

# betrouwbare informatie over duurzaamheid

uitkomsten onderzoek artikel 213a



## Inhoudsopgave

|                 |                                                                                      |           |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>        | <b>Aanleiding</b>                                                                    | <b>3</b>  |
| 1.1             | Coalitieprogramma 2018-2022                                                          | 3         |
| 1.2             | Begroting 2019-2023                                                                  | 3         |
| 1.3             | Aanbevelingen Rekenkamercommissie                                                    | 4         |
| <b>2</b>        | <b>Onderzoeksopdracht artikel 213a</b>                                               | <b>5</b>  |
| 2.1             | Artikel 213a Gemeentewet                                                             | 5         |
| 2.2             | Onderzoeksopdracht                                                                   | 5         |
| 2.3             | Centrale onderzoeksvragen                                                            | 6         |
| 2.4             | Normenkader                                                                          | 6         |
| 2.5             | Aanbevelingen in het onderzoeksrapport                                               | 7         |
| 2.6             | Opdrachtverlening en -uitvoering                                                     | 8         |
| <b>3</b>        | <b>Aanbevelingen CBS</b>                                                             | <b>9</b>  |
| <b>4</b>        | <b>Ontwikkelrichting</b>                                                             | <b>11</b> |
| 4.1             | Duurzaamheidsparagraaf                                                               | 11        |
| 4.2             | Lokale relevantie van de SDG's                                                       | 11        |
| 4.3             | Public value management                                                              | 13        |
| 4.4             | Getrouwe verantwoording                                                              | 14        |
| 4.5             | Conclusies in de ontwikkelrichting                                                   | 16        |
| <b>BIJLAGEN</b> |                                                                                      | <b>19</b> |
| Bijlage 1       | Rapportage CBS Art 213a (deel)onderzoek: begroting Haarlem in het kader van de SDG's | 19        |

# 1 Aanleiding

## 1.1 Coalitieprogramma 2018-2022

Het college heeft in haar coalitieprogramma 2018-2022 *“Duurzaam doen, Daadkracht voor een groen, groeiend, sociaal en leefbaar Haarlem”* de volgende ambitie geformuleerd:

*“Duurzame, sociale en toekomstbestendige stad, die stappen zet richting een circulaire economie en waarin iedereen mee kan doen.*

*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 heeft het college de opdracht uitgezet voor het ontwikkelen van een duurzaamheidsparagraaf in de Begroting 2019-2023.

## 1.2 Begroting 2019-2023

Het college heeft in de Begroting 2019-2023 onder 1.3 de eerste duurzaamheidsparagraaf opgenomen. In deze duurzaamheidsparagraaf is inhoud gegeven aan het begrip duurzaamheid en duurzame ontwikkeling. Voorts geeft deze paragraaf aan:

*“Om duurzame ontwikkeling naar een duurzaamheids- en klimaatbegroting te kunnen vertalen is een andere manier van benaderen en afwegen nodig. Dit wordt toegelicht onder de onderwerpen geïntegreerd denken en verantwoorden en het duurzaam waardecreatiemodel. Deze illustreren de behoefte aan een integraal afwegingskader zodat duurzame waarden in een circulaire en inclusieve stad ook worden gerealiseerd. Duurzaamheid raakt het functioneren van de gehele stad en vraagt om participatie en samenwerking. Met een stakeholdersanalyse krijgt de gemeente zicht op welke zaken voor de stad belangrijk en urgent zijn en wordt betrokkenheid georganiseerd. De gemeente wil de komende jaren verantwoording afleggen over de voortgang op de doelstellingen. Het BBV voorziet niet in een kader voor de begroting en verantwoording op duurzame waarden. Een*

*raamwerk met een keuze uit betrouwbare monitoren en meetinstrumenten ontbreekt nog. Hierin ligt voor de gemeente een ontwikkelopgave. De transitie naar een begroting en verantwoording waarin de economische, sociale en ecologische dimensie integraal zijn vertaald in beleidsdoelen en input, vraagt om de nodige doorlooptijd. Voor deze transitie is onder route 2019-2022 een tijdpad opgenomen. Aan de gemeenteraad worden besluitpunten voorgelegd die helpen met deze route te kunnen aanvangen. “*

De gemeente Haarlem zet in op een belangrijk ontwikkeltraject naar een begroting en verantwoording die inzicht geeft in de duurzame waarden ontwikkeling van de gemeente. Bij de Kadernota 2019 worden de eerste stappen voor de Haarlemse begroting neergezet.

