
GOVLAB010

STURING IN VERANDERING.

DOELEN VOOR DOENERS.

**De Sustainable Development Goals
als versneller naar een duurzame
toekomst van Rotterdam.**

5 juli 2021

Auteurs: Floris Hager, Hans Joosse, Arwin van Buuren en Sharon Meijer

Erasmus
University
Rotterdam



ROTTERDAM. MAKE IT HAPPEN.



Gemeente
Rotterdam

'Rotterdam is een wereldstad met een rijkdom aan diverse culturen. En een stad met grootstedelijke vraagstukken van kansenongelijkheid en tweedeling met daarbij uitdagingen als de economische en energietransitie. De 17 Sustainable Development Goals en monitoring van Brede Welvaart helpen ons om de opgaves waar we voor staan in samenhang te doorgronden en aan te pakken. Dat doen we internationaal, stedelijk en op wijkniveau. Ik hoop dat de SDG's ons dichterbij mijn droom voor de stad: een gezonde leefomgeving voor alle Rotterdammers en een stad die kansen biedt voor ieder kind.'

Hermineke van Bockxmeer
Concerndirecteur Stadsontwikkeling

'Ik zie het gebruik van de "Sustainable Development Goals" als een verrijking van het instrumentarium in de (ambtelijke) beleidsvoorbereiding, voor ons als gemeentelijke organisatie. Wij - en met ons vele andere organisaties - gebruiken zo een internationaal gangbare "taal" voor onze strategische doelen en ambities. Het gebruik van SDG's dwingt ons een beter zicht op de lange termijn te houden, in een omgeving waar vaak de aandacht wordt opgeëist door de actualiteit en de korte termijneffecten.'

Winfried Houtman
Concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling

Colofon
GOVLAB010 | Sturing in verandering

Erasmus
University
Rotterdam



Gemeente
Rotterdam

ROTTERDAM. MAKE IT HAPPEN.

VOORWOORD

Wie de zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) beschouwt als een hype of deze alleen van toepassing vindt op internationale organisaties, heeft zich er onvoldoende in verdiept en onderschat de potentie van deze nieuwe wereldtaal. Toch is het niet vreemd dat de SDG's deze reacties oproepen. De ambities zijn groot en het heeft ogenschijnlijk iets aanmatigends om aan de hand van zeventien doelen de wereld te willen verbeteren. Daarbij lijkt het schier onmogelijk om tot een universeel referentiekader te komen. Oftewel: hoe kom je tot doelstellingen over armoedebestrijding, die zowel in Nederland als in Mali zeggingskracht hebben?

Ook de gemeente Rotterdam had in eerste instantie wat koudwatervrees en sloot zich niet direct aan in het rijtje gemeenten dat de SDG's omarmt. Gekozen werd om zich eerst te bezinnen, alvorens te beginnen. Je kunt namelijk gemakkelijk in de valkuil stappen om de SDG's heel instrumenteel toe te passen, waardoor middel vaak doel wordt. Of het alleen voor communicatieve doeleinden te gebruiken. Daarmee heb je kortstondig effect, maar draag je uiteindelijk niet bij aan het realiseren van de langere termijn doelstellingen die met de SDG's worden beoogd.

De strategie in Rotterdam om eerst op kleine schaal te experimenteren met de SDG's en vervolgens te kunnen bepalen wat de meerwaarde zou kunnen zijn, is een verstandige geweest. De meerwaarde die daarbij naar boven is gekomen, is gelegen in de brede benadering van het begrip "sustainable": bij de SDG's komen de sociale, ecologische en economische dimensies van duurzame ontwikkeling aan bod. Vooral de samenhang daartussen sluit goed aan bij de binnen de gemeente groeiende behoefte aan een meer integrale, opgavegerichte aanpak van complexe vraagstukken.

Voor GovLab010, de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam op het gebied van governance vraagstukken, was het een uitgelezen mogelijkheid om nader onderzoek te kunnen doen naar de toepassing van de SDG's binnen de gemeente. In de zoektocht naar nieuwe governance modellen voor de gemeente is het interessant om te zien welke rol de SDG's kunnen spelen in de ontlocking, of positiever geformuleerd, de verbinding tussen het maatschappelijke en fysieke domein. Mogelijk dat de SDG's kunnen bijdragen aan een meer gemeenschappelijke sturing en monitoring en bovenal aan een duurzame toekomst van de gemeente én de stad Rotterdam.

Robert Grem, juli 2021
GovLab010



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1. Inleiding	6
Hoofdstuk 2. Impressies uit interviews en workshop	7
Hoofdstuk 3. Ontwikkelrichtingen SDG's voor gemeente Rotterdam	11
Hoofdstuk 4. Hoe nu verder?	14
Bijlage	16

SAMENVATTING

Dit onderzoek gaat over het werken met de Sustainable Development Goals (SDG's) bij de gemeente Rotterdam. De zeventien SDG's - in 2015 ondertekend door alle lidstaten van de Verenigde Naties - zijn gericht op mensen, aarde, vrede en welzijn. Ook lokale overheden, waaronder de gemeente Rotterdam, hebben de SDG's omarmd. Het is de ambitie van Rotterdam om de doelen als gemeenschappelijke taal en integraal raamwerk te gebruiken om meer integraal te werken, strategischer keuzes te kunnen maken en de impact van de gemeente op het gebied van de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling (sociaal, ecologisch en economisch) te vergroten. De gemeente Rotterdam heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) gevraagd om de eerste ervaringen met het werken met de SDG's binnen de gemeentelijke organisatie op te halen, de kansen, belemmeringen en mogelijkheden die betrokkenen zien te inventariseren en kansrijke ontwikkelrichtingen te schetsen.

Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam (Bestuurskunde en Sociologie) hebben in de vorm van interviews en een workshop met ambtenaren gesproken over het werken met de SDG's. Deze gesprekken geven inzicht in de kansen die de SDG's ambtenaren huns inziens bieden, hoe zij ermee willen werken en welke ontwikkelrichting zij het meest beloftevol achten. Een mogelijk meerwaarde van de SDG's is volgens de ambtenaren dat de doelen een gemeenschappelijke taal bieden, evenals een integraal raamwerk en een referentiekader voor de verantwoording en monitoring van beleid. Niettemin noemen zij ook belemmeringen voor de toepasbaarheid van de SDG's: te weinig aansluiting bij "het Rotterdamse", een gebrek aan aansturing van bovenaf, scepsis in de gemeenteraad, een dubbel discours in het ambtelijk apparaat, window dressing en SDG-washing. Om succesvol aan de slag te gaan met de SDG's, zou de gemeente volgens de ambtenaren moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Zo is het nodig een vertaalslag te maken van mondiaal naar lokaal niveau. Ook zou de organisatie integraliteit als opgave moeten herkennen, erkennen en mogelijk moeten maken. Daarvoor zijn wel meer middelen en instrumenten nodig. En is het noodzakelijk opgavegericht te werken, ondersteund door draagvlak, commitment en aandacht 'top-down' en 'bottom-up'. Tegelijkertijd is samenwerking essentieel, zowel intern als extern.

Op basis van de interviews en workshop is een aantal hoofdrichtingen beschreven met de meerwaarde en ontwikkelpotentie van het werken met de SDG's bij de gemeente Rotterdam. De doelen als gemeenschappelijke taal kunnen ten eerste transdisciplinaire samenwerking en partnerschappen aanjagen en faciliteren. Ook bieden ze een integraal raamwerk voor het creëren van publieke waarden en brede welvaart. Daarnaast kunnen de SDG's als referentiekader dienen voor evaluatie en verantwoording van beleid. Dit is relevant voor sturing, monitoring, en prestatie- en impactmeting en biedt mogelijkheden om te leren en te verbeteren.

Het werken met de SDG's vraagt om concrete vervolgstappen voor de gemeente Rotterdam rond het werken met de SDG's. Belangrijk is allereerst dat de genoemde set aan randvoorwaarden op orde is. We willen daarbij twee aspecten benadrukken, namelijk het belang van bewustwording en van commitment. Succesvol aan de slag gaan met de SDG's heeft, naast een basis die op orde is, een wenkend perspectief nodig: het lokaliseren van de SDG's door ze in een coherent verhaal te gieten en te koppelen aan de opgaven en agenda van de stad. Daarbij adviseren we om in te zetten op enkele voor Rotterdam urgente en betekenisvolle 'hefbomen' die op meerdere SDG's een positieve ontwikkeling kunnen bewerkstelligen. Daarbij zijn handvaten voor onderweg nodig, waarvoor de genoemde ontwikkelrichtingen als basis kunnen dienen: inzicht in de wisselwerking (synergie maar ook trade-offs) tussen de verschillende SDG's; het werken aan de SDG's beschouwen als leerproces; en, last but not least, een gezonde dosis Rotterdamse nuchterheid.

HOOFDSTUK 1.

INLEIDING

De 193 lidstaten van de Verenigde Naties (VN) stemden in 2015 in met de 2030 Agenda for Sustainable Development. De agenda bestaat uit zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) en 169 onderliggende targets, gericht op mensen (armoede, honger en gelijkheid), de aarde (klimaat en milieu), vrede en welzijn. De SDG's gelden in alle landen voor alle mensen. Ze bouwen voort op de millenniumdoelen (2000-2015).

Ook lokale overheden hebben de SDG's omarmd. Steeds meer Nederlandse gemeenten (bijvoorbeeld Utrecht, Oss en Rheden) gebruiken de doelen onder andere bij de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven, beleidsontwikkeling en/of monitoring. Zij werken samen met de VNG, die door middel van de campagne 'Gemeenten4GlobalGoals' gemeenten ondersteunt bij het werken met de SDG's. De doelen zijn relevant voor lokale overheden, omdat ze de intentie hebben om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van de samenleving op mondiale, landelijke én lokale schaal. Andersom zijn gemeenten, met hun kennis en (uitvoerings)capaciteit, cruciaal bij het behalen van de doelen op lokaal niveau.

De gemeente Rotterdam heeft inmiddels ook steeds meer aandacht voor de SDG's: naar aanleiding van een aantal moties om actief in te zetten op de SDG's, sloot Rotterdam zich eind 2020 aan bij de campagne van de VNG. Ook legt de gemeente de beleidsdoelen in haar begroting 2021 langs de SDG's en worden de doelen genoemd in onder andere het Programma Oud Crooswijk, Veerkrachtig Bospolder Tussendijken 2028, het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ), het Duurzaamheidskompas en de Sportnota 2021+. Ook is er binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) een exercitie gaande rondom SDG1 'Geen armoede' en is daarvoor een doelenboom gemaakt. In de Begroting 2020 is een SDG-paragraaf opgenomen. Ook wordt er nu bekeken of en zo ja hoe de SDG's een plek kunnen krijgen in de Investeringsagenda en de P&C cyclus alsook in het advies voor het volgende college. Daarnaast is er aandacht voor best practices elders: hoe werken bedrijven en andere organisaties - zoals Unilever, Erasmus MC en andere gemeenten - met de SDG's en wat valt daarvan te leren?

Het is de ambitie van Rotterdam om de doelen als gemeenschappelijke taal en integraal raamwerk te gebruiken om meer integraal te werken, strategischer keuzes te kunnen maken en de impact van de gemeente op het gebied van de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling (sociaal, ecologisch en economisch) nu en in de toekomst te vergroten.

De gemeente Rotterdam heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), afdeling Bestuurskunde en Sociologie, gevraagd om de eerste ervaringen met het werken met de SDG's binnen de gemeentelijke organisatie op te halen, de kansen, belemmeringen en mogelijkheden die betrokkenen zien te inventariseren en kansrijke ontwikkelrichtingen te schetsen voor de gemeente. Het voorliggend rapport doet hiervan verslag.

Het volgende hoofdstuk geeft een impressie van een reeks verkennende, door bureauonderzoek en documentstudie geïnspireerde gesprekken en een workshop met Rotterdamse ambtenaren die met de SDG's willen of gaan werken. Vervolgens worden in hoofdstuk drie verschillende ontwikkelrichtingen gepresenteerd: het benutten van de SDG's voor het integreren van beleidsdoelstellingen, het mobiliseren van samenwerking en het organiseren van meer lerende vormen van beleidsverantwoording en -evaluatie. Het vierde en laatste hoofdstuk beschrijft een aantal concrete adviezen en mogelijke vervolgstappen.

