is vormgegeven en wordt uitgevoerd.

Werkwijze

Het onderzoek is gelijktijdig uitgevoerd voor de gemeenten Texel en Den Helder. Vooraf is een normenkader opgesteld, wat het beoordelingskader vormt voor dit onderzoek. Eerst is een bureaustudie gedaan naar de kaders, om te bepalen waar de gemeente staat op het vlak van duurzaamheid, en waar inhoudelijke uitdagingen liggen voor de komende periode. Door middel van onder meer interviews met ambtenaren en de portefeuillehouder duurzaamheid en met leden van de gemeenteraad, is vervolgens een beeld verkregen van inhoudelijke prestaties en het gevolgde proces. In het proces is er ambtelijke wederhoor toegepast. Ten slotte zijn de bevindingen geanalyseerd om te komen tot een conclusie. De conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijk hoor worden voorgelegd aan het college. In Bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen.

Afbakening

Afbakening milieukundige of ecologische duurzaamheid

Duurzaamheid is een begrip dat specificatie behoeft. In een duurzame samenleving zijn people, planet en profit met elkaar in balans. Vaak wordt duurzaamheid dan ook uitgesplitst in diverse deelonderwerpen binnen elk van deze drie pijlers.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een afbakening naar de pijler ‘planet’: milieukundige of ecologische duurzaamheid. De pijlers ‘people’ (sociale duurzaamheid) en ‘profit’ (economische duurzaamheid) vallen buiten de scope van het onderzoek.

Het onderzoek richt zich daarom op duurzaamheidsambities en doelstellingen binnen de pijler ‘planet’. Daarbij is als leidraad gekeken naar de volgende 5 thema’s van het duurzaamheidsbeleid:

- Energietransitie: energiebesparing, opwekken van duurzame energie, aardgasvrij
- Klimaatadaptatie: de inrichting van de (woon)omgeving zodat die bestand is tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals hitte, droogte, grote hoeveelheden water
- Circulaire economie: duurzaam/circulair bouwen, afval, circulair inkopen
- Duurzame mobiliteit: openbaar vervoer, fietsbeleid, elektrisch rijden, deelmobiliteit

Biodiversiteit: natuur, bijen en andere bestuivers, duurzaam beheer (FSC, MSC)

We richten ons in het onderzoek binnen deze thema's op gebieden waarop de gemeente beleid heeft geformuleerd, hoe de uitvoering daarvan is en of dat efficiënt en effectief gebeurt. Als er (landelijk) ambities zijn gesteld op vlakken waarop de gemeentelijke invloed beperkt is, benoemen we dat.

Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende hoofdvraag en deelvragen gehanteerd.

Hoofdvraag

Hoe succesvol is het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Texel?
Hoe is de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Texel inhoudelijk vormgegeven en is deze uitvoering effectief?

Bij deze hoofdvraag zijn drie **deelvragen** geformuleerd.

Deelvraag 1 (kaders)
Hoe is het duurzaamheidsbeleid inhoudelijk en procesmatig vormgegeven? Zijn de uitgangspunten en jaarlijkse bijstellingen voldoende concreet geformuleerd?

Deelvraag 2 (inhoudelijke resultaten)
Wat is de stand van zaken van het beleid? Waar staat de gemeente met betrekking tot de realisatie van doelen en ambities?

Deelvraag 3 (monitoring)
Kent het beleid op onderdelen een model of modellen van monitoring en is dat effectief?

Aan de hand van de hoofdvraag en deelvragen is een normenkader opgesteld (zie bijlage 1, onderzoeksverantwoording).

(Voorlopige) Bevindingen & Conclusies

Hoofdvraag

Hoe succesvol is het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Texel? Hoe is de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Texel inhoudelijk vormgegeven en is deze uitvoering effectief?
Conclusie • Ambities zijn vanaf 2008 al hoog geweest, de realisatie in kwantitatieve zin is daar ver bij achter gebleven. • Anderzijds zijn er successen bij innovatieve projecten geboekt, Texel maakt melding van verschillende primeurs die door de jaren heen gerealiseerd zijn. • Het duurzaamheidsbeleid is vooral gericht op energie; daar ligt ook de grootste uitdaging. Daarnaast speelde innovatie een rol. • Op deelgebieden ontbreekt beleid of is beleid te algemeen beschreven (klimaatadaptatie, circulaire economie en biodiversiteit) • Texel scoort een hoge positie op ecologisch kapitaal bij de Nationale Monitor Duurzame gemeenten in 2020 met name door de natuurlijke rijkdom op het eiland.

Toelichting

Al in 2008, ver voor de meeste gemeenten, sprak de gemeente middels de Energievisie Texel [1]de ambitie uit om in 2020 energieneutraal te zijn. De gemeenteraad heeft destijds ingestemd met deze plannen.
Nadat duidelijk was geworden dat de doelstelling om in 2020 energieneutraal te zijn niet haalbaar was, heeft dit in 2020 geleid tot het aanpassen van het duurzaamheidsbeleid met het beleidsplan "Texel zelfvoorzienend en duurzaam".
Er is voornamelijk aandacht op de energietransitie; voor duurzaamheid als breder begrip is er geen overkoepelend beleid. In het duurzaamheidsbeleidsplan is wel sprake van een aanzet tot integrale benadering met het 3-sporenbeleid, maar de invulling op de andere terreinen (klimaatadaptatie en circulaire economie) blijft achter t.o.v. de energietransitie Daarnaast worden er weliswaar in de praktijk thema's aangepakt, maar beleidsmatig is op de thema's circulaire economie en klimaatadaptatie niets vastgelegd.
De thema's zijn niet allemaal even goed uitgewerkt qua beleid en uitvoering. Bij het ontbreken van beleid kan niet beoordeeld worden of de uitvoering effectief is. Gesignaleerd is dat op niet alle thema's iets gebeurt.

