

De ontwikkeling van duurzaamheid binnen het hoogheemraadschap van Rijnland

Bestuurlijke nota van Rekenkamercommissie van Rijnland
30 juli 2018
Corsa nummer: RC 18.006

1 Inleiding

De rekenkamercommissie (RKC) van het hoogheemraadschap van Rijnland ondersteunt de verenigde vergadering (VV) in haar kaderstellende en controlerende rol.

Duurzaamheid is één van de vijf bestuurlijke thema's in het collegeprogramma 2015-2019. Een eerste oriëntatie van de RKC op de uitvoering van het beleid met betrekking tot duurzaamheid toonde aan dat de focus vooral lag op het spoor 'Energie', terwijl er een viertal andere sporen zijn benoemd in het beleid.

De RKC heeft opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren om de VV in de gelegenheid te stellen haar positie te bepalen op het gebied van duurzaamheid en energie in het bijzonder. De RKC wil hiermee een beeld verkrijgen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten van Rijnland op het gebied van duurzaamheid.

Het onderzoek is in de maanden januari-maart 2018 uitgevoerd in samenspraak met de ambtelijke organisatie. De RKC startte het onderzoek met de oorspronkelijke bedoeling om eind maart 2018 aan de VV te rapporteren. In verband met de twee intensieve, lopende bestuurlijke trajecten met de VV naar energie en kijk op waterkwaliteit; en vanwege de voorbereiding van het MJP 2019 heeft de RKC - op verzoek van het college – besloten om later in 2018 aan de VV te rapporteren over duurzaamheid. Dit bood de ruimte om het (complexe) beeld over duurzaamheid verder aan te scherpen, maar dat betekende ook dat er een relatief groot tijdverloop zit tussen de onderzoeksperiode (tot en met maart 2018) en het moment van rapportage aan de VV (september 2018). In juli 2018 is overeenstemming bereikt met de directie over de nota van bevindingen, in het kader van het ambtelijk wederhoor.

Om de actualiteit te borgen is het van belang te benoemen dat in de periode maart-juli 2018 zich voor het hoogheemraadschap van Rijnland relevante ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid hebben voorgedaan, die in bestuurlijke zin (lettend op de positie van de VV) van invloed zijn. De RKC doelt hierbij met name op:

- Gemeenten: na de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2018) zijn bij gemeenten collegeprogramma's gemaakt waarin het begrip 'duurzaamheid' een voorname rol speelt.
- Energieneutraliteit: als sluitstuk van een intensief bestuurlijk traject (september 2017 - maart 2018) tussen D&H en VV heeft de VV op 28 maart 2018 beleid vastgesteld rondom energieneutraliteit: Rijnland wil in 2025 energieneutraal zijn.
- Circulaire economie: in de informatieve VV over circulaire economie zijn op 11 april 2018 een viertal voorbeeldprojecten aan de VV getoond die al opgezet zijn. Dit betreft: onderzoek naar nieuwe sanitatie, fosfaatterugwinning, Topsurf en de bollenpolder van de toekomst. Een ander is VIJG: waarbij ingezet is op een bloemrijke dijk, evenals een innovatieve techniek van Soilmix waardoor duurzame ruimtebesparing in de stad mogelijk werd en er ruimte is voor een struinpad. Daarnaast is er onderzoek naar circulaire dijken (Via HWBP) en start een circulaire challenge via de Unie van Waterschappen. Rijnland heeft hiermee nog geen vastgesteld (nieuw) beleid ten aanzien van Circulaire Economie, maar op onderdelen zijn nieuwe

ontwikkelingen in de praktijk opgepakt. Rijnland is over fosfaatterugwinning in gesprek met HVC (en Ecophos). De verwachte realisatie staat nu gepland in 2019 – 2020. Hernieuwde aandacht voor circulair is te verwachten, gezien de ambities van de rijksoverheid, D&H en de Unie van Waterschappen.