### 1.3 Aanbevelingen Rekenkamercommissie

Het rapport “Stokje overgedragen, *Onderzoek Jaarstukken 2017*” van 8 juni 2018 van de Rekenkamercommissie bevat een belangrijke aanbeveling inzake de indicatoren waarmee beleidsrealisatie door het College wordt verantwoord:

*“3. Indicatoren die door de gemeenteraad in de begroting zijn vastgesteld, zijn leidend voor de P&C-cyclus. Als aan het eind van de cyclus, in het jaarverslag, blijkt dat indicatoren niet beschikbaar zijn of bij nader inzien niet relevant zijn, kan de beleidsrealisatie niet goed worden beoordeeld.*

*Daarom beveelt de rekenkamercommissie aan:*

- a) Zeer alert te zijn bij het vaststellen van de indicatoren in de begroting en hierbij technisch advies van de rekenkamercommissie te vragen.*
- b) Het College opdracht te geven de verplichte 'BBV indicatoren' herkenbaar te maken in de programmaverantwoordingen.”*

Mede in het kader van de onder a) genoemde aanbeveling van de Rekenkamercommissie, wenste het college een onderzoek in te stellen naar de bruikbaarheid van de bestaande niet-financiële informatie en data op duurzaamheid. Hiervoor heeft het college gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een artikel 213a onderzoek.

## 2 Onderzoeksopdracht artikel 213a

### 2.1 Artikel 213a Gemeentewet

In artikel 213a van de Gemeentewet is het volgende opgenomen:

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

In navolging van artikel 1 heeft de raad van de gemeente Haarlem de “Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem” (hierna: Verordening artikel 213a) vastgesteld (2012/469231). Deze verordening geeft invulling aan de definities voor doelmatigheid en doeltreffendheid, de frequentie van onderzoek, de oplevering en inhoud van het onderzoeksplan en de -vragen en de informatie omtrent voortgang en uitkomsten van de onderzoeken. Het onderzoek en de rapportage dienen aan de verordening te voldoen.

### 2.2 Onderzoeksopdracht

Overeenkomstig de Verordening artikel 213a, heeft het college de raad in paragraaf 1.10 van de begroting 2019-2023 geïnformeerd over de te verrichten onderzoeksonderwerpen en (globale) onderzoeksvragen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Eén van de onderzoeksvragen betreft de “Betrouwbaarheid informatie duurzaamheid”:

*“Voor het jaar 2019 wil het College één 213 onderwerp aan de hand van toepassingsgericht onderzoek uitvoeren. Toepassingsgericht onderzoek helpt de gemeente bij beleidsvragen, praktische problemen en het oplossen van maatschappelijke vernieuwingsopgaven.*

*Gekozen is voor toepassingsgericht onderzoek dat bijdraagt aan het opstellen van een duurzaamheidsparagraaf. Onderzocht gaat worden in hoeverre de niet-financiële informatie en data inzake duurzaamheid voldoen aan de vereisten van betrouwbaarheid vanuit accountantsperspectief. Welke niet-financiële informatie gebruikt Haarlem of dient Haarlem*

*te gaan gebruiken om aan te sluiten op nationale verantwoordingsmonitoren? Aan welke standaarden dient deze informatie te voldoen om vanuit accountantsperspectief een beoordeling te geven op betrouwbaarheid? "*

## 2.3 Centrale onderzoeksvragen

Om te kunnen beoordelen of het duurzaam beleid in de toekomst wordt gerealiseerd, dient het college te beschikken over niet-financiële informatie en (onderliggende) data die betrouwbaar tot stand komen en waarvan de getrouwheid door de accountant kan worden vastgesteld.

De af te leiden centrale onderzoeksvragen voor deze onderzoeksopdracht zijn:

- a. Welke niet-financiële informatie gebruikt Haarlem of dient Haarlem te gaan gebruiken om aan te sluiten op nationale verantwoordingsmonitoren?
- b. Aan welke standaarden dient deze informatie te voldoen om vanuit accountantsperspectief een beoordeling te geven op betrouwbaarheid?

Het college wil dat het onderzoek de gemeente ondersteunt bij haar zoektocht naar een duurzaamheidsbegroting zoals toegelicht in paragraaf 1.3 Duurzaamheid van haar begroting. Duurzaamheid betreft de ecologische, sociale en economische aspecten van duurzame waarde creatie voor de stad Haarlem.

Ten behoeve van deze zoektocht dienen de centrale onderzoeksvragen door de onderzoeker verder te worden uitgediept zodat het college beschikt over een helder advies over de verdere ontwikkelrichting van de duurzaamheidsparagraaf en de duurzaamheidsbegroting en -verantwoording.

## 2.4 Normenkader

Voor het onderzoek zijn de volgende kaders meegegeven:

1. De begroting en verantwoording van de gemeente Haarlem dient te voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV is een belangrijk toetsingskader voor het oordeel over de getrouwheid door de accountant. De niet-financiële informatie en data mogen daarmee niet in strijd.
2. De niet-financiële informatie en data dienen te voldoen aan de betrouwbaarheidsvereisten die de accountant daaraan stelt. Belangrijke bron hiervoor zijn de algemeen aanvaarde controlegrondslagen en -richtlijnen van de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA).