In het beleidsplan dat begin 2020 is aangenomen door de raad, staat de ambitie om energieneutraal te worden in 2030. Deze ambitie is inmiddels losgelaten als gevolg van de wijziging in het college in oktober 2020 en veranderd in 'zo snel mogelijk' energieneutraal worden. Door de wijzigingen in het college zijn de oorspronkelijke uitgangspunten niet meer duidelijk en zoekt het college in de raad naar bredere steun door met minder vergaande voorstellen te komen. Bij het toetreden in de coalitie van de PvdA in oktober 2020 is een addendum toegevoegd bij het coalitieakkoord. Daarin heeft de nieuwe coalitie afgesproken dat het bestaande budget voor de verduurzaming van particuliere woningbezitters verdubbeld wordt.[2]

[1] Energievisie Texel en uitvoeringsplan 2008 – 2011, 7 mei 2008

[2]Verdubbelen inzet op duurzaamheid: Er komt extra inzet op het verduurzamen van woningen, om te ontzorgen voor bestaande duurzaamheidsubsidie en duurzaamheidslening. Particuliere woningbezitters kunnen gratis persoonlijk en concreet advies krijgen over de verduurzaming van hun huis. Zowel bouwkundig advies, als advies op het gebied van aanvragen van subsidies of duurzaamheidsleningen. Dit is als compensatie ingezet, aangezien in deze periode niet wordt ingezet op of ondersteuning gegeven aan initiatieven voor het plaatsen van zonneweiden en/of windmolens op Texel.

De doelstellingen bij klimaatadaptatie en circulaire economie zijn richtinggevend, maar worden weinig concreet gemaakt en er ontbreken procesmatige stappen. Ook de stap naar doelstellingen en ambities ontbreekt, wel zijn er concrete acties geformuleerd die Texel gaat nemen bij de drie verschillende sporen. Duurzame mobiliteit wordt binnen het spoor energietransitie wel benoemd,
Biodiversiteit ontbreekt beleidsmatig in het plan, echter in het Groenbeheerplan uit 2018 is er wel sprake van beleid op dit gebied.

Ter illustratie een voorbeeld van de wijze van doelen formuleren uit het coalitie akkoord 'Balans Brengen': *Als doel stellen schadelijke emissies tot een minimum te beperken.*

Inhoudelijke resultaten (deelvraag 2)

Wat is de stand van zaken van het beleid? Waar staat de gemeente met betrekking tot de realisatie van doelen en ambities?
Conclusie • Texel loopt ver achter op de eigen doelstellingen op gebied van energie. In 2018 werd slechts 3,8% van het totale energieverbruik duurzaam opgewekt, terwijl het doel toen nog 100% in 2020 was • De beperkte netcapaciteit door een verouderd elektriciteitsnetwerk en de provincie die geen windmolens toestaat beperken de mogelijkheden van Texel om de energiedoelen te halen. • De eigenheid van Texel is een kracht en belemmering tegelijkertijd • Geen doelstellingen andere thema's (klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit en mobiliteit), waardoor de voortgang niet te meten is. Er zijn wel losse projecten

Toelichting
Uit de interviews met de ambtenaren en de wethouder is gebleken dat de voorstellen om stappen te zetten richting grotere projecten m.b.t. de energietransitie in de raad geen meerderheid gekregen hebben. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de besluitvorming rondom de vergunningsaanvraag voor de zonneweide bij de Pelikaan. De raad besloot in meerderheid tegen de aanvraag, hetgeen leidde tot het opstappen van Groen Links uit de coalitie
De wethouder gaf aan dat de gemeente in overleg wil met de provincie en dat men met participatie van de bevolking concreet gaat kijken waar energieprojecten eventueel wel gerealiseerd zouden kunnen worden. Hierbij gaf de wethouder tevens aan dat het provinciale beleid dat de laatste jaren is gevoerd geen windmolens in grote delen van Noord-Holland toeliet, waaronder Texel, en dat netbeheerder Liander aangegeven heeft dat er geen aansluitcapaciteit zal zijn op het verouderde elektriciteitsnetwerk van Texel.
De Texelse cultuur speelt ook een rol in de besluitvorming rondom de keuzes die gemaakt worden: men wenst geen inmenging van de "overkant" is ook een stelling die in alle interviews terugkwam . Dit werkt positief uit als het gaat om bijvoorbeeld innovatie door de pilots met golf- en getijde-energie. Als het gaat om ideeën en concepten die niet van het eiland zelf komen, dan kan dat weerstand oproepen.
Op andere thema's is er zeer beperkt beleid en zijn er vrijwel geen concrete doelstellingen. Wel zijn er projecten gerealiseerd op de verschillende thema's, maar die zijn incidenteel en geen onderdeel van het duurzaamheidsbeleid.

Monitoring (deelvraag 3)

Kent het beleid op onderdelen een model of modellen van monitoring en is dat effectief?
Conclusie • Het college kent geen model van monitoring, • Slecht op enkele deelgebieden wordt er beperkt gemonitord

Toelichting

Een monitoringsinstrument ontbreekt bij alle thema's en wordt slechts incidenteel ingezet bij sommige projecten. Op deelgebieden is wel monitoring uitgevoerd, bijvoorbeeld voor transport, openbare verlichting, het drijvend zonnepark, duurzame energiebesparende maatregelen. Een planmatige aanpak van monitoring op hoofdlijnen ontbreekt.
Controle op het beleid is daardoor vrijwel niet mogelijk, er zijn geen instrumenten om te controleren of de beleidsdoelen gehaald zijn. Alleen op budget kan gestuurd worden.

Bij de Nationale Monitor Duurzame gemeenten 2020 realiseert Texel een bovengemiddelde totaalscore: plaats 155 van 355 onderzochte gemeenten. De score op ecologisch kapitaal is echter een uitstekende plek 20 van de 355 onderzochte gemeenten. Een kanttekening is hier op zijn plaats, de hoge positie van Texel is niet het resultaat van gevoerd beleid, maar van de natuurlijke rijkdom van het eiland.

Bevindingen deelvraag 1: kaders

Landelijke en regionale kaders voor het lokale beleid

De landelijke en regionale kaders voor duurzaamheid zijn beschreven in bijlage 2.

