

Contactpersoon

J.W. van de Kolk

Rekenkamer@westerkwartier.nl

Datum

16 november 2023

Locatie

Zuidhorn

Aan de gemeenteraad van de
gemeente Westerkwartier

Onderwerp

Verduurzaming woon- en leefomgeving Westerkwartier

Rekenkameronderzoek naar een doeltreffende en doelmatige ondersteuning van inwoners

Geachte leden van de raad,

Hierbij biedt de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier u het Rekenkameronderzoek *Verduurzaming woon- en leefomgeving Westerkwartier* aan.

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om kennis te nemen van het rapport en het college te vragen uitvoering te geven aan drie aanbevelingen.

- 1. Zet in op meer capaciteit, maar denk ook na over creatieve uitvoeringskracht.**
- 2. Zet in op betere informatievoorziening richting inwoners, met aandacht voor doelgroepen.**
- 3. Denk na over regelingen vanuit doelgroepenbeleid.**

In deze aanbiedingsbrief gaan we in op de onderzoeksopdracht en bieden we een overzicht van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. We benoemen het bestuurlijk wederhoor en gaan in op het proces en het vervolg.

Onderzoeksopdracht

Het rapport is opgesteld door het onderzoeksbureau BMC. De onderzoekers hebben in het eerste en tweede kwartaal 2023 onderzoek verricht op grond van een opdracht, die door de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier is opgesteld.

De hoofdvraag van de opdracht was:

Ondersteunt de gemeente Westerkwartier haar inwoners doeltreffend en doelmatig bij de verduurzaming van de woon- en leefomgeving?

De Rekenkamer vraagt daarbij aandacht voor het inwonersperspectief. Conclusies en beleidsaanbevelingen moeten dienstbaar zijn aan de behoeften, mogelijkheden en kansen van de inwoners. In het rapport moet aandacht zijn voor goede voorbeelden en aanbevelingen om het beleid en uitvoering te verbeteren.

In het onderzoek stonden de volgende **deelvragen** centraal:

1. Wat verwachten de inwoners van hun gemeente, wat zijn de behoeften en waar liggen de kansen?
2. Zijn inwoners tijdig en effectief betrokken? Welke invloed heeft het participatieproces op het beleid en het uitvoeringsprogramma?
3. Zijn de getroffen lokale projecten en lokale maatregelen in het uitvoeringsprogramma doelmatig en doeltreffend? Wordt het beschikbaar budget doelmatig besteedt? Leiden de maatregelen er daadwerkelijk toe dat inwoners doeltreffend worden ondersteund?
4. Is sprake van voldoende afstemming met andere delen van het duurzaamheidsbeleid en het sociaal domein: de aanpak van de energiearmoede?
5. Hoe is de informatievoorziening? Is eenduidige informatie beschikbaar en weten inwoners waar ze terecht kunnen voor advies en ondersteuning?
6. Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de voortgang en kan zij tijdig bijsturen?

De aanleiding voor het doen van het onderzoek naar verduurzaming van de woon- en leefomgeving is dat de energietransitie en daaraan gerelateerde thema's als energiearmoede, stijgende energielasten, schaarste, opwarming en klimaatproblemen volop actueel zijn. Een grote uitdaging is op welke wijze de gemeente een bijdrage kan leveren aan een duurzame woon- en leefomgeving. Daarbij is het van belang om inwoners te ondersteunen. Deze vraag ligt op het bord van gemeenten, die de verantwoordelijkheid hebben om de energietransitie lokaal vorm te geven.

Conclusies

Het Rekenkameronderzoek mondt uit in aanbevelingen, die gebaseerd zijn op de volgende elf conclusies.

1. Het duurzaamheidsbeleid is actueel en concreet geformuleerd

De gemeente Westerkwartier heeft een actueel beleidskader duurzaamheid dat goed is uitgewerkt met concreet, voor een groot deel SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerde doelen en indicatoren. De doorvertaling in de verschillende jaarplannen en uitvoeringsprogramma's is eveneens SMART gedaan.