3. De niet-financiële informatie en data dienen aan te sluiten op nationale verantwoordingsmonitoren. Dit betreft onder meer de Monitor Brede Welvaart en de SDG rapportage en statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
4. Indicatoren zijn leidend voor de P&C-cyclus en belangrijk voor de beoordeling van de beleidsrealisatie door de Rekenkamercommissie zoals aangegeven in haar rapport “Stokje overgedragen”. De niet-financiële informatie en data voor de duurzaamheidsparagraaf dienen van zodanige kwaliteit te zijn dat deze voor de Raad en de Rekenkamercommissie inzicht geven in de realisatie van de duurzame ontwikkelingsdoelen, de lokale SDG’s van de gemeente.
5. Het college wil met het onderzoek voldoen aan de regeling als opgenomen in de Verordening artikel 213a. Het onderzoeksrapport dient daaraan te voldoen.

## 2.5 Aanbevelingen in het onderzoeksrapport

In de opdracht is opgenomen dat het onderzoeksrapport antwoord dient te geven op de onderzoeksvragen en dat de aanbevelingen het college richting dienen te geven voor de Kadernota 2019 voor wat betreft:

- a. De bruikbare niet-financiële informatie en data ten behoeve van de nationale verantwoordingsmonitoren (overzicht);
- b. De aan te passen niet-financiële informatie en data om aansluiting te hebben op de nationale verantwoordingsmonitoren, alsmede de wijze waarop aansluiting kan worden bereikt (overzicht);
- c. De te hanteren kaders, richtlijnen en inrichtingsvereisten voor de totstandkoming van de niet-financiële informatie en data zodat deze voldoet aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant;
- d. De ontwikkelopgave voor het college om te komen tot getrouwe niet-financiële informatie aan de raad over de realisatie van de duurzame waarden van de gemeente Haarlem.

## 2.6 Opdrachtverlening en -uitvoering

De opdracht voor het onderzoek is verleend aan het Centraal Bureau voor de Statistiek en FreshB. FreshB heeft de gemeente Haarlem ondersteund bij de begeleiding van de opdracht van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de door het CBS gevoerde interne interviews bijgewoond. FreshB heeft de volgende informatie voor het onderzoek verstrekt aan het CBS:

- de begroting 2019-2023;
- de doelenboom;
- de duurzaamheidsmonitor 2017
- de verordening artikel 213a
- het coalitieprogramma Duurzaam Doen;
- het RKC rapport 'Stokje overgedragen' met de RKC informatiebrief.

Voorts heeft FreshB in verscheidene sessies met het CBS de uitkomsten besproken en mede de conclusies geformuleerd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft op 26 februari jl. de uitkomsten van het onderzoek uitgebracht in de rapportage "Art 213a (deel)onderzoek begroting Haarlem in het kader van de SDG's" (bijlage 1).

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek door het Centraal Bureau voor de Statistiek, adviseert FreshB in de navolgende hoofdstukken over de ontwikkelrichting van de raamwerken voor planning & control, verantwoording en audit die bijdragen aan de betrouwbaarheid van de data en (niet-financiële) informatie voor de duurzaamheidsaspecten in aanloop naar de Kadernota 2019.



### 3 Aanbevelingen CBS

Het CBS geeft in haar rapportage de volgende aanbevelingen op de 3 onderzoeksvragen:

**1. (inhoudelijk) welke niet-financiële informatie van de nationale verantwoordingsmonitoren is bruikbaar ten behoeve van de begroting van de gemeente Haarlem?**

*“De eerste aanbeveling heeft te maken met de mismatch tussen de begroting en de onderzochte meetinstrumenten. De begroting zal altijd de verdeling van de middelen van de gemeente als entiteit vaststellen. Hierdoor kan de SDG indicator nooit direct gebruikt worden als verantwoordingsindicator voor de begroting. Wel kan het volgende gebruikt worden om een meetbare relatie tussen de begroting en de SDG's te leggen:*

- 1. door een paragraaf op te nemen in de begroting waarin de “duurzame staat van Haarlem” aan de hand van erkende SDG indicatoren gemeten wordt;*
- 2. per programma van de begroting aparte SDG doelen voor de stad te benoemen;*
- 3. per (sub)doel van de begroting naast de niet-financiële doelen van de begroting ook een matchend SDG doel te benoemen.*

*De onder 2 en 3 genoemde doelen dienen vervolgens te worden gemeten op basis van indicatoren die voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.”*

