

ONDERZOEKSOPZET

Doeltreffendheid en Doelmatigheid Duurzaamheidsbeleid in Medemblik

de voorbeeldrol van de gemeente, goed voorbeeld doet volgen

6 maart 2019

Inhoudsopgave

1	Aanleiding onderzoek	3
2	Doelstelling en afbakening	5
3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
4	Interactie met gemeenteraad	8
5	Aanpak en normen	8
6	Onderzoeksmethoden	9
7	Organisatie, planning, kosten en procedure	9

1 Aanleiding onderzoek

Duurzaamheid en klimaatverandering zijn maatschappelijk relevant en actueel

In het jaarplan 2018 is het onderwerp 'Duurzaamheid en klimaatverandering' geselecteerd als door de RKC te onderzoeken voor Medemblik. Het plan was om hier eind 2018/begin 2019 mee te beginnen.

Het onderwerp is maatschappelijke zeer relevant en voldoet ook aan de andere selectiecriteria van het onderzoeksprotocol van de RKC voor het kiezen van een onderzoeksonderwerp.

Bij duurzaamheidsbeleid gaat het volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om hoge ambities, en ingrijpende en veelomvattende te nemen maatregelen.¹ Het ROB stelt:

Voor wat betreft decentrale overheden gaat het om een heel scala van mogelijk te nemen maatregelen die bijdragen aan de verduurzaming. Het gaat van de spreekwoordelijke straatverlichting tot het verduurzamen van de energieproductie, maar ook over aardgasloze wijken en over het duurzaam aanbesteden, het afvalbeleid, de aanpassing van de gebouwde omgeving aan de gevolgen van de klimaatverandering maar ook over circulair bouwen, het mobiliteitsbeleid enz. enz. Tegelijkertijd is ook nog veel onduidelijk. Hoe betrek je burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij deze ingrijpende veranderingen? Wat gaat het allemaal kosten, hoe en wie gaat dat allemaal betalen?

Duurzaamheid is één van de vier thema's zoals opgenomen in de programmabegroting 2019 van de nieuwe coalitie. Hierin staat:

Onze mooie gemeente willen we behouden voor onze kinderen. Hiervoor moeten we nu maatregelen nemen. Dit kunnen we niet overlaten aan de volgende generatie.
De belangrijkste uitdaging is om af te stappen van fossiele brandstoffen. Dit betekent dat we overstappen op het gebruik van duurzame energie. Dat we nieuwbouwprojecten gasloos ontwikkelen. Bestaande woningen gefaseerd afsluiten van het aardgas. Ondernemers stimuleren om te verduurzamen. En, elektrisch rijden stimuleren. Onze leefomgeving richten we klimaatbestendig in, waar ook ruimte is voor diverse dier- en plantsoorten. Dit zijn grote ambities die we alleen samen met u bereiken.

Het programma Duurzaamheid richt zich op vele terreinen.

Het beleid van Medemblik lag vast in de notitie Duurzaamheid. Dit loopt tot 2020.

In Medemblik is er sinds november 2017 een apart programma duurzaamheid. De raad heeft het Programma Duurzaamheid vastgesteld op 16 november 2017. De gemeente Medemblik wil dit vraagstuk samen met inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en andere belanghebbenden aanpakken. Daarom betreft de gemeente deze partijen actief bij het duurzaamheidsbeleid. Het college wil invulling, versnelling en verdieping geven aan duurzaamheid. De gemeenteraad beslist welke gelden hiervoor beschikbaar komen. Het college komt met voorstellen naar de raad voor extra geld. Ook is er een Klankbordgroep Duurzaam Medemblik². Deze klankbordgroep kan het college adviseren over de uitvoering van dit beleid.

Het Programma Duurzaamheid is opgesteld als antwoord op de urgentie en gevolgen van het internationale en rijksbeleid. Internationaal zijn er in 2015 afspraken gemaakt in Parijs en EU-richtlijnen ondersteunen dit verdrag. In het rijksbeleid zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van recyclebaar afval (2025), duurzame energie (2040) en aardgasloos wonen (2050).