2. Er is sprake van integraal beleid

De verschillende beleidsdocumenten die ingaan op verduurzaming of raakvlakken hebben met het thema, zijn goed met elkaar verbonden. Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet en duidelijk. Er is met andere woorden dus sprake van goede samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en -documenten.

3. Inwoners hebben input kunnen leveren op het beleid

Bij de beleidsvorming is ingezet op intensieve participatietrajecten met inwoners. De verschillende beleidsdocumenten en visies stellen inwonersparticipatie en lokaal eigenaarschap centraal. Uit zowel de interviews als de enquête en de focusgroep is gebleken dat het doorgaans wel steeds dezelfde groepen inwoners zijn die zich actief inzetten in het meedenken over beleidsvorming. Zie ook punt 6 van de conclusies.

4. Er is sprake van capaciteitstekort in de uitvoering

Na de fusie heeft de gemeente succesvol kennis en expertise samengebracht om, in co creatie met inwoners, te komen tot passend duurzaamheidsbeleid. Voor wat betreft de uitvoering van dat beleid is in het onderzoek geconstateerd dat er krapte dreigt te ontstaan in de uitvoeringscapaciteit van de gemeente. Het gaat met name om voldoende projectleiders die in

de kernen aan de slag moeten gaan met de wijkuitvoeringsplannen. Op dit moment wordt er, mede om die reden, gefocust op een beperkt aantal kernen. Een deel van de kernen (maar ook inwoners in het buitengebied) voelt zich op dit moment minder betrokken bij de plannen van de gemeente omdat het zich buiten hun gezichtsveld voltrekt.

5. De samenwerking intern (tussen de teams) is goed en verloopt steeds beter

De interne samenwerking bij de gemeente Westerkwartier (tussen teams) bij verduurzamingsthema's verloopt steeds beter. Een mooi voorbeeld hiervan is de integrale aanpak energiewaarde die nu wordt uitgevoerd. In het kader van doelmatigheid kan nog vooruitgang worden geboekt door elkaar vroegtijdiger in te schakelen en samen op te trekken in plaats van de taak bij één partner/domein neer te leggen.

6. De samenwerking extern (met ketenpartners en andere overheden) is goed

Ook de samenwerking extern - met ketenpartners - verloopt over het algemeen erg goed. Waar het gaat om verduurzaming werkt de gemeente nauw samen met verschillende externe ketenpartners zoals energicoöperaties, woningbouwverenigingen, netbeheerders, ondernemers binnen de RES-regio, maar ook de provincie, gemeenten (zoals Noordenveld) en ondernemers zijn in zekere zin ketenpartners.

In RES-verband wordt Westerkwartier geduid als progressief en coöperatief. Opvallend is dat in meerdere gesprekken met andere ketenpartners en overheden is aangegeven dat Westerkwartier als het gaat om verduurzamen voorop loopt in de regio. Westerkwartier zoekt ook nadrukkelijk de samenwerking op. Daarbij gaan ze ook over provinciegrenzen. Een goed voorbeeld is het warmtenetwerk in Leek waar de gemeente Noordenveld ook op aangesloten kan worden.

Toch zijn er ook nog wel kansen en verbeterpunten naar voren gekomen in het onderzoek. Met name in de samenwerking tussen medeoverheden ligt nog een kans als het gaat om het laten sluiten van lokale en regionale beleidskaders. Er ligt ook een kans als het gaat om het oplossen van het capaciteitstekort. Met het oog op de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid en de voorziene tekorten in de gemeentelijke capaciteit, wordt de samenwerking en misschien ook wel de uitwisseling van (ambtelijke) capaciteit nog belangrijker. Op dit punt vinden overigens al verkennende gesprekken plaats.

7. De informatievoorziening aan inwoners is nog niet optimaal

Over duurzaamheid wordt frequent en via verschillende kanalen gecommuniceerd. Desondanks worden niet alle doelgroepen hiermee bereikt. Vanuit het onderzoek is gebleken dat er behoefte is aan meer maatwerk op informatiegebied, bijvoorbeeld via een wijk- of

kernbenadering, maar ook door rekening te houden met doelgroepen. Inwoners hebben in de focusgroep hiervoor een set concrete adviezen meegegeven (zie paragraaf 6.3) die hier nader op ingaan.

Het is in het onderzoek duidelijk geworden dat, in tegenstelling tot de samenwerkingspartners, lang niet alle inwoners de gemeente Westerkwartier zien als een inspirerend voorbeeld als het gaat om verduurzaming van de woon- en leefomgeving. Dit heeft een aantal verklaringen, maar het komt in de eerste plaats vooral door onvoldoende (doelgroepgerichte) communicatie hierover. Met andere woorden, inwoners weten niet goed wat de gemeente (zelf) doet als het gaat om verduurzamen; daarmee zien zij de gemeente ook niet als lichtend voorbeeld. Terwijl de gemeente wel een voorbeeldfunctie heeft.

8. Er wordt beperkt gebruikgemaakt van de diensten en producten van de gemeente

Van de producten en diensten van de gemeente wordt op dit moment nog weinig gebruikgemaakt. Veel inwoners zijn onbekend met de regelingen of denken dat het niet van toepassing is op hun woning. Ook speelt het element cultuur een zekere rol. Uit zowel de interviews als uit de focusgroep met inwoners blijkt dat in de gemeente Westerkwartier onder inwoners een sterke mentaliteit heerst van "zelfredzaam zijn". Vanuit die hoedanigheid willen inwoners dus wel aan de slag met verduurzamen, maar wel op eigen voorwaarden.

Er is wel (grote) tevredenheid over het effect van de regelingen. De collectieve inkoopacties voor isolatie en/of zonnepanelen hielpen volgens de respondenten het meest. Opvallend daarbij is dat de informatieavonden, de warmtescans en de energiecoach - dus de diensten aan de voorlichtende kant - het minst hebben geholpen volgens inwoners.

Veel maatregelen (ook de producten en diensten) focussen nog op woningeigenaren. Dat is vanuit de grootte en de tijdsdruk op de opgave overigens wel te verklaren. Bijna driekwart van de inwoners in de gemeente Westerkwartier woont in een koopwoning (72%), 21% huurt via een woningcorporatie en 7% doet dit particulier. De kortste klap is dus om eerst de koopwoningen aan te pakken. Dat neemt niet weg dat er als gevolg van de energieprijzen nu urgentie is ontstaan om energiearmoede te voorkomen. De gemeente neemt daarom steeds meer initiatief om via bepaalde acties ook huurders (particulier en sociaal) te helpen in het verduurzamen van hun woning. Ook is er meer aandacht gekomen voor mensen met een kleine beurs, mede ingegeven door de aanpak tegen energiearmoede. Een goed concreet voorbeeld hiervan is de kadokaart REL. De actie is bedoeld voor mensen met een laag inkomen of die door de gestegen energieprijzen moeite hebben om rond te komen. Dankzij deze actie kunnen zij oude, energieslurpende apparaten vervangen door een nieuw apparaat.

9. De doeltreffendheid is goed in beeld, de doelmatigheid niet

De jaarplannen en de jaarlijkse evaluaties geven enerzijds inzicht in de doeltreffendheid van het duurzaamheidsbeleid. Anderzijds geven deze stukken zeer beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beleid omdat er op macroniveau wordt gerapporteerd over de financiën. Zoals we bij de eerste conclusie al aangeven is er sprake van heldere doelen, indicatoren, streefwaarden en beoogde resultaten. De begrote middelen ontbreken echter in deze overzichten. Ook in de P&C-documenten is de financiële ontwikkeling enkel op programmaniveau te volgen.

10. De huidige informatievoorziening sluit aan op de behoefte van de raad (de voortgang van het beleid is goed te monitoren)

Als het gaat om de kader stellende en controlerende rol, dan wordt de raad met de jaarplannen en evaluaties voldoende gefaciliteerd om te kunnen bijsturen. Er is sprake van een adequate informatievoorziening waarmee de voortgang van de uitvoering goed valt te volgen. Vanuit de raad is wel aangegeven dat er nagedacht kan worden over extra controlemomenten (in de vorm van thematische bijeenkomsten) en dashboards die meer aansluiten op hun behoefte.

11. De raad stelt wel kaders en controleert, maar voelt zich nog niet helemaal geëquipeerd in die rol

Verduurzaming is lastige en complexe materie die voor een lekenbestuur soms moeilijk is te doorgronden. De raad pakt zijn rol als kadersteller en controleur wel, maar voelt zich nog niet altijd volledig geëquipeerd in die rol. Om goed te kunnen kader stellen en controleren is meer kennis en expertise nodig van het thema, dat niet alleen complex is, maar ook aan veel verandering onderhevig is. In lijn met de vorige conclusie (10) zou de raad dan ook graag meedenken over het inrichten van de informatievoorziening voor de toekomst.

Er is weinig gebruikgemaakt van de geijkte (bij)sturingsinstrumenten. Uit de gesprekken, waaronder die met de raad, blijkt dat raadsleden door de adequate informatievoorziening zich ook niet genoodzaakt hebben gevoeld om instrumenten in te zetten.

Aanbevelingen

De conclusies resulteren in drie aanbevelingen. De gemeente Westerkwartier kan haar inwoners doeltreffender en doelmatiger bij de verduurzaming van de woon- en leefomgeving ondersteunen door deze aanbevelingen op te volgen.

1. Zet in op meer capaciteit, maar denk ook na over creatieve uitvoeringskracht

Westerkwartier heeft een duidelijke visie op duurzaamheid wat zich, in co-creatie met inwoners, heeft vertaald in helder beleid en onderliggende uitvoeringsplannen. Om te zorgen voor voldoende uitvoeringscapaciteit kan de gemeente inzetten op:

- a. het aantrekken van meer uitvoeringscapaciteit (met name voor de wijkuitvoeringsplannen);
- b. nauwer en efficiënter samenwerken met (keten)partners binnen en buiten de gemeente;
- c. De inwoners van Westerkwartier zo positioneren en faciliteren dat hun wil om zelfredzaam te zijn en dus om zelf aan de slag te gaan bijdraagt aan de uitvoeringsplannen van de gemeente.

Om op korte termijn aan voldoende uitvoeringscapaciteit te komen, wordt aanbevolen om bovenstaande adviezen gecombineerd op te pakken.

Een concreet voorbeeld kan zijn, om projectleiders voor de wijkgerichte aanpak te "werven" onder inwoners en deze te laten coachen door één professional/ambtenaar zodat toch goed de vinger aan de pols gehouden kan worden. Daarmee wordt de ambtelijke kennis verdeeld over de gehele gemeente en wordt tegelijk gebruikgemaakt van de zelfredzaamheid. Waarschijnlijk versterkt het ook de betrokkenheid en communicatie wanneer een inwoner een dergelijke belangrijke rol vervult.

2. Zet in op betere informatievoorziening richting inwoners, met aandacht voor doelgroepen

Gebleken is dat veel inwoners in het kader van het duurzaamheidsbeleid helemaal niet of in beperkte mate worden bereikt. Het is een grote kans voor de gemeente om in haar communicatie en ook in haar regelingen specifiek in te zetten op individuele doelgroepen. Het gaat hierbij met name om de doelgroep huurders. Maar ook inwoners uit het buitengebied en inwoners uit de kernen waar nu geen focus naar uitgaat, zijn in beperkte mate betrokken. Tot slot kan de gemeente actiever inzetten op het betrekken van jongere inwoners van de gemeente.

Een manier waarop dit bewerkstelligd kan worden is door de communicatie meer aan te laten sluiten op de belevingswereld van bepaalde doelgroepen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat dezelfde boodschap via sociale media een heel andere doelgroep aanspreekt dan via een artikel

in de lokale krant. Maak in de communicatie uitingen ook direct duidelijk voor welke woningen/inwoners de regelingen wel en voor welke ze niet gelden. De informatie is er wel, maar men moet er zelf naar op zoek. Zeker in deze transitietijd, waarin de kernen nog moeten wennen aan de nieuwe gemeente, kan het raadzaam zijn om aan te sluiten bij bestaande netwerken en de informatie letterlijk te brengen. Dit sluit ook weer aan bij de wijkaanpak. Of vraag de geijkte doelgroep actief iemand mee te nemen die normaal gesproken nooit komt. Tot slot is geconstateerd dat iedere kern in de gemeente Westerkwartier een eigen karakter heeft. Het is dan ook noodzakelijk om als gemeente in de uitvoering zichtbaar aanwezig te zijn in de wijken. Deze aanbeveling haakt in op aanbeveling 1.

3. Denk na over regelingen vanuit doelgroepenbeleid

Uit het onderzoek is gebleken dat veel duurzaamheidsregelingen vooral gericht zijn op woningeigenaren. De gemeente kan, meer dan nu het geval is, in gesprek gaan met andere doelgroepen zoals huurders of eigenaren van woningen waar afwijkend beleid op van toepassing is, zoals woningen die erfgoed zijn. Ook hier geldt; sluit aan bij bestaande netwerken en/of partners vanuit bijvoorbeeld het sociaal domein om ingangen te vinden die nu niet of nauwelijks worden gebruikt. Waar is behoefte aan, waar zou deze groep bij gebaat zijn? Juist bij deze kleinere, niet standaard doelgroepen zullen maatwerkoplossingen gevonden moeten worden. Het betekent overigens niet dat deze groepen allemaal apart benaderd moeten worden. Er kan ook gekeken worden of ze juist met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht om ook over en weer nieuwe inzichten en ideeën te genereren. Om de doelgroep als start nog meer in te perken, kan ook in eerste instantie de verhuurdersgroep worden benaderd bijvoorbeeld.

Kijk ook of ervaringen uit de praktijk en de bevindingen uit dit rapport onderdeel worden van de omgevingsvisie, het omgevingsplan (hoe belemmerend is regelgeving voor plannen voor verduurzaming?) en participatie. Deze thema's hebben, zo leert de ervaring, vaak behoefte aan concrete voorbeelden en ervaringen. De bevindingen van dit rapport kunnen daaraan bijdragen en zo zorgen voor een versterking van integraal beleid en uitvoering.

Bestuurlijk wederhoor

Het bestuurlijke wederhoor is bijgevoegd.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerkwartier kan de conclusies uit het rapport grotendeels ondersteunen. Daarbij plaatst het college een tweetal

opmerkingen. In haar reactie gaat het college tevens in op de wijze waarop het de aanbevelingen verder wil implementeren en doorvoeren in de beleidspraktijk.

Proces

Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau BMC. Het bureau heeft een normenkader opgesteld, documenten bestudeerd, interviews gehouden, een enquête onder inwoners gehouden en gesproken met een focusgroep. In alle fasen van het onderzoek is er afstemming geweest tussen het bureau en de Rekenkamer. Leden van de Rekenkamer hebben een aantal bijeenkomsten bijgewoond. Het afgesproken tijdpad is nagekomen.

Opmerkingen naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor zijn, waar nodig, verwerkt in het rapport. Het Rekenkameronderzoek is eind augustus 2023 opgeleverd. De formele reactietermijn voor het bestuurlijk wederhoor liep 5 oktober 2023 af. Met redenen omkleed is op 9 november 2023 de schriftelijke reactie van het college ontvangen. Het rapport wordt u nu aangeboden.

De Rekenkamer licht de bevindingen en aanbevelingen graag toe aan de gemeenteraad middels een presentatie door het onderzoeksbureau BMC. De onderzoekers gaan dan graag in op uw vragen.

Namens de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier,
met vriendelijke groet,



Jan-Willem van de Kolk, voorzitter



Marijke Bijlsma, secretaris

Bijlagen:

- Verduurzaming woon- en leefomgeving Westerkwartier, Rekenkameronderzoek naar een doeltreffende en doelmatige ondersteuning van inwoners, BMC, augustus 2023
- Schriftelijke reactiebrief Rekenkameronderzoek Verduurzamen woon- en leefomgeving (met bijlage: belangrijkste resultaten inwonersregelingen 2019-2022), 07-11-2023
- Onderzoeksopdracht "Energietransitie: ondersteunt de gemeente Westerkwartier haar inwoners doeltreffend en doelmatig bij de verduurzaming van de woon- en leefomgeving?", Zuidhorn, 14-11-2022