

Oranje is het nieuwe groen

R e k e n
k a m e r
A r n h e m



Bestuurlijke Nota

Rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma New Energy Made in [Arnhem]

Oranje is het nieuwe groen

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma
New Energy Made in [Arnhem]

Datum: 2 oktober 2017

Zaaknummer: 172628

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	5
1 Onderzoeksverantwoording	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling	7
1.3 Centrale vraagstelling	7
1.4 Onderzoeksuitvoering	8
1.5 Normenkader	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Samenvatting van de bevindingen: een analyse in één oogopslag	11
2.2 Conclusies	12
2.2.1 Doelbereik: Ambities versus realisatie	12
2.2.2 Uitvoering	14
2.2.3 Participatie van partners	15
2.2.4 Lerend vermogen	16
2.2.5 Toekomst	16
2.3 Aanbevelingen	17
3 Intermezzo: Samenhang tussen Nota van Bevindingen en Voortgangsrapportage	19
4 Reactie college van B&W	21
5 Nawoord rekenkamer	23

Bestuurlijke nota

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport 'Oranje is het nieuwe Groen', onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het programma 'New Energy Made in [Arnhem]'.

De gemeente Arnhem is op vele terreinen ambitieus. Zij stelt zichzelf, de organisatie, maar ook de burgers hoge doelen. Op een belangrijk terrein, energie, wordt daar al een aantal jaren intensief aan gewerkt.

De Rekenkamer Arnhem (hierna RKA) heeft, mede op grond van de gesprekken met de fracties, besloten de inzet en voortgang van het Arnhems energiebeleid te onderzoeken. Dat is gedaan met een klassiek Rekenkameronderzoek –ex post

We hebben het rapport als titel meegegeven: 'Oranje is het nieuwe groen'. In de tekst wordt uitgelegd wat daarmee wordt bedoeld, maar alvast een hint: de titel is gebaseerd op de Duitse verkeersregels.

Voorafgaand wil de Rekenkamer graag twee punten toelichten.

Ten eerste: na afronding van het feitelijke onderzoek, inclusief de check van de organisatie op de juistheid van de feiten in ons rapport, doch voor het publiceren van dit rapport, is op 18 juli door het college aan de gemeenteraad de voortgangsrapportage New Energy Made in Arnhem, aangeboden.

De Nota van bevindingen van dit rapport is daarop niet aangepast, aangezien het feitelijke onderzoek al was afgerond. In hoofdstuk 3 van de bestuurlijke nota besteedt de Rekenkamer Arnhem wel aandacht aan overeenkomsten en verschillen tussen de bevindingen uit de voortgangsrapportage en dit onderzoek.

Ten tweede: door een aantal raadsleden is in de voorbereidingsperiode van dit onderzoek gesproken over een 'koploperspositie'. Er werd gevraagd of 'Arnhem de goede weg is ingeslagen om koploper te worden?'. Gezien het ontbreken van het woord – en ook de ambitie -, in de betreffende veranderingen en het programma zelf, heeft de Rekenkamer Arnhem deze vraag niet als zodanig onderzocht of beantwoord. Wel is een expliciete deelvraag en norm geweest 'Ligt Arnhem op koers om haar ambities en doelstellingen te bereiken?'

Wij vertrouwen erop met dit rapport een positieve bijdrage te leveren aan uw besluitvorming omtrent het programma 'New Energy Made in [Arnhem]'.

Wij danken de ambtenaren en het college van Arnhem voor hun medewerking. Wij danken ook de onderzoekers van Ecorys voor het uitvoeren van dit onderzoek. Vooral danken we de inwoners en bedrijven van Arnhem die meegedaan hebben aan de Effectenarena.

Namens de Rekenkamer Arnhem,

Mr A.H. Teeuw, Voorzitter

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

In mei 2011 heeft de raad het Energy Made in [Arnhem] programma en doelstellingen geaccordeerd en is het programma Energy Made in [Arnhem] gestart. Na een tussenevaluatie is dit programma in 2015 voortgezet als New Energy Made in [Arnhem]. Energy Made in Arnhem (EMiA) is een partnernetwerk en tevens een programmanaam; het eerste programma was een beleidsprogramma van 2010-2014 met betrekking tot verduurzaming.

In het Arnhemse Coalitieakkoord 2014-2018 'Met de stad!' is Energie made in [Arnhem] benoemd als speerpunt. De gemeente "wil samen met inwoners en ondernemers duurzame activiteiten uitvoeren, zoals energiebesparing, het opwekken van duurzame energie en het ontwikkelen van energie- en milieu-innovaties".

Ook de gemeentelijke Perspectiefnota 2016-2019 en het provinciale coalitieakkoord Ruimte voor Gelderland (2015-2019) bespreken de activiteiten op het gebied van duurzaamheid die in gezamenlijkheid moeten worden opgepakt.

New Energy Made in Arnhem 2015-2020 (NEMiA) is het vervolgprogramma; ook wel Energy Made in [Arnhem] 2.0 genoemd. Dit is vastgesteld in de raad van 28 september 2015, inclusief een amendement met betrekking tot meer financiële middelen vanuit het stimuleringsfonds.