**2. (technisch) welke aansluiting kan worden bereikt tussen de begroting en (inter-)nationale duurzaamheidsmonitors;**

*“De tweede aanbeveling focust op het meest geschikte meetinstrument dat nu beschikbaar is voor de gemeente Haarlem om te benutten als internationaal erkende maatstaf. Deze aanbeveling is alleen van toepassing indien de gemeente kiest voor een duurzaamheidsparagraaf.*

*Alle drie de monitors voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant. World Council of City Data (WCCD) certificering lijkt vanuit een inhoudelijk en technisch oogpunt het betere monitoringsinstrument te zijn voor duurzaamheid in Haarlem en kan als zodanig worden gebruikt als onderbouwing van de duurzaamheidsparagraaf van de gemeentelijke begroting. Het doel om nationaal te vergelijken wordt echter het best bereikt via de SDG monitor of USG certificering.*

*Het CBS beveelt aan om eerst de WCCD indicatoren onafhankelijk van certificering op te stellen. Hierdoor kan de gemeente proefondervindelijk de meerwaarde van de indicatoren ervaren, zonder om het formele certificeringsproces te doorlopen. Vervolgens kan de gemeente na evaluatie beslissen of ze wil over gaan tot formele certificering.*

*Een maatwerk oplossing ligt het meest voor de hand indien de gemeente kiest om specifieke SDG doelen te koppelen aan de begrotingsprogramma's of (sub)doelen van deze programma's. Indien hiervoor gekozen wordt, adviseren we de gemeente om in samenspraak met het CBS de bijbehorende indicatoren uit de CBS rapportage "Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) dichterbij" te selecteren en vervolgens te bepalen of deze ook op gemeentelijk niveau kunnen worden gemeten. Vervolgens kunnen meetinstructies vergelijkbaar met deze voor de WCCD en UNC worden opgesteld of kan het CBS de indicatoren leveren."*

### **3. (methode) hoe dienen de indicatoren te worden opgesteld, zodat ze voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.**

*"De laatste aanbeveling gaat over de wijze van productie van indicatoren. De getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant stellen dat indicatoren dienen te worden opgesteld volgens een verifieerbare meetinstructie door een erkende onderzoeker. De eerste voorkeur gaat hierbij uit naar een onafhankelijke en kwalitatief erkende organisatie. Vervolgens kan eventueel een medewerker van de gemeente Haarlem de meting uitvoeren. Daarom bevelen we aan dat de gemeente Haarlem eerst gebruik maakt van de informatie in bijlagen 2, 3, 4 en 5 om te bepalen welke indicatoren door het CBS of andere onafhankelijke partners kunnen worden geproduceerd en vervolgens welke indicatoren door medewerkers van DIA geproduceerd kunnen worden op basis van erkende onafhankelijke meetinstructies zoals die van het CBS, de UCS of de WCCD."*

## 4 Ontwikkelrichting

### 4.1 Duurzaamheidsparagraaf

Het college van de gemeente Haarlem heeft in haar Programmabegroting 2019-2023 voor de eerste maal een duurzaamheidsparagraaf opgenomen met als doel toe te groeien naar een duurzaamheidsbegroting voor de gemeente Haarlem. De eerste stappen naar een duurzame begroting en verantwoording worden in de Kadernota 2019 gezet.

Voor de duurzame ontwikkeling heeft Nederland zich gecommitteerd aan het realiseren van de 17 SDG's en 169 SDG targets van de Verenigde Naties voor 2030. Op nationaal niveau heeft het kabinet aangegeven dat zij haar integraal afwegingskader (IAK) in lijn wil brengen met de SDG ambities. De gemeente Haarlem heeft zich aangesloten bij deze SDG's en in het coalitieakkoord Duurzaam Doen heeft het college herbevestigd zich te willen blijven inzetten voor het realiseren van de voor Haarlem relevante doelen.

Het college van Haarlem wil groeien naar een duurzame, circulaire en inclusieve stad. Daarmee wil zij voor de stad waarden realiseren die blijvend zijn: duurzame publieke waarden. De SDG targets geven richting en invulling aan de duurzame publieke waarden vanuit globaal en internationaal perspectief op sociale en ecologische waarden en sluiten daarmee goed aan op het coalitieakkoord.

De gemeente Haarlem zet daarom in op een ontwikkeltraject voor de begroting en verantwoording waarbij het denken en integraal afwegen in duurzame publieke waarden een centrale plaats krijgt. De SDG's zijn daarvoor leidraad.

### 4.2 Lokale relevantie van de SDG's

De VNG heeft in haar rapport "Global Goals for Sustainable Development, wat lokale overheden moeten weten" een selectie gemaakt van 92 van de 169 SDG targets die relevant kunnen zijn voor de lokale overheid.