¹ Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Verduurzaming en nu de kosten, september 2018

² <https://www.medemblik.nl/over-medemblik/duurzaam-medemblik/klankbordgroep-duurzaam-medemblik/>

RKC Medemblik – Opmeer

De gemeente Medemblik heeft dit vertaald in eigen missies en doelen op verschillende terreinen of pijlers. In het huidige duurzaamheidsbeleid gaat het om:

- Verbreden van de oorspronkelijke beleidsnotitie Duurzaamheid. Deze beleidsnotitie zette vooral in op de elektriciteitstransitie: 20% hernieuwbare energieopwekking, 20% energiebesparing en 20% CO2 besparing;
- De pijlers in het nieuwe Programma Duurzaamheid: elektriciteit, warmte, grondstoffen, water en groen, mobiliteit. Per pijler zijn:
 - doelen geformuleerd op korte (2020) en lange termijn
 - acties geformuleerd gericht om inwoners en ondernemers te betrekken en te stimuleren;
- Het samen optrekken met partners en via een klankbordgroep met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen hier invulling aan geven;
- Het verder verduurzamen van de eigen bedrijfsvoering om het goede voorbeeld te geven. Van een visie formuleren tot het implementeren van ideeën van medewerkers.

De concrete uitvoering van het programma vindt plaats met een jaarlijkse uitvoeringsagenda, die door het college vastgesteld wordt. In de programmabegroting zijn de beschikbare gelden opgenomen. De gemeenteraad controleert met tussentijdse rapportages en de jaarrekening de voortgang.

De focus van dit onderzoek ligt op de voorbeeldrol van de eigen bedrijfsvoering.

Bij het brede onderwerp duurzaamheid kunnen vele vragen gesteld worden. Bijvoorbeeld: wat is de effectiviteit van het duurzaamheidsbeleid? Wat doet de gemeente zelf en welk voorbeeld geeft zij? Wat betekent het voor burgers, ondernemers en partijen in de gemeente? In hoeverre is het subsidiebeleid (zonnepanelen, isolatie) effectief?

De uitvoering van de beleidsnotitie die gaat over de energietransitie loopt tot 2020. De RKC verwacht op dit moment nog niet zoveel resultaat van een onderzoek op dit terrein. De uitvoering van het beleid gericht op de pijlers is net gestart en vooral gericht op de lange termijn. Uit diverse rekenkamerrapporten die gaan over het geformuleerd extern beleid blijkt, dat de conclusies en aanbevelingen meestal voor de hand liggen. Daarbij gaat het vaak om beleid en doelstellingen te vertalen in concrete acties. Daarnaast heeft de RKC al onderzoeken in relatie tot enkele van deze pijlers gedaan.³

De RKC wil dit onderzoek daarom richten op de verduurzaming van de eigen bedrijfsvoering. De gemeente heeft hier direct invloed op en de voorbeeldrol is zeer belangrijk om externe partijen met andere duurzaamheidszaken mee te krijgen en te stimuleren.

Het centrale thema voor dit onderzoek is:

Het duurzaamheidsbeleid en de uitvoering daarvan in de eigen bedrijfsvoering. Geeft de gemeente Medemblik het goede voorbeeld?

³ Rekenkamerrapporten: Beheer, beleving en bezuinigingen openbaar groen (2017) en Doelmatigheid afvalstoffenheffing (2018).

2 Doelstelling en afbakening

De RKC heeft bij de opzet van het onderzoek ook gekeken naar andere rekenkamerrapporten over duurzaamheid en www.duurzamebedrijfsvoeringoverheden.nl. Dit is meegenomen in onze opzet.

De *doelstelling* van dit onderzoek is:

Inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het duurzaamheidsbeleid op het gebied van de eigen bedrijfsvoering in de gemeente Medemblik.

- *Doeltreffendheid* gaat over de mate waarin doelen bereikt worden. We kijken naar het behalen van de doelen op het gebied van duurzaamheid die de gemeente Medemblik heeft gesteld. Het gaat over de relaties tussen doelstellingen, activiteiten en de resultaten. Met andere woorden: "de goede dingen doen".⁴
- *Doelmatigheid* gaat over het bereiken van doelen met gebruik van zo weinig mogelijke middelen. In hoeverre staan de kosten in verhouding tot de opbrengsten. Met andere woorden: "de dingen efficiënt doen".