Ambities en doelstellingen gemeente Texel

Reeds in 2008 heeft college van de gemeente Texel[3], gesteund door de gemeenteraad, de ambitie uitgesproken in 2020 zelfvoorzienend met duurzame energie te willen zijn. De doelstelling is in het coalitieakkoord Balans Brengen uit 2018 losgelaten. Expliciet wordt er in de akkoord als speerpunt opgenomen: *"… de vaart zetten achter de realisatie van de duurzaamheidsambitie."* Hier is echter geen concreet doel of jaartal aan verbonden.

In het Beleidskader "Texel duurzaam en zelfvoorzienend" dat door de raad in februari 2020 is aangenomen wordt dit wel vertaald naar het jaar 2030. Daar is sprake van een 3-sporenbeleid, want naast de energietransitie is er ook aandacht voor circulaire economie en klimaatadaptatie. Er is geen expliciet beleid geformuleerd op de deelgebieden biodiversiteit en duurzame mobiliteit, hoewel die laatste terugkomt bij het 3-sporenbeleid middels acties die genomen worden. Biodiversiteit komt wel terug in het Groenbeheerplan uit 2018.

Het ontbreekt de gemeente Texel aan SMART doelstellingen (m.u.v. van de ambitie om in 2030 energieneutraal te zijn). Er zijn op alle ander thema's geen concreet meetbare doelstellingen in de tijd. De citaten uit het Beleidskader en het Groenbeheersplan hieronder illustreren dat:

Ambitie energietransitie: energieneutraal in 2030

"Door het klimaatakkoord en de daaruit voortvloeiende opdracht aan de gemeente de eigen energie op te wekken, wil het college en de raad de eerdere ambitie om energieneutraal te worden nu in 2030 gerealiseerd hebben."

Ambitie circulaire economie:

"Het Rijksprogramma VANG (van afval naar grondstof) biedt gemeenten veel houvast, voorbeelden en goede mogelijkheden om hun inzamelingsbeleid aan te passen."

Ambitie klimaatadaptatie:

"De gemeente speelt een belangrijke rol in het bij elkaar brengen van betrokken partijen, en het afstemmen en afwegen van belangen. Om aandacht te vragen voor bepaalde aspecten, en ervoor te zorgen dat de uitvoering van projecten op een manier gebeurt die past bij het eiland."

Ambitie Biodiversiteit

"De gemeente streeft ernaar om het openbaar groen zo 'natuurvriendelijk' mogelijk in te richten. Dit om de natuur de bebouwde kom in te brengen. Dit sluit ook weer goed aan bij één van de Texel principes: De overgang tussen het buitengebied en de bebouwde kom verzachten."

[3] Energievisie Texel en uitvoeringsplan 2008 – 2011, 7 mei 2008

-

Samenvattend beeld

Landelijke doelen (stand van zaken februari 2021)	Gemeentelijke doelen & beoogd effect[4]	Gemeentelijke maatregelen[5]
Energietransitie		
2050: Energieneutraal en aardgasloos 2050: 95% minder broeikasgassen in 2050 dan in 1990 1,5% energiebesparing per jaar 2020: 14 % hernieuwbare energie; 2023: 16%	Texel wil zo snel mogelijk 100% energieneutraal worden Energieplan eigen gebouwen Onderzoek naar mogelijkheden voor productie waterstof	Transitievisie Warmte Regionale Energiestrategie Slow Mill: Ondersteunen proef met golfenergie SeaQurrent: Ondersteunen proef met getijde-energie Energieneutraal openbaar verlichtingssysteem Energieloket en opvolger Duurzaam Bouwloket Verduurzaming gemeentelijke gebouwen Continuering stimulering postcoderoosprojecten
Klimaatadaptatie		
2050: NL klimaatbestendig ingericht. 2020: klimaatbestendig en waterrobuust handelen 2019 stresstest, 2020 risicodialogen + uitvoerings- en investeringsagenda	in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust Continuering inzet en samenwerking met Texelse partners en organisaties in de regio Waterveiligheid: organiseren van overleggen, afstemmen van belangen van betrokken partijen en samenwerkingspartners als het hoogheemraadschap	Voorkomen van wateroverlast en bufferen van water voor tijden van droogte.
Circulaire economie		
2050: NL volledig circulair 2030: 50% minder gebruik van primaire grondstoffen 2020: 75% afvalscheiding en max. 100 kg restafval/inw/jr 2025: zoveel mogelijk gescheiden en max. 30 kg restafval maatschappelijk verantwoord inkopen	Gemeentelijk inkoop en aanbestedingsbeleid circulair maken Nieuw grondstoffenplan maken	Inzetten op het aanjagen en faciliteren van duurzaamheidsinitiatieven van bedrijven. Opzetten reparatiewerkplaats samen met De Bolder
Biodiversiteit		
beschermen van bestaande natuur natuur in de samenleving koppeling met andere maatschappelijke opgaven	versterking en behoud van ecologische functie	Starten met de beeldkwaliteitsschouw Windsingelbeheer

[4] Texel zelfvoorzienend en duurzaam, Gemeenteraad 26 februari 2020
[5] idem

Landelijke doelen (stand van zaken februari 2021)	Gemeentelijke doelen & beoogd effect[4]	Gemeentelijke maatregelen[5]
Duurzame mobiliteit		
2030: voertuigen emissieloos (eigen wagenpark, doelgroepenvervoer, inkoop) 2020: gemeentelijk plaatsingsbeleid laadpalen	Meerjaren vervangingsplan eigen voertuigen opstellen, naar voorbeeld andere gemeente.	Plaatsing laadpalen bij alle parkeerplaatsen van enige omvang

Uitvoeringsstructuur en borging binnen de ambtelijke organisatie

Uit het interview met de ambtenaren blijkt dat Texel een kleine gemeente is met een beperkt budget en weinig capaciteit in het ambtelijke apparaat.
De continuïteit van de uitvoering van duurzaamheid is een probleem gebleken. Het team bestaat slechts uit 3 personen (ca. 1,5fte). De betrokken ambtenaren hebben in het interview aangegeven dat er onvoldoende capaciteit om het programma uit te voeren vanuit Zelfvoorzienend en Duurzaam. Daarnaast is er ook een probleem met de continuïteit: het vertrek van een medewerker slaat een groot gat in een kleine organisatie zoals die van de gemeente Texel.

