



Rekenkamerbrief over “Duurzaamheid als grondhouding”

Inleiding

Op 27 juli 2017 hebben wij u geïnformeerd over ons voorgenomen onderzoek naar ‘Duurzaamheid’. Centraal in dit onderzoek staat de vraag: In welke mate is duurzaamheid een aantoonbare grondhouding van de gemeente Brummen?

De rekenkamercommissie wil nagaan in welke mate sprake is van een ‘voorbeeldige overheid’ (refererend aan pijler twee van het Koersdocument Duurzame Energie), die duurzaamheid heeft vervlochten in alle gemeentelijke beleidsthema’s. Doel van dit onderzoek is om vanuit de drie rollen van de raad (volksvertegenwoordigen, kaderstellen en controleren) te reflecteren op de mate waarin de gemeente Brummen op dit moment duurzaam handelt én de gemeenteraad handelingsperspectief te bieden om vervolgstappen te zetten. Dit handelingsperspectief kan zowel traditioneel (regulerend) als verbindend (faciliterend) of voorbeeldig (ontwikkeland) van aard zijn. In ons bericht van 27 juli 2017 hebben wij ook de onderzoeksaanpak toegelicht.

Wij hopen dat u uw voordeel met deze rekenkamerbrief kunt doen waarin wij het verloop van het onderzoeksproces, de onderzoeksresultaten en tussentijdse conclusie met u delen. Ook bevat deze rekenkamerbrief onze planning voor het vervolg. Voor een zelfstandige leesbaarheid van deze brief beginnen wij met een samenvatting van de onderzoeksaanpak.

Onderzoeksaanpak

Veronderstelling bij het begrip ‘grondhouding’ is dat op de diverse aspecten van duurzaamheid blijkt dat de gemeente Brummen zich positief onderscheidt. Met andere woorden: het gaat de rekenkamercommissie er om of de raad erop kan vertrouwen dat het aspect duurzaamheid niet exclusief is belegd bij een beleidsmedewerker of projectleider Duurzaamheid, maar gemeengoed is voor de hele organisatie.

Het onderzoek bestaat uit vijf stappen. Bij aanvang is besloten vooralsnog alleen stap 1 en 2 uit te voeren. De stappen 3-5 bieden een indicatie voor een mogelijk vervolg, waarover aan het einde van deze rekenkamerbrief meer.

1. Toepassen van het Planetary Boundary model¹ op Brummen
2. Invullen van het Ambitieweb²
3. Prioriteren van thema’s in een werksessie met de raad
4. Inventariseren van Good Practices
5. Concluderen

Verloop onderzoeksproces

¹ Tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het bij een veelzijdig begrip als ‘duurzaamheid’ goed werkt om een duidelijk gedefinieerd begrippenkader te hanteren. De rekenkamercommissie heeft gekozen voor het Planetary Boundary model. Het begrip Planetary Boundary (Nederlands: planetaire grenzen) is een wetenschappelijk model. Het model gaat uit van negen grenzen waarbinnen de mensheid moet blijven om de leefbaarheid van de aarde te waarborgen. Zie <http://www.stockholmresilience.org/> voor meer informatie. Hoewel het toepassen van het Planetary Boundary model om een uitleg vraagt, biedt het gebruik van dit model goede mogelijkheden een breder gezamenlijk referentiekader op duurzaamheid te ontwikkelen. De gemeente Brummen kan ontwikkelingen, plannen en beleid vanuit dit referentiekader duiden en beoordelen.

² Het Ambitieweb is een manier om de ambities en resultaten voor verschillende beleidsaspecten van duurzaamheid visueel weer te geven. Zie <http://www.aanpakduurzaamgww.nl> voor meer informatie.

