

**Onder EMBARGO tot  
5 maart 2024**

**REKENKAMER || ZWIJNDRECHT**

RAPPORT

## **Inzicht in impact**

**Onderzoek naar de effectiviteit van Klimaatadaptatie en  
Energietransitie in Zwijndrecht**

In opdracht van de Rekenkamer ZwijndrechtKlik of tik om tekst in te voeren.

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Bestuurlijke nota	4
1.1. Context	4
1.2. Conclusies	5
1.3. Samenvatting bevindingen	5
1.4. Beantwoording van de deelvragen	8
1.5. Aanbevelingen	12
Reactie van het college	17
Nawoord	24
Nota van bevindingen	25
2. Inleiding	26
2.1. Achtergrond	26
2.2. Doelstelling en vraagstelling	26
2.3. Normenkader	27
2.4. Aanpak	29
2.4.1. Cases	29
2.5. Leeswijzer	29
3. Het Zwijndrechtse beleid	31
3.1. Beschrijving	31
3.1.1. Ambities en doelen	31
3.1.2. Vertaling naar activiteiten en maatregelen	33
3.1.3. Integraliteit	34
3.2. Analyse	35
3.3. Toetsing aan het normenkader	39
4. Uitvoering van het beleid	42
4.1. Beschrijving	42
4.1.1. Organisatie van uitvoering	42
4.1.2. Participatie	43

4.1.3. Middelen	45
4.1.4. Uitvoering van acties en maatregelen	46
<b>4.2. Analyse</b>	<b>47</b>
<b>4.3. Toetsing aan het normenkader</b>	<b>50</b>
<b>5. Realisatie van ambities en doelen</b>	<b>53</b>
<b>5.1. Beschrijving</b>	<b>53</b>
5.1.1. Stand van zaken	53
5.1.2. Aanvullende acties en maatregelen	57
<b>5.2. Analyse</b>	<b>57</b>
5.2.1. Monitoring en bijsturing	57
5.2.2. Ligt de gemeente op koers op het gebied van klimaatadaptatie en de energietransitie?	58
<b>5.3. Toetsing aan het normenkader</b>	<b>60</b>
<b>6. Kaderstellende en controlerende rol van de raad</b>	<b>63</b>
<b>6.1. Beschrijving</b>	<b>63</b>
6.1.1. Informatievoorziening	63
<b>6.2. Analyse</b>	<b>64</b>
<b>6.3. Toetsing aan het normenkader</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage I   Overzicht van geïnterviewde personen</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage II   Korte beschrijving van de cases</b>	<b>67</b>
Zonnepark Kijfhoek	67
IP Walburg	68

# Bestuurlijke nota

## 1.1. Context

Eind 2022 heeft de Rekenkamer Zwijndrecht een ronde langs de fracties gemaakt over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2023. Het duurzaamheidsbeleid stond hierin met stip op nummer 1. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamer besloten om een *ex durante* onderzoek uit te voeren naar het beleid, in het bijzonder met betrekking tot de klimaatadaptatie en de energietransitie.

Elke gemeente heeft de opdracht een bijdrage te leveren aan de energietransitie en werkt samen met andere partijen binnen een energieregio (de Regionale Energiestrategie (RES)). De energietransitie omvat de overgang van een fossiel energiesysteem naar een situatie waarin de energievoorziening structureel anders van aard en vorm is dan in het huidige energiesysteem.

In dit nieuwe systeem is fossiele brandstof (zoals kolen, olie en gas) grotendeels vervangen door duurzame energiebronnen (zoals zon, wind en water), is er veel aandacht voor energiebesparing en energieopslag en is de energievoorziening meer decentraal georganiseerd. Gemeenten bereiden zich ook voor op (de risico's van) het veranderende klimaat en passen hierop de omgeving aan, bijvoorbeeld door meer water vast te houden (droogte) en dijken te verzwaren (overstromingen).

De afgelopen jaren is er nog meer nadruk komen te staan op de energietransitie en de klimaatadaptatie. Maatschappelijk en politiek krijgt vooral de energietransitie vaak veel aandacht, bijvoorbeeld door de stijgende kosten naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, weerstand tegen windmolens en zonnepanelen en kritiek op te trage voortgang. Klimaatadaptatie kan een gemeente veelal vaker zelf oppakken in en met eigen projecten in de openbare ruimte en roept minder weerstand op.

Beleidsmatig zijn voor Zwijndrecht verschillende beleidskaders geformuleerd waarbij het programma Duurzaamheid (Naar een toekomstbestendig Zwijndrecht) en de RES Drechtsteden belangrijk zijn. Het programma is recent herzien en door de raad vastgesteld. Dit onderzoek is erop gericht om de raad inzicht te geven in de doelrealisatie van het oude programma, en input te geven voor eventuele aanvullingen op en aanpassingen van het nieuwe programma.

Voor de raad is het sowieso van belang om goed overzicht te hebben van en inzicht te hebben in de opzet en de uitvoering van de energietransitie en de klimaatadaptatie: welke kaders, doelen, middelen en tijdslijn zijn afgesproken en hoe staat het met de realisatie daarvan? Sluiten bijvoorbeeld de lokale doelen en de RES-doelen op elkaar aan? Hoe is integraliteit geborgd, werkt het programma door op de verschillende beleidsdomeinen? En kan de raad sturing geven aan de transitie of 'overkomt' het de raad?

## 1.2. Conclusies

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is als volgt:

***Hoe effectief is de gemeente Zwijndrecht op de doelstellingen Energietransitie en Klimaatadaptatie?***

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar alle door de raad vastgestelde (beleids)documenten omtrent het thema en programma duurzaamheid. Waaronder het nieuwe programma duurzaamheid dat loopt van 2024 tot 2027. Dit nieuwe programma is gedurende dit onderzoek vastgesteld. Omdat een nieuw programma is vastgesteld, wordt zowel teruggekeken op de uitvoering van het oude programma, als gekeken naar de opzet van het beleid in het nieuwe programma.

**Wat betreft de realisatie van de doelstellingen op het vlak van klimaatadaptatie is de gemeente Zwijndrecht goed op weg. De inzet op het programma groenblauw en klimaatadaptief bouwen zijn de juiste maatregelen om Zwijndrecht richting 2030 klimaatadaptief in te richten.**

**Als het gaat om de energietransitie zijn belangrijke stappen gezet en wordt capaciteit en middelen ingezet voor de uitvoering van het programma. Wel is Zwijndrecht hierin afhankelijk van externe partijen als het gaat om de realisatie van Kijfhoek, en van een voorspoedige voortgang van de warmte-uitvoeringsplannen. Hier moet nog mee gestart gaan worden, maar de doorlooptijd hiervan is groot. Daarmee is het maar de vraag of de doelen richting 2030 worden gehaald.**

Voor de realisatie van de doelstellingen richting 2030 ten aanzien van de energietransitie is de gemeente sterk afhankelijk van het realiseren van het zonnepark Kijfhoek. Dat zit nog in de planfase. Ook moet nog gestart worden met warmte-uitvoeringsplannen in de wijken. Het aanleggen van het Warmtenet is al wel gestart door HVC.

Om tot de beantwoording van deze vraag te komen is de hoofdvraag in vele deelvragen geoperationaliseerd, in de clusters 'wat is het Zwijndrechts beleid?', 'hoe vindt de uitvoering plaats?', 'worden ambities en doelen gerealiseerd?' en 'kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?'.

## 1.3. Samenvatting bevindingen

De gemeente laat beperkt zien wat er gedaan en bereikt wordt op het vlak van duurzaamheid. Monitoring van het programma duurzaamheid – waar de doelstellingen op het gebied van klimaatadaptatie en energietransitie onder vallen – is alleen gericht op acties en maatregelen. Zonder daarbij te reflecteren op de doelstellingen en de effecten van de uitvoering op de realisatie van deze doelen. Ook zijn de acties en maatregelen gericht op een periode van 4 jaar (tot 2027). De vraag is of dat passend is, met het oog op een transitie die decennia in beslag gaat nemen. Het college denkt nu nog beperkt samen met de raad na over de lange termijn: wat is er straks nodig om de doelstellingen te realiseren, en welke keuzes moeten daar nu al voor gemaakt worden? Het ontbreken van dit gesprek en een kwalitatieve én kwantitatieve monitoring maakt dat de raad nu nog beperkt beeld heeft van de doelrealisatie en effectiviteit. Dit beeld heeft de raad nodig om eventueel bij te kunnen sturen.

Werken in transities vraagt een andere manier van (samen)werken. Binnen de organisatie zelf vraagt werken in transities integraliteit. Transitie zijn niet meer een-op-een te koppelen aan een beleidsdomein of een afdeling

binnen de gemeente. Wat er wordt gedaan op het ene domein is van invloed op het andere. Dit idee wordt steeds sterker gevoeld binnen de Zwijndrechtse organisatie, en wordt ook zichtbaar in de integrale projectteams die worden ingezet. Zoals duurzaamheidsadviseurs die aanhaken bij projecten voor de openbare ruimte. Met de programmastructuur en het integraal aanvliegen van de opgave met betrokkenheid vanuit de diverse beleidsdomeinen wordt hier goed op ingespeeld. Dit is een aanpak die voor de lange termijn moet worden vastgehouden en doorgezet.

Naast het anders werken binnen in de ambtelijke organisatie, vraagt werken aan transitie ook iets van de samenwerking tussen organisatie, college en raad. Dat komt door in ieder geval drie kenmerken van de energietransitie. (1) Het is een langlopende transitie. De ambitie voor Zwijndrecht heeft 2050 als tijdshorizon. Werken aan deze ambitie vraagt dus een langdurig commitment, terwijl tegelijkertijd ook verkiezingen hun weerslag moeten kunnen hebben op de politieke koers. Of Rijksfinanciering die in bepaalde periodes – van belang voor bijvoorbeeld de warmtetransitie – onder druk kan komen te staan of juist ruimhartiger verstrekt gaat worden. (2) Gedurende die lange periode zijn er allerlei externe ontwikkelingen die niet te voorzien zijn en die zorgen voor onzekerheden. De oorlog in Oekraïne is daar een voorbeeld van. Maar denk ook aan technische ontwikkelingen. Welke technieken zijn in 2040 voorhanden en wat betekent dat voor de keuzes die nu gemaakt worden voor het warmtenet in Zwijndrecht? Of de stand van de economie die ervoor zorgt dat mensen wel of juist geen ruimte hebben om te investeren. (3) De transitie is breed en veelomvattend. Er zijn veel partijen bij betrokken waar verschillende overheden mee te maken hebben. Denk aan de omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid, woningcorporaties als Trivire of HVC als warmtebedrijf. Zwijndrecht moet dan veeleer regie voeren op meerdere netwerken, ook met partijen waarmee op basis van vrijwilligheid tot overeenstemming gekomen moet worden. Waarbij Zwijndrecht zelf ook onderdeel van een netwerk kan zijn waarop een andere overheid of partij regie voert. De gemeente vervult daarbij ook verschillende rollen. Normeren, reguleren, toetsen, faciliteren, initiëren, zelf uitvoeren, communiceren etc. Deze moeten op elkaar worden afgestemd, maar vergen soms juist ook 'afstand'. Bijvoorbeeld als een gemeente zelf initiatiefnemer is en een vergunning nodig heeft.

Hierdoor is het nodig dat de raad duidelijk kan zien of de realisatie van de transitie voor de middellange en lange termijn op koers ligt. In de opzet en uitwerking van de transitie in Zwijndrecht behoeft juist dit verbetering. Nu krijgt de raad veel informatie over wat wordt uitgevoerd aan acties en maatregelen. Minder over de bijdrage van deze acties en maatregelen aan de realisatie van de doelen. Het is van belang de stip aan de horizon (2050) te vertalen naar wat je daarvoor op de middellange termijn (2027/2030) moet bereiken en daaraan te koppelen wat daarvoor moet worden gedaan. Waarbij inzichtelijk is wat het beoogde effect is van de acties op de doelen. In het nieuwe programma heeft de gemeente een slag gemaakt, door meer SMART-doelen te formuleren en ambities op te stellen richting 2030. Er wordt daarbij al gewerkt met een activiteitenplanning en een verscheidenheid aan middelen om alles te financieren. Deze slag moet nog verder worden versterkt. Zeker als het gaat om de monitoring. Door te monitoren of met de daadwerkelijke uitvoering van de acties en maatregelen de beoogde resultaten worden bereikt, ziet de raad of Zwijndrecht op koers ligt of dat bijsturing nodig is. Dit vraagt veel van de informatievoorziening voor de raad en vooral ook wat betreft een koppeling tussen acties/maatregelen en (tussen)doelen.

Vanzelfsprekend is niet precies bekend wat over 6 jaar aan acties ondernomen moet worden en welke mogelijkheden (technisch, financieel, organisatie en netwerk) er op dat moment zijn. Ook is niet bekend welke ontwikkelingen vervolgens beïnvloedbaar en moduleerbaar zijn door Zwijndrecht, en waar zij afhankelijk is van andere partijen. Dit betekent dat een continu proces nodig is, waarbij vanuit de stip aan de horizon en de doelen richting 2030 wordt terug geredeneerd welke acties 'morgen' nodig zijn en reflectie plaatsvindt op hoe deze acties uitpakken. (Lukt het om deze uit te voeren, tegen welke knelpunten wordt aangelopen, waar zitten

afhankelijkheden en wat is de impact daarvan, wat werkt goed en wat niet, levert het op wat is beoogt?) En op basis daarvan wordt bepaald wat je overmorgen moet gaan doen of moet blijven doen. Van grofmazig en op hoofdlijnen voor de (middel)lange termijn naar fijnmazig en concreet voor de korte termijn.

Om dit goed te kunnen doen als raad in gesprek met het college en de organisatie, moet de eerdergenoemde informatievoorziening op orde zijn. Nog los van het feit dat bijsturen of inzet aanpassen zonder dat niet mogelijk is, bestaat het risico dat politiek-bestuurlijk te veel wordt blindgestaard op specifieke acties en details in plaats van op koers en bijsturing.

Dit vraagt tevens om een lerende houding bij raad, college en organisatie waarbij meer kortcyclisch wordt gereflecteerd op wat goed gaat en wat aanpassing behoeft. Wat dat betreft lijkt het werken aan de energietransitie paradoxaal. Juist omdat het een langjarige opgave is, is meer continu en kortcyclisch samenspel nodig om steeds in te kunnen spelen op veranderingen, ontwikkelingen en wisselende rollen voor de gemeente. De ambtelijke organisatie werkt binnen het programma duurzaamheid steeds meer integraal met elkaar samen. Ook binnen het college wordt de afstemming steeds gezocht tussen duurzaamheid en de andere beleidsdomeinen. Er is bijvoorbeeld te zien dat duurzaamheid steeds vaker aan de voorkant wordt betrokken bij projecten. Dit is een eerste stap die wordt gezet in het ontwikkelen van het kortcyclisch samenspel tussen ambtelijke organisatie en college. Dit moet verder worden ontwikkeld, net als het samenspel daarin met de raad.

Voor het realiseren van de transitie is de inzet van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven noodzakelijk. Zij zullen bijvoorbeeld moeten investeren in hun woningen en panden en hun gedrag moeten aanpassen. Deze afhankelijkheid maakt participatie van cruciaal belang. In Zwijndrecht – net als bij veel andere gemeenten – is het participatiebeleid, mede ingegeven door de Omgevingswet, ingegeven door het uitgangspunt dat een initiatiefnemer (dit kan ook de gemeente zijn) verantwoordelijk is voor de opzet en uitvoering van participatie. Dit uitgangspunt past niet altijd goed bij de complexiteit van de energietransitie. Vaak is er niet één initiatiefnemer maar zijn meerdere partijen betrokken bij een initiatief. Denk aan het warmtenet. Of hangen verschillende initiatieven zo nauw samen dat richting inwoners een geïntegreerd participatietraject moet worden opgezet. Kijk bijvoorbeeld naar wijkuitvoeringsplannen in het kader van de warmtetransitie die Zwijndrecht moet gaan maken. In dit soort gevallen zal de gemeente meer de regie moeten pakken of wordt de gemeente vanzelf aangesproken door inwoners en andere partijen als het niet goed loopt. Dat laatste is bijvoorbeeld te zien als het gaat om het participatieproces rondom Kijfhoek.

De participatie heeft ook invloed op de betrokkenheid van de raad. Duidelijk moet aan de voorkant worden afgesproken hoe de participatie wordt aangepakt en hoe de uitkomsten van participatietrajecten worden meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming. Zowel wat betreft verwachtingenmanagement richting inwoners als richting de raad zelf. Dit gesprek vindt in Zwijndrecht nog beperkt plaats. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de kaderstellende rol van de raad verandert. De raad is en blijft het hoogste orgaan van de gemeente, met of zonder participatie. De raad moet zich echter wel bewust zijn van wat participatie betekent voor haar eigen rol in het geheel. Door daarover aan de voorkant over te spreken, wordt de raad kaderstellend in positie gebracht. Beide aspecten vragen om een doorontwikkeling van een participatiestrategie die past bij de energietransitie. Een strategie die uitmondt in de wijkuitvoeringsplannen en die steeds kan worden geactualiseerd en herijkt op basis van de ervaringen die de gemeente opdoet in de transitie. Een dergelijke participatiestrategie heeft Zwijndrecht op dit moment nog niet, maar het is wel de wens van de ambtelijke organisatie om deze te ontwikkelen.

## 1.4. Beantwoording van de deelvragen

### 1. Wat is het Zwijndrechtse beleid?

De gemeente heeft als ambitie om in 2050 klimaatadaptief en energieneutraal te zijn. Dit sluit aan op de landelijke ambities uit het Klimaatakkoord. Om deze ambities te bereiken heeft de gemeente in het nieuwe duurzaamheidsprogramma – opgesteld door het college als uitwerking van het raadsprogramma en vastgesteld door de raad – doelen opgesteld tot 2030 als mijlpaal richting 2050. Deze sluiten – voor wat betreft de doelen van de energietransitie – aan op de RES. Ook zijn de doelen – zoals verminderen van verharding of het klimaatbestendig inrichten van de gemeente – herkenbaar vertaald in activiteiten en maatregelen. Wat opvalt bij deze doelen is dat deze nog relatief hoog-over zijn, en nog niet altijd meetbaar. Ze zijn concreter dan in het oude programma, maar nog niet op alle punten. Ook bevat het programma nog beperkt een doorkijk richting de periode na afloop van het huidige programma in 2027. Wat staat de gemeente dan te wachten richting 2030 en 2050, en wat is ervoor nodig om dat te kunnen realiseren? Dat wordt nu niet duidelijk, maar kan de raad wel een beeld geven richting de toekomst.

De borging van de integraliteit van het programma is goed terug te zien in de activiteiten en maatregelen. Zo wordt benoemd dat activiteiten bijvoorbeeld een plek moeten krijgen in het vastgoedbeleid. Dat laat natuurlijk onverlet dat kaders kunnen botsen met elkaar. Denk bijvoorbeeld aan Kijfhoek. Kijfhoek is een uitwerkingsgebied voor de energietransitie, maar ook bedrijfsgebouwen zouden daar kunnen gaan landen vanuit de bedrijventerreinenstrategie. Dat botst, gelet op de beperkte ruimte die beschikbaar is.

### 2. Hoe vindt de uitvoering van het beleid plaats?

De gemeente geeft uitvoering aan de acties en maatregelen uit het programma. Bijvoorbeeld door het opstellen van een maatregelenboek klimaatadaptief handelen, het opstellen van een natuurkansenkaart, uitvoering van de regeling Reductie Energieverbruik Woningen of het werken aan het warmtenet.

Om de uitvoering te realiseren is een programmastructuur opgezet, met een bestuurlijk overleg en kernteams. Hoewel deze niet verder is uitgewerkt op papier, zijn in de praktijk de taken, verantwoordelijkheden en rollen helder. Ook is in de kernteams geborgd dat samen wordt gewerkt over de verschillende domeinen heen. Samenwerking met externe partijen krijgt vooral vorm in de programmastructuur rondom de warmtetransitie. Inwoners participeren op projectbasis, waarbij de verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie in handen ligt van initiatiefnemers. Voor investeringsproject Walburg en het zonnepark is te zien dat de aannemer/initiatiefnemer de participatie organiseert.

Kanttekening daarbij is dat de gemeente – gelet op de ruimtevraag – in de toekomst meer het heft in eigen handen zou kunnen nemen als het gaat om participatie. Immers, inwoners kijken toch vooral naar de gemeente bij het opstellen van plannen. Ook bij Kijfhoek is dat het geval. Een toolbox waar de gemeente op terug kan vallen om de participatie te organiseren is er nog niet, maar is wel gewenst. Daarom wordt de komende tijd ook gewerkt aan een participatieaanpak.

Een ander knelpunt – zoals voor veel gemeenten – is capaciteit. Zowel mensen als middelen. Wat betreft mensen heeft de gemeente het team goed op orde om de projecten uit te kunnen voeren, maar kennis en expertise blijft een aandachtspunt. Zeker gelet op een complex vraagstuk als de warmtetransitie. Wat betreft middelen heeft de gemeente na 2026 minder financiële capaciteit; 2026 is het zogenoemde ravijnjaar. Het is de vraag of door de raad ook bij financiële krapte nog steeds middelen blijft vrijmaken voor duurzaamheid. Zeker wanneer er



waarschijnlijk steeds meer middelen nodig zullen zijn. Structurele financiering van duurzaamheidsmaatregelen ontbreekt nu nog in de investeringsprojecten. Het is aan het college om de onderbouwing hiervan – naar wens van de raad - op orde te krijgen, zodat hiervoor structurele middelen kunnen worden vrijgemaakt door de raad en het uitvoeren van deze maatregelen in ieder geval tot na 2026 geborgd is.

Aan het college is het verder de taak om de uitvoering van het beleid verder in beeld te brengen voor de raad. Hoe zit het met de financiële kaders, en met de planning? Wordt dat gehaald, of komt men knel te zitten? Dit is nog beperkt voor de raad inzichtelijk gemaakt in de voortgangsrapportages. Kanttekening daarbij is wel dat de raad zelf ook beperkt positie heeft genomen in het formuleren van de informatiebehoefte richting het college: welke informatie wil de raad ontvangen, met welk detailniveau en in welke frequentie?

### **3. Worden de ambities en doelen gerealiseerd?**

De monitoring van het programma is nu gericht op het inzichtelijk maken welke acties en maatregelen er zijn uitgevoerd. Daarbij wordt voor de raad niet inzichtelijk gemaakt of het uitvoeren van de acties en maatregelen ook daadwerkelijk leidt tot het realiseren van de ambities en doelen. Een duidelijke stand van zaken van de doelrealisatie is dus voor de raad niet beschikbaar. Daarmee is het ook niet inzichtelijk voor de raad waar er bijgestuurd zou moeten worden, waar aanvullende acties en maatregelen nodig zijn, en wat dat betekent voor de capaciteit. Het bestuur en de ambtelijke organisatie erkennen ook dat hieraan gewerkt moet worden. Bijvoorbeeld door de bestaande duurzaamheidsmonitor uit te bouwen en aan te sluiten op het programma.

De constatering dat de gemeente niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de stand van zaken is van de doelrealisatie, wil uiteraard niet zeggen dat de gemeente geen stappen zet en heeft gezet.

Te zien is dat de gemeente met het oude en het nieuwe programma relatief goed op koers ligt wat betreft klimaatadaptatie. Zo werkt de gemeente aan de bestaande omgeving middels de investeringsprojecten – zoals Walburg – waar expliciet wordt gekeken naar wateroverlast. Voor nieuwe bebouwing worden stappen gezet middels het convenant klimaatadaptief bouwen. Ook gaat de gemeente stappen zetten met het nieuwe programma groenblauw. Voor de investeringsprojecten is de structurele financiering nog wel een risico, zoals ook uiteengezet in de beantwoording van de vorige deelvraag.