Er wordt alleen aan de Raad gerapporteerd op projectniveau, zoals bij het energieloket, het aantal aangevraagde subsidies of energiebesparing bij openbare verlichting. De resultaten (=output) worden getoond maar het effect (=outcome) niet. In opschaling en daarmee monitoring is wel voorzien, maar de politieke haalbaarheid stond in de weg. Concreet houdt dat in dat met het loslaten van 2030 doelstelling en het doorschuiven van budget voor duurzaamheid van 2020 naar 2021 er geen mogelijkheid was om in 2020 invulling te geven aan deze opschaling en monitoring.

Binnen het college is duurzaamheid en innovatie belegd bij één portefeuillehouder waarbij de duurzaamheidsambitie specifiek benoemd is als aandachtsgebied bij het coalitieakkoord. Niet alle thema's vallen onder deze portefeulliehouder, het Groenbeheerplan, grondstoffenbeleid, milieu en Nationaal Park bijvoorbeeld vallen onder de verantwoordelijk van een andere wethouder.

Er komt vanuit de rijksoverheid een enorme opgave op alle gemeenten af, dat is voor een kleine gemeente als Texel extra lastig op te vangen. In het ambtenareninterview wordt gesteld dat Texel in feite dezelfde procedures (TVW, RES, klimaatstresstesten) moet doorlopen als Amsterdam, maar dan met een fractie van de ambtelijke capaciteit.

Bevindingen deelvraag 2: inhoudelijke resultaten

Waar staat de gemeente?

In deze paragraaf is op een hoger niveau gekeken naar de overall prestatie op elk thema. Zo wordt duidelijk op welk(e) (sub)thema('s) er voor de gemeente extra inspanningen wenselijk zijn om de eigen en/of landelijke doelen te behalen. Deze rapportage is feitelijk de enige bron om de realisatie van de gemeente te beoordelen, gegeven het ontbreken van lokale monitoringsinstrumenten. Of de gemeente deze inspanningen ook daadwerkelijk kan leveren, is niet alleen afhankelijk van beschikbare capaciteit, budget en bestuurlijke focus, maar vaak ook van externe factoren, zoals beschikbare ruimte of beperkende regelgeving.

Om inzicht te krijgen in de overall prestatie van de gemeente is gebruik gemaakt van verschillende landelijke benchmarks:

Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (GDI)
Nationale Monitor Duurzame Gemeenten (Telos, monitor 2019)

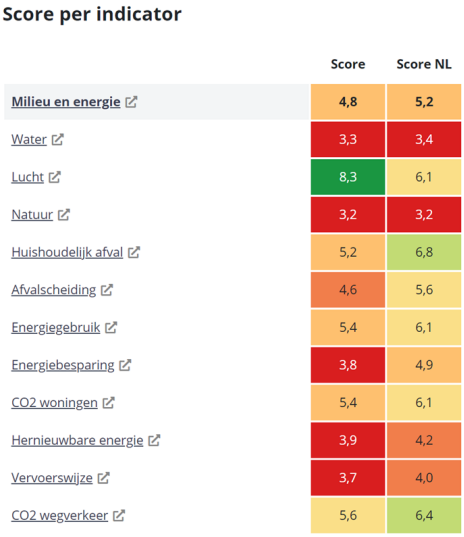
Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (GDI) 2020

Bij de gemeentelijke DuurzaamheidsIndex 2020 (https://gdindex.nl/) scoort Texel een 5,8 en dat is gelijk aan het landelijk gemiddelde. Hieronder zijn de printscreens van de website opgenomen. Op het onderdeel milieu en energie scoort Texel 4.8, het landelijk gemiddelde is 5,2.

Texel scoort bij Milieu en energie alleen bovengemiddeld op:
Lucht (Score 8,3; NL 6,1)

Texel scoort (zeer) slecht op:
Energiegebruik woningen (Score 5,4, 9.267 kwh/jaar/inwoner; NL 6,1, 7.890 kwh/jaar/ inwoner)
Energiebesparing woningen (Score 3,8; NL 4,9)





	Score	Score NL
Milieu en energie	4,8	5,2
Water	3,3	3,4
Lucht	8,3	6,1
Natuur	3,2	3,2
Huishoudelijk afval	5,2	6,8
Afvalscheiding	4,6	5,6
Energiegebruik	5,4	6,1
Energiebesparing	3,8	4,9
CO2 woningen	5,4	6,1
Hernieuwbare energie	3,9	4,2
Vervoerswijze	3,7	4,0
CO2 wegverkeer	5,6	6,4

Scores op gebied van Milieu en energie in de GDI 2020 voor de gemeente Texel.

Nationale Monitor Duurzame gemeenten (rapport 2020)

In de Nationale Monitor Duurzame gemeenten maakt Telos jaarlijks de balans op hoe het staat met de (ontwikkeling van de) gemeentelijke duurzaamheid. Er wordt een 'foto' gemaakt van de 'staat van duurzaamheid' van alle Nederlandse gemeenten op een moment in de tijd. Telos kijkt daarbij naar drie onderdelen (kapitalen) van duurzaamheid: ecologisch kapitaal, sociaal-cultureel kapitaal en economisch kapitaal. De scores voor Texel zijn hieronder weergegeven.

TOTAALSCORE TEXEL		SOCIAALCULTUREEL KAPITAAL		ECOLOGISCH KAPITAAL		ECONOMISCH KAPITAAL
SCORE	RANK	SCORE	RANK	SCORE	RANK	SCORE
51,4	155	51,4	219	58,4	20	44,4