HOOFDSTUK 2. IMPRESSIES UIT INTERVIEWS EN WORKSHOP

De onderzoekers van de EUR zijn de afgelopen periode - na het uitvoeren van een literatuurstudie en het lezen en verwerken van eerdere praktijkstudies en documentatie - met ambtenaren in gesprek gegaan over het werken met de SDG's. De deelnemers aan de interviews (zestien deelnemers) en de workshop (24 deelnemers) zijn werkzaam als bijvoorbeeld bestuurlijk adviseur, beleidsadviseur, gebiedsaccounthouder of portfoliomanager binnen verschillende clusters en beleidsdomeinen binnen de Gemeente Rotterdam.

De doelstelling van de gesprekken en de workshop was het ophalen van interne lessen en ervaringen. Centraal in de interviews stonden de vragen wat de meerwaarde is van de SDG's voor gemeentelijk beleid (ontwikkeling, uitvoering en verantwoording), hoe medewerkers praktisch aan de slag gaan met de doelen in hun werkzaamheden, welke belemmeringen zij op dit moment ervaren en wat zij nodig hebben om die op te heffen. De kernvragen van de workshop waren hoe mogelijke ontwikkelrichtingen concreet vorm kunnen krijgen en wat ervoor nodig is om deze tot een succes te maken. De interviews en de workshop geven inzicht in de kansen die de SDG's ambtenaren huns inziens bieden, hoe zij ermee (willen) werken en welke ontwikkelrichting zij het meest beloftevol achten.

Dit hoofdstuk presenteert de rode draad uit de interviews en de workshop. Om een overzichtelijk beeld te krijgen, zijn de bevindingen onderverdeeld in drie categorieën. Allereerst komt de ervaren meerwaarde van het werken met de SDG's aan de orde. Vervolgens staan we stil bij de belemmeringen die de respondenten op dit moment zien omtrent de toepasbaarheid van de SDG's, om daarna dieper in te gaan op een aantal randvoorwaarden om succesvol aan de slag te gaan met de SDG's.

Mogelijke meerwaarde van de SDG's

Gemeenschappelijke taal

Een veelgenoemde meerwaarde van de SDG's is het feit dat deze doelen een gemeenschappelijke taal met zich meebrengen, met name doordat ze op mondiaal niveau zijn opgesteld en alle VN-lidstaten ze hebben ondertekend. De grootste hedendaagse uitdagingen, zoals digitalisering, de energietransitie en klimaatverandering, spelen wereldwijd. Vandaar dat een mondiaal kader ook voor een stad als Rotterdam relevant kan zijn.

De geïnterviewden en workshopdeelnemers zijn van mening dat zo'n gemeenschappelijke taal zowel binnen als buiten de gemeente behulpzaam is. Enerzijds helpen de SDG's om in gezamenlijkheid met andere clusters en afdelingen te werken, anderzijds kunnen de doelen de relatie met het Rijk, de Europese Unie (EU) en de rest van de wereld verstevigen dankzij een gedeelde taal die de onderlinge communicatie en samenwerking ten goede komt. Bovendien maken de SDG's het mogelijk om aan te haken bij andere steden (nationaal en internationaal) en samen met hen een verhaal met meerdere oriëntaties te vertellen aan de partners en inwoners van de stad.

Integraal raamwerk

De interviews en de workshop laten ook zien dat veel ambtenaren zich bewust zijn van de blikverruiming die er kan ontstaan als je met de bril van de SDG's naar gemeentelijke opgaven kijkt. De SDG's bieden als integraal raamwerk verschillende 'brillen' om naar de samenleving te kijken en kunnen daarmee helpen om de stad zowel in fysieke zin te verbeteren als ook socialer, inclusiever en duurzamer te maken. De gemeentelijke overheid zou zich moeten richten op dienstverlening aan burgers en ondernemers/bedrijven, met als insteek een grotere en bredere impact op de leefomgeving en het welzijn van de Rotterdammer. De SDG's bieden handvatten om die impact te maximaliseren en niet alleen in het domein te zoeken waar je primair verantwoordelijk voor wordt geacht.

In dit verband wordt vaak de term "brede welvaart" genoemd, die verwijst naar de idee dat welvaart niet alleen economisch, maar ook sociaal-maatschappelijk en ecologisch moet worden begrepen. De breedte van de SDG's sluit hierop aan en kan helpen om de integratie van deze dimensies en beleidsdomeinen te versterken. De SDG's kunnen zodoende helpen om beleidsinspanningen te verbreden en vraagstukken vanuit een meer integraal perspectief en in onderlinge samenhang te definiëren.

Verantwoording en monitoring

De SDG's kunnen ook helpen om die "brede kijk" toe te passen bij de evaluatie van stedelijk beleid (zie ook Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2021 van het CBS): meerdere interview- en workshopdeelnemers noemen als functie van de doelen een gemeenschappelijk referentiekader voor de verantwoording en monitoring van stedelijk beleid. De doelen kunnen bijdragen aan de capaciteit van de gemeente om de prestaties van de stad op het gebied van duurzame ontwikkeling te meten en te visualiseren met behulp van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren (bijvoorbeeld in de vorm van beelden, narratieven of een dashboard). Vanuit een beeld van hoe de stad ervoor staat, kunnen politiek, bestuur en management weer (nieuwe) ambities formuleren en beleid bijstellen.

Het meten van voortgang en resultaten stelt steden ook in staat zichzelf tot op zekere hoogte te vergelijken met andere grote steden in binnen- en buitenland. Voor een aantal geïnterviewden hebben de SDG's de potentie om bij te dragen aan de verbetering van de reputatie van de stad en daarmee bijvoorbeeld de kans op het verwerven van fondsen en subsidies vanuit de EU te vergroten. Al moet in hun ogen het voornaamste oogmerk het vergroten van de Rotterdamse bijdrage aan een duurzame ontwikkeling van de samenleving blijven. Het gaat niet om de vraag wie als 'the best of the world' gezien wordt, maar wie 'the best for the world' doet.