Met inzicht in de doeltreffendheid van het duurzaamheidsbeleid willen we de raad handvatten geven voor de nadere kaderstelling en controle op de uitvoering van dit beleid. We willen mogelijkheden aangeven om de doeltreffendheid van het duurzaamheidsbeleid te verbeteren. Het onderzoek zal ook voor een deel gaan over de doelmatigheid van het duurzaamheidsbeleid. We kijken daarbij met name of de bestede middelen in lijn zijn met de door de raad benoemde budgetten. En of budgetten naar verwachting voldoende zijn voor de gestelde doelen in de toekomst.

Inventarisatie van thema's en activiteiten van duurzame bedrijfsvoering overheden.

De volgende thema's zijn onderkend op www.duurzamebedrijfsvoeringoverheden.nl:

- **Afval**: het gaat hierbij om duurzaam omgaan met eigen afval
- **Bodem**: denk hierbij aan gebruik bestrijdingsmiddelen, veilig omgaan met middelen en goed toepassen duurzame materialen bij bouwwerkzaamheden
- **CO2-neutraal**: in hoeverre is de eigen organisatie CO2 neutraal of energie neutraal
- **Energie**: gaat over minimaliseren eigen energieverbruik, gebruik duurzame bronnen
- **Geluid**: de meeste gemeenten veroorzaken weinig geluidsoverlast
- **Geur**: overheidsinstellingen zullen maar zelden geurhinder veroorzaken
- **MVO**: hierbij is de uitdaging om een balans te vinden tussen people (mensen), planet (milieu) en profit (winst);
- **Veiligheid**: Veiligheid ligt op het grensgebied tussen Brandveiligheid, Arbo en Milieu.
- **Vervoer**: vervoer heeft bij veel overheidskantoren een flink aandeel in de milieubelasting (circa 40 %);
- **Water**: de milieubelasting bestaat uit verbruik van drinkwater en grondwater en productie afvalwater

**Duurzame
Bedrijfsvoering
Overheden**

Deze thema's komen terug bij verschillende activiteiten van de gemeente. Denk hierbij aan bouw en onderhoud gebouwen, catering, communicatie, inkoop, schoonmaak, en verbruik grondstoffen.

De activiteiten voert de gemeente uit op verschillende locaties. Denk daarbij aan de eigen kantoorgebouwen, maar ook aan de openbare ruimte, openbare verlichting, openbare gebouwen (multifunctionele accommodaties, scholen, sportaccommodaties) en bij brandweer en politie.

⁴ <http://www.encyclo.nl/begrip/doeltreffendheid>

RKC Medemblik – Opmeer

De aanpak van duurzame bedrijfsvoering in het Programma Duurzaamheid

In het programma van Medemblik is over de eigen bedrijfsvoering het volgende opgemerkt:

We gaan de eigen bedrijfsvoering verder verduurzamen. Daarmee willen we het goede voorbeeld geven. Aan onze medewerkers, maar ook aan onze inwoners en ondernemers. Samen met onze medewerkers gaan we zoeken naar duurzame oplossingen in onze bedrijfsvoering. Dit begint met het delen van onze visie over duurzaamheid. Daarna gaan we kijken welke ideeën medewerkers hebben voor de verduurzaming van onze bedrijfsvoering. Het draagvlak voor het uitvoeren van deze maatregelen vergroten we wanneer medewerkers zelf ideeën kunnen aandragen. En, zo werken we ook in het gemeentehuis samen aan een duurzame gemeente.

Dit citaat nodigt uit om concreet te onderzoeken hoe dit proces loopt, wat de doelstellingen zijn, wat al bereikt is en wat de gemeente nog wil bereiken. Wat valt er volgens de gemeente zelf onder duurzaamheidsbeleid? Geeft de gemeente daadwerkelijk het goede voorbeeld?

Nadere afbakening van te onderzoeken gebieden duurzaamheid eigen bedrijfsvoering

Het bovenstaande bepaalt de afbakening van het onderzoek :

- het past binnen de thema's van duurzame bedrijfsvoering overheden;
- we onderzoeken daarbij de aanpak van duurzame oplossingen in de bedrijfsvoering volgens het Programma Duurzaamheid.

