



Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Onderzoeksrapport duurzame ontwikkeling met bijzondere aandacht voor Cittaslow

Juni 2017

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op 22 juni 2016 heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen onderzoek te doen naar duurzame ontwikkeling met bijzondere aandacht voor Cittaslow¹. De centrale onderzoeksvraag is: In hoeverre werkt Borger-Odoorn aan de ambities van duurzame ontwikkeling en in welke mate draagt Cittaslow daar aan bij?

In deze rapportage beantwoorden wij de onderzoeksvraag en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek. Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de onderwerpkeuze, de doel- en vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Paragraaf 1.4 geeft een korte samenvatting van de conclusies. We sluiten in paragraaf 1.5 af met een leeswijzer.

1.1 Waarom duurzame ontwikkeling en Cittaslow als onderwerp van onderzoek?

Ten eerste heeft de gemeente te maken met ontwikkelingen die om een duurzaam antwoord vragen, bijvoorbeeld klimaatverandering (hete zomers, meer en vaker hevige regenbuien), fossiele brandstoffen raken op, energieprijzen stijgen, grondstoffenschaarste, schaalvergroting, toename van mobiliteit, bevolkingsdaling en vergrijzing etc. Bovendien heeft ook gemeente Borger Odoorn te voldoen aan landelijke afspraken en wettelijke eisen (Meerjaren Afspraken Energie). Het is dus van groot belang dat de gemeente de –beperkte middelen- effectief en doelmatig inzet.

Ten tweede kan de gemeente de doelen op het gebied van duurzame ontwikkeling niet zelfstandig realiseren. De duurzaamheidsdoelen die de gemeente heeft kan zij alleen realiseren door samen te werken met inwoners, bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijke organisaties. Een goede keuze in de rol die de gemeente pakt is maatwerk per duurzaamheidsdoel, en cruciaal voor succes: deze varieert van initiëren, faciliteren, ondersteunen, stimuleren tot regievoeren over projecten.

Ten derde heeft de gemeente Borger Odoorn zelf in beleid en besluitvorming rond duurzame ontwikkeling (uitvoeringsagenda duurzaamheid) geconstateerd dat zij op het gebied van duurzaamheid een bleek profiel heeft.

¹ De Italiaanse stad Orvieto was in 1999 één van de initiatiefnemers voor het opstarten van het Cittaslow netwerk. Als reactie op de opkomst van fast food ontstond de Slow Food beweging. Slow Food maakt zich sterk voor de traditionele keuken, streekproducten en een verantwoorde voedselproductie. Cittaslow legt daarnaast de focus op landschap, milieu, cultuur en gastvrijheid en benadrukt het bewuster leven in een menselijk tempo. Dat betekent ook milieubewust en duurzaam ondernemen met toepassing van technologische ontwikkelingen met behoud van historie en identiteit. Een identiteit die garant staat voor een aantrekkelijke omgeving om te leven, werken en recreëren. Gastvrijheid en aandacht voor elkaar staat hierbij centraal.

Ten vierde is de gemeente een 'Cittaslow' gemeente, een keurmerk dat volgens de rekenkamercommissie aanknopingspunten biedt om de duurzame uitstraling van de gemeente meer kleur te geven.

Gelet op bovenstaande overwegingen, heeft de rekenkamercommissie gemeend dit thema te moeten onderzoeken. Met de bedoeling de raad hiermee meer zicht te geven op de effecten van het gevoerde beleid tot nu toe en mogelijkheden tot bijsturing en versterking van duurzame ontwikkeling. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in een afwegingskader: enerzijds om de sturen, anderzijds om te toetsen/ keuzes te verantwoorden. Een kompas bestaande uit duurzaamheidsprincipes en instrumenten, dat helpt om duurzaamheidskeuzes in beleid en uitvoering transparant richting te geven.

1.2 Doelstelling van het onderzoek en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig: het gaat zowel om het aanbrengen van samenhang in het beleid, als het kiezen van een rol voor de gemeente bij het uitvoeren van de duurzaamheidsopgave. Dit alles zou overzicht en inzicht moeten bieden, waarmee de gemeenteraad het profiel op het gebied van duurzaamheid kan scherpstellen en duidelijke keuzes kan maken in het inzetten van uitvoeringscapaciteit voor dit beleidsterrein.

Centrale onderzoeksvraag is: In hoeverre werkt Borger Odoorn aan de ambities van duurzame Ontwikkeling en in welke mate draagt Cittaslow daar aan bij?

Deelvragen:

- Wat zijn de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en welke middelen worden hiervoor ingezet?
- Op welke wijze zijn de doelen geformuleerd en kan daaruit worden afgeleid op welke wijze doelbereiking inzichtelijk wordt gemaakt ?
- Welke rol heeft de gemeente heeft als het gaat om het inzetten van de middelen in de uitvoering van het beleid, en hoe gaan andere gemeenten hiermee om (de vergelijkbare Cittaslow gemeenten)?

1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden

In de zomer van 2016 hebben twee rekenkamercommissieleden interviews gehouden met de burgemeester (als portefeuillehouder Cittaslow), wethouder (portefeuillehouder duurzame ontwikkeling), de afdelingsmanager en de projectleider duurzaamheid. De vraagstelling was gericht op het in kaart brengen van de samenhang tussen Cittaslow en duurzaamheid, en de gemeentelijke doelen en ambities.

Een substantieel deel van het vervolgonderzoek is verricht door studenten van de Thorbecke Academie (NHL Hogeschool) onder begeleiding van docenten. Zij hebben zich gefocust op de beleidsanalyse (doelboomanalyse) van de kadernota duurzame ontwikkeling en de uitvoeringsagenda, en op de rol die de gemeente kiest bij de uitvoering van de

duurzaamheidsopgaves/ Cittaslow. Ook hebben zij andere Cittaslow gemeenten geïnterviewd, en ondernemers uit de gemeente (waaronder Cittaslow supporters) geïnterviewd.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen het vervolgonderzoek uit te laten voeren door studenten, omdat wij vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen graag bijdragen aan de onderwijsdoelstelling van studenten. Die onderwijsdoelstelling komt soms ook tot uitdrukking in het rapport. Zo heeft de onderzoeksvraag tijdens het onderzoek andere accenten gekregen en is volgens de rekenkamercommissie de rol van Cittaslow onvoldoende uit de verf gekomen. Ook zien we veel aandacht voor het theoretisch kader, terwijl de doelstelling van de rekenkamercommissie daar niet direct om vraagt.

Daarom heeft de rekenkamercommissie zelf nog enig aanvullend onderzoek gedaan t.a.v. Cittaslow.

De rekenkamercommissie is desondanks heel tevreden over de inzet van de studenten. Daarnaast zijn door de inzet van studenten de kosten voor het onderzoek beperkt gebleven.

Na afronding van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zelf, zoals gebruikelijk, een advies geschreven en dit, samen met het rapport van de studenten, voor hoor en wederhoor aangeboden aan de ambtelijke organisatie en college van burgemeester en wethouders.

1.4 Samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Gezien de beperkte middelen en personele capaciteit, zijn de inspanningen die de gemeente doet rond duurzaamheid, en het enthousiasme waarmee de gemeente dat doet, groot. Dit is echter onvoldoende om de ambities te bereiken. Om de ambities waar te maken én van haar bleke profiel af te komen, zal er een professionaliseringsslag (menskracht erbij) gemaakt moeten worden. Anders zullen de ambities bijgesteld moeten worden. De gemeente zal concrete resultaten moeten boeken die aantoonbaar bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. De rol van Cittaslow is naar mening van de rekenkamercommissie te beperkt. De verbinding tussen Cittaslow en duurzaamheid wordt onvoldoende gelegd, terwijl Cittaslow meer potentie heeft om bij te dragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de kwalitatieve bevindingen van de rekenkamercommissie op basis van de interviews met twee bestuurders en twee ambtenaren.

Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting van het rapport van de NHL studenten.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies.

In hoofdstuk 5 doet de rekenkamercommissie aanbevelingen n.a.v. de conclusies.

Hoofdstuk 2 Bevindingen uit de interviews

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de kwalitatieve bevindingen van de rekenkamercommissie op basis van de gehouden interviews met twee bestuurders en twee ambtenaren. Paragraaf 2.1 gaat in op de bevindingen rond Cittaslow paragraaf 2.2 op de bevindingen rond duurzaamheid.

2.1 Cittaslow

Een Cittaslow gemeente kenmerkt zich door een prettige leefomgeving en haar rijke cultuurhistorie. Dat geldt ook voor Borger-Odoorn. De Hunebedden vertellen het eeuwenoude verhaal van de vroegste bewoners in deze omgeving. Het uitgestrekte landschap met bos, heide, zand en veen nodigt uit om te ontdekken. Het Cittaslow keurmerk stimuleert bestuurders, beleidsmakers, instellingen, ondernemers en inwoners om verantwoordelijkheid te nemen voor de ontwikkeling van de gemeente. Bewust omgaan met natuur en milieu is hierbij uitgangspunt (bron: website Borger Odoorn).

2.1.1 Cittaslow als kapstok

Cittaslow is breder dan duurzaamheid, en is tegelijkertijd een goede kapstok om duurzaamheid aan op te hangen. Als recreatieve gemeente zit er bijvoorbeeld ook een economische component aan vast. Door rust, ruimte en groen aan te bieden, cultuurhistorisch landschap te koesteren en goede fietspaden aan te leggen en te onderhouden, trekt de gemeente een bepaald type recreanten. Maar Cittaslow gaat niet alleen om schaapskuddes en idyllische plaatjes. Cittaslow helpt ook in het nadenken over het verduurzamen en economisch toekomstbestendig maken van de landbouw. Of over innovatie. Maar het kan ook gaan over gastronomie: bij de oorspronkelijke audit scoorde Borger-Odoorn hier slecht op, terwijl we de laatste tijd een enorme beweging en ontwikkeling van streekproducten zien. We zien binnen Cittaslow dat het zich steeds meer verbreedt, naast natuur en milieu ook bijvoorbeeld sociale cohesie.

2.1.2 Cittaslow maakt latente kwaliteiten expliciet

De gemeente heeft enorm veel kwaliteiten die voor inwoners zo vanzelfsprekend zijn dat ze zich er niet altijd bewust van zijn. Cittaslow maakt die kwaliteiten expliciet. Het geeft een keurmerk, wat bijdraagt aan de bewustwording van alle kwaliteiten die er al zijn en die de gemeente nog verder kan ontwikkelen. Mensen die hier zijn geboren zien het vaak niet. Mensen die hier op vakantie komen zien het wel: ze komen hier onthaasten vanuit de drukte in het Westen. De oorspronkelijke lokale ondernemers zijn dan ook moeilijker te overtuigen dan ondernemers die “van buiten” komen. Naast de landschappelijke en recreatieve waarden van Borger-Odoorn is er sprake van krachtige gemeenschappen. Zelfs de kleinste kernen zijn in staat fantastische evenementen te organiseren en gebouwen te behouden voor de gemeenschap door gezamenlijke inzet.

2.1.3 Cittaslow als identiteitsmarketingtool voor bescheiden Drenten

Het is voor Borger-Odoorn vrijwel geen moeite om te voldoen aan de eisen van Cittaslow, want Borger-Odoorn is van zichzelf Cittaslow. Het is een nuttige kapstok om de identiteit naar buiten op de kaart te zetten. Drenten zijn van nature (te) bescheiden. Hierdoor is Borger-Odoorn wat bleek om de neus qua duurzaamheid. Terwijl de gemeente in de top 3 zit wat betreft aantal zonnepanelen en koploper is op afvalscheiding en de afkoppeling van hemelwater. Ter promotie van de gemeente op

een natuurlijke manier die past bij de eigen identiteit is Cittaslow een uitkomst. Men kan de bescheidenheid op die manier wat laten varen.

2.1.4 Cittaslow als way of life

Cittaslow vertegenwoordigt bepaalde waarden voor het leven. In een snel veranderende wereld biedt het een way of life die andere waarden dan winst maken of geld verdienen centraal stelt. Slow food en onthaasten zijn sleutelwoorden. De slak loopt niet voor niets tegen de klok in. Hij draagt oude en nieuwe huisjes op zijn rug. De slak heeft symbolische waarde als tegenbeweging tegen de Amerikanisering van de samenleving. Het gaat om korte ketens, lokale producten kleinschaligheid/ fijnschaligheid, de kracht van leefgemeenschappen, gastvrijheid en zorg voor elkaar. In Polen wordt het met name gebruikt om toerisme te stimuleren. In Zuid-Korea heeft men Cittaslow gebruikt om de eigenheid terug te vinden na een identiteitscrisis die veroorzaakt was door de massale sloop van historische gebouwen. Voor Borger-Odoorn vertaalt zich dat in de focus op groen, rust en ruimte. Toeristen kunnen worden getrokken met de inzet op groen, terwijl dit inzet voor de inwoners ook het goede leven oplevert. Tegelijkertijd trekt het mensen die zich in Borger-Odoorn willen vestigen, wat bijdraagt aan werkgelegenheid.

2.1.5 Cittaslow supporters

Bedrijven en organisaties die de kernwaarden van Cittaslow onderschrijven en op een positieve manier uitdragen, kunnen supporter worden van Cittaslow Borger-Odoorn. Een ondernemer of organisatie kan hiervoor zelf een aanvraag indienen of een andere ondernemer in de gemeente nomineren. Bij de beoordeling van de aanvraag toetst de gemeente op de thema's maatschappelijke betrokkenheid, gastvrijheid, bewustzijn ten aanzien van milieu, duurzaamheid en innovatie, streekproducten (wanneer van toepassing) en cultuur. Bij een positieve score mag de onderneming het label 'Supporter van Cittaslow Borger-Odoorn' voeren.

Er zijn ongeveer 70 Cittaslow supporters. Het keurmerk van supporters wordt niet periodiek herijkt of gecontroleerd. Bestuurlijk wordt dit niet als probleem gezien aangezien de supporters intrinsiek gemotiveerd zijn. Ambtelijk wordt dit systeem wel als te vrijblijvend aangemerkt: Supporters worden onvoldoende gecheckt op het uitdragen van het gedachtengoed. Zo worden supporters niet uitgedaagd om te laten zien dat zij de Cittaslow filosofie ook echt naleven.

Een andere uitdaging voor de gemeente is het versterken / faciliteren van de netwerkfunctie, zodat ondernemers meer gebruik van elkaar gaan maken en elkaars kwaliteiten gaan benutten. De burgemeester is met een voorhoede van supporters op zoek naar nieuwe mogelijkheden op dit vlak. Hierbij merkt de gemeente dat ondernemers vaak primair gericht zijn op eigen belang. De burgemeester speelt hierin een belangrijke rol. Om kruisbestuiving te stimuleren is bijvoorbeeld Cittaslow Sunday in het leven geroepen, een fietstocht langs verschillende Cittaslow supporters.

Er is een jaarlijkse Cittaslow-markt in Borger-Odoorn waar ondernemers hun producten en diensten kunnen laten zien. Daarnaast zijn er bijeenkomsten met supporters. Het doel hiervan is deels netwerken, deels informatievoorziening door de gemeente. Het is tevens het enige gemeente-brede ondernemersnetwerk binnen de gemeente Borger-Odoorn. Andere ondernemersverenigingen zijn georganiseerd per kern. Ook andere thema's komen wel aan de orde, maar altijd in ieder geval ook Cittaslow.

2.1.6 Interne organisatie Cittaslow

De burgemeester is het eerste aanspreekpunt, het boegbeeld. De afdelingsmanager is ambtelijk verantwoordelijk. Hij wordt ondersteund door een werkgroep (inclusief communicatieadviseur). De burgemeester sluit af en toe aan. Voorbeelden van activiteiten zijn markten, lessen op scholen, en etiketten voor streekhoning. De werkgroep werkt ook samen met een voorhoede van supporters. Nieuwe supporters worden altijd even in het zonnetje gezet. Er is geen speciale afdeling binnen de gemeente. Het budget is 10.000 euro per jaar.

Voor wat betreft de internationale organisatie. In Italië wordt de internationale samenwerking gecoördineerd. Vorig jaar is de burgemeester met de gemeentesecretaris naar de internationale bijeenkomst gegaan. Volgende keer is het in Australië, dus dan gaat men niet, want dat is te duur. Het jaar erna zullen er dan meer mensen meegaan. Formeel onderdeel van de internationale bijeenkomst is de algemene ledenvergadering. Daarna kunnen samenwerkende gemeenten laten zien wat ze aan het doen zijn. Er zijn goede best practices en kennisuitwisseling/ leren van elkaar.

2.1.7 De uitdaging

Krimp en vergrijzing vormen een opgave binnen de gemeente. Over 10 jaar is meer dan 50% van de bevolking van Borger ouder dan 65 jaar. De uitdaging is op kernniveau duurzaamheid en leefbaarheid te waarborgen en de kwaliteit van leven overeind houden. De kracht van de gemeenschap zit niet in “de gemeente Borger-Odoorn”, maar op dorpsniveau. De gemeente kan leefgemeenschappen vaak slechts faciliteren of activeren: uiteindelijk moeten mensen het zelf doen. Cittaslow zou een instrument kunnen zijn om meer aan te sluiten op kernniveau (zogenoemde “fijnschaligheid”).

2.2 Duurzaamheid

2.2.1 Duurzaamheid als DNA in de organisatie, Cittaslow bij bestuur en management

Duurzaamheid zit stevig tussen de oren van de medewerkers én bestuurders. Ze lopen er warm voor, het zit in hun DNA. De intrinsieke motivatie en het enthousiasme zijn absoluut aanwezig en dat is een stevige succesfactor. Cittaslow leeft sterk onder bestuur en management; op de werkvloer is er echter doorgaans wat minder gevoel bij. Medewerkers die er nauw bij betrokken zijn zien de meerwaarde, maar er zijn ook medewerkers die er weinig beeld bij hebben en het slechts een keurmerk vinden.

2.2.2 Menskracht en middelen voor duurzaamheid: kerntaken en rol

De organisatie is onvoldoende toegerust op de duurzaamheidsopgaven. Aan animo ligt het niet. De gemeente heeft beperkte menskracht en middelen, en moet dus het tempo aanpassen. De gemeente probeert zoveel mogelijk met eigen mensen te doen. Voor Cittaslow zijn er te weinig medewerkers. De coördinator duurzaamheid heeft circa 0.5 fte. Dit is aan de krappe kant. Deze heeft de taak om zaken te verbinden, te agenderen en zorgen dat er middelen voor komen. De feitelijke uitvoering vindt plaats door de vakafdelingen: zo doet de afdeling bouwkunde het project “Ledverlichting in het gemeentehuis”. Daarnaast benut de gemeente kansen en bundelt krachten door samen te werken, onder andere in het energieloket en in de afvalwaterketen. De kerntakendiscussie van de gemeente moet uitwijzen hoeveel belang wordt gehecht aan

duurzaamheid, welke rol de gemeente hierin wil vervullen en welke middelen de raad daarvoor ter beschikking wil stellen.

Het is tegelijkertijd ook duidelijk dat de gemeente voor het realiseren van veel duurzaamheidsdoelstellingen (zoals CO2-reductie) voor een groot deel afhankelijk is van inwoners en ondernemers. De kunst is om anderen zover te krijgen maatregelen te nemen, bijvoorbeeld aan hun woning, in hun tuin, in hun bedrijf etc. Het zwaartepunt moet in die zin meer bij de gemeenschap en de mensen liggen. De rol van de gemeente is dan informeren, faciliteren en stimuleren van de gemeenschap. Zo maakt de gemeente bestaande regelingen bekend aan ondernemers en burgers. Denk hierbij aan het vervangen van asbest daken van schuren door daken met zonnepanelen

2.2.3 Actiegerichte duurzaamheid, nadruk op uitvoering en dóen

De gemeente is het laatste jaar veel meer actiegericht op het thema duurzaamheid. De herijking van het duurzaamheidsbeleid is achterwege gelaten (was nog actueel) en het accent is gelegd op uitvoering en dóen. Hiervoor is een uitvoeringsagenda in het leven geroepen, die bestaat uit drie onderdelen:

1. Duurzaam wonen en energieopwekking,
2. Fysieke leefomgeving, en
3. Gemeentelijke organisatie

Onder 1 valt bijvoorbeeld de zonnelening en duurzaamheidslening voor inwoners om duurzaamheidsmaatregelen in hun woning te nemen. Inwoners kunnen minimaal €2500 maximaal € 7500 lenen tegen 1,6% rente. De lening is een succes: in 2016 waren ze binnen een maand uitgeput. Er zijn harde doelstellingen die behaald moeten worden: voldoen aan de landelijke afspraken met betrekking tot energie en CO2-uitstoot.

Onder 2 valt bijvoorbeeld de voorlichting over asbestregelgeving (2024 wordt verwijdering wettelijk verlicht) en in een later stadium de inwoners te helpen met subsidie aanvragen etc. Een ander voorbeeld is het leasen van 7 bijenvolken. Door zo'n actie en door de honing te verkopen met een Cittaslow logo wordt de beleving van Cittaslow concreter en sterker. Ook stimuleert de gemeente de inplanting van bloemrijke akkers, omdat dat weer goed is voor de bijen.

Onder 3 valt voorbeeldgedrag van de gemeente zoals afvalscheiding en ledverlichting op het gemeentehuis, een duurzaam wagenpark en zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen.

Educatie en bewustwording vormen een speerpunt. Zo faciliteert de gemeente Energy Challenges: een project waar gedrag en techniek samenkomen gericht op jongeren. Jongeren op basis- en voortgezet onderwijs worden uitgedaagd om op eigen wijze campagne te voeren voor energiebesparing en duurzaamheid op school en omgeving. Spelenderwijs ontdekken de jongeren hun talent en maken ze kennis met duurzaamheid, energie en techniek. Daarnaast financiert de gemeente mede het IVN educatieprogramma om bijensterfte (en oplossingen) onder de aandacht te brengen van basisschoolleerlingen. Door dit over te dragen aan kinderen, komt het vaak ook weer bij ouders, opa's en oma's terecht.

Een ander speerpunt uit de agenda is de communicatie naar inwoners en bedrijven. Zo zijn er in 2016 de dag van de duurzaamheid, een bouwmarkt en een duurzaamheidsmarkt georganiseerd, waar 300 inwoners op af zijn gekomen.

2.2.4 Budget voor duurzaamheid

Als het gehele duurzaamheidsprogramma uitgevoerd zou worden, zijn de kosten €800.000. Zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen kosten al 4 à 5 ton. De raad moet gaan prioriteren en keuzes maken, want dat geld is niet beschikbaar.

Daarnaast zitten budgetten vaak verstopt in de diverse beleidsvelden. Zo is het afkoppelen van hemelwater heel duurzaam, maar wordt deze maatregel gefinancierd vanuit de rioolheffing. Duurzaamheid is niet iets op zichzelf staand, maar integraal onderdeel van elk beleid /besluit.

2.2.5 Voortgangsmontoring duurzaamheidsdoelen

Via de uitvoeringsagenda wordt op operationeel gerapporteerd over activiteiten, maar de effecten van maatregelen worden niet gemonitord. Via Enexis kan het energieverbruik binnen de gemeente bijgehouden worden, en ook het aandeel zonne-energie. Hierdoor kan gemeten worden of het energieverbruik, en daarmee de CO₂uitstoot, afneemt. Het causale verband met gemeentelijk beleid is echter lastig aan te tonen.

Hoofdstuk 3 Bevindingen studenten

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie een beknopte samenvatting van de bevindingen van de studenten. De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen die centraal staan in het onderzoek van de NHL studenten, worden beantwoord. Voor het volledige rapport kunt u bijlage 1 raadplegen.

3.1 Doelstellingen duurzame ontwikkeling en inzet van middelen

Wat zijn de doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en welke middelen worden hiervoor ingezet?

De Uitvoeringsagenda Duurzaamheid heeft een tweeledig doel: 1. herijking van het duurzaamheidsbeleid en 2. invulling geven aan het duurzaamheidsbeleid door middel van concrete activiteiten en projecten.

De gemeente heeft een (zeer) beperkt budget voor duurzaamheidsbeleid. Op grond van de uitvoeringsagenda kunnen keuzes gemaakt worden binnen het bestaande budget.

Er wordt veel gedaan in het kader van duurzaamheid, bewustzijn en gastvrijheid. Verder wordt er veel aandacht besteed aan bewustwording onder de gemeentelijke ambtenaren ("in het DNA van de organisatie"). Ondanks het enthousiasme is er onvoldoende samenhang tussen de beleidsdoelen en de uitvoeringsactiviteiten.

Conclusie is dat de doelstellingen (erg) ruim zijn en de middelen (zeer) beperkt. Hierdoor is er sprake van een zekere spanning.

3.2 Doelformulering en doelbereiking

Op welke wijze zijn de doelen geformuleerd en kan daaruit worden afgeleid op welke wijze doelbereiking inzichtelijk wordt gemaakt?

De centrale duurzaamheidsdoelstelling in de gemeente Borger-Odoorn is als gemeente een bijdrage leveren aan een wereld waarin de mens in voldoende mate kan voorzien in zijn eigen levensonderhoud met respect voor anderen en zijn natuurlijke leefomgeving. De gehanteerde doelstelling is ruim.

Om de doelstelling te concretiseren heeft de gemeente ook sectordoelen en tussendoelen geformuleerd: specifieke doelen op basis van thema's met daarbij onderliggende doelen. Sectordoelen bakenen de centrale doelstelling af en tussendoelen worden daaronder specifiek geformuleerd. De thema's uit de Kadernota Duurzame Ontwikkeling die worden aangemerkt als sectordoelen zijn de volgende²:

- Duurzame mobiliteit;
- Duurzaam ondernemen;

²

Een volledig overzicht van de sectordoelen en tussendoelen is te vinden in de bijlage bij het rapport.

- Duurzaam bouwen;
- Duurzaam beheer en openbare ruimte;
- Duurzame leefomgeving;
- Duurzame bedrijfsvoering;
- Communicatie, participatie en educatie.

Ook de sectordoelen zijn ruim gedefinieerd. Door gebrek aan concretisering laat de kwaliteit van het beleid te wensen over. Hierdoor heeft de gemeente Borger-Odoorn een bleek duurzaamheidsprofiel. Er dient meer samenhang te worden aangebracht tussen doelen en beleid.

De doelstellingen in de kadernota zijn niet voldoende SMART geformuleerd. Door het ontbreken van een duidelijk einddoel, duidelijke SMART-doelstellingen en een duidelijke koppeling tussen beleid komt het duurzaamheidsbeleid als geheel onsamenhangend over.

Niet alleen de verhouding tussen de beleidsdoelen en de ingezette instrumenten wordt niet overzichtelijk weergegeven. Er wordt ook niet duidelijk welke middelen worden ingezet om de effecten van het beleid te meten. Alleen de financiële uitgaven ten behoeve van het beleid zijn te herleiden. Andere effecten van de ingezette middelen worden niet duidelijk. Er wordt niet gemeten op effecten en ook de verwachtingen ten aanzien van de in te zetten middelen op het behalen van de beleidsdoelstellingen zijn niet duidelijk gesteld.

We kunnen constateren dat er weinig meetbare resultaten worden behaald met het bestaande duurzaamheidsbeleid. Dit draagt bij aan het bleke profiel van de gemeente op het gebied van duurzaamheid.

De organisatie van duurzaamheid binnen de organisatie van de gemeente is, evenals de organisatie van andere beleidsthema's, in afwachting van de kerntakendiscussie.

Sturing op duurzaamheid is op dit moment beperkt en afhankelijk van de kwaliteit en motivatie van de betrokken gemeentelijke ambtenaren. Ondanks de beperkte middelen en inzet hebben deze ambtenaren toch een flink aantal activiteiten en projecten op het gebied van duurzaamheid gerealiseerd.

De gemeenteraad is betrokken bij de kadernota duurzaamheid en de uitvoeringsagenda duurzaamheid. De gemeenteraad kan haar controlerende rol echter niet goed uitvoeren door het ontbreken van SMART-doelstellingen en periodieke verantwoordingsinformatie met betrekking tot de effectiviteit van het gevoerde duurzaamheidsbeleid. Het is voor de gemeenteraad daarom niet mogelijk te beoordelen wat de resultaten zijn van de gemeente Borger-Odoorn op het gebied van duurzaamheid.

Samengevat ontbreekt het de gemeenteraad aan overzicht en inzicht. De gemeenteraad zal er naar mening van de rekenkamercommissie op aan moeten dringen duidelijke keuzes te maken in het inzetten van uitvoeringscapaciteit voor duurzaamheidsbeleid. Tegelijkertijd dient de gemeenteraad aan te dringen op periodieke verantwoordingsinformatie, zodat het duurzaamheidsbeleid periodiek weloverwogen herijkt kan worden.

Conclusie is dat de doelen niet duidelijk geformuleerd zijn en niet bijgehouden wordt of de doelen bereikt worden.

3.3 Rol gemeente en andere Cittaslow gemeenten

Welke rol heeft de gemeente als het gaat om het inzetten van de middelen in de uitvoering van het beleid, en hoe gaan andere gemeenten hiermee om (de vergelijkbare Cittaslow gemeenten)?

Uit de interviews met andere gemeenten zijn best practices en inzichten gehaald. Wat veel naar voren komt is bewustwording en inbedding in de organisatie. Samenwerken met ondernemers, tijdig en uitgebreid informeren en subsidieprojecten zijn mogelijkheden om duurzaamheid in de gemeente te stimuleren. Er wordt gekozen voor faciliterende of samenwerkende stijlen.

Wat opvalt is dat bijna driekwart van de ondernemers in Borger-Odoorn niet weet wat de gemeente op dit moment precies doet op het gebied van duurzaamheid. Veel reacties komen erop neer dat ondernemers meer zouden willen weten over wat er mogelijk is op het gebied van duurzaamheid in de gemeente. Bovendien valt op dat bijna de helft van de ondernemers graag zou zien dat de gemeente een meer informatieverstrekken rol op zich neemt. Hierin lijkt dan ook een verband te zitten.

De grote mate van onwetendheid en (on)tevredenheid over het huidige duurzaamheidsbeleid onder de ondernemers lijkt sterk samen te hangen met het gebrek aan informatie over dit zelfde duurzaamheidsbeleid vanuit de gemeente Borger-Odoorn. Er is in de gemeente op dit moment te weinig personele capaciteit is om duurzaamheid echt goed te borgen.

Er kan dus worden gesteld dat er onder de ondernemers weinig bekend is over het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn, en dat de gemeente wordt geacht vooral een meer actieve en informerende rol op zich te nemen als het gaat om het communiceren van de mogelijkheden op duurzaamheidsgebied. De gemeente neemt nu vooral een samenwerkende rol op zich. De gemeente kan pro-actiever faciliteren door informatievoorziening en het samenbrengen van actoren.

Conclusie is dat de gemeente een samenwerkende rol op zich neemt en dat een actieve(r) en informerende rol gewenst is. Een verbetering met betrekking tot het antwoord op de eerste twee deelvragen zal de gemeenteraad beter in positie brengen om haar controlerende taak uit te voeren.

3.4 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag kan tenslotte als volgt worden beantwoord. Gezien de beperkte middelen en inzet kan gesteld worden dat de gemeente met veel enthousiasme grote inzet pleegt op het gebied van duurzaamheid. Dit is echter onvoldoende om de ambities te bereiken. Om de ambities waar te maken én van haar bleke profiel af te komen, zal er een professionaliseringslag (menskracht erbij) gemaakt moeten worden, of anders ambities bijgesteld moeten worden. De gemeente zal concrete resultaten moeten boeken die aantoonbaar bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. De rol van Cittaslow is te beperkt. De verbinding tussen Cittaslow en duurzaamheid wordt onvoldoende gelegd, terwijl Cittaslow veel meer potentie heeft om bij te dragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen.

Hoofdstuk 4 Conclusies

Uit het uitgevoerde onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Cittaslow maakt de intrinsieke kwaliteiten van de gemeente Borger-Odoorn expliciet, zowel voor bezoekers als inwoners van de gemeente.
2. Het keurmerk voor Cittaslow supporters is te vrijblijvend. De beoordelingskaders zijn niet helder en er wordt niet periodiek herijkt.
3. Cittaslow leeft sterk onder bestuur en management van de gemeente, op de werkvloer is er doorgaans minder gevoel bij.
4. De gemeentelijke organisatie is onvoldoende toegerust op de duurzaamheidsopgaven en Cittaslow. Aan het animo ligt het niet. Er is simpelweg te weinig menskracht.
5. Voor het realiseren van haar duurzaamheidsdoelstellingen is de gemeente afhankelijk van haar inwoners en ondernemers.
6. Er is onvoldoende budget beschikbaar voor het uitvoeren van het duurzaamheidsprogramma. Daarnaast is het totale budget voor duurzaamheid verspreid over verschillende beleidsvelden.
7. De duurzaamheidsdoelen zijn te ruim en abstract geformuleerd en onvoldoende geconcretiseerd. Daarnaast worden de effecten van de uitgevoerde duurzaamheidsmaatregelen niet gemeten en niet verantwoord. De gemeenteraad kan haar controlerende taak hierdoor niet goed uitoefenen.
8. Bijna driekwart van de ondernemers in de gemeente is van mening dat de gemeente te weinig informatie verstrekt over haar doelstellingen en mogelijkheden op het gebied van duurzaamheid. Een meer (pro)actieve rol wordt gevraagd.

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de vraag wat er beter kan en wat er geleerd kan worden van andere gemeenten. De gemeente Borger-Odoorn doet al veel aan duurzaamheid en Cittaslow en toont ambitie. Uit dit onderzoek vloeien een aantal aanbevelingen voort tot het aanscherpen van beleid. De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer de kadernota en scherp deze aan

Gelet op de ontwikkelingen die vragen om duurzame antwoorden én op de meerjarenaafspraken rond Energie met het Rijk moet de kadernota duurzaamheid worden herijkt en aangescherpt. De kerntakendiscussie moet uitwijzen hoeveel belang wordt gehecht aan duurzaamheid. Op die manier neemt de gemeenteraad aan de ene kant haar verantwoordelijkheid met betrekking tot de duurzaamheidsambities voor de toekomst (kaderstellende taak) en zorgt zij er aan de andere kant voor dat ze haar controlerende taak kan uitvoeren door het beleid scherp te stellen. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in een afwegingskader: enerzijds om de sturen, anderzijds om te toetsen/keuzes te verantwoorden. Een kompas bestaande uit duurzaamheidsprincipes en instrumenten, dat helpt om duurzaamheidskeuzes in beleid en uitvoering transparant richting te geven. Voorkomen dient te worden dat het beleid wederom (te) ruim geformuleerd wordt, waardoor het beleid te ambitieus en/ of te vaag wordt. Maak ook de verbinding met Cittaslow expliciet.

2. Concretiseer het beleid

Dit beleid dient vervolgens geconcretiseerd te worden. Welke middelen zullen worden ingezet om de gestelde doelen te bereiken? En hoe zal worden gemeten of de gestelde doelen bereikt worden? De in te zetten middelen sluiten idealiter aan bij de huidige praktijk en de beschikbare financiële middelen en personele inzet. Bij onhaalbare doelstellingen is niemand gebaat. Verder dienen er duidelijke afspraken gemaakt te worden over periodieke evaluatie.

3. Communiceer en verstrek informatie over duurzaamheid en Cittaslow

Stel vast in welk product of dienst de gemeente zich onderscheidt en ontwikkel dit door in de profilering van de gemeente naar binnen en naar buiten. Uit de interviews blijkt dat gemeente qua duurzaamheid goed scoort op afvalscheiding, zonnepanelen en afkoppelen van hemelwater. En qua Cittaslow op rust, ruimte, groen, cultuurhistorie en gemeenschapskracht. Geef inwoners en ondernemers voldoende informatie over duurzaamheid en Cittaslow en een handelingsperspectief binnen de gemeente Borger-Odoorn. Meet over een aantal jaren of de inwoners, ondernemers en andere betrokkenen dan over voldoende informatie beschikken.

4. Pak de faciliterende rol op met betrekking tot samenwerken met burgers en ondernemers

Geef een extra impuls aan de samenwerking met burgers en ondernemers. Geef hierbij ook een plek aan duurzaamheid naast Cittaslow. De gemeente ziet haar rol in duurzaamheid en Cittaslow vooral als faciliterend, informerend en stimulerend. Om de duurzaamheidsopgave te realiseren zal zij – gezien het beperkte budget- vooral anderen (inwoners, bedrijven) moeten verleiden tot het nemen van maatregelen. Daarnaast ziet de gemeente een rol in eigen (voorbeeld)gedrag. In de geest van Cittaslow wil de gemeente graag de sterk ontwikkelde gemeenschapskracht behouden en

versterken. Uiteindelijk moeten mensen het zelf doen, aan de gemeente is het om dit te activeren en te faciliteren. Op dit punt speelt de gemeente al de juiste rol, maar er kan nog meer worden gewonnen.

Uit interviews met andere gemeenten blijkt dat door samenwerking veel nieuwe initiatieven kunnen ontstaan. Ook bij inwoners/ondernemers onderling. Voorbeelden hiervan zijn themadagen, het koppelen van ondernemers aan elkaar en het oprichten van een ondernemersnetwerk voor duurzame ondernemers. Op die manier ontstaat er kennisuitwisseling. Een themadag zoals al is georganiseerd in Borger-Odoorn is hier een goed voorbeeld van. Mogelijkerwijs is duurzaamheid hier beter bij te betrekken. Het oppakken van de faciliterende rol is hierbij van belang. De inwoners moeten dusdanig betrokken worden, dat zij het duurzaamheidsbeleid omarmen en daardoor meer affiniteit krijgen met Cittaslow.

5. Cittaslow: maak het verhaal consistent

De waarden van Cittaslow sluiten naadloos aan bij duurzaamheid. Waarden zeggen iets over wat de organisatie belangrijk vindt, de morele uitgangspunten waar de organisatie voor staat. Samen met de normen bepalen zij de cultuur en die zorgt voor bereidheid van medewerkers om zich te committeren. Aan Cittaslow wordt bestuurlijk veel belang gehecht. Ambtelijk bespeurt de rekenkamercommissie wat meer terughoudendheid ten aanzien van de meerwaarde van het keurmerk en de wijze van certificering van de supporters. Het interne merkverhaal is daardoor niet consistent, wat ook doorwerkt op hoe dit in de buitenwereld overkomt. Door dit verhaal consistent te maken en te verbinden met duurzaamheid kunnen deze elkaar versterken.

6. Gebruik Cittaslow als stimulans voor duurzaamheid en innovatie

De rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat de uitgangspunten van Cittaslow goed passen bij het profiel van de gemeenschap. De kenmerken van de lokale samenleving maken dat de gemeente met weinig inspanning kan voldoen aan de eisen van Cittaslow, want Borger-Odoorn is van zichzelf Cittaslow. Het is een nuttige kapstok om de identiteit naar buiten op de kaart te zetten. Drenten zijn van nature (te) bescheiden. Hierdoor is Borger-Odoorn wat bleek om de neus qua duurzaamheid. Ter promotie van de gemeente op een natuurlijke manier die past bij de eigen identiteit is Cittaslow een uitkomst. Men kan de bescheidenheid op die manier wat laten varen. De gemeente Borger-Odoorn heeft het Cittaslow DNA en dit kan worden gebruikt om duurzaamheid te stimuleren.

Cittaslow kan een kapstok zijn waar ook duurzaamheid aan opgehangen kan worden. Door Cittaslow te gebruiken om ondernemers, inwoners en bezoekers van de gemeente te enthousiasmeren voor duurzaamheid kunnen twee vliegen in één klap geslagen worden. In de interviews met andere gemeenten kwam dit ook naar voren. Milieubewustzijn is een bijproduct van Cittaslow.

Laat het Cittaslow gedachtegoed nog verder haar weerslag vinden in de gemeentelijk organisatie en in de gemeente zelf. Het is er van nature al en als dit nog meer verweven wordt worden alle inwoners/medewerker wellicht nog gelukkiger omdat ze kunnen zijn wie ze nu al zijn zonder te hoeven deelnemen aan de snelle stad.