In de nota van bevindingen heeft de RKC de gevonden feiten op de onderzoeksvragen gerapporteerd over de onderzoeksperiode tot en met maart 2018. De nota van bevindingen is als bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd. In hoofdstuk 2 van de bestuurlijke nota geeft de RKC antwoord op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 4 doet de RKC aanbevelingen aan de Verenigde Vergadering van het hoogheemraadschap van Rijnland.

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Welk beleid heeft Rijnland geformuleerd met betrekking tot duurzaamheid?

In 2016 heeft het college aan de VV nader toegelicht wat onder duurzaamheid wordt verstaan:

- Bij alles wat we doen als waterschap benutten we kansen voor duurzaamheid.
- Ontwikkelingen, initiatieven en maatregelen passen binnen het gedachtengoed van de triple P: People, Planet, Profit.
- We benoemen voor alle tactische doelen uit WBP5 wat specifieke duurzaamheidskansen zijn en voeren deze uit mits qua bedrijfsvoering haalbaar en verantwoord.
- In het bijzonder letten we daarbij op kansen op het gebied van duurzame energie, duurzaam aanbesteden, klimaatbestendige stad, circulaire economie, biodiversiteit en sociale duurzaamheid ('people').

De eerste twee elementen kunnen hooguit gezien worden als bouwstenen voor een overkoepelende visie met betrekking tot duurzaamheid. Deze doelen zijn algemeen van aard en bieden weinig houvast om prestaties te kunnen meten, of om te kunnen evalueren of het beleid op schema ligt. Er is volgens de RKC nog geen samenhangende en gedeelde visie op duurzaamheid.

Door de organisatie zijn vijf sporen aangereikt, die leidend waren bij de uitwerking van duurzaamheid binnen Rijnland, namelijk:

- energie
- duurzaam grond-, weg- en waterbouw (dGWW)
- circulaire economie
- sociale duurzaamheid
- overig, waaronder maatschappelijk verantwoord in kopen (MVI), kantine en wagenpark.

Welke doelen heeft Rijnland geformuleerd met betrekking tot duurzaamheid? Welke prestaties zijn reeds behaald? Ligt het beleid op schema?

In het onderzoek is vastgesteld dat er voor het duurzaamheidsspoor Energie concrete kwantitatieve doelen waren benoemd en in 2016 zijn behaald. In 2018 heeft de VV van Rijnland besloten tot

energieneutraliteit in 2025. De benodigde middelen voor implementatie van het recente besluit met betrekking tot energieneutraliteit moeten nog worden zeker gesteld in de MJP.

Voor de andere sporen zijn met name procesdoelen benoemd. Voor het spoor Duurzaam GWW zijn door de VV doelen gesteld (in 2020 dGWW als standaardwerkwijze). De investeringen in dGWW vallen geheel binnen reguliere investeringskredieten. Bij het spoor Circulaire economie loopt Rijnland achter ten opzichte van het landelijk beleid (transitieagenda Circulaire Economie en Grondstoffenakkoord). De inzet van Rijnland is volledig circulair in 2050. Bij het spoor Sociale duurzaamheid heeft Rijnland besloten zich vooral te richten op toepassing van de Participatiewet. Voor MVI heeft Rijnland als doel gesteld om in 2020 voor 100% duurzaam in te kopen. In 2018 staat Rijnland op 98%. Met betrekking tot het wagenpark en kantine loopt Rijnland voor op nationaal beleid.

Hoe verhouden beleid en doelen zich tot bovenliggend beleid en doelen nationaal en internationaal?

Het recent door de VV vastgesteld doel 'energieneutraliteit in 2025' sluit aan bij het nationale Energieakkoord en het Klimaatakkoord van Parijs. Rijnland loopt – zoals hierboven aangegeven - in de pas met nationale duurzaamheidsdoelen per spoor, met uitzondering van het spoor Circulaire Economie.

Welke middelen zijn er voor dit beleid beschikbaar gesteld?

Een analyse van de verschillende documenten levert voor 2018 globaal het volgende beeld op:

- 6 fte (overkoepelend, spoor energie en spoor dGWW);
- 850 k€ operationele middelen (overkoepelend, sporen energie en circulaire economie);
- 2,5 mln. € investeringen (t.b.v. spoor energie).

