

## 1.5 Duurzaamheid

### Inleiding

Het coalitieprogramma 2018-2022 bevat de volgende ambitie: “We werken toe naar een klimaatbegroting. Duurzaamheid moet altijd een beoordelingscriterium zijn voor investeringen en nieuw beleid. In de begroting en jaarrekening van de gemeente komt daarom een duurzaamheidsparagraaf. Het is te beperkt om alleen naar de financiële gevolgen van beleids- en investeringskeuzen te kijken. Bij de uitwerking van ons beleid nemen we ook de directe en indirecte effecten voor het klimaat, de leefbaarheid en gezondheid mee. De maatschappelijke baten van groen en water zijn enorm, maar worden nu nog niet financieel vertaald. Veel van deze baten komen niet alleen bij de gemeente terecht. Ook voor de kosten geldt dat we die vaak niet volledig meenemen, zoals nadelige gevolgen voor het klimaat”. In de Kadernota 2018 is hierop voorgesteld om in de P&C-documenten een duurzaamheidsparagraaf op te nemen, beginnend in de Programmabegroting 2019-2023. In overeenstemming met de opdrachten van de raad (geformuleerd in deze duurzaamheidsparagraaf) heeft het college:

- Onderzocht welke duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (Strategic Development Goals, SDG's) voor gemeente Haarlem van belang zijn en op welke selectie van doelstellingen de gemeente zich kan richten.
- Onderzocht op welke wijze de duurzaamheidsdoelstellingen kunnen worden vertaald naar een praktisch toepasbaar, betrouwbaar en relevant integraal afwegingskader voor beleid en begroting en verantwoording.

Daarnaast heeft het college:

- Een toepassingsgericht 213a onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor niet-financiële informatie en data voor duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) dat voldoet aan de vereisten van betrouwbaarheid vanuit accountantsperspectief.

Uit alle onderzoeken is naar voren gekomen dat het vakgebied duurzaamheid nog volop in ontwikkeling is en gepaard gaat met veel onzekerheden. Het is namelijk zeer complexe en dynamische materie. Het zal niet mogelijk zijn om een 'perfecte blauwdruk' met doelstellingen, indicatoren, beleids- en investeringspaden en begroting- en rapportage standaarden te ontwerpen. Het is experimenteren en ontdekken.

### **SDG's zijn geen praktisch toepasbare en monitorbare duurzaamheidsdoelstellingen**

Een deel van het 213a onderzoek is gedaan door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS komt tot de conclusie dat “het niet haalbaar is om een directe koppeling te maken tussen de SDG's en de begroting van de gemeente Haarlem” (213a onderzoek, 2019). De huidige beschikbare SDG-meetinstrumenten bieden geen basis voor effect/impact monitoring van de begroting en beleid (213a onderzoek, 2019). Bovendien zeggen de indicatoren-sets niet genoeg over de toekomst: wat betekent ons handelen in het hier en nu voor onze kinderen. Daarnaast bieden de SDG's geen mogelijkheden om bijvoorbeeld de ecologische impact van de gemeente te meten en te monitoren of de mate waarin de gemeente beslag legt op bijvoorbeeld niet-vernieuwbare grondstoffen in andere landen. Uit de onderzoeken blijkt dus dat de praktische toepasbaarheid van de SDG's beperkt is voor een duurzaamheidsbegroting en verantwoording. Ook is gekeken of meten op basis van een set SDG-indicatoren bruikbaar kan zijn voor de vergelijking met andere gemeenten. Uit een verkenning met het CBS blijkt dat op korte termijn 55%-65% van de SDG-indicatoren gebruikt kan worden voor het vergelijken van prestaties tussen gemeenten. Vooral gegevens over klimaat, energie en governance ontbreken; juist deze doelen zijn wel belangrijk voor de gemeente.

## **De wending van 'perfecte blauwdruk' naar een 'transitieproces'**

Op basis van beschikbare SDG-meetinstrumenten en beschikbare data kan dus géén integraal beeld worden gemaakt over hoe Haarlem er qua duurzaamheid werkelijk voor staat. SDG's zijn simpelweg niet direct door te vertalen naar de Haarlemse praktijk en bovendien zien ze niet toe op alle aspecten van duurzaamheid die Haarlem wil bereiken. Uit de onderzoeken blijkt ook dat deze onzekerheid inherent is aan het onderwerp duurzaamheid. De conclusies uit het onderzoek zijn dus ook geen tegenvaller. De onderzoeken hebben de gemeente doen inzien dat leren, experimenteren en onderzoeken centraal staan bij het streven naar een duurzame gemeente. Hieronder staan de praktische stappen die gezet kunnen worden. De raad heeft via de breed gedragen motie Spoorboekje als opstap naar de klimaatbegroting ([2018/788841](#)) gevraagd om z'n stappenplan. Het college ontwikkelt dit stappenplan, maar wijst ook op de onzekerheid die bij experimenteren hoort en doet hierover verslag in de duurzaamheidsparagraaf.

## **Stappenplan**

### **Stap 1: Omarmen gedachtegoed (visie)**

De praktische toepasbaarheid van de SDG's is beperkt voor het maken van een duurzaamheidsbegroting en -verantwoording, maar de gedachte achter de SDG's is wel waardevol om over te nemen. Beleidscoherentie staat centraal in de 2030 agenda voor duurzame ontwikkeling (SDG's) van de Verenigde Naties. Samenhangend beleid gaat in dit verband over een evenwichtige toepassing van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen, waarbij een balans gevonden moet worden tussen economische, sociale en milieu aspecten van duurzame ontwikkeling en rekening wordt gehouden met de belangen van toekomstige generaties en andere landen. Het belang van deze balans beschrijft Kate Raworth in het boek De Donuteconomie, waarbij zij stelt dat "tussen het sociale fundament en het ecologisch plafond de veilige en sociaal rechtvaardige ruimte ligt waarin de mensheid duurzaam kan gedijen".

Deze balans is ook wat de gemeente Haarlem nastreeft. Haarlem wil samenhangend beleid maken en investeringen doen om "een duurzame, sociale en toekomstbestendige stad mogelijk te maken die stappen zet in de richting van een circulaire economie en waarin iedereen kan meedoen". Samenhang ontstaat door al deze aspecten mee- en af te wegen in de besluitvorming.

Gemeente Haarlem heeft grote duurzaamheidsambities: In 2030 klimaatneutraal zijn, per 2040 aardgasvrij en circulair en in 2050 moet de openbare ruimte zo zijn ingericht dat deze klimaatbestendig is. Maar dit zijn bij uitstek ambities waarbij onzekerheden en risico's een grote rol spelen. Het is onzeker of technologische oplossingen die nu voorhanden zijn in de toekomst ook de meest succesvolle blijken. Het is onzeker hoe Europees, nationaal en lokaal beleid zich ontwikkelen en wat de gevolgen zijn van het beleid. Het is onzeker hoe de markt en de maatschappelijke beleving zich ontwikkelen. Beleidsmakers zijn hierdoor geneigd alle opties open te houden om de negatieve gevolgen van een keuze te voorkomen, bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde technologie of de aanleg van een bepaalde energie- infrastructuur. Energiecentrales die nu worden gebouwd gaan technisch tientallen jaren mee. Huizen die nu worden neergezet, staan er in 2050 ook nog. Keuzes die nu worden gemaakt bepalen wat later het meest rendabel is. Dit geldt sterk voor keuzes in de industrie en aanleg van de energie-infrastructuur, zoals waterstof en warmtenetwerken. Zo kan het zijn dat nu wordt geïnvesteerd in een groengasnetwerk voor de gebouwde omgeving terwijl later blijkt dat deze gebouwde omgeving naar volledig elektrisch gaat.

Bedrijven en inwoners vragen om duidelijke keuzes waar ze rekening mee kunnen houden. De vraag die bij gemeenten centraal moet staan, is dus: hoe kan de gemeente voor versnelling zorgen zonder zich vast te leggen op oplossingsrichtingen die achteraf bezien onverstandig blijken.

Bij lange termijn doelstellingen, projecten en programma's spelen vaak niet te beïnvloeden onzekerheden, zoals toekomstonzekerheden, bestuurlijke onzekerheden en financiële onzekerheden. Het is van belang deze mee te nemen bij het maken van belangrijke keuzes. Door adaptief te programmeren en afweging centraal te maken, blijft er ruimte voor toekomstige ontwikkelingen, zonder beslissingen uit te stellen.



Zorgen voor voldoende bestuurlijke commitment voor adaptieve benadering

*Duurzaamheidsparagraaf*



Stel gezamenlijk ambities en opgaven vast

*Denkmodel, lijst projecten, aannames en onzekerheden*



Opstellen van een afwegingskader waarin onzekerheden worden meegenomen

*Afwegingskader*



Creëren van voldoende speelruimte voor brede scope aan oplossingen

*Afwegingskader daagt uit om alternatieve maatregelen te formuleren*



Opzetten van een systeem om relevante ontwikkelingen te monitoren en bij te kunnen sturen

*(i) visie en leidende principes, (ii) data, beslisinformatie, indicatoren, (iii) regels en sturing, (iv) beleids-/investeringscyclus, (v) beslisprocessen, en (vi) rapportages (intern en extern)*

## Stap 2: Praktisch meetbaar maken (data)

In het artikel 213a onderzoek is geconcludeerd dat de bestaande instrumenten om SDG's te meten beperkt bruikbaar zijn. De gemeente kiest daarom voor drie initiatieven om duurzaamheidsprestaties beter meetbaar te maken. Duurzaamheidsproblematiek (klimaat, energie) is een beleidsveld waarbij het meten van de relatie tussen doel en middel erg moeilijk is. Ook resultaten en effecten in het sociaal domein zijn moeilijk in getallen uit te drukken. Door een lerende strategie toe te passen ("intelligent trial and error") wil de gemeente omgaan met de onzekerheid van deze beleidsterreinen:

### *Pilot SDG-meetinstrument*

Op dit moment ligt er een voorstel van UNECE, OiER# en het CBS bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een USC-pilot in Nederland uit te voeren. Als het voorstel wordt gehonoreerd zal de USC indicatoren publiceren op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau waarmee SDG-prestaties van steden kunnen worden gemeten en onderling worden vergeleken. De grootste 40 gemeenten (waaronder Haarlem) worden dan gecertificeerd met als doel de bruikbaarheid van de certificering te bewijzen.

### *Pilot Luchtkwaliteit – Provincie Noord-Holland*

Op initiatief van de provincie Noord-Holland wordt er een Pilot Monitoring Luchtkwaliteit uitgevoerd. De recente adviezen over luchtkwaliteit en de nieuwe mogelijkheden om de kwaliteit van de lucht te meten, zijn reden om te gaan experimenteren met een monitorprogramma voor de kwaliteit van de leefomgeving. Haarlem sluit zich hierbij aan. Deze pilot richt zich in eerste instantie op fijnstof NO<sub>2</sub>.

Deze pilot loopt tot juli 2020.

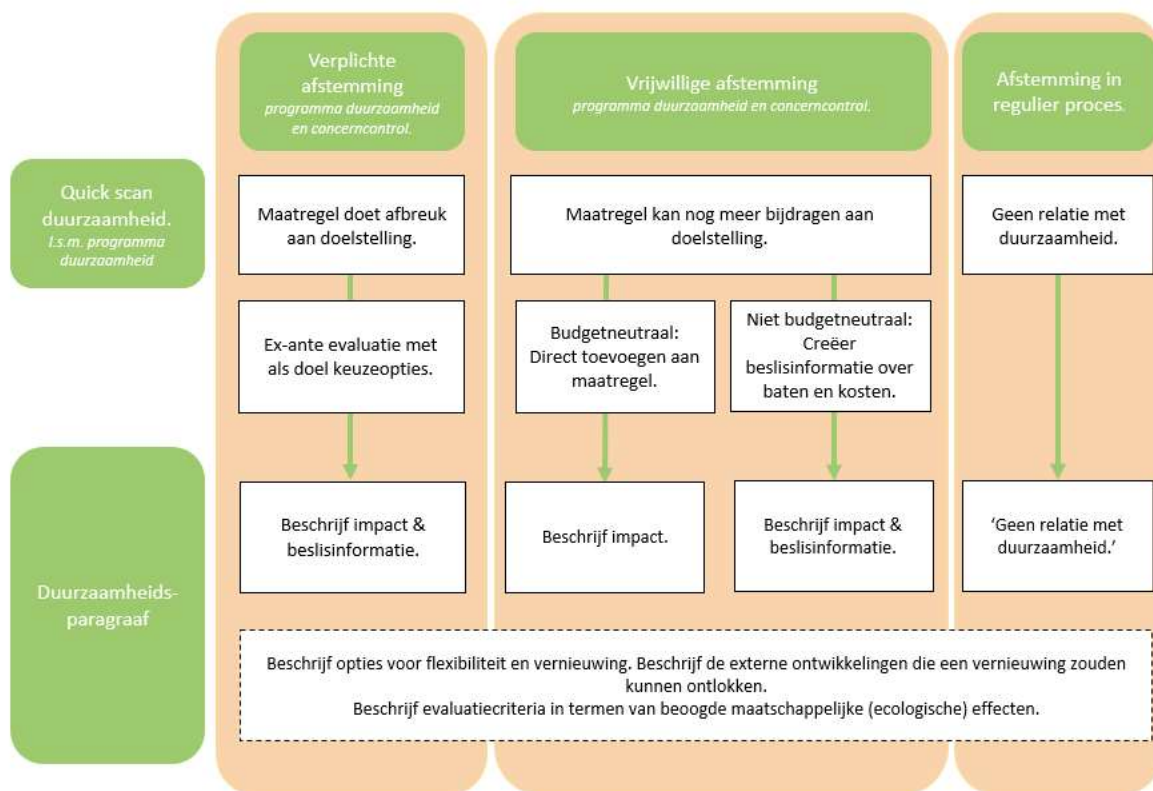
*Project Monitoring en Sturing – transformatie sociaal domein*

Binnen het transformatie programma loopt een project om de sturing en monitoring voor het hele sociaal domein op een hoger niveau te krijgen. Een onderdeel hiervan is het gestructureerd analyseren van kwantitatieve, kwalitatieve en narratieve data om de informatiebehoefte beter te laten aansluiten op het niveau van de raad, het college en het management. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van andere gemeenten die hierin al eerder stappen hebben gezet. De eerste focus is op het onderdeel Werk en Inkomen.

De resultaten van de pilots zijn nog onzeker, en de huidig beschikbare data geeft nog niet genoeg informatie voor de politieke besluitvorming en verantwoording. In veel gevallen is politieke oordeelsvorming nodig. Om deze oordeelsvorming mogelijk te maken ontwikkelt de gemeente gelijktijdig een afwegingskader duurzaamheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gedachte achter de SDG's. Bij de Kadernota 2020 wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van deze projecten, of eerder als dit mogelijk is.

**Stap 3: Afwegingskader Duurzaamheid Centraal (regels en sturing)**

Om efficiënt en effectief te veranderen naar een duurzame gemeente ontwikkelt Haarlem een afwegingskader duurzaamheid. Dit afwegingskader helpt de gemeente om duurzaamheid als gedachtegoed te verankeren in de organisatie, zodat beleid en investeringen kunnen worden afgewogen op de bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen en niet alleen de specifieke beleidsdoelstellingen voor een beleidsdomein en de financiële impact van het voorstel. Voorlopig wordt hiervoor de ecologische definitie van duurzaamheid gebruikt. Als de pilot succesvol blijkt, kan het afwegingskader worden uitgebreid om ook sociale duurzaamheid te betrekken. Zo wordt aangesloten bij de theorie van Kate Raworth over ecologisch plafond en sociaal fundament. Het doorlopen van de vragen in dit kader zorgt ervoor dat alle beslisinformatie in beeld komt gedurende het beleidsproces. Deze beslisinformatie wordt (in samengevatte vorm) voorgelegd ter besluitvorming en wordt ook opgenomen als duurzaamheidsparagraaf in alle openbare stukken (zie figuur 1: werkwijze).



Figuur 1: Opzet werkwijze afwegingskader

De informatie in de duurzaamheidsparagraaf en het afwegingskader zal met de ontwikkelingen op landelijk niveau en de uitkomsten van de pilots (zie stap 2) steeds beter gekwantificeerd en meetbaar worden.

#### *Tijdspad en opdrachten*

De raad geeft het college de opdracht om:

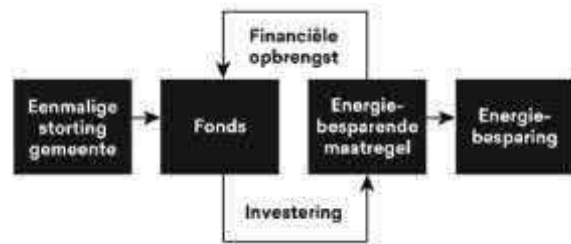
- Het format bestuurlijke behandelvoorstellen aan te passen: duurzaamheidsparagraaf (derde kwartaal 2019);
- De pilot met het afwegingskader te starten en te bekijken welke onderdelen van het raamwerk hiertoe moeten worden versterkt. (derde kwartaal 2019);
- De pilot te evalueren (vierde kwartaal 2019);
- Het denkmodel te updaten en het raamwerk te versterken op basis van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten (2019 en verder, per kwartaal);
- Het afwegingskader op basis van de pilot bij de Kadernota 2020 te introduceren.

#### **Stap 4: Opzetten van een revolverend fonds**

Een goed voorbeeld van een nuttig financieel instrument binnen een adaptieve benadering is een 'revolverend fonds'. Met de middelen in het fonds worden investeringen in duurzaamheid gedaan en het rendement van de investering stroomt terug de reserve in. Hiermee kunnen vervolgens nieuwe investeringen worden gedaan. Het verschil met een subsidie is dat het financiële rendement van de investering niet verloren gaat, maar gebruikt wordt voor nieuwe duurzaamheidsmaatregelen.

Een revolverend fonds werkt goed als nog onzeker is hoe hoog bepaalde uitgaven worden of in welk jaar de uitgaven gaan vallen. Een geschikte toepassing is een fonds 'energiebesparing' waarmee maatregelen met grote zekerheid kunnen worden gefinancierd.

Doordat een revolverend fonds maar eenmalig wordt gevuld met middelen van de gemeente en structureel wordt gevoed met rendement uit de investering, wordt de gemeente uitgedaagd om renderende investeringen te bedenken. Dit bevordert initiatief, creativiteit en legt de focus op de zoektocht naar kosten-efficiënte maatregelen.



#### *Tijdspad*

De raad geeft het college de opdracht om de mogelijkheden voor het opzetten van een 'revolverend fonds energiebesparing' uit te werken (derde kwartaal 2019).

#### **Stap 5: Verantwoording**

Verkend is welke niet-financiële informatie en data voor duurzame ontwikkelingsdoelen voldoet aan de accountantsvereisten van betrouwbaarheid ten behoeve van een duurzaamheidsbegroting en verantwoording. Dit is iets voor de toekomst, zoals in de inleiding is aangegeven.

Eén eerste stap naar een sterkere verantwoording is het opnemen van een overzicht van alle duurzaamheidsmaatregelen en beoogde effecten in de Begroting 2020. Dit overzicht verbetert de kwaliteit van verantwoording over het werk en zorgt voor breder begrip van de duurzaamheidsopgave voor de gemeente.

#### **Besluitpunt:**

Het college stelt de raad voor:

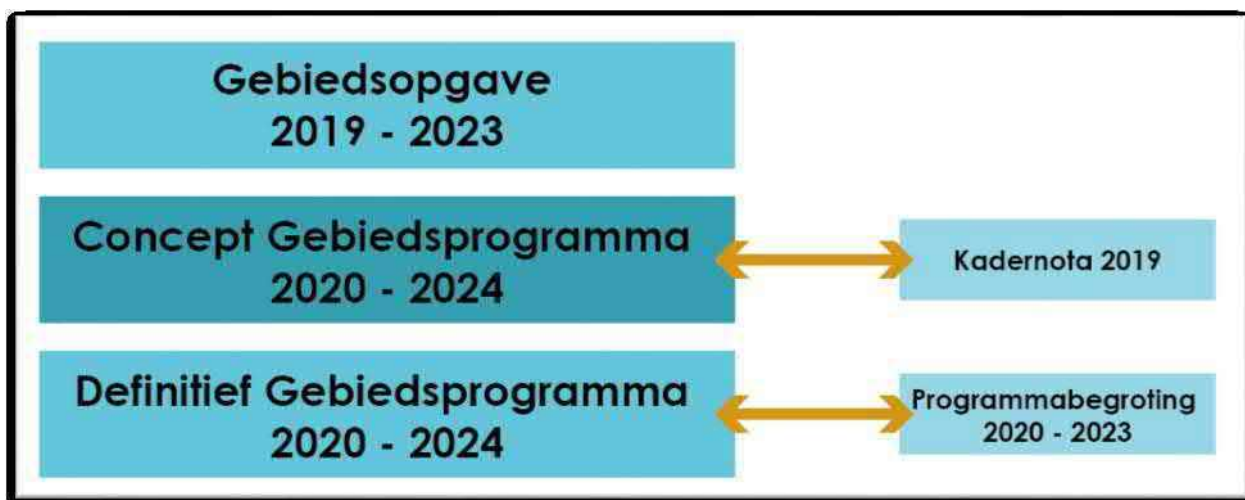
Het stappenplan 'Duurzaamheid centraal' vast te stellen.

## **1.6 Gebiedsprogramma**

Bij deze kadernota treft u ter informatie het concept [Gebiedsprogramma 2020-2024](#) aan. In het Gebiedsprogramma staan de voorgenomen projecten uit de clusters sociaal, fysiek en burger en bestuur voor de komende vijf jaar.

Het concept Gebiedsprogramma is gebaseerd op de uitvoeringsprogramma's van de afdelingen en de (vierjaarlijkse) [Gebiedsopgave 2019-2023](#) met de daarin opgenomen speerpunten voor de gebieden. Per gebied wordt weergegeven welke projecten worden uitgevoerd om de beleidsambities uit de programmabegroting en het coalitieprogramma te verwezenlijken. De programmering van de projecten uit de verschillende beleidsvelden is zo veel mogelijk op elkaar afgestemd. In het programma wordt elk project kort beschreven, er wordt aangegeven aan welk begrotingsprogramma het bijdraagt en wanneer het wordt uitgevoerd.





Figuur 2: Schematische weergave

### Stadsbrede opgaven met een gebied specifieke vertaling

Haarlem staat voor een aantal interessante uitdagingen binnen het sociaal domein, maar heeft ook een forse woningbouwopgave en ambities voor onder andere duurzaamheid en nieuwe democratie.

De opgave in Schalkwijk is echter niet hetzelfde als in het Centrum en vraagstukken in Zuid-West of Oost vragen om andere oplossingen dan in Noord. Afhankelijk van de specifieke kenmerken en behoeften van een gebied kan voor andere projecten worden gekozen en is er sprake van verschillende accenten. Daar is bij het opstellen van het concept Gebiedsprogramma rekening mee gehouden door te luisteren naar de kennis en wensen van bewoners, ondernemers, wijkraden, belangengroepen en samenwerkingspartners uit het gebied.

Er zijn hoge ambities en met behulp van het Gebiedsprogramma wordt een volgorde bepaald in wat wanneer kan worden uitgevoerd. De ambities worden begrensd door wat financieel mogelijk is en wat de markt en de ambtelijke organisatie aankunnen. Dus niet alle projecten die noodzakelijk of gewenst zijn kunnen worden uitgevoerd. Dat betekent dat er soms een project moet worden doorgeschoven of niet kan worden uitgevoerd. Bij het opstellen van het programma is rekening gehouden met wat wel en niet mogelijk is.

### Hoe verder?

Het concept Gebiedsprogramma 2020-2024 wordt de komende periode bijgesteld naar aanleiding van reacties uit de stad en van het bestuur. Rekening houdend met voortschrijdend inzicht, de beschikbare middelen en capaciteit stelt het college bij de Programmabegroting 2020-2024 het uitvoeringsprogramma 2020 van het Gebiedsprogramma vast.

In de praktijk verloopt het ene project voorspoediger dan het andere. Hierop wordt het Gebiedsprogramma tussentijds bijgesteld. Via de [online applicatie van het Gebiedsprogramma](#) worden de mensen in de stad goed op de hoogte gehouden wat er in hun stad, wijk of straat gebeurt en wanneer. Transparant, openbaar via de gemeentelijke website en actueel: zo wil de gemeente handelen naar inwoners en andere belanghebbenden. Het Gebiedsprogramma is daarmee een dynamisch instrument. Niet alleen voor de gemeente, maar vooral ook voor de stad!