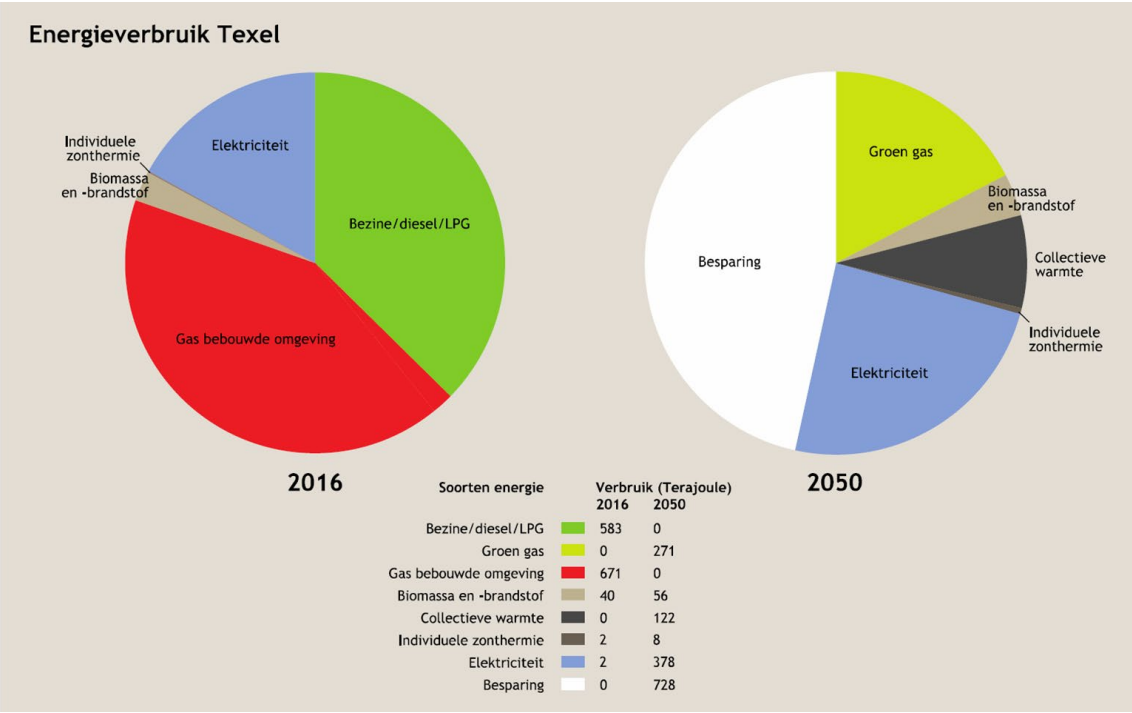
	TOTAALSCORE			SOCIAAL- CULTUREEL KAPITAAL		ECOLOGISCH KAPITAAL		ECONOMISCH KAPITAAL	
Gemeente	**Score**	*Rank*	**Ontwikkeling**	**Score**	*Rank*	**Score**	*Rank*	**Score**	*Rank*
Texel	52.1	*154*	8	53.2	*103*	56.1	*62*	46.9	*316*

De totaalscore is een bovengemiddelde plaats 155 van 355 onderzochte gemeenten en de score op ecologisch kapitaal is een uitstekende plek 20 van de 355 onderzochte gemeenten.

Inhoudelijke prestaties uitvoering beleid ten opzichte van eigen ambities

Uit de bureaustudie ontstaat het beeld dat de duurzaamheidsambities van de gemeente Texel historisch (veel) hoger liggen dan de landelijke ambities, maar dat de prestaties achter blijven ten opzichte van landelijke ontwikkelingen.

In het Energietransitiemodel uit "Texel zelfvoorzienend en duurzaam" wordt gesteld dat er een besparing gerealiseerd moet worden van 1.562 TJ in 2016 tot 834 TJ in 2050. Dat is een besparing in 2050 van 47% ten opzichte van 2016.
De doelstellingen op het gebied van de energietransitie zijn hieronder gekwantificeerd.



Uit de Landelijke Klimaatmonitor blijkt dat het energieverbruik van 2016 (1411 TJ) zelfs is toegenomen naar 1544 TJ in 2018. Uit diezelfde cijfers blijkt dat het percentage hernieuwbare energie wel licht gestegen is van 2,7 naar 3,8%. (landelijke doelstelling:14% in 2020 en 16% in 2023)

Overige thema's: Circulaire Economie, Klimaatadaptatie & Biodiversiteit

Voor deze overige thema's zijn geen SMART doelstellingen opgesteld, er is alleen een opsomming van de landelijke wetgeving waaraan voldoen moet worden. Daar is echter geen concreet beleid aan gekoppeld, noch zijn er lokale doelstellingen geformuleerd.
In 2020 zou er een nieuw grondstoffenplan zijn, maar dat is nog niet gerealiseerd.

Wel zijn er op deze thema's acties gedefinieerd, die zijn reeds opgenomen in het overzicht van paragraaf 3.2.

Bevindingen deelvraag 3: monitoring

Monitoringsinstrumenten

Tijdens de bureaustudie is gebleken dat er geen overkoepelende duurzaamheidsmonitoring (gekoppeld aan het programma) bestaat, maar dat er op deelgebieden wel fragmentarisch wordt gemonitord. Dit is getoetst tijdens de interviews en daar is bevestigd dat er niet structureel gemeten wordt of de gestelde doelen op koers liggen. Om te citeren uit een interview met de raadsleden: *"Controle is vrijwel niet mogelijk, er zijn geen instrumenten om te bepalen of de beleidsdoelen gehaald zijn. Alleen op budget kan gestuurd worden."*

Bij projecten is er wel sprake van output-monitoring bijvoorbeeld bij verduurzaming van de openbare verlichting, de realisatie van het drijvend zonnepark en de duurzame besparende maatregelen voor de inwoners.

Daarnaast zijn er overzichten van de projecten m.b.t. duurzaamheid gedeeld met de Raad, maar ze werden niet gemonitord. Ook wordt er gesteld door de wethouder dat Texelse mentaliteit er een van "doeners" is en dat evaluatierapporten en monitors wel belangrijk zijn, maar dat de uitvoering belangrijker wordt gevonden.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

B1.1 Interviews

Informatienavraag
Ter verdieping van dit onderzoek is een informatienavraag
gedaan bij gemeentelijke beleidsmedewerkers, de verantwoordelijke bestuurder en enkele gemeenteraadsleden. De lijst van
geïnterviewde personen is bekend bij de rekenkamercommissie.