De afbakening van het onderzoek richt zich op de volgende elementen:

- eigen gebouwen, vastgoed (relatie met pijlers elektriciteit en warmte)
- eigen wagenpark (relatie met pijler mobiliteit)
- afvalstromen (relatie met pijler grondstoffen)
- openbare verlichting (relatie met pijler elektriciteit).

Tijdens het onderzoek zullen we deze afbakening verder specificeren.

3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling:

Hoe is het beleid en uitvoering van de duurzaamheid van de eigen bedrijfsvoering en wat betekent dit voor de voorbeeldrol van Medemblik op het gebied van duurzaamheid.

Bij deze probleemstelling zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

Beleid

1. Hoe wordt de visie vertaald naar doelstellingen, instrumenten, en maatregelen?
2. In hoeverre is er helder beleid (SMART) wat de gemeente wil bereiken met de eigen bedrijfsvoering?
3. Wat zijn de randvoorwaarden voor een doeltreffend (en doelmatig) duurzaamheidsbeleid voor de eigen bedrijfsvoering? Wordt hieraan voldaan?
4. Op basis van welke criteria wordt de inzet van middelen (geld en instrumenten) bepaald? Een mogelijke criterium is de potentiële duurzaamheidswinst.

Uitvoering

5. Wat levert de uitvoering van het beleid op? In hoeverre zijn de elementen/ projecten/activiteiten/ die daaronder vallen succesvol of niet succesvol?
6. Welke maatregelen/acties zijn daadwerkelijk ingezet? Zijn de ingezette maatregelen effectief als het gaat om het bereiken van de doelstellingen?
7. Hoe ontwikkelt duurzaamheid van de eigen bedrijfsvoering in de gemeente Medemblik zich in relatie tot andere gemeenten (benchmarks en onderzoeken)?

Raad en partners

8. Wordt de raad voldoende gefaciliteerd in zijn kaderstellende en controlerende rol?
 - a. Welke beïnvloedingsmogelijkheden heeft de raad en zijn voorkeuren vanuit de gemeenteraad meegenomen in het duurzaamheidsbeleid van de eigen bedrijfsvoering?
 - b. Hoe wordt er aan de gemeenteraad gerapporteerd over het proces, het behalen van doelen en de genomen maatregelen?
9. Partners: Hoe ervaren inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen de voorbeeldrol die de gemeente Medemblik laat zien?

Leerpunten

10. Welke lessen vallen er te trekken ten aanzien van het beleid en uitvoering van duurzaamheid eigen bedrijfsvoering? En zijn er nog relevante mogelijkheden op het gebied van duurzaamheid die de gemeente laat liggen?

4 Interactie met gemeenteraad

De RKC zal bij de start van het onderzoek vooral kijken welke raadsbesluiten (inclusief amendementen) er zijn die gaan over de voorkeuren van de raad voor de verduurzaming van de eigen bedrijfsvoering. Ook zal zij de interactie zoeken met de gemeentelijke organisatie en de klankbordgroep Duurzaam Medemblik.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag 8 is het mogelijk dat de RKC een enquête uit zal zetten onder raadsleden.

De interactie met de raad zal weer plaatsvinden tegen het eind van het onderzoekstraject, na de verwerking van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. De presentatie van de conclusies en aanbevelingen en de manier waarop de uitkomsten kunnen leiden tot acties (doorwerking) zullen daarbij aan bod komen.

5 Aanpak en normen

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Inlezen in het onderwerp: studies en informatie over duurzaamheid eigen bedrijfsvoering. Met deze informatie bepalen we het normenkader voor het onderzoek.
2. Inventariseren van beleid en uitvoering in Medemblik. Hierbij is aandacht voor de uitwerking van het Programma Duurzaamheid ten aanzien van de eigen bedrijfsvoering.
3. Zicht krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de geselecteerde thema's en activiteiten (casussen).
4. Zicht krijgen op leerpunten door vergelijking met andere gemeenten (Wat zijn good practices?).
5. Optionele enquête onder raadsleden, afhankelijk van de verkregen onderzoeksresultaten uit de stappen 1 tot en met 4.
6. Analyse, reflectie en rapportage met behulp van het normenkader.