Belemmeringen voor toepasbaarheid SDG's

De geïnterviewden zien ook een aantal beren op de weg. Een van de belemmeringen voor een goede toepasbaarheid is dat de inhoud van de SDG's niet genoeg past bij het referentiekader van de stad. De doelen zijn op mondiaal niveau opgesteld en volgens sommige ambtenaren vooral geënt op de situatie in ontwikkelingslanden. Respondenten missen de aansluiting bij "het Rotterdamse", de lokale en specifieke problemen van de Rotterdamse samenleving. Ook vinden zij de vertaalslag lastig vanwege het brede en overlappende karakter van de doelen.

Een tweede belemmering die de geïnterviewden zien is dat de doelen nauwelijks doorsijpelen vanuit 'Den Haag' en het supranationale niveau van de EU en de VN. En ook binnen de eigen gelederen is er weinig sprake van aansturing vanuit het college wat de SDG's betreft. Dankzij moties vanuit de gemeenteraad is er wel een omslag gaande, maar die gaat langzaam, meent een aantal interviewdeelnemers. Het zou ontbreken aan eigenaar- en opdrachtgeverschap bij het college en de organisatie. Veelgenoemde reden is een sceptische houding ten aanzien van de doelen die er heerst bij partijen als VVD en Leefbaar Rotterdam (die een recent aangenomen motie inzake de SDG's dan ook niet steunden); een politiek discours waarin de SDG's vaak worden beschouwd als "dure, linkse hobby of hype". Deze uitspraak illustreert de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het onderwerp in een gefragmenteerde stad als Rotterdam.

Uit meerdere interviews en uit de workshop blijkt bovendien dat ook meningen binnen het ambtelijk apparaat kunnen verschillen. Een aantal van de deelnemers waarschuwt namelijk dat bij het maken van een vertaalslag van abstracte ontwikkelingsdoelen naar de lokale context, het risico bestaat dat de stad het wiel opnieuw wil uitvinden. Rotterdam moet volgens hen niet doorslaan in die vertaalslag en dient het creëren van “een eigen chaos” te voorkomen. Anderen zijn daarentegen van mening dat Rotterdam niet te veel moet vasthouden aan het vertrouwde en juist wél vernieuwing moet nastreven. De huidige, sectorale kokers rond traditionele beleidsterreinen zouden achterhaald zijn en toe zijn aan verandering. De SDG’s zijn daarvoor een instrument, zo is het idee. Door de uiteenlopende opvattingen kan er wel een soort parallelle werkelijkheid of dubbel discours ontstaan, waarbij het gebruiken van de SDG’s naast het traditionele beleidsdiscours komt te staan.

Ten slotte dreigt bij het werken met de SDG’s het gevaar van window dressing: de prestaties van de gemeente mooier laten voordoen dan ze in werkelijkheid zijn of vooral goede sier maken met het “re-framen” van wat toch al gebeurt. Hier nauw aan verbonden is de term SDG-washing, wat erop neerkomt dat een organisatie (of stad) slechts “een vlag plant” zonder een verhaal en zonder een concrete bijdrage te leveren aan het behalen van de doelen. In zulke gevallen is er sprake van een “image zonder identiteit”, stelt een van de deelnemers. Een mogelijk motief is het (in de beeldvorming) beter willen presteren dan andere steden. Maar veel Rotterdamse ambtenaren zeggen niets te hebben met het vergelijken van “hun stad” met andere steden en zien benchmarking als een mogelijk negatief gevolg van werken met de SDG’s. Ze stellen dat rankings geen recht doen aan de eigenheid van de stad. De toegevoegde waarde van vergelijkingen vinden ze daarom beperkt. Een andere verklaring voor dit standpunt is mogelijk de angst om bij dergelijke vergelijkingen minder goed dan gewenst uit de bus te komen.

Randvoorwaarden om succesvol aan de slag te gaan met SDG’s

Succesvol aan de slag gaan met de SDG’s lukt alleen als er voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden. Deze paragraaf behandelt de meest prominente daarvan. Zo maken de gesprekken en de workshop duidelijk dat het belangrijk is om de doelen, die vanuit het mondiale niveau zijn geformuleerd, concreet te maken voor de lokale, Rotterdamse context. Zo’n vertaalslag ontbreekt volgens veel ambtenaren, waardoor de doelen een ‘ver-van-mijn-bed-show’ blijven. Ze noemen onder meer het gebruik van data voor beleidsplannen, het opstellen van passende prestatie-indicatoren en openheid om het integrale gesprek te voeren als manieren om de doelen beter te kunnen vertalen en daarmee de kans om het maken van impact te vergroten.

Een ander belangrijk punt van aandacht is het aanzienlijke verschil tussen de verschillende clusters, bijvoorbeeld als het gaat om de manier van werken. De SDG’s – die veelal “op elkaar ingrijpen” – kunnen zorgen voor meer integraliteit in de organisatie, denken meerdere geïnterviewden en workshopdeelnemers. Door samen te werken, kunnen de clusters en afdelingen gezamenlijk de impact van de gehele gemeentelijke organisatie vergroten. Tegelijkertijd is het verbeteren van de interactie tussen beleidsvelden een randvoorwaarde om tot de creatie van publieke waarde te kunnen komen. Er is dus enerzijds een vruchtbare context nodig – een organisatie waarin integraliteit als opgave herkend en erkend wordt en mogelijk wordt gemaakt – en anderzijds dragen pogingen om meer integraal te werken – zoals deze door het gebruiken van de SDG’s worden aangemoedigd – bij aan het vermogen om dit te doen.

Daarnaast zijn er ook meer instrumenten en middelen nodig, willen ambtenaren succesvol aan de slag kunnen met de doelen. Voorbeelden daarvan zijn – naast voor de hand liggende middelen als tijd en geld – meer en duidelijkere (afweging)kaders. Tegelijk gaat het ook om handvaten die inzichtelijk maken waar de trade-offs tussen de SDG’s optreden en die het onderlinge gesprek faciliteren.

Daarnaast komt opgavegericht werken, zowel in het fysieke als in het maatschappelijke domein, naar voren als een vruchtbaar aangrijpingspunt voor het werken met de SDG’s. Het bredere vraagstuk moet centraal staan, niet (alleen) de sectorale beleidsdoelen. Verder is het essentieel om in ieder geval actief op de doelen

in te zetten en ze dus niet “achter in het proces” als een soort checklist te gebruiken. Op die manier is de bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van de stad het grootst.

Bovenstaande staat of valt met draagvlak, commitment en aandacht ‘top-down’. De SDG’s hebben een herkenbaar en concreet verhaal in het collegeprogramma nodig dat duidelijkheid geeft aan de organisatie en aan de burger. Ambtenaren, concerndirectie, bestuurders én politici zouden ze moeten onderschrijven. Hiervoor is vernieuwend leiderschap van wethouders en de ambtelijke top nodig, stelt een geïnterviewde. Dergelijk leiderschap vraagt “mission-oriented branding”: een coalitie die met een eigen frame de doelen op strategische wijze eigen maakt, deze door middel van lokale symbolen uitdraagt richting organisatie en burger en daarmee innovatie aanjaagt.

Naast toewijding vanuit het stadsbestuur vergt het werken met de SDG’s logischerwijs ook meer ‘bottom-up’ inspanning van de gemeentelijke organisatie. De doelen gaan immers over de langere termijn. Ze zijn bedoeld als vehikel om over de vier jaar van het politiek primaat en de college-targets heen te kijken (wat overigens kan leiden tot al dan niet gewenste depolitisering van bepaalde thema’s). De gemeente Rotterdam heeft dus een ambtelijke organisatie nodig die een langetermijnvisie hanteert om de 2030 Agenda for Sustainable Development van de VN in de praktijk te brengen. Dat kunnen zij bewerkstelligen – aldus onze respondenten – door de SDG’s bijvoorbeeld regelmatig te laten terugkomen in (project)rapportages en zo de zichtbaar- en of bekendheid van de doelen te vergroten. Ook zogeheten doelbomen met de SDG’s bovenaan zouden hiervoor een manier kunnen zijn, net als het inzetten van de doelen bij burgerparticipatie om draagvlak onder bewoners te creëren.

Een andere belangrijke voorwaarde voor doorwerking van de doelen is de bereidheid om met elkaar maar zeker ook met anderen samen te werken, verbinding te zoeken en netwerken te bouwen, zo blijkt uit vrijwel alle gesprekken en uit de workshop. Hiervoor is interactie nodig met publieke en private partners in stad en regio, maar ook met actoren daarbuiten; denk aan andere steden binnen de G4, andere overheidslagen en planbureaus. Partnerschappen zijn waardevol omdat uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling de grenzen van de mogelijkheden en mandaten van partijen overstijgen en met de hulpbronnen van een individuele partij niet gerealiseerd kunnen worden. Vandaar de wens van veel interview- en workshopdeelnemers om buiten de grenzen van de eigen werkomgeving te treden en de verbinding met andere partijen te zoeken.

Het succes van het werken met de doelen hangt ten slotte ook af van betekenisgeving. Voorstanders zien de SDG’s als vooruitgang en willen die onder andere realiseren door betekenis te geven aan wat eenieder persoonlijk kan bijdragen aan de maatschappij. Een enkele geïnterviewde heeft het in dat kader over de ‘betekeniseconomie’, waarin gemeenschappen en de aarde centraal staan in plaats van markt en financiën. Dat gedachtegoed is waardevol voor ambtenaren om de SDG’s een plek te geven in hun eigen werkzaamheden, omdat ze het persoonlijke of zelfs emotionele element van de doelen benadrukken. Dit kan de affiniteit met de doelen stimuleren, stelt een van de aanwezigen bij de workshop.

Uit de interviews en de workshop valt te concluderen dat er verscheidene eisen zijn waaraan de gemeente moet voldoen bij het werken met de SDG’s en dat er enige twijfels bestaan over de toepasbaarheid van de doelen. Tegelijkertijd zien ambtenaren kansen om meerwaarde te creëren voor beleid en (interne en externe) samenwerking; niemand is principieel ‘tegen’. Wel is het de vraag: “Hoe dan?” Het volgende hoofdstuk legt de basis voor mogelijke antwoorden op deze vraag.

HOOFDSTUK 3. ONTWIKKELRICHTINGEN SDG'S VOOR GEMEENTE ROTTERDAM

Aan de hand van de verkennende gesprekken en de workshop is een aantal hoofdrichtingen te onderscheiden waarin we de meerwaarde en ontwikkelpotentie van het werken met de SDG's zien. Deze luiden als volgt:

- Gemeenschappelijke taal voor aanjagen/faciliteren samenwerking en partnerschappen
- Integraliteit ten behoeve van publieke waarde-creatie en brede welvaart
- Sturing, monitoring, verantwoording en prestatie- en impactmeting om te leren/verbeteren

De genoemde ontwikkelrichtingen zijn gebaseerd op de literatuur en vormen de kern van wat de SDG's de gemeente Rotterdam te bieden hebben volgens de ambtenaren die zijn bevroegd. Belangrijk is het besef dat deze inzichten op zichzelf staan en niet als vanzelfsprekend representatief zijn voor de standpunten van de gehele organisatie. Dit neemt niet weg dat ze een goed beeld geven van wat er leeft binnen de organisatie als het gaat om de visie van medewerkers op de komende circa tien jaar. De volgende paragrafen gaan dieper in op de rol die de SDG's de komende jaren zouden kunnen gaan spelen als het gaat om de ontwikkeling van Rotterdam op fysiek, sociaal, inclusief en duurzaam vlak.

Gemeenschappelijke taal voor aanjagen van (interne en externe) samenwerking

Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, kunnen de SDG's bijdragen aan het op gang brengen en vergemakkelijken van samenwerking. Ze bieden immers een gedeeld referentiekader, wat het eenvoudiger kan maken om interne en externe samenwerking aan te gaan. De SDG's vormen als het ware "grensconcepten" die het mogelijk maken om over organisatiegrenzen heen elkaar op te zoeken en zo het eigen handelen te relateren aan het handelen van anderen.

De SDG's vragen nadrukkelijk om transdisciplinaire samenwerking, waarbij partijen uit alle domeinen elkaar nodig hebben en elkaar kunnen versterken. Vanuit de gemeente is vaak veel aandacht voor de vraag hoe de interne samenwerking verbeterd kan worden. Die vraag is terecht. Maar de samenwerking met de buitenwereld is minstens zo belangrijk en kan ook een breekijzer zijn om intern elkaar op te zoeken.

De SDG's vormen een referentiekader, een gemeenschappelijke taal, die de basis kan vormen voor het sluiten van brede coalities die gezamenlijk werken aan de realisatie van de diverse doelen. De werkwijze rond het Rotterdamse Klimaatakkoord biedt een mooi voorbeeld hoe de gemeente met andere partijen concrete deals kan sluiten om gezamenlijk een bijdrage te leveren aan de SDG's (zie Spekkink et al. 2021¹).

¹ Spekkink, W, Teisman, G.R, Muller, S, & van Buuren, M.W. (2021). Over de boeg van een akkoord. Verkregen via <http://hdl.handle.net/1765/135050>

Integraal raamwerk voor creëren van (brede) publieke waarden

Het gebruiken van de SDG's helpt om aan de sectorale verkokering die de klassieke ambtelijke werkwijze vaak kenmerkt, te ontsnappen en deze te ontstijgen. De focus verschuift van het realiseren van vooraf geformuleerde taken, naar het realiseren van publieke waarden in het licht van omvattende opgaven. De SDG's roepen niet alleen op om het handelen vanuit sectorale domeinen op elkaar af te stemmen en daarmee fragmentatie te voorkomen (negatieve coördinatie) maar vereisen uiteindelijk een vorm van positieve coördinatie: het samen optrekken om op deze wijze tot meerwaarde te komen. De SDG's worden niet gerealiseerd als opgaven sectoraal worden aangevlogen en succes alleen wordt gemeten in strikt geformuleerde en afgebakende prestatiecriteria. De SDG's nodigen uit om in gezamenlijkheid beleidsdoelstellingen te formuleren waarin maatschappelijke vraagstukken in samenhang worden gezien en waarin wordt gezocht naar creatieve, innovatieve oplossingen op het snijvlak van economie, ecologie en sociaal welzijn. Anderzijds bieden ze houvast om trade-offs en conflicterende waarden en doelen inzichtelijk te maken en daarover het gesprek aan te gaan. Kortom, de SDG's kunnen helpen om richting te geven aan beleid en dit (verder) te ontwikkelen.

Het integrale werken kan op diverse manieren worden bevorderd. Daarbij zijn zowel zachte als harde interventies denkbaar. Zachte interventies hebben betrekking op het ruimte organiseren voor ontmoetingen en dialoog, het uitwisselen van best practices en het in het zonnetje zetten van aansprekende praktijken. Harde interventies hebben betrekking op het ontschotten van budgetten en het expliciet sturen op brede, samengestelde doelen en opgaven, het insteken op vormen van verantwoording waarbij meerwaardecreatie wordt beloond in plaats van bestraft, en het zodanig toedelen van verantwoordelijkheden dat partijen er gezamenlijk uit moeten komen in plaats dat partijen er belang bij hebben om andere partijen buitenspel te zetten of de hete aardappel toe te schuiven.

Tegelijk – en logisch voortvloeiend uit wat zojuist is gesteld – stelt deze ontwikkelrichting wel randvoorwaarden aan de organisatie. Om met de SDG's te kunnen werken en om de doelen te kunnen halen, is het immers noodzakelijk dat samenwerken mogelijk en makkelijk wordt gemaakt. De doelen bieden een integrerend perspectief wat uitnodigt om gezamenlijk aan te werken, maar ze hebben ook een politiek-bestuurlijk en ambtelijk ecosysteem nodig dat integraal werken mogelijk maakt en stimuleert. Integraliteit is dus zowel een meerwaarde als een randvoorwaarde als het gaat om het werken met de SDG's.

Voor de gemeente Rotterdam is het daarom belangrijk om aandacht te besteden aan de mate waarin de organisatie integraal werken mogelijk maakt. Op die manier is de kans op het creëren van publieke waarde, het bevorderen van brede welvaart en het maken van impact het grootst. In tal van trajecten is op dit moment aandacht voor de vraag welke mechanismen en patronen dit in de weg staan en hoe deze kunnen worden doorbroken. Het werken met de SDG's kan deze zoektocht voeden en inspireren.

Evaluatie en monitoring voor leren en verbeteren

Daarnaast kunnen de SDG's als referentiekader hun meerwaarde tonen in de evaluatie en verantwoording van beleid. Hierbij zijn wel specifieke contextgerichte indicatoren nodig om de vertaalslag te maken van de wereldwijde doelen naar de Rotterdamse context. Gebalanceerde en geïntegreerde indicatoren - die ook relatief 'nieuwe' aspecten zoals inclusiviteit meenemen – kunnen helpen om de effectiviteit en efficiëntie van beleid vast te stellen en het beleid vervolgens bij te stellen. Vervolgens stelt dit de gemeente in staat de eigen prestaties in kaart te brengen (bijvoorbeeld door middel van Voluntary Local Reviews) en desgewenst te vergelijken met die van andere steden (zie ook Staat van de Stad 2020 van de gemeentelijke onderzoeksafdeling OBI). Monitoring kan op deze manier een positieve vorm van competitie uitlokken die stimuleert en motiveert.

Bij de vertaling van SDG's naar prestatie-indicatoren hoort tegelijkertijd een kritische kanttekening. Vanuit de literatuur over monitoring en verantwoording is bekend dat prestatiemeting een aantal "perverse effecten"

met zich mee kan brengen. Het risico is dat de cijfers centraal staan in plaats van het achterliggende doel (goal displacement), dat de niet-meetbare aspecten uit het zicht verdwijnen en dat de administratieve lasten toenemen.² Van essentieel belang is dat prestatie meting dient om te leren en dus niet alleen bestaat uit kale indicatoren. Op basis van de inzichten over voortgang (maar ook over wat er tijdens de rit is geleerd) is een waarderende dialoog nodig waarin de vraag centraal staat wat de observaties nu eigenlijk 'zeggen' en op welke manier zij aanleiding geven tot het bijstellen en verbeteren van beleid.

Wanneer het de gemeente Rotterdam lukt de doelen te vertalen naar de eigen context (ook wel 'lokalisering' genoemd), wordt het werken met de SDG's vanzelfsprekender en makkelijker te legitimeren. Hierdoor ontstaat een proces waarin leren, bijstellen en verbeteren de ruimte krijgen. Investerings in bijvoorbeeld digitale infrastructuur, communicatie en datamanagement zijn mogelijke verbeteropties om verder te verkennen, net als andere mogelijke vervolgacties. Het volgende hoofdstuk doet hiertoe een eerste aanzet.

2 De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge: London.

HOOFDSTUK 4.

HOE NU VERDER?

Dit rapport roept de vraag op welke concrete vervolgstappen rond het werken met de SDG's voor de gemeente Rotterdam nu voor de hand liggen. We onderscheiden daarin een drietal stapstenen:

- De basis op orde
- Een wenkend perspectief
- Handvaten voor onderweg

4.1 De basis op orde

Allereerst moet de basis, oftewel de in hoofdstuk twee genoemde set aan randvoorwaarden (zie pagina 6 en 7), op orde zijn om succesvol aan de slag te kunnen gaan met de SDG's. We willen daarbij twee aspecten benadrukken: het belang van bewustwording en van commitment.

Ten aanzien van bewustwording gaat het erom dat SDG's dicht bij de belevingswereld van de Rotterdamse ambtenaar komen te staan en dat concrete en overtuigende voorbeelden van de meerwaarde van het werken met de SDG's op lokaal niveau beschikbaar komen en gedeeld worden. Het uitwisselen van leerervaringen en best practices tijdens workshops, cursussen of lezingen kunnen de kennis in de organisatie over de SDG's en het animo om er mee aan de slag te gaan vergroten. Er moet gebouwd worden aan een community die intrinsiek gemotiveerd is om een bijdrage te leveren aan de SDG's en elkaar daarin weet te vinden, inspireert en verder helpt. Dergelijke schaduwnetwerken zijn vaak op de langere termijn cruciaal voor het teweegbrengen van een omslag in het denken en doen van een organisatie.

Verder is het van belang dat het stadsbestuur en de concerndirectie zich expliciet verbinden aan de SDG's. De vrijblijvendheid om de SDG's al dan niet in het eigen werk een plek te geven, zal langzamerhand moeten plaatsmaken voor een expliciete en gedragen keuze om als organisatie op (een aantal van) de SDG's het verschil te maken. Daarbij past wel de waarschuwing dat het niet zo moet zijn dat de SDG's als een extra set van ambities afgekondigd wordt, en zo de al bestaande schaarste aan tijd, aandacht en middelen versterken. Vermeden moet worden dat de reeds aanwezige beleidsconcurrentie nog verder wordt geïntensiveerd.

4.2 Een wenkend perspectief

Ten tweede heeft het zetten van vervolgstappen een wenkend perspectief nodig: het lokaliseren van de SDG's door ze in een coherent verhaal te gieten en te koppelen aan de opgaven en agenda van de stad. Een ambitieuze agenda kan partijen in beweging brengen om in actie te komen. Daarbij adviseren wij om in te zetten op enkele voor Rotterdam urgente en betekenisvolle 'hefbomen' die op meerdere SDG's een positieve ontwikkeling kunnen bewerkstelligen. Deze hefbomen worden in de wetenschappelijke literatuur ook wel 'SDG-transformaties' of 'Nexus' genoemd (bijvoorbeeld SDG 11: Duurzame steden en gemeenschappen), hoofdzakelijk vanwege het feit dat de doelen en targets met elkaar samenhangen en interacteren (zie Van Zanten en Van Tulder, 2020³) en zo actie en verandering teweeg kunnen brengen.

³ van Zanten, J. A., & van Tulder, R. (2020). Towards nexus-based governance: defining interactions between economic activities and Sustainable Development Goals (SDGs). *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 1-17.

De gemeente zal – samen met haar partners – moeten achterhalen welke hefboomen voor Rotterdam belangrijk zijn en hoe deze zich verhouden tot en mede richtinggevend kunnen worden voor de agenda van de stad en de leidende opgaven die daarin worden onderscheiden. Het gaat hierbij om het benoemen van prioriteiten voor de stad en het leggen van accenten op bepaalde fysieke en maatschappelijke doelen zoals de vergroening van de stad en het bestrijden van armoede.

Tegelijk is er alle reden om nu al ‘gewoon op pad te gaan’. We praten over werelddoelen in de context van een stad waar het durven en doen tot motto is verheven. Gewoon aan de slag gaan is dan ook belangrijk. De SDG’s vormen een call for action die hier en nu reeds opgepakt kan worden zonder dat de reis is uitgestippeld en het eindstation bekend is. Juist het nu op pad gaan, kan helpen om te achterhalen hoe het wenkend perspectief voor de gemeente eruitziet. Dus ook hier geldt dat slim organiseren een vorm van ‘dubbel-denken’ is.

4.3 Handvaten voor onderweg

Ten slotte zijn handvaten voor onderweg nodig. De genoemde ontwikkelrichtingen uit hoofdstuk drie bieden die handvaten. We willen daar een drietal meer instrumentele handvaten aan toevoegen.

Allereerst is er behoefte aan inzicht in de wisselwerking (synergie maar ook trade-offs) tussen de verschillende SDG’s. Van groot belang is dat er ruimte is voor dialoog om inzicht te krijgen in deze wisselwerking en daardoor enerzijds kansen te kunnen verzilveren en anderzijds afwegingen beredeneerd te kunnen maken. Het ruimte bieden en in zekere zin institutionaliseren van deze dialoog (wat ook betekent dat deze dialoog wordt aangemoedigd en wordt nagestreefd) is daarbij belangrijk. Het komt het vermogen van de gemeente om meer integraal te denken en te werken ten goede als het informele weefsel tussen mensen van verschillende afdelingen versterkt wordt en er handvaten worden ontwikkeld om de interactie te versterken en te verdiepen.

Daarnaast is het van belang om het werken aan de SDG’s te blijven zien als een leerproces. Niet een leerproces vanuit de vrijblijvendheid van ‘baat het niet, dan schaadt het niet’, maar vanuit de intentie dat we al doende uitvinden wat werkt en wat het waard is om te bekijken en te verankeren. Een leerproces dus dat ook nadrukkelijk aan een transformatieproces is verknoopt, werkende weg de obstakels uit de weg ruimt en voor de volgende ‘expeditiegangers’ het pad effent. In het enthousiasme om aan de slag te gaan met de SDG’s en concrete resultaten te laten zien, is het des te belangrijker deze transformatieopgave expliciet te organiseren.

Tot slot pleiten we ook voor een gezonde dosis nuchterheid. Eerder benadrukten we het belang om gewoon aan de slag te gaan. Daarnaast is het van belang om voortdurend ons bewust te blijven van het feit dat de SDG’s in de meeste gevallen geen nieuwe opgaven agenderen, maar ze hooguit van een andere framing voorzien. Wel kunnen ze ons helpen om meer publieke waarde te realiseren (door sectorale opgaven te bezien in het licht van de achterliggende, bredere doelen) en slimmer om te gaan met de samenhang der dingen. Daarin is het betere vaak wel de vijand van het goede. Vroeger zei men: “Als je alles van tevoren wist, kon je met een dubbeltje de wereld rond”. Dat is niet zo en dus is het vermogen om situationeel te optimaliseren en om adaptief mee te bewegen belangrijker dan het vermogen om het systeem in al haar samenhangen tot in de finesses te doorgronden.

Uiteindelijk vraagt een focus op de SDG’s om een organisatie die kan schakelen, verbinden en verrijken. Op dat punt is werk aan de winkel. De dilemma’s die naar voren komen uit het werken met de SDG’s vragen om het al werkende weg sleutelen aan de organisatie (zie hierboven). Maar deze lessen en ervaringen kunnen ook lopende zoekprocessen naar meer passende sturings- en inrichtingsprincipes voor de organisatie voeden en verrijken. Het omarmen van de SDG’s betekent ook dat de organisatie ervoor kiest om met haar beperkte middelen een zo groot mogelijke bijdrage aan de wereldwijde duurzame ontwikkelingsdoelen te realiseren. Dat kan alleen als de organisatie de omslag maakt van louter taakgericht en doelmatig, naar waarde-gedreven en verrijkend. Er is werk aan de winkel om daar meer ruimte voor te bieden, afdelingen daarop aan te sturen en er verantwoording over te vragen!

BIJLAGE

Methode

Voor dit onderzoek is een aantal methoden gebruikt. Naast de interviews en de workshop hebben de onderzoekers een literatuurstudie uitgevoerd. Ook zijn eerdere praktijkstudies en documentatie gelezen en verwerkt. Op basis hiervan is het voorliggende rapport tot stand gekomen.

Interviewdeelnemers

- Roy Geurs (Strategisch adviseur, MO)
- Aaron Keizer (Directie adviseur NPRZ, MO)
- Amra Zeric (Trainee)
- Wendeline van Lier (Beleidsadviseur Sport, MO)
- Vivian Cheng (Portfoliomanager, BCO)
- Michiel van Keulen (Adviseur/fondsbeheerder, VoorGoed Impact Agency)
- Jim Benthem (Adviseur Duurzaamheid, SO)
- Loes Holtmaat (Adviseur Duurzaamheid, SO)
- Karen Janssen (Adviseur Duurzaamheid, SO)
- Fleur van der Werf (Beleidsadviseur Team Risicogroepen, Directie Veilig)
- Gerard Nijboer (Procesmanager Innovatie)
- Jochem Cooman (Innovatiemedewerker)
- Paul de Graaf (Onderzoeker OBI)
- Wim van der Zanden (Onderzoeker OBI)
- Kris Luijsterburg (Adviseur International Zaken en Europese Subsidies, W&I en MO)
- Hermineke van Bockxmeer (Concerndirecteur SO)

Workshopdeelnemers

- Ruth Prins (BCO)
- AnneMarijke Bannink (BCO)
- Michiel van Keulen (Adviseur/fondsbeheerder, VoorGoed Impact Agency)
- Danielle Kleijweg (W&I)
- Trudy van Iperen (BCO)
- Bas van der Pool (CAMC)
- Wendeline van Lier (Beleidsadviseur Sport, MO)
- Aaron Keizer (Directie adviseur NPRZ, MO)
- Karen Janssen (Adviseur Duurzaamheid, SO)
- Kirsten Oskam (Controller MO)
- Roy Geurs (Strategisch adviseur, MO)
- Vivian Cheng (Portfoliomanager, BCO)
- Fleur van der Werf (Beleidsadviseur Team Risicogroepen, Directie Veilig)
- Jochem Cooman (Innovatiemedewerker)
- Guido Kuijt (CAMC)
- Rianne Miedema (SO)
- Maartje Duineveld (BCO)
- Ruud van der Kant (G4-trainee)
- Tommy Lentevogel (DV)
- Eline Twuijver (W&I)
- Cynthia Hissink (SO)
- Onno Scholten (W&I)
- Anne Helsen (BCO)
- Katje Meertens (BCO)

Vanuit opdrachtgever/onderzoeksteam/GovLab010

- Annette Bombeke (MO)
- Peter Arnts (SO)
- Willemijn den Boer (BCO)
- Robert Grem (SO)
- Arwin van Buuren (EUR)
- Sharon Meijer (EUR)
- Hans Joosse (EUR)
- Floris Hager (EUR)

Afkortingen

- MO: Maatschappelijke Ontwikkeling
- SO: Stadsontwikkeling
- BCO: Bestuurs- en Concernondersteuning
- W&I: Werk en Inkomen
- DV: Dienstverlening
- OBI: Onderzoek en Business Intelligence
- CAMC: Concern auditing, middelen en control
- EUR: Erasmus Universiteit Rotterdam