Bedragen wisselen per jaar en per document. De RKC tekent aan dat in diverse investeringsprojecten – bij keringen, zuivering, waterketen en watersysteem - aspecten van duurzaamheid (kunnen) zitten, die een veelvoud zijn van de hierboven gegeven aantallen en bedragen. Hierboven is reeds aangegeven dat de investeringen in dGWW geheel vallen binnen de reguliere investeringskredieten. Ook de sporen MVI, sociale duurzaamheid, kantine en wagenpark maken al deel uit van de reguliere exploitatie.

Hoe ziet de 'duurzaamheidsbegroting' er meerjarig uit?

Naast het meerjarenperspectief (MJP) beschikt Rijnland niet over een duurzaamheidsprogramma, -agenda- of begroting, waarin voor de verschillende sporen (of mogelijk anderszins andere indeling) doelen, middelen, bedragen en effectmetingen voor duurzaamheid worden geïdentificeerd.

Hoe verhouden de beschikbare middelen zich tot het beleid en de daarbinnen geformuleerde doelen?

Het ontbreken van een expliciete meerjarige duurzaamheidsagenda of -begroting maakt het moeilijk om de efficiency (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) van de inzet van middelen te beoordelen. Er is (zeker voor de VV) geen herkenbare overgang van de fase van ontwikkeling van

duurzaamheidsbeleid naar de fase van realisatie van duurzaamheid. Door de fluïde overgang van ontwikkeling naar realisatie wordt de VV niet (vooraf) in de gelegenheid gesteld om de sturende rol uit te oefenen; en heeft de VV (achteraf) geen mogelijkheid om de controlerende rol te vervullen.

Welke waterschappen nemen een koploperspositie in op het gebied van duurzaamheid in zijn algemeenheid en energie in het bijzonder? Welke bestuurlijke afwegingen worden daarbij gemaakt?

Er is afstemming en kennisoverdracht binnen de Unie van Waterschappen (UvW), waardoor het duurzaamheidsbeleid van de waterschappen onderling op elkaar aansluit. Dit is met name het geval op beleidsterreinen waarvoor in UvW-verband afspraken met het Rijk zijn gemaakt (Klimaatakkoord, Grondstoffenakkoord). Toch zijn er koplopers per onderwerp, hoewel het beeld dynamisch is (stuivertje wisselen). HDSR heeft een integrale visie, uitgangspunten en programma vastgelegd. Andere koplopers zijn Waternet, Vallei & Veluwe. Op energiegebied zijn o.a. AGV/Waternet en Vallei & Veluwe koploper. Met de vaststelling van het beleid 'energieneutraliteit in 2025' behoort Rijnland tot de kopgroep voor energie. Ook op het gebied van dGWW behoort Rijnland tot de koplopers. Veel waterschappen zijn nog bezig het positioneren van duurzaamheid (o.a. Delfland, Rivierenland).

Uit het onderzoek blijkt dat de volgende factoren bijdragen aan een succesvol duurzaamheidsbeleid:

- duurzaamheid is expliciet als kernwaarde benoemd;
- coördinator duurzaamheid met autoriteit en mandaat;
- concrete aanpak (duurzaamheidsprogramma), met doelen en indicatoren;
- organisatievorm met betrokkenheid van alle afdelingen / programma's.

Wat zijn kansrijke ontwikkelingen met betrekking tot duurzaamheid in zijn algemeenheid en energie in het bijzonder binnen het werkgebied van Rijnland bij andere overheden, het regionale bedrijfsleven en overige maatschappelijke partners?