Bij het opstellen van het normenkader (punt 1) en de analyse (punt 5) gebruiken we de website <http://www.duurzamebedrijfsvoeringoverheden.nl/> als basis.

De volgende figuur is ontleend aan deze website en geeft zicht op elementen van duurzame bedrijfsvoering.

Figuur 2. Elementen duurzame bedrijfsvoering

6 Onderzoeksmethoden

De belangrijkste onderzoeksmethoden zijn:

- Documentenstudie
 - Studies en informatie over duurzaamheid (o.a. ROB, VNG, Stichting Stimular);
 - Gemeentelijke documenten: raadsstukken, beleidsstukken, verantwoordingsstukken (jaarrekening en rapportages); interne stukken over aanpak en uitvoering van de duurzame bedrijfsvoering;
 - Ervaringen andere gemeenten: o.a. rekenkamerrapporten, beleidsstukken
 - Websites www.waarstaatjegemeente.nl en www.duurzamebedrijfsvoeringoverheden.nl
- Interviews
 - Interviews met betrokkenen gemeentelijke organisatie (beleid en uitvoering);
 - Interview met (delegatie) klankbordgroep Duurzaam Medemblik.
- Optioneel: enquête onder raadsleden

7 Organisatie, planning, kosten en procedure

De RKC heeft ervoor gekozen dit onderzoek zelf uit te voeren. De contactpersoon voor dit onderzoek in de gemeente Medemblik is:

mevrouw S. van der Valk, programmamanager Duurzaamheid gemeente Medemblik.

We hanteren de gebruikelijke taakverdeling bij het uitvoeren van dit onderzoek: literatuur- en documentenonderzoek gezamenlijk, interviews in tweetallen en een rolverdeling bij het schrijven van de rapportage en de andere onderzoeksactiviteiten.

Planning

- Januari-Februari 2019: uitwerking onderzoeksopzet en eerste informatieverzameling.
- Februari-maart 2019: oriënterende gesprekken gemeentesecretaris, contactpersoon.
- Maart 2019: Analyseren gemeentelijke stukken. De documentstudie is gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de gekozen thema's en casussen.
- April: Uitvoeren diepte interviews betrokkenen gemeentelijke organisatie en klankbordgroep Duurzaam Medemblik.
- Mei/juni 2019: Opstellen concept nota van bevindingen.
- Juni/juli 2019: ambtelijk wederhoor. En opstellen concept conclusies en aanbevelingen.
- September 2019: bestuurlijk wederhoor.
- September/november 2019: eindrapportage beschikbaar voor de raad.

Kosten

De kosten voor het totale onderzoek zijn begroot op ca. € 20.000. De voor de RKC begrote onderzoeksuren zullen ca. 250 uur beslaan in 2019.

Procedure

We voeren het onderzoek uit voor de gemeente Medemblik. De wijze van rapporteren (bondige en visuele bestuurlijke nota en nota van bevindingen) bepalen we voorafgaand aan het opstellen van de nota van bevindingen.

Het thema duurzaamheid komt terug in de volgende programma's van de programmabegroting:

- Programma 1 Dienstverlening en organisatie (voor wat betreft de gemeentelijke (bedrijfsvoerings-)organisatie)
- Programma 2 Samen leven en ondersteuning (voor wat betreft het zijn van een duurzame gemeente gericht op de gemeentelijke accommodaties, waaronder het circulair aanbesteden van het zwembad in Wervershoof)
- Programma 3 Wonen, werken en recreëren (voor wat betreft duurzaamheid van wijken, waaronder het ontwikkelen van een duurzaamheidscheck voor de wijken, (nieuwe) wijken aardgasloos maken en toepassen LED bij openbare verlichting)

Dit onderzoeksonderwerp – duurzame bedrijfsvoering - valt onder de portefeuillehouder H. Nederpelt. Het bestuurlijk en ambtelijk wederhoor en de overige procedures worden uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van 16 oktober 2018.