



**Postbus 159
2300 AD LEIDEN
Telefoon 071-5167556**

Aan het college van BenW van Leiden
Stadhuis Leiden
Betreft: advies duurzaamheidsagenda

Leiden, 22 juli 2011

Geacht College,

Bij brief van 17 juni 2011 heeft U onze raad advies gevraagd over de duurzaamheidsagenda "Samenwerken en verbinden" die uw college op 14 juni j.l. voorlopig heeft vastgesteld. De kern van uw vraag luidt:

Gezien de brede inhoud van de Duurzaamheidsagenda wil het college de LMR vragen om advies uit te brengen over de milieuaspecten van de hierin opgenomen onderwerpen. Daarbij gaat het vooral om de bovenwettelijke lokale milieudoelstellingen voor energiebesparing in de bestaande bouw, duurzame energieopwekking en groenontwikkeling, waaronder de bescherming van de lokale biodiversiteit. Tevens nodigt het college de LMR uit om, waar mogelijk, handreikingen te bieden voor de prioriteitenstellingen.

Graag voldoen wij bij deze aan uw verzoek. Ons advies bestaat uit:

- a. Een **achtergrondnotitie** waarin wij - in aanvulling op wat daarover in de duurzaamheidsagenda is verwoord - ingaan op essentiële elementen van duurzaamheid en de vertaling daarvan naar concreet handelen;
- b. Het **onderhavige advies** waarin wij de belangrijkste conclusies uit de achtergrondnotitie samenvatten in enkele aanbevelingen.

Wij schenken in ons advies aandacht aan de volgende thema's

1. Wat is duurzaamheid en wat kan duurzaamheid toevoegen aan het functioneren van de stad? - *geen aanbevelingen; basis voor thema 2 en 3.*
2. Welke rol kan de gemeente spelen? - *aanbeveling 1 a t/m f.*
3. Zijn er prioriteiten te stellen vanuit een duurzaamheidsoptiek? - *aanbeveling 2 a t/m e en 3 a, b en c.*

1. Wat is duurzaamheid en wat kan duurzaamheid toevoegen aan het functioneren van de stad?

Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige [generaties](#) om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, aldus de [definitie](#) van de [VN-commissie Brundtland](#) uit 1987, in haar rapport “**Our common future**”. De kern van de boodschap uit dit rapport is dat milieubeleid meer kans van slagen heeft als het voldoende is ingebed in het totale beleid. De realisatie van milieudoelstellingen is beter bereikbaar als er een evenwichtig sociaal economisch beleid gevoerd wordt. Omgekeerd draagt het bereiken van milieudoelstellingen ook bij aan het halen van sociaaleconomische doelstellingen. Dit idee werd als snel gepopulariseerd als “**People, Planet, Profit** (later: ‘prosperity’)”.

In “Our Common Future” wordt ook het belang benadrukt om steeds rekening te houden met de **lange termijn**.

Ook in de “Duurzaamheidsagenda” wordt de “People-planet-profit- benadering” gebruikt.

In de stedelijke duurzaamheidsprogramma’s van Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en vele andere steden komt de integrale benadering op lokaal niveau tot uiting in een zoeken naar pakketten van maatregelen, die elkaar ondersteunen in het bereiken van de stedelijke ambities en die er steeds op neer komen dat men de stad voor latere generaties vitaal en leefbaar wil achterlaten. “Duurzaamheid” benadrukt dat vitaliteit en leefbaarheid elkaar nodig hebben. Het een kan niet zonder het ander.

Onlangs is het rapport “Urban Development: the State of the Sustainable Art” ¹ uitgebracht, waarin wordt beschreven hoe in **Almere** en een aantal buitenlandse steden de duurzaamheidsagenda wordt ingevuld. De gebruikte indicatoren betreffen criteria, die het ondernemingsklimaat, de innovatiegerichtheid, de organisatie van het openbaar vervoer, de werkgelegenheid en de inkomensverdeling en de woonlasten omvatten. Ook de Amsterdamse, Rotterdamse en Haagse Duurzaamheidsagenda richten zich op vergelijkbare criteria. En die zijn behoorlijk concreet. De voorliggende Leidse Duurzaamheidsagenda is in dit opzicht beperkter van opzet, en handelt eigenlijk alleen over milieubeleid en milieuaspecten van energieopwekking en -verbruik, en vervoer.