De SDG targets laten zien dat deze niet allemaal voor de stad Haarlem relevant zijn en prioriteit hebben:

- de SDG targets die betrekking op specifieke geografische gebieden zoals aan de zee, duin- en kustgebied of met landbouw, veeteelt of bosbouw;



- de SDG targets die niet belangrijk zijn omdat Haarlem de problematiek niet kent, het niet tot haar (wettelijke) taken behoort en/of omdat ze er vanuit haar eigen cirkel van invloed weinig directe invloed op kan uitoefenen en de impact daardoor beperkt is;
- de SDG targets die niet direct urgent zijn omdat deze ook later aandacht kunnen krijgen op het tijdspad naar 2030

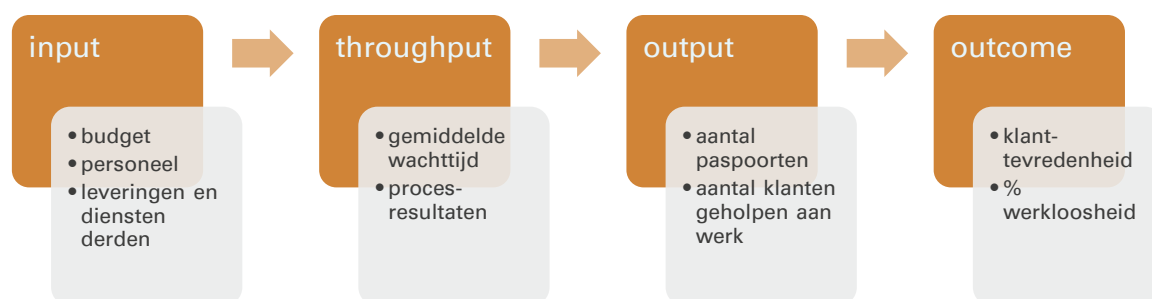
Voor de prioritering is als eerste verkenning voor het college een uitgebreide analyse opgemaakt. Deze eerste prioritering vraagt nog om breder draagvlak en om democratische besluitvorming. Tegelijkertijd is onderzocht of deze SDG targets eenvoudig kunnen worden gematcht met de doelenboom van de gemeente. De conclusie komt overeen met de conclusie van het CBS (bijlage 3).

Uit het onderzoek artikel 213a van het CBS komt namelijk naar voren dat de SDG's niet direct als verantwoordingsindicator in de begroting kunnen worden benut. De SDG's stellen over het algemeen output of outcome doelen vast die binnen het geografisch gebied van Haarlem dienen te worden nagestreefd.

De begroting van Haarlem allocceert middelen binnen de directe invloedssfeer van de gemeente als instituut en met haar partners. De prestatie indicatoren kunnen in type worden onderscheiden:

- input of invoer: welke middelen zijn er benodigd en worden er ingezet;
- throughput of doorvoer: welke resultaten in of tussen processen worden er gehaald of zijn nodig om de output te realiseren;
- output of uitvoer: wat is het resultaat van de activiteiten die worden uitgevoerd;
- outcome: wat is er uiteindelijk veranderd als gevolg van de activiteiten.

Voorbeelden per type indicatoren zijn:



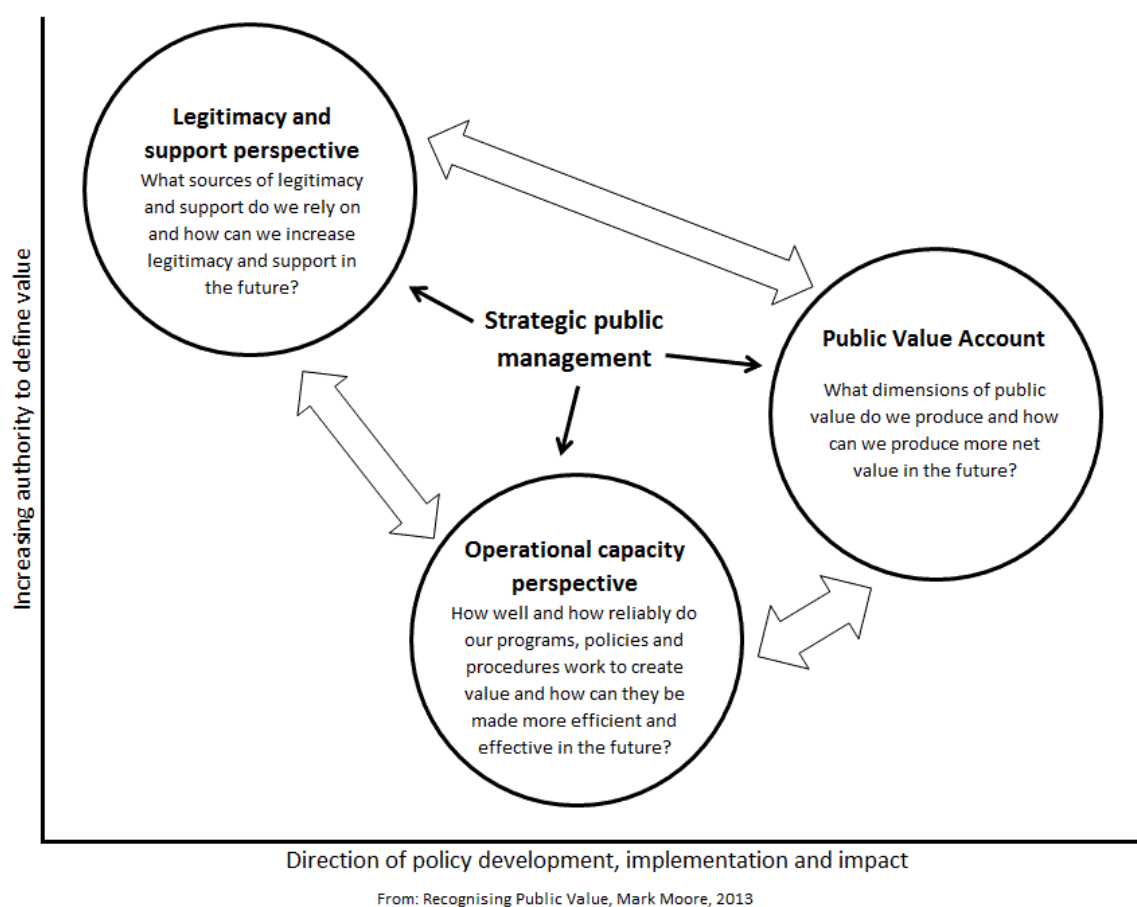
Het CBS komt tot de conclusie van de 148 subdoelen van de gemeente er 7 input, 93 throughput, 34 output en 13 outcome indicatoren zijn geïnventariseerd.

De doelen van de gemeente benoemen niet de algemeen maatschappelijke doelstellingen zoals de SDG's. De doelen van de gemeente dragen echter wel bij aan de realisatie van de SDG's omdat de uit te voeren publieke en wettelijke taken van de gemeente voortvloeien uit algemene maatschappelijke doelstellingen die Nederland en Haarlem prioriteren.

Het verdient aanbeveling om de doelen te verrijken met indicatoren die de SDG's en SDG targets meten en de verbinding kunnen leggen naar de duurzaamheidsparagraaf.

### 4.3 Public value management

Naar aanleiding van onder meer de publicaties van Harvard professor Mark H. Moore over het public value-paradigma<sup>1</sup>, ontstaat er een groeiend bewustzijn om te sturen op de publieke waarden die de gemeente als instituut voor de gehele stad creëert voor en met haar stakeholders. De stakeholders van de stad zijn onder meer de rijksoverheid, volksvertegenwoordigers, burgers, klanten, ondernemers, verbonden partijen, leveranciers en andere partners en samenwerkingsverbanden.



<sup>1</sup> Prof. Mark H. Moore, *Creating Public Value, Strategic Management in Government*

Het CBS pleit er voor om met behulp van de WCCD indicatoren op de SDG's, de **duurzame staat van de stad Haarlem** in een monitor op te nemen in de duurzaamheidsparagraaf. Dit geeft de mogelijkheid om de stad Haarlem op deze duurzame waarden te vergelijken met andere bij de WCCD aangesloten steden. Het instrument van benchmarking en jaarlijkse vergelijking van de uitkomsten, geeft het college de mogelijkheid om haar strategie en planning en control te monitoren in het perspectief van public value management.

Het public value-paradigma, de verschuiving van de "wat-vraag" naar de "waartoe-vraag", wordt ondersteund met geïntegreerd denken over duurzame waarden. Het zou de gemeente Haarlem helpen om de duurzame waarden van de monitor te integreren in de begroting.

Het CBS geeft aan dat het mogelijk is om de SDG's en SDG targets met nader onderzoek en maatwerk te integreren in de begroting van de gemeente Haarlem. Deze stap leidt tot een geïntegreerde duurzaamheidsbegroting voor de gemeente Haarlem.

#### 4.4 Getrouwe verantwoording

De gemeente wil zich jaarlijks getrouw en rechtmatig verantwoorden in haar jaarrekening.

De verantwoording die de gemeente Haarlem opmaakt dient te voldoen aan het verslaggevingskader, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De migratie naar een duurzaamheidsbegroting en -verantwoording met bijbehorende indicatoren, dient rekening te houden met de bepalingen in dit verslaggevingskader. De controleverklaring van de accountant richt zich op de balans en baten en lasten en SiSa verantwoording in de jaarrekening en (nog) niet op de getrouwheid van de indicatoren.