Toenemende maatschappelijke aandacht van verduurzaming biedt goede kansen voor samenwerking met overheden en het bedrijfsleven. Op energiegebied zal het Klimaatakkoord en de uitfasering van aardgas leiden tot een grote vraag naar duurzame warmte, waardoor Rijnland goede kansen krijgt om de mogelijkheden van thermische energie uit oppervlaktewater (TEO) en thermische energie uit afvalwater (TEA) te ontwikkelen. Samenwerking met gemeenten is daarvoor cruciaal. Daarnaast heeft Rijnland veel terreinen die geschikt zijn voor opwekking van duurzame energie door derden (wind, zonneweides, warmte). Ook hiervoor is samenwerking met gemeenten en provincies nodig. De toenemende aandacht voor de circulaire economie biedt kansen voor het verduurzamen van GWW en het sluiten van materiaalkringlopen, waarbij afval wordt gezien als een grondstoffenbron.

Wat kan Rijnland effectief inzetten?

Rijnland heeft recent goede ervaringen opgedaan met 'task forces' en 'best practices' bij:

- Klimaatbestendig watersysteem: in de strategische samenwerkingsagenda's met de gemeenten in het beheergebied van Rijnland wordt gewerkt aan een robuust en duurzaam watersysteem, mede als uitwerking van het Bestuursakkoord Water (2010)

- Energieneutraliteit: bestuurlijk BOB model met VV in september 2017-maart 2018;
- Kijk op Waterkwaliteit: bestuurlijk BOB model met VV in september 2017-maart 2018;
- Beeldvormende VV over circulaire economie op 11 april 2018;
- Team 2020, met task force en regelmatige terugkoppeling door de directie aan de medewerkers;
- Klimaatbestendige stad: in 2017 heeft Rijnland vijf regionale 'klimaattafels' georganiseerd met een afsluitend congres. Het ondersteunende Rijnlandse klimaatteam bestaat in 2018 uit project/procesleiders van de projecten/ trajecten die een grote rol spelen in de uitvoering en implementatie van klimaatadaptatie binnen Rijnland. Zij richten zich op:
 - stresstesten met gemeenten;
 - visie op ruimtelijke ordening;
 - samenwerking in de waterketen;
 - omgevingsvisies gemeenten/provincies;
 - ontwikkelen klimaat robuuste beleidskaders en instrumenten (bv. de klimaatkaarten);
 - strategische Samenwerkingsagenda's en gemeentelijk relatiemanagement;
 - interne en externe klimaatcommunicatie.

Tot welke beleidsvragen leidt het voorgaande voor de VV?

Niet alleen het bestuur van Rijnland heeft behoefte aan duidelijkheid, maar ook de omgeving en de organisatie van Rijnland. Om tot een voortgezette en succesvolle ontwikkeling van duurzaamheid te komen, zouden de volgende beleidsvragen moeten worden beantwoord:

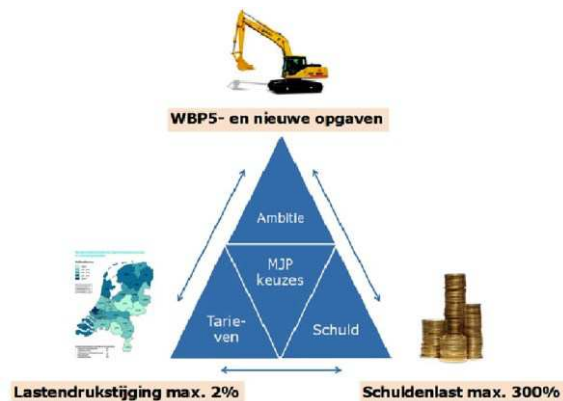
- Hoe kan Rijnland effectief bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke uitdagingen op het gebied van duurzaamheid?
- Hoe verhoudt 'duurzaamheid' zich tot 'klimaatbestendigheid'?
- Bestaat er binnen Rijnland een overkoepelende en gedeelde visie met betrekking tot duurzaamheid op de kerntaken, bedrijfsvoering en de omgeving?
- Hoe krijgt de VV van Rijnland inzicht in de impact van haar handelen op alle relevante gebieden om bewuste keuzen te kunnen maken in de ontwikkeling van duurzame oplossingen en de aanwending van schaarse middelen daarvoor?

Tot slot: risico van verdringing van weinig concrete ambities

Het begrip duurzaamheid heeft de afgelopen decennia – niet alleen bij Rijnland overigens – een verschillende inkleuring gekregen. Bekende denkkaders zijn: People – Planet – Profit, CO2 reductie, tegengaan van opwarming van de aarde, klimaatbeleid, energieneutraliteit, energietransitie (o.a. aardgasdiscussie), Cradle to Cradle en circulaire economie.

De komende jaren zal het begrip duurzaamheid ongetwijfeld weer eens 'van kleur verschieten' en zullen weer nieuwe begrippenkaders worden toegevoegd. Bij het begrip 'duurzaamheid' bestaat het risico dat het wordt ingezet als een 'containerbegrip', dat zich niet eenvoudig laat vertalen naar de praktijk van Rijnland.

Het hoogheemraadschap maakt als raamwerk voor bestuurlijke afwegingen gebruik van onderstaand schema:



In 2018 is voorzienbaar dat op het gebied van duurzaamheid bestuurlijke keuzen zich aandienen. Deze uitdagingen komen niet alleen voort uit de eigen kerntaken, maar ook uit de omgeving van het waterschap. De RKC noemt: voortgaande bodemdaling, toenemende verzilting, langdurige droogte, zwaardere clusterbuizen, behoefte aan waterberging, eisen aan waterkwaliteit, hogere eisen aan waterzuivering, verdere verstedelijking en afnemende biodiversiteit.

De RKC signaleert dat weinig concrete ambities in bovenstaand schema verdrongen kunnen worden door harde kaders omtrent maximale tariefstijging en noodzaak van schuldenreductie. Kortom, het bovenstaande schema stelt ook eisen aan het formuleren van concrete ambities, om binnen het bestuur tot heldere en transparante afwegingen te kunnen komen. Nu is er als het ware geen sprake van balans in de driehoek tussen ambities, tariefontwikkeling en schuldenlast door het ontbreken van concreetheid in de ambities op het gebied van duurzaamheid. Een concrete visie op duurzaamheid met bijbehorende duurzaamheidsmeerjarenbegroting en uitvoeringsprogramma kan wel voor deze balans zorgen en daarmee voor een evenwichtig afwegingskader voor de VV.

3. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de stand van zaken op het gebied van duurzaamheid binnen Rijnland, hoe verhoudt zich dit tot de afgesproken doelen en welke maatregelen zijn aanvullend mogelijk om de doelen te realiseren?

Hieronder beantwoordt de RKC de centrale onderzoeksvraag.

3.1 Duurzaamheid is een ontdekkingsreis

In 2015 heeft Rijnland 'duurzaamheid' in het coalitieakkoord opgenomen als bestuurlijk thema, met een hoogheemraad in de rol van aanjager. In 2015 zijn richtinggevende bestuurlijke uitspraken geformuleerd als 'stippen op de horizon' dan wel als 'kompas'. Tot nu toe kenmerkt de Rijnlandse manier van werken zich als een werkwijze waarbij werkenderwijs nieuwe dossiers groeien. Deze worden verder ontwikkeld en het bestuur wordt daarin meegenomen via de reguliere vergadercyclus dan wel de P&C cyclus.

3.2 *De ontwikkelfase van duurzaamheid is voorbij*

Er is veel aandacht voor duurzaamheid binnen Rijnland en er zijn al de nodige resultaten bereikt. Met name op het gebied van energie is er veel gerealiseerd. Voor wat betreft dGWW, MVI en Circulaire Economie zijn procesdoelen benoemd. Op het gebied van sociale duurzaamheid heeft Rijnland vooral ingezet op de toepassing van de participatiewet. In deze fase van ontwikkeling is Rijnland in de periode 2015/2018 nog niet toegekomen aan een expliciete integrale doelstelling en aan samenhang tussen de verschillende duurzaamheidssporen.

3.3 *De VV heeft onvoldoende inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van duurzaamheid*

Het nadeel van de incrementele en iteratieve aanpak is dat voor de VV tot dusverre overzicht ontbreekt. Voor de VV betekent deze aanpak dat haar sturende en controlerende rollen onvoldoende uit de verf komen. Er is geen meerjarenbegroting voor duurzaamheid en voor verschillende sporen ontbreekt het aan gekwantificeerde doelen waarop kan worden gestuurd. Dit beperkt het kunnen volgen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van Rijnlands beleid op het gebied van duurzaamheid.

3.4 *Rijnland is klaar voor de (volgende) fase van realisatie van duurzaamheid*

Zodra concreet beleid is geformuleerd en kwantitatieve doelen zijn geformuleerd weet Rijnland resultaten te boeken. Dit is een kracht van de organisatie van Rijnland. De ervaring heeft geleerd dat de organisatie van Rijnland ambities snel oppakt, voordat deze bestuurlijk concreet zijn geformuleerd, en deze vervolgens onderbrengt in het (reguliere) proces van uitvoering en planning. Rijnland heeft veel kennis en kunde in huis, maar men heeft soms enige moeite om deze – buiten de normale procedures – effectief te mobiliseren.

4. **Aanbevelingen**

4.1 **Sluit de ontwikkelfase van duurzaamheid af en structureer de (volgende) fase van realisatie van duurzaamheid**

De RKC constateert dat Rijnland op meerdere sporen van duurzaamheid (vooral dGWW, energie, MVI) resultaten heeft geboekt, doelen heeft gerealiseerd en zich al bevindt in de fase van realisatie. De RKC beveelt de VV aan het college te verzoeken duurzaamheid in het beleid en de bedrijfsvoering van Rijnland verder te realiseren langs de volgende lijnen:

1. Stel een overkoepelende en gedragen visie op duurzaamheid vast en maak in de samenwerking met provincies, gemeenten en economische sectoren concrete, toetsbare afspraken ter verbetering van duurzaamheid.
2. Borg duurzaamheid als kernwaarde voor Rijnland. Betrek in de totstandkoming van deze visie de kennis en kunde van de medewerkers zodat de duurzaamheidsvisie daadwerkelijk een gedeelde visie wordt. Communiceer de visie zowel intern als extern.

3. Stel een meerjarig duurzaamheidsprogramma op met concrete ambities, om binnen het bestuur tot heldere en transparante afwegingen te kunnen komen. Nu is er als het ware geen sprake van balans in de driehoek tussen ambities, tariefontwikkeling en schuldenlast door het ontbreken van concreetheid in de ambities op het gebied van duurzaamheid. Een concrete visie op duurzaamheid met bijbehorende duurzaamheidsmeerjarenbegroting en uitvoeringsprogramma kan wel voor deze balans zorgen en daarmee voor een evenwichtig afwegingskader voor de VV.
4. Stel beleid vast voor het spoor circulaire economie, uitgaande van de transitieagenda Circulaire Economie en Grondstoffenakkoord. De inzet van Rijnland is volledig circulair in 2050.

4.2 Verbeter de informatiepositie van de VV inzake duurzaamheid

Nu Rijnland de overstap kan maken van ontwikkelfase naar realisatiefase bij duurzaamheid beveelt de RKC aan:

1. De sturende rol van de VV bij duurzaamheid te verbeteren door een duurzaamheidsprogramma vast te stellen voor de eerstkomende 2 tot 4 jaar, bestaande uit een concrete aanpak met praktisch bruikbare indicatoren, uitgewerkt naar gemeenten, bestuurlijke partners en het regionale bedrijfsleven.
2. De controlerende taak van de VV bij duurzaamheid te verbeteren op basis van effect monitoring met kritische prestatie indicatoren (kpi's) voor duurzaamheid.

De RKC vertrouwt erop met haar aanbevelingen te bevorderen dat duurzaamheid niet alleen een herkenbare ambitie van het hoogheemraadschap van Rijnland is, maar ook de omgeving en de eigen organisatie houvast biedt en stimuleert om duurzaamheid te incorporeren in de bestaande bestuurlijke samenwerkingsverbanden respectievelijk operationele werkwijzen.