Rondom de energietransitie ligt de gemeente nog niet op koers. Voor het behalen van de (regionale) doelen rondom opwek is de gemeente (bijna) volledig afhankelijk van het realiseren van het zonnepark Kijfhoek. De procedure voor de vergunningsverlening is nog niet gestart, waardoor er een substantieel risico bestaat voor de planning. Immers, dergelijke ruimtelijke procedures kennen een lange doorlooptijd. Aangezien dit traject nog in de voorbereidingsfase zit, is het de vraag of het park in 2030 operationeel is. Daarmee komt het realiseren van de doelen wat betreft opwek en besparing in gevaar, aangezien de opwek nog niet voldoende snel stijgt. Ook voor het warmtenet bestaan risico's in de uitvoering. De gemeente heeft nog beperkt een langetermijnvisie voor het warmtenet, als uitwerking van de Transitievisie Warmte: waar moet het gaan komen en wanneer? Inwoners die nu duurzaamheidsmaatregelen willen nemen, gaan hier tegenaan lopen. Als zij nu maatregelen gaan nemen, bijvoorbeeld het aanschaffen van een (hybride) warmtepomp, en de gemeente besluit later toch om een warmtenet in hun buurt aan te leggen, hebben deze inwoners mogelijk meer kosten gemaakt dan eigenlijk nodig was. En/of het aantal inwoners dat aangesloten wil worden op het warmtenet, neemt af wat een negatief effect heeft op de rendabiliteit van het warmtenet. Daarmee komt ook het realiseren van de doelen wat betreft besparing in gevaar, doordat niet voldoende woningen van het gas gaan. De ambtelijke organisatie geeft aan hier wel mee aan de slag te gaan, door actualisatie van de Transitievisie Warmte en het opstellen van een tienjarenplan samen met HVC.

Wat betreft de klimaatadaptatie neemt de gemeente met het programma groenblauw en het convenant klimaatadaptief bouwen de goede maatregelen om klimaatadaptief te worden in 2030, maar op het gebied van de energietransitie ligt de gemeente door de benoemde afhankelijkheden nog niet op koers.

#### **4. Vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in c.q. kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?**

De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over de inhoud van de informatievoorziening, alleen over de frequentie (2x per jaar) en vorm (voortgangsrapportage). Op basis van deze informatie is het niet te bepalen of de doelen worden gerealiseerd. Er wordt geen goed beeld gegeven over de uitvoering en de doelrealisatie, omdat geen informatie beschikbaar is over de impact van de activiteiten op de doelen. Daarmee kan door de raad niet voldoende worden bijgestuurd. De raad heeft hiervoor meer een beeld nodig bij de doelrealisatie, bij de aanvullende maatregelen die wellicht nodig zijn, en met de aanvullende middelen die moeten worden vrijgemaakt. Zonder dat er per se *meer* informatie wordt gedeeld. De raad heeft vooral *andere* informatie nodig. Ook om te zorgen dat de discussie vooral wordt gevoerd op het strategische niveau, zonder dat wordt vervallen in discussies omtrent specifieke projecten. Zo geeft de raad zelf ook aan. De raad kan gebaat zijn bij een factsheet, waarin wordt opgenomen:

- Welke doelen heeft de gemeente?
- Hoe ver staat de gemeente met de realisatie van de doelen? Wat is er nog nodig richting 2030 (restopgave)?
- Welke projecten in uitvoering hebben de grootste impact op de doelrealisatie en wat is de status hiervan? Hoe groot zijn de risico's hierbij?

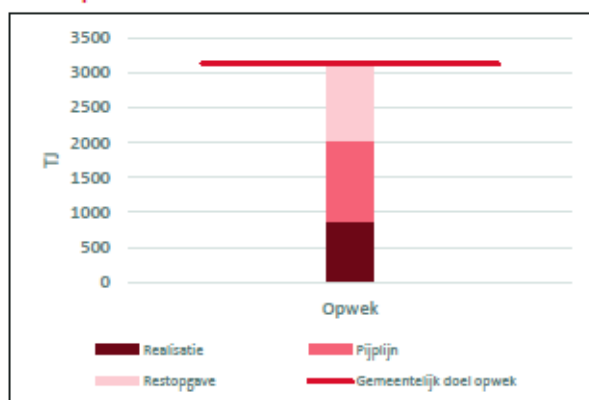
Een factsheet kan daarbij dienen als onderlegger voor het strategische gesprek met de raad. Waarbij de raad in één overzicht kan zien waar de gemeente staat, en waar risico's zitten voor de uitvoering.

Voor de gemeente Tilburg is dit bijvoorbeeld als volgt inzichtelijk gemaakt:

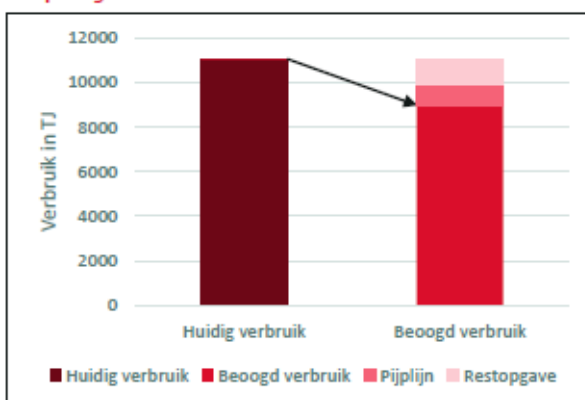
## Doelen

	REKS-doelen	Gemeentelijke doelen	Realisatie	Pijplijn	Restopgave
Opwek	Geen gemeentelijke opgave	2% opwek per jaar = Opwek in 2030: 3133 TJ (0,87 TWh)	877 TJ (0,243 TWh)	1159 TJ (0,322 TWh)	1097 TJ (0,305 TWh)
Besparing <sup>3</sup>	20% besparing van energie	2% besparing per jaar = Verbruik in 2030: 8971 TJ (2,492 TWh)	11048 TJ (huidig verbruik; 3,069 TWh)	945 TJ (verwachte besparing; 0,263 TWh)	1132 TJ (nog te besparen; 0,314 TWh)
Warmte	15% warmtebesparing tot 2030	81.000 woningen en 15.000 gebouwen aardgasvrij	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk	Voortgang niet kwantitatief inzichtelijk

### Opwek



### Besparing



## Warmte

De gemeente heeft in 2021 de Transitievisie Warmte vastgesteld. De gemeente wil met wijkenergieplannen een start maken om 81.000 woningen en 15.000 gebouwen gasvrij te maken in 2030. Uit de jaarrekening 2023 komt naar voren dat de uitvoering van de Transitievisie Warmte vertraging heeft opgelopen door het uitblijven van financieel en juridisch perspectief door het Rijk. Het financiële perspectief is inmiddels geboden. De inrichting van de organisatie en het proces hebben het afgelopen jaar vorm gekregen.

In de jaarstukken van 2023 wordt niet gerapporteerd over het aantal woningen dat aardgasvrij is.

## Acties

In onderstaande tabel is de status weergegeven van vijf (grotere) acties die de gemeente uitvoert om haar doelen te behalen. Bij elke actie is de status van de doelrealisatie aangegeven en de risico's die bij het project horen. De status is gebaseerd op de kwalitatieve voortgang die tot nu toe geboekt is in de projecten, waarbij een groene status wordt gegeven als het project gerealiseerd is, een oranje status geeft aan dat de gemeente bezig is met realisatie en een rode status geeft aan dat de gemeente bezig is met realisatie, maar dat een versnelling nodig is om de doelstelling van het project tijdig te realiseren.

Actie	Status	Risico
Windpark de Spinder	●	Hoog
Amer warmtenet	●	Hoog
Ontwikkelbedrijf	●	Hoog
Transitievisie Warmte	●	Hoog
Overige energiehubs	●	Hoog

### Legenda

- De doelstellingen van het project worden gerealiseerd.
- De doelstellingen van het project worden gedeeltelijk gerealiseerd.
- De doelstellingen van het project worden (nog) niet gerealiseerd.

Dat wil niet zeggen dat de raad niet bijstuurt. Bij Kijfhoek is goed te zien dat de raad bijstuurt op de kaders die worden gehanteerd voor de afstand het zonnepark tot woningen.

## 1.5 Aanbevelingen

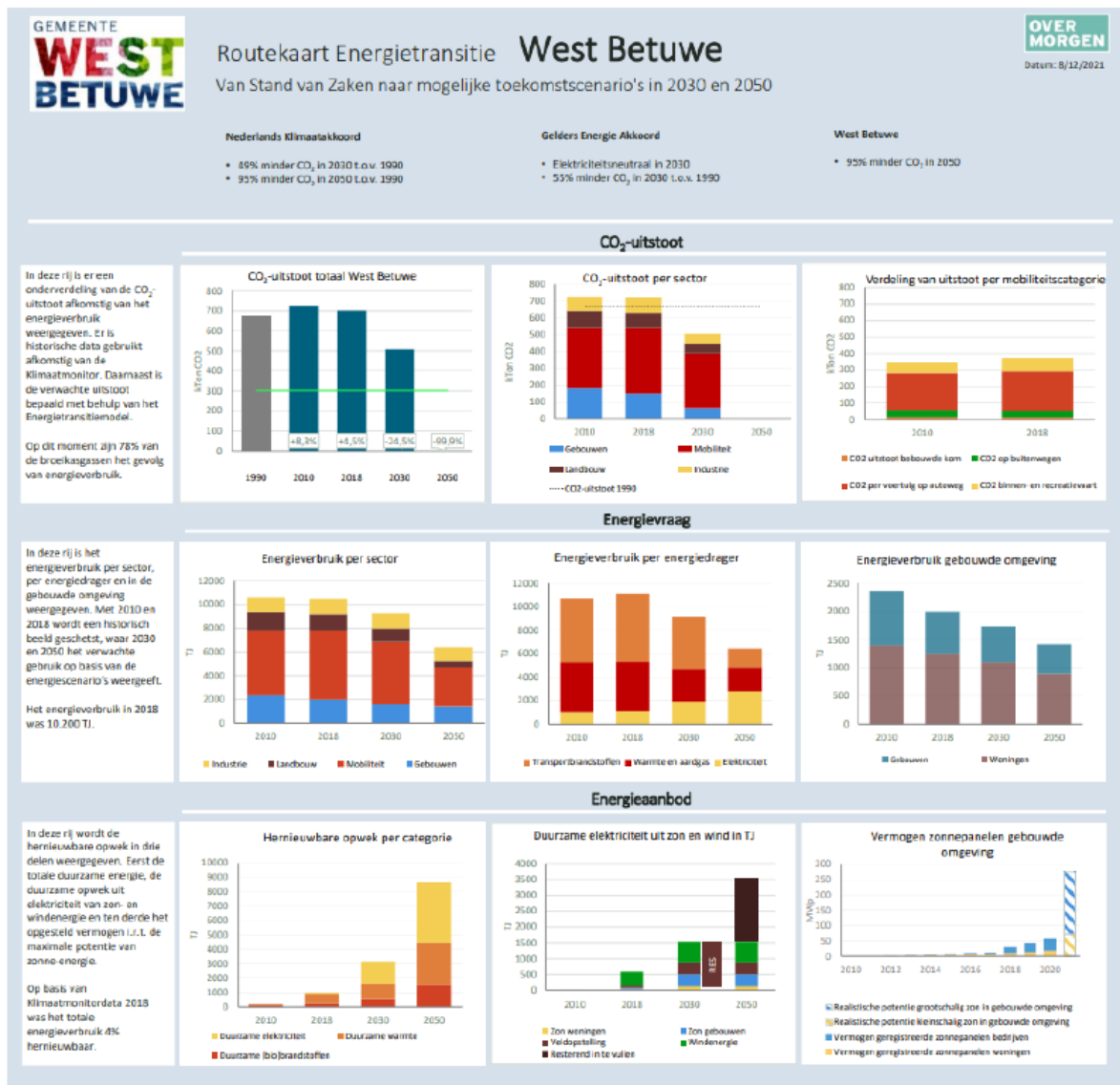
### 1. Koppel kortcyclisch sturen aan inzicht op het effect op de lange termijn doelen.

- A. Borg als college en ambtelijke organisatie flexibiliteit en leren binnen het programma; zodat tijdig en proactief kan worden ingespeeld op ontwikkelingen binnen de energietransitie. Ontwikkel in samenspel met raad een werkwijze en samenwerking waarbij kortcyclisch wordt gestuurd op acties, maatregelen en doelen.**

De steeds veranderende realiteit van de energietransitie vraagt om een gemeente die aan de ene kant snel kan schakelen, maar aan de andere kant ook al nadenkt over de toekomst. Concrete acties die steeds kunnen veranderen maar wel tot hetzelfde doel leiden, de stip aan de horizon waar de gemeente uiteindelijk heen wil. Dit vraagt sturing op de korte termijn, de middellange termijn en de lange termijn.

Dergelijke sturing vraagt een ander samenspel en een andere manier van werken van alle onderdelen van de gemeente. Van de ambtelijke organisatie vraagt dit een manier van werken waarbij snel kan worden geschakeld en flexibel ingespeeld kan worden op ontwikkelingen door het starten van nieuwe projecten of het aanpassen van oude projecten. Van het college vraagt dit ruimte geven aan de ambtelijke organisatie om op ontwikkelingen in te spelen, besluitvaardigheid, en regelmatig monitoren welke aanpassingen nodig zijn binnen het programma. Van de raad vraagt dit een versterkte focus op de bijsturende rol van de raad en ruimte geven aan het college om in te spelen op ontwikkelingen. En om in de volksvertegenwoordigende rol vooruit te kijken, veel verder dan de volgende verkiezingen, richting 2050. Durft de raad nu besluiten te nemen richting 2050, waar een volgende raad wellicht anders over denkt?

Te overwegen valt om als onderlegger voor het gesprek tussen raad en college een beknopt ambitiedocument op te stellen waarin de ambities richting 2050 en daaruit voortvloeiende doelen richting 2030-2040-2050 zijn uitgewerkt. In navolging op de al ingezette uitwerking van doelen richting 2030 in het nieuwe programma duurzaamheid. Dat kan op een visuele manier, overzichtelijk op – bij wijze van spreken – een A4. De gemeente West-Betuwe heeft dit bijvoorbeeld als volgt gedaan:



Figuur 1: routekaart West-Betuwe

Met het duurzaamheidsprogramma kan op die decennia worden aangesloten. Dat betekent de keuze om het programma langer te laten lopen, dus tot 2030 en straks tot 2040 en 2050. Dit vergt expliciete commitment van de raad. Door als college elk jaar of twee jaar een uitvoeringsprogramma te bespreken, kan tussentijds worden bekeken of nog op koers wordt gelegen, of bijsturing nodig is of dat ingespeeld moet worden op (externe) ontwikkelingen. Dit kan ook leiden tot aanpassing van de doelen, bijvoorbeeld bij de start van een nieuwe bestuursperiode. Op deze manier worden ambities, doelen en acties meer aan elkaar verbonden, kan het gesprek tussen raad en college zich richten op doelen en ambities en eventuele bijsturingmogelijkheden en wordt ruimte gegeven aan een nieuwe raad en college om eigen prioriteiten te stellen.

**B. Verbind in de informatievoorziening aan de raad de acties en maatregelen sterker in de doelen, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact is van de uitvoering op de doelrealisatie. Borg**

**daarmee dat de raad met de informatievoorziening inzicht heeft in de doelrealisatie en hierop kan sturen. Formuleer daarvoor als raad de informatiebehoefte richting het college.**

Kortcyclisch sturen vraagt inzicht in impact. Het moet voor de raad – maar ook voor college en ambtelijke organisatie – zichtbaar zijn in welke mate de gemeente op koers ligt om de doelen en ambities te bereiken. Daarvoor is het noodzakelijk dat de korte termijn acties vertaald worden in impact: hoeveel huizen gaan met dit project van het aardgas af? Hoeveel energie en CO<sub>2</sub>-besparing wordt gerealiseerd met dit project? Om zo te kunnen bepalen of met de huidige maatregelen de doelen worden gehaald. En zo nee, welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Dit vraagt een duidelijke verbinding tussen actie en doel. En tussen doel en ambitie. Impact dient daarbij inzichtelijk te zijn aan de voorkant bij de kaderstelling en tussentijds in de monitoring. Waarbij vervolgens de stappen die worden gezet en de impact die wordt geboekt op de korte termijn, verbonden worden aan de doelen voor de lange termijn. Hoe worden de impact en de projecten weggezet in de tijd? Waar willen de gemeente staan in 2030, 2040 en 2050? Welke grote 'klappers' moeten nog gemaakt worden, en wanneer?

Inzicht in impact is noodzakelijk voor de raad om te kunnen sturen. En om te kunnen prioriteren en te focussen op die maatregelen die de meeste impact met zich meebrengen. Dat is zeker van belang indien er knelpunten ontstaan rondom capaciteit of middelen. Daarom dient de raad het gesprek te voeren over de informatiebehoefte richting het college: welke informatie heeft de raad nodig om te kunnen prioriteren en te kunnen sturen?

**2. Ontwikkel als college een hernieuwde participatiestrategie voor de energietransitie. Pas deze participatiestrategie toe bij de ontwikkeling van de wijkuitvoeringsplannen, waarbij geborgd is dat de strategie periodiek wordt herijkt en herzien aan de hand van opgedane ervaringen in de wijken.**

Waar de huidige participatiestrategie in Zwijndrecht is ingegeven vanuit het idee dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is, is dit niet altijd passend bij de realiteit van de energietransitie. Zo werken meerdere partijen samen aan de warmtetransitie waarbij tegelijkertijd moet worden gewerkt aan en participatie moet plaatsvinden ten aanzien van de werkzaamheden aan de infrastructuur, het voorbereiden/isoleren van (huur)woningen, het opstellen van het warmteuitvoeringsplan etc. Deze samenwerking brengt met zich dat ook de participatie gezamenlijk moet worden opgezet en aangepakt. Daarnaast vergt de transitie participatie op veel verschillende aspecten. Dat gaat van het meekrijgen van woningeigenaren in het isoleren van hun woning en het overstappen op een andere warmtebron tot het betrekken van inwoners bij het realiseren van een transformatorhuisje.

Deze complexiteit vraagt om een hernieuwde participatiestrategie. Waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat alle betrokken partijen samen verantwoordelijk zijn voor participatie, en daarin een eigen rol te vervullen hebben. Het ligt voor de hand dat de gemeente de regie voert op deze samenwerking. In de strategie dient in ieder geval opgenomen te worden dat aan de voorkant duidelijk wordt afgesproken hoe input vanuit inwoners of externe partijen wordt meegenomen en hoe hierover wordt teruggekoppeld. Borg daarbij ook dat aan de voorkant wordt gesproken over de rol van de raad in participatietrajecten met inwoners.

De vernieuwde participatiestrategie kan worden toegepast bij het ontwikkelen van wijkuitvoeringsplannen in het kader van de warmtetransitie. Aan de hand van ervaringen in de wijken (wat werkt wel en wat werkt niet?) dient de participatiestrategie waar nodig te worden herijkt en herzien.

**3. Borg als raad dat in de nieuwe Omgevingsvisie de elementen van de energietransitie en klimaatadaptatie die een ruimtelijke weerslag hebben, een plek krijgen. Waarbij de raad de afweging heeft te maken ten aanzien van andere ontwikkelingen die ook om ruimte vragen.**

Uit de energietransitie vloeien initiatieven en acties voort die letterlijk vragen om ruimte. Dan gaat het om initiatieven, zoals Kijfhoek, die gaan over de opwek van energie. Maar bijvoorbeeld ook over het verbinden van groene, ecologische zones en waterberging. Tevens kunnen klimaatadaptatie en de gevolgen van klimaatverandering gevolgen hebben voor bestaande woningen en voorgenomen bouwplannen. Denk aan funderingsproblematieken en wateroverlast of overstromingsgevaar. Deze gevolgen kunnen ertoe leiden dat op de (lange) termijn wonen niet of onder randvoorwaarden mogelijk is. Aanbevolen wordt aan de raad om proactief dit soort elementen van de energietransitie en klimaatadaptatie in beeld te (laten) brengen en ervoor te zorgen dat deze – samen met het nieuwe programma – een plek krijgen in de nieuwe Omgevingsvisie die dit en volgend jaar moet worden opgesteld. In andere gemeenten doet men dat door middel van een raadswerkgroep die intensiever wordt betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Maar het is aan de raad om daar een vorm voor te vinden die past bij Zwijndrecht.

Niet alleen vanuit de energietransitie en klimaatadaptatie vloeien ruimtelijke claims voort. Ook op het vlak van bijvoorbeeld economie (denk aan bedrijventerreinen), mobiliteit (denk aan wegen, fietspaden en busstroken) en wonen (denk aan woningbouw en herstructureringen) en sociaal domein (denk aan voorzieningen en ontmoeten) doen zich ontwikkelingen voor die vragen om ruimte. Met de beperkte ruimte die er is, zo blijkt wel uit de casus Kijfhoek, moet in de nieuwe Omgevingsvisie op hoofdlijnen tot een afweging worden gekomen hoe wordt omgegaan met die verschillende ruimtelijke claims. Op die manier kan de raad voor de lange termijn met de nieuwe Omgevingsvisie sturing geven aan de fysieke leefomgeving. Daarom wordt aanbevolen om die proactieve betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de nieuwe Omgevingsvisie te organiseren op de breedte van het gemeentelijke werkveld.

In de nieuwe Omgevingsvisie kan de raad ook de uitgangspunten van de hernieuwde participatiestrategie een plek geven. Op die manier wordt inhoudelijk de samenhang geborgd tussen de visie en de wijze waarop je als Zwijndrecht duidelijk maakt hoe met participatie wordt omgegaan en welke rol de gemeente daarbij speelt.

B



Reactie van het college

Rekenkamer Zwijndrecht  
T.a.v. de heer drs. H.J.W. Verdellen  
Postbus 15  
3330 AA ZWIJNDRECHT

<b>Onderwerp</b>	<b>Van/behandeld door</b>	<b>Datum</b>
Bestuurlijke reactie rapport Inzicht in impact	Dominique Kornel en Hans van den Beukel	13 februari 2024
<b>Uw kenmerk/schrijven</b>	<b>Ons nummer</b>	<b>Verzenddatum</b>
	2024-0014787	

Geachte voorzitter, geachte heer Verdellen,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het rekenkamerrapport 'Inzicht in impact - onderzoek naar de effectiviteit van klimaatadaptatie en energietransitie in Zwijndrecht'.  
In overeenstemming met de planning ontvangt u hierbij de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.

Voor wij overgaan tot de inhoudelijke reactie willen we u en via u alle betrokken onderzoekers, hartelijk danken.

Hieronder geven we onze reactie op de conclusies, bevindingen en aanbevelingen zoals vermeld in hoofdstuk 1 van het rapport.

#### **Reactie op uw conclusies**

Op de centrale hoofdvraag hoe effectief de gemeente Zwijndrecht is op de doelstellingen Energietransitie en Klimaatadaptatie, geeft uw rapport een antwoord dat bestaat uit twee conclusies.

**Wat betreft de realisatie van de doelstellingen op het vlak van klimaatadaptatie is de gemeente Zwijndrecht goed op weg. De inzet op het programma groenblauw en klimaatadaptief bouwen zijn de juiste maatregelen om Zwijndrecht richting 2030 klimaatadaptief in te richten.**

We onderschrijven de conclusie van de rekenkamer dat gemeente Zwijndrecht wat betreft de realisatie van de doelstellingen op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie goed op weg is.

Wij willen hierop aanvullen dat college en raad ervoor hebben gekozen om de openbare ruimte klimaatadaptief in te richten aan de hand van het investeringsprogramma. Hiervoor is het programma groenblauw voornamelijk het kader.

**Als het gaat om de energietransitie zijn belangrijke stappen gezet en wordt capaciteit en middelen ingezet voor de uitvoering van het programma. Wel is Zwijndrecht hierin afhankelijk van externe partijen als het gaat om de realisatie van Kijfhoek, en van een voorspoedige voortgang van de warmte-uitvoeringsplannen. Hier moet nog**



**mee gestart gaan worden, maar de doorlooptijd hiervan is groot. Daarmee is het maar de vraag of de doelen richting 2030 worden gehaald.**

De energietransitie focust zich op vijf onderdelen: besparen, opwek, uitfasering aardgas en het energiesysteem als geheel. Zonnepark Kijfhoek en het warmtenet spelen een belangrijk onderdeel hierin. De conclusie dat we voor de gehele energietransitie afhankelijk zijn van het zonnepark Kijfhoek willen wij graag nuanceren. Mocht het zonnepark niet gerealiseerd worden dan zijn er ook andere mogelijkheden zoals zon op dak, zon in restruimte of toch eventueel windmolens. En u schetst dat wij als gemeente Zwijndrecht "afhankelijk zijn" van externe partijen. Wij kijken fundamenteel anders naar het vraagstuk. De energietransitie is niet alleen een opgave van de gemeente Zwijndrecht, maar van onze inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen samen. Als gemeente dragen we hier aan bij en zijn we een partner in de energietransitie. Soms door het initiatief te nemen, soms door te faciliteren, soms door zaken ruimtelijk mogelijk te maken. We zijn blij met de vele initiatieven uit de samenleving. Denk aan de energiecoöperatie op Groote Lindt, de 5 megawattpiek zonnepanelen-installatie bij Van Leeuwen Buizen, etcetera.

### **Reactie op uw bevindingen**

We reflecteren op een drietal aspecten uit de samenvatting van de bevindingen (paragraaf 1.3 van het rapport), te weten monitoring, sturing en participatie.

**De gemeente laat beperkt zien wat er gedaan en bereikt wordt op het vlak van duurzaamheid. Monitoring van het programma duurzaamheid – waar de doelstellingen op het gebied van klimaatadaptatie en energietransitie onder vallen – is alleen gericht op acties en maatregelen. Zonder daarbij te reflecteren op de doelstellingen en de effecten van de uitvoering op de realisatie van deze doelen. Ook zijn de acties en maatregelen gericht op een periode van 4 jaar (tot 2027). De vraag is of dat passend is, met het oog op een transitie die decennia in beslag gaat nemen. Het college denkt nu nog beperkt samen met de raad na over de lange termijn: wat is er straks nodig om de doelstellingen te realiseren, en welke keuzes moeten daar nu al voor gemaakt worden? Het ontbreken van dit gesprek en een kwalitatieve én kwantitatieve monitoring maakt dat de raad nu nog beperkt beeld heeft van de doelrealisatie en effectiviteit. Dit beeld heeft de raad nodig om eventueel bij te kunnen sturen.**

(...)

**In het nieuwe programma heeft de gemeente een slag gemaakt, door meer SMART-doelen te formuleren en ambities op te stellen richting 2030. Er wordt daarbij al gewerkt met een activiteitenplanning en een verscheidenheid aan middelen om alles te financieren. Deze slag moet nog verder worden versterkt. Zeker als het gaat om de monitoring. Door te monitoren of met de daadwerkelijke uitvoering van de acties en maatregelen de beoogde resultaten worden bereikt, ziet de raad of Zwijndrecht op koers ligt of dat bijsturing nodig is. Dit vraagt veel van de informatievoorziening voor de raad en vooral ook wat betreft een koppeling tussen acties/maatregelen en (tussen)doelen.**

We herkennen dat we nog een slag te maken hebben wat betreft de monitoring van de gehele opgave. Monitoring van de doelen is ook een ingewikkeld proces, waarbij we afhankelijk zijn van beschikbare data. We hebben een eerste dashboard ontwikkeld en blijven deze door ontwikkelen, ook op basis van de wensen van de gemeenteraad.

De bevinding dat we de raad alleen informeren over acties en maatregelen is niet geheel juist. De raad wordt namelijk wel geïnformeerd formeel en informeel op oriëntatieavonden georganiseerd lokaal of vanuit de samenwerking in de Drechtsteden. In die momenten gaat het niet alleen over de acties en maatregelen waartoe de gemeenteraad met de vaststelling van het Programma Duurzaamheid heeft besloten, maar ook over het energiesysteem als geheel, de



voortgang van de RES (regionale energiestrategie) en de TVW (Transitievisie Warmte). Hierin wordt juist over de termijn van het Programma Duurzaamheid heen gekeken.

**Naast het anders werken binnen in de ambtelijke organisatie, vraagt werken aan transities ook iets van de samenwerking tussen organisatie, college en raad. Dat komt door in ieder geval drie kenmerken van de energietransitie. (1) Het is een langlopende transitie. De ambitie voor Zwijndrecht heeft 2050 als tijdshorizon. (...) (2) Gedurende die lange periode zijn er allerlei externe ontwikkelingen die niet te voorzien zijn en die zorgen voor onzekerheden. (...) (3) De transitie is breed en veelomvattend. Er zijn veel partijen bij betrokken waar verschillende overheden mee te maken hebben.**

(...)

**Vanzelfsprekend is niet precies bekend wat over 6 jaar aan acties ondernomen moet worden en welke mogelijkheden (technisch, financieel, organisatie en netwerk) er op dat moment zijn. Ook is niet bekend welke ontwikkelingen vervolgens beïnvloedbaar en moduleerbaar zijn door Zwijndrecht, en waar zij afhankelijk is van andere partijen. Dit betekent dat een continu proces nodig is, waarbij vanuit de stip aan de horizon en de doelen richting 2030 wordt terug geredeneerd welke acties 'morgen' nodig zijn en reflectie plaatsvindt op hoe deze acties uitpakken. (Lukt het om deze uit te voeren, tegen welke knelpunten wordt aangelopen, waar zitten afhankelijkheden en wat is de impact daarvan, wat werkt goed en wat niet, levert het op wat is beoogt?) En op basis daarvan wordt bepaald wat je overmorgen moet gaan doen of moet blijven doen. Van grofmazig en op hoofdlijnen voor de (middel)lange termijn naar fijnmazig en concreet voor de korte termijn.**

**Om dit goed te kunnen doen als raad in gesprek met het college en de organisatie, moet de eerdergenoemde informatievoorziening op orde zijn. Nog los van het feit dat bijsturen of inzet aanpassen zonder dat niet mogelijk is, bestaat het risico dat politiek-bestuurlijk te veel wordt blindgestaard op specifieke acties en details in plaats van op koers en bijsturing.**

We hebben inderdaad te maken met een opgave waarin er veel ontwikkelingen zijn en waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen. Dit vraagt om de wendbaarheid zoals de rekenkamer die schetst, waardoor we tijdig kunnen bijsturen. De beleidskaders die zijn ontwikkeld voor de energietransitie (RES en Transitievisiewarmte) hebben daarom een langere doorkijk en strategie om de doelen te realiseren (waarover specifiek wordt gerapporteerd). Het programma duurzaamheid geeft hier uitvoering aan. College en raad hebben er daarom bewust voor gekozen om acties en maatregelen te kiezen voor een periode van vier jaar, passend bij het programma. De praktijk leert ons overigens dat een vier jaar doorkijk al lang is, (technologische) ontwikkelingen, financiële kaders en arrangementen wisselen snel. Door de tussentijdse evaluatiemomenten en de beperkte doorlooptijd van het programma, behouden we wendbaarheid. Uiteraard volgt na deze periode een geactualiseerd programma met acties en maatregelen ter realisatie van de opgave met opnieuw een lange termijn doelstelling, maar ook de overkoepelende visies als de RES, de TVW en het energiesysteem als geheel houden we scherp in de gaten.

**Voor het realiseren van de transitie is de inzet van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven noodzakelijk. Zij zullen bijvoorbeeld moeten investeren in hun woningen en panden en hun gedrag moeten aanpassen. Deze afhankelijkheid maakt participatie van cruciaal belang. In Zwijndrecht – net als bij veel andere gemeenten – is het participatiebeleid, mede ingegeven door de Omgevingswet, ingegeven door het uitgangspunt dat een initiatiefnemer (dit kan ook de gemeente zijn) verantwoordelijk is voor de opzet en uitvoering van participatie. Dit uitgangspunt past niet altijd goed bij de complexiteit van de energietransitie. Vaak is er niet één initiatiefnemer maar zijn meerdere partijen betrokken bij een initiatief. Denk aan het warmtenet. Of hangen verschillende initiatieven zo nauw samen dat richting inwoners een geïntegreerd participatietraject moet worden opgezet. Kijk bijvoorbeeld naar wijkuitvoeringsplannen in het kader van de warmtetransitie die Zwijndrecht moet gaan maken. In dit soort gevallen zal de gemeente meer de regie moeten**



**pakken of wordt de gemeente vanzelf aangesproken door inwoners en andere partijen als het niet goed loopt. Dat laatste is bijvoorbeeld te zien als het gaat om het participatieproces rondom Kijfhoek.**

De rekenkamer constateert dat ook gemeente Zwijndrecht net als veel andere gemeenten heeft gekozen voor het uitgangspunt dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor de participatie. Die constatering is onvolledig. Wij vinden participatie een belangrijk onderdeel van de opgave duurzaam Zwijndrecht, de gehele energietransitie en de werkwijze binnen Zwijndrecht. De energietransitie is breed, per onderwerp zoeken we naar de meest effectieve vorm van participatie. Zo is de participatie rondom de totstandkoming van het Programma Duurzaamheid (overkoepelend document) anders dan de participatie rondom het verduurzamen van een appartementencomplex. Rondom de casus Kijfhoek heeft de gemeente eerst regie gepakt op de locatie door Kijfhoek-Noord als uitwerkingsgebied voor zon op land aan te wijzen. Vervolgens is een uitnodigingskader gepubliceerd waarna een consortium (Solar Fields, Eneco en Drechtse Energie) zich heeft gemeld om samen met grondeigenaren en omwonenden een participatief ontwerp proces te starten om te komen tot invulling van dit gebied conform het door de gemeente vastgestelde uitnodigingskader. Uiteraard is de gemeente hierbij nauw betrokken geweest (en nog steeds). Dat zal intensiveren op het moment dat de ruimtelijke procedure aanvangt.

#### **Reactie op uw aanbevelingen**

Het rekenkamerrapport komt met vier aanbevelingen, genummerd 1A, 1B, 2 en 3.

Per aanbeveling geven we een korte reactie:

#### **1. Koppel kort cyclisch sturen aan inzicht op het effect op de lange termijn doelen.**

**A. Borg als college en ambtelijke organisatie flexibiliteit en leren binnen het programma; zodat tijdig en proactief kan worden ingespeeld op ontwikkelingen binnen de energietransitie. Ontwikkel in samenspel met raad een werkwijze en samenwerking waarbij kortcyclisch wordt gestuurd op acties, maatregelen en doelen.**

De raad heeft ter realisatie van het raadsprogramma zeven opgaven vastgesteld. De opgave duurzaamheid is er daar één van. Realisatie van de doelstelling rondom het maatschappelijk vraagstuk duurzaamheid in het raadsprogramma vindt plaats via de methodiek van opgavegericht werken. Voor die methodiek van opgavegericht werken is gekozen vanwege het dynamische en complexe speelveld, de onvoorspelbaarheid, de snelheid van technologische ontwikkelingen, de integraliteit van de verschillende vraagstukken binnen en buiten de gemeente en omdat doelstellingen slechts gerealiseerd kunnen worden in samenwerking met medeoverheden, bedrijven en instellingen. Vanwege de dynamiek en complexiteit is er geen rechte weg van het huidige vertrekpunt naar het uiteindelijke doel. Gaandeweg zullen zich nog vele ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de realisatie van de doelstellingen. Om deze reden wordt met een korte planningshorizon gewerkt, waarbij wij de raad jaarlijks informeren en is een tweejaarlijks formeel bijstellingsmoment ingebouwd. Hiermee denken wij de benodigde flexibiliteit en lerend vermogen te hebben gewaarborgd.

**B. Verbind in de informatievoorziening aan de raad de acties en maatregelen sterker aan de doelen, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact is van de uitvoering op de doelrealisatie. Borg daarmee dat de raad met de informatievoorziening inzicht heeft in de doelrealisatie en hierop kan sturen. Formuleer daarvoor als raad de informatiebehoefte richting het college.**



In het programma zijn de doelen en ambities per thema opgenomen en zijn hieraan de acties en maatregelen gekoppeld. De belangrijkste ambities zijn, voor zover mogelijk, vertaald in een monitor, zowel voor de P&C cyclus als voor de opgave zelf. Voor deze monitor zijn we uiteraard afhankelijk van de beschikbare data.

We werken er aan om de informatievoorziening richting de raad zo concreet en helder mogelijk te maken. Het is op dit moment nog niet mogelijk om voor alle acties de impact te bepalen. Sommige acties of projecten zijn namelijk niet concreet, zoals een bewustwordingscampagne rondom isoleren of het opstellen van een soortenmanagementplan. Uiteraard zijn dit wel belangrijke activiteiten om de doelstellingen te behalen. In welke mate dit bijdraagt aan de doelrealisatie is niet altijd in cijfers uit te drukken, maar wel in storytelling waar impact zich uit in bewustwording en beleving. Waar dit wel mogelijk is willen we meer inzetten op het meetbaar maken van de projecten of activiteiten, zoals de hoeveelheid aansluitingen op het warmtenet. Kortom, we zoeken hierin een goede balans.

**2. Ontwikkel als college een hernieuwde participatiestrategie voor de energietransitie. Pas deze participatiestrategie toe bij de ontwikkeling van de wijkuitvoeringsplannen, waarbij geborgd is dat de strategie periodiek wordt herijkt en herzien aan de hand van opgedane ervaringen in de wijken.**

We herkennen het belang van participatie in de gehele energietransitie en omarmen uw aanbeveling. Participatie voorziet in de behoefte aan informatie en ontzorging. Om die reden hebben we de inwoners betrokken bij de verschillende beleidsdocumenten voor de energietransitie (RES, TVW, lokaal isolatieprogramma, programma duurzaamheid). Zoals eerder aangegeven is de energietransitie een grote opgave met verschillende onderdelen, die elk een ander abstractieniveau hebben en die direct of indirect inwoners raken. Heeft een onderdeel een hoog abstractieniveau, dan kan participatie complex zijn. Door in zo'n geval eerst enkele beleidstappen te zetten, wordt het onderdeel en daarmee de participatie concreter. Terwijl de participatie rondom het verduurzamen van een complex of gebied veel concreter is en gericht kan en moet worden vormgegeven omdat het veel directer raakt aan de leefomgeving van een inwoner. Dit vraagt telkens opnieuw om maatwerk in de participatieaanpak. Voor de wijkuitvoeringsplannen is participatie een voorwaarde en is dialoog met de inwoners essentieel. Inwoners voelen ook zelf de behoefte om te participeren. We zullen daarom niet één hernieuwde participatiestrategie opstellen, maar in lijn met de opgave bouwen aan vertrouwen en in samenspraak met onze partners, steeds opnieuw zoeken naar de beste vorm van participatie.

**3. Borg als raad dat in de nieuwe Omgevingsvisie de elementen van de energietransitie en klimaatadaptatie die een ruimtelijke weerslag hebben, een plek krijgen. Waarbij de raad de afweging heeft te maken ten aanzien van andere ontwikkelingen die ook om ruimte vragen.**

We omarmen deze aanbeveling, want we herkennen het belang om in de nieuwe Omgevingsvisie de ruimtelijke vertaling van de duurzaamheidsambities op te nemen. Daarbij is het noodzakelijk dat er tussen alle opgaven die spelen in Zwijndrecht in samenhang door de raad keuzes kunnen worden gemaakt. Er ontstaat steeds meer spanning tussen de grote ruimtelijke vraag en ambitie en de beperkte beschikbare ruimte. In het proces rondom de herijking van de omgevingsvisie zullen we de verschillende ruimtelijke opgaven en ambities, samen met de gemeenteraad wegen.

Wij zien uit naar een inhoudelijke reflectie van de gemeenteraad op uw rapport, uw aanbevelingen en deze bestuurlijke reactie.



Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester



## Nawoord

De Rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie op het rapport 'Inzicht in impact'.

De Rekenkamer is verheugd te zien dat er ambtelijke en bestuurlijk grote betrokkenheid is op dit beleidsveld.

De bevindingen in het onderzoek, als ook de bestuurlijke reactie laat naar de mening van de Rekenkamer zien, hoe belangrijk het is dat de gemeenteraad en college elkaar goed begrijpen op dit onderwerp, zowel in woordkeuze als, en met name, hoe kortcyclisch sturen en langcyclisch het bereiken van gestelde doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

De Rekenkamer betreurt het dat het college in hun bestuurlijke reactie de aanbevelingen grotendeels naast zich neerlegt. Daar mee doet zij naar de overtuiging van de Rekenkamer de gemeenteraad tekort.

Het is nu aan de gemeenteraad om te bepalen of hij zijn kaderstellende en controlerende rol voldoende kan invullen. Met name op het moment van het vaststellen van een nieuwe horizon in het door het college in de bestuurlijke reactie aangekondigde geactualiseerde programma, als ook bij de vaststelling van een nieuwe omgevingsvisie.





## Nota van bevindingen



## 2. Inleiding

### 2.1. Achtergrond

Eind 2022 heeft de Rekenkamer Zwijndrecht een ronde langs de fracties gemaakt over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2023. Het duurzaamheidsbeleid stond hierin met stip op nummer 1. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamer besloten om een *ex durante* onderzoek uit te voeren naar het beleid, in het bijzonder met betrekking tot de klimaatadaptatie en de energietransitie.

Elke gemeente heeft de opdracht een bijdrage te leveren aan de energietransitie en werkt samen met andere partijen binnen een energieregio (de Regionale Energiestrategie (RES)). De energietransitie omvat de overgang van een fossiel energiesysteem naar een situatie waarin de energievoorziening structureel anders van aard en vorm is dan in het huidige energiesysteem.

In dit nieuwe systeem is fossiele brandstof (zoals kolen, olie en gas) grotendeels vervangen door duurzame energiebronnen (zoals zon, wind en water), is er veel aandacht voor energiebesparing en energieopslag en is de energievoorziening meer decentraal georganiseerd. Gemeenten bereiden zich ook voor op (de risico's van) het veranderende klimaat en passen hierop de omgeving aan, bijvoorbeeld door meer water vast te houden (droogte) en dijken te verzwaren (overstromingen).

De afgelopen jaren is er nog meer nadruk komen te staan op de energietransitie en de klimaatadaptatie. Maatschappelijk en politiek krijgt vooral de energietransitie vaak veel aandacht, bijvoorbeeld door de stijgende kosten naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne, weerstand tegen windmolens en zonnepanelen en kritiek op te trage voortgang. Klimaatadaptatie kan een gemeente veelal vaker zelf oppakken in en met eigen projecten in de openbare ruimte en roept minder weerstand op.

Beleidsmatig zijn voor Zwijndrecht verschillende beleidskaders geformuleerd waarbij het programma Duurzaamheid (Naar een toekomstbestendig Zwijndrecht) en de RES Drechtsteden belangrijk zijn. Het programma is recent herzien en door de raad vastgesteld. Dit onderzoek is erop gericht om de raad inzicht te geven in de doelrealisatie van het oude programma, en input te geven voor eventuele aanvullingen op en aanpassingen van het nieuwe programma.

Voor de raad is het sowieso van belang om goed overzicht te hebben van en inzicht te hebben in de opzet en de uitvoering van de energietransitie en de klimaatadaptatie: welke kaders, doelen, middelen en tijdslijnen zijn afgesproken en hoe staat het met de realisatie daarvan? Sluiten bijvoorbeeld de lokale doelen en de RES-doelen op elkaar aan? Hoe is integraliteit geborgd, werkt het programma door op de verschillende beleidsdomeinen? En kan de raad sturing geven aan de transitie of 'overkomt' het de raad?

### 2.2. Doelstelling en vraagstelling

De volgende doelstelling staat in dit onderzoek centraal:

*Met het onderzoek wil de Rekenkamer Zwijndrecht de raadsleden overzicht, inzicht en mogelijkheden tot sturing bieden ten aanzien van het duurzaamheidsbeleid, in het bijzonder de klimaatadaptatie en de energietransitie.*



Hieruit vloeit de volgende hoofdvraag voort:

*Hoe effectief is de gemeente Zwijndrecht op de doelstellingen Energietransitie en Klimaatadaptatie?*

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

1. Wat is het Zwijndrechtse beleid?
  - a. Wat zijn de ambities en de doelen van het beleid op het gebied van klimaatadaptatie en energietransitie?
  - b. Hoe verhouden deze ambities en doelen zich tot de regionale en de landelijke doelen?
  - c. Zijn de ambities en de doelen vertaald in activiteiten en maatregelen?
  - d. Biedt het beleid voldoende richting voor een effectieve uitvoering?
  - e. Is in het beleid en de uitwerking daarvan in activiteiten en maatregelen, integraliteit met andere beleidsdomeinen geborgd?
2. Hoe vindt de uitvoering van het beleid plaats?
  - a. Is de uitvoering duidelijk georganiseerd, inclusief de samenwerking met de verschillende externe stakeholders, en is daarbij integraliteit geborgd?
  - b. Hoe worden inwoners betrokken bij de energietransitie en de klimaatadaptatie?
  - c. Zijn er voldoende middelen (capaciteit, expertise, geld) beschikbaar?
  - d. Worden de afgesproken acties en maatregelen uitgevoerd?
3. Worden de ambities en doelen gerealiseerd?
  - a. Wat is de stand van zaken van de doelrealisatie?
  - b. Is het aannemelijk dat de ambities en de doelen worden gerealiseerd?
  - c. Wat is (aanvullend) nodig om de ambities en doelen te realiseren?
4. Vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in c.q. kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invullen?
  - a. Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van de raad?
  - b. Hoe wordt de raad feitelijk geïnformeerd over de uitvoering van het beleid en de realisatie van de doelen?
  - c. In hoeverre biedt de informatievoorziening de raad voldoende handvatten om waar nodig bij te sturen op de opzet en de uitvoering van het beleid en maakt de raad proactief gebruik van deze handvatten?

## 2.3. Normenkader

Om de deelvragen – en daarmee de hoofdvraag – te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een normenkader. Dit normenkader is opgesteld aan de hand van de deelvragen en is vastgesteld door de rekenkamer. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan.
- Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.
- Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.
- Er kan geen oordeel worden gegeven over de norm.

In het rapport wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.



Aspect	Norm
<b>Beleid</b>	De raad heeft duidelijke ambities en uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot de energietransitie en de klimaatadaptatie.
	De ambities zijn concreet, volledig en consistent uitgewerkt in tijdsgebonden doelen.
	De gemeentelijke ambities en doelen en de ambities en de doelen uit de RES zijn consistent en sluiten geheel op elkaar aan.
	De doelen zijn volledig en consistent uitgewerkt in acties en maatregelen met bijbehorende planning.
	In de planning zijn tussentijdse mijlpalen opgenomen.
	Er zijn duidelijke financiële kaders vastgesteld voor de uitvoering van de acties en de maatregelen.
	In het beleid en de uitwerking daarvan is concreet aangegeven wat deze betekenen voor andere beleidsdomeinen.
	Ambities en kaders gegeven door de raad zijn verenigbaar in de uitvoering.
<b>Uitvoering</b>	Binnen de gemeentelijke organisatie van de energietransitie zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk geregeld.
	Daarbij is concreet de samenwerking met andere beleidsdomeinen georganiseerd.
	Daarbij is de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners duidelijk georganiseerd.
	Daarbij worden inwoners vroegtijdig en met begrijpelijke communicatie betrokken.
	Aantoonbaar is dat voor de uitvoering van de acties en de maatregelen voldoende capaciteit en expertise beschikbaar zijn.
	De acties en de maatregelen worden uitgevoerd conform planning.
	De acties en de maatregelen worden uitgevoerd binnen de vastgestelde financiële kaders.
<b>Doelrealisatie</b>	De realisatie van de doelen en de ambities wordt periodiek gemonitord.
	Inzichtelijk is dat de doelen en de ambities zijn bereikt of op koers liggen om bereikt te worden.
	Indien van toepassing is inzichtelijk gemaakt wat er aanvullend nodig is aan activiteiten en maatregelen om de doelen en de ambities gerealiseerd te krijgen.
	Daarbij is afgewogen of daarvoor de benodigde middelen (geld, capaciteit, expertise) beschikbaar zijn.
<b>Rol van de raad</b>	Duidelijk is afgesproken op welke momenten en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij de uitvoering van de energietransitie.
	De informatievoorziening aan en de betrokkenheid van de raad zijn conform de gemaakte afspraken.
	De informatievoorziening aan de raad is zodanig dat de raad tijdig kan zien of de ambities en de doelen behaald gaan worden en biedt inzicht in eventuele bijsturingmogelijkheden.



## 2.4. Aanpak

De aanpak van dit onderzoek bestaat uit drie fasen:

- **Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentenonderzoek.** In deze fase zijn documenten gerelateerd aan het programma Duurzaamheid geanalyseerd. Dit zijn documenten over beleidskaders, uitvoering en verantwoording. Ook zijn raadsdocumenten als brieven of moties en amendementen geanalyseerd. Verder zijn documenten gerelateerd aan de twee cases bestudeerd.
- **Interviews.** In deze fase zijn er interviews afgenomen met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij het programma. Daarnaast zijn ook samenwerkingspartners gesproken. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage I.
- **Rapportage.** In deze fase is de rapportage opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en de toetsing aan het normenkader plaatsvindt. De rapportage wordt ter ambtelijk wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie en ter bestuurlijk wederhoor bij het college.

### 2.4.1. Cases

In dit onderzoek is gewerkt met twee cases: Zonnepark Kijfhoek en IP Walburg. De case zijn ter illustratie om de beschrijving en analyse verder te duiden. De cases zijn gekozen in samenspraak met de Rekenkamer op basis van vijf criteria:

De case bevat leerpunten voor:

- Het organiseren van burgerparticipatie
- Netwerksturing/de rol van de gemeente
- Knellende van ambities en doelen
- Informatievoorziening aan de raad
- Integraliteit tussen verschillende domeinen

Daarbij is ook geborgd dat de cases gericht zijn op zowel klimaatadaptatie als energietransitie, de twee thema's die centraal staan in dit onderzoek.

De cases zijn illustratief en worden gebruikt om de analyse in dit rapport verder te duiden en te verrijken. De cases zijn niet gericht op en opgezet als een projectevaluatie.

In het kader van de casestudie zijn documenten geanalyseerd en zijn twee gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de case. Een overzicht van deze personen is opgenomen in bijlage I. Een korte beschrijving van elke case is opgenomen in bijlage II.

## 2.5. Leeswijzer

In deze rapportage wordt, na de inleiding, gedetailleerd ingegaan op de deelvragen in de inhoudelijke hoofdstukken. Daarbij hanteren we de categorieën van het normenkader. De hoofdstukken zijn opgebouwd aan de hand van dezelfde drieslag: beschrijving, analyse en toetsing op de normen. De toetsing op de normen is hierbij zelfstandig te lezen, waardoor deze enige herhaling zal bevatten uit de analyse.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de kaderstelling van het programma duurzaamheid en de uitwerking hiervan in activiteiten en financiële kaders. In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoering van het programma en participatie daarbij



van instellingen, andere overheden en inwoners. In hoofdstuk 5 gaan we in op de doelrealisatie. In hoofdstuk 6 gaan we in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.



## 3. Het Zwijndrechtse beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige en het nieuwe programma Duurzaamheid. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie paragrafen, een feitelijke beschrijving (§3.1), de analyse aan de hand van de interviews en raadssessie (§3.2) en de toetsing op de normen (§3.3).

### 3.1. Beschrijving

#### 3.1.1. Ambities en doelen

##### **Programma Duurzaamheid 2021-2023**

Het duurzaamheidsprogramma voor Zwijndrecht is in juni 2021 vastgesteld door de raad.<sup>1</sup> In dit programma zijn de landelijke duurzaamheidsambities – voor klimaatadaptatie, energieneutraliteit en circulaire economie – voor 2050 verder uitgewerkt voor Zwijndrecht.

De ambities zijn als volgt:<sup>2</sup>

- Klimaatadaptatie: Zwijndrecht is klimaatadaptief in 2050:
  - In 2050 is Zwijndrecht bestand tegen hevige regenbuien. Dat betekent dat er slechts 2 uur sprake mag zijn van water op straat bij regenval. Wateroverlast wordt voorkomen bij buien van 30 mm/h voor niet onderheide woningen en 47 mm/h in de overige gebieden.
  - In 2050 is Zwijndrecht zo veel mogelijk bestand tegen langdurige droogte.
  - In 2050 is Zwijndrecht bestand tegen hitte, hiervoor zijn in de hitte-eilanden maatregelen getroffen.
  - In 2050 is Zwijndrecht bestand tegen overstromingen.
- Energieneutraliteit: Zwijndrecht is energieneutraal in 2050:
  - Het realiseren van 1,5 Petajoule aan duurzame elektriciteit in de Drechtsteden (hoger dan het RES-bod van 0,66 Petajoule).
  - 25.000 huishoudens van het gas af in 2030 in de regio (hoger dan het RES-bod van 12.000 huishoudens).
- Circulaire economie:<sup>3</sup> Zwijndrecht is circulair in 2050. In het programma wordt gefocust op de thema's voedsel, consumptie en gebouwde omgeving.

De uitvoering van de RES is ondergebracht in het programma, onder de pijler energie. De doelen vanuit de RES maken dan ook deel uit van de ambities van het duurzaamheidsprogramma. Dit zijn regionale doelen voor de gehele Drechtsteden. Vanuit de RES Drechtsteden is niet bepaald welke bijdrage Zwijndrecht hieraan moet leveren. In de RES Drechtsteden is opgenomen dat opwek in Zwijndrecht vooral plaatsvindt in het uitwerkingsgebied Kijfhoek, waar een zonnepark gerealiseerd moet worden.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Raadsbesluit 'vaststellen duurzaamheidsprogramma', 29 juni 2021.

<sup>2</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>3</sup> Circulaire economie is een pijler binnen het duurzaamheidsprogramma, maar maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

<sup>4</sup> RES Drechtsteden 1.0.



Aan de ambities in het programma zijn uitgangspunten gekoppeld voor de aanpak in Zwijndrecht. Voor klimaatadaptatie zijn dit bijvoorbeeld de volgende uitgangspunten:<sup>5</sup>

- We hebben de kwetsbare gebieden in Zwijndrecht in beeld.
- Gemeentelijke investeringen in de buitenruimte worden klimaatadaptief en groen gedaan.
- Groen en biodiversiteit zijn functioneel voor een klimaatadaptief Zwijndrecht.
- Gemeentelijke investeringen in het eigen vastgoed worden klimaatadaptief gedaan.
- Nieuwbouw draagt bij aan het klimaatadaptief worden van Zwijndrecht.
- Bewoners, partners en ondernemers werken mee aan een klimaatadaptief Zwijndrecht.

### **Programma Duurzaamheid 2024-2027**

Het huidige programma duurzaamheid loopt tot en met 2023. Het nieuwe programma is in september 2023 door de raad vastgesteld.<sup>6</sup>

De ambities zijn in principe niet veranderd in de nieuwe agenda ten opzichte van de oude agenda.<sup>7</sup> Wel zijn er nieuwe doelstellingen vastgesteld richting 2030. Deze zijn als volgt:

- Klimaatadaptatie:
  - We verminderen verharding en creëren elk jaar 1000m2 extra groen.
  - Verbinden van groene gebieden.
  - We versterken de biodiversiteit. In 2030 hebben we de leefomgeving voor onze iconsoorten verbeterd.
  - Zwijndrecht klimaatbestendig inrichten waarbij we de effecten van hevige neerslag, droogte, hittestress beperken.
- Energietransitie:
  - In 2030 hebben we circa 3.500 koopwoningen naar de Standaardwaarde geïsoleerd, waarvan alle woningen met een laag label en een lage WOZ-waarde, en voldoen onze bedrijven en kantoren ruim aan de wettelijke normen.
  - In 2030 wekken we duurzame stroom op met een zonnepark, zon in restructureringen en is 30% van onze grote daken voorzien van zonnepanelen.
  - Inwoners en bedrijven worden geholpen met het overstappen op fossielvrij vervoer.
  - In 2030 zijn 5.000 woningequivalenten aangesloten op een duurzaam warmtenet en bieden we een alternatief voor het verwarmen op aardgas.
  - Inwoners en bedrijven kunnen informatie en hulp vinden over wat ze zelf kunnen doen.
  - Als gemeente zetten we in op energieneutrale of energieleverende gebouwen.
  - We zetten in op een gebalanceerd energiesysteem dat de basis biedt voor onze opgave en ons vooruit helpt.
- Circulaire economie:
  - Inwoners zijn op de hoogte van het begrip circulariteit en zijn zich bewust van het belang ervan.
  - We dringen de hoeveelheid restafval terug tot 100 kilogram per inwoner per jaar.
  - We passen circulaire inkoop en aanbesteding toe.
  - We vergroten de kennis op het thema circulariteit.
  - We stimuleren circulair bouwen.
  - We zetten in op het creëren van circulaire bedrijvigheid.

<sup>5</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>6</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>7</sup> De ambities zijn geformuleerd op basis van landelijke ambities (o.a. het Klimaatakkoord), die aansluiten op de Europese en mondiale doelstellingen (Sustainable Development Goals)





### 3.1.2. Vertaling naar activiteiten en maatregelen

Het programma Duurzaamheid 2021-2023 bevat ook een uitvoeringsagenda. In de uitvoeringsagenda zijn activiteiten gekoppeld aan de verschillende doelstellingen. Voor het aspect klimaatadaptatie zijn dit bijvoorbeeld de volgende activiteiten voor de periode 2021-2023:<sup>8</sup>

- Inventarisatie overbodige verharding en infiltratie.
- IP-projecten wateroverlast.
- Leidraad inrichting openbare ruimte.
- Maatregelenboek klimaatadaptief handelen.
- Natuurkansenkaart.
- Hitteplan en afstemming GGD.
- Onderzoek klimaatbestendigheid vastgoed.
- Hoofdstuk gemeentelijk vastgoed in maatregelenboek klimaatadaptief handelen.
- Voorbeeldrol gemeente.
- Klimaatadaptatie adviezen in projecten.
- Hoofdstuk nieuwbouw in maatregelenboek klimaatadaptief handelen.
- Borgen ambities klimaatadaptatie in de organisatie.
- Stimuleren bewoners.
- Afstemmen met waterschap.
- Borgen klimaatadaptatie in PALT.
- Bedrijven en ondernemers.

Per activiteit is een korte omschrijving opgenomen van de inhoud van de activiteit. Daarnaast is – waar relevant – in de uitvoeringsagenda een begroting opgenomen van de te maken kosten. Voor twee projecten – wateroverlast en goed wonen lening – worden aparte kredietaanvragen gedaan bij de raad.

In het nieuwe programma Duurzaamheid 2024-2027 is ook een uitvoeringsagenda opgenomen.<sup>9</sup> Hierin is opgenomen welke activiteiten zijn gekoppeld aan de doelstellingen, en wanneer de activiteiten op de planning staan. In dit programma is per pijler een financieel plaatje opgenomen voor het geheel aan projecten. Dit is niet gespecificeerd naar de aparte projecten. Ook is opgenomen welke dekking er is voor het programma in 2024 vanuit het programma groenblauw, de meicirculaire, de begroting en de kadernota.<sup>10</sup> Voor 2025 tot en met 2027 is opgenomen welk bedrag er gedekt moet worden vanuit nieuwe financiële aanvragen in de kadernota's en begrotingen. Het programma groenblauw wordt apart gedekt middels kredieten van de raad. In samenspraak met de provincie wordt de opgave duurzaamheid – net als de andere opgaven van de gemeente – de komende jaren gedekt vanuit incidentele middelen.<sup>11</sup> Er zit verder geen toekomstperspectief verwerkt in het programma voor de periode na 2027.

<sup>8</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>9</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>10</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>11</sup> Begroting 2024



De benodigde middelen zijn als volgt:<sup>12</sup>

Kosten	2024	2025	2026	2027
Klimaat en groen	150.000	150.000	150.000	150.000
Programma groen blauw	100.000	Nieuwe aanvraag	Nieuwe aanvraag	Nieuwe aanvraag
Energietransitie	200.000	200.000	200.000	200.000
NDE en Communicatie	25.000	25.000	25.000	25.000
Circulariteit	15.000	15.000	15.000	15.000
Overig	50.000	50.000	50.000	50.000
Uren communicatieadviseur	70.000	70.000	70.000	70.000
Trainee	70.000	70.000	70.000	70.000
<b>Totaal</b>	<b>680.000</b>	<b>580.000</b>	<b>580.000</b>	<b>580.000</b>

Dekking	2024	2025	2026	2027
Groenblauw uit begroting 2023	100.000			
Meicirculaire 2022	297.000			
Trainee uit begroting 2023	66.000			
Kadernota	217.000	183.000		
<b>Financiële aanvraag</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 397.000</b>	<b>€ 580.000</b>	<b>€ 580.000</b>

Figuur 2: benodigde middelen programma 2024-2027

Dit is als volgt verwerkt in de begroting 2023:<sup>13</sup>

### 5.5 Wat mag het kosten?

Programma 5 <i>Veiligheid, leefomgeving en duurzaamheid</i>	Begroting 2023			Begroting 2024			Begroting 2025			Begroting 2026		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
<b>Resultaat voor bestemming</b>	-35.242	16.705	-18.537	-35.172	16.695	-18.477	-35.216	16.682	-18.534	-36.029	17.144	-18.885
Mutaties reserves	0	1.121	1.121	0	335	335	0	301	301	0	297	297
<b>Resultaat na bestemming</b>	<b>-35.242</b>	<b>17.826</b>	<b>-17.416</b>	<b>-35.172</b>	<b>17.030</b>	<b>-18.142</b>	<b>-35.216</b>	<b>16.983</b>	<b>-18.233</b>	<b>-36.029</b>	<b>17.441</b>	<b>-18.588</b>
- = Nadelig / + = Voordelig												Bedragen x € 1.000

Figuur 3: benodigde middelen begroting 2023

Dit is dus niet gespecificeerd naar de kosten voor het programma Duurzaamheid, maar laat de begrote lasten en baten zien voor het gehele programma 'duurzame en veilige leefomgeving' waar het programma Duurzaamheid onderdeel van is. De kosten van het nieuwe programma worden verwerkt in de begroting van 2024.

### 3.1.3. Integraliteit

In het programma Duurzaamheid 2021-2023 is het volgende opgenomen over integraliteit: 'het duurzaamheidsbeleid [heeft] invloed op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit en sociaal beleid. Ook die zijn immers gericht op het creëren van een toekomstbestendige gemeente.

<sup>12</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>13</sup> Begroting 2023.



Dat leidt tot een groot aantal verbanden. Zo hangt het energieverbruik samen met energie-armoede (mensen die hun energierekening niet meer kunnen betalen) en draagt groen niet alleen bij aan het tegengaan van hittestress en de opvang van regenwater, maar nodigt het ook uit tot ontmoeten en bewegen. Een ander voorbeeld is onze woningbouwopgave. Om onze inwoners in de toekomst een dak boven het hoofd te kunnen bieden, zijn meer woningen nodig. De bijdrage vanuit duurzaamheid aan deze nieuwbouwopgave is het creëren van een prettige leefomgeving. De bijdrage vanuit de woningbouwopgave aan duurzaamheid is om eisen mee te nemen tijdens het bouwen, zodat de woningen bijdragen aan de duurzaamheidsambities.'

#### **Kader: integraliteit bij IP Walburg en zonnepark Kijfhoek**

Integraliteit van duurzaamheid in andere beleidsopgaven is goed te zien bij IP Walburg en zonnepark Kijfhoek. Bij IP Walburg is een ruimtelijke ordeningsopgave, gericht op het herinrichten van een gebied, duurzaam ingestoken door te kijken naar klimaatadaptieve maatregelen in de openbare ruimte. Bij zonnepark Kijfhoek is te zien dat de duurzaamheidsopgave ook kan botsen met andere opgaven. Ook in de bedrijventerreinenstrategie wordt gekeken naar Kijfhoek voor de realisatie van maximaal 26 hectare aan bedrijventerreinen. De provincie staat hier ontwikkeling van bedrijventerreinen op dit moment niet toe. Mocht de provincie in de toekomst op Kijfhoek toch bedrijventerreinen toestaan, dan wordt de vraag: hoe zetten we als gemeente onze beperkte ruimte in? De positie van de provincie onverlet latend, laat de Kijfhoek zien dat de gemeente continu afwegingen te maken heeft bij het invullen van schaarse ruimte. Afwegingen waarbij meerdere domeinen en ruimtelijke behoeften integraal (moeten) worden samengebracht.

Duurzaamheid speelt daarmee een rol in de bestaande opgaven rondom ruimtelijke ordening. Daarnaast hebben andere beleidsdomeinen weer effect op duurzaamheidsopgaven als de energietransitie.

Het is te zien dat duurzaamheid een plek heeft gekregen in de verschillende visies en projecten van de gemeente. Denk aan de groenvisie, het gemeentelijke rioleringsplan of de IP-projecten. Beleidsmatig worden daarmee linken gelegd tussen de verschillende domeinen binnen de gemeenten. In het programma is dan ook opgenomen dat bepaalde activiteiten moeten gaan landen in andere beleidsstukken. Zo moet circulariteit in de openbare ruimte bijvoorbeeld gaan landen in de LIOR (leidraad inrichting openbare ruimte).

## 3.2. Analyse

### **Ambities en doelen**

De ambities van de gemeente voor wat betreft de energietransitie en klimaatadaptatie zijn gericht op 2050: in 2050 moet Zwijndrecht klimaatadaptief en energieneutraal zijn.

De ambitie voor de energietransitie is helder. Zwijndrecht moet in 2050 energieneutraal zijn. Dit is een duidelijke ambitie voor de energieplannen, en sluit goed aan op de doelen uit de RES.

De doelen voor klimaatadaptatie zijn minder duidelijk. Voor de ambitie rondom wateroverlast is de raad duidelijk 'geen wateroverlast bij 30 mm/h en 47 mm/h regen'. Voor de andere ambitie rondom droogte en hitte is de ambitie minder duidelijk. Wat wordt bedoeld met 'bestand tegen langdurige droogte'? Wanneer is een gemeente hiertegen bestand? Deze termen zijn nog beperkt geoperationaliseerd, waardoor het niet duidelijk is waar de gemeente precies naartoe wil werken.

In de nieuwe agenda wordt een stap richting meer duidelijkheid in de ambities gezet. Op het thema klimaatadaptatie zijn de uitgangspunten voor droogte en hitte bijvoorbeeld meer geoperationaliseerd. Voor droogte kijkt de gemeente



naar de 'sponswerking' van de stad. Voor hitte kijkt men naar de hittebestendigheid van openbare ruimtes en gebouwen, voldoende verkoelende plekken en het voorkomen van gezondheidsimpact bij extreme hitte. Voor zowel hitte als droogte en wateroverlast, geldt dat de vitale infrastructuur altijd moet blijven functioneren.

De ambities in de oude agenda zijn uitgewerkt in de doelen, maar deze doelen zijn beperkt concreet. Zo zijn de doelen niet SMART geformuleerd. Daarmee is het lastig om de doelen goed te kunnen te monitoren en te rapporteren op de effecten van de doelen – en daarmee op de ambities. Als voorbeeld: de gemeente heeft tot doel om te werken aan de uitfasering van gas. Betekent dit een verkleining van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 1%, 10% of 100%? En wanneer moet dit gerealiseerd zijn? Wanneer kan een 'vinkje' worden gezet achter dit doel? Binnen een paar jaar of pas in 2050? Dit wordt vanuit de huidige agenda niet inzichtelijk.

De nieuwe agenda maakt hier een stap in. De nieuwe doelen zijn meer tijdsgebonden en meetbaar geformuleerd. Ook zijn de doelen gericht op 2030, in plaats van 2050 in de huidige agenda. Zo wordt benoemd dat de gemeente inzet op 3.500 koopwoningen isoleren naar de Standaardwaarde in 2030. Dit is tijdsgebonden en meetbaar. Verder zijn een aantal doelen gebonden aan de normen in het convenant klimaatadaptief bouwen. Dergelijke doelen zijn een stuk beter te monitoren, en door de doelen meer te binden aan tijd heeft de raad beter de mogelijkheid om hierop te controleren. Ook de betrokkenen geven in interviews aan dat de nieuwe agenda zorgt voor een duidelijkere richting en duidelijkere kaders om mee aan de slag te gaan. Wel kan nog een stap worden gezet. Een aantal doelen, zoals 'Zwijndrecht klimaatbestendig inrichten' zijn nog hoog-over en beperkt concreet. Wanneer is Zwijndrecht klimaatbestendig?

Door ambtelijk betrokkenen wordt benoemd dat de doelen voor 2030 dienen als een tussenstap richting het realiseren van de ambities in 2050. Dit helpt de betrokkenen om de stap te overbruggen van de activiteiten – die nu plaatsvinden – naar de ambities – die in 2050 gerealiseerd moeten worden.

Doordat de doelen in de nieuwe agenda gericht zijn op 2030, sluiten ze ook beter aan op de regionale doelen uit de RES, die ook gericht zijn op 2030. In de RES is voor de regio in zijn geheel een doel voor opwek vastgesteld. Op regionaal niveau of door de gemeente Zwijndrecht zelf is niet bepaald welk deel van de regionale opwek wordt gerealiseerd in Zwijndrecht. Waarbij bijvoorbeeld is opgenomen dat in Zwijndrecht x TWh aan energie opgewekt zal gaan worden. Daarmee is het niet volledig inzichtelijk hoe en in welke mate Zwijndrecht gaat bijdragen aan de regionale doelen voor opwek. Welke bijdrage wordt verwacht van Zwijndrecht? Gaat deze volledig worden ingevuld worden met het zonnepark Kijfhoek, of is nog een extra slag nodig? Het ontbreken van lokale doelen voor opwek is niet uniek voor de Drechtsteden – onder andere RES Hart van Brabant hanteert ook alleen regionale doelen – en kan een oplossing bieden wanneer gebieden voor opwek over gemeentegrenzen heen liggen. Wel maakt het de situatie lastiger wanneer gemeenten geen gelijkwaardige bijdrage en inzet leveren. Immers, je hebt geen opgave waar je op aangesproken kan worden. En je kan minder goed monitoren welke bijdrage Zwijndrecht precies levert aan het geheel, als de raad er niet voor kiest om de regionale opgave voor opwek ook te vertalen naar een lokale opgave.

De regionale doelen voor besparing zijn vastgesteld in de vorm van percentages. Dit doel zou met eenzelfde percentage vertaald kunnen worden in de lokale programma's. In het Zwijndrechtse programma is dit niet gedaan. In de voortgangsrapportage van de RES wordt het energieverbruik per gemeente uiteengezet, maar dit wordt niet gekoppeld aan een lokale doelstelling.

Het doel voor warmte is in de RES gericht op het aardgasvrij maken van woningen: regionaal 12.000 woningequivalenten in 2030. Voor de gemeente Zwijndrecht is dit doel op lokaal niveau in het eigen programma vertaald naar 5.000 woningequivalenten in 2030. Door de gemeente is dus de vertaling gemaakt van het regionale doel naar het lokale doel. Dit doel wordt in de voortgangsrapportage en in de stukken van de gemeente niet gemonitord.



### **Acties en maatregelen**

De acties in de oude agenda zijn gekoppeld aan de doelen en volgen hier volledig en consistent uit. Wel is de planning van de activiteiten onduidelijk. De uitvoeringsagenda loopt tot 2023, maar meerdere activiteiten – denk aan de uitvoering van de wijkuitvoeringsplannen of de IP-projecten – zullen waarschijnlijk langer doorlopen. Welke planning verwacht kan worden, en waar de raad op kan controleren en sturen, is onduidelijk. Ook zijn er geen mijlpalen opgenomen in de planning. Wanneer kunnen er resultaten verwacht worden per project?

De ambtelijke organisatie geeft in het wederhoor aan dat de planningen mede door afhankelijkheid van derde partijen bij de uitvoering niet zijn uitgewerkt op kwartaalniveau. Verder wordt ambtelijk aangegeven dat de organisatie het gehele programma ziet als mijlpaal om toe te werken richting 2050. Ook ziet de ambtelijke organisatie de RES en de Transitievisie Warmte als mijlpalen, in de vorm van voortgangsrapportages of actualisatieverplichtingen.

Voor bijvoorbeeld het Warmtenet wordt wel genoemd dat er gewerkt wordt om tussendoelen te gaan stellen. Zo wordt benoemd dat in 2025 ongeveer 1.300 (corporatie)woningen aangesloten worden op het Warmtenet. Ook is men bezig met het stellen van andere mijlpalen richting 2030 en 2050. In de nieuwe agenda is opgenomen dat meerdere projecten doorlopend zijn, ook na 2027. Hoe lang precies, dat wordt nog niet inzichtelijk.

### **Kaders**

Het is duidelijk welke financiële kaders zijn gekoppeld aan de uitvoering van de acties en maatregelen. Per activiteit is opgenomen wat de kosten zijn. En waar nog aanvullende kredieten nodig zijn vanuit de raad. Wat daarbij wel opvalt is dat de ambtelijke organisatie aangeeft dat de raad nog geen structurele budgetten vrijmaakt binnen projecten om duurzaamheidsmaatregelen te financieren. Het college heeft in het verleden voorgesteld om de gemeentelijke duurzaamheidsambities ook in gemeentelijke investeringsprojecten in de openbare ruimte structureel mee te nemen en daarvoor de beschikbare budgetten met 10% te verhogen. De raad heeft in plaats daarvan besloten om apart per project te besluiten of er extra budget wordt vrijgemaakt voor duurzaamheidsmaatregelen.<sup>14</sup> De raad heeft hierbij aangegeven behoefte te hebben aan een nieuwe systematiek voor het bepalen van de begroting voor investeringsprojecten, met een actueler en realistischer beeld van de benodigde middelen. Dit wil zij zien voordat er structureel middelen worden opgenomen. Het is dan ook een taak voor het college om de calculatie onder de 10% helder te maken: waarom is er 10% extra structureel budget nodig, en waaraan wordt dit straks besteed?

Hoewel de kaders duidelijk zijn, wijzen betrokkenen op de beperkte financiële kaders. Gelden vanuit het Rijk zijn nodig om de activiteiten uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld voor de overgang van aardgas naar duurzame warmte. De gemeente geeft aan hier nog afhankelijk van te zijn voor de realisatie van de doelstellingen richting 2030 en 2050. Ook is het voor betrokkenen nog niet duidelijk of de financiële kaders voldoende zullen zijn wanneer de gemeente de stap gaat maken richting de meer complexe aspecten van de uitvoering. Het realiseren van het 'laaghangend fruit' is inmiddels in gang gezet, met inwoners die voldoende financiële middelen hebben om de stap te maken naar bijvoorbeeld een warmtepomp of een warmtenet en deze stap ook willen maken. En met woningcorporaties. De transitie met betrokkenen zónder deze financiële middelen is een stuk complexer, maar ook een stuk kostbaarder. Of hier voldoende financiële middelen voor zijn om de doelen te kunnen realiseren, is op dit moment nog niet te zeggen. Er is nu voldoende geld vrijgemaakt voor de activiteiten tot 2027 – wat moet landen in de meerjarenraming in de begroting van 2024. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze middelen deze middelen voor vier jaar zijn vastgesteld en dat er meer geld wordt besteed dan door het Rijk beschikbaar gesteld. De keuze om het geld voor vier jaar vast te stellen is volgens de ambtelijke organisatie gemaakt om bij te kunnen sturen als er middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen of als er financiële ruimte komt voor het versnellen van bijvoorbeeld de Transitievisie Warmte. Hoeveel geld na 2027 nodig is, is nu nog niet te zeggen. Wel is zeker dát er geld nodig gaat zijn na 2027, aangezien de

<sup>14</sup> Motie klimaatadaptatie in investeringen (VVD), 13 juli 2021; motie klimaatadaptatie in investeringen (ChristenUnie-SGP), 13 juli 2021.



duurzaamheidsopgave een langdurige transitie is. Om de raad meer inzicht te geven in de benodigde financiën kan in het programma een doorkijk worden opgenomen voor de ontwikkeling na 2027. Welke activiteiten worden dan verwacht, en welke kosten hangen daaraan vast? Dat zicht ontbreekt nu nog.

Daar komt bij dat de gemeente vanaf 2026 een minder gunstige financiële positie heeft. Net als alle andere gemeenten gaan de kortingen op het gemeentefonds vanaf 2026 landen in de gemeentelijke begroting. In de begroting van 2024 is dan ook te zien dat het meerjarenperspectief negatief is, met een negatief resultaat van respectievelijk €11.470 miljoen in 2026 en € 12.490 miljoen in 2027:<sup>15</sup>

\* € 1.000,-

Omschrijving	2024	2025	2026	2027
Geraamd resultaat Kadernota	-	-	-9.945	-10.232
Eerste bestuursrapportage 2023	-443	-443	-426	-426
CAO / werkgeversdeel	-476	-335	-324	-316
Inkomsten rijk	1.314	1.373	116	-239
Kapitaal- en rentelasten, overig	-812	-887	-1.101	-1.525
Indexatie inkomsten	260	254	233	249
Reservemutatie	158	38	-	-
<b>Geraamd resultaat Begroting</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-11.447</b>	<b>-12.490</b>

Figuur 4: meerjarenraming begroting 2024

Gelet op het feit dat er nu om de paar jaar geld moet worden vrijgemaakt voor het programma, is het de vraag hoe dit budget zich gaat ontwikkelen. Immers, het programma wordt maar tot 2027 verwerkt in de begroting. Blijft de raad ook na 2026/2027 voldoende middelen vrijmaken voor de stappen die moeten worden gezet, of houdt de raad de hand op de portemonnee? Dit kan een issue zijn, zeker omdat het vanwege de complexiteit van de te zetten stappen niet onwaarschijnlijk is dat er nog veel meer middelen nodig zijn voor duurzaamheid. Een deel hiervan zal moeten worden bekostigd door het Rijk, maar ook de gemeente krijgt een deel voor de kiezen.

### Integraliteit

Het programma is tot stand gekomen in samenspraak met de verschillende domeinen. Wat is er vanuit hun domein belangrijk voor het programma? En waar zitten raakvlakken met bestaand beleid? Immers, duurzaamheid speelt door de gehele gemeente. Bij water, ruimtelijke ordening, verkeer, et cetera. In het programma wordt dan ook benoemd dat de maatregelen effect gaan hebben op de andere beleidsdomeinen. Zo moeten activiteiten landen in uitvoeringsplannen, projecten en beheerplannen. Dat maakt duidelijk hoe de verschillende domeinen in verhouding staan tot elkaar. Dat laat natuurlijk onverlet dat kaders kunnen gaan wrijven in de uitvoering, zoals bij Kijfhoek goed te zien is geweest.

#### **Kader: verhouding tussen beleidskaders bij zonnepark Kijfhoek**

De mogelijke wrijving tussen beleidskaders kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de case van het zonnepark. In de RES 1.0 is Kijfhoek – een gebied van ruim 100 hectare – aangewezen als uitwerkingsgebied voor

<sup>15</sup> Begroting 2024.



een zonnepark. Een zonnepark dat ongeveer 30 hectare moet beslaan. In een ander beleidskader – de bedrijventerreinstrategie – dat is vastgesteld na de RES, wordt ook gekeken naar Kijfhoek als mogelijke locatie voor bedrijventerreinen. Het inpassen van beide opgaven in het gebied kan een lastige opgave worden, gelet op de beperkte ruimte. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen om een integrale verkenning uit te laten voeren naar het gebied, om een visie te hebben voor het gebied en wat de gemeente daarmee wil. Ook geven betrokkenen aan dat het zonnepark nu voor 25 jaar wordt vergund, zodat in de toekomst ook voor een andere inpassing van het gebied gekozen kan worden. Al zou er naar alle waarschijnlijkheid ook over 25 jaar behoefte zijn aan een zonnepark.

Het zonnepark illustreert dat veel opgaven ruimte kosten; ruimte die er niet altijd is. Daardoor ontstaat wrijving tussen beleidskaders. Door een keuze te maken het gebied voor de ene opgave in te zetten, kan dat betekenen dat een andere opgave daarvoor moet wijken. De opgaven waar de gemeente voor staat vragen de raad daar wel heldere keuzes in te maken.

### 3.3. Toetsing aan het normenkader

**Groen:** aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

**Oranje:** aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

**Rood:** aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

**Zwart:** er kan geen oordeel worden gegeven over de norm.

Norm
1. De raad heeft duidelijke ambities en uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot de energietransitie en de klimaatadaptatie.
2. De ambities zijn concreet, volledig en consistent uitgewerkt in tijdsgebonden doelen.
3. De gemeentelijke ambities en doelen en de ambities en de doelen uit de RES zijn consistent en sluiten geheel op elkaar aan.
4. De doelen zijn volledig en consistent uitgewerkt in acties en maatregelen met bijbehorende planning.
5. In de planning zijn tussentijdse mijlpalen opgenomen.
6. Er zijn duidelijke financiële kaders vastgesteld voor de uitvoering van de acties en de maatregelen.
7. In het beleid en de uitwerking daarvan is concreet aangegeven wat deze betekenen voor andere beleidsdomeinen.
8. Ambities en kaders gegeven door de raad zijn verenigbaar in de uitvoering.

In deze paragraaf wordt getoetst aan het nieuwe programma duurzaamheid dat recent is vastgesteld door de raad.

#### **Norm 1. De raad heeft duidelijke ambities en uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot de energietransitie en de klimaatadaptatie.**

Het oude programma duurzaamheid bevatte geen heldere ambities. Waar de gemeente wilde werken aan het bestand zijn tegen hitte en droogte, werd niet duidelijk wat hier precies onder verstaan werd. In de nieuwe agenda is een slag gemaakt in het verder uitwerken van deze termen en het verduidelijken wat precies onder de ambities wordt verstaan. Daarmee zijn de ambities voldoende duidelijk en wordt aan de eerste norm volledig voldaan.



### **Norm 2. De ambities zijn concreet, volledig en consistent uitgewerkt in tijdsgebonden doelen.**

Ook wat betreft de uitwerking in tijdsgebonden doelen is een stap gezet. Waar de doelen eerder gericht waren op 2050, zijn de huidige doelen vooral gericht op 2030. Dat maakt dat de stap richting de activiteiten – die maar tot 2027 zijn geformuleerd – minder groot is. Ook zijn de doelen verder geconcretiseerd. Hoewel een stap gezet is, is verdere verbetering nog mogelijk. Vooral bij het thema's klimaatadaptatie zijn sommige doelen nog hoog-over, denk aan 'het klimaatbestendig inrichten van Zwijndrecht'. Ambities zijn een stip aan de horizon voor de lange termijn. Deze zijn dus van nature hoog-over en abstract. In de tussentijd moet, zeker voor de raad, wel zichtbaar gemaakt worden of de realisatie op koers ligt. Daarom moet voor wat er 'vandaag' en 'morgen' nodig is, concreet worden gemaakt wat gedaan moet worden en tot welke resultaten dat moet leiden. Op deze manier kan door de raad worden gevolgd of met de inzet die wordt gepleegd de realisatie van de ambities dichterbij komt. Zo nodig kun je tot bijsturing komen voor 'overmorgen', reageren op actuele ontwikkelingen en inspelen op kansen en risico's. Dit zorgt voor een wendbare aanpak voor de lange termijn. Daarmee is aan de tweede norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 3. De gemeentelijke ambities en doelen en de ambities en de doelen uit de RES zijn consistent en sluiten geheel op elkaar aan.**

Vanuit de RES is Kijfhoek aangewezen als uitwerkingslocatie voor duurzame opwek. Dit doel is overgenomen in het programma duurzaamheid. De ambitie van minimaal 0,66 PJ uit de RES is ook overgenomen als ambitie. Voor Zwijndrecht is in de RES geen specifieke ambitie opgenomen voor duurzame opwek. In het programma is dan ook geen specifieke doelstelling opgenomen voor de opwek die Zwijndrecht wil gaan realiseren. De regionale doelen en de gemeentelijke doelen sluiten hiermee aan. Daarmee is aan de derde norm volledig voldaan. Met daarbij wel als kanttekening dat door het ontbreken van een gemeentelijke opgave het niet inzichtelijk is welke inspanning Zwijndrecht moet gaan leveren. Hoeveel opwek wil de gemeente realiseren, en hoe staat dat in verhouding tot de regionale doelen? Dit wordt niet duidelijk, omdat de gemeentelijke opgave ontbreekt. Het is aan de raad om samen met het college te bepalen of een gemeentelijke opgave voor Zwijndrecht – voortvloeiend uit de RES – passend en wenselijk is.

### **Norm 4. De doelen zijn volledig en consistent uitgewerkt in acties en maatregelen met bijbehorende planning.**

Om de doelen te behalen zijn acties en maatregelen benoemd en aan de doelen gekoppeld. De doelen zijn volledig en consistent uitgewerkt tot deze acties en maatregelen. Een heldere planning ontbreekt daar nog in. In de agenda is opgenomen wanneer projecten starten/welke projecten doorlopend zijn, maar dit is nog geen inzichtelijke planning. Het realiseren van het zonnepark zal bijvoorbeeld een aantal jaren duren, en wordt nu als doorlopend aangemerkt. Hoe lang precies, en wanneer de raad resultaten kan verwachten, wordt niet inzichtelijk. De doelen zijn dus volledig en consistent uitgewerkt, maar de planning ontbreekt. Daarmee is aan de vierde norm gedeeltelijk voldaan. Er is in het nieuwe programma een concretiseringsslag gemaakt voor de doelen, maar deze lijn kan nog verder worden doorgezet.

### **Norm 5. In de planning zijn tussentijdse mijlpalen opgenomen.**

Het ontbreken van een heldere planning maakt dat er geen tussentijdse mijlpalen voor de projecten zijn geformuleerd. Daarmee is aan de vijfde norm niet voldaan. Op jaarbasis zijn wel globale planningen gemaakt voor de verschillende projecten in het programma.

### **Norm 6. Er zijn duidelijke financiële kaders vastgesteld voor de uitvoering van de acties en de maatregelen.**

De financiële kaders voor het uitvoeren van de acties en maatregelen in het nieuwe programma zijn duidelijk. Per actie en maatregel is opgenomen wat de kosten de komende paar jaar zullen zijn. Ook is opgenomen voor welke projecten extra krediet wordt aangevraagd bij de raad. Daarmee is aan de zesde norm volledig voldaan. Wel is daarbij de kanttekening gemaakt dat de raad voor de bestaande IP-projecten apart extra krediet beschikbaar moet stellen voor duurzaamheidsmaatregelen. De kaders voor deze projecten staan nog niet vast. Het college heeft de raad wel verzocht





om structureel meer budget vrij te maken voor de IP-projecten, maar er ligt eerst een opgave aan de raad om duidelijkheid te geven over de benodigde budgetten voor deze projecten. Welke budgetten zijn realistisch nodig? En wat betekent dat eventueel voor extra budget? Dit moet eerst duidelijk worden voordat door de raad extra geld vrij wordt gemaakt. Verder is de kanttekening te maken dat er voor de langere termijn nog weinig duidelijkheid is over de benodigde budgetten voor het programma. De budgetten worden voor korte termijn (vier jaar) opgenomen in de begroting, maar de raad heeft geen inzicht in hoe het programma zich daarna gaat ontwikkelen. Een langetermijnperspectief kan dit inzicht wel bieden.

**Norm 7. In het beleid en de uitwerking daarvan is concreet aangegeven wat deze betekenen voor andere beleidsdomeinen.**

In het programma wordt inzichtelijk gemaakt wat de verschillende acties en maatregelen betekenen voor de andere domeinen. Er is aangegeven dat sommige acties bijvoorbeeld moeten landen in andere beleidsstukken als de vastgoedstrategie of een bedrijventerreinenaanpak. Daarmee is aan de zevende norm volledig voldaan.

**Norm 8. Ambities en kaders gegeven door de raad zijn verenigbaar in de uitvoering.**

Dat inzichtelijk is gemaakt wat de verschillende acties en maatregelen betekenen voor andere domeinen laat onverlet dat kaders kunnen gaan knellen. Dat is te zien bij Kijfhoek, waar de kaders vanuit de energietransitie wrijven met de bedrijventerreinenstrategie. Bij andere projecten is dat minder. Bij Walburg bijvoorbeeld stond de gemeente nog aan het begin van de duurzaamheidsopgave, en zijn gedurende het project de beleidsmatige punten verkend. Ook binnen bijvoorbeeld het groenbeleid en het gemeentelijke rioleringsplan is duurzaamheid goed geland.

Verder kunnen ambities en kaders ook gaan wrijven gelet op de financiering van de IP-projecten. Daar is nu nog onduidelijkheid over. De raad wil geen structurele financiering vrijmaken zonder een duidelijke calculatie van de benodigde gelden voor de projecten. Duidelijke kaders kunnen er hierbij voor zorgen dat de ambities hiermee goed verenigbaar zijn. Daarmee is aan de achtste norm gedeeltelijk voldaan.



## 4. Uitvoering van het beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie van het programma en de uitvoering van het beleid. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie paragrafen, een feitelijke beschrijving (§4.1), de analyse aan de hand van de interviews en raadssessie (§4.2) en de toetsing op de normen (§4.3).

### 4.1. Beschrijving

#### 4.1.1. Organisatie van uitvoering

Voor de uitvoering van het programma is een programmastructuur opgezet. Deze structuur bestaat uit een stuurgroep en vier kernteams. Aan de stuurgroep nemen de bestuurlijk opdrachtgever, de concernmanager ruimtelijke ontwikkeling (ambtelijk opdrachtgever) en de ambtelijk opdrachtnemer (opgavemanager duurzaamheid) deel. De stuurgroep komt om de zes weken bijeen.<sup>16</sup>

De kernteams zijn georganiseerd rond de thema's vanuit het programma: klimaatadaptatie en groen, energie, circulariteit, en NDE en communicatie. Aan deze kernteams nemen ambtenaren uit de verschillende domeinen deel. Op inhoud worden de kernteams aangestuurd door de ambtelijk opdrachtnemer, de opgavemanager duurzaamheid. De ambtelijke organisatie geeft aan dat in de kernteams wordt overlegd over de voortgang, of nieuwe ontwikkelingen die opkomen.

Domeinen werken ook samen en stemmen af binnen de projecten zelf, in brede projectteams of ambtelijke werkgroepen.

#### **Kader: brede projectteams bij zonnepark Kijfhoek**

Om de realisatie van het zonnepark te faciliteren, is ambtelijk een brede werkgroep opgezet. Aan de werkgroep nemen niet alleen ambtenaren deel vanuit het domein duurzaamheid, maar ook ambtenaren vanuit domeinen als economie, groen en ruimtelijke ordening. Ook zijn er gecombineerde portefeuillehoudersoverleggen georganiseerd omtrent de integrale verkenning.

Dergelijke opgaven worden dus breed ambtelijk ingestoken, en waar nodig ook bestuurlijk.

Voor de warmtetransitie is een aanvullende overlegstructuur ingericht, naast het kernteam energie.<sup>17</sup> De ambtelijke organisatie geeft aan dat dit is georganiseerd, omdat de opgave voor warmte groter is, en de opgave meer samenwerking vraagt met andere partijen. Aan deze overlegstructuur nemen ook medewerkers deel vanuit HVC (afval- en energiebedrijf), Trivire (woonstichting), Stedin (netbeheerder) en Woonkracht10 (woonstichting) in een bestuurlijk overleg, samen met de betrokken gemeentelijke portefeuillehouder. Dit bestuurlijk overleg komt vier keer per jaar bijeen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de teamleider van het kernteam energie hierbij fungeert als 'spil' tussen de kernteams en de externe samenwerking.

<sup>16</sup> Memo programma duurzaamheid 2024-2027.

<sup>17</sup> Memo programma duurzaamheid 2024-2027.



Het bestuurlijk overleg stuurt het programmateam aan, waar naast de gemeente Zwijndrecht, HVC, Woonkracht10 en Trivire ook de regio Drechtsteden aan deelneemt. Het programmateam voert opdrachten van het bestuurlijk overleg uit, adviseert het bestuurlijk overleg en agendeert. Verder is het programmateam belast met regievoering, aanpassingen in de overlegstructuur, het bewaken van de integraliteit, het bewaken van de voortgang en het spiegelen van activiteiten aan de doelen van de warmtetransitie.

Naast het programmateam is er een afstemmingsdriehoek met de regio en de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht en een programmeertafel over infrastructuur met HVC, Stedin en Oasen.<sup>18</sup>

Voor de uitvoering van de warmtetransitie wordt gewerkt met deelprojecten, die een eigen projectstructuur kennen. Voor het project Wijkaanpak Walburg is een projectteam opgezet met daaronder een werkgroep communicatie, bouwteams openbare ruimte en complexen, en een werkgroep rondom bronnen.<sup>19</sup> Voor projecten als IP Walburg en Kijfhoek zijn volgens de ambtelijke organisaties ook brede ambtelijke werkgroepen en projectgroepen ingericht.

#### **4.1.2. Participatie**

In het programma duurzaamheid is benoemd dat participatie een belangrijk onderdeel is van de opgave duurzaamheid. Participatie is ook benoemd als centraal thema in het raadsprogramma.<sup>20</sup>

Vanuit het huidige programma duurzaamheid wordt participatie bij duurzaamheid gezien als een belangrijk thema. Er is geen aparte strategie opgenomen voor participatie in het programma; de gemeente hanteert in plaats hiervan de gemeentebrede participatiestrategie. Wel is – zoals hierboven beschreven – participatie met instellingen en andere overheden georganiseerd voor de warmtetransitie. In het nieuwe programma duurzaamheid dat wordt vastgesteld is participatie opnieuw benoemd als belangrijk element voor de uitvoering, maar is geen strategie opgenomen voor participatie.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat het uitgangspunt binnen de gemeente is dat participatie wordt geïnitieerd door de initiatiefnemer, waarbij de gemeente waar nodig faciliterend kan optreden.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat er stappen worden gezet om te komen tot een (vernieuwde) gemeentebrede aanpak voor participatie. Een stap hierin is het meer gebruik maken van omgevingsmanagers die aansluiten vanaf de start van een project.

Daarnaast is te zien dat er een participatiewijzer is, om in een aantal stappen na te gaan welke vorm van participatie past:<sup>21</sup>

- Stap 1: leent het idee zich voor participatie?
- Stap 2: wat willen we met participatie bereiken?
- Stap 3: breng de omgeving in kaart.
- Stap 4: welke mate van participatie is gewenst?
  - Samen doen: gezamenlijk beleid, keuzes en besluitvorming.
  - Adviseren: door te praten met anderen en advies vragen om te komen tot een concreet plan.
  - Mening geven: mening vragen over een voorbereid plan, waarbij de gemeente zelf besluit over het vervolg.
  - Informeren: eenzijdig informeren.

<sup>18</sup> Memo programma duurzaamheid 2024-2027.

<sup>19</sup> Memo programma duurzaamheid 2024-2027.

<sup>20</sup> Raadsprogramma 'Krachtig Zwijndrecht 2.0' 2022-2026.

<sup>21</sup> Participatiewijzer.



- Stap 5: bepaal de participatievraag.
- Stap 6: wat is de participatievorm?
- Stap 7: welke bestuursstijl past bij de menukeuze?
  - Faciliterend, samenwerkend en delegerend.
  - Participerend en consulterend.
  - Consulterend.
  - Informatief.

In het programma duurzaamheid zijn doelstellingen opgenomen over communicatie:<sup>22</sup>

- Medewerkers intern zien de samenhang tussen de drie duurzaamheidsthema's en de raakvlakken met hun eigen werkzaamheden.
- Stakeholders weten waarom een toekomstbestendig Zwijndrecht belangrijk is.
- Stakeholders zien Duurzaamheid als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Stakeholders weten welke rol bij de gemeente ligt, welke rol en verantwoordelijkheid zij zelf hebben en wat ze zelf kunnen doen.
- Participatie tot stand brengen zodat stakeholders mee kunnen doen.

Daarbij zijn een aantal acties geformuleerd:

- Huisstijl ontwikkelen voor het programma duurzaamheid.
- Ontwikkelen kernboodschap voor het programma duurzaamheid.
- Kernboodschappen op verschillende thema's voor klimaat, energie en circulaire economie.
- Ontwikkelen en verspreiden digitale nieuwsbrief 'Zwijndrecht gaat Duurzaam'.
- Communicatiekalender 2021 opstellen en uitvoeren.
- Interne campagne inzake programma duurzaamheid.
- Website programma duurzaamheid.

#### **Kader: inwonerparticipatie bij IP Walburg en zonnepark Kijfhoek**

De ambtelijke organisatie geeft aan dat participatie met inwoners meer wordt opgezocht, aangezien de duurzaamheidsopgave zich in de buitenruimte afspeelt, waar mensen zicht op hebben. Bij de case IP Walburg is de aannemer dan ook mede uitgezocht op basis van de communicatie met inwoners. De participatie bij deze case was vooral gericht op het informeren van omwonenden en winkeliers over de werkzaamheden, gericht op de bereikbaarheid van het winkelcentrum en de straat. Al geeft de ambtelijke organisatie aan dat hier bij de winkeliers en omwonenden beperkte behoefte voor was. Bij het ontwerp van het parkeerterrein is beperkte participatie van inwoners geweest, gelet op het feit dat er weinig omwonenden waren en dat de inrichting en structuur niet sterk is gewijzigd.

Voor zonnepark Kijfhoek is het consortium verantwoordelijk voor het participatietraject met inwoners. Inwoners zijn hierbij in – tot nu toe – vier bijeenkomsten betrokken bij het ontwerpplan. Ook geeft de ambtelijke organisatie aan dat het consortium keukentafelgesprekken heeft georganiseerd met bewoners in de buurt. De gemeente heeft verder geen rol gespeeld bij de informatievoorziening richting inwoners. De rol van de gemeente in de participatie is vooral faciliterend. De participatie is een verantwoordelijkheid van het consortium gebleven. Wel heeft de raad op eigen initiatief een besluit genomen over de afstand van het zonnepark tot de woningen.

<sup>22</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.



### 4.1.3. Middelen

In de uitvoeringsagenda is opgenomen hoeveel het programma gaat kosten in 2021, 2022 en 2023. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld door de raad in de begroting van 2022.<sup>23</sup> Daarbij is aangegeven dat de gemeente – naast de eigen financiële middelen – ook afhankelijk is van randvoorwaarden vanuit het Rijk. Er wordt aangegeven dat deze randvoorwaarden nog niet volledig zijn ingevuld. Daarom is een ‘realistische aanpak’ gehanteerd in het programma. Activiteiten in de uitvoeringsagenda zouden hiermee alsnog moeten worden kunnen uitgevoerd.<sup>24</sup>

In het nieuwe programma wordt hierover het volgende opgenomen: ‘Vanwege de verwachte begrotingstekorten en de subsidiemogelijkheden zijn we scherp geweest op de aangevraagde middelen. Wel bestaat de mogelijkheid dat we wellicht het budget moeten overschrijden om doelstellingen wel te halen.’<sup>25</sup>

#### **Kader: middelen voor IP Walburg**

Ten tijde van de start van het project IP Walburg is er door de raad krediet vrijgemaakt met de opdracht ‘oud voor nieuw’, dus een vervangingsopgave. Later is besloten om het parkeerterrein in te richten met meer klimaatadaptieve maatregelen, zoals waterberging. Ook is besloten om het dak van de fietsenstalling uit te voeren als groen dak, om regenwater langer vast te houden. Dit betekende een verbreding van de scope, waarvoor ook extra krediet van de raad benodigd was. Middels een raadsvoorstel is door de raad ingestemd met de verbreding van de scope en is € 355.000 extra budget vrijgemaakt voor het project.

Binnen bestaande projecten zitten klimaatadaptieve maatregelen dus niet per se standaard in het budget, maar wordt hiervoor aanvullend budget aangevraagd bij de raad.

Een deel van de benodigde extra financiën worden besteed aan het werven van nieuwe mensen. In het programma wordt het volgende aangegeven over capaciteit: ‘[Het uitvoeren van de uitvoeringsagenda] vraagt ook om extra capaciteit en expertise die we momenteel nog niet hebben in de ambtelijke organisatie. Om deze reden vragen we ook aanvullende financiering om extra capaciteit in te kunnen huren. We zien dat er extra capaciteit nodig is om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen. Ook is er 1 fte nodig voor communicatie in het programma duurzaamheid. Bewustwording is de eerste stap richting meer duurzame keuzes. Doormiddel van communicatie kunnen we de bewustwording vergroten. Daarnaast willen we graag een trainee aannemen om te ondersteunen in de uitvoering van dit programma. We zien dat het steeds lastiger wordt om mensen te vinden die de kennis en expertise hebben op het gebied van duurzaamheid. Door een trainee aan te nemen kunnen we zelf iemand opleiden.’<sup>26</sup>

In het nieuwe programma wordt het volgende gezegd over capaciteit: ‘Een andere belangrijke trend is de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Deze krapte wordt in de volledige breedte en door alle partners ervaren én geldt samen met de toegenomen (materiaal)kosten als belangrijke bedreiging voor de uitvoering van de energietransitie.’ Evenals: ‘Om het programma uit te voeren is ook capaciteit nodig. We hebben hiervoor, net als in het vorige programma, een communicatiemedewerker nodig. Daarnaast zien we dat door de krapte op de arbeidsmarkt dat het waardevol is om via een traineeprogramma zelf mensen op te leiden.’<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Programmabegroting 2022.

<sup>24</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>25</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>26</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>27</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.



Er wordt daarbij benoemd dat de gemeente middelen vanuit het Rijk heeft ontvangen voor het werven van capaciteit, ruim € 800.000 voor de komende vier jaar. Hiervan is ten tijde van het opstellen van het programma € 450.000 van uitgegeven. Het resterende bedrag wordt de komende jaren gespendeerd aan capaciteit voor het meerjarenisolatieprogramma en de uitvoering van de warmtetransitie.<sup>28</sup>

Zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie zien expertise als spanning. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de capaciteit – met de werving van de afgelopen tijd en de beschikbare middelen – wat betreft het kernteam voor de energietransitie op orde is. Een mogelijk knelpunt wordt wel gezien op het thema warmte. Dit is vooral - zo wordt aangegeven - omdat dit een nieuw thema is en de beschikbare expertise op de arbeidsmarkt beperkt is. Ook wordt in gesprekken aangegeven dat er knelpunten zijn voor capaciteit rondom vastgoed en civieltechniek. Ook vanuit de samenwerkingspartners wordt aangegeven dat zij zien dat Zwijndrecht – net als veel andere gemeenten – worstelt met capaciteit en expertise. Daarnaast wordt aangegeven dat er met Dordrecht een samenwerkingsverband loopt, zodat men kan bijspringen in elkaars gemeenten. Dit wordt niet omschreven als een permanente oplossing, al geeft de wethouder wel aan dat de regio Drechtsteden een goed instrument kan zijn om samen te werken rondom werving.

#### 4.1.4. Uitvoering van acties en maatregelen

In de voortgangsbrief wordt teruggeblikt op de uitvoering van de activiteiten uit het programma. De meest recente voortgangsbrief dateert van januari 2023 en blikt terug op de activiteiten van 2022. Deze activiteiten hebben een looptijd tot en met 2023. Wel hebben een aantal activiteiten een looptijd die verder strekt dan 2023. Denk aan de investeringsprojecten, de uitvoering van de Transitievisie Warmte, de RES en het zonnepark Kijfhoek. In de voortgangsbrief wordt benoemd dat verder wordt gewerkt aan deze projecten. Hierbij is geen planning voor de periode na 2023 gecommuniceerd.

Verder wordt benoemd dat een paar projecten worden doorgeschoven naar volgende jaren. Zoals het onderzoeken van de klimaatbestendigheid van het gemeentelijke vastgoed.

In de jaarstukken is te zien wat de gerealiseerde kosten zijn voor het programma duurzaamheid (onderdeel van het bredere programma veiligheid en leefomgeving; in de jaarstukken is geen tabel opgenomen met specifieke gerealiseerde lasten voor het programma duurzaamheid):<sup>29</sup>

<b>Programma 4 - Veiligheid en Leefomgeving</b>				
Energie-agenda 2017-2023	202	0	0	0
Regionale energiestrategie (2020-16180)	64	35	13	22
Programma Duurzaamheid (KN 2022)	464	557	300	257
Groot onderhoud Waterbushalte (KN 2022)	224	0	0	0
Afwaarderen Loveld-terrein ivm verkoop	209	408	0	408
Kiboehoeve (KN2022)	224	224	224	0
Uitvoering grondstoffenbeleidsplan (KN 2022)	130	130	130	0
Overgehevelde budgetten 2e burap 2021	0	579	579	0
Overgehevelde budgetten 2e burap 2022	0	0	0	0

Figuur 5: gerealiseerde lasten jaarstukken 2022

Hierin is te zien dat er voor het programma origineel € 464.000 aan lasten was begroot. Na wijziging van de begroting is dit gestegen naar € 557.000. Het is uit de stukken niet op te maken waar deze stijging vandaan komt. De ambtelijke organisatie heeft desgevraagd aangegeven dat de stijging in lasten het resultaat is van het overhevelen van budgetten uit 2021 naar 2022, met name het budget voor de energieagenda (ruim €125.000). Er is in 2022 uiteindelijk € 300.000

<sup>28</sup> Programma Duurzaamheid 2024-2027, 26 september 2023.

<sup>29</sup> Jaarstukken 2022.



aan lasten gerealiseerd, een verschil van € 227.000. Dit komt door de verschuiving van projecten naar volgende jaren, zoals beschreven in de vorige alinea.

In de jaarstukken is ook opgenomen wat de kosten en baten zijn voor het geheel van het programma 'veiligheid en leefomgeving', waar het programma duurzaamheid onderdeel van uitmaakt (er is geen aparte uiteenzetting van kosten en baten voor het programma duurzaamheid):<sup>30</sup>

Programma 4 Veiligheid en leefomgeving	Primaire begroting			Begroting na wijziging			Realisatie			Verschil		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
Saldo van baten en lasten	-33.780	16.423	-17.357	-36.074	16.854	-19.220	-34.578	16.840	-17.738	1.496	-14	1.482
Mutaties reserves	-130	1.673	1.543	-920	2.991	2.071	-967	2.828	1.861	-47	-163	-209
<b>Resultaat</b>	<b>-33.910</b>	<b>18.096</b>	<b>-15.814</b>	<b>-36.994</b>	<b>19.845</b>	<b>-17.150</b>	<b>-35.545</b>	<b>19.668</b>	<b>-15.877</b>	<b>1.450</b>	<b>-177</b>	<b>1.273</b>

- = Nadelig / + = Voordelig

Bedragen x € 1.000

Figuur 6: gerealiseerde kosten en baten jaarstukken 2022

Daarnaast is vanuit de jaarstukken te zien dat voor 2022 een positief resultaat is gerealiseerd op het programma van € 205.000, plus niet-bestede budgetten van € 30.000 voor milieueducatie en € 76.000 voor de groenagenda die beide onder het programma vallen. Daarbij wordt benoemd dat deze budgetten niet zijn besteed, omdat er projecten zijn doorgeschoven naar 2023. Ook wordt benoemd dat sommige projecten al wel zijn uitgevoerd, maar nog niet zijn betaald, en dat er budget is gereserveerd voor eventueel terug te betalen subsidies.<sup>31</sup>

## 4.2. Analyse

### Organisatie en integraliteit

Voor de uitvoering van de energietransitie – en het bredere programma duurzaamheid – is een programmastructuur opgezet. Deze programmastructuur zit helder in elkaar, met kernteams en een overkoepelend bestuurlijk overleg. Wel is beperkt vastgelegd binnen het programma wat de taak van de kernteams precies is. Deze is – zo geven betrokkenen aan – in praktijk wel helder: de kernteams voeren de geplande activiteiten uit. Op papier zijn deze taken binnen het programma niet vastgelegd, al geeft de ambtelijke organisatie aan dat de rollen binnen opgavegericht werken wel zijn opgenomen in een handreiking opgavegericht werken. Afstemming tussen de domeinen vindt ook plaats in de projecten zelf, met brede projectteams.

Verder is er een aparte structuur opgezet voor de warmtetransitie, waarin de samenwerking met externe partijen is geborgd. Het is op papier nog onduidelijk hoe deze samenwerkingsstructuur in verhouding staat tot de rest van de programmastructuur. Valt de structuur die is georganiseerd voor de warmtetransitie hieronder, of staat deze hier los van? Dit blijft nog onduidelijk in de opzet van de samenwerking. Ambtelijk wordt daarbij wel aangegeven dat de aanhaking van de externe samenwerkingsstructuur is georganiseerd via de teamleider van het kernteam energie, die aan beide overleggen deelneemt.

De kernteams borgen de afstemming en houden de voortgang bij, maar hebben op papier en in de praktijk geen rol in het afwegen van de verschillende beleidskaders. Betrokkenen geven aan dat de beleidskaders in de praktijk – ondanks het borgen van afstemming en integraliteit – soms wrijven. Zo benoemt een betrokkene dat financiën de boventoon kan gaan voeren in een afweging als duurzaamheid niet vanaf het begin goed is meegenomen. Of dat de focus toch

<sup>30</sup> Jaarstukken 2022.

<sup>31</sup> Jaarstukken 2022.



komt te liggen op aantallen woningen. Ook samenwerkingspartners zien dat de gemeente soms intern worstelt met het afwegen van haar beleidskaders. Betrokkenen geven aan dat er bij een dergelijke situatie wel goed kan worden geëscaleerd – naar het college en de raad –, ook vanwege de korte lijnen bij de gemeente. Ook geven betrokkenen aan dat de wethouder stevig op het dossier zit, waardoor duurzaamheid geen ‘ondergeschoven’ kindje meer is. Betrokkenen zien dat daarin grote stappen zijn gezet de laatste jaren. Wel zou het kunnen helpen om dergelijke afwegingen ook expliciet onderdeel te laten zijn van de kernteams: zorg dat de wijvingen daar op tafel komen, en worden opgelost. Met daarbij een expliciet escalatiemechanisme.

### **Participatie**

Zoals hierboven al genoemd participeren instellingen vooral in het programma via de warmtetransitie. Hier wordt duidelijk de samenwerking gezocht met externe instellingen als het warmtebedrijf en de woningcorporaties, en met de regio. Betrokken samenwerkingspartners zijn over het algemeen positief over de samenwerking met Zwijndrecht. Ze zien dat de gemeente sterk wil inzetten op duurzaamheid, ook aan de bestuurlijke kant. Ze benoemen daarbij dat een stevige wethouder op de portefeuille daarbij helpt. Samenwerkingspartners werken bijvoorbeeld met de gemeente samen omtrent het Warmtenet of de RES. Voor een goede ambtelijke samenwerking daarin wordt de capaciteit in Zwijndrecht wel als knelpunt gezien. Met name waar het gaat over voldoende expertise binnen het ambtelijk apparaat op een nieuw en complex thema als de warmtetransitie. Ook benoemt de organisatie dat de interne afstemming binnen de gemeente tussen de beleidsdomeinen versterkt kan worden. Zo zien samenwerkingspartners dat kaders nog intern kunnen botsen op de inhoud.

Rondom de warmtetransitie geven betrokken samenwerkingspartners aan dat het van belang is dat de gemeente voldoende duidelijkheid verschaft. Wanneer komt er een warmtenet, en wie wordt daarop aangesloten? En: wanneer moet men overgaan op warmtepompen? Een langetermijnperspectief vanuit de gemeente – of vanuit de regio – zou daarin wenselijk zijn.

In het huidige en het nieuwe programma is voor de acties en maatregelen ook opgenomen waar samenwerking wordt gezocht met andere partijen. Inwoners participeren niet in deze structuur, maar worden ad hoc betrokken bij projecten in de buitenruimte. De gemeente heeft hierbij de laatste jaren expliciet ingezet op omgevingsmanagers om de participatie te organiseren. Betrokkenen geven daarbij aan dat een goede, algemene toolkit voor het organiseren van participatie nog ontbreekt. De participatiewijzer wordt hiervoor niet meer voldoende geacht, doordat deze in de ogen van betrokkenen verouderd is. Aan een toolkit is wel behoefte. En aan het delen van kennis met elkaar over de afdelingen heen; wat werkt waar wel of juist niet, en waar loopt misschien al een traject waar je als afdeling kan aansluiten?

De communicatie richting bewoners ligt voornamelijk in handen van de uitvoerende partij. Het uitgangspunt is dan ook dat de initiatiefnemer – dit kan ook de gemeente zijn – aan de lat staat voor het organiseren van participatie. Indien de gemeente initiatiefnemer is, heeft zij vanuit deze rol de verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie. Indien de initiatiefnemer een andere partij is dan de gemeente, dan heeft de gemeente een meer faciliterende rol. Ambtelijk wordt aangegeven dat de gemeente wel een rol speelt als door de initiatiefnemer tegen knelpunten wordt aangelopen.

De gemeente heeft aandacht voor participatie. Dat is ook terug te zien aan de expliciete plek van communicatie in het huidige en het nieuwe programma duurzaamheid, en in het programma ‘bouwen aan vertrouwen’. De vraag is of de in principe faciliterende rol te hanteren is. Deze rol is lastig vast te houden wanneer de opgaven moeten gaan landen in de beperkte ruimte. Als gemeente heb je toch – zeker in de ogen van inwoners – een rol te spelen in de verantwoording van de verdeling van die beperkte ruimte. En uit te leggen hoe dit van impact is op de andere spelers in de beperkte ruimte. Participatie is daar onderdeel van. Ook heeft de gemeente bij de warmtetransitie vaak te maken





met meerdere initiatiefnemers, die elk een stukje oppakken. Participatie zal dan meer in gezamenlijkheid moet worden opgepakt. Dit vergt een meer uitgewerkte, fijnmazige participatieaanpak.

#### **Kader: participatie bij zonnepark Kijfhoek**

Bij het zonnepark is de participatie een verantwoordelijkheid van het energieconsortium. Gedurende de planfase ontstond er wrijving rondom het plan van de initiatiefnemers. De afstand van 250 meter tot de woningen werd in het plan niet overal gehandhaafd. Uit interviews komt ook naar voren dat betrokkenen ervoeren dat het consortium te laat communiceerde over de 250 meter. Vanuit omwonenden wordt aangegeven dat hierdoor wantrouwen ontstond richting de initiatiefnemer. Maar ook richting de gemeente. Omwonenden kijken vaak snel ook naar de gemeente als er iets aan de hand is. Door omwonenden wordt aangegeven dat zij daar eerder communicatie over hadden willen gezien vanuit de gemeente. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de communicatie, maar omwonenden kijken toch ook naar de gemeente voor dergelijke communicatie.

Dat wil uiteraard niet direct zeggen dat de participatie bij Kijfhoek niet fatsoenlijk is verlopen, maar het laat wel zien dat een faciliterende rol voor de gemeente niet per se passend is bij een dergelijke opgave. Ook komt vanuit omwonenden naar voren dat vragen ontstonden rondom de bestuursopdracht van het college. Bij omwonenden zou verwarring zijn ontstaan omdat de raad aan de ene kant had vastgesteld dat een zonnepark moest worden gerealiseerd, maar het college alsnog wilde kijken naar een meer integrale ontwikkeling van het gebied. Met onder andere ruimte voor bedrijfsgebouwen. Omwonenden vragen zich af waarom daar niet eerder over met inwoners was gecommuniceerd. En vragen zich af waarom de gemeente in hun ogen 'zwalkt' met het beleid.

Neem ook bijvoorbeeld de warmtetransitie. Daar wordt nu een start mee gemaakt, met de aanleg van het warmtenet. Betrokkenen geven aan dat communicatie en participatie hierbij essentieel is, wanneer de gemeente de overstap gaat maken naar de warmtetransitie bij particulieren, en meer de wijken ingaat met de plannen.

Nu wordt nog vooral gericht op corporatiewoningen (zoals de Kapiteinflats), maar deze woningen zijn maar een klein deel van het totaal aantal woningen in Zwijndrecht. Alleen het aardgasvrij maken van corporatiewoningen is niet voldoende om de doelen te halen. Er zal ook moeten worden ingezet op particulierenwoningen, waarvoor mogelijk een investering nodig zal zijn vanuit de woningeigenaren. Het stimuleren van particulieren om deze investering te doen vraagt goede participatie. Participatie organiseren daarin kan niet alleen worden georganiseerd het warmtebedrijf als initiatiefnemer, maar hierin dient ook een rol te worden gepakt door de gemeente. De ambtelijke organisatie geeft daarbij aan dat de participatieaanpakken straks ook een plek krijgen in de warmte-uitvoeringsplannen. Ook is de gemeente bezig met participatie vanuit het programma 'bouwen aan vertrouwen'.

#### **Capaciteit en uitvoering**

Zoals in het vorige hoofdstuk ook benoemd, zijn de gelden vanuit het Rijk op dit moment het grootste knelpunt als het gaat om financiële capaciteit. Uitvoering draait ook om personele capaciteit, en daaraan gekoppeld expertise. Ook dit is in de ogen van bestuurlijk, ambtelijk en extern betrokkenen een (mogelijk) knelpunt. Hoewel de gemeente geld vrij heeft gemaakt voor werving, en hiermee ook mensen binnenhaalt om de vacatures in te vullen, betekent veel extra capaciteit niet per se extra expertise. Men moet nog worden ingewerkt in dossiers en een *feel* krijgen met de dossiers. Expertise op het gebied van de warmtetransitie is vooral lastig te vinden. Dit is een nieuwe taak voor gemeenten, dus ervaring is er bijna niet wat een knelpunt kan worden. Voor veel andere gemeenten geldt dat er capaciteit en expertise wordt ingehuurd, waarmee stappen worden gezet, maar dit is toch van tijdelijke aard. Het borgen van de kennis is hierbij lastig. Betrokkenen geven aan dat dit issue ook regionaal wordt gezien. Bestuurlijk wordt genoemd dat regionaal kan worden verkend hoe hierop kan worden samengewerkt. Dit wordt als wenselijk gezien, omdat Zwijndrecht vertraging kan oplopen door capaciteitsknelpunten elders. Opties voor regionaal samenwerken zijn



bijvoorbeeld het regionaal aantrekken van personeel, die ervaring en expertise opdoen en deze kunnen inzetten voor meerdere gemeenten. Bestuurlijk vindt hierover nog niet expliciet het gesprek plaats.

Als het gaat om de uitvoering is er nog geen heldere planning gekoppeld aan de acties en maatregelen. De ambtelijke organisatie geeft in het wederhoor dat dit mede het gevolg is van de afhankelijkheid voor de uitvoering van derden. Door het ontbreken van de planning is het lastig om te zeggen in welke mate de uitvoering lukt binnen de planning. In de voortgangsbrieven wordt bijvoorbeeld wel benoemd of projecten bijvoorbeeld worden doorgeschoven. Dit is voor enkele projecten het geval. Ook hebben enkele projecten een korte looptijd, zoals het opstellen van de natuurkansenkaart. Voor deze projecten is het wel te zeggen of de uitvoering plaatsvindt binnen de planning. Voor de wat grotere projecten, denk aan de IP-projecten of het zonnepark, is geen duidelijke planning gecommuniceerd en is dus niet te zeggen of de uitvoering plaatsvindt binnen de planning. Wel komt uit de voortgangsbrief naar voren dat er projecten zijn doorgeschoven naar 2023. Dit is een indicatie dat er vertraging zit in de uitvoering.

De acties en maatregelen hebben wel een heldere financiële component, maar hier wordt niet expliciet op ingegaan in de voortgangsbrief. In de jaarstukken wordt wel gereflecteerd op niet-bestede budgetten, zoals projecten die worden doorgeschoven naar 2023 of subsidies die nog niet zijn uitbetaald. En er wordt in de jaarstukken in den brede gereflecteerd op de realisatie van de lasten van het programma. Daarin is te zien dat er op dit moment een onderbesteding is van de lasten, ter grootte van € 227.000. Een overschrijding van de financiële kaders lijkt op dit moment dus niet aan de orde, maar juist een onderbesteding.

Dit kan veranderen op het moment dat er beperkte middelen beschikbaar worden gesteld vanuit het Rijk voor de warmtetransitie, of wanneer de financiële situatie van de gemeente verslechtert na 2026. Maar dit is dus op dit moment niet aan de orde.

### 4.3. Toetsing aan het nomenkader

**Groen:** aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

**Oranje:** aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

**Rood:** aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

**Zwart:** er kan geen oordeel worden gegeven over de norm.

Norm
1. Binnen de gemeentelijke organisatie van de energietransitie zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk geregeld.
2. Daarbij is concreet de samenwerking met andere beleidsdomeinen georganiseerd.
3. Daarbij is de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners duidelijk georganiseerd.
4. Daarbij worden inwoners vroegtijdig en met begrijpelijke communicatie betrokken.
5. Aantoonbaar is dat voor de uitvoering van de acties en de maatregelen voldoende capaciteit en expertise beschikbaar zijn.
6. De acties en de maatregelen worden uitgevoerd conform planning.
7. De acties en de maatregelen worden uitgevoerd binnen de vastgestelde financiële kaders.

**Norm 1. Binnen de gemeentelijke organisatie van de energietransitie zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk geregeld.**



Er is een programmastructuur ingericht voor de uitvoering van het programma duurzaamheid, en daarmee de energietransitie. Ambtelijk wordt aangegeven dat hierin goed wordt samengewerkt tussen de partijen. Daarmee is aan de eerste norm volledig voldaan. Kanttekening is wel dat de taken en verantwoordelijkheden nu nog niet zijn vastgelegd. Hoewel de taken duidelijk zijn in de praktijk, zijn ze dus nog niet duidelijk uitgeschreven en geregeld op papier, om daarop terug te kunnen vallen als organisatie.

### **Norm 2. Daarbij is concreet de samenwerking met andere beleidsdomeinen georganiseerd.**

De andere beleidsdomeinen zijn vertegenwoordigd binnen de kernteams, waar de afstemming wordt opgezocht. Net als binnen projecten, in brede projectteams of werkgroepen. Dit is voldoende concreet uitgewerkt in de praktijk. In de praktijk hebben betrokkenen ook een goed beeld van de taken en bevoegdheden. Daarmee is aan de tweede norm volledig voldaan.

### **Norm 3. Daarbij is de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners duidelijk georganiseerd.**

De samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners is vooral georganiseerd als het gaat om de warmtetransitie. Daarin is een duidelijke structuur opgezet met taken en verantwoordelijkheden. Ook bij individuele acties wordt de samenwerking opgezocht, zo is in het programma duurzaamheid opgenomen. Daarmee is aan de derde norm volledig voldaan.

