



Onderzoek Duurzaamheidsbeleid in Den Helder

*Onderzoek Rekenkamercommissie Den Helder
Beknopte rapportage*

Colofon

In opdracht van

Rekenkamercommissie Den Helder
T.a.v. de heer J. Hagens
j.hagens@denhelder.nl

Opgesteld door

SME
Jurgen Broeders, Adviseur beleid & proces
broeders@sme.nl
030 635 89 00

Den Helder/Utrecht, juli 2021

Dit rapport is opgesteld door SME in opdracht van de Rekenkamercommissie Den Helder. Niets uit deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van deze partijen.

Foto cover: [Wiki Commons, CC BY-SA 4.0](#)

Inhoud

| | |
|--|----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 1.1 Aanleiding onderzoek | 3 |
| 1.2 Doelstelling | 3 |
| 1.3 Afbakening | 3 |
| 1.4 Leeswijzer | 3 |
| 2. Samenvatting bevindingen en conclusies | 4 |
| 2.1 Hoofdvraag | 4 |
| 2.2 Kaders (Deelvraag 1) | 4 |
| 2.3 Inhoudelijke resultaten (Deelvraag 2) | 5 |
| 2.4 Monitoring (Deelvraag 3) | 6 |
| 2.5 Samenwerking (Deelvraag 4) | 7 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Duurzaamheid is een actueel onderwerp dat sterk in beweging is. Aan gemeenten wordt onder andere in het Klimaatakkoord een regierol toebedeeld in de energietransitie, bij verduurzaming van de gebouwde omgeving en bij klimaatadaptatie. Daarnaast werken gemeenten aan het realiseren van hun eigen duurzaamheidsambities. Dat geldt zeker ook voor de gemeente Den Helder, die stevige lokale ambities heeft geformuleerd. De rekenkamercommissie van Den Helder heeft daarom onderzocht of het duurzaamheidsbeleid van de gemeente doelmatig en efficiënt is vormgegeven en of de gestelde ambities en doelstellingen binnen bereik zijn.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is te komen tot een beoordeling op hoofdlijnen van het duurzaamheidsbeleid, de gehanteerde beleidsinstrumenten en het monitoringsmodel in de gemeenten Den Helder en Texel. Uit de beoordeling moet blijken of het duurzaamheidsbeleid in de gemeenten doeltreffend is vormgegeven en wordt uitgevoerd.

1.3 Afbakening

Afbakening milieukundige of ecologische duurzaamheid

Duurzaamheid is een begrip dat specificatie behoeft. In een duurzame samenleving zijn people, planet en profit met elkaar in balans. Vaak wordt duurzaamheid dan ook uitgesplitst in diverse deelonderwerpen binnen elk van deze drie pijlers.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een afbakening naar de pijler 'planet': milieukundige of ecologische duurzaamheid. De pijlers 'people' (sociale duurzaamheid) en 'profit' (economische duurzaamheid) vallen buiten de scope van het onderzoek. Het onderzoek richt zich daarom op duurzaamheidsambities en doelstellingen binnen de pijler 'planet'. Daaronder vallen de zogenaamde 'Big Five' van het duurzaamheidsbeleid:

- Energietransitie: energiebesparing, opwekken van duurzame energie, aardgasvrij
- Klimaatadaptatie: de inrichting van de (woon)omgeving zodat die bestand is tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals hitte, droogte, grote hoeveelheden water
- Circulaire economie: duurzaam/circulair bouwen, afval, circulair inkopen
- Duurzame mobiliteit: openbaar vervoer, fietsbeleid, elektrisch rijden, deelmobiliteit
- Biodiversiteit: natuur, bijen en andere bestuivers, duurzaam beheer (FSC, MSC)

1.4 Leeswijzer

De bevindingen en conclusies van het rekenkameronderzoek zijn samengevat in deze beknopte rapportage. Ook de aanbevelingen zijn in dit rapport opgenomen. Een uitgebreidere toelichting op de bevindingen en de onderzoeksverantwoording zijn te vinden in de Nota van bevindingen van het onderzoek.

2. Samenvatting bevindingen en conclusies

2.1 Hoofdvraag

Hoe succesvol is het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Den Helder?

Hoe is de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Den Helder inhoudelijk vormgegeven en is deze uitvoering effectief?

Conclusie

Aan de hand van het programma Energieneutraal werkt de gemeente Den Helder gericht aan de energietransitie. De ambitie van de gemeente ligt op dat thema hoger dan de Nederlandse ambitie. Den Helder boekt daar voortgang, maar de doelen worden niet behaald.

Het duurzaamheidsbeleid (Big 5: energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, duurzame mobiliteit) van Den Helder is inhoudelijk onvoldoende goed vormgegeven. De focus ligt op de energietransitie; voor duurzaamheid als breder begrip is er geen overkoepelend beleid. Er wordt veel gedaan in de praktijk maar beleid is weinig vastgelegd. De thema's zijn versnipperd qua beleid en uitvoering. Bij het ontbreken van beleid kan niet beoordeeld worden of de uitvoering effectief is. Gesignaleerd is dat op alle onderwerpen iets gebeurt maar de samenhang ontbreekt en een monitoringsinstrument is er niet.

Op deelthema's werkt de gemeente samen met andere organisaties in de stad. In de samenwerking met de stakeholders pakt de gemeente niet de regierol. De kansen om samenhang te brengen in de verschillende initiatieven van organisaties in de stad worden daardoor niet optimaal benut.

2.2 Kaders (Deelvraag 1)

Hoe is het duurzaamheidsbeleid inhoudelijk en procesmatig vormgegeven? Zijn de uitgangspunten en jaarlijkse bijstellingen voldoende concreet geformuleerd?

Conclusie

Den Helder heeft geen actueel overkoepelend duurzaamheidsbeleid waarin de vijf thema's van de Big 5 aan bod komen. De kadernota die in 2015 is opgesteld, wordt niet meer gezien als leidend document. Dat maakt het voor buitenstaanders (o.a. inwoners) lastig om inzicht te krijgen in de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Den Helder. Een helder overzicht op de website of bijvoorbeeld in de vorm van een infographic ontbreekt. De informatie is verdeeld over verschillende documenten zoals raadsinformatiebrieven.

De kaders (ambities en doelstellingen) zijn helder opgeschreven voor het thema energietransitie. Den Helder wil in 2040 energieneutraal zijn en daarmee ligt de ambitie van Den Helder hoger dan de landelijke ambitie. De ambitie wordt echter niet haalbaar geacht en in de praktijk wordt er op bestuurlijk niveau lossier mee omgegaan. Dat maakt het voor de ambtelijke organisatie lastig opereren omdat er een gat zit tussen ambities op papier en in de praktijk.

Voor andere onderwerpen van de Big 5 zijn de kaders minder helder. In de praktijk gebeurt er veel, maar de praktijk is weinig bestendig in beleid. Beleid voor klimaatadaptatie wordt momenteel opgesteld, voor circulaire economie ontbreekt het nog.

Voor het programma energieneutraal is een stevig programmteam samengesteld waarin verschillende disciplines samenkomen. Met het budget van 400.000,- euro kan de aanjagende rol binnen Den Helder vervuld worden en kunnen aanvullende gelden bij o.a. de Rijksoverheid worden aangetrokken om verder invulling te geven aan de energietransitie. Vanuit het programmteam energieneutraal wordt samengewerkt met verschillende afdelingen en op verschillende duurzaamheidsthema's, al zitten de overige thema's versnipperd in de organisatie. Voor duurzaamheid als breed thema is geen uitvoeringsstructuur vastgelegd.

De raad heeft een sturende/bepalende rol gehad in het bepalen van de doelstellingen en de focus in de energietransitie. De raad heeft de doelstellingen bepaald middels een motie in 2016, en later aangescherpt voor de gemeentelijke organisatie. Daarnaast heeft de raad in 2020 aangestuurd op focus op de mogelijkheden van waterstof.

De gemeente neemt concrete maatregelen op de vijf thema's (zie het overzicht in hoofdstuk 3). Binnen het college van B&W is er geen wethouder die duurzaamheid in de brede zin van het woord (de Bg 5) coördineert. De portefeuille duurzaamheid is vooral gericht op energie. Duidelijke sturing op duurzaamheid in de brede zin van het woord ontbreekt daardoor.

2.3 Inhoudelijke resultaten (Deelvraag 2)

Wat is de stand van zaken van het beleid? Waar staat de gemeente met betrekking tot de realisatie van doelen en ambities?

Conclusie

Door een programmteam energieneutraal wordt op het thema energietransitie aan de weg getimmerd. Vooral de toegenomen inspanningen op communicatie en de aanjagende rol van de gemeente worden gezien en gewaardeerd. De gemeente krijgt daarmee langzaam meer grip op de energietransitie en zet ontwikkelingen in beweging. Succesvolle zonnepanelenavonden zijn daarvan een voorbeeld.

Waar de ambitie van Den Helder hoger ligt dan de landelijke ambitie, blijven de prestaties achter ten opzichte van landelijke ontwikkelingen en ook ten opzichte van de eigen ambitie voor de energietransitie. De ambitie is om energieneutraal te zijn in 2040. Op basis van gegevens uit de Klimaatmonitor kan geconcludeerd worden dat in 2018 slechts 3,43 procent van de in Den Helder gebruikte energie lokaal werd opgewekt. Het is daarmee niet aannemelijk dat de ambitie met de huidige inspanningen gerealiseerd worden. Het programma energieneutraal is in 2017 vastgesteld door de raad en 2018 was het eerste volledige jaar is dat het programma energieneutraal heeft kunnen draaien. De effecten daarvan zijn daardoor nog niet zichtbaar in de cijfers.

In de praktijk gebeurt er veel binnen Den Helder om de stad te verduurzamen, ook voor andere thema's dan de energietransitie. Doordat de praktijk nog minimaal is bestendig in beleid, is het niet

mogelijk te bepalen of Den Helder op koers ligt de eigen doelstellingen te verwezenlijken. Op de andere thema's van de Big 5 zijn nauwelijks concrete doelstellingen geformuleerd en is realisatie dus ook niet mogelijk.

De directe invloed van de gemeente op de realisatie van de duurzaamheidsdoelstellingen is beperkt. Daarvoor is samenwerking met partners en met inwoners in de stad noodzakelijk en biedt kansen om het de verduurzaming van Den Helder te versnellen.

2.4 Monitoring (Deelvraag 3)

Kent het beleid op onderdelen een model of modellen van monitoring en is dat effectief?

Conclusie

Er is geen overkoepelend beleid en er is evenmin een overkoepelende duurzaamheidsmonitoring in Den Helder. Er zijn geen afspraken vastgelegd met de raad over duurzaamheidsmonitoring voor de thema's van de Big 5. In de praktijk wordt de raad periodiek over deelthema's geïnformeerd.

Voor de energietransitie gebeurt dat door middel van raadsinformatiebrieven en raadsinformatieavonden. In een raadsinformatiebrief wordt jaarlijks teruggeblikt op het programma energieneutraal het afgelopen jaar en vooruitgeblikt op de projecten voor het komende jaar. Om de afname van CO₂-uitstoot door de gemeentelijke organisatie te monitoren maakt de gemeente Den Helder gebruik van een zeer gedegen instrument, namelijk de CO₂-prestatieladder. De resultaten daarvan zijn nog niet bij alle raadsleden bekend.

Door HVC is in 2018 een tussenrapportage opgesteld waaruit bleek dat Den Helder niet op koers lag om de doelstellingen voor de energietransitie te behalen. De doelstelling om in 2040 energieneutraal te zijn is naar aanleiding daarvan niet gewijzigd en er zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld. Wel heeft de gemeenteraad sindsdien de doelstellingen voor de gemeentelijke organisatie verscherpt en aangedrongen op een focus op waterstof.

Voor de overige duurzaamheidsthema's wordt er niet in samenhang gemonitord en gerapporteerd, maar wordt per project gekeken wat er bereikt wordt. Dat heeft als risico dat er arbitraire en suboptimale keuzes voor projecten gemaakt worden.

2.5 Samenwerking (Deelvraag 4)

Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en stakeholders in de gemeente?

Conclusie

Samenwerking tussen gemeente en stakeholders in Den Helder is noodzakelijk om Den Helder echt te verduurzamen. College en ambtenaren erkennen die noodzaak en zien het belang van samenwerking met betrokkenen. De gemeente heeft immers maar een beperkte invloed op verduurzaming en is bij het realiseren van duurzaamheidsambities afhankelijk van andere organisaties en van inwoners in de stad.

Op specifieke beleidsdossiers vindt samenwerking plaats tussen gemeente en stakeholders. Vanuit de ambtelijke organisatie is er een grote welwillendheid om samen te werken. Door tijdgebrek valt de samenwerking soms stil. Idealiter zijn stakeholders mede-eigenaren van de doelen die gerealiseerd moeten worden en dus de maatregelen die nodig zijn. Het lijkt erop dat Den Helder op het grensvlak van presterende en samenwerkende overheid fungeert.

Er is geen structurele samenwerkingsstructuur tussen gemeente en stakeholders voor verduurzaming van Den Helder. Een initiatief om een structurele samenwerking voor het thema energietransitie op te zetten is door de gemeente Den Helder 'on hold' gezet. De bestuurlijke keuze om een meer passieve rol in de warmtetransitie te kiezen en in te zetten op waterstof, ligt daaraan ten grondslag.

Veelal zijn de stakeholders ambitieuzer dan de gemeente in hun duurzaamheidsbeleid. Veel initiatieven komen vanuit partners. De stakeholders zijn zeer bereidwillig om nauwer met de gemeente op te trekken. Dat biedt kansen voor structurele samenwerking en versnelling bij verduurzaming door te zorgen voor verbinding.

Een succesvol voorbeeld van samenwerking tussen inwoners en gemeente bij verduurzaming van de leefomgeving is het project [Thuisduinen 2050](#). Het project geeft uitvoering aan de omgevingsvisie die inwoners van Huisduinen enkele jaren geleden met de gemeente Den Helder hebben vastgesteld. Met Thuisduinen 2050 wil het dorp zelfvoorzienend en volledig duurzaam worden. Samen met studenten van InHolland, bedrijven en inwoners worden plannen ontwikkeld om die ambitie te realiseren. De aanpak is succesvol en de gemeente wil de 'Thuisduinen 2050-methodiek' breder in gaan zetten.

