



RKC Haarlemmermeer *Vervolgonderzoek Duurzaamheid* *Maart 2021*

1. Inleiding

Op 30 april 2015 heeft de gemeenteraad het programma Haarlemmermeer Duurzaam 2015-2018 vastgesteld¹. Dit programma liep tot 1 januari 2019. In 2016 heeft de rekenkamercommissie (RKC) een onderzoek naar duurzaamheid uitgevoerd. Het eindrapport over dit onderzoek *Genoeg energie voor versnelling? Een onderzoek naar duurzaamheid in de polder* is in april 2017 gepubliceerd. In dat onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. *Zijn de randvoorwaarden aanwezig zijn om de duurzaamheidsdoelen te behalen?*
2. *Vervult de raad van de gemeente Haarlemmermeer hierin zijn kaderstellende en controlerende rol?*

Opzet vervolgonderzoek

De RKC gaat enige jaren na publicatie van een onderzoek na wat er met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. Dit doet de RKC in een 'vervolgonderzoek'. Voor dit vervolgonderzoek heeft de RKC documenten bestudeerd die sinds de publicatie van het RKC rapport zijn verschenen. Daarnaast hebben enkele interviews plaatsgevonden. De resultaten van dit vervolgonderzoek naar aanleiding van het RKC onderzoek naar duurzaamheid staan in deze notitie.

Leeswijzer

In paragraaf 2 gaan we eerst in op de behandeling in de raad en daarmee ook de besluitvorming rondom het RKC onderzoek uit 2017. In paragraaf 3 komt de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid sinds de publicatie van het rapport aan de orde. Paragraaf 4 geeft de conclusies weer die de RKC trekt op basis van dit vervolgonderzoek. Hieruit volgt in paragraaf 5 een nieuwe aanbeveling. In de bijlage is de toetsing per aanbeveling opgenomen.

2. Raadsbehandeling RKC rapport en motie

De raad heeft het rekenkamerrapport *Genoeg energie voor versnelling?* op 18 mei 2017 in een raadsdebat besproken. In dit rapport deed de RKC de volgende aanbevelingen aan de raad.

1. Geef het college opdracht de informatievoorziening en transparantie naar de raad over het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen te verbeteren:
 - a. Door adequate indicatoren op de deelterreinen 'duurzame inkoop' en 'water' te ontwikkelen en deze op te nemen in de Duurzaamheidsmonitor;
 - b. Door - waar mogelijk en zinnig - benchmarkgegevens op te nemen in de Duurzaamheidsmonitor;
 - c. Door in de Duurzaamheidsmonitor duidelijker weer te geven welke resultaten zijn behaald als gevolg van gemeentelijke beleidsmaatregelen en welke externe factoren een belangrijke rol spelen. Hiermee worden de

¹ Raadsvoorstel 2015.0008286

'kale cijfers' meer in perspectief geplaatst (de 'spin-off', maar ook invloeden van buiten) en kan de raad beter beoordelen wat de gemeentelijke doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is. Ook kan de raad dan beter beoordelen of met een project c.q. initiatief al dan niet moet worden doorgegaan.

2. Geef het college opdracht de raad tijdig en in ieder geval jaarlijks te informeren over de benodigde beleidskeuzes met bijbehorende consequenties, bij de transitie naar een circulaire economie.
3. Geef het college opdracht de mogelijkheden tot duurzaam inkopen te verbeteren:
 - d. Door heldere criteria voor duurzaam inkopen voor te stellen aan de raad, gekoppeld aan de hiervoor genoemde indicatoren, zodat de raad beter in staat is zijn controlerende rol op dit thema uit te voeren;
 - e. Door hierbij een grensbedrag te hanteren, waarboven getoetst wordt of deze duurzaamheidscriteria zijn toegepast;
 - f. Door een verantwoordelijke (functionaris/organisatieonderdeel) aan te wijzen, die de voortgang op (decentrale) duurzame inkoop bewaakt en aanjaagt.

Geef het college, ook in het licht van de voortschrijdende stand der techniek, opdracht om aan te geven binnen welke kaders de duurzaamheidsontwikkelingen zich zullen afspelen, bijvoorbeeld gewenste type en/of verdeling van duurzaamheidsmaatregelen (wind, zon, biomassa etc.) en intensiteit (hoeveelheid km² zonneweide, aantal windmolens etc.). Laat het college hierover rapporteren als hij (bijvoorbeeld meer dan 10%) afwijkt van de bestaande doelen.

Op 8 juni 2017 heeft de gemeenteraad deze aanbevelingen unaniem aangenomen. Ook heeft de raad naar aanleiding van het onderzoek op 5 oktober 2017 een motie aangenomen. Daarin draagt de raad het college op voor eind februari 2018 een voorstel aan de raad te sturen met *'een specifiekere focus van het aantal projecten binnen de vier hoofdaandachtsgebieden die maximaal effect hebben op de duurzaamheidsdoelstellingen, zoals deze onder andere geformuleerd zijn in het klimaatakkoord van Parijs'*. De vier hoofdaandachtsgebieden zijn:

- a. Energie: het verminderen van energieverbruik en het opwekken van duurzame energie
- b. Water: het ontwikkelen van een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem
- c. Grondstoffen: het zo lang mogelijk in kringloop houden van grondstoffen en het voorkomen dat grondstoffen in kringloop komen
- d. Het overkoepelend delen van kennis & innovatie.

Ook diende het college dit voorstel op hoofdlijnen te voorzien van de allocatie van de beschikbare financiële middelen.

Deze motie heeft het college uitgevoerd. Het college heeft in maart 2018 de Nota *Uitwerking motie focus op duurzaamheidsdoelstellingen* ter bespreking aangeboden aan de raad. In die nota heeft het college binnen het programma Haarlemmermeer Duurzaam een focus gelegd op maatregelen die bijdragen aan het beperken of opnemen van de CO₂-uitstoot, klimaatadaptatie en financiële haalbaarheid binnen de thema's Warmte en energie, Grondstoffen en bouwprogramma, en Water en klimaatadaptatie. Ook is een allocatie van de middelen over vier hoofdaandachtsgebieden (inclusief het overkoepelende aandachtsgebied 'kennis en innovatie') voor het laatste jaar (2018) van de looptijd van het programma Duurzaamheid weergegeven.

3. Ontwikkeling van het Duurzaamheidsbeleid sinds het RKC rapport

Na de publicatie van het RKC rapport in april 2017 tot aan de beëindiging van het programma ruim anderhalf jaar later, heeft het college nog een voortgangs- en eindrapportage over het programma Duurzaamheid aangeboden aan de raad. In deze rapportage is bovengenoemde focus aangehouden in projecten binnen de vier hoofdaandachtsgebieden energie, grondstoffen, water, en kennis & innovatie. Tevens was in deze rapportage ook een duurzaamheidsmonitor opgenomen.

Na de verkiezingen van november 2018 heeft het college van de nieuwe gemeente Haarlemmermeer op 2 januari 2019 een coalitieakkoord gepresenteerd. Dit coalitieakkoord betekende het definitieve einde van het Programma Duurzaamheid en het begin van een *Programmatische aanpak energietransitie*, die op 19 september 2019 unaniem door de raad is vastgesteld. Deze aanpak is als volgt verwoord in het coalitieakkoord:

- 'We maken deze periode de stap *van verduurzaming naar energietransitie*. Dit is een brede opgave die komende jaren de nodige impact heeft op onze inwoners, onze ondernemers en ook de ruimtelijk-economische inrichting van Haarlemmermeer. Dat doen wij met ambitie én realiteitszin. We gaan met elkaar doen wat nodig is.' (p.3)
- '*Duurzaamheid is inmiddels verankerd in het beleid van onze gemeente*. De energietransitie vraagt echter om specifieke aandacht omdat dit één van de grootste maatschappelijke uitdagingen voor de komende jaren is. We benaderen de energietransitie als een omgevings- en veranderopgave waar de relatie met de Omgevingswet goed kan worden belegd. Draagvlak onder inwoners, ondernemers en andere organisaties is van essentieel belang voor het succes en de voortgang van de energietransitie.'

In het rapport van 2017 constateerde de RKC dat 'met de ambitieuze doelstellingen de gemeente Haarlemmermeer zich nadrukkelijk profileert als duurzame gemeente'. Met een gedreven wethouder als boegbeeld waren er vele projecten gaande op het vlak van duurzaamheid. Deze situatie gaf de raad onvoldoende overzicht. De aanbevelingen van de RKC hadden dan ook betrekking op het beter betrekken van de raad. Onder andere door het verbeteren van de transparantie en informatievoorziening over het halen van de doelstellingen. De aanbevelingen uit het onderzoek *Genoeg ruimte voor versnelling?* waren gebaseerd op het Programma Haarlemmermeer Duurzaam. Dit programma heeft na de publicatie nog maar 1,5 jaar gelopen. Hierdoor zijn sommige aanbevelingen minder van toepassing op de situatie van nu.

In de huidige situatie is er geen programma meer gericht op duurzaamheid. Wel is er een programma voor de wettelijke regie- en handhavingsrol van de gemeente bij de realisatie van de energietransitie. Bij het realiseren van de energietransitie stelt de gemeente zich op als een 'slimme volger' door het uitvoeren van landelijke regelgeving en het gebruikmaken van de goede ervaringen van andere partijen. Het doel van deze *programmatische aanpak energietransitie* is het zoeken naar een nieuwe balans tussen vraag en aanbod van energie. Waar er in de periode 2015-2018 een wethouder duurzaamheid was, zijn de hoofdaandachtsgebieden nu verdeeld over verschillende wethouders. De inzet op de drie andere hoofdaandachtsgebieden (water, grondstoffen, en kennis & innovatie) wordt ingevuld binnen de reguliere taakuitvoering in de organisatie². De raad heeft destijds het college opdracht gegeven tot het opvolgen van de aanbevelingen uit het RKC rapport *Genoeg energie voor versnelling?* Ook staat in het coalitieakkoord dat de doelstellingen van het programma Duurzaamheid in de nieuwe collegeperiode verankerd worden binnen de organisatie. Gezien deze context geeft de RKC inzicht in de realisatie van de aanbevelingen binnen de huidige situatie waarbij de focus ligt op de wettelijke energietransitie. Hierbij is er geen sprake meer van een specifiek programma gericht op duurzaamheid.

² Zo is op 15 december 2020 de Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie (2020.0003314) door het college vastgesteld (zie bijlage). Op 19 januari 2021 is het Ontwerpprogramma Circulaire Economie 2020-2025 Metropoolregio Amsterdam (2021.0000018) door het college vastgesteld. In kennis & innovatie investeert de interne organisatie door het organiseren van RED Kennislunches en (opgestart in Coronatijd) Kenniswebinars.

4. Conclusies

Op basis van dit vervolgonderzoek trekt de RKC een aantal conclusies. Deze conclusies hebben betrekking op:

1. De focus op duurzaamheidsdoelen in de vorige collegeperiode,
2. Verankering van duurzaamheidsdoelen in de huidige periode,
3. De gevolgen van de wijze van verankering.

1. *Focus op duurzaamheidsdoelen in de vorige collegeperiode*
 - a. De motie van de raad naar aanleiding van het RKC onderzoek is uitgevoerd.
 - b. Het college heeft in 2018 een nota aan de raad aangeboden waarin focusprojecten zijn geïdentificeerd binnen de vier hoofdaandachtsgebieden.
 - c. De door de RKC voorgestelde aanpassingen in de Duurzaamheidsmonitor zijn gedeeltelijk uitgevoerd. De Duurzaamheidsmonitor is na het RKC rapport nog eenmaal verschenen en daarna tegelijk met het programma Duurzaamheid beëindigd.
2. *Verankering van Duurzaamheidsdoelen in de huidige collegeperiode*
 - d. De doelstellingen van het programma Duurzaamheid worden volgens het coalitieakkoord verankerd binnen de reguliere organisatie. De verankering van het duurzaamheidsprogramma lijkt zich echter te beperken tot de wettelijke regie- en handhavingsrol van de gemeente bij het realiseren van de energietransitie.
 - e. De gemeente is bij de energietransitie geen initiatiefnemer maar 'volgt slim' de goede voorbeelden van andere partijen.
 - f. Duurzame inkoop is verankerd in het beleid. Een kwetsbaarheid bij deze verankering is de uitvoering. Vanwege de decentralisering van de inkoop is de daadwerkelijke toepassing van duurzaamheidsregels afhankelijk van het belang dat de individuele inkoper er aan hecht.
3. *Gevolgen van de wijze van verankering*
 - g. Met ingang van de nieuwe bestuursperiode zijn thema's en projecten van de drie overige hoofdaandachtsgebieden van het vroegere duurzaamheidsbeleid losgekoppeld en geen onderdeel meer van een integrale aanpak. Verschillende aspecten binnen de hoofdaandachtsgebieden zijn zowel bij verschillende wethouders als binnen verschillende onderdelen in de organisatie ondergebracht. De integraliteit en samenhang van het vroegere programma Duurzaamheid in brede zin is dus komen te vervallen.
 - h. Als meerdere wethouders aspecten van duurzaamheid in portefeuille hebben en hieraan geen budget en fte's aan wordt toegekend, bestaat het risico van verwatering en versnippering.
 - i. Het college informeert de raad incidenteel over ontwikkelingen binnen de vroegere hoofdaandachtsgebieden water & klimaat, grondstoffen & circulaire economie en het delen van kennis & innovatie.
 - j. Doordat de hoofdaandachtsgebieden losgekoppeld zijn, loopt de raad het risico het overzicht op de realisatie van de duurzaamheidsdoelen te verliezen.

5. Aanbevelingen van het vervolgonderzoek

Op basis van dit vervolgonderzoek doet de RKC de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Het college te vragen aan te geven hoe de aandachtsgebieden Water & klimaatadaptatie, Grondstoffen & bouwprogramma en Kennis & innovatie in het beleid en de organisatie zijn verankerd. Verzoek het college desgewenst voor deze aandachtsgebieden doelen en

bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren op te stellen en hierover aan de raad te rapporteren.

2. Te beoordelen of de doelen en indicatoren in de [programmabegroting](#) en de Monitor Energietransitie Haarlemmermeer samen voldoende informatie geven om de resultaten van de energietransitie te monitoren.

Bijlage

Toetsing van de aanbevelingen uit het RKC rapport *Genoeg energie voor versnelling?*

Hier volgt een opsomming van de aanbevelingen uit het rapport van 2017, met daarbij de toetsing door de RKC.

<i>4. Geef het college opdracht de informatievoorziening en transparantie naar de raad over het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen te verbeteren:</i>	
<i>Door adequate indicatoren op de deelterreinen 'duurzame inkoop' en 'water' te ontwikkelen en deze op te nemen in de Duurzaamheidsmonitor;</i>	Aan dit deel van de aanbeveling is voldaan. In de Duurzaamheidsmonitor zijn enkele indicatoren voor Water opgenomen, zoals 'aantal meter rioleringsysteem' en 'meldingen grondwateroverlast'. Ook voor Duurzame inkoop heeft het college indicatoren vastgesteld. Deze zijn niet weergegeven in de Duurzaamheidsmonitor maar in het inkoopbeleid van de gemeente Haarlemmermeer. Na het onderzoek van de RKC is de Duurzaamheidsmonitor nog eenmaal verschenen. De gemeente geeft aan dat bij de start van de <i>programmatische aanpak energietransitie</i> en nulmeting is verricht met indicatoren. De resultaten hiervan zijn in januari 2021 aan de raad aangeboden.
<i>Door - waar mogelijk en zinnig - benchmarkgegevens op te nemen in de Duurzaamheidsmonitor;</i>	Aan dit deel van de aanbeveling is voldaan. Volgens de ambtelijke organisatie heeft de vergelijking van Haarlemmermeer met andere gemeenten niet altijd toegevoegde waarde. Zo staat in de Duurzaamheidsmonitor dat de gemeente de meest recente gegevens wil gebruiken terwijl de landelijk beschikbare gegevens vaak één tot enkele jaren verouderd zijn. Of er worden andere definities gehanteerd. In de duurzaamheidsmonitor is waar mogelijk een benchmark opgenomen. Een voorbeeld is het energieverbruik van woningen in vergelijking met omliggende gemeenten.
<i>Door in de Duurzaamheidsmonitor duidelijker weer te geven welke resultaten zijn behaald als gevolg van gemeentelijke beleidsmaatregelen en welke externe factoren een belangrijke rol spelen. Hiermee worden de 'kale cijfers' meer in perspectief geplaatst (de 'spin-off', maar ook invloeden van buiten) en kan de raad beter beoordelen wat de gemeentelijke</i>	Aan dit deel van de aanbeveling is niet geheel voldaan. De duurzaamheidsmonitor geeft behaalde resultaten weer maar het onderscheid tussen gemeentelijke maatregelen en externe factoren wordt niet expliciet gemaakt.

<p><i>doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is. Ook kan de raad dan beter beoordelen of met een project c.q. initiatief al dan niet moet worden doorgegaan.</i></p>	
<p><i>Geef het college opdracht de raad tijdig en in ieder geval jaarlijks te informeren over de benodigde beleidskeuzes met bijbehorende consequenties, bij de transitie naar een circulaire economie.</i></p>	<p>Aan dit deel van de aanbeveling is niet geheel voldaan. Doordat de focus in de huidige collegeperiode ligt op het slim volgen van ontwikkelingen bij de realisatie van de energietransitie is de rol van de raad minder sturend (beleidsbepalend) dan voorheen. Volgens de gemeente is bij de transitie naar een circulaire economie de aandacht meer verschoven naar een regionaal perspectief en het stimuleren van publiek-private samenwerking³. De beïnvloedingsruimte van de gemeente (en het maken van beleidskeuzes daarin) in de circulaire economische transitie is volgens de gemeente beperkt. Het realiseren van een circulaire (bouw)economie bijvoorbeeld en wat daarvoor nodig is vraagt met name om samenwerking, het stimuleren van marktinitiatieven en het delen van kennis voor concrete toepassingen in de praktijk. De raad wordt incidenteel <i>geïnformeerd</i> over de transitie naar een circulaire economie. Zo is er in een monitor van het Programma Duurzaamheid een poging gedaan om over de circulaire werkgelegenheid te rapporteren⁴. Recent is de raad over een aantal ontwikkelingen met betrekking tot circulair bouwen en circulaire inkoop geïnformeerd⁵. De gemeente tracht de eigen inkopen duurzaam (circulair) te doen. Over de voortgang op de kritieke prestatie indicatoren wordt de raad geïnformeerd in de jaarrekening (zie ook aanbeveling 2).</p>
<p>5. Geef het college opdracht de mogelijkheden tot duurzaam inkopen te verbeteren</p>	
<p><i>Door heldere criteria voor duurzaam inkopen voor te stellen aan de raad, gekoppeld aan de hiervoor genoemde indicatoren, zodat de raad beter in</i></p>	<p>Aan dit deel van de aanbeveling is voldaan. Het Inkoopbeleid Gemeente Haarlemmermeer bevat de ambities en doelstellingen van de gemeente Haarlemmermeer op het gebied van</p>

³ Het Ontwerpprogramma Circulaire Economie is een voorbeeld van het binnen de Metropoolregio Amsterdam meer samenwerken van gemeenten.

⁴ Uitvoeringsprogramma 2017-2018, pagina 92-94.

⁵ Informatie over duurzame economische ontwikkelingen, 18-11-2020, ref. X.2020.05736.

<p><i>staat is zijn controlerende rol op dit thema uit te voeren;</i></p>	<p>Duurzaamheid en het bevorderen van lokaal en regionaal ondernemerschap en Innovatie. Deze ambities en doelstellingen zijn vertaald naar acht zo concreet mogelijke en meetbare kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) die te maken hebben met maatschappelijk verantwoord inkopen. De raad heeft in 2017 het inkoopbeleid vastgesteld (geactualiseerd in 2019). De indicatoren zijn vastgesteld door het college. De voortgang op die KPI's wordt tweemaal per jaar gemeten om te bepalen of er extra inspanningen nodig zijn om de streefwaarden te behalen. Jaarlijks wordt de raad over de voortgang op de KPI's geïnformeerd in de jaarrekening. In juni 2018 is met de MRA deelnemers een Intentie-overeenkomst ondertekend: 10% circulair inkopen in 2021; 50% in 2025.</p>
<p><i>Door hierbij een grensbedrag te hanteren, waarboven getoetst wordt of deze duurzaamheidscriteria zijn toegepast;</i></p>	<p>Aan dit deel van de aanbeveling is voldaan. De gemeente past de thema's energieneutraal en circulair toe bij onderhandse opdrachten en in ieder geval afgewogen bij Europese⁶ en Nationale aanbestedingen⁷.</p>
<p><i>Door een verantwoordelijke (functionaris/organisatieonderdeel) aan te wijzen, die de voortgang op (decentrale) duurzame inkoop bewaakt en aanjaagt.</i></p>	<p>Aan dit deel van de aanbeveling is voldaan. De inkoop is decentraal georganiseerd: dat betekent dat elk cluster verantwoordelijk is voor zijn eigen inkoop. Budgethouders zijn verplicht bij inkopen vanaf € 50.000 een startformulier in te vullen waarin zij worden geïnformeerd en gewezen op hun verplichtingen ten aanzien van de 5 MVI thema's. Binnen Team Inkoop is een functionaris aangewezen die de (tussentijdse en jaarlijkse) voortgang meet per cluster en ook de MRA meting Circulair Inkopen verzorgt. Het team heeft voor elk cluster een klantmanager aangewezen. Elke klantmanager bespreekt de voortgang met de managers. Binnen het Ingenieursbureau is een adviseur aangewezen die kan adviseren over hoe duurzaam inkopen op te nemen in aanbestedingen.</p>
<p><i>6. Geef het college, ook in het licht van de voortschrijdende stand der techniek, opdracht om aan te geven binnen welke kaders de duurzaamheidsontwikkelingen zich zullen afspelen, bijvoorbeeld gewenste type en/of verdeling van duurzaamheidsmaatregelen (wind, zon, biomassa etc.) en intensiteit (hoeveelheid km² zonneweide, aantal windmolens etc.). Laat het</i></p>	

⁶ Diensten en Leveringen > 214.000 Euro; Werken > 5,1 miljoen Euro.

⁷ Werken > waarde van 1,5 miljoen Euro.

college hierover rapporteren als hij (bijvoorbeeld meer dan 10%) afwijkt van de bestaande doelen.

Aan deze aanbeveling is voor wat betreft het hoofdaandachtsgebied energie (transitie) voldaan. De raad wordt geïnformeerd over de realisatie van de voortgang van de energietransitie via de Monitor Energietransitie Haarlemmermeer. De 0-meting is december 2020 verschenen. Hierin zegt het college toe dat hij ieder jaar in het vierde kwartaal zal rapporteren over de voortgang van de programmadoelen van de wettelijke energietransitie.

Bijlage

Lijst van geïnterviewde personen

- Directeur duurzaamheid
- Programmamanager energietransitie
- Beleidsadviseur duurzaamheid

Lijst van geraadpleegde documenten

- Eindrapportage Programma Haarlemmermeer Duurzaam 2015-2018
- *Genoeg energie voor versnelling?* Een onderzoek naar duurzaamheid in de polder Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, april 2017
- Informatie over duurzame economische ontwikkelingen, brief aan de raad, ref. X.2020.05736, november 2020
- Inkoopbeleid Gemeente Haarlemmermeer 2019
- Monitor Energietransitie Haarlemmermeer: de 0 meting, december 2020
- Nota van B&W '*Uitwerking motie focus op duurzaamheidsdoelstellingen*', maart 2018
- Notitie energietransitie Haarlemmermeer, mei 2018
- Ontwerpprogramma Circulaire Economie 2020-2025 Metropoolregio Amsterdam 2021.0000018, 12 januari 2021
- Prestatie-indicatoren inkoop 2019-2020
- Raadsbesluitenlijst 8 juni 2017
- Raadsvoorstel Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie, 2020.0003314, 15 december 2020
- *Samen bouwen* - Coalitieakkoord 2019-2022 Gemeente Haarlemmermeer
- Uitvoeringsprogramma 2017-2018 en monitor 2016 Programma Haarlemmermeer Duurzaam
- Verslag van de vergadering van de raad der gemeente Haarlemmermeer 18 mei 2017