B1.2 Geraadpleegde documenten

Gedurende het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

Beleidsdocumenten gemeente Texel

Plan Texel Zelfvoorzienend en Duurzaam (2020)
Coalitieakkoord "Balans Brengen" (2018)
Programmabegroting Texel 2020
Addendum bij coalitieakkoord oktober '20
Groenbeheerplan 2018
Visiedocument Waddeneilanden 2020
Grondstoffenplan 2013 – 2020
Energie voor Texel Uitvoeringsprogramma 2010 – 2020

Raadsbesluiten

1827753 - Startnotitie Regionale Energie Strategie (16-10-19)
1674847 - Texel zelfvoorzienend en duurzaam (26-2-20)
2625315 - Concept-RES Noord-Holland Noord – Wensen en bedenkingen (16-9-20)
2718138 - Raadsbesluit - Verordening leningen SVn (17-9-20)

Duurzaamheidsindices

Nationale monitor duurzame gemeenten (rapport 2020)
Klimaatmonitor
Gemeentelijke DuurzaamheidsIndex 2020 (www.gdi.databank.nl)
Afvalmonitor
PBL rapport Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019)

B1.3 Normenkader rekenkameronderzoek duurzaamheid Den Helder en Texel

Inleiding

Dit normenkader wordt gehanteerd in de rekenkameronderzoeken naar duurzaamheid voor de gemeenten Den Helder en Texel. Door het gebruik van een normenkader zijn conclusies uit bevindingen door iedereen te trekken en is interpretatie niet afhankelijk van de onderzoekers.

Het normenkader sluit aan op de onderzoeksvragen. Er is weergegeven aan welk criterium getoetst wordt. Er is aangegeven op grond van welke indicatoren we een resultaat constateren. In de bureaustudie en de interviews worden vragen gesteld waarmee wordt achterhaald of aan de criteria voldaan is. Het antwoord kan een volmondig 'ja' of 'nee' zijn, of het antwoord ligt in het midden. In dat geval geven we aan in hoeverre er aan de norm voldaan wordt en/of op welke onderdelen er niet voldaan wordt.

In de nota van bevindingen geven wij dit met de kleuren van een stoplicht weer:


de situatie voldoet niet aan de norm (onvoldoende)


de situatie voldoet deels aan de norm (redelijk)


de situatie voldoet aan de norm (goed)

Hoofdvraag: Hoe succesvol is het duurzaamheidsbeleid van de gemeenten Den Helder en Texel?

Hoe is de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid in de gemeenten Den Helder en Texel inhoudelijk vormgegeven en is deze uitvoering effectief?

Onder het duurzaamheidsbeleid verstaan we de thema's van de 'Big 5':

- Energietransitie
- Klimaatadaptatie
- Circulaire economie
- Biodiversiteit
- Duurzame mobiliteit

Bij deze hoofdvraag passen de onderstaande deelvragen.

Deelvraag 1 (kaders): Hoe is het duurzaamheidsbeleid inhoudelijk en procesmatig vormgegeven? Zijn de uitgangspunten en jaarlijkse bijstellingen voldoende concreet geformuleerd?

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
1.1	De gemeente beschikt over heldere doelen en ambities voor het duurzaamheidsbeleid	Er zijn geen doelen geformuleerd of de doelen zijn niet SMART.	Voor een deel van de thema's zijn SMART doelen geformuleerd	Voor alle 5 de thema's zijn SMART doelen geformuleerd.
1.2	Het beleid sluit aan bij landelijke en regionale doelstellingen	nee	deels	per thema is de link gelegd met landelijke en regionale kaders.
1.3	De organisatie en de uitvoeringsstructuur zijn helder vastgelegd.	nee	deels	ja
1.4	Het duurzaamheidsbeleid is voldoende geborgd binnen de ambtelijke organisatie Ambtelijke apparaat (binnen de relevante beleidsvelden) heeft kennis van het duurzaamheidsbeleid en handelt in overeenstemming daarmee Er is voldoende capaciteit om het duurzaamheidsbeleid tot uitvoering te brengen. Er is voldoende budget om het duurzaamheidsbeleid uit te voeren.	Geen of slechts 1 van de deelvragen kan met ja beantwoord worden	Twee van de deelvragen kunnen met ja beantwoord worden	Alle drie de deelvragen kunnen met ja beantwoord worden

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
1.5	Binnen de 5 duurzaamheidsthema's neemt de gemeente concrete maatregelen.	Nee	Ja, voor meerdere thema's	Ja, voor alle thema's
1.6	De raad heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op hoofdlijnen de kaders van het duurzaamheidsbeleid te bepalen.	nee	deels	ja

Deelvraag 2 (inhoudelijke resultaten): Wat is de stand van zaken van het beleid? Waar staat de gemeente met betrekking tot de realisatie van doelen en ambities?

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
2.1	De gemeente is op weg om de ambities waar te maken of heeft al doelstellingen behaald. Op basis van landelijke benchmarks	De gemeente scoort volgens de benchmarks onder het landelijk gemiddelde.	De gemeente scoort volgens de benchmarks conform het landelijk gemiddelde.	Volgens de benchmarks en op basis van info uit de gemeentelijke organisatie ligt de gemeente op koers om doelstellingen te bereiken.
2.2	De gemeente is op weg om de eigen ambities zoals vastgelegd in vastgesteld beleid waar te maken of heeft al doelstellingen behaald. Op basis van landelijke benchmarks en op basis van al uitgevoerde (recente) evaluaties en bij de gemeente bekende feiten en cijfers	Geen van de gestelde doelen	Sommige van de gestelde doelen	Alle gestelde doelen

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
2.3	De gemeente bereikt het gewenste effect.	Vrijwel niet	Beperkt effect	Significant effect
2.4	De opgaven voor de komende tijd zijn in beeld	nee	Ja, voor enkele thema's	Ja, voor alle thema's

Deelvraag 3 (monitoring): Kent het beleid op onderdelen een model of modellen van monitoring en is dat effectief?

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
3.1	Voor alle 5 de thema's hanteert de gemeente monitoringsinstrumenten en modellen Wat wordt gemonitord, op welk niveau, hoe vaak, en door wie?	Er zijn geen monitorings-instrumenten en geen -afspraken met de raad	Voor meerdere thema's is een monitorings-instrument en monitorings-afspraken met de raad.	Ja, voor alle thema's zijn monitorings-instrumenten en monitorings-afspraken met de raad
3.2	Het college en de gemeenteraad worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de beleidsdoelstellingen.	Er wordt niet of nauwelijks geïnformeerd	Er wordt geïnformeerd, maar niet volgens de afgesproken frequentie of volgens het afgesproken format	Er op het juiste niveau gemonitord, door de juiste personen en volgens de afgesproken frequentie
3.3	De raad is in de gelegenheid gesteld om de resultaten van het uitgevoerde beleid tussentijds te	Nee	soms	Ja

	Norm	onvoldoende	redelijk	goed
	controleren en de doelen/budget bij te stellen.			
3.4	De raad heeft gebruik gemaakt van de gelegenheid om het beleid tussentijds bij te stellen (doelen/budget).	Geen gebruik gemaakt van gelegenheid	Soms gebruik van gemaakt, voor enkele thema's	Wel gebruik gemaakt van gelegenheid, voor meerdere thema's

Bijlage 2. Landelijke en regionale kaders

Voor de vijf onderzochte duurzaamheidsthema's (Big Five) in dit onderzoek zijn de kaders en doelstellingen grotendeels op (inter)nationaal of provinciaal niveau bepaald. In deze bijlage zijn kort een aantal voor gemeentelijk duurzaamheidsbeleid relevante beleidskaders genoemd.

B2.1(Inter)nationale kaders

Energietransitie

In 2015 is in het internationaal Klimaatakkoord Parijs afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot maximaal 2 graden ten opzichte van het pre-industriële niveau, met het streven een maximale temperatuurstijging van anderhalve graad. In onder andere het Energieakkoord (2013), de Klimaatwet (2019) het Klimaatakkoord (2019) wordt de Nederlandse ambitie – energieneutraal en aardgasloos in 2050 – verder uitgewerkt. Het Nederlands Klimaatakkoord is de invulling van de Klimaatwet en is een vervolg op het Energieakkoord dat in 2020 afloopt. Inzetten op enerzijds energiebesparing en anderzijds opwekking van duurzame energie gaan daarbij hand in hand. Belangrijke landelijke ambities zijn:
2050: Energieneutraal en aardgasloos
2050: 95% minder broeikasgassen in 2050 dan in 1990
2030: 49% minder broeikasgassen dan in 1990
1,5% energiebesparing per jaar
14 % hernieuwbare energie 2020 en 16% in 2023

Klimaatadaptatie

Ook al gaat het ons lukken de opwarming van de aarde tot een maximum van 2 graden te beperken, dan nog zullen we ons moeten voorbereiden op de gevolgen van een onvermijdelijke klimaatverandering (zoals wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen).
In het Nationaal Deltaprogramma 2015 zijn de nationale Deltabeslissingen opgenomen:
in 2050 is Nederland zo klimaatbestendig als mogelijk ingericht.
In de deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie is vastgelegd dat 'klimaatbestendig en waterrobuust inrichten uiterlijk in 2020 onderdeel is van het beleid en handelen' van overheden.
De implementatie van deze plannen zijn nadrukkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

In het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie is het tijdpad opgenomen: uiterlijk in 2019 moesten de kwetsbaarheden in beeld gebracht zijn via een stresstest. Aansluitend wordt een risicodialoog gevoerd met stakeholders om te komen tot een uitvoerings- en investeringsagenda. Deze moet uiterlijk in 2020 klaar zijn.

Circulaire Economie

Het streven naar een circulaire economie draagt bij aan de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en het beperken van klimaatverandering. In een circulaire economie worden producten en grondstoffen na gebruik weer ingezet om nieuwe waarden te genereren. Op landelijk niveau zijn ambities gesteld in o.a. het Rijksbrede programma Circulaire Economie en het Grondstoffenakkoord. Concreet zijn de doelstellingen:
2050 Nederland volledig circulair in 2050 en in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen
2020: 75% bronscheiding van het huishoudelijk afval en maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar. (Inzameling van bedrijfsafval is geen gemeentelijke verantwoordelijkheid. Vereisten daarvoor zijn opgenomen in de Wet Milieubeheer.)
2025: maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025. Afvalscheiding moet uiteindelijk richting de 100%.
Duurzaam inkopen door overheden

Biodiversiteit

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vormen het Europese kader voor bescherming van biodiversiteit in de Europese Unie. Ze vereisen dat EU-lidstaten bepaalde handelingen die schadelijk zijn voor vogels en andere aangewezen dier- en plantensoorten verbieden. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn schrijven voor dat lidstaten beschermingszones aanwijzen ten behoeve van het Europese Natura 2000-netwerk, het netwerk van beschermde natuurgebieden dat moet zorgen voor de bescherming van de biodiversiteit in de EU. Nederland heeft de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de wetgeving. In Nederland is sinds 1 januari 2017 is de nieuwe Wet Natuurbescherming in werking getreden. Die verplicht iedereen zorg te dragen voor alle (inheemse) planten en dieren in Nederland. In (naar verwachting) 2021 gaat de Wet natuurbescherming op in de Omgevingswet. Daarmee biedt de Omgevingswet straks mogelijkheden om regels te stellen en maatregelen te treffen voor de bescherming van de natuur.
De Wet milieubeheer (Wm) is de belangrijkste milieuwet en bepaalt welk wettelijk gereedschap kan worden ingezet om het milieu te beschermen. Nog niet alle milieuwetten zijn in de Wet milieubeheer ondergebracht. De belangrijkste 'losse' wetten zijn: de Wet Geluidhinder, de Waterwet, de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet. Deze wetten zullen net zoals de Wet natuurbescherming en de Wet milieubeheer opgenomen worden in de Omgevingswet.
In de natuurambitie 'Nederland Natuurpositief' (2019) beschrijft het kabinet in grote lijnen het natuurbeleid voor de komende jaren, tot 2025. Een belangrijke omslag in het denken daarin is: natuur hoort midden in de samenleving thuis en niet enkel in beschermde natuurgebieden. Daarnaast wordt de ambitie uitgesproken om natuurbeleid te verbinden met andere grote maatschappelijke opgaven van dit moment. Denk bijvoorbeeld aan kringlooplandbouw, energietransitie, uitbreiding van woongebieden, ontwikkeling van infrastructuur en minder uitstoot van stikstof.

Duurzame mobiliteit

Gemeenten hebben te maken met verschillende duurzaamheidsaspecten van mobiliteit. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van (duurzaam) elektrisch vervoer, het stimuleren van fietsgebruik en het verduurzamen van mobiliteitsgedrag (makkelijk switchen tussen modaliteiten, reistijden, zuinige rijstijl, minder reizen, etc).
In het Klimaatakkoord zijn voor het thema mobiliteit de volgende voor gemeenten relevante afspraken gemaakt:

Duurzame inkoop eigen wagenpark (lichte voertuigen emissieloos in 2030, zware voertuigen zoveel mogelijk emissieloos in 2030)
Duurzame inkoop doelgroepenvervoer (zoveel mogelijk emissieloos in 2025, uiterlijk in 2030 zonder emissies)
emissieloos vervoer uiterlijk in 2030 als voorwaarde bij inkoop van opdrachten

Daarnaast zijn in de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) afspraken gemaakt over de uitrol van publieke laadinfrastructuur, waarvoor gemeenten in 2020 plaatsingsbeleid moeten hebben vastgesteld.

B2.2 Regionale kaders

In 2050 wil de provincie Noord-Holland klimaatneutraal en circulair zijn.

Energie

Ook bij de Provincie Noord-Holland staat Energietransitie hoog op de beleidsagenda en wordt hier via verschillende lijnen aan gewerkt. Het beleid van de provincie is gericht op energiebesparing, meer energie duurzaam opwekken en het beter benutten van restwarmte van bedrijven.

Voor het opstellen van de Regionale Energiestrategie (RES) valt de Texel binnen de RES-regio Noord-Holland Noord. Deelregio Kop van Noord-Holland bestaat uit gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel.

Klimaatadaptatie

De provincie heeft de nationale doelstelling om in 2050 klimaatbestendig te zijn overgenomen.

Circulaire economie

Het beleid voor circulaire economie is vastgelegd in de Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020 (vastgesteld in 2017). Voor de periode 2021-2025 wordt een nieuwe actieagenda opgesteld, die de actieagenda 2017-2020 vervangt. Noord-Holland heeft de nationale doelstellingen voor circulaire economie overgenomen.

Biodiversiteit

Programma Natuurontwikkeling 2020-2024 van de provincie Noord-Holland

Duurzame mobiliteit

Perspectief Fiets (Provincie Noord-Holland) en Actieprogramma Fiets 2019-2021

Bijlage 3. Lokaal Duurzaamheidsbeleid

De onderstaande ambities zijn overgenomen uit het beleidsplan “Texel zelfvoorzienend en duurzaam” uit 2020, tenzij anders staat vermeld.

Energietransitie

Texel heeft het relatief gemakkelijk: de economie is minder verontreinigend dan op veel andere plaatsen, en duurzame energiebronnen zijn juist meer voorhanden. Nergens zoveel zon, wind, golven en getijden als juist op en rond Texel. Bovendien begint Texel niet op nul: de ambitie om geheel zelfvoorzienend te worden met duurzame energie stamt uit 2008, samen met de andere Waddeneilanden. Er is al veel onderzocht, uitgeprobeerd en ontwikkeld. En gedaan. Dit heeft bewezen dat deze transitie ook kansen biedt voor het eiland: van positieve aandacht in de pers tot subsidies en investeringen.

Klimaatadaptatie

Er is weinig tijd: de klimaatverandering eist nu al zijn tol. ‘Natuurrampen nemen toe, weerrecords worden voortdurend gebroken en de gevolgen van klimaatverandering (klimaatadaptatie) kosten miljarden euro’s. Die verandering zoveel mogelijk beperken is heel veel goedkoper dan dat niet doen, op de wat langere termijn. Bovendien loopt Nederland, als een van de rijkste landen in de wereld, achteraan binnen Europa in het beperken van de CO2 uitstoot en het opwekken van duurzame energie. De hoogste tijd voor een inhaalslag.

Circulaire economie

Na een halve eeuw (Club van Rome, 1970) van bewustwording, ambities, uitstel, onderzoek en proeftuinen, is er wereldwijd overeenstemming: de mens moet omschakelen naar een circulaire
economie en duurzame energie. Klimaatverandering, verontreiniging en uitputting van grondstoffen dwingen daartoe. Dit inzicht wordt inmiddels breed gedeeld en heeft geleid tot internationale afspraken (o.a. Parijs, 2015), Europees en nationaal beleid en wetgeving (o.a. Klimaatwet en Klimaatakkoord, 2019). Een duurzame energievoorziening krijgt daarbij de

hoogste prioriteit, vanwege de invloed van CO2 in de atmosfeer op het klimaat op aarde.

Hier geld wel dat er eerdere doelstellingen zijn vastgesteld in het Grondstoffenplan 2013 -20202. In de loop van 2020 zou dit plan opnieuw vastgesteld worden, maar dat zal in de loop van dit jaar zijn. De destijds geformuleerde doelstelling is:
In Texel wordt in 2020 voor ten minste 70 % van het aangeboden gewicht van het aangeboden afval als grondstoffen gescheiden ingezamel voor materiaalhergebruik. De landelijke ambitie is dat 95% van alle ingezameld afval / grondstoffen gebruikt wordt voor nuttige toepassing. Recent is daarbij de landelijke ambitie uitgesproken dat daarvan 65 % wordt ingezet voor materiaal hergebruik. Texel heeft een duidelijke ambitie als duurzaam eiland, daarin past een hogere doelstelling op het gebied van grondstoffenscheiding. Het doel is om de ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk restafval per persoon terug te brengen van 275 kg in 2012 tot maximaal 150 kg in 2020.

Biodiversiteit

Op het gebied van biodiversiteit is er geen beleid geformuleerd in het beleidsplan. Wel worden activiteiten die invloed hebben op de biodiversiteit meegenomen in het Groenbeheerplan.

Duurzame mobiliteit

Op het gebied van duurzame mobiliteit heeft de gemeente geen beleid geformuleerd. Er worden wel enkele acties benoemd binnen het spoor Energietransitie.