Het “Urban Development Report” benadrukt sterk de noodzaak om lokale duurzaamheidsdoelstellingen samen met lokale partners (de stakeholders) op te zetten en uit te voeren. In dit rapport wordt een vierde **P** geïntroduceerd: het “**Power Domain**”. Hieronder vallen beleidsintegratie, de samenhang tussen projecten, de lange termijn en een strategie om betrokkenheid van bevolking, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te mobiliseren. Hierbij hoort ook,

¹ Roorda, Chris; M. Buiten, J. Rotmans, M. Bentvelzen, N. Tillie, R Keeton (2011), Urban Development: the State of the Sustainable Art, an international benchmark of sustainable urban development. Het is een rapport opgesteld door DRIFT, Urgenda, TU-Delft en INTI, in opdracht van de gemeente Almere, de provincie Flevoland en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

dat die partijen de problemen als hun **eigen** problemen gaan zien en dat er medeverantwoordelijkheid wordt aanvaard. We zien dat in de duurzaamheidsagenda's van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag overeenkomstig het kernbegrip van duurzaamheid veel nadruk gelegd wordt op de **regiefunctie** van de gemeentelijke overheid. In dit opzicht is de voorliggende Leidse "Duurzaamheidsagenda" vooral gericht op een goede *ambtelijke organisatie*, met duidelijke afspraken over wie wat doet, en hoe die activiteiten in het begrotingsproces worden verantwoord, zodat er een goed politieke controle op mogelijk is. Dit is voor een effectieve regie natuurlijk van belang, maar volgens de milieuraad onvoldoende. Het kweken van enthousiasme voor de duurzaamheidsambitie - hoe geven we aan de toekomstige generaties een stad door die vitaal is, en waar het goed wonen en werken is - is voor effectief beleid van nog grotere betekenis: **participatie van alle relevante actoren met een goede gemeentelijke regie** is een vereiste. In de volgende paragraaf wordt op de regierol van de gemeente ingegaan en in de bijgevoegde achtergrondnotitie wordt dit verder onderbouwd en wordt dieper ingegaan op de bepleite nadruk op participatie.

2. Welke rol kan de gemeente spelen?

De Milieudienst West-Holland (MDWH) is door het gemeentebestuur gevraagd om als een vervolg op het milieubeleidsplan een samenhangend document op te stellen van alle lopende beleidsprogramma's in de vorm van een **Duurzaamheidsagenda**. De dienst heeft zich daarbij, vooral geconcentreerd op de milieudimensies ervan. Uit deze Duurzaamheidsagenda en de daarbij betrokken andere programma's blijkt een veelheid van activiteiten die nauw verband houden met "duurzaamheid".

Een actuele agenda van wat er in Leiden op het brede milieuterrein speelt is van grote waarde. Het in één samenhangend document bijeenbrengen van alle lopende beleidsprogramma's - zie m.n. bijlage 1 van de agenda - laat zien dat de stad niet stil zit en maakt ook een goede monitoring van de voortgang mogelijk.

In de afgelopen jaren heeft Leiden bij verschillende gelegenheden ambities geformuleerd die passen in het duurzaamheidsdenken. In de agenda worden (blz. 5) de belangrijkste relevante documenten nog eens genoemd:

- Het beleidsakkoord "Samen Leiden" 2010 - 2014,
- De structuurvisie,
- het programma Binnenstad,
- het Waterplan Leiden,
- Groenactieplan/biodiversiteitsprogramma,
- Klimaatprogramma 2008 -2012.

Het zetten van vervolgstappen op weg naar duurzaamheid leent zich – naar mening van de Leidse Milieuraad – niet voor een “traditionele” aanpak via een ambtelijke nota die wordt opgesteld door één dienstonderdeel – in dit geval de MDWH – met voorstellen die tot besluiten van het gemeentebestuur leiden en die vervolgens in een top-down procedure tot uitvoering worden gebracht.

U heeft de raad gevraagd vooral aandacht te schenken aan lokale bovenwettelijke doelstellingen. De hierboven aangehaalde nota's beschrijven de lokale Leidse ambities. Ambities zijn per definitie bovenwettelijk. Daarin ligt hun meerwaarde. Zij zijn een expressie van de lokale bestuurlijke autonomie. Maar dit heeft ook gevolgen voor de afdwingbaarheid van die ambities. Vrijwillige medewerking is niet hetzelfde als vrijblijvende medewerking. Het maken van bindende afspraken is nodig. Dit is naast de eerder genoemde noodzaak tot beleidsintegratie de tweede reden waarom het nodig is om de precieze invulling, de precieze verplichtingen, die uit de afspraken voortkomen en het monitoren ervan, in onderling overleg goed te regelen en op papier te zetten.

Op zich is dit niet nieuw. De uitvoering van het klimaatprogramma 2008-2012 bijvoorbeeld gebeurt in nauw overleg met alle betrokkenen. Prestatieafspraken met de woningcorporaties passen ook in deze benadering. De regierol van het gemeentebestuur, die noodzakelijk is om de samenwerking met partners succesvol te doen zijn, wordt echter steeds verschillend ingevuld. Deels wellicht verklaarbaar door de manier waarop afzonderlijke vraagstukken zijn aangekaart. Zo bevat het Klimaatprogramma duidelijke doelstellingen op korte en (middel)lange termijn. De programmaleider van de milieudienst volgt de mate waarin afspraken worden nagekomen en rapporteert daarover aan alle betrokkenen. Rond het jaar van de biodiversiteit (2010) is een reeks van sessies georganiseerd. De ideeën die daaruit zijn voortgekomen zijn neergelegd in het Biodiversiteitsactieprogramma en het Groenactieplan. In dit geval is gekozen voor een veel lichtere structuur van de uitvoering. Het risico dat voornemens van de verschillende actoren na verloop van tijd “in de schoenen zakken” is dan een reëel gevaar².

In het geval van de duurzaamheidsagenda zijn de in bijlage 1 opgenomen afzonderlijke acties – doorgaans van de gemeente zelf³ – organisatorisch wel verankerd. Het mobiliseren van partners rond de agenda zelf ontbreekt echter. Het in de zomervakantie brengen van de agenda in een inspraakprocedure conform de gemeentelijke inspraakverordening kan ons inziens geen rol vervullen in het op gang brengen van de gewenste actieve maatschappelijke betrokkenheid.

² Vorig jaar hebben wij hier over een advies uitgebracht. Uw college gaf toen aan geen kans te zien een zwaardere organisatie t.b.v. implementatie op te tuigen.

³ Het onderscheid in bijlage 1 tussen “gemeente” en “milieudienst” illustreert het (ons inziens onjuiste) idee dat de milieudienst geen onderdeel van de ambtelijke dienst zou zijn. Dat is ze wel, zij het in een regionale vorm.

Een weloverwogen benadering is ons inziens vereist om aan de duurzaamheidsagenda handen en voeten te geven. Een benadering die enerzijds bestaande programma's en actie meeneemt (en daarbij extra bureaucratie vermijdt!); maar anderzijds vorm geeft aan de extra's (integratie en regie) die voortvloeien uit het duurzaamheidsdenken. Ter gedachtebepaling onderscheiden wij de "duurzaamheidvraag" (de ambities en doelstellingen) en het "duurzaamheidsaanbod" (het aanbod van diensten, investeringsmogelijkheden, technieken –kortom de producten en diensten, waarmee die ambities en doelstellingen naderbij gebracht kunnen worden). Duurzaamheidsbeleid richt zich op het koppelen van de duurzaamheidvraag aan het duurzaamheidsaanbod. Vraag en aanbod zijn specifiek voor elke gemeente. Leiden heeft bijvoorbeeld in de vorm van de universiteit; aan de universiteit gelieerde high-tech bedrijven en starters; zijn overige opleidingeninstituten (ROC); zijn gevarieerde bedrijfsleven (waaronder gespecialiseerde aannemers en installatiebedrijven, en ondernemers met een "groen hart"); zijn exploitanten van de natuur in de stad en vlak daarbuiten, een aantal partijen die veel te bieden hebben aan duurzame producten en -diensten. Het gaat erom dat dit aanbod zo met de vraag in contact wordt gebracht dat daaruit een vruchtbare samenwerking tot stand komt tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. Als het gaat om bovenwettelijke ambities en doelstellingen, is de realisatie afhankelijk van de vrijwillige maar niet vrijblijvende medewerking van de betrokkenen. Dit vergt een *regierol van het gemeentebestuur* in "makelen en schakelen", waarmee duurzaamheidvraag en -aanbod met elkaar in overeenstemming worden gebracht.⁴ Conferenties, workshops en beurzen zijn mogelijkheden om de noodzakelijke informatieoverdracht te realiseren.

Aanbeveling 1 - regie en participatie

- a. ***Vrijwillige samenwerking rond de duurzame ambities komt er alleen als de gemeente regie gaat voeren. Preciseer de regierol van de gemeente in het bij elkaar brengen van actoren die behulpzaam kunnen zijn bij het bij elkaar brengen van de duurzaamheidvraag en het duurzaamheidsaanbod. "Welke groepen partijen brengen we bij elkaar om welk probleem te lijf te gaan, en hoe doen we dat"? Hierbij kan lering getrokken worden uit de ervaringen in andere gemeenten zoals Rotterdam en Enschede.***
- b. ***Om de regierol concreet te maken is het nodig dat er een soort "participatieagenda" wordt opgesteld. Hierbij gaat het om het opstellen van een agenda van bijeenkomsten om de bevolking, het (Leidse) bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties te betrekken bij de vormgeving en uitvoering van duurzaamheidsthema's en projecten. Dit moet goed***

⁴ Ook Den Haag en Rotterdam benadrukken heel uitdrukkelijk de regierol die de gemeente hier heeft.

georganiseerd worden. Er zijn immers vele contacten tussen het ambtenarenapparaat (inclusief de milieudienst) de politiek en het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en de burgers.

- c. De “inspraak” op de Duurzaamheidsagenda 2011-2014 krijgt de vorm van een, maar bij voorkeur meerdere bijeenkomsten. Daar nemen zoveel mogelijk geledingen aan deel, burgers, bedrijven (waaronder starters), maatschappelijke instellingen (waaronder woningbouwcorporaties), de universiteit en andere opleidingsinstituten. De discussiethema’s gaan niet alleen uit van de milieuaspiraties, maar ook van ambities op andere terreinen. Te denken valt aan thema’s als duurzaamheid en de Leidse innovatiepotentie; energiebesparing en het gebruik van alternatieve energiebronnen in de bouw en in het vervoer; duurzaam transport en luchtkwaliteit (denk ook aan de tendens om parkeervoorzieningen verder uit de centra te leggen en te combineren met geriefelijk koolstofarm vervoer); milieu, groenvoorziening, biodiversiteit en de aantrekkelijkheid van de stad als plaats om te wonen, te werken en te recreëren. Het doel van de bijeenkomst(en) is om groepen die samen iets kunnen veranderen bij elkaar te brengen en ideeën te laten ontwikkelen voor samenwerking.**
- d. We adviseren een aparte ambtelijke voorziening die op hoog politiek niveau (coördinerend wethouder) aangestuurd wordt.**
- e. De samenwerking leidt tot niet-vrijblijvende afspraken die resultaatgericht en toetsbaar zijn. De afspraken hebben ook betrekking op de monitoring er van.**
- f. De beoogde samenwerking kan ook betrekking hebben op omliggende gemeenten.**

3. Zijn er prioriteiten te stellen vanuit een duurzaamheidsoptiek?

U vraagt ons – naar de inhoud – te willen adviseren over duurzame energie en lokale biodiversiteit. Ook vraagt u om een handreiking voor prioriteitstelling.

In het kader van dit advies lijkt het ons niet goed mogelijk om uitvoerig op de milieuaspecten van de onderscheiden onderdelen van de gepresenteerde duurzaamheidsagenda in te gaan. Gezien ons advies over de verder aanpak – waarbij input en ideeën van derden een essentieel element vormen – is dat ook niet logisch.

In uw vraagstelling lezen wij voorts een (impliciete) hoge prioriteitstelling voor duurzame energie en lokale biodiversiteit. Een prioriteitstelling die wij van harte toejuichen mede gezien onze eerdere adviezen over deze twee thema's!

Vooraf op het gebied van de **verduurzaming van het energiegebruik** liggen er nog heel veel kansen. De lopende afspraken met de corporaties zijn bijvoorbeeld enerzijds nog vrijblijvend (intentioneel karakter) en leiden voor zo ver wij thans kunnen overzien nog maar beperkt tot acties. In het licht van aanbeveling 1e valt hier nog het nodige te bereiken. Maar er zijn in Leiden nog andere grote spelers – universiteit, ziekenhuizen, grote bedrijven, enz. – die meer verantwoordelijkheid op dit punt zouden kunnen nemen.

Aanbeveling 2.

Leiden zet - bij voorbeeld samen met deskundige partner(s) zoals een groene energiemaatschappij o.i.d. - een "energieregie" op. Dit houdt in een slagvaardige organisatie die voor Leiden de prioriteiten stelt en een uitvoeringsplan maakt en bijhoudt (het energieplan verder uitvoert en doortrekt naar de toekomst).

De organisatie moet er niet vies van zijn om zelf dingen uit te voeren of de uitvoering zelf direct op te dragen aan aannemers, ingenieursbureaus, en maatschappelijke organisaties. Afspraken moeten toetsbaar zijn en worden gemonitord.

Let ook hier op de idee van duurzaamheid. We willen een vitale, leefbare en levendige stad. Energiebesparing is net zo belangrijk als het stabiliseren van de woonlasten; net zo belangrijk als een leefbare en levendige binnenstad. Parkeren is net zo belangrijk als het géén last hebben van auto's in de binnenstad en elektrisch rijden. We moeten het hebben van innovatie. Zorg dus voor een goed ondernemersklimaat en vooral voor faciliteiten voor starters.

- a. Geef de Glipper een kans, zorg voor beter OV en houdt de verkeersemmissies onder controle.**
- b. Maak concrete afspraken met de woningbouwverenigingen.**
- c. Haal meer uit de eerdere (technische) rapporten⁵, zet ze om in daden. Aardwarmte; WKO.**
- d. Zorg voor financiering voor bedrijven, niet alleen wat er al in de duurzaamheidsagenda staat. Neem een voorbeeld aan Overijssel.**
- e. Onderdeel van die verkenning zou o.i. in elk geval ook moeten zijn dat technologische vernieuwing kansen voor innovatief**

⁵ Ondermeer de CO2- kansenkaart, B&W aanbestedingsformulier nr. 060363 van 21 maart 2006

bedrijfsleven kan bieden (vgl. Leidens frontpositie met het biosciencepark).

Tenslotte: **lokale biodiversiteit**. Leiden heeft met het project “Groene Singels” een gouden greep gedaan. Tot in lengte van jaren zullen de Leidenaren en hun kinderen van deze groene long in het centrum kunnen genieten. Als de stad er in slaagt ook andere groene zones in de stad te versterken en te behouden - en met name ook verbinding met de groene gebieden buiten de stad door groene “verbindingsvingers” te creëren - wordt een solide basis gelegd voor de overige waardevolle ideeën die het jaar van de biodiversiteit heeft voorgebracht. Wij blijven over de realisering daarvan - zie ons eerdere advies - wel onze zorgen houden.

Aanbeveling 3.

Vergroot de duurzame stedelijke kwaliteit door biodiversiteit en een stedelijke groene gordel tot speerpunt te maken.

- a. Zoek hierbij als regisseur de participatie van belangrijke lokale spelers als Naturalis en de Hortus Botanicus en geef de eerdere biodiversiteitsinitiatieven een nieuwe impuls.**
- b. Gebruik dit speerpunt in de promotie van Leiden als stad van ontdekkingen en zichtbare duurzame ontwikkeling**
- c. Zet in op het creëren van groene verbindingen (“groene vingers”) tussen de Groene Singels en de groene gebieden buiten de stad.**

Met vriendelijke groet,



Leendert Jonker
Voorzitter van de Leidse MilieuRaad

Bijlage:

achtergrond notitie, bedoeld als voorzet voor een praatpapier bij het activeren van maatschappelijke groeperingen en potentiële partners. Bij de notitie zijn ook gevoegd:

- Acties Rotterdam
- Acties Amsterdam
- Duurzaamheidsindicatoren volgens Urban Development: The state of the Sustainable art