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van alle relevante activiteiten in de gemeente Brummen die een effect kunnen hebben op de Planetary Boundaries (zie bijlage 1). Resultaat hiervan is een impact-matrix. In deze matrix maken de externe onderzoekers een inschatting welke fysieke (Planetary Boundary-processen) relevant zijn voor de gemeente Brummen, gegeven de activiteiten en de karakteristieken in de gemeente. In bijlage 2 is de impact-matrix ter illustratie opgenomen.³

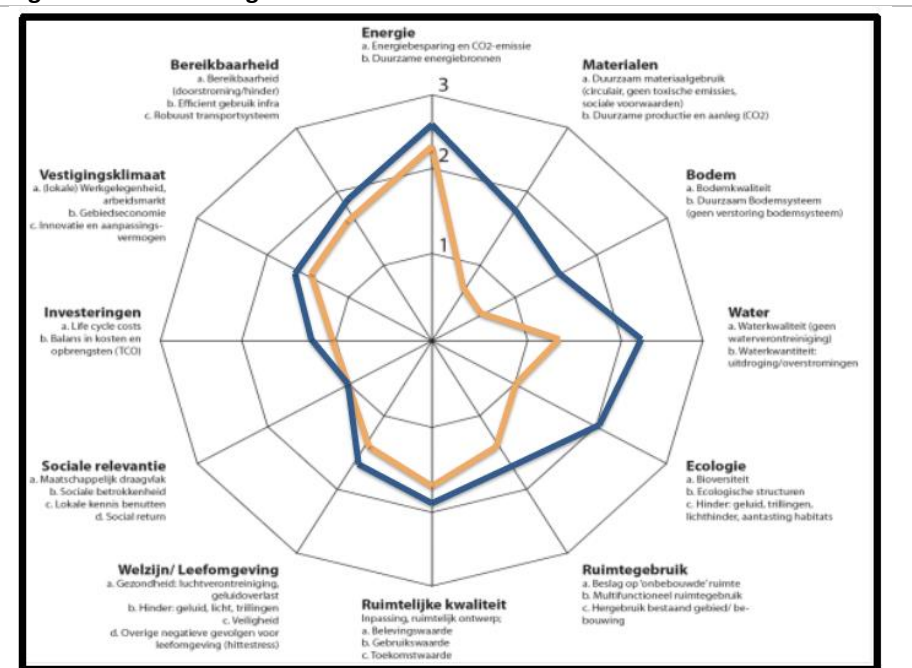
Vervolgens zijn werkbijeenkomsten georganiseerd met ambtelijke professionals binnen de gemeente Brummen. In de eerste bijeenkomst is de theorie achter dit rekenkameronderzoek toegelicht. In de tweede bijeenkomst is aan de hand van de impact-matrix een overzicht gemaakt van lopend beleid. Op die manier werd zichtbaar voor welke aspecten van duurzaamheid (nog) geen beleid is vastgesteld. Dit gaf een indicatie waar de invloed van de activiteiten in de gemeente meer en minder groot is. Dit biedt inzicht in de opties voor een integraal duurzaamheidsbeleid in de toekomst.

Het spreekt voor zich dat de gemeentelijke visie op duurzaamheid nog niet via het Planetary Boundary model was vormgegeven. Dit is een keuze van de rekenkamercommissie geweest. De rekenkamercommissie vindt het daarom belangrijk op te merken dat zij bij de ambtelijke organisatie zeer veel openheid, interesse en medewerking heeft ervaren om op deze manier te werk te gaan.

Onderzoeksresultaten

Op basis van de analyse van documenten en werkbijeenkomsten met de ambtelijke organisatie is na een expert-beoordeling het Ambitieweb ingevuld (zie figuur 1).

Figuur 1 Ambitieweb gemeente Brummen



Bron: De Gemeent (2018:7), *Op weg naar Duurzaam Brummen. Eindrapport Planeetscan@ Brummen.*

In de figuur is zowel de huidige situatie als de ruimte voor aanvullend beleid aangegeven. De oranje lijn schetst de huidige score op de diverse aspecten van het Ambitieweb. De blauwe lijn geeft aan welke mogelijkheden er zijn voor verbreding en intensivering van het duurzaamheidsbeleid na ideevorming aan de hand van de impact-matrix.

Hoewel de parameters van het Ambitieweb niet één op één te koppelen zijn aan het Planetary Boundary model, laat figuur 1 zien dat de gemeente Brummen

relatief veel doet op het aspect energie. Dit strookt met de constatering uit de oorspronkelijke onderzoeksopzet van de rekenkamercommissie dat het accent van het gemeentelijk beleid ligt op energie en klimaat.

Andere mogelijkheden voor het verbeteren van het welzijn van mens, plant en dier blijven deels nog buiten beschouwing. Een voordeel van een meer integrale benadering van duurzaamheid kan zijn dat maatregelen elkaar versterken. Hierdoor kan Brummen mogelijk tegen relatief lage kosten, op meerdere duurzaamheidsaspecten positieve resultaten boeken. De externe onderzoekers zien op basis van hun analyse

³ In deze fase van het onderzoek is er voor gekozen de mate van de impact en of deze positief of negatief is nog niet aan te geven.

vooral praktische mogelijkheden voor duurzaamheidsbeleid op de aspecten 'natuur/biodiversiteit', 'waterkwantiteit en -kwaliteit', ruimtelijk beleid en 'inkoop/aanbesteden'. In de gesprekken met de ambtenaren kwamen hier ook tal van voorbeelden voor voorbij variërend van een andere systematiek van het maaien van bermen tot aandacht voor circulariteit, energiebesparing en het verlagen van schadelijke uitstoot in vervoerskilometers in het inkoopbeleid.

De wijze waarop Brummen invulling geeft aan duurzaamheid verloopt in de praktijk meestal niet via de drie stappen 1) inventariseren nulsituatie; 2) vaststellen ambitie; 3) formuleren beleid. In de praktijk lopen deze drie onderdelen door elkaar heen. Hoewel dit op zich geen probleem hoeft te zijn, vergroot dit het risico dat de feitelijke situatie, ambities en beleid niet meer in juiste verhouding tot elkaar staan.

Ten slotte, tijdens het onderzoek is niet gebleken welke eigen filosofie ten aanzien van (integrale) duurzaamheid de gemeente Brummen hanteert en hoe zich dit vertaalt naar ambities en activiteiten. De kernwaarden uit Brummen 2030 of het belang dat de gemeente hecht aan 'Gezondheid' zouden volgens de rekenkamercommissie heel bruikbare bouwstenen kunnen zijn bij het formuleren van een integrale visie op duurzaamheid.

Tussentijdse conclusie

Op basis van de onderzoeksbevindingen tot nu toe stelt de rekenkamercommissie vast dat er bij diverse betrokkenen in de ambtelijke organisatie een grote mate van openheid bestaat ten opzichte van het thema duurzaamheid. Op de thema's energie en klimaat stelt de gemeente Brummen zich actief op. Omdat er geen sprake is van een integraal duurzaamheidsbeleid dat de diverse aspecten van duurzaamheid omvat, voert het echter te ver om te stellen dat duurzaamheid tot de grondhouding van de gemeente behoort. De rekenkamercommissie stelt tegelijkertijd vast dat er mogelijkheden zijn om het duurzaamheidsbeleid in de gemeente meer integraal handen en voeten te geven zowel wat betreft het verminderen van impacts als het benutten van kansen. Het Ambitieweb geeft een indicatie van deze mogelijkheden.

Voorstel voor vervolg

Na het uitvoeren van stap 1 en 2 van het onderzoek is er een beeld ontstaan van mogelijkheden om het duurzaamheidsbeleid van de gemeente te verbreden. Aan de hand van de impact-matrix kan de gemeenteraad er voor kiezen om het beeld verder te verdiepen. Zo kan een meer integraal duurzaamheidsbeleid worden verkend.

De rekenkamercommissie ziet voldoende aanknopingspunten om het onderzoek te vervolgen. Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat het feitelijk prioriteren en formuleren van beleid tot de verantwoordelijkheid van de raad (en niet van de rekenkamercommissie) behoort. Daarom trekt de rekenkamercommissie in het vervolg van het onderzoek graag gezamenlijk met raad, college en organisatie op. Wij zien dit als volgt voor ons:

1. *Voorjaar 2018* - Terugkoppeling van de rapportage van de externe onderzoekers aan de deelnemers van de ambtelijke organisatie van de werkbijeenkomsten (vergelijkbaar met het gebruik om ambtelijk wederhoor toe te passen bij een normaal onderzoek).
2. *Voorjaar 2018* - Toelichting op werkwijze en onderzoeksbevindingen aan de portefeuillehouder Duurzaamheid (vergelijkbaar met het gebruik om bestuurlijk wederhoor toe te passen bij een normaal onderzoek).
3. *Voor/na zomerreces 2018* - Toelichting op begrippen en werkwijze en onderzoeksbevindingen aan de nieuwe gemeenteraad (afzonderlijk zal nog een algemene kennismaking plaatsvinden, waarin de rekenkamercommissie haar doelstellingen en taakopvatting met de nieuwgekozen raadsleden wil bespreken).
4. *Najaar 2018* - Werkbijeenkomst met de raad, gericht op het verkennen van de wenselijkheid en mogelijkheden om tot een meer integraal duurzaamheidsbeleid te komen en de prioriteiten daarbinnen te verkennen.
5. *Najaar 2018* - Afronding van het onderzoek.

De eerste twee stappen behoren tot de zorgvuldige afronding van het proces dat wij met organisatie en portefeuillehouder hebben doorlopen. De stappen drie en vier betreffen een aanbod aan uw raad, waarvan wij graag vernemen of u hiervoor open staat.

Met vriendelijke groet, namens de Rekenkamercommissie Brummen

Carlo van Dijk
Voorzitter

Marisan Noordermeer
Secretaris

Bijlagen

1. Bronnen
2. Gebruikte impact-matrix (blanco)

Bijlage 2 Bronnen

Geraadpleegde nota's/documenten

- Een agenda voor de toekomstvisie (2012)
- Nieuwe energie voor de stedendriehoek (2014)
- Waterplan Brummen (2008)
- Perspectiefnota 2016-2019 (2015)
- Licht op groen! Ruimtelijke ontwikkelingsvisie (2006)
- Energietafel Brummen, verslag (2017)
- Duurz. Opl. Engelenburgerlaan (2017)
- Energietransitie Stedendriehoek, deel I (2013)
- Ruimte voor papier en landgoederen (2013)
- Energiek Eerbeek (?)
- Afvalbeleidsplan 2013-2017 (2013)
- Evaluatie afvalbeleidsplan 2013-2017 (2017)
- Afwegingskader woningbouw (2016)
- Koersdocument Duurzame Energie 2016-2018 (2016)
- Wonen in de gemeente Brummen, Uitvoeringsprogramma (2016)
- Wonen in de gemeente Brummen, Woonvisie (2016)
- Prescan warmtewinning & grondwaterzuivering (2017)
- Wij werken voor Brummen, Perspectiefnota 2017-2020 (2017)
- Voortgangsrapportage Koersdocument Duurzame Energie (2017)
- Functie werken burgersterrein in plan-MER (2016)
- Voorl. Voorkeursalternatief planMER Eerbeek (2016)
- Haalbaarheidsonderzoek Trias Thermica (2017)
- Raadsvoorstel Verordening Duurzaamheidslening (2017)

Kerngegevens

- Compendium voor de Leefomgeving: <http://www.clo.nl/>
- CBS Natuur en Milieu: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu>
- CBS Energiebalans: <http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?dm=slnl&pa=37281>
- CBS Groene Groei: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/groene-groei#/>
- CBS Monitor Duurzaam NL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/20/monitor-duurzaam-nederland-2017-update-indicatoren>
- Nationale monitor duurzaamheid gemeenten:
<http://www.telos.nl/894868.aspx?t=Nationale+Monitor+Duurzame+Gemeenten+2017>
- Gemeentelijke duurzaamheidsindex: <https://www.gdindex.nl/>
- Atlas Natuurlijk Kapitaal: <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/>
- Emissies: <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/bumper.nl.aspx>
- Atlas Gelderland: <http://kaarten.gelderland.nl/viewer/app/AtlasGelderland>
- Energie in Beeld: <http://www.energieinbeeld.nl/>
- Bodemgebruik Brummen:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70262ned&D1=0,2,6,16,20,25,28,31,41&D2=206&D3=3-7&VW=T>
- Woningvoorraad: [http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81955ned&D1=a&D2=1-2&D3=119&D4=\(I-17\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81955ned&D1=a&D2=1-2&D3=119&D4=(I-17)-I&VW=T)
- Bevolking: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-17&D2=139&D3=182-193,195-203&VW=T>
- Regionale Kerncijfers: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70072ned&D1=0,51,89,92,162-165,206-209&D2=162&D3=20-22&VW=T>
- Economische activiteiten: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83582ned&D1=0&D2=0,2,9-10,17,20,25&D3=129&D4=a&VW=T>

Project: Duurzaam Brummen												
Matrix activiteiten en impacts	Kwalitatief beeld	Ozongat	Verlies biodiversiteit	Toxiciteit en exoten	Klimaat, energie	Oceaanverzuring	Watercyclus	Verandering landgebruik	Stikstof en fosfor	Aerosolen	Lokale impacts	
Ruimtebeslag/-gebruik	Opvallend groot natuuroppervlak. Verder open ruimte. En zware industrie (Eerbeek). Lage dichtheid bebouwing.		Verdere verandering ruimtegebruik kan verlies geven. Binnen huidige verdeling zijn mogelijkheden biodiversiteit te verhogen	Risico op exoten die lokale soorten verdringen.	Verandering ruimtegebruik heeft invloed op klimaat, door emissies bij verandering, en op veerkracht/adaptatie	Via klimaatemissies mn CO2	Aard van landgebruik heeft grote invloed op watercyclus. Ook binnen huidige gebruik is watercyclus te verbeteren	(NVT; rij zelfde als kolom)			Ruimtelijke mix van invloed op welbevinden. Verandering in mix eveneens.	Ruimtebeslag/-gebruik
Natuur	Relatief groot natuuroppervlak. In handen van diverse eigenaren: Landgoederen, SBB, NM, GL, particulier		Biodiversiteit in natuurgebieden kan hoger, gerichte aandacht	Risico op exoten die lokale soorten verdringen.	Goed beheerde natuur is buffer/adaptatie		Grondwaterspiegel en breder waterbeheer sterke invloed op natuur	Natuurwaarden gemakkelijk in gedrang bij verandering landgebruik	Stikstofdepositie beïnvloedt natuur	Natuurlijke aerosolen	Natuur positief voor welbevinden en gezondheid	Natuur
Landbouw	Met name veeteelt (melkveehouderij). Intensivering zet door.	Lachgas (N2O) draagt bij aan ozonafbraak	Landbouw grootste veroorzaker biodiversiteitsverlies. Kleine maatregelen kunnen al veel effect hebben	Gebruik bestrijdingsmiddelen in de landbouw. Dierziekten.	CO2, N2O (lachgas) en CH4 (methaan) sterke bijdrage uit landbouw	Via klimaatemissies mn CO2	Landbouw grote invloed op waterbeheer en -gebruik	Uitbreiding en intensivering	Stikstofuitstoot (lachgas, NOx, NH3), fosfaataccumulatie	Fijnstof-emissies, N-verbindingen (stikstof-aerosolen)	Dierziekten, stank-, geluid- en lichtoverlast	Landbouw
Bedrijvigheid	Dominant is papierindustrie/Eerbeek. Daarnaast bredere MKB.		Invloed door wateronttrekkingen, emissies	Specifieke emissies kunnen toxisch zijn, vergt detail-onderzoek	Grootste energieverbruiker en dus CO2-emitter op gemeentegrond	Via klimaatemissies mn CO2	Wateronttrekkingen	Invloed bij uitbreiding	Specifieke emissies, vergen detailonderzoek	Specifiek, niet zonder in te schatten zonder detailonderzoek	Stank, geluid en lichtoverlast	Bedrijvigheid
Wonen, bebouwd	Relatief lage bebouwingsdichtheid, en relatief hoog eigen woningbezit	CFK's iha sterk afgebouwd	Verhard oppervlak weinig biodivers	Exoten nav tuininrichting. Privegebruik gifstoffen tuin, huishouden en hobby. Vuurwerk.	Gemiddeld neemt de gebouwde omgeving (GO) ca 15% van de CO2-emissies voor zijn rekening	Via klimaatemissies mn CO2	Verhard oppervlak beïnvloedt sterk de watercyclus	Invloed bij uitbreiding	Open haarden, open vuren. Vuurwerk.	Open haarden, open vuren. Vuurwerk.	Open haarden, open vuren. Vuurwerk.	Wonen, bebouwd
Energie	Energetisch gebruik industrie Eerbeek domineert.		Energiegerelateerde emissies hebben impact op biodiversiteit, o.a. NOx	Restwarmte op opp.water kan groei exoten bevorderen	Energiegebruik bron van CO2- e.a. Klimaatemissies	Via klimaatemissies mn CO2	Koelwater, waterkwaliteit	Ruimtegebruik door toename duurzame energie (lage energiedichtheid, hoog ruimtebeslag per MJ)	stikstofemissie agv energiegebruik	Roet bij onvolledige verbranding. Mogelijk zwavelaerosolen (vergt detailonderzoek)	Lokale overlast (geur, geluid) bij decentrale opwekking o.a biomassa	Energie
Grondstoffen, afvalstromen	Hoge scheidingspercentages afval. Over grondstoffenstromen ontbreken gegevens		Ruimte voor afvalverwerking en grondstoffen impact op biodiversiteit. Footprint buiten Brummen-grens	Wellicht illegale afvalstort, voorkomen of omvang niet bekend	Recycling beperkt iha de CO2-uitstoot. Hoge scheidings% positief.	Via klimaatemissies mn CO2	Afvalverwerking heeft een waterfootprint. Winning grondstoffen (buiten Brummen) eveneens.	Efficient grondstoffengebruik en scheiding afvalstromen beperkt ruimtebeslag	P (fosfor) en N (stikstof) in diverse ketens		Overlast afval. Zwerfafval. Hygiëne.	Grondstoffen, afvalstromen
Water	Watergebruik industrie Eerbeek hoog. Waterplan beschikbaar.		Wateronttrekkingen iha negatief voor biodiversiteit	Industriële waterlozingen en restwarmte	Goed waterbeheer belangrijke factor bij adaptatie.		(NVT, rij zelfde als kolom)		Fosfaten in water, run-off landbouw		Kwaliteit oppervlaktewater	Water
Mobiliteit	Gemiddeld voor landelijke gebieden, specifieke gegevens niet gemakkelijk te achterhalen		Ruimtelijke doorsnijding (wegen) & stikstofemissies beïnvloeden biodiversiteit	Exoten kunnen via professionele transporten meekomen	Wegverkeer levert gemiddeld 18% van de CO2-uitstoot	Via klimaatemissies mn CO2		Ruimtebeslag wegnutbreiding en (spoor)bermbeheer	stikstofemissies wegverkeer	fijnstof diesels en bandenslijtage	Verkeers- en spoorlawaai, veiligheid, fijnstof	Mobiliteit
Emissies	Niet direct gerapporteerd. Klimaatemissies uit energiegegevens te halen. Industrie-emissies uit vergunningen.		Zijn alle industriële processen vrij van stoffen die ozonlaag afbreken?	Veel typen emissies beïnvloeden biodiversiteit	Specifieke emissies kunnen toxisch zijn, vergt detail-onderzoek	Via klimaatemissies mn CO2	Waterlozingen impact op kwaliteit (oppervlakte)water		M.n. P (fosfor) en N- (stikstof)emissies uit landbouw, wellicht ook waterzuivering	Wellicht specifieke aerosolemissies, vergt detailonderzoek	Wellicht specifieke emissies, vergt detailonderzoek	Emissies
Inkoop, aanbestedingen	Geen specifiek beleid aangetroffen		Denkbare eisen in inkoop of aanbestedingen	Denkbare eisen in inkoop of aanbestedingen	Denkbare eisen in inkoop of aanbestedingen		Denkbare eisen in inkoop of aanbestedingen	Minimalisatie ruimtelijke claims denkbare eisen		Denkbare eisen in inkoop of aanbestedingen	Minimale impacts denkbare eisen	Inkoop, aanbestedingen
Eindeffecten mens plant dier	Nadere info o.a. Planetary Boundaries http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html en Compendium voor de Leefomgeving http://www.clo.nl	Gezondheidsschade, verlies biodiversiteit; tevens bijdrage aan klimaatverandering; ook klimaatemissies kunnen bijdragen aan afbraak ozon	Ondermijning ecosystemen, verlies waarden, economisch waardeverlies	Gezondheidsschade, verstoring ecosystemen	Versterker andere effecten: gezondheid, economie, conflicten, biodiversiteit	Achteruitgang zeelevens, schelpdieren, koralen; minder zee-oogst, soortenverlies	Natte en droge perioden, landbouwproductiviteit, verlies natuurwaarden	Verlies biodiversiteit (verandering landgebruik grootste factor)	Gezondheid (N-verbindingen), schaarste (fosfaat), druk op natuur (stikstof)	Gezondheid, klimaat	Welbevinden, gezondheid, ook biodiversiteit (lichtvervuiling)	Eindeffecten mens plant dier