Het in 1.3 genoemde RKC rapport meldt dat het college de opdracht heeft om de indicatoren die door het BBV zijn voorgeschreven, op te nemen in haar begroting en verantwoording. Het BBV voorziet (nog) niet in indicatoren die de SDG's en SDG targets meten. We adviseren om die reden om in de begroting en verantwoording duidelijk onderscheid aan te brengen in verplichte BBV indicatoren en niet verplichte BBV indicatoren. De gemeente Alkmaar brengt hierin bijvoorbeeld zichtbaar onderscheid aan.

Naar aanleiding van de Europese Richtlijn Niet-financiële informatie en informatie over diversiteit, zijn met ingang van 2017 organisaties van openbaar belang<sup>2</sup> (OOB's) met meer

---

<sup>2</sup> *Organisaties van openbaar belang zijn organisaties die door hun omvang of functie in het maatschappelijk verkeer de belangen van grotere groepen raken, waaronder beursgenoteerde ondernemingen, banken, verzekeraars, centrale kredietinstellingen en organisaties die krachtens maatregel van algemeen bestuur hiertoe worden aangewezen (Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 1, lid j)*

dan 500 medewerkers, verplicht te rapporteren over niet-financiële informatie en diversiteit. Deze niet-financiële informatie betreft milieu, sociale en personeelsaangelegenheden, de keten waarin de onderneming opereert, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping. Ook zijn beursgenoteerde ondernemingen met de aanpassing van de Nederlandse Corporate Governance Code verplicht hun strategie te richten op de lange termijn waardecreatie van de onderneming. De belangen van de stakeholders, niet alleen de aandeelhouders, en de hiervoor genoemde niet-financiële aspecten moeten in de strategie en risicobeheersing van de ondernemingen worden meegenomen. De accountant moet bij zijn controleverklaring meer aandacht geven aan dit bestuursverslag. Door het toenemende belang voor de niet-financiële aspecten voor stakeholders, is het de verwachting dat deze in toenemende mate onderwerp van onderzoek worden van de accountant.

Het ligt daarmee in de lijn van de verwachting dat ook de niet-financiële informatie zoals de indicatoren van lokale overheden in de toekomst onderwerp van onderzoek door de accountant worden.

Los van de rol van de accountant en de controleverklaring, willen raad en college beschikken over betrouwbare informatie in de verantwoording. Voor informatie die wordt opgemaakt aan de hand van dataregistratie en -verzameling, is het van belang dat deze data betrouwbaar tot stand komen. De AO/IB en processen en systemen van de gemeente dienen zodanig te zijn ingericht en te werken dat de data betrouwbaar zijn. Het is aan te bevelen om daarvoor dezelfde spelregels te hanteren als de data en informatie die wettelijk aan de controle van de accountant onderworpen zijn en de betrouwbaarheid te laten toetsen door de interne audit afdelingen. De controledoelstellingen voor accountants worden omschreven met het acroniem CAVECOD:

- **Completeness** of volledigheid
- **Accuracy** of juistheid
- **Valuation** of waardering
- **Existence** of bestaan
- **Cuf** of afgrenzing
- **Obligation & Rights** of rechten en verplichtingen
- **Disclosures** of toelichtingen

De indicatoren op duurzame waarden dienen voorts **vergelijkbaar** en **consistent** te zijn. De indicatoren voor de nationale verantwoordingsmonitoren worden in opdracht van de rijksoverheid door het CBS verzorgd. De indicatoren voor de SDG's en SDG targets worden internationaal door de statistische bureaus van de desbetreffende landen verzorgd. De

informatie dient tot stand te komen volgens de overeengekomen standaarden, zodat deze internationaal vergelijkbaar is en consistent tot stand komt. Dit geldt ook voor de informatie die vanuit statistisch onderzoek door bijvoorbeeld interviews en enquêtes tot stand komt.

Het CBS kan de gemeente Haarlem bij uitstek voorzien van indicatoren die zij reeds verzamelt en betrouwbaar tot stand zijn gekomen en kan de afdeling DIA helpen om de dataverzameling en onderzoeken voor lokaal te verzamelen indicatoren, naar de vereisten voor betrouwbaarheid in te richten.

## 4.5 Conclusies in de ontwikkelrichting

Samengevat kunnen aan de rapportage van het CBS de volgende elementen voor de ontwikkelrichting naar een duurzaamheidsbegroting worden ontleend:

1. De SDG's kunnen niet als verantwoordingsindicator worden gebruikt voor de begroting. Ze zijn wel van nut om de duurzame staat van de stad Haarlem in zijn geheel te meten en deze in een monitor op te nemen in de duurzaamheidsparagraaf. Het CBS adviseert de gemeente Haarlem om daarvoor gebruik te maken van de SDG indicatoren van de WCCD. Dit heeft de volgende voordelen:
  - de indicatoren zijn ontwikkeld en toepasbaar voor steden en maken het mogelijk om de metingen te vergelijken met andere aangesloten (inter-)nationale steden;
  - de indicatoren komen reeds enige jaren volgens een gestandaardiseerde statische methode tot stand en voldoen daarmee aan de getrouwheidsvereisten, ook voor een controleverklaring door de accountant van de gemeente;
  - de gemeente kan ervoor kiezen om over te gaan tot ISO-certificering van de WCCD en adviseert dit te doen na een periode van evaluatie;
  - het CBS kan Haarlem net als de andere aangesloten gemeenten helpen bij het verzamelen en aanleveren van de indicatoren en bij dataverzameling en onderzoek door de afdeling DIA zodat de informatie betrouwbaar tot stand komt.

Met behulp van de WCCD indicatoren op de SDG's kan voor Haarlem in beeld worden gebracht wat de duurzame staat van de stad is vanuit geografisch perspectief en kan Haarlem zich vergelijken met andere steden die bij de WCCD zijn aangesloten. De monitor van de duurzame staat van de stad kan dan vervolgens helpen bij het richting geven aan het duurzaamheidsbeleid en de onderliggende doelen, met name op die onderdelen waarop de gemeente Haarlem vanuit haar cirkel van invloed de meeste impact heeft.

Met deze monitor kan de gemeente voor de begroting 2020 aanvangen.



2. De programmabegroting en onderliggende beleidsvelden en doelen met (BBV) indicatoren kan de gemeente Haarlem **verrijken** met SDG doelen en indicatoren voor de stad zodat er een meetbare relatie ontstaat tussen de begroting en de SDG's. Dit sluit nauw aan met het gedachtengoed van geïntegreerd denken in duurzame waarden. Daarbij verdient het de voorkeur om duidelijk onderscheid te maken tussen verplichte BBV en niet verplichte BBV indicatoren.

Hiervoor is er echter maatwerk nodig. Het CBS kan de gemeente Haarlem vanuit haar expertise als onafhankelijk nationaal statisch bureau, haar ervaring met andere lokale overheden en haar regionale dataverzameling bijstaan. Aan de hand van haar rapportage "Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) dichterbij" kunnen de bijpassende indicatoren worden geselecteerd en kan worden aangegeven of deze op gemeentelijk niveau kunnen worden gemeten. CBS kan hiervoor de gestandaardiseerde meetinstructies voor de gemeente (afdeling DIA) opmaken en/of de indicatoren aanleveren zodat deze bij de totstandkoming voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.

3. De RKC rapportage signaleert dat een deel van de indicatoren niet beschikbaar is of niet relevant is, waardoor de beleidsrealisatie niet goed kan worden beoordeeld. Zoals blijkt uit de analyse door het CBS zijn de bestaande indicatoren in de begroting een mix van input (7), throughput (93), output (34) en outcome (13) indicatoren.

Het verdient aanbeveling om bij de ontwikkeling van de duurzaamheidsbegroting voor het bepalen van de indicatoren de navolgende stappen te doorlopen.

- a) Maak door middel van een **stakeholdersanalyse** inzichtelijk welke duurzame waarden en SDG's voor de stad Haarlem de meeste prioriteit (belang en urgentie) vragen en daarmee van **materieel belang** zijn. Inventariseer hiervoor zorgvuldig wie de stakeholders van de gemeente zijn: de rijksoverheid (wettelijke taken) en de raad en het college, maar ook de ambtenaren, verbonden partijen, ondernemers, burgers en andere partners in en buiten de stad.
- b) (Her)formuleer en verrijk het **beleid** en de **doelenboom** met het materieel belang en stel deze smart (**s**pecifiek, **m**eerbaar, **a**ccceptabel, **r**ealistisch en **t**ijdgebonden) op.

c) Bepaal **kritieke succes factoren** voor het realiseren van het beleid en de strategie en beoordeel de mogelijke **risico's** en leidt daarvan de **prestatie indicatoren** af. Breng helder onderscheid aan in de soort indicator:

- input of invoer: welke middelen zijn er benodigd en worden er ingezet;
- throughput of doorvoer: welke resultaten in of tussen processen worden er gehaald of zijn nodig om de output te realiseren;
- output of uitvoer: wat is het resultaat van de activiteiten die worden uitgevoerd;
- outcome: wat is er uiteindelijk veranderd als gevolg van de activiteiten.

Het heeft de voorkeur om zoveel als mogelijk output en outcome indicatoren te definiëren.

d) Formuleer bij voorkeur ook de **impact indicatoