

Raadsvoorstel

Onderwerp

Rekenkameronderzoek naar klimaatbeleid Stichtse Vecht

Begrotingswijziging

Nee

Datum raadsvergadering

1 november 2022

Portefeuillehouder

D.R. Polman

Organisatie onderdeel

Griffie

E-mail opsteller

Jacqueline.Willenborg.Gr@stichtsevecht.nl

Telefoonnummer opsteller

+31346254200

Registratie nummer

123223

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld Besluit

1. Kennisnemen van het eindrapport van de Rekenkamercommissie 'Worstelen met klimaatbeleid - onderzoek naar het klimaatbeleid van de gemeente Stichtse Vecht' en de in het rapport opgenomen conclusies te onderschrijven.
2. De aanbevelingen die o.a. zijn gericht aan de raad over te nemen;
 - a. College, raad en ambtelijke organisatie: Onderzoek hoe gemeenteraad, college en organisatie de (strategische) beleidsontwikkeling op klimaat en energie alsmede de besluitvorming hierover kan verbeteren;
 - b. College, raad en ambtelijke organisatie: reflecteer op het samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad in de beleidsvorming, uitvoering en monitoring/controlen op energie en klimaat;
 - c. Raad: overweeg een standaard paragraaf in raadsvoorstellen op te nemen met daarin een beschrijving van het participatieproces op hoofdlijnen én een beschrijving waaruit blijkt of er sprake is van verschil in inzicht door belanghebbenden en/of door belanghebbenden en het college en wat met verschil in inzichten is gedaan;
 - d. College en raad: Maak duidelijke afspraken over waar de inhoudelijke strategische beleidsontwikkeling plaats kan vinden;
 - e. College en raad: Zorg dat er meer capaciteit en budget beschikbaar komt voor de beleidsvorming en de uitvoering;
 - f. College en raad: Zorg dat er meer inzicht komt in de doelmatigheid door een overzicht op te stellen voor het klimaatbeleid en de daarmee gemoeide kosten;
 - g. Raad: Ontwikkel een informatieprotocol;
 - h. Raad: Kijk naar mogelijkheden om samen met elkaar (en het college) tot afspraken te komen om (informeel) over kaders en doelen te praten.
3. Het college op te dragen de overige aan haar gerichte aanbevelingen te implementeren:
 - a. Blijf inzetten op het betrekken en bereiken van inwoners (en ondernemers);

- b. Betrek de gemeenteraad actief bij het inrichten van de proces- en informatievoorziening;
 - c. Zorg dat de informatiebehoefte aan een overkoepelend beeld (over voortgang en resultaten) wordt vervuld.
4. Het college te vragen in de periodieke monitor te rapporteren over de voortgang en resultaten van de uitvoering van de aan haar gerichte aanbevelingen.

Samenvatting

De Rekenkamercommissie (RKC) deed in de periode november 2021 tot en met maart 2022 onderzoek naar het klimaatbeleid in de gemeente Stichtse Vecht. Daarbij stelde zij zich de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze heeft de gemeente Stichtse Vecht uitvoering gegeven aan het klimaatbeleid en in hoeverre is dit doelmatig en in hoeverre ligt de gemeente op koers voor wat betreft de door haar geformuleerde doelstellingen en ambities?

Het eindrapport met de bevindingen, conclusies en aanbevelingen is gereed en wordt u thans aangeboden. De bestuurlijke reactie is in het rapport opgenomen.

Bijlage

Rapport 'Worstelen met klimaatbeleid - onderzoek naar het klimaatbeleid van de gemeente Stichtse Vecht'.

Doel en beoogd maatschappelijk effect

Bij de start van het onderzoek was de Rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht benieuwd naar de voortgang in de uitvoering van de Routekaart 'Klimaatneutraal 2030'. In het bijzonder welke ambities gerealiseerd zijn, in hoeverre dit doeltreffend en doelmatig is gebeurd en welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn richting de toekomst. Gedurende het onderzoek bleek dat de Routekaart Klimaatneutraal 2030 nooit is vastgesteld en daarom is de vraag verbreed naar de voortgang en uitvoering van het klimaatbeleid van de gemeente vanaf 2016 gericht op het behalen van de ambitie klimaatneutraal 2030. Hierbij moet duidelijk worden welke ambities gerealiseerd zijn op het klimaatgebied en in hoeverre dit doeltreffend en doelmatig is gebeurd. Tot slot wordt er ook een doorkijk gegeven richting de toekomst.

Relatie met bestaand beleid en regelgeving

Verordening Rekenkamercommissie gemeente Stichtse Vecht.

Argumenten

De volgende centrale onderzoeksvraag is gebruikt tijdens het onderzoek:

Op welke wijze heeft de gemeente Stichtse Vecht uitvoering gegeven aan het klimaatbeleid en in hoeverre is dit doelmatig en in hoeverre ligt de gemeente op koers voor wat betreft de door haar geformuleerde doelstellingen en ambities?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

Beleid

1. Is het voorgaande klimaatbeleid gericht op 20% CO₂-vermindering in 2020 geëvalueerd, zijn daaruit lessen getrokken en hoe zijn deze tot uiting gekomen in het nieuwe klimaatbeleid gericht op 2030 en verder?
2. Hoe is de gemeenteraad meegenomen in de ontwikkeling van de Routekaart 'Klimaatneutraal 2030'? Hoe is dit proces verlopen?
3. Hoe verhouden de geformuleerde doelen zich tot Europese, landelijke en provinciale doelen?
4. Zijn de uitgangspunten voldoende meetbaar en concreet geformuleerd?
5. Is het klimaatbeleid verbonden met en ingebed in andere beleidsvelden en hoe wordt omgegaan met belemmeringen vanuit andere beleidsvelden? (Bijvoorbeeld in wonen, werken/economie, mobiliteit, ruimtelijke ordening, (maatschappelijk) vastgoedbeleid, sociaal beleid, inkoop- en financieel beleid.)

Organisatie

6. Hoe is de uitvoering van het klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie georganiseerd (taken, rollen en verantwoordelijkheden)?
7. Hoe is de organisatie toegerust op de uitvoering (middelen, capaciteit, kennis en vaardigheden)?

Uitvoering

8. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en maatregelen?
9. Welke projecten en activiteiten zijn uitgevoerd?
10. In hoeverre is er sprake van een effectieve samenwerking op het gebied van duurzaamheid en klimaatbeleid?

Resultaten en effecten

11. Hoe ontwikkelt duurzaamheid in de gemeente Stichtse Vecht zich (op basis van bestaande benchmarks en onderzoeken), in relatie tot de gestelde doelen en ligt de gemeente hierbij op koers? Welke kansen zijn er voor succesvol beleid (onder andere op basis van voorbeelden van andere gemeenten)?
12. Wordt het budget voor duurzaamheid doelmatig besteed en staan de investeringen in verhouding tot het gesorteerde effect?

Evaluatie en verantwoording

13. Kent het klimaatbeleid een model van monitoring en werkt dat?
14. Hoe heeft de raad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak?
15. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd (en is dit tijdig, juist en volledig)?

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdboodschap

Tijdens het onderzoek is met alle respondenten op een constructieve en open wijze gesproken over het klimaatbeleid en de opgave op dit vlak voor de gemeente Stichtse Vecht. Er is door de gemeente de afgelopen jaren hard gewerkt aan de klimaatopgave. We zien bevlogen medewerkers, een betrokken raad en een ambitieus college. Tegelijkertijd zien we dat de gemeente worstelt met het formuleren van klimaatbeleid en het organiseren van uitvoeringskracht. De doorlooptijd voor ontwikkeling en besluitvorming over klimaatbeleid is erg lang, zo is de Routekaart Klimaatneutraal 2030 na vijf jaar uiteindelijk niet vastgesteld en is het beleid en uitvoeringsplan voor zonnevelden na bijna drie jaar pas vastgesteld. Die doorlooptijd is voor een deel ten koste gegaan van het realiseren van gestelde klimaatambities, maar het heeft ook zijn weerslag gehad op de processen en verhoudingen binnen de gemeente. De uitvoeringskracht van de organisatie heeft dan ook baat bij snellere en heldere beleids- en besluitvorming. Dit geldt ook voor (de uitvoeringskracht van) maatschappelijke partners.

Naast de besluitvorming is ook de informatievoorziening over de klimaatopgave nog onvoldoende in lijn met de behoefte van de raad. Daarbij ontbreekt het vooral aan samenhang en duiding, maar het gaat ook over de wijze waarop informatie wordt gedeeld; veel in de commissie, weinig informeel. Ook is er geen monitor of voortgangsrapportage waarmee de raad de voortgang van het klimaatbeleid kan volgen. Stichtse Vecht heeft een belezen en erg betrokken raad, maar mede door het ontbreken van (de juiste) informatie is het gesprek over het klimaatbeleid de afgelopen jaren niet op een constructieve wijze gevoerd.

Als gevolg van bovenstaande situatie zijn de afgelopen jaren veel moties en amendementen ingediend ten aanzien van het beleid, maar ook ten aanzien van de

organisatie en uitvoering. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de raad flink heeft (bij)gestuurd, het betekent echter niet dat de raad het stuur daarmee in handen heeft. Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar omdat het veld zo complex en dynamisch is en omdat de informatievoorziening niet aansluit op hun behoefte, voelen ze zich vaak nog niet geëquipeerd om echt te kunnen (bij)sturen op dit thema.

Hoewel het niet binnen de oorspronkelijke scope van het onderzoek viel, is tijdens dit onderzoek duidelijk geworden dat er op personeelsvlak een duidelijke kwetsbaarheid zit in de organisatie. Zo is in bijna alle gesprekken expliciet het capaciteitstekort en de door- en uitstroom van personeel benoemd, wat volgens velen de oorzaak is dat plannen niet van de grond komen en waardoor de organisatie ook niet regisseur van de klimaatopgave is. Om de aanbevelingen vanuit dit onderzoek uit te kunnen voeren is het van vitaal belang dat het betrokken team en de medewerkers die op andere plekken aan de uitvoering van het beleid werken, voldoende slagkracht krijgen om hun werkzaamheden uit te voeren. Ons advies is om eerst te investeren in personeel, zowel uitvoerend als beleidsmatig, voordat nieuw beleid en plannen worden gemaakt. En om sterker te prioriteren, met name door geen beleid vast te stellen zonder daarvoor de benodigde middelen én capaciteit beschikbaar te stellen. Een belangrijke noot is dat er daarbij ook oog moet zijn voor de doorwerking van de politieke cultuur in de ambtelijke organisatie. Deze heeft nu een negatieve invloed op de organisatie en leidt niet alleen tot trage beleidsvorming en -uitvoering, maar ook tot een onprettige en soms onveilige werksfeer. Daar zouden alle betrokkenen zich van moeten vergewissen.

De signalering van dit rekenkameronderzoek strookt op dit punt met de bevindingen in het rapport 'Van goed naar beter'.

Conclusies ten aanzien van beleid

Stichtse Vecht worstelt met het klimaatbeleid. Het vormen van strategisch overkoepelend klimaatbeleid heeft in Stichtse Vecht lang geduurd en het is een moeizaam proces geweest. In 2016 is de ambitie klimaatneutraal 2030 vastgesteld. De klimaatroutekaart die is opgesteld om strategisch invulling te geven aan deze ambitie, is alleen nooit vastgesteld. Begin 2020 is een nieuwe ambitie voor klimaatbeleid vastgesteld: klimaatneutraal 2040 (of 2050 als 2040 niet haalbaar blijkt). Het huidige beleidsplan '*Stichtse Vecht op weg naar nieuwe energie*' (het energieplan uit 2020) heeft hier uiteindelijk invulling aan gegeven. **Het stellen van de ambitie klimaatneutraal 2030 en de Routekaart 'Klimaatneutraal 2030' zijn ook niet gevoed door een evaluatie van voorgaand duurzaamheidsbeleid.** Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van voorgaand beleid.

Wat meespeelde bij dit moeizame proces is dat de beleidsontwikkelingen voor klimaat gedeeltelijk parallel liepen, met name de ontwikkeling van de Routekaart 'Klimaatneutraal 2030' het beleids- en uitvoeringsplan zonnevelden en de RES. Dit bleek verwarrend voor zowel raadsleden als inwoners. Zo kwamen bijvoorbeeld bij de bespreking van de klimaatroutekaart in de commissie mensen inspreken over het zonneveldenbeleid. En tijdens het vormen van de klimaatroutekaart vonden meerdere wijzigingen plaats in college en coalities.

De gemeenteraad heeft beperkt invulling gegeven aan de kaderstellende rol voor de Routekaart 'Klimaatneutraal 2030'. Zo heeft de gemeenteraad geen peilnota vastgesteld. Dit wijkt af van de gangbare werkwijze waarin het college een startnotitie opstelt en de gemeenteraad een peilnota vaststelt. De gemeenteraad heeft deze rol later wel opgepakt nadat zij de concept klimaatroudekaart voorgelegd heeft gekregen. Dit deed de raad door het vaststellen van uitgangspunten voor de klimaatroudekaart. Deze uitgangspunten zijn meegenomen in de opstelling van het beleidsplan 'Stichtse Vecht op weg naar nieuwe energie'.

De ambities klimaatneutraal 2030, klimaatneutraal 2040 (of 2050 als 2040 niet haalbaar blijkt) zijn hoger dan de Europese, landelijke doelen. De huidige klimaatambitie is in lijn (of lager) met het provinciale doel energieneutraal 2040. Een lagere ambitie dan provincie heeft uiteindelijk als consequentie dat andere gemeenten in de provincie meer moeten realiseren. **De ambities zijn uitgewerkt in een beperkt aantal meetbare doelen in het 'Stichtse Vecht op weg naar nieuwe energie' en in de P&C-cyclus.** Echter, niet voor alle pijlers in het plan zijn concrete doelen en effectindicatoren opgesteld en veelal niet uitgewerkt in kleinere stappen in de tijd. **De samenhang tussen de doelen en effectindicatoren in het strategisch klimaatbeleid en de effect- en prestatie-indicatoren in de P&C-cyclus is daarmee onduidelijk.**

De klimaatopgave is ingebed in andere beleidsvelden. De opgave en de ambities zijn in alle beleidsvelden geborgd. Er zijn echter beperkingen in hoeverre hier uitwerking aan wordt gegeven en er zijn beperkingen in de consistentie tussen de beleidsvelden en de klimaatroudekaart of energieplan (afhankelijk van jaar van beleid). Wat opvalt, is dat in het strategische klimaatbeleid (klimaatroudekaart en energieplan) geen beeld wordt gegeven van de impact en potentie van de opgave terwijl dit in de perspectiefnota landbouw wel wordt geduid. In de omgevingsvisie zijn acties voor klimaat benoemd, maar deze acties komen niet helemaal overeen met het klimaatbeleid. In de nota vastgoed is het klimaatbeleid geborgd, echter in het uitvoeringsplan vastgoed wordt op basis van nader onderzoek de uitvoering bijgesteld naar een haalbare aanpak omdat realisatie van klimaatneutraal vastgoed in tien jaar logistiek en financieel niet realiseerbaar is.

Conclusies ten aanzien van de organisatie en uitvoering

Stichtse Vecht heeft een zwakke organisatie voor het vormen en uitvoeren van klimaatbeleid. Er is geen uitgewerkt overzicht van taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Gedurende de beleidsvorming is door de ambtelijke organisatie (verder) gewerkt aan klimaat op basis van het (voorgaande) programmaplan Duurzaamheid Stichtse Vecht 2016-2018 waarin doelen, taken, betrokkenen intern en extern staan beschreven. Het programma bevat activiteiten die door verschillende afdelingen en teams uitgevoerd worden. De ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van activiteiten in het programma ligt en blijft liggen bij de betreffende afdeling. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de informatie, voortgang van het programma en toebedeling van de gereserveerde programmamiddelen ligt bij de programmamanager. Wie ambtelijk opdrachtgever is voor het programma is niet beschreven.

Er is behoefte aan (een sterkere vorm van) ambtelijk opdrachtgeverschap en sturing op samenwerking aan klimaatbeleid. Dit komt onder andere voort uit de behoefte aan betere samenwerking tussen teams en organisatieonderdelen en de behoefte aan ondersteuning binnen het spanningsveld bestuurlijk-ambtelijke samenwerking. De sturing en roluidelijkheid is een breder vraagstuk in de gemeentelijke organisatie dat de aandacht heeft in de doorontwikkeling van de organisatie, in de nieuwe organisatiestructuur, de profielen van het nieuwe management en in het opgavegericht en projectmatig werken.

De organisatie is daarnaast onvoldoende toegerust op de uitvoering. De capaciteit en middelen zijn onvoldoende, er is een groot verloop in het duurzaamheidsteam en de beschikbare middelen voor het klimaatbeleid wijzigen vaak. In het beleidsplan 'Stichtse Vecht op weg naar nieuwe energie' staat *"We verwachten een krapte in de financiële begroting voor duurzaamheid vanaf 2022 [...]. We verwachten dat we onvoldoende zijn uitgerust (middelen en capaciteit) voor de grote hoeveelheid (uitvoerend) werk die op ons afkomt uit de transitievisie warmte en de beoordeling en afhandeling van initiatieven voor zonnevelden."* Uit gesprekken is gebleken dat wanneer extra middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen, het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerd personeel op klimaat een groot vraagstuk blijft. Dit is een breder vraagstuk in de gemeentelijke organisatie, met name in het fysiek domein, dat sterk de aandacht heeft in de doorontwikkeling van de organisatie. Hierover wordt de gemeenteraad maandelijks geïnformeerd.

Het is moeilijk om verdere uitspraken te doen over de uitvoering van vastgesteld klimaatbeleid, omdat dit beleid eind 2020 is vastgesteld. Er is één jaar na vaststelling van het beleid nog geen vastgesteld uitvoeringsprogramma voor dit beleid. We zien wel dat plannings van producten, zoals bijvoorbeeld genoemd in de P&C-cyclus, regelmatig niet worden gehaald. De Routekaart Klimaatneutraal 2030 is hier ook een voorbeeld van.

In de uitvoering van het klimaatbeleid wordt veel samengewerkt met clubs en verenigingen. De persoonlijke contacten worden doorgaans als prettig ervaren. **Wel liggen er kansen om de samenwerking met belanghebbenden te verbeteren om de uitvoeringskracht van het klimaatbeleid te vergroten.** Uit gesprekken blijkt dat de effectiviteit van de samenwerking wordt belemmerd door gebrek aan capaciteit en door de vele wisselingen in personeel. Hierdoor is het moeilijk een duurzame relatie op te bouwen. Het wordt ook bemoeilijkt door het uitblijven van heldere beleidskaders waardoor vrijwilligers op duurzaamheidsinitiatieven niet weten waar zij aan toe zijn en enthousiasme verliezen. Uit gesprekken blijkt dat het de samenwerking versterkt als de tijd wordt genomen om elkaar mee te nemen in de dagelijkse praktijk. Dit vraagt echter tijd die er nu veelal niet is. De samenwerking kan daarnaast worden versterkt door verbetering van de interne samenwerking in de organisatie, door heldere beleidskaders, door een actievere netwerkrol te vervullen waarin de gemeente partners meer met elkaar in contact brengt en actiever communiceert.

Conclusies ten aanzien van resultaten

De ambitie van Stichtse Vecht in het voorgaande duurzaamheidsbeleid was om in 2020 de uitstoot van CO₂ met 20% te verminderen ten opzichte van 1990. **Het is niet mogelijk om te bepalen of Stichtse Vecht deze doelstelling heeft gehaald**, omdat pas sinds 2010 de CO₂-uitstoot op gemeenteniveau gemonitord wordt. Daarnaast

bevat de klimaatmonitor nog geen getal voor CO₂-uitstoot in het jaar 2020. Een vergelijking tussen 2020 en 1990 is dus (nog) niet mogelijk.

Ook is het lastig om de overkoepelende ambities in het huidige klimaatbeleid kwantitatief te duiden. Dit komt door de dubbele ambitie in het huidige klimaatbeleid: de ambitie klimaatneutraal (we wekken in 2040 onze energie volledig duurzaam op (indien niet haalbaar in 2050) én de ambitie “Voor de gemeentelijke klimaatambities zijn het nationale Klimaatakkoord en de daaruit voortvloeiende Regionale Energie Strategie (RES) leidend.” Een vergelijking tussen de huidige CO₂-uitstoot en de klimaatneutraal ambitie van het beleid is niet mogelijk, omdat de scope van de ambitie niet duidelijk is. Daarnaast is geen uitspraak mogelijk over de voortgang op de doelstelling 0,1 TWh in 2030 omdat er geen tussendoelen zijn geformuleerd. We zien wel dat Stichtse Vecht in 2020 0,003 TWh zonnestroom leverde met grootschalige installaties (> 15 KWp). Dit is volledig met grootschalig zon op dak en is nog ver onder de 0,1 TWh die de gemeente bij wil dragen aan de RES-opgave in 2030.

Wanneer we kijken naar de totale hoeveelheid grootschalige zonnestroom (dak en veldopstelling), dan zien we dat Stichtse Vecht, De Ronde Venen en De Bilt veel minder zonnestroom leveren dan Wijdemeren en Woerden. Dit blijkt uit de benchmark.

De benchmark die voor dit onderzoek is uitgevoerd (zie hoofdstuk 7) doet vermoeden dat de toename van hernieuwbare energie in relatie tot het verbruik niet hard genoeg stijgt. In lijn hiermee doet de benchmark vermoeden dat de vermeden CO₂-uitstoot niet hard genoeg stijgt.

Conclusies ten aanzien van de verantwoording

Er wordt veel informatie over het klimaatbeleid gedeeld met de raad, zowel vanuit de P&C-cyclus als in de Commissie Fysiek Domein. Uit verschillende gesprekken (waaronder die met de raad) komt desondanks naar voren dat de informatievoorziening nog niet voldoende aansluit op de behoefte van een groot deel van de raad. Ook het beeld over de kwaliteit van de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd en de kwaliteit van de informatie die de raad van het college ontvangt, is wisselend. Daarbij worden vooral samenhang en duiding gemist in de stukken. De informatie die vervolgens door het college wordt gedeeld, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Wel is de informatievoorziening de afgelopen jaren verbeterd, merken de meeste respondenten.

Er is geen aparte klimaatmonitor of rapportage waarmee de raad de voortgang van het klimaatbeleid kan volgen. Verantwoording vindt vooral plaats in documenten die onderdeel zijn van de P&C-cyclus (met name de jaarrekening). Hierin zijn beperkt indicatoren opgenomen maar deze zijn voor de raadsleden moeilijk te interpreteren en ook moeilijk in de juiste context te plaatsen. Wat verder opvalt, is dat de indicatoren uit de jaarrekening van de gemeente niet overeenkomen met de indicatoren uit de klimaatroutekaart en het energieplan. Het is dan ook niet duidelijk of deze indicatoren een afgeleide zijn van de doelstellingen uit deze documenten. Juist omdat de doelen en de daaraan gekoppelde indicatoren over verschillende kaders zijn verdeeld en niet consistent zijn, is het voor raadsleden lastig (net als voor het college en de ambtelijke organisatie) om de voortgang op de uitvoering van het klimaatbeleid te monitoren. Ook is er geen overzicht van het budget voor de uitvoering van het energie- en klimaatplan

en de uitgaven hiervoor. Vastgesteld kan dus worden dat een degelijke monitoringssystematiek ontbreekt en dat de voortgang niet is te volgen.

Stichtse Vecht heeft een belezen en erg betrokken raad, maar door het ontbreken van (de juiste) informatie is het gesprek over het klimaatbeleid de afgelopen jaren veelal los van de feiten gevoerd. Dit heeft niet alleen tot frustratie maar ook tot vertraging in de beleidsvorming gezorgd, met uiteindelijk als gevolg dat de routekaart nooit is vastgesteld. Er is daarbij ook een slechte start gemaakt met de klimaatroutekaart wat heeft gezorgd voor negatieve doorwerking in de verdere kaderstelling en beleidsontwikkeling. Onder andere gebrek aan eenduidigheid in begrippen en gebrek aan inzicht (duiding) hebben dit lastig gemaakt. Wat eveneens meespeelde was de hoeveelheid aan kaderstellende stukken (gelieerd aan het klimaatbeleid) die vastgesteld moesten worden.

Bij de totstandkoming van het klimaatbeleid zijn daarnaast ook te weinig informele informatiesessies geweest waarin men met elkaar van gedachten kon wisselen. De klimaatkaderstelling is een achterstevoren proces geweest waarin 'we hebben door gerommeld', bemerkte een van de respondenten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de raad regelmatig beleidsdocumenten, visies en uitvoeringsplannen uitstelt, bijstelt of niet vaststelt. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat het college hierin daadkrachtiger zou kunnen optreden. **Niet alleen interne, maar ook externe respondenten verwonderen zich over de verhouding tussen de raad en het college en de politieke cultuur waarin het lang een spel is van geen 'ja' en geen 'nee'.** De politieke cultuur in Stichtse Vecht en het feit dat het om een politiek gevoelig onderwerp gaat, hebben ook een rol gespeeld in de stroperige kaderstelling. Daarbij werkt de cultuur ook door in de organisatie en uitvoering.

Er kan worden vastgesteld dat de belangstelling van inwoners groot is, maar dat de bijdragen (en participatie hierin) aan de voorkant door de gemeente nog niet goed zijn geregisseerd. Meerdere respondenten merken op dat er doorgaans geen representatieve groep inwoners aanwezig is op de bijeenkomsten waar input wordt opgehaald voor de beleidsvorming. Ook is het voor de betrokken inwoners niet altijd duidelijk wat er met de opbrengsten wordt gedaan vanuit de bijeenkomsten. De termijn tussen betrokkenheid in de beleidsvorming en besluitvorming wordt ook als lastig ervaren door belanghebbenden.

Naast participatie in beleidsvorming kunnen inwoners, maar ook belangenclubs, inspreken tijdens commissieavonden. Er bestaat bij respondenten een wisselend beeld over hoe met de input van sprekers tijdens commissieavonden wordt omgegaan. Er wordt aangegeven dat sommige sprekers wel degelijk koers- of beleidswijzigingen weten te realiseren, maar tegelijkertijd bestaan er zorgen over de macht die bepaalde sprekers/insprekende organisaties hebben.

Er zijn de afgelopen jaren veel moties en amendementen ingediend ten aanzien van het beleid, maar ook ten aanzien van de organisatie en uitvoering. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de raad flink heeft (bij)gestuurd. Ook als het gaat om raadvragen zien we een flinke hoeveelheid vragen die eveneens ingaan op zowel de koers als de uitvoering. **Dit alles betekent niet dat de raad het stuur in handen heeft. Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar omdat het**

veld zo complex en dynamisch is, voelen ze zich vaak nog niet geëquipeerd om echt te kunnen (bij)sturen op dit thema. In de interviews is heel duidelijk aangegeven dat de keuzes op dit moment voor raadsleden ook lastig zijn te overzien omdat het een maatschappelijke opgave is van meerdere decennia in een veld dat bovendien continu in beweging is. De opgave gaat over meerdere raadsperiodes en raakt de wortels van de samenleving.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies en bevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen ten aanzien van beleid

1. **College, raad en ambtelijke organisatie: Onderzoek hoe gemeenteraad, college en organisatie de (strategische) beleidsontwikkeling op klimaat en energie alsmede de besluitvorming hierover kan verbeteren.** Onze adviezen hierbij zijn:
 - Start bij complexe vraagstukken en opgaven zoals het klimaatbeleid met informele beeldvorming met zicht krijgen op het vraagstuk en duiding van het vraagstuk.
 - Maak vooraf aan het strategisch beleidstraject duidelijke afspraken over rolneming door raad, college, ambtelijke organisatie en samenleving en blijf hierop gezamenlijk reflecteren en evalueren. Hierin kan de griffie een belangrijke rol spelen.
 - Laat een startnotitie door de gemeenteraad vaststellen met daarin de ambities, richting en uitgangspunten voor het beleid. Probeer hierbij ook het proces met daarin de afspraken over rolverdeling en samenwerking te verwerken.
 - Maak ook bij strategisch beleid een (indicatieve) raming wat het beleid betekent voor de gemeentelijke financiën en capaciteit.
 - Stel tegelijk met het klimaatbeleid een monitor op (doel en effecten en hoe deze gemeten gaan worden en met welke frequentie).
 - Stel bij voorkeur tegelijk met het beleid een uitvoeringsprogramma op (resultaten en activiteiten en raming capaciteit en middelen).
2. **College, raad en ambtelijke organisatie: reflecteer op het samenspel tussen ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad in de beleidsvorming, uitvoering en monitoring/controle op energie en klimaat.** Uit alle gesprekken blijkt dat dit samenspel op dit moment niet in evenwicht is, waardoor er ook niet tot evenwichtige besluiten gekomen kan worden. Dit probleem lijkt wel zo diep te zitten dat het aan te bevelen valt om hier een apart traject voor op te zetten.
3. **Raad:** overweeg een standaard paragraaf in raadsvoorstellen op te nemen met daarin een beschrijving van het participatieproces op hoofdlijnen én een beschrijving waaruit blijkt of er sprake is van verschil in inzicht door belanghebbenden en/of door belanghebbenden en het college en wat met verschil in inzichten is gedaan.

Aanbevelingen ten aanzien van organisatie en uitvoering

4. **College en raad: Maak duidelijke afspraken over waar de inhoudelijke strategische beleidsontwikkeling plaats kan vinden.** Het moet hierbij vooral duidelijk worden in hoeverre inhoudelijke beleidsvorming en doelstelling via de reguliere P&C-cyclus gaan lopen.

5. **College en raad: Zorg dat er meer capaciteit en budget beschikbaar komt voor de beleidsvorming en de uitvoering.** Het team duurzaamheid en medewerkers die op andere plekken in de organisatie aan de uitvoering van het klimaatbeleid werken, hebben nu onvoldoende capaciteit om aan alle verwachtingen te voldoen, waardoor plannen en uitvoering niet altijd van de grond komen. Ons advies is, zoals ook in de hoofdconclusie beschreven, om eerst te investeren in personeel, zowel uitvoerend als beleidsmatig, voordat nieuw beleid en plannen gemaakt worden. Heb daarbij ook oog voor de doorwerking van de politieke cultuur in de organisatie, die nu een negatieve invloed heeft op de werksfeer. Dit laat onverlet dat er ook verbeterpunten zijn in de organisatiecultuur, zoals reeds onderdeel is van de doorontwikkeling van de organisatie.
6. **College: Blijf inzetten op het betrekken en bereiken van inwoners (en ondernemers).**
Uit gesprekken komt naar voren dat er nog gewerkt moet worden aan de inwoners attent te maken op participatietrajecten (bij de beleidsvorming). De gemeente mag hierin wat assertiever communiceren en het meer faciliteren.

Aanbevelingen ten aanzien van resultaten

7. **College en raad: Zorg dat er meer inzicht komt in de doelmatigheid door een overzicht op te stellen voor het klimaatbeleid en de daarmee gemoeide kosten.** Op dit moment is er geen totaaloverzicht van het budget en de kosten op de klimaatopgave. Een deel van het energie- en klimaatbeleid valt onder milieubeheer waarin de gemeentelijke taken ter bescherming van het milieu, inclusief afval, riolering en omgevingsdienst staan benoemd, maar een ander deel van het energie- en klimaatbeleid valt onder andere BBV-taakvelden. Dit betekent dat op dit moment de doelmatigheid niet is vast te stellen. Er zou op dit vlak gekeken kunnen worden naar de gemeente De Bilt die een eigen duurzaamheidparagraaf heeft waarin alle kosten samenkomen.

Aanbevelingen ten aanzien van de verantwoording

8. **College: Betrek de gemeenteraad actief bij het inrichten van de proces- en informatievoorziening.** Zorg dat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de voortgang op de doelstellingen en de indicatoren. Zorg dat de P&C-cyclus en de overige informatiestromen op inhoud aan elkaar gerelateerd zijn zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening ontstaat.
9. **College: Zorg dat de informatiebehoefte aan een overkoepelend beeld (over voortgang en resultaten) wordt vervuld.** Met name door een toelichting te geven op de indicatoren, cijfers en aantallen. Kortom, reflecteer duidelijk op het gebruik van gekwantificeerde informatie.
10. **Raad: Ontwikkel een informatieprotocol.** Kijk of in samenspraak met het college een protocol opgesteld kan worden waarin vastgelegd wordt welke informatie de raad wil ontvangen en welke informatie het college dient te geven. De griffie zou een centrale rol kunnen spelen in dit proces.
11. **Raad: Kijk naar mogelijkheden om samen met elkaar (en het college) tot afspraken te komen om (informeel) over kaders en doelen te praten.** Probeer te werken vanuit hoofdlijnen, vanuit vertrouwen, en zorg dat er ruimte blijft om met elkaar het goede gesprek te voeren zonder daarbij in te gaan op de details en de uitvoering. Dit goede gesprek is niet alleen vorm te geven via afspraken, maar uiteraard gaat het ook om een kwestie van een vertrouwen dat moet groeien, maar het kan niet genoeg aanbevolen worden.

Bestuurlijke reactie college

Op 21 juni 2022 heeft de Rekenkamercommissie ons uw onderzoek naar het klimaatbeleid in Stichtse Vecht gestuurd. Met deze brief reageren wij op het onderzoek. Ook geven wij inzicht in de vervolgstappen die wij zetten om het klimaatbeleid te verbeteren, waar we ook uw specifieke aanbevelingen bij zullen betrekken.

Algemene reactie

Allereerst danken we u voor het uitgebreide onderzoek. U heeft zich intensief verdiept in de materie en de beleidsvorming afgelopen jaren. Ook heeft u gesproken met de ambtelijke organisatie, het college en de raadsleden.

In uw rapport trekt u stevige conclusies over het gevoerde beleid, de uitvoering en de organisatie daarvan, evenals de samenwerking tussen college en raad. We herkennen de bevindingen en conclusies uit het Rekenkameronderzoek naar klimaatbeleid Stichtse Vecht. Zowel de raad, het college en de organisatie zijn ambitieus, maar we hebben moeite om te komen tot realistische doelstellingen, concretisering van doelen en uitwerking van kleinere stappen in de tijd in een uitvoeringsplan. U geeft onder meer aan dat:

- De samenhang tussen de doelen en effectindicatoren in het strategisch klimaatbeleid en de effect- en prestatie-indicatoren in de P&C-cyclus onduidelijk is.
- De organisatie onvoldoende is toegerust op de uitvoering.
- De capaciteit en middelen onvoldoende zijn en er een groot verloop in het duurzaamheidsteam is; en
- De beschikbare middelen voor het klimaatbeleid vaak wijzigen.

Uw rapport laat zien dat er een forse slag gemaakt dient te worden om te komen tot een robuust klimaatbeleid. Dat is ook de inzet van het college voor de komende periode. Een belangrijk punt in uw rapport is het eerst op orde brengen van de organisatie en helderheid over financiën en doelen. In het coalitieakkoord 2022-2026 Bouwen aan een stevig fundament voor Stichtse Vecht hebben we dit (gemeentebreed) onderkend en het college neemt tijd om het fundament op orde te brengen. Hiervoor wordt de komende periode jaar gewerkt aan twee programma's: *'Een betrokken en professionele ambtelijke organisatie'* en *'Een begroting gericht op de toekomst'*. Na de zomer ontvangt de gemeenteraad voor beide programma's een plan van aanpak. Met de nieuwe opzet van de begroting moet de raad beter in staat worden gesteld om zijn kader stellende en controlerende taak uit te voeren.

We werken samen met partners aan opgaven. Een van de prioriteiten uit coalitieakkoord is de opgave 'Een klimaatbestendige leefomgeving en duurzame energievoorziening'. Er zijn daarvoor ook extra middelen beschikbaar gesteld. De opgaven zijn inhoudelijk geordend om

de samenhang tussen programma's, projecten en activiteiten die we uitvoeren inzichtelijk te maken. Het vastleggen van de maatschappelijke effecten die we willen bereiken en deze effecten (waar mogelijk) meetbaar maken draagt bij aan een transparante en betrouwbare overheid.

Begin 2023 zal het uitvoeringsprogramma 'Op weg naar Nieuwe Energie' (hierna: uitvoeringsprogramma) worden gepresenteerd. Wij zullen zowel in het proces om te komen tot dit uitvoeringsprogramma als het uitvoeringsprogramma zelf uw aanbevelingen verwerken waarbij de meetbaarheid en haalbaarheid (financiën en capaciteit) van de ambities uiteraard een essentieel onderdeel vormen. De ambities uit het coalitieakkoord en het beleidsplan 'Op weg naar Nieuwe Energie' zullen, in overleg met de raad, worden geconcretiseerd in heldere doelen, meetbare effectindicatoren (monitoring effect op lange termijn) en te realiseren mijlpalen op de kortere termijn (prestatie indicatoren op korte termijn), waarover jaarlijks gerapporteerd zal worden in de P&C cyclus.

Met deze stappen geven wij invulling aan uw aanbevelingen.

Reactie rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie college

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. De commissie constateert dat het college haar conclusies deelt en haar aanbevelingen onderschrijft. Het valt daarbij wel op dat conclusies en aanbevelingen alleen in algemene termen worden omarmd, zonder dat op individuele conclusies en aanbevelingen wordt ingegaan. Met het oog op de navolgbaarheid van de uitvoering van de aanbevelingen, uiteraard na behandeling en besluitvorming door de raad, adviseert de rekenkamercommissie om meer puntsgewijs per aanbeveling (en daarmee per beslipstip in het raadsvoorstel) de bestuurlijke reactie kenbaar te maken.

Het is goed om te lezen dat er al verschillende stappen worden ondernomen om invulling te geven aan de aanbevelingen. De rekenkamercommissie hoopt met het onderzoek en rapport een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling van het klimaatbeleid en ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

Kanttekeningen

Niet van toepassing.

Communicatie

De Rekenkamercommissie heeft op 12 september 2022 een persbericht laten uitgaan. Het rapport is gepubliceerd op de website van de gemeente.

Financiën, risico's en indicatoren

Niet van toepassing.

7 september 2022

De rekenkamercommissie,
de secretaris, de voorzitter,

J.M. Willenborg

G. Molenaar