### **Norm 4. Daarbij worden inwoners vroegtijdig en met begrijpelijke communicatie betrokken.**

De participatie met inwoners vindt vooral ad hoc binnen projecten plaats, zoals bij het zonnepark of bij IP Walburg. Het organiseren van de participatie wordt niet altijd door de gemeente gedaan, maar ligt soms bij de aannemer of bij een andere uitvoerder. De gemeente heeft hierin natuurlijk weinig invloed. De vraag is of dat houdbaar is, gelet op de ruimtelijke puzzel die de gemeente te leggen heeft en waarover zij steeds vaker wordt aangesproken door inwoners. Voor projecten waar de gemeente zelf voor participatie aan de lat staat worden wel steeds vaker omgevingsmanagers ingezet. Dit is nog wel in ontwikkeling. De gemeente heeft een strategie voor participatie van inwoners, maar dit is een gemeentebrede strategie, niet specifiek gericht op de energietransitie. De gemeente is hier nu mee bezig door de participatiestrategie verder door te ontwikkelen, en door te blijven werken aan het programma 'bouwen aan vertrouwen'. Daarmee is aan de vierde norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 5. Aantoonbaar is dat voor de uitvoering van de acties en de maatregelen voldoende capaciteit en expertise beschikbaar zijn.**

De capaciteit en expertise binnen het kernteam is op orde. Daar is ook voldoende budget voor beschikbaar gesteld. Kanttekening daarbij is de capaciteit voor de warmtetransitie. Dit is vaak een nieuw thema. Ook samenwerkingspartners geven aan te zien dat hier een mogelijk knelpunt zit voor de gemeente. Er wordt voorzichtig gekeken of hier regionaal een oplossing voor kan worden gezocht, maar het regionale gesprek hierover wordt nog niet gevoerd. Daarmee is aan de vijfde norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 6. De acties en de maatregelen worden uitgevoerd conform planning.**

Gelet op het feit dat er geen inzichtelijke plannings zijn voor de acties, zeker als het gaat om langlopende acties, is het voor de raad niet inzichtelijk gemaakt of de uitvoering plaatsvindt binnen de vastgestelde plannings. Hier wordt ook beperkt op gereflecteerd in de voortgangsbrief. Er wordt wel benoemd dat sommige projecten zijn doorgeschoven naar volgende jaren, wat een indicatie is dat er mogelijk enige vertraging zit in de uitvoering van de acties en maatregelen. Het wordt dus niet inzichtelijk vanuit de voortgangsbrief of de gemeente op koers ligt bij de uitvoering. Daarmee is aan de zesde norm niet voldaan. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er binnen het programma wordt gewerkt met korte jaarplannings waarover wordt verantwoord. De ambtelijke organisatie heeft daarmee zicht op de



planningen. Aangezien dit nog niet inzichtelijk gemaakt wordt voor de raad in de informatie die zij ontvangt (de voortgangsbrief), heeft de raad hier nog geen beeld van.

**Norm 7. De acties en de maatregelen worden uitgevoerd binnen de vastgestelde financiële kaders.**

Wel is te zien dat de acties worden uitgevoerd binnen de vastgestelde financiële kaders. Er zijn geen overschrijdingen te zien van de budgetten in de jaarrekening; juist is er een onderbesteding te zien doordat budgetten zijn verschoven naar volgende jaren. Daarmee is aan de zevende norm volledig voldaan.



## 5. Realisatie van ambities en doelen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelrealisatie van het huidige programma duurzaamheid. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie paragrafen, een feitelijke beschrijving (§5.1), de analyse aan de hand van de interviews en raadsessie (§5.2) en de toetsing op de normen (§5.3).

### 5.1. Beschrijving

#### 5.1.1. Stand van zaken

De voortgang van het programma wordt op een aantal manieren gemonitord. Via een raadsinformatiebrief, via de jaarstukken, via de duurzaamheidsmonitor en via de RES. Hieronder wordt de voortgang per document uiteengezet.

##### **Raadsinformatiebrief**

De voortgang van het programma duurzaamheid wordt jaarlijks uiteengezet in een raadsinformatiebrief.<sup>32</sup> Hierin wordt benoemd wat er dat jaar is uitgevoerd, uiteengezet per pijler van het programma. Voor de pijler klimaatadaptatie wordt bijvoorbeeld benoemd dat gewerkt wordt aan een actualisatie van de informatie over overbodige verharding en infiltratie. Of dat er een maatregelenboek klimaatadaptief handelen is opgesteld. Over de projecten wordt (ten voorbeeld) als volgt gerapporteerd in de voortgangsbrief:

We werken samen met het Regionaal Energieloket en het Zakelijk Energieloket (voor bedrijven) waar inwoners en ondernemers informatie kunnen vinden en krijgen over wetgeving, maatregelen, subsidies en regelingen. We hebben in 2022 de Warmtewegwijzer gelanceerd, waarbij inwoners kunnen opzoeken welke warmteoplossing voor hun woning het meest aangemelijk is en welke stappen ze kunnen zetten om hun woning 'transitieklaar' te maken. Er wordt gewerkt aan een nieuwe aanbesteding voor (de werkzaamheden van) een Energieloket.

Figuur 7: voortgangsbrief programma duurzaamheid, januari 2023

Zoals hierboven te zien wordt uiteengezet welke activiteiten zijn uitgevoerd en wat het komende jaar wordt gedaan. De raadsinformatiebrief bevat geen financiële reflectie of expliciete reflectie op de ambities en doelstellingen.

##### **Jaarstukken**

In de jaarstukken van 2022 zijn voor het programma 'veiligheid en leefomgeving' indicatoren opgenomen om de doelen te monitoren.<sup>33</sup> Relevant voor het programma duurzaamheid is de indicator 'hernieuwbare elektriciteit' opgenomen. Hierover wordt als volgt gerapporteerd:

Hernieuwbare elektriciteit (%)		2020	26,8%	Geen data	5,6 %
--------------------------------	--	------	-------	-----------	-------

Figuur 8: voortgang indicator, jaarstukken 2022.

<sup>32</sup> Voortgangsbrief programma duurzaamheid, 17 januari 2023.

<sup>33</sup> Jaarstukken 2022.



Het percentage 26,8% refereert naar het landelijke percentage hernieuwbare elektriciteit. Het percentage 5,6% refereert naar het percentage in Zwijndrecht. 'Geen data' refereert naar een vergelijking met andere gemeenten. Hierover is in de jaarstukken geen data beschikbaar.

In de jaarstukken is geen streefpercentage opgenomen voor het percentage hernieuwbare elektriciteit.

### **Duurzaamheidsmonitor**

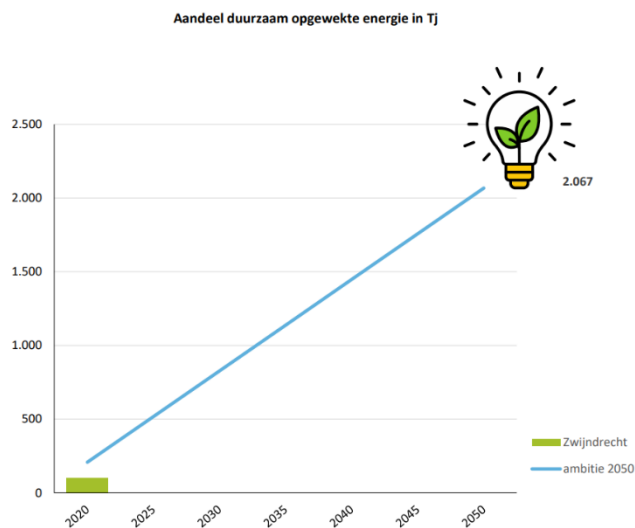
Ook is er een duurzaamheidsmonitor beschikbaar.<sup>34</sup> In deze monitor worden cijfers gepresenteerd op de thema's uit het duurzaamheidsprogramma (klimaatadaptatie, energieneutraliteit, circulariteit), aangevuld met duurzame mobiliteit. In de monitor wordt gerapporteerd aan de hand van een aantal indicatoren, met data uit onder andere de regionale monitor van Rijkswaterstaat of van het CBS. De indicatoren voor het thema energie zijn bijvoorbeeld als volgt:

- CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- Gemiddeld gasverbruik woningen.
- Gemiddeld elektriciteitsverbruik woningen.
- Aantal woningen met zonnepanelen.
- Gebruik goed wonen regeling.
- Energielabels van woningen.
- Aandeel duurzaam opgewekte energie in TJ.
- Aantal kantoorgebouwen met groen en niet groen energielabel.
- Maatwerkadvies voor zon op dak.
- Aantal zonnepanelen op gebouwen van de gemeente.
- Vermogen openbare verlichting.
- Energieverbruik gemeentelijke gebouwen.

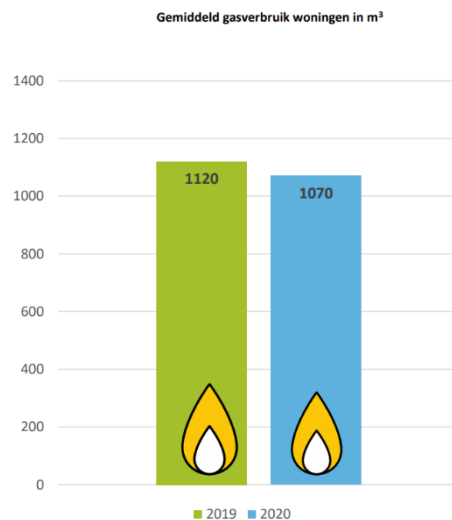
De ambtelijke organisatie geeft aan dat men bezig is om de duurzaamheidsmonitor verder uit te bouwen en te actualiseren. Het doel van de ontwikkeling is om tijdig bij te kunnen sturen wanneer de realisatie van de beleidsdoelstellingen niet hard genoeg gaat. Om dit te kunnen doen worden de beleidsdoelstellingen verweven in de verder te ontwikkelen monitor. De ambtelijke organisatie geeft aan daarin wel afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van data. Ook wordt aangegeven dat niet alle doelen/effecten even goed te monitoren zijn.

Voor het aandeel duurzaam opgewekte energie wordt de huidige stand van zaken vergeleken met de ambitie richting 2050 (zie onderstaande grafiek). Ook rapporteert de gemeente over energiebesparing. Voor de andere indicatoren is de monitoring niet gekoppeld aan een beleidsdoelstelling of ambitie waarmee wordt vergeleken.

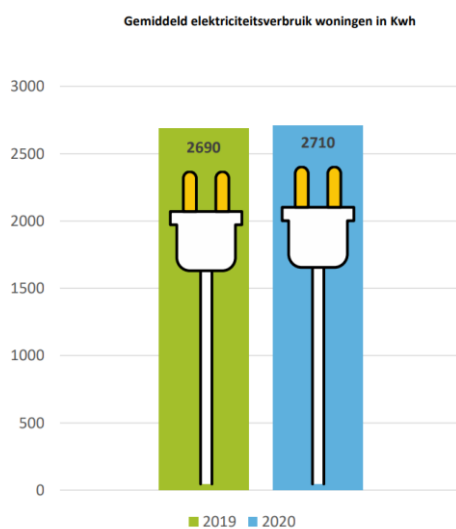
<sup>34</sup> Duurzaamheidsmonitor 2022.



Figuur 10: duurzaam opgewekte energie in Tj



Figuur 9: gasverbruik in woningen in m<sup>3</sup>

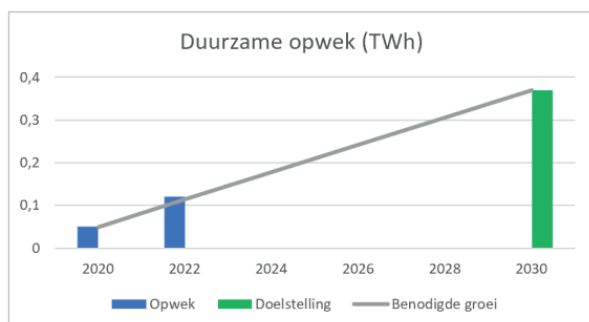


Figuur 11: elektriciteitsverbruik woningen in KWh

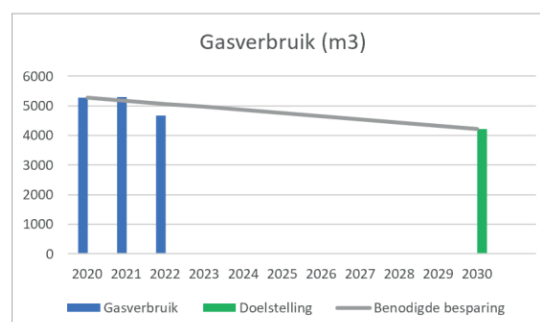
De doelen die vanuit de RES zijn opgenomen in het duurzaamheidsprogramma worden apart gemonitord door de RES Drechtsteden.<sup>35</sup> Deze doelen zijn geformuleerd op regionaal niveau, dus er is geen specifiek doel waaraan Zwijndrecht moet voldoen. Wel ligt één van de opgaven in de RES Drechtsteden op het grondgebied van Zwijndrecht, namelijk Kijfhoek. Daar dient een zonnepark gerealiseerd te worden, waarmee Zwijndrecht bijdraagt aan het behalen van de RES-doelen.

In de RES-voortgangsrapportage is het volgende opgenomen als het gaat om doelrealisatie in de regio:

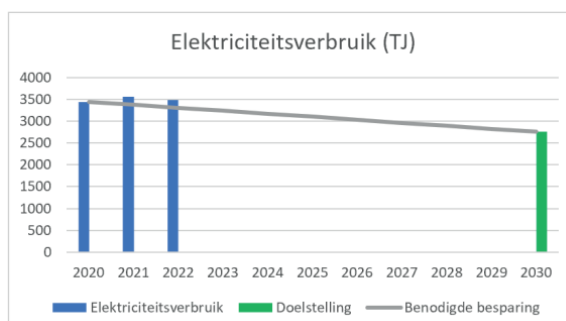
<sup>35</sup> Voortgangsrapportage RES Drechtsteden, augustus 2023.



Figuur 9: regionale duurzame opwek RES-voortgangsrapportage



Figuur 10: regionaal gasverbruik RES-voortgangsrapportage



Figuur 12: regionaal elektriciteitsverbruik RES-voortgangsrapportage

Uit de RES-rapportage komt naar voren dat de besparing op gas voorloopt op de ambitie, maar dat besparing op elektriciteit achterblijft. Dit komt door de elektrificering, waarbij elektrische alternatieven toenemen voor koken, verwarmen of mobiliteit. De duurzame opwek loopt in de regio op schema, maar er wordt ook erkend dat het huidige tempo moet worden gehandhaafd en dat projecten daadwerkelijk moeten worden gerealiseerd om op koers te blijven. Daar valt Kijfhoek ook onder.

#### **Kader: stand van zaken van doelrealisatie Kijfhoek**

Zonnepark Kijfhoek moet uiteindelijk 0,029 TWh per jaar opwekken. Dit zal gerealiseerd moeten gaan worden middels een zonnepark van ongeveer 30 hectare. Om dit te realiseren is een consortium op dit moment aan de slag met het opstellen van een plan. Na goedkeuring van dit plan start de vergunningsprocedure. Ook wordt dan verder gekeken naar de financiële participatie in het plan. Bespreking van het plan in de raad is afhankelijk van het moment dat de aanvraag voor de vergunning wordt ingediend.

De doelrealisatie van het project is nog niet te bepalen. Wel is het de verwachting dat Kijfhoek een grote bijdrage gaat – zelfs moet gaan – leveren aan de doelen van de gemeente rondom de energietransitie.

Wat betreft het Warmtenet wordt nu gestart met de aanleg. Met de Kapiteinflats (Kort-Ambacht) wordt een start gemaakt met het verduurzamen van – in eerste instantie – de voorraad corporatiewoningen in de gemeente. Ook wordt in Walburg gestart met het complex P.J. Oudplein, Norderstedtplein en Vlaamse straat. De volgende stap is het opstellen van de wijkuitvoeringsplannen.





### **5.1.2. Aanvullende acties en maatregelen**

In het programma duurzaamheid is bij de financiën een innovatiebudget opgenomen.<sup>36</sup> Dit innovatiebudget is bedoeld voor 'ontwikkelingen of activiteiten, die we op dit moment nog niet voorzien en waarmee wordt bijgedragen aan het behalen van de duurzaamheidsambities'. Voor de jaren 2022 en 2023 is dit een bedrag van € 50.000 per jaar.

In het nieuwe duurzaamheidsprogramma is deze post hernoemd naar 'overig', maar dient het eenzelfde doel. Voor de looptijd van het programma (2024 tot en met 2027) is € 50.000 per jaar opgenomen voor deze ontwikkelingen of activiteiten.

Verder is opgenomen – in zowel het oude als het nieuwe programma – dat mogelijk extra budgetten nodig zijn voor het realiseren van de ambities en doelstellingen. Uit de jaarstukken en de voortgangsbrief is niet naar voren gekomen dat er aanvullende acties en maatregelen zijn opgezet om de doelen en ambities te kunnen realiseren.

## **5.2. Analyse**

### **5.2.1. Monitoring en bijsturing**

De gemeente monitort welke acties en maatregelen in het jaar zijn uitgevoerd. Dit wordt verwerkt in een voortgangsbrief die wordt gedeeld met de raad. Een koppeling naar de doelen en ambities wordt hierin niet gemaakt. Er vindt geen reflectie plaats op de relatie met de doelen: leidt het uitvoeren van de acties en maatregelen daadwerkelijk tot de realisatie van de ambities en doelen? Ook de duurzaamheidsmonitor geeft hier geen antwoord op, omdat deze – grotendeels – niet gekoppeld is aan de doelen van het programma. In de jaarstukken wordt gemonitord op het percentage hernieuwbare elektriciteit. Hiervoor is geen streefpercentage opgenomen, dus het gerealiseerde percentage kan niet worden vergeleken met een specifieke doelstelling. Kanttekening bij het werken met percentages is dat het doel van de gemeente is gebaseerd op een absolute hoeveelheid duurzaam opgewekte energie. Het is daarbij lastig om dit percentage te gebruiken om dit doel te monitoren.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er niets is gerealiseerd. Betrokkenen benoemen resultaten als de start van het Warmtenet, de uitvoering van IP Walburg, de hemelwaterverordening (die in oktober is vastgesteld in de raad), de herinrichting van de Jeroen Boschlaan en de komst van een LIOR als mooie voorbeelden van zaken die gerealiseerd zijn en waarin duurzaamheid een prominente plek heeft gekregen.

Ook is te zien dat het realiseren van de RES wel op koers ligt, in ieder geval als het gaat om opwek en besparing op gas. In de voortgangsrapportage van de RES wordt wel gewaarschuwd dat projecten moeten worden blijven uitgevoerd – waaronder Kijfhoek – om op koers te blijven voor het realiseren van de doelen.

Binnen de gemeente heeft wateroverlast speciale aandacht, gelet op eerdere overlast in februari 2023. Het nemen van maatregelen hiertegen maakt dan ook een significant onderdeel uit van de IP-projecten. Gemaakte kaarten over wateroverlast vormen de basis voor nieuwe IP-projecten waarin overlastmaatregelen zijn opgenomen. Ook binnen bestaande IP-projecten worden op basis van deze kaarten maatregelen getroffen. Zo worden voor de komende jaren maatregelen getroffen op verschillende locaties in de stad, zoals de Rotterdamseweg, Swanendrift en de Molenstraat.<sup>37</sup> Met deze projecten kan wateroverlast worden voorkomen. Een overzicht van de maatregelen is als bijlage bijgevoegd bij dit rapport. Ook bij IP Walburg zijn maatregelen genomen tegen wateroverlast.

<sup>36</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>37</sup> Overzicht maatregelen wateroverlast.



#### **Kader: doelrealisatie IP Walburg**

Betrokkenen geven aan dat duurzaamheid in het IP-project Walburg is geïntegreerd middels de waterberging in de parkeerplaats en het groene dak van de fietsenstalling. Dit moet ervoor zorgen dat water tijdelijk wordt opgevangen, waardoor de riolen minder water in één keer hoeven af te voeren. Door dergelijke oplossingen hoeft de gemeente het rioolstelsel minder uit te breiden.

Het project laat zien dat er meer vanuit de bril van duurzaamheid wordt gekeken naar ruimtelijke ontwikkeling: hoe kunnen bestaande vervangings- of herinrichtingsopgaven meer klimaatadaptief worden uitgevoerd? Betrokkenen geven ook aan dat ná Walburg verder is gewerkt aan het integreren van duurzaamheid in projecten. Door bijvoorbeeld adviseurs duurzaamheid aan te laten sluiten bij projectgroepen. Duurzaamheid is daarmee meer een voorwaarde geworden van ontwikkelingen binnen de gemeente. Daarmee draagt het project bij aan het uiteindelijk realiseren van een klimaatbestendige gemeente.

Het monitoren van de doelen en ambities van het huidige programma is lastig. De doelen zijn grotendeels niet meetbaar geformuleerd. Al is dit ook niet altijd mogelijk of nodig. Maar dat betekent dus ook dat wij constateren dat de raad hiermee geen zicht heeft op de doeltreffendheid van het programma. Waar staat de gemeente als het gaat om de doelen en ambities? Waar loopt het op koers, of juist achter? En wat is er eventueel nodig aan bijsturing? Met alleen een reflectie op de uitgevoerde acties en maatregelen kan je dergelijke vragen niet beantwoorden. En kan de raad dus maar beperkt sturen en controleren. In de nieuwe agenda zijn er meer doelen meetbaar geformuleerd, maar zijn er zeker nog een aantal doelen dat niet (zie ook paragraaf 3.2). Ook dit nieuwe programma is hierdoor lastig te monitoren.

Betrokkenen zien ook in dat de monitoring op de doelrealisatie achterblijft. De wens is dan ook om de monitoring te versterken en aan te passen door de duurzaamheidsmonitor door te ontwikkelen tot een dashboard. Deze doorontwikkeling moet nog gemaakt worden, dus het inzicht in de realisatie van de doelen en ambities ontbreekt voor nu nog.

Omdat het niet inzichtelijk is gemaakt waar de gemeente staat wat betreft de eigen doelen en ambities, kan ook niet worden bijgestuurd op de acties en maatregelen. Immers, als je niet precies weet of je op koers ligt, kan je hier ook niet op sturen. Een afweging voor de raad of de middelen hiervoor voldoende zouden zijn, is vervolgens ook niet te maken.

#### ***5.2.2. Ligt de gemeente op koers op het gebied van klimaatadaptatie en de energietransitie?***

Op basis van de gegevens en informatievoorziening die nu beschikbaar zijn, kan geen kwantitatief beeld worden gegeven van de mate waarin de gemeente op koers ligt om de gemeentelijke doelen uit het programma te behalen. Zoals hierboven uiteengezet kan wel voor de RES worden gezegd dat de regio op koers ligt voor de regionale doelen voor opwek en besparing van gas, en niet op koers ligt voor de besparing van elektriciteit.

Op gemeentelijk niveau kan een kwalitatieve duiding worden gegeven van de mate waarin de gemeente op koers ligt, op basis van de activiteiten die nu worden ontplooid en de stappen die de gemeente nu zet rondom klimaatadaptatie en de energietransitie.

#### **Klimaatadaptatie**

De motor van de klimaatadaptatie zijn het programma groenblauw en het convenant klimaatadaptief bouwen.



In het programma groenblauw zitten verschillende projecten die gaan bijdragen aan het toekomstbestendig en klimaatadaptief inrichten van Zwijndrecht. Middels investeringsprojecten gaat de gemeente hiermee aan de slag. Dit gaat vooral over het klimaatadaptief inrichten van de *bestaande* bebouwing. Ook met de hemelwaterverordening – die in september ter besluitvorming in de raad komt – wordt een stap hierin gezet. Voor nieuwbouw heeft de gemeente het provincie brede convenant klimaatadaptief bouwen getekend. In het convenant staan strakke eisen voor nieuwbouw. Nieuwbouwprojecten dienen hierbij klimaatbestendig te worden gebouwd. Dit is dus gericht op het klimaatadaptief inrichten van *nieuwe* bebouwing. Het programma groenblauw gaat nu starten – de IP-projecten krijgen hierin ook een plek – dus het zal moeten gaan blijken in welke mate de gemeente in staat is om de projecten uit te voeren en de beoogde effecten te realiseren. Kanttekening daarbij – zoals ook benoemd in paragraaf 3.2 – is de financiering van de IP-projecten, waarbij de raad nog geen structureel geld heeft vrijgemaakt voor de duurzaamheidsmaatregelen hierin.

De gemeente heeft de tweeslag – bestaande en nieuwe bebouwing – te pakken om aan de slag te gaan met klimaatadaptatie. Hierin is ook urgentie te zien, gelet op de overlast als gevolg van hevige regen in 2020. Wanneer het de gemeente lukt om de projecten uit te voeren – vooral uit het programma groenblauw – dan zet de gemeente een flinke stap richting klimaatbestendigheid in 2050. De gemeente ligt hiermee (al is het voorzichtig) op koers om de ambities rondom klimaatadaptatie te behalen. Een kanttekening daarbij is het punt van bodemdaling, waar de gemeente mee te maken heeft. Dit zit nog niet heel expliciet als actiepunt of doel in het programma en kan een blinde vlek worden voor de gemeente richting het klimaatbestendig inrichten van de gemeente. Het is van belang dat de gemeente dit niet uit het oog verliest.

### **Energietransitie**

Voor duurzame opwek is het realiseren van Kijfhoek cruciaal. Voor duurzame warmte geldt dat voor het realiseren van het warmtenet.

#### **Kader: doelrealisatie bij zonnepark Kijfhoek**

Vanuit de RES heeft Zwijndrecht de opgave meegekregen om een zonnepark te ontwikkelen bij Kijfhoek. Met de realisatie hiervan moet een groot deel van de RES-opgave worden gerealiseerd. Het consortium is op dit moment bezig met het formuleren van een nieuw plan voor de realisatie van het park. Het project zit daarmee nog in de voorbereidende fase. Dergelijke projecten zijn vaak langjarig, dus het is de vraag of het park voor 2030 is gerealiseerd. Dat maakt de realisatie van de doelen rondom energieopwekking en energiebesparing fragiel. Ook is het van belang dat de gemeente ook vooruit gaat kijken. Immers, het is mogelijk dat de vraag naar duurzame opwek nog verder gaat stijgen. Waardoor alleen de opwek uit Kijfhoek (ongeveer 52 MWp aan opwekcapaciteit<sup>38</sup>) misschien niet meer voldoende is. In dat geval zou ook naar andere locaties moeten worden gekeken. Gelet op hoelang dergelijke trajecten duren, doet de gemeente er goed aan om alvast na te denken over opwek ná 2030. Waar zou duurzame opwek nog meer kunnen worden gerealiseerd? En wat is daarvoor nodig? Ook vooruitlopend op de RES 2.0 die eraan zit te komen.

Wat betreft het warmtenet is recent gestart met de aanleg van het net. Er wordt gestart met het aansluiten van corporatiewoningen op het net, beginnend met de Kapiteinflats. Daarna moet het net verder worden uitgerold over Zwijndrecht en over andere gemeenten. De realisatie van het warmtenet is vooral afhankelijk van het aansluiten van particulieren op het net, om een voldoende rendabele exploitatie te realiseren. De volgende stap hierin is het formuleren van wijkuitvoeringsplannen. De wijkuitvoeringsplannen zijn aan de ene kant van belang om een concrete

<sup>38</sup> Zonnepark Kijfhoek, novar.nl, <https://www.novar.nl/projecten/zonnepark-kijfhoek-zwijndrecht/>.



aanpak te formuleren voor de warmtetransitie, maar dienen ook een ander doel. Namelijk het maken van keuzes over hoe de gemeente de warmtetransitie in de ruimte gaat vormgeven, als uitwerking van de Transitievisie Warmte. Hierin is nu aangegeven welke duurzaamheidsoptie geschikt is voor een wijk, maar dat betekent niet dat daarvoor ook wordt gekozen als men aan de slag gaat in de wijk.. Waar komt het warmtenet en waar ook niet? Waar in de gemeente moeten particulieren op zoek naar andere oplossingen, zoals een warmtepomp, en waar kunnen zij verwachten aan te kunnen sluiten op het warmtenet? Het opstellen van een langetermijnperspectief hiervoor biedt handvaten aan inwoners die voor investeringsbeslissingen komen te staan: investeer ik in een warmtepomp of niet? Welke mate van isolatie is benodigd voor de beoogde warmteoplossing en wanneer moet ik hierin gaan investeren? Gelet op het belang van particuliere participatie in de warmtetransitie – aangezien een deel van de transitie achter de voordeur moet plaatsvinden – is dit perspectief van belang. De ambtelijke organisatie geeft daarbij aan dat hier op dit moment aan wordt gewerkt met de actualisatie van de Transitievisie Warmte en een tienjarenplan samen met HVC.

Het behalen van de ambitie om in 2050 energieneutraal te zijn is dus grotendeels afhankelijk van het op tijd realiseren van het zonnepark en het breed kunnen uitrollen van het warmtenet over de gemeente. Om dit te kunnen realiseren moet de gemeente nog een grote stap zetten. Aangezien beide ontwikkelingen voor de lange adem zijn, is het van belang dat de gemeente hier op korte termijn mee start. Gelet op het belang van het zonnepark en het Warmtenet voor het realiseren van de ambitie is het nu nog te vroeg om te bepalen of de gemeente wel of niet op koers ligt om deze ambitie te behalen. Ambtelijk wordt aangegeven dat feitelijk gezien de gemeente nog niet energieneutraal kan worden als Kijfhoek en het warmtenet niet worden gerealiseerd.

### 5.3. Toetsing aan het normenkader

**Groen:** aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

**Oranje:** aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

**Rood:** aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

**Zwart:** er kan geen oordeel worden gegeven over de norm.

Norm
1. De realisatie van de doelen en de ambities wordt periodiek gemonitord.
2. Inzichtelijk is dat de doelen en de ambities zijn bereikt of op koers liggen om bereikt te worden.
3. Indien van toepassing is inzichtelijk gemaakt wat er aanvullend nodig is aan activiteiten en maatregelen om de doelen en de ambities gerealiseerd te krijgen.
4. Daarbij is afgewogen of daarvoor de benodigde middelen (geld, capaciteit, expertise) beschikbaar zijn.

De ambities en doelen voor klimaatadaptatie en de energietransitie zijn voor de lange termijn. De acties en maatregelen die worden uitgevoerd om de ambities en doelen te behalen worden voor vier jaar vastgelegd in een programma duurzaamheid. Het nieuwe programma is recent vastgesteld en wordt in 2024 in uitvoering gebracht. Daarom wordt in deze paragraaf de doelrealisatie van het huidige programma getoetst (looptijd t/m 2023).

#### **Norm 1. De realisatie van de doelen en de ambities wordt periodiek gemonitord.**

De gemeente monitort de acties en maatregelen van het programma op verschillende manieren. Via een voortgangsbrief, de jaarstukken en de duurzaamheidsmonitor. Hierin wordt gereflecteerd op de uitgevoerde acties binnen het programma. Wat hierbij ontbreekt is een expliciete koppeling van de uitvoering van acties en maatregelen



aan de doelen en ambities. In welke mate dragen de uitgevoerde acties en maatregelen bij aan de realisatie van de doelen en ambities? Licht de gemeente daarmee op koers?

Kanttekening daarbij is dat het ook lastig is voor de gemeente om de koppeling te maken, omdat de doelen beperkt concreet en niet meetbaar zijn geformuleerd of kunnen worden geformuleerd.

De regionale doelen vanuit de RES worden wel periodiek gemonitord vanuit de regio en gedeeld met de raad, waarmee de raad kan zien of de regio op koers ligt om de doelen voor opwek, besparing en warmte te behalen.

Daarmee is aan de eerste norm gedeeltelijk voldaan. Ambtelijk en bestuurlijk wordt aangegeven dat de gemeente stappen wil zetten in het doorontwikkelen van de gemeentelijke monitoring om deze beter/explicieeter aan te laten sluiten op de doelstellingen.

### **Norm 2. Inzichtelijk is dat de doelen en de ambities zijn bereikt of op koers liggen om bereikt te worden**

Gelet op de beperkte koppeling van de uitvoering van de acties en maatregelen aan de doelen en ambities is het lastig voor de raad om inzichtelijk te krijgen of de gemeente op koers ligt om de doelen en ambities te behalen. Dit wordt wel duidelijk uit de RES, waaruit voorkomt dat de regio op koers ligt voor opwek en besparing van gas, waarbij het wel van belang is dat projecten als Kijfhoek worden uitgevoerd. Voor de besparing van elektriciteit ligt de regio niet op koers. Voor de gemeentelijke doelen heeft de raad op dit moment niet inzichtelijk of zij op koers ligt om de doelen en ambities te behalen, omdat in de monitoring geen koppeling wordt gemaakt met de doelen. Op regionaal niveau is dus wel inzichtelijk dat de doelen en ambities op koers liggen. Op gemeentelijk niveau is dat niet het geval. Daarmee is aan de tweede norm gedeeltelijk voldaan.

Wel kan met een expertmatige blik worden gekeken naar wat de gemeente nu doet, qua inhoud en aanpak, om de doelen en ambities te realiseren. En of de gemeente daarmee op koers ligt voor de gemeentelijke doelen. Zie voor een uitgebreide analyse ook paragraaf 5.2.2.

Uit de analyse komt naar voren dat de gemeente redelijk goed op koers ligt als het gaat om klimaatadaptatie. De gemeente laat veel landen in IP-projecten, waar zij zelf aan de knoppen kan draaien als het gaat om klimaatadaptatie. Dit krijgt na dit jaar ook verder vorm met het programma groenblauw. Met dit programma – waarin het tegengaan van wateroverlast ook een rol speelt – en het convenant klimaatadaptief bouwen kan de raad aan de juiste knoppen draaien. Risico zit hierbij wel in de financiering van de IP-projecten: is de raad bereidwillig om voor deze projecten extra geld vrij te maken voor duurzaamheidsmaatregelen, ook in de toekomst?

Minder goed gaat het met de energietransitie. De tijd begint toch te dringen om met de realisatie van het zonnepark te starten, gelet op de lange vergunningsprocedure die moet worden doorlopen. Het zonnepark is een groot onderdeel van de Zwijndrechtse ambitie, maar ook van de regionale ambitie. Kinken in de kabel bij dit traject is een risico voor de realisatie van de ambitie. Bij het warmtenet worden nu de eerste stappen gezet. Risico daarbij is het uitblijven van een concreet langetermijnperspectief vanuit de gemeente: wanneer wordt waar het warmtenet aangelegd? De ambtelijke organisatie geeft aan in 2024 te starten met het actualiseren van de Transitievisie Warmte en een tienjarenplan met HVC.

### **Norm 3. Indien van toepassing is inzichtelijk gemaakt wat er aanvullend nodig is aan activiteiten en maatregelen om de doelen en de ambities gerealiseerd te krijgen.**

Aangezien wij constateren dat het voor de raad niet inzichtelijk is gemaakt of de gemeente op koers ligt, is het voor de raad ook niet inzichtelijk gemaakt welke eventuele acties en maatregelen aanvullend nodig zijn om op koers te komen en/of te blijven. Procesmatig kan de raad bijsturen door na vier jaar het uitvoeringsprogramma opnieuw vast te stellen. De voortgangsbrieven kunnen hierbij worden gebruikt. Gelet op de complexiteit van het programma en de snelle veranderingen die zich voortdoen op het energie- en klimaatdomein is het ook goed voor de raad om tussentijds bij te kunnen sturen, binnen de vier jaar dat het project loopt. Met de huidige monitoring en het ontbreken van een koppeling met de doelen kan de raad dit nu nog niet doen. Daarmee is aan de derde norm niet voldaan



**Norm 4. Daarbij is afgewogen of daarvoor de benodigde middelen (geld, capaciteit, expertise) beschikbaar zijn.**

Omdat het niet inzichtelijk is welke eventuele aanvullende acties nodig zijn, is het voor de raad ook niet inzichtelijk gemaakt of de middelen die voor deze maatregelen nodig zijn, beschikbaar zijn. Daarmee is aan de vierde norm niet voldaan.



## 6. Kaderstellende en controlerende rol van de raad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie paragrafen, een feitelijke beschrijving (§6.1), de analyse aan de hand van de interviews en raadsessie (§6.2) en de toetsing op de normen (§6.3).

### 6.1. Beschrijving

#### 6.1.1. Informatievoorziening

De raad ontvangt één keer per jaar een voortgangsbrief over de uitvoering van het programma<sup>39</sup>, aanvullend op de informatie in de jaarstukken.<sup>40</sup> Over de uitvoering van de energietransitie in de RES Drechtsteden wordt de raad apart geïnformeerd via een jaarlijkse voortgangsrapportage.<sup>41</sup>

In het programma is verder opgenomen dat de raad apart voorstellen krijgt voorgelegd voor een paar projecten, namelijk de IP-projecten wateroverlast, het verduurzamen van de warmtevraag, de wijkuitvoeringsplannen en de Goed wonen lening.<sup>42</sup> Hiervoor moet aanvullend krediet aangevraagd worden waarvoor een raadsvoorstel wordt voorgelegd aan de raad. Ook is besloten dat het programma na twee jaar formeel wordt geëvalueerd en – waar nodig – wordt geactualiseerd.<sup>43</sup>

De raad heeft geen aanvullende kaders vastgesteld voor de informatievoorziening over de voortgang van het programma duurzaamheid.

Verder ontvangt de raad ook raadsinformatiebrieven, bijvoorbeeld over de natuurkansenkaart en de verduurzaming van het gemeentelijke vastgoed.<sup>44</sup> En voor concrete projecten als Zonnepark Kijfhoek en IP Walburg.<sup>45</sup>

#### **Kader: raadsinformatie zonnepark Kijfhoek en IP Walburg**

De raad is geïnformeerd over de RES, waarin het uitnodigingskader met de voorwaarden is opgenomen. Dit gaf de kaders voor de initiatieven. De raad heeft de RES inclusief het uitnodigingskader vastgesteld. Daarnaast heeft de raad gedurende het proces om te komen tot een plan, informatie ontvangen over de bijeenkomsten met inwoners die zijn georganiseerd.

Verder heeft de raad informatie ontvangen over de bestuursopdracht voor de integrale verkenning. Aangezien er nog geen definitief plan voorligt, heeft de raad nog geen go/no-go moment gehad voor het project zonnepark.

<sup>39</sup> Raadsinformatiebrieven programma duurzaamheid voortgang, 17 januari 2023.

<sup>40</sup> Jaarstukken 2022.

<sup>41</sup> Voortgangsrapportage RES Drechtsteden, augustus 2023.

<sup>42</sup> Programma Duurzaamheid 2021-2023, juni 2021.

<sup>43</sup> Raadsbesluit vaststelling programma duurzaamheid, 29 juni 2021.

<sup>44</sup> Raadsinformatiebrieven natuurwaarden- en natuurkansenkaart, 31 januari 2023; raadsinformatiebrieven verduurzaming gemeentelijk vastgoed, 14 december 2021.

<sup>45</sup> Raadsinformatiebrieven zonnepark Kijfhoek, 31 mei 2022; raadsbrief integrale ruimtelijke verkenning Kijfhoek-Noord, 21 februari 2023; raadsinformatiebrieven inrichtingsplan Norderstedtplein, 11 januari 2022; raadsbesluit uitbreiding scope, 30 maart 2021.



Voor IP Walburg heeft de raad de inrichtingsplannen ontvangen voor het parkeerterrein. Daarnaast is de raad bij het aanvragen van aanvullend krediet ook geïnformeerd over de voorgestelde duurzaamheidsmaatregelen. De kredietaanvraag functioneerde hierbij als een go/no-go moment voor de raad in dit project.

Naast deze formelere momenten van informatievoorziening wordt de raad ook bijgepraat tijdens raadsavonden, zo geeft de ambtelijke organisatie aan. Daarbij krijgt de raad een update over het programma en de voortgang daarvan. Verder geeft de ambtelijke organisatie aan dat de raad ook zelf om informatie vraagt. Bijvoorbeeld bij grotere actuele ontwikkelingen als de energiewaarde.

De raad krijgt hiermee inzicht in de stand van zaken van de projecten, alsmede de doelrealisatie van de regionale doelen in de RES. Het is niet inzichtelijk of de raad de duurzaamheidsmonitor ontvangt als aanvullende informatie.

## 6.2. Analyse

In het huidige programma duurzaamheid is opgenomen dat de raad apart wordt geïnformeerd over projecten waar extra kredieten voor worden aangevraagd. Ook wordt de raad op de hoogte gesteld van projecten als Kijfhoek, wanneer daar belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden. De raad ontvangt – conform een toezegging van de wethouder bij de vaststelling van het nieuwe programma<sup>46</sup> - de voortgangsbrief, en krijgt financiële informatie via de jaarstukken. Het ontbreekt verder aan strakke afspraken tussen het college en de raad over de inhoud van de informatievoorziening: welke informatiebehoefte ligt er, en op welk detailniveau moet worden gerapporteerd? Ook ontbreekt het aan strakke afspraken over de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering.

Zoals in paragraaf 5.2 ook benoemd, geeft de huidige informatievoorziening de raad geen inzicht in de realisatie van de ambities en doelen. Alleen de uitvoering van de acties en maatregelen en de realisatie van de globale financiële kaders worden gedeeld met de raad. Wij constateren dat de raad hiermee niet in staat gesteld om inzicht te vergaren in de doelrealisatie. Daaruit volgt dat wij constateren dat de raad ook geen inzicht ontvangt in eventuele bijsturingmogelijkheden. Immers, als je niet weet waar je staat met je doelrealisatie, weet je ook niet waar bijsturing eventueel nodig is.

Dat laat niet onverlet dat er wel degelijk door de raad gestuurd wordt. Zo is rondom het zonnepark te zien dat de raad expliciet rol neemt en ruimte wil creëren in de ruimtelijke kaders van de RES. Hier heeft de raad een initiatiefvoorstel voor ingediend.<sup>47</sup>

## 6.3. Toetsing aan het normenkader

**Groen:** aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

**Oranje:** aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

**Rood:** aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

**Zwart:** er kan geen oordeel worden gegeven over de norm.

### Norm

<sup>46</sup> Lijst toezeggingen, 22 september 2023

<sup>47</sup> Initiatief raadsvoorstel 'inpassing regionale energiestrategie Drechtsteden 1.0a', 18 april 2023.





- |  |
|--|
| 1. Duidelijk is afgesproken op welke momenten en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij de uitvoering van de energietransitie.                          |
| 2. De informatievoorziening aan en de betrokkenheid van de raad zijn conform de gemaakte afspraken.  |
| 3. De informatievoorziening aan de raad is zodanig dat de raad tijdig kan zien of de ambities en de doelen behaald gaan worden en bieden inzicht in eventuele bijsturingmogelijkheden. |

**Norm 1. Duidelijk is afgesproken op welke momenten en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij de uitvoering van de energietransitie.**

De raad heeft met het college afspraken gemaakt over de jaarlijkse informatievoorziening over het programma in den brede. Ook is afgesproken dat de raad voorstellen voorgelegd krijgt voor enkele projecten waar aparte kredieten voor worden verstrekt. Daarmee is aan de eerste norm volledig voldaan.

**Norm 2. De informatievoorziening aan en de betrokkenheid van de raad zijn conform de gemaakte afspraken.**

De raad ontvangt conform afspraak een jaarlijkse brief over de stand van zaken van het programma. Daarmee is de informatievoorziening en betrokkenheid conform de afspraken. Daarmee is aan de tweede norm volledig voldaan.

**Norm 3. De informatievoorziening aan de raad is zodanig dat de raad tijdig kan zien of de ambities en de doelen behaald gaan worden en bieden inzicht in eventuele bijsturingmogelijkheden.**

Zoals ook al benoemd in het vorige hoofdstuk geeft de informatievoorziening geen beeld van de doelrealisatie. Wij constateren dat de raad als gevolg daarvan ook geen inzicht heeft in eventuele bijsturingmogelijkheden. Daarmee is aan de derde norm niet voldaan. De raad stuurt zelf wel actief bij, zoals bij zonnepark Kijfhoek.



## Bijlage I | Overzicht van geïnterviewde personen

### **Ambtelijke organisatie**

Opgavemanager duurzaamheid  
Beleidsontwikkelaar energie  
Concernmanager ruimtelijke ontwikkeling  
Adviseur water  
Beleidsadviseur fysieke leefomgeving  
Adviseur beheer openbare ruimte  
Procescoördinator warmtenet  
Adviseur klimaatadaptatie en groen  
Beheerder groen en spelen

### **College van burgemeester en wethouders**

Wethouder duurzaamheid

### **Case zonnepark Kijfhoek**

Strategisch adviseur ruimtelijke ordening  
Opgavemanager duurzaamheid  
Beleidsontwikkelaar energie

### **Case IP Walburg**

Projectleider

### **Samenwerkingspartners**

Adviseur duurzaamheid (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid)  
Adviseur duurzaamheid (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid)  
Regisseur warmtetransitie (Regio Drechtsteden)  
Programmamanager energietransitie (Regio Drechtsteden)  
Beleidsadviseur vastgoed (Trivire)  
Portefeuillemanager (Trivire)  
Gebiedsmanager warmte (HVC)  
Voorzitter (Drechtse Stroom)



## Bijlage II | Korte beschrijving van de cases

### Zonnepark Kijfhoek

In de RES 1.0 is Kijfhoek-Noord aangewezen als een uitwerkingsgebied. Dit zijn gebieden die zich lenen voor het realiseren van grootschalige opwekking van zonne- of windenergie. Bij Kijfhoek zou een zonnepark moeten worden gerealiseerd van 30 hectare, waarmee uiteindelijk 0,029 TWh per jaar kan worden opgewerkt. Om het uitwerkingsgebied te kunnen ontwikkelen tot een zonnepark, zijn een aantal criteria geformuleerd waar de ontwikkeling aan moet voldoen:

- Er dient maximaal gebruik te worden gemaakt van de aansluiting. Een initiatief dient daarom minstens 20 MWp groot te zijn.
- De polderstructuur dient in stand te blijven (verkavelingsstructuur en bestaande watergangen en groenstructuren).
- Zichtlijnen over de polder dienen behouden te blijven:
  - Zichtlijnen over woningen dienen in stand gehouden te worden.
  - Minimaal 250 meter aan vrij zicht over de polder voor woningen aan de Langeweg.
  - Kavels voor woningen dienen aan de straatzijde vrij te blijven.
  - Waar geen bebouwing staat, kan het zonnepark tot aan de Langeweg rijken mits deze groen is ingepast.
- Zonnevelden dienen aan te sluiten op het spoor/het rangeerterrein, zodat het spoor wordt ingepast in de omgeving. Een zonneveld dient gecombineerd te worden met groene vegetatie en/of waterstructuur zodat het zicht op het rangeerterrein vanaf de Langeweg wordt verminderd of weggenomen.
- Zonnevelden dienen met groen te worden ingepast:
  - Landschappelijke inpassing dient aan te sluiten bij het landschapstype van de polder.
  - Door groene inpassing te combineren met bestaande glas-/tuinbouw kan deze bebouwing beter worden ingepast in de omgeving.
- Ontwikkelingen dienen ecologische waarden in het gebied te verhogen.

Aangezien de provincie het gebied ziet als groene buffer, wordt het nodig geacht dat er een integrale verkenning plaatsvindt. Zo kan met bewoners gekeken naar mogelijkheden die passen in het gebied.

In de RES is een uitnodigingskader opgenomen op basis waarvan initiatieven zich konden inschrijven. Het consortium Drechtse Energie heeft een plan ingediend dat in een aantal bijeenkomsten en keukentafelgesprekken met bewoners is besproken. Ook is het plan voorgelegd aan het college.

Dit plan was niet volledig conform de criteria uit de RES (250 meter vanaf de achterkant van woningen). Enkele bewoners hebben hiertegen geageerd. Aansluitend hierop heeft het college besloten om over te gaan tot een integrale verkenning, waarbij wordt gekeken naar de verschillende mogelijkheden voor het gebied. Dit omdat er ook ruimte dient te worden gezocht voor bedrijventerreinen, vanuit de bedrijventerreinenstrategie.

De raad heeft in reactie hierop een initiatiefvoorstel ingediend, waarin wordt voorgesteld om de criteria van de 250 meter afstand te versoepelen, wanneer bewoners akkoord zijn dat de afstand minder dan 250 meter is. Dit omdat zij de opgave van essentieel belang vonden en niet wilden wachten op een integrale verkenning. In reactie hierop heeft het college aangegeven af te kunnen wijken van de eis van 250 meter, indien de participatie voldoende is.

Het consortium heeft vervolgens een nieuw plan uitgewerkt, dat in oktober in het college is besproken.



## IP Walburg

IP Walburg is een investeringsproject gericht op het herinrichten van de openbare ruimte rondom het winkelcentrum Walburg. Het winkelcentrum wordt hierbij heringericht – door de ondernemers – waarbij de gemeente werkt aan de herinrichting van het plein dat grenst aan het winkelcentrum. In de originele opdracht van de raad is besloten om het plein te vervangen (oud voor nieuw), zonder extra duurzaamheidsmaatregelen. Vanuit de ambtelijke organisatie kwam het initiatief om het plein (dat voornamelijk in gebruik is als parkeerterrein) klimaatadaptief opnieuw in te richten. Daarbij was het plan om een waterberging te realiseren onder het parkeerterrein.

Om deze klimaatadaptieve maatregelen te kunnen realiseren is in maart 2021 door de raad besloten om aanvullend krediet beschikbaar te stellen. Voor de realisatie is samengewerkt met een aannemer die dergelijke waterbergende maatregelen eerder had toegepast bij andere ontwikkelingen.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.