

Duurzaamheidsbeleid Waterland

Notitie Rekenkameronderzoek naar de terugblik op het beleid en de verkenning van effectieve instrumenten

Inleiding

Opdracht aan Decisio

In opdracht van de Rekenkamercommissie Waterland deed Decisio in de periode maart-november 2020 onderzoek naar het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid. Het onderzoek ging over twee hoofdonderwerpen. In de eerste plaats hebben we in een korte terugblik verkend hoe het beleid in de afgelopen vijf jaren was opgezet en wat de resultaten en leerpunten waren. Daartoe hebben we beleidsstukken bestudeerd en met ambtelijk betrokkenen en lokale initiatiefnemers gesproken. Ook hebben we gekeken welke constateringën worden gedaan over Waterland in een aantal landelijke duurzaamheidsmonitors. De tweede hoofdvraag betrof het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat om op effectieve en efficiënte wijze invulling te geven aan het duurzaamheidsbeleid. In een bijeenkomst in oktober 2020 met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad zijn de concept-uitkomsten gepresenteerd en bediscussieerd.

Deze notitie

In de eerdere fasen van het onderzoek en voor de bijeenkomst met de raadsleden zijn de bevindingen in sheetvorm gerapporteerd. In een separate bijlage treft u deze sheets aan. In de voorliggende notitie lichten we de uitkomsten van de verkenning toe, om kleur en duiding te geven aan de bullitsgewijze constateringën in de sheets.

Terugblik

Agenda 2015-2018

Het duurzaamheidsbeleid in de afgelopen periode was gebaseerd op de *Duurzaamheidsagenda gemeente Waterland 2015-2018* (mei 2015). Dit beleidsplan bevatte concrete acties om invulling te geven aan het ambitieuze doel voor de gemeente Waterland om in 2050 energieneutraal te zijn. Naast energie waren grondstoffen en recycling, openbaar groen en landelijk gebied, mobiliteit en 'een duurzame gemeente' thema's. Logische thema's die vaak in gemeentelijk beleid een rol spelen, waarbij in Waterland een expliciete link werd gelegd met de waarde van het landschap en de unieke dorps- en stadsgezichten. Daarnaast

In de duurzaamheidsagenda is verder een nulmeting aangekondigd om de langetermijnambitie (energie-neutraal in 2050) te monitoren. Dit werd gezien als

stip op de horizon: de weg ernaar toe zou concreet worden vormgegeven met een routekaart naar verduurzaming die gaandeweg het proces doorlopen en bijgesteld zou worden. Met de lopende actualisatie van het duurzaamheidsbeleid richt de gemeente zich op het verder uitvoeren van de ambities die geformuleerd zijn in de duurzaamheidsagenda 2015-2018.

Resultaten

Uit de stukken en de gesprekken komt naar voren dat de gemeente op allerlei fronten actief is geweest. Er is aansluiting gezocht bij het Duurzaam Bouwloket, bewoners zijn benaderd en geïnformeerd, verlichting en vastgoed (waaronder monumenten) zijn verduurzaamd, er is gewerkt aan collectieve inkoop zonnepanelen. De gemeente is verder volop bezig om - in de laatste periode vooral in RES-verband - handen en voeten te geven aan de energie- en warmtetransitie.

Waterland voerde onder meer de volgende activiteiten uit in het kader van de duurzaamheidsagenda:

- Vanaf 2016 geldt voor nieuwbouw en renovatie van het eigen vastgoed een ondergrens van 0,15 voor de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC).
- De gemeenten en de woningcorporaties hebben prestatieafspraken gemaakt over de prestaties van huurwoningen na renovatie. Het streven is energielabel B bij renovatie en een EPC 0 bij nieuwbouw.
- Duurzaam Bouwloket is uitgerold en ingezet voor communicatie richting bewoners.
- Op het gemeentehuis zijn zonnepanelen geplaatst, in 2020 worden nog panelen bijgeplaatst en de gemeente neemt 100% groene stroom af. Ook op ander gemeentelijk vastgoed zoals een school en gymzaal zijn zonnepanelen geplaatst.
- De Brede School Broek in Waterland is verduurzaamd.
- In de periode 2015-2018 zijn diverse laadpalen geplaatst. In totaal staan er in 2020 30 laadpalen.
- De gemeente faciliteert parkeerplaatsen voor elektrische auto's en heeft zelf enkele elektrische dienstauto's en fietsen.
- Waterland maakt samen met buurgemeenten gebruik van de Regeling Reductie Energiegebruik.

Aandachts/leerpunten

Door beperkte ambtelijke capaciteit (de projectleider vertrok) en gebrek aan politiek en ambtelijk draagvlak is een deel van de voornemens niet van de grond gekomen. Ook is de monitoring beperkt benut om bij te houden wat de concrete resultaten zijn in de gemeente. De nulmeting in 2015 had tot doel om per woonkern in beeld te brengen wat de energieconsumptie is en in hoeverre de gemeente zich

ontwikkelt naar energieneutraliteit gedurende de desbetreffende collegeperiode, maar ook voor de periode daarna.

Het beleid liep op papier tot 2018. De activiteiten hielden niet ineens op na 2018, maar het ontbrak wel aan een kader in de periode 2018-2020. Ook de gemeenteraad heeft hier niet op gestuurd. De betrokkenen bij lokale initiatieven geven als signaal af dat zij graag grotere betrokkenheid van de gemeente zouden willen zien bij de inspanningen, al is het maar in de vorm van meedenken en een podium bieden aan hun activiteiten (kader).

Voorbeeld podium bieden aan initiatieven

Lokale initiatieven kunnen een stap verder worden geholpen door ze een podium te bieden. Dit geeft bekendheid aan het initiatief, kan nieuwe mensen trekken en kan de betrokkenen motiveren net dat stapje verder te gaan. Dit kan op een laagdrempelige manier, bijvoorbeeld door op kaart aan te geven welke initiatieven er zijn en wie men kan benaderen bij interesse. Kijk voor een voorbeeld eens naar de gemeente Ameland. Zij hebben een interactieve kaart gemaakt op een aparte website: [Duurzaam Ameland](#).

Op weg naar duurzaamheidsbeleid

Startpunt: opgave en ambities

Om te bepalen wat effectief en efficiënt instrumentarium is in het duurzaamheidsbeleid moet eerst een aantal vragen worden beantwoord, namelijk 1) wat onder duurzaamheid wordt verstaan, 2) voor welke opgave de gemeente Waterland staat en 3) welke ambitie de gemeente(raad) heeft op duurzaamheidsgebied. Dit zijn deels politieke keuzes, met name uiteraard de ambitie, maar er is los van het politieke debat wel iets over te zeggen:

- **Ad 1. Hoe duurzaamheid te definiëren?** In dit kader wordt zeer regelmatig gerefereerd aan de 3 P's: people, planet, profit. In de gemeentelijke beleidspraktijk wordt vrijwel altijd alleen de p van planet uitgewerkt. Ook binnen deze afbakening kunnen uiteenlopende zaken onder de noemer duurzaamheid worden geschaard: van geluid- en geuroverlast tot luchtkwaliteit, van circulaire economie tot biodiversiteit en van landschap en groen tot energie en klimaat. Op deze laatste twee thema's focussen internationale verdragen en het nationale, provinciale en lokale overheidsbeleid, voortkomend uit het urgente vraagstuk van de opwarming van de aarde. Het is dus heel begrijpelijk dat ook Waterland zich richt op energie en klimaat als hoofdthema's. Het is wel zaak om dit een expliciete politieke keuze te laten zijn. Zo heeft Nederland de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn. Als deze ambitie of ambities op

andere thema's worden gedeeld, zou verkend kunnen worden hiermee of er voorbeelden zijn van succesvol beleid bij andere gemeenten.

- Ad 2. *Wat is de opgave?* De opgave voor Waterland sluit op de landelijke thema's aan: ook lokaal liggen er mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de energie- en warmtetransitie, zoals het stimuleren van lokale initiatieven voor hernieuwbare opwek, activeren van bewoners, plaatsen van laadpalen, opstellen van de transitievisie warmte en participatie in de RES Noord-Holland Zuid. Daarnaast zijn er lokale vraagstukken die aandacht vragen van de gemeente, zoals het eerder genoemde bewaken van landschap en stads- en dorpsgezichten. Het waterpeil/stikstofvraagstuk speelt verder wel in het Waterlandse veenweidegebied, maar de rol en invloed van de gemeente in dit dossier zijn beperkt. Uit landelijke monitors blijkt dat Waterland zeer goed scoort op politieke participatie, waardoor de gemeente relatief hoog in de lijst staat. Dit is een kans. Op het gebied van 'energie en milieu' doet Waterland het minder goed. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld 'CO2 wegverkeer', 'CO2 woningen', 'hernieuwbare energie' en 'vervoerswijze', maar ook 'water' en 'natuur'. Hoewel dit deels definitiekwesties zijn, deels lastig direct te beïnvloeden (CO2 wegverkeer) en het verhaal achter de indicatoren doorgrond moet worden, biedt dit aangrijpingspunten voor beleid.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheden van lokale belastingen. Zo kan de rioolheffing worden ingezet om maatregelen te nemen die nodig zijn vanwege de klimaatverandering en de overlast van hoosbuien. Er zijn verder gemeenten die een korting geven op de rioolheffing wanneer burgers zelf hun regenwater opvangen. Of de gemeente kan een vrijstelling in de onroerendezaakbelasting opnemen om spouwmuurisolatie of de aanschaf van zonnepanelen aantrekkelijker te maken. Ook kunnen windmolens en andere onroerende zaken uitgezonderd worden van onroerendezaakbelasting, als die een bijdrage leveren aan de opwekking van duurzame energie. Forensenbelasting kan gekoppeld worden aan het energielabel van de woning of de duurzame exploitatie van recreatiepark. Ook in de toeristenbelasting en watertoeristenbelasting zijn er mogelijkheden om de duurzaamheid van vaartuigen of de duurzame exploitatie van de haven te stimuleren.

- Ad 3. *En de ambitie?* Dit is een politieke aangelegenheid, die van grote invloed is op de instrumentkeuze en de daarvoor benodigde mensen en middelen. Bij de uitwerking hieronder zijn we uitgegaan van de *Duurzaamheidsagenda 2020-2022* die in oktober aan de raad is gestuurd. De agenda is nog een stuk op hoofdlijnen maar bevat al wel een aantal richtingen, namelijk de keuze voor energie en klimaatadaptatie als leidende thema's en voor een (deels revolverend) fonds als centraal instrument.

Energie- en warmtetransitie

De ambitie is een politieke aangelegenheid maar ook ambtelijk wordt hard gewerkt aan het in beeld brengen van de mogelijkheden voor de energie- en warmtetransitie. Zo wordt in het kader van de RES onderzocht welke opties (kansen en beperkingen) voor zonne- en windenergie de Bukdijk en de Nes hebben. Hierbij maakt de gemeente gebruik van de financiële middelen die hiervoor vanuit de provincie beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast vindt in het kader van de RSW en de TVW een concretiseringsslag plaats op het gebied van warmte in de gebouwde omgeving. De TVW biedt een eerste inzicht in de mogelijkheden van Waterland voor de warmtetransitie.

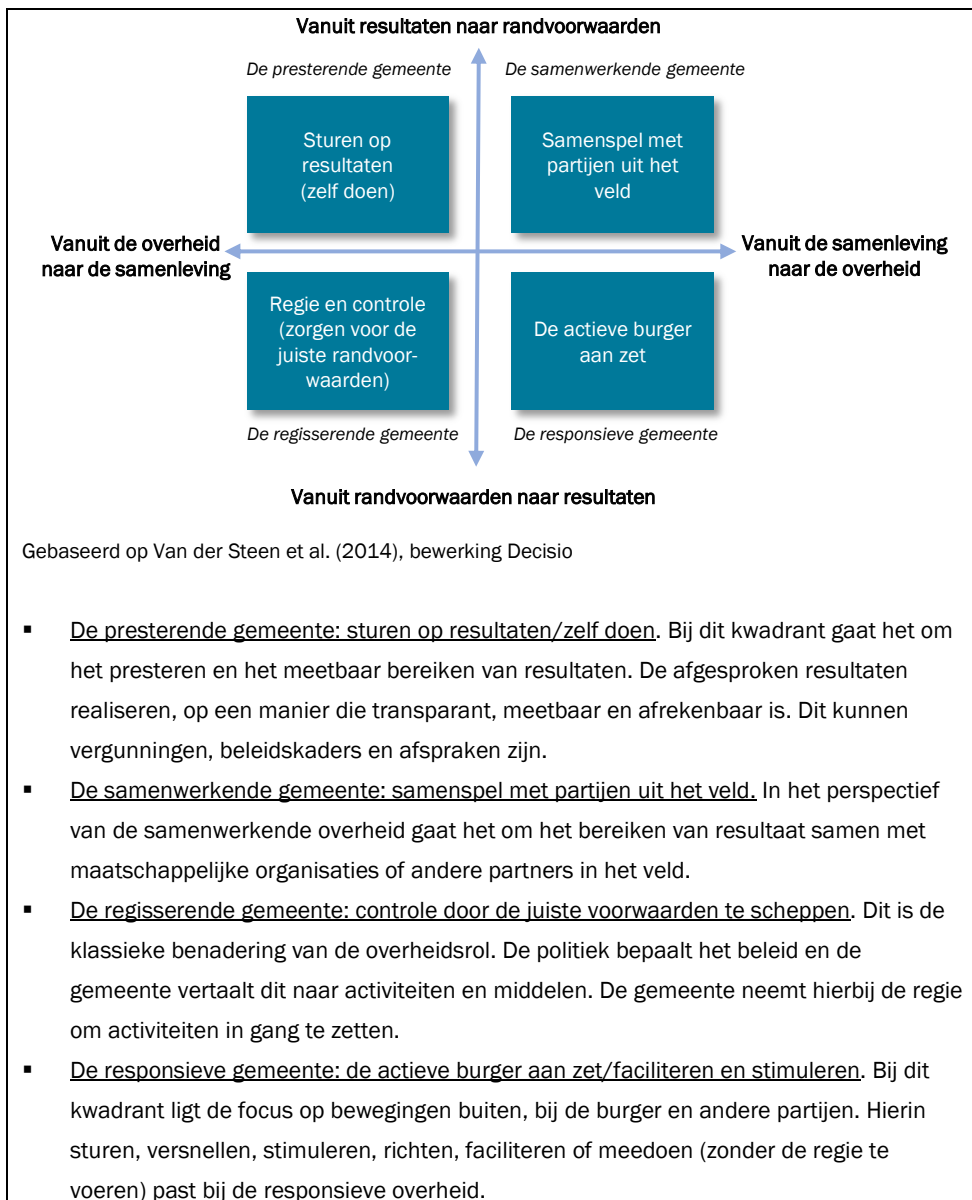
Effectief instrumentarium

De meeste onderwerpen uit het duurzaamheidsbeleid van Waterland sluiten aan bij landelijk beleid. Het verwezenlijken van die doelstellingen vraagt om een passend instrumentarium. De keuze voor het juiste instrumentarium wordt deels bepaald door de rol die de gemeente wil en kan spelen. Een sturende rol vraagt meer van een gemeente dan een faciliterende rol. De rolkeuze van de gemeente is daarmee bepalend voor de inzet van het instrumentarium.

In de beleidstheorie over de verschillende vormen van overheidssturing wordt een model gebruikt waarin twee assen tegenover elkaar worden gezet. Op de verticale as wordt onderscheid gemaakt tussen het sturen op randvoorwaarden of resultaten. De horizontale as maakt onderscheid tussen 'top-down' en 'bottom-up' betrokkenheid van de samenleving bij het beleid en de overheidsdoelstellingen. Deze assen resulteren in vier kwadranten met de verschillende rollen die de overheid kan hebben: sturen, reguleren en handhaven, faciliteren en samenwerken. Zie ook figuur 1 (volgende pagina) voor de assen.

De rol van de gemeente verschuift, zeker in de energie- en warmtetransitie langzaam van sturen en presteren naar faciliteren, participeren en samenwerken. Dit betekent dat de gemeente de randvoorwaarden schept en 'de samenleving' in stelling brengt, maar niet meer alles zelf regelt en uitvoert. Op veel van de duurzaamheidsterreinen zijn bewoners, bedrijven en instellingen aan zet om de ambities te realiseren. Dit betekent wel dat de gemeente minder grip heeft op de resultaten. De gemeente kan slechts op onderdelen de regie nemen, bijvoorbeeld in het opzetten van een energieloket of door partijen bij elkaar te brengen. Daarnaast kan de gemeente zelf als organisatie duurzame keuzes maken om bijvoorbeeld energieverbruik te verminderen of juist lokaal energie op te wekken. Verder is een gemeente afhankelijk van landelijke (beleids)ontwikkelingen zoals de recente keuze om Nederlandse woningen aardgasvrij te maken.

Figuur 1. Vormen van overheidssturing



Voor de gemeente is het vaststellen van een nieuwe ambitie of programma het moment om bewuste keuzes te maken over de rolinvulling. De keuze voor bepaalde instrumenten en activiteiten zijn van invloed op de rol die de gemeente kan innemen. Het is dus zaak dat deze keuze bewust wordt gemaakt en dat zowel de gemeente als de raad zich bewust zijn van de consequenties die de inzet van instrumenten hebben. Daarbij hoort ook dat de gemeente zich realiseert dat

instrumenten of activiteiten waarbij de gemeente meer inzet pleegt, vaak meer financiële middelen vragen.

Rollen, thema's en mogelijke instrumenten

Onderstaand schema geeft een overzicht van de mogelijke instrumenten bij de vier overheidsrollen gericht op de twee belangrijkste thema's uit de Duurzaamheidsagenda 2020-2022.

Schema 1. Rollen, thema's, instrumenten en overwegingen

Thema	Rol	'De presterende gemeente'	'De regisserende gemeente'	'De samenwerkende gemeente'	'De responsieve gemeente'
Algemeen		Opstellen verordeningen en regels, vergunningen, handhaving	Bepaling beleid en dit zelf ook uitvoeren	Samenwerking aangaan met maatschappelijke organisaties en anderen om doelen te bereiken, daarbij (mede) sturend	Stimuleren en faciliteren (groepen) burgers, ondernemers en maatschappelijke groepen, zonder regie te nemen
Energietransitie		Energie- en klimaatthema's verankeren in omgevingsvisie, infrabeleid, natuurbeleid, vergunningen, prestatieafspraken, inkoopbeleid, pve, uitvoeringsprogramma's, monitoring	Energieaanpak gemeentevastgoed en -verlichting, wagenpark	In het kader van de RES: uitwerken zoekgebieden hernieuwbare opwek Warmtetransitie ism corporaties, HVC etc. Opzetten parkmanagement ism omgevingsdienst en ondernemers, energiecoach Ism anderen plaatsen laadpalen In VRA-verband treffen mobiliteitsmaatregelen	Lokale initiatieven stimuleren en faciliteren: ZoW, CWW, woningcorporaties, vve's, ondernemers Opzetten energieloket, Promotie/informatie inwoners en bedrijven om maatregelen te treffen Educatie over energie en klimaat op scholen
Klimaatadaptatie			Maatregelen openbare ruimte klimaatadaptatie	Bijdrage leveren en samenwerken met met maatschappelijke organisaties voor klimaatadaptatie maatregelen	Informeren over / promotie van klimaatadaptatie maatregelen Subsidies voor: - groene daken/ geveltuinen - vergroenen en ontsteden van de openbare ruimte en particuliere tuinen
Overwegingen		Kerntaak van de gemeente met betrekking tot openbare orde, veiligheid, leefbaarheid etc. Meer randvoorwaardelijk dan dat het zaken in gang zet	Kan bij zaken waar de gemeente direct zeggenschap over heeft, zoals het eigen vastgoed en wagenpark, infrastructuur, openbare ruimte en groen. Deels al lopend beleid, verankerd in diverse beleidsterreinen	In deze rol spelen de regionale samenwerkingsverbanden MRA, RES, en Vervoerregio een belangrijke rol. Hier zitten kennis, mensen, middelen en instrumenten die Waterland kan inzetten om lokale doelen te realiseren	In Waterland zijn diverse zeer actieve stichtingen op het gebied van duurzame energie. Met een beperkte inzet van middelen kunnen deze effectief worden gestimuleerd en gefaciliteerd

Bron: Decisio

Op basis van dit schema liggen er met name in de kolommen 'presterende gemeente' en 'responsieve gemeente' voldoende onbenutte mogelijkheden. In de kolom presterende gemeente liggen er nog mogelijkheden op grond van gemeentelijke belastingen, verplichte verduurzaming bedrijventerreinen, verdergaande prestatieafspraken met maatschappelijke organisaties, toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht. In de kolom responsieve gemeente nog potentieel om te activeren. De betrokkenen bij lokale initiatieven geven als signaal af dat zij graag grotere betrokkenheid van de gemeente zou willen zien bij de inspanningen, al is het maar in de vorm van meedenken en een podium bieden aan hun activiteiten (zie eerder).

Financiële aspecten

Hogere ambities en het willen hebben van invloed, gaat in het algemeen gepaard met hogere kosten. Het op korte termijn gasvrij maken van hele wijken is zeer kostbaar; die rekening kan niet bij de burger worden gelegd en is ook voor een gemeente onbetaalbaar. Het stimuleren van lokale initiatieven op het gebied van zon en wind daarentegen vergt weinig inzet van mensen en middelen, terwijl die (met behulp van landelijke subsidies) wel stappen zetten. Dat is dus laaghangend fruit. Het meedoen in regionale processen als de RES en regionale mobiliteitsmaatregelen betekent dat je weinig invloed hebt, maar het gaat wel om belangrijke ingrepen. De inzet hierbij is ook beperkt, dus daarin participeren ligt voor de hand. Het tot slot gebruik maken van, dan wel informeren over landelijke instrumenten (Duurzaam Bouwloket) en rijks- en provinciefondsen (zoals Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDENH) en SVn) en subsidieregelingen is uiteraard ook een kosteneffectieve manier om stappen te zetten.

Conclusie

De gemeente Waterland heeft zich in de afgelopen vijf jaar op verschillende manieren ingespannd om de in de *Duurzaamheidsagenda 2015-2018* gestelde doelen te bereiken. Door een aantal factoren (wegvallen ambtelijke capaciteit, beperkt draagvlak) is minder bereikt dan wat mogelijk was. In deze notitie wordt een aantal handreikingen gedaan voor het beleid voor de komende periode. Het is in de eerste plaats raadzaam om in de rol van 'responsieve gemeente' gebruik te maken van de energie van lokale initiatieven, om landelijke en provinciale instrumenten en middelen in te zetten (de regisserende gemeente met inzet van rijksmiddelen) en om aan te haken bij regionale trajecten en kennis.

Behalve de inzet van effectief en efficiënt instrumentarium vanuit de verschillende mogelijke/wenselijke rollen en samenwerkingsmogelijkheden, is het daarbij zaak om binnen de eigen gemeentelijke organisatie de randvoorwaarden (mensen, middelen, draagvlak) op orde te hebben.

Tot slot is het van wezenlijk belang dat de raad haar kaderstellende en controlerende rollen actief invult. Momenteel heeft de raad de taak om in haar kaderstellende rol het college doelen, thema's, instrumenten, mensen en middelen mee te geven bij de invulling van het duurzaamheidsbeleid voor de komende periode. De controlerende rol ligt erin dat de raad vervolgens de voortgang van het beleid monitort en dat ze als het beleidsprogramma afloopt de vinger aan de pols houdt of en hoe er vervolg aan wordt gegeven.