De gemeente Arnhem wil de ambities voor versterking van de Energie- en Milieutechnologie-sector (EMT), energiebesparing en een toename van het aandeel duurzame energie en opwek, en het zijn van een voorbeeldige gemeente bereiken door middel van:

- het zelfstandig verduurzamen van de eigen gemeentelijke organisatie.
- co creatie en samenwerking met partners. Afhankelijk van het onderwerp vervult zij een regierol en/of verricht zij extra inspanningen.¹

In de voorbereiding voor het onderzoeksprogramma 2017-2018 heeft de RKA de fracties bezocht en ideeën voor onderzoek opgevraagd. Dit leidde tot ruim vijftig onderwerpen. Ook 'Energy Made in Arnhem' is ter sprake gekomen in het rondje langs de fracties. Na afweging langs de verordening en werkwijze (onderzoekscriteria) heeft de RKA dit onderwerp op de longlist geplaatst. Bij de bespreking van het onderzoeksplan voor 2017-2018 met een afvaardiging van de raad op 12 december 2016 is dit onderwerp wederom besproken en als zodanig op

¹ Dit zijn de drie ambities en de methoden van aanpak die de gemeente Arnhem zelf heeft geformuleerd in het programmadocument. Zie: New energy made in [Arnhem] - Programma 2015-2020.

de shortlist komen te staan. De focus van de achterliggende vraag vanuit de raadsleden was:

“Wat is het ambitieniveau van de gemeente Arnhem en voldoet Arnhem hieraan?”

“Is Arnhem de goede weg ingeslagen?”²

“Hoe doen andere gemeenten het met betrekking tot duurzaamheid: is er meer geld nodig of slimmer handelen? Leren we van andere gemeenten?”

Dit alles vormt de achtergrond en aanleiding van het onderzoek.

1.2 Doelstelling

De RKA beoogt de gemeenteraad inzicht te geven in de mate waarin Arnhem op koers ligt, en de mate waarin zij voldoet c.q. kan voldoen aan de gestelde ambities. Tevens beoogt de rekenkamer met dit onderzoek mogelijke succes- en faalfactoren alsmede richtingen van verbetering te identificeren, welke aan de vorming van en besluitvorming over Energy made in Arnhem kunnen bijdragen.

1.3 Centrale vraagstelling

De centrale vragen van dit onderzoek zijn:

- *ligt Arnhem op koers met EMiA?*
- *wat kan Arnhem leren van andere gemeenten met betrekking tot EMiA?*

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende vijf invalshoeken:

- Doelbereik: Wat is het ambitieniveau van de gemeente Arnhem met betrekking tot het programma (New) Energy Made in [Arnhem] en ligt Arnhem op koers?
- Uitvoering: Is Arnhem de goede weg ingeslagen? Wat zijn succes en faalfactoren om de gestelde ambities te kunnen bereiken?
- Partners: Hoe ervaren de partners het programma (New) Energy Made in [Arnhem] en de rol die gemeente Arnhem daarin inneemt? Worden partners effectief betrokken?
- Lerend vermogen: Hoe leert Arnhem, bijvoorbeeld van andere gemeenten?
- Toekomst: Wat zijn mogelijkheden voor verbetering?

2 Tijdens het overleg dat de Rekenkamer had met de afvaardiging uit de raad is deze vraag door enkele fracties geformuleerd als: “is Arnhem op de goede weg om koploper te worden?”. De Rekenkamer heeft de toevoeging ‘om koploper te worden’ niet overgenomen. Er is voor gekozen om bij de door de gemeente zelf gekozen ambitie ‘voorbeeldige gemeente’ te blijven.

1.4 Onderzoeksuitvoering

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april-juli 2017. De RKA heeft zich hierbij laten ondersteunen door Ecorys Nederland.

Allereerst is een analyse uitgevoerd van documenten die het beleid, de werkwijze van de gemeente voor dit programma en het partnernetwerk beschrijven (zie bijlage 4 voor een overzicht van de geanalyseerde documenten). Vervolgens is met gemeentelijke betrokkenen gesproken, onder wie de (toenmalige) portefeuillehouders en de ambtelijk betrokkenen bij het programma. Ook zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke instellingen (zie bijlage 3 voor een overzicht van personen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken).

Na deze interviews is vervolgens op 30 mei 2017 een EffectenArena georganiseerd. Voor deze EffectenArena zijn partijen uitgenodigd die betrokken zijn bij de relevante thema's van het programma. Aangezien de deelname van diverse maatschappelijke partijen aan Energy Made in [Arnhem] een cruciaal element is, is gekozen om een onderzoeksmoment te creëren waarin deze partijen betrokken werden in de vorm van een EffectenArena.

Raadsleden waren tijdens de EffectenArena toeschouwer. Dit zorgde ervoor dat raadsleden konden luisteren en leren van de ervaringen, maar ook konden kennismaken van de verwachtingen van de diverse stakeholders. Bijlage 2 geeft een korte impressie van de resultaten van de EffectenArena.

De bevindingen in deze nota zijn primair gebaseerd op de aan de RKA ter beschikking gestelde documenten. Ondersteunend daaraan zijn de interviews gehouden en heeft de EffectenArena plaatsgevonden. De verslagen van de interviews zijn aan de geïnterviewden voorgelegd en in een aantal gevallen zijn door hen tekstwijzigingen aangebracht. Wij hebben deze wijzigingen integraal overgenomen. Daarnaast is in sommige gevallen een aantal nuancerende opmerkingen in de kantlijn geplaatst, die ook zijn meegenomen.

In de EffectenArena zijn door netwerkpartners van de gemeente opvattingen naar voren gebracht, soms door een enkeling, soms door meerdere partners. De deelnemers aan de EffectenArena zijn mede op voordracht van de gemeente uitgenodigd. De onderzoekers hebben geen reden om aan te nemen dat de geformuleerde opvattingen niet breder in het netwerk gedeeld worden.

1.5 Normenkader

In deze evaluatie is een normenkader als basis gebruikt.

We verwijzen naar de Nota van Bevindingen §1.4 voor een integraal overzicht van het – uitgebreide – normenkader.

In de Nota van Bevindingen is beoordeeld in welke mate de gemeente Arnhem voldoet aan de normen. Daarbij is een driepuntsschaal gehanteerd:

- Er wordt geheel aan de norm voldaan;
- Er wordt deels aan de norm voldaan;
- Er wordt niet aan de norm voldaan.

Daarbij zijn de eerste en de laatste kwalificatie eenduidig. Het oordeel: deels voldaan kan een brede categorie omvatten. Maar in het algemeen is de strekking dat al aan een deel van norm wordt voldaan, maar dat nog een inspanning nodig is om volledig te voldoen.

Op 13 juni 2017 is de Nota van Bevindingen voor een controle op de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De reactie van de ambtelijke organisatie is op 26 juni 2017 ontvangen. Deze reactie is mondeling besproken op 3 juli 2017. Op 10 juli is er uitleg geven aan de verantwoordelijk wethouder en raadsleden over de bevindingen. Op 4 september 2017 is de Bestuurlijke Nota aan het college van B&W verstuurd voor een bestuurlijke reactie.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk het deel Bestuurlijke Nota en het deel Nota van Bevindingen.

De Bestuurlijke Nota bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 legt de rekenkamer verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 2 presenteert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 staat een intermezzo: de vergelijking tussen de Nota van Bevindingen en de op 18 juli jongstleden aan de raad gestuurde Voortgangsrapportage. In hoofdstuk 4 staat de bestuurlijke reactie van het college van B&W en hoofdstuk 5 bevat het nawoord.

In het deel Nota van Bevindingen staan de feitelijke onderzoeksresultaten, waarop de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen baseert.

Het rapport bevat zes bijlagen. In bijlage 1 worden best practices van enkele andere Nederlandse gemeenten weergegeven. Bijlage 2 geeft een korte impressie van de






resultaten van de EffectenArena. De lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 3. De geraadpleegde bronnen in bijlage 4. Bijlage 5 geeft het analysekader (vragen, normen en beoordelingen in 1 tabel). Bijlage 6 geeft een uitgebreide beschrijving van de vergelijking van de Nota van Bevindingen en de Voortgangsrapportage.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Samenvatting van de bevindingen: een analyse in één oogopslag

In de Nota van Bevindingen is per norm uit het normenkader een beoordeling opgenomen. Voor de verschillende categorieën (Ambitie versus realisatie, uitvoering, participatie, lerend vermogen en toekomst) wordt op basis van die analyse hier een weergave in één oogopslag gegeven, in een zogenaamd. 'stoplichtenschema'. Aan de schaal geheel voldaan, deels voldaan, of niet voldaan wordt een systematiek van stoplichten gekoppeld: groen, oranje, rood.

Norm (onderzoeksvraag)	
Ambitie versus realisatie	
Norm 1: Welke ambities vallen er onder het (N)EMiA programma en waaruit blijkt een focus?	
Norm 2: Sluiten de ambities/ doelen van NEMiA aan op de (inter) nationale doelen, wet en regelgeving?	
Norm 3: Zijn de resultaten van NEMiA meetbaar?	
Norm 4: Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid en bestaat er inzicht in het behalen van de doelen?	
Norm 5: Wat is het effect van NEMiA voor de inwoners van de gemeente?	
Norm 6: Ligt Arnhem op koers met NEMiA?	
Uitvoering	
Norm 7: Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat?	
Norm 8: Wat is de rol van de gemeenteraad?	
Norm 9: Hoe wordt aangesloten bij andere beleidsterreinen?	
Norm 10: Welke budgetten zijn toegewezen aan het programma NEMiA (en de onderdelen ervan)?	
Norm 11: Zijn succes en faalfactoren gedefinieerd?	
Participatie	
Norm 12: Op welke wijze zijn de inwoners en bedrijven bij het programma betrokken?	
Norm 13: Hoe tevreden zijn de partners?	

Lerend vermogen	
Norm 14: Hoe is het nieuwe programma tot stand gekomen?	
Norm 15: Is het leervermogen van de gemeente geborgd: wordt er vooruit en achteruit gekeken?	
Norm 16: Kijkt de gemeente Arnhem 'naar buiten'?	
Toekomst	
Norm 17: Zijn potentiële verbeterpunten geïdentificeerd?	
Norm 18: Worden nieuwe klimaatdoelstellingen meegewogen in de huidige beleidskaders?	

De overheersende kleur van de analyse is oranje. In Nederland geldt in het verkeer: groen is rijden, oranje is stoppen als het mogelijk is, rood is stoppen. In de Duitse verkeersregels worden de verkeerslichten echter anders gehanteerd: oranje is daar ook de aankondiging dat het verkeerslicht zodadelijk op groen springt en dat men zich derhalve gereed moet maken om te accelereren. De Duitse hantering is de basis van onze boodschap: oranje is dan ook een positieve kwalificatie: 'al gedeeltelijk resultaat, nu vooruit!' Kortom, onze kernboodschap is:

'Oranje is het nieuwe groen: Vaart maken vanuit een nieuw bestuurlijk paradigma.'

Deze kernboodschap lichten wij aan de hand van de conclusies en aanbevelingen verder toe.

2.2 Conclusies

Voor de verschillende categorieën (Ambitie versus realisatie, uitvoering, participatie, lerend vermogen en toekomst) worden op basis van de analyse hier conclusies geformuleerd.

2.2.1 Doelbereik: Ambities versus realisatie

Doelstellingen zijn nog niet meetbaar, het behalen van de resultaten vergt versnelling

Het programma vertrekt vanuit drie overzichtelijke **doelen**, maar telt vervolgens een groot aantal subdoelen. De aansluiting tussen de bestuurlijke kaders en de ambtelijke uitvoering wordt als gevolg daarvan gecompliceerd.

De geformuleerde doelstellingen hebben weliswaar meer focus in NEMiA dan in EMiA, er is toch een en ander op te merken over de formulering en toetsbaarheid van de doelstellingen:

De doelen van de EMT-pijler zijn niet SMART geformuleerd en daarmee weinig concreet. Er worden bewoordingen gebruikt zoals 'de ontwikkeling van human capital', 'versterking van EMT-vestigingslocaties', 'betere marketing,' et cetera. De acties die aan deze doelstellingen gekoppeld zijn, in hoofdstuk 5 van het programmadocument, geven meer invulling aan de ambities en tonen in sommige gevallen wel een duidelijke koers.

Met betrekking tot de doelen op het gebied van energiebesparing en -opwek, staan nog abstracte percentages die niet eenvoudig te interpreteren zijn in het NEMiA programma. Het monitoren van de voortgang is ook geen gemakkelijke opgave en het format van het monitoringsproces was ten tijde van dit onderzoek nog niet vastgelegd. Daarom heeft de gemeente er goed aan gedaan de doelstellingen te vertalen naar concrete acties. Maar het ontbreekt nog aan een koppeling: hoeveel dragen de acties bij aan de realisatie van de doelstellingen?

De acties ten aanzien van de doelen van de voorbeeldige gemeente zijn meestal SMART geformuleerd en een duidelijk tijdsplan is aangegeven. De middelen voor de verduurzaming van panden zijn echter beperkt en het is op dit gebied ook lastig om aan te geven of de gemeente op koers ligt om haar lange termijn doel van energieneutraliteit te halen.

NEMiA sloot aan op **(inter)nationale afspraken**. Het beleid werd niet doorlopend aangepast zodra (inter)nationale afspraken worden aangepast/bijgesteld. Doorlopende aanpassingen zijn ook niet mogelijk/wenselijk – omdat, zo werd aangegeven, overheden en partners planningszekerheid nodig hebben en aanpassingen een nieuw raadsbesluit vergen³

Het **monitoringsysteem** voor het programma is nog beperkt ingericht: niet op voorhand was vastgelegd waarop gemonitord wordt, hoe de resultaten gemeten kunnen worden en op welke wijze de informatie daarover wordt vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat op ambtelijk en bestuurlijk niveau niet altijd een volledig beeld bestaat waar men staat met de doelen en waar harder aan getrokken moet worden.

De afgelopen maanden is aan dit punt door de ambtelijke organisatie gewerkt. Na het afronden van dit onderzoek is de Voortgangsrapportage⁴ verschenen, maar deze geeft vooral nog een beeld van de inspanningen.

In de voorstellen die aan de raad zijn voorgelegd wordt weinig aandacht besteed aan de **effecten die het beleid op de burgers** kan of zal hebben. Wel wordt in het

³ Voor 2018 en verder worden aanpassingen verwacht op basis van perspectiefnota en MJPB; zo blijkt uit de behandeling van de PN en de raadsbrief bij de Voortgangsrapportage.

⁴ In paragraaf 1.6 zijn wij ingegaan op de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen deze Voortgangsrapportage en de uitkomsten van dit Rekenkamer-onderzoek.

programmaplan meer naar de effecten voor inwoners verwezen. Deze effecten worden echter niet systematisch in beeld gebracht of (door de werkwijze van het CBS) met vertraging. Er lijkt geen integrale focus te zijn op NEMiA spin-off voor burgers.

Wanneer we **de resultaten** van het programma bezien, valt op dat veel activiteiten in gang gezet zijn, maar dat nog relatief weinig activiteiten het beoogde resultaat al bereikt hebben. Ondanks het enthousiasme en de grote inzet, blijft de opbrengst achter bij de doelstellingen, in het bijzonder de projecten die door het partnernetwerk getrokken worden. Het wordt, zoals gesteld door meerdere partners, nu tijd om echte resultaten te boeken. Daarbij past overigens de relativering dat de doelen geformuleerd zijn voor de periode tot 2020. Er is dus nog wel enige tijd, maar een versnelling is onontbeerlijk.

Voor het achterblijven van de resultaten zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst stelt de gemeente Arnhem relatief weinig middelen beschikbaar voor de uitvoering van dit programma.⁵ Dit betreft zowel de programmagelden als de middelen voor ambtelijke capaciteit. Het lijkt moeilijk de ambities te realiseren zonder dat er meer capaciteit beschikbaar wordt gesteld.

2.2.2 Uitvoering

Verbeteringen zijn mogelijk

De **taakverdeling** in het plan van aanpak in hoofdstuk 5 van het programmadocument is wat te breed geformuleerd en, op sommige gebieden, niet heel concreet. Terwijl de verantwoordelijken bij elke actie benoemd worden, is de exacte rolverdeling, het initiatief en de verwachte inzet van actoren en partners niet duidelijk. Daarnaast wordt er geen tijdspad met begin- en einddatum aangegeven (behalve bij 'voorbeeldige gemeente').

De rol van de **gemeenteraad** is relatief terughoudend geweest. Wanneer onderdelen van het NEMiA programma in de raad werden behandeld lag de focus volgens respondenten vaak op de 'negatieve' gevolgen voor bewoners van beleidsmaatregelen of projecten op de korte termijn, of op items gerelateerd aan de programmabegroting, terwijl voorbijgegaan werd aan de negatieve effecten van klimaatverandering op de langere termijn en de doelstellingen van het programma.

De **relatie met andere beleidsterreinen** is nog onvoldoende; verbindingen en projecten met andere sectoren zullen meer gefaciliteerd dienen te worden.

⁵ In bijlage 1 geven wij voorbeelden van "best practices" in enkele andere Nederlandse gemeenten. Zo worden in bijvoorbeeld Breda, Maastricht en Haarlem grotere bedragen beschikbaar gesteld.

Het beschikbare **budget** is beperkt. De programmabegroting kent weinig detail en het gevaar is dat de bekostiging van de ene actie ten koste gaat van de andere.

Er waren geen **succes- en faalfactoren** van tevoren in het programma benoemd. Het partnernetwerk en het programma kennen veel succesfactoren, maar er zijn ook verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie (intern binnen de gemeente, extern, met partners en inwoners), budget en aansturing van de partners door een regisserende rol vanuit de gemeente.

2.2.3 Participatie van partners

Positief gewaardeerd, minder vrijblijvendheid wordt geadviseerd. Een ander bestuurlijk paradigma...

Geconstateerd wordt dat de gemeente met het programma een ambitie heeft geformuleerd die een **groot aantal partners** ertoe heeft gebracht zich aan te sluiten bij dit programma. Het partnernetwerk omvat inmiddels meer dan honderd verschillende partijen.

Door de partners wordt uitgesproken dat zij het initiatief van de gemeente waarderen. Ook de inzet van de gemeente wordt door de partners **gewaardeerd**. De toegankelijkheid en betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie is in dit verband als een pluspunt benoemd.

De functionaliteit van het partnernetwerk kan over het algemeen als positief beoordeeld worden. Weliswaar lijkt er een vaste kern voornamelijk betrokkenen. Toch biedt het netwerk de gemeente de kans om een breed publiek aan te spreken en te enthousiasmeren.

Toelichting:

Het partnernetwerk is relatief vrijblijvend opgezet. Dat volgt ook uit de afspraken die binnen het convenant gemaakt worden. De te nemen initiatieven door convenantspartners worden wel benoemd maar niet gesanctioneerd. Voor met name de grotere bedrijven geldt dat zij alleen een initiatief nemen als zij daar een rendabele business case onder kunnen leggen. Zij zouden mogelijk meer verleid kunnen worden om te 'investeren in de stad'.

Dit heeft direct te maken met de rol die de gemeente voor zichzelf ziet in het programma. Als de gemeente in netwerkverband opereert (zoals bij NEMiA), vraagt dat ook om een andere rol van het bestuur, zowel college als de raad, dan de traditionele sturende dan wel controlerol. Zowel voor het college als voor de raad vraagt dit om een expliciete positiebepaling.

In een netwerk zijn de actoren gelijkwaardig en kunnen dus niet hun wil aan anderen opleggen. 'Sturen' in een netwerk betekent vooral zoeken naar de juiste partners om samen met hen de gemeenschappelijke belangen en doelen te bepalen. Dit vereist dienstbaarheid van de gemeentelijke politiek. Een politiek die ruimte geeft, zaken

mogelijk maakt, die verbindt en soms fungeert als smeerolie. Interactie en wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen staat daarbij centraal. De inzet van enkel de klassieke sturingsinstrumenten zoals de stok (regelgeving), de wortel (geld) en de preek (communicatie) is dan onvoldoende.

Situaties waarin de overheid de maatschappelijke dynamiek wil faciliteren zijn in dit opzicht lastig. Dan moet zij rekenschap geven van de grenzen van haar bemoeienis. Stelt de overheid in zo'n situatie helemaal geen (inhoudelijke) eisen? Maar wel voorwaarden? Hoe wordt publiek rekenschap vormgegeven? Hierop zijn geen pasklare antwoorden, aanpakken of 'blauwdrukken' te geven; in elke situatie, bij elk onderwerp en op elke plaats kan (en moet misschien wel) dit anders vormgegeven worden. Dat kan alleen in dialoog vormgegeven worden. Een dialoog tussen college en raad, en tussen gemeente en gemeenschap. Dit gaat logischerwijs op voor meer dan alleen het programma NEMiA van de gemeente Arnhem, maar geldt zeker voor de vraag 'hoe kan Arnhem haar ambities en doelstellingen van het programma NEMiA behalen'.

Een sterkere verbinding met de wijken en inwoners kan het draagvlak voor het programma verder uitbouwen. In andere gemeenten zijn goede voorbeelden te vinden hoe dat vorm gegeven kan worden, bijvoorbeeld door de verbinding van sociale thema's en duurzaamheid. Het wijkgericht werken zoals dat in Arnhem vormgegeven wordt, kan daar mogelijkheden toe bieden.

2.2.4 Lerend vermogen

Positief, systematiek kan nog ingebracht worden

Er kan gesproken worden van een doordacht plan van aanpak om het NEMiA-programma op te stellen met een terugblik/reflectie op EMiA. Echter ontbreekt nog de systematiek in het leren: het is niet vastgelegd hoe de evaluatie van de resultaten geregeld is, hoe de gemeente leert van haar eigen ervaringen en hoe 'best practices' van andere gemeenten systematisch in kaart gebracht kunnen worden om ervan te leren.

2.2.5 Toekomst

Er zijn verbeterpunten in de uitvoering van het programma NEMiA, zo wordt ook door de organisatie gezien, onderkend en opgepakt. Tijdens het onderzoek was de verwachting, dat nieuw beleid zou worden bijgesteld op basis van (inter)nationale afspraken: het Energieakkoord uit 2012 en het Gelderse Energieakkoord. Dat blijkt ook te zijn gebeurd.

2.3 Aanbevelingen

Voortbouwend op de algemene boodschap en de conclusies geeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Voor het College

Aanbeveling 1: Pak verbeterpunten op waarmee snelheid gemaakt kan worden, om de gestelde doelen te kunnen halen.

Het gaat daarbij om de volgende punten:

- Zorg voor voldoende capaciteit
Wat ons betreft begint een succesvolle uitvoering van het beleidsprogramma met het beschikbaar maken van voldoende middelen. In ambtelijke capaciteit, maar vooral ook in programma budget.
- Geef extra aandacht en middelen aan de drie pijlers.
Zet vaart achter de concrete actiepunten, en voor wat betreft 'voorbeeldige gemeente' niet alleen in de kernportefeuille gemeentelijk vastgoed, maar op alle onderdelen.
- Maak een duidelijk stappenplan met meetbare doelstellingen op korte termijn
Om de lange termijn doelstellingen te kunnen halen zal eerst een duidelijk stappenplan moeten worden opgesteld. Taakverdeling, tijdspad, de relatie met andere beleidsvelden kunnen beter uitgewerkt worden. Meetbare tussendoelen moeten worden geformuleerd, op korte termijn, en dit moet ingebed worden in een heldere visie. Dit alles zou in verbinding moeten staan met provinciale, nationale en internationale doelstellingen.⁶
- Richt het partnernetwerk minder vrijblijvend in.
Ook al betekent dat dat sommige partners zullen afhaken. Het uiteindelijke doel is een groep echt gemotiveerde partners over te houden.
- Finaliseer een goed monitoringssysteem.
Een essentiële methode om na te gaan of Arnhem daadwerkelijk progressie boekt, is de ontwikkeling en handhaving van een SMART monitoringssysteem. Hier is al mee begonnen, wij adviseren dit op korte termijn te finaliseren. Kijk hierbij nog meer van buiten naar binnen: betrek de input, feedback en meningen van de partners en inwoners erbij.
- Maak een plan, waarbij u de wijkteams leefomgeving gebruikt om een meer actieve houding van inwoners te stimuleren.
 - Geef extra aandacht aan de bewustwording van inwoners.
De focus op bewustwording van de inwoners over de urgentie van het thema 'duurzaamheid' en de 'energietransitie' verdient extra aandacht in de communicatiemiddelen van de gemeente.
 - Ondersteun inwonersinitiatieven meer.

⁶ In lijn met de door de raad aangenomen motie "Circulair Arnhem" bij Perspectiefnota 2018-2022.

Zodra inwoners zelf initiatieven ontplooiën zou dit met meer aandacht gefaciliteerd, ondersteund, en gepromoot kunnen worden.

- Moedig inwoners (ook financieel) aan te participeren.
Ook kan het zeer zinvol zijn, en extra opbrengsten generen, zodra de gemeente Arnhem inwoners ook financieel aanmoedigt te laten participeren in icoonprojecten (bijv. energiecoöperaties of à la de Bredase ZonneWijde).

Voor de Raad en het College

Aanbeveling 2: Ga met elkaar in gesprek over de veranderende rol van raad en college in netwerksturing.

Formuleer als raad en college samen de gewenste rolinvulling van college en raad wanneer er sprake is van sturen in netwerkverband. En formuleer vervolgens wat de impact hiervan is op de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad bij aankomende beleidsprocessen in het algemeen en het vervolg van NEMiA in het bijzonder.

Arnhem zou zichzelf prominenter als partner kunnen positioneren, binnen haar partnernetwerk, en zelf per onderwerp een effectieve rol kunnen nemen: soms activerend, soms regisserend, soms faciliterend. Vermijd daarbij een opstelling die te zeer uitgaat van de gedachte dat de overheid het allemaal wel kan en zal regelen.

Voor de Raad

Aanbeveling 3: Geef het college opdracht om aanbeveling 1, en samen met u aanbeveling 2, uit te voeren en voor het eind van het jaar, bijvoorbeeld bij de voorstellen voor de MJPB, te rapporteren hoe dit is opgepakt en op welke wijze de continuïteit daarvan geborgd wordt.

3 Intermezzo: Samenhang tussen Nota van Bevindingen en Voortgangsrapportage

Na het afsluiten van het onderzoek en het schrijven van de Nota van Bevindingen van dit rekenkameronderzoek is door de gemeente Arnhem het Voortgangsrapport New energy made in [Arnhem] gepubliceerd.⁷ De Nota van Bevindingen is daar niet op aangepast of aangevuld en de uitkomsten waren niet anders geweest als de Voortgangsrapportage voor afronding daarvan beschikbaar was geweest. Door het verschil in vraagstelling, aanpak, focus en het gehanteerde tijdsperspectief kunnen echter andere beelden zijn ontstaan.

Het Rekenkameronderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op het beleidsproces en de leer- en verbeterpunten die daaruit af te leiden zijn. De feitelijke resultaten spelen daarbij natuurlijk een rol, maar de programmaperiode loopt nog tot 2020. De Rekenkamer heeft de gehele programmaperiode als object van onderzoek genomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat nog niet alle doelstellingen volledig gerealiseerd zijn.

De Rekenkamer formuleert de algemene conclusie dat 'een goede start is gemaakt, maar dat het ook tijd is om een versnelling in te zetten'. Het eerste deel van deze conclusie is consistent met de voortgangsrapportage, het tweede deel van de conclusie komt in de voortgangsrapportage van het college minder prominent aan de orde. De voortgangsrapportage concentreert zich vrijwel volledig op de realisatie tot op heden, en beveelt aan om de lopende en geplande acties van dit programma voort te zetten en op sommige punten de inspanningen te intensiveren.⁸ Het Rekenkameronderzoek concludeert sterker dat zeker tot aan 2020 (en naar verwachting ook daarna) een andere inzet noodzakelijk zal zijn: anders in zowel kwantitatieve zin (meer geld en mensen nodig) als kwalitatief (een ander bestuurlijk paradigma moet gehanteerd worden om de samenleving te mobiliseren).

Een vergelijking, samengevat naar de drie pijlers van het programma NEMiA, geeft het volgende beeld:

1. Met betrekking tot de **EMT sector**, concluderen zowel de Voortgangsrapportage als de Nota van Bevindingen dat de acties binnen deze programmasector enthousiast aangepakt zijn. De Nota van Bevindingen laat zien dat het effect van deze acties en initiatieven niet zichtbaar is in het aantal banen in de EMT-sector en dat daarmee de groei-ambitie nog niet vervuld is. Verder laat de Nota van Bevindingen zien op dat de doelen en ambities voor deze sector niet SMART geformuleerd zijn en daarmee geen kwantitatieve, maar alleen een kwalitatieve

⁷ Zie de raadskamerbrief van 18 juli 2017 met bijlagen.

⁸ In het bijzonder ten aanzien van het aardgasloos wonen en de circulaire economie.

beoordeling van de inspanningen mogelijk is. Dat maakt het moeilijk om te bepalen welke inspanningen effectief en efficiënt zijn.

2. De in de Voortgangsrapportage en in de Nota van Bevindingen gerapporteerde vooruitgang binnen de **energiebesparing en duurzame energie opwek** 'sector' komt grosso modo overeen (sommige cijfers waren nog niet beschikbaar voor de Nota van Bevindingen, maar de beschikbaarheid van deze cijfers zou de bevindingen niet veranderd hebben). Het verschil tussen de Nota van Bevindingen en de Voortgangsrapportage is, dat de Nota van Bevindingen de vraag stelt wat de gerapporteerde vooruitgang bijdraagt aan de voor 2020 gestelde doelen en wat dit betekent voor het halen van de voor 2020 gestelde doelen. De vooruitgang voor de 'diverse bouwstenen' om bij het doel van 14% duurzame energie in 2020 te komen wordt op p.3 van de Voortgangsrapportage beschreven, maar er wordt geen strategie geschetst hoe men uiteindelijk bij de 14% in 2020 kan uitkomen. Evenmin wordt duidelijk welke 'bouwsteen' nog hoeveel bijdrage moet leveren en of er verschuivingen nodig zijn omdat een 'bouwsteen' niet genoeg 'oplevert'. Vragen zoals: "Hebben we meer inspanningen op andere gebieden nodig, bijvoorbeeld op het gebied van windturbines of zonnepanelen, omdat warmtelevering via de Noordtak waarschijnlijk niet doorgaat?" worden niet beantwoord. Met het wel beantwoorden van die vragen kan de Voortgangsrapportage aan effectiviteit als monitorings- en 'bijstuur' instrument winnen.
3. Ten aanzien van de '**voorbeeldige gemeente**' rapporteren beide rapportages dezelfde vooruitgang, De Nota van Bevindingen brengt problemen in kaart die uit de gehouden interviews bleken. Verder geeft de Nota van Bevindingen aan, dat de vooruitgang lastig te duiden is en niet te relateren is aan de uiteindelijke doelstellingen.

Samenvattend: De vergelijking tussen de Voortgangsrapportage en de Nota van Bevindingen, onderstreept de gekozen titel voor dit rapport 'Oranje is het nieuwe groen'. De Voortgangsrapportage geeft aan dat het licht groen is: deze sluit af met de aanbeveling om de lopende en geplande acties van het programma voort te zetten, en daar waar externe ontwikkelingen, zoals het Gelders Energieakkoord en het klimaatakkoord van Parijs, daartoe nopen, eventueel meer inspanning te leveren.

De Rekenkamer geeft op basis van de Nota van Bevindingen aan dat het licht op oranje staat, wat betekent: accelereren. De Rekenkamer geeft concrete aanbevelingen voor acties die kunnen bijdragen aan een tempoversnelling om de doelstellingen van het NEMiA-programma in 2020 nog te kunnen behalen.

4 Reactie college van B&W

Rekenkamer p/a Stadhuis Arnhem	Datum	19 september 2017
	Zaaknummer	182953

Bestuurlijke reactie college van B en W op het rekenkamerrapport 'Oranje is het nieuwe groen'

De rekenkamer heeft het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd een bestuurlijke reactie te geven op haar rapport "Oranje is het nieuwe groen" (versie d.d. 1 september 2017). In zijn vergadering van 19 september 2017 heeft het college de volgende bestuurlijke reactie vastgesteld.

Ons college deelt in grote lijnen de analyse van de rekenkamer. Over de resultaten van de afgelopen 1,5 jaar zijn wij echter enigszins positiever dan de rekenkamer. Wij verwijzen in dit verband naar onze voortgangsrapportage die wij de raad op 18 juli jl. hebben gestuurd. Hierin geven wij aan dat de inspanningen die horen bij en moeten leiden tot het behalen van de ambities en doelen van het programma *New energy made in Arnhem 2015-2020* in volle gang zijn. Ook bevelen wij aan de lopende en geplande acties voor te zetten.

We delen de constatering van de rekenkamer dat er spanning bestaat tussen de geformuleerde ambities en de ter beschikking staande middelen en capaciteit. Het is met name de vraag of de voor 2020 geformuleerde (korte termijn) ambities tijdig gerealiseerd kunnen worden. Daar komt bij dat de opgaven van het Klimaatakkoord Parijs en het aardgasloos maken van woonwijken nog niet in het programma zijn verankerd. Deze extra inspanning vergt extra middelen en capaciteit, waarbij op dit moment nog niet bepaald kan worden in hoeverre dit voor de (gemeentelijke) overheid tot extra investeringen zal leiden. Het college is op basis van de Perspectiefnota 2018-2021 thans doende om de opgave *Circulair Arnhem* uit te werken tot een programma en zal daarbij de resultaten van het Rekenkamer onderzoek en de uitbreiding van de opgave ('Parijs' en aardgasloos) betrekken.

Met de Rekenkamer realiseert het college zich dat verduurzaming een majeure maatschappelijke opgave is. Deze opgave zal worden gerealiseerd in een netwerksamenleving,

waarbij de rol van de gemeentelijke overheid en dus die van college en raad verandert. Dit geldt niet alleen op het thema duurzaamheid, maar is generiek verschijnsel, dat geldt voor veel maatschappelijke opgaven.

Ons college acht het van belang om, mede op basis van het nu voorliggende rapport van de rekenkamer, een open debat over de veranderde rol van de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) in de netwerksamenleving te voeren.

Zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 19 september 2017.

5 Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Arnhem dankt het college voor haar constructieve en positieve reactie op het rapport 'Oranje is het nieuwe groen'.

Het College geeft aan de analyse van de Rekenkamer in grote lijnen te onderschrijven.

Het college geeft eveneens aan het van belang te achten om, mede op basis van het nu voorliggende rapport van de rekenkamer, een open debat over de veranderde rol van de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) in de netwerksamenleving te voeren. De Rekenkamer beschouwt deze opmerking als bereidheid tot het uitvoeren van de aanbeveling gericht aan het college en de raad "ga met elkaar in gesprek over de veranderende rol van raad en college in netwerksturing".

Aan u als raad is het om het college, opdracht te geven om ook de aanbeveling "Pak verbeterpunten op waarmee snelheid gemaakt kan worden, om de gestelde doelen te kunnen halen" uit te voeren. De Rekenkamer heeft hierbij zes punten aangegeven. Deze hangen samen met de behandeling van het MJPB en de uitvoering van de motie, aangenomen bij de behandeling van Perspectiefnota 'Circulair Arnhem'.



R e k e n
k a m e r
A r n h e m



Colofon

De Rekenkamer Arnhem neemt een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Op basis van artikel 182 van de Gemeentewet onderzoekt de Rekenkamer de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. In Arnhem bestaat de Rekenkamer uit drie externe leden, waaronder de voorzitter. Zij worden ondersteund door een ambtelijk onderzoeker-secretaris en een management-assistente.

Voorzitter Leden

Dhr. drs. A. Teeuw
Dhr. drs. H. Verdellen
Mw. drs. L. Zwier-Kentie

Secretaris-onderzoeker Management-assistente

Mw. dr. ir. M. van Lieshout
Mw. C. Schuring

Contact

Postbus 9029
6800 EL Arnhem
026 - 377 4846
rekenkamer@arnhem.nl
maartje.van.lieshout@arnhem.nl
carine.schuring@arnhem.nl
www.rekenkamerarnhem.nl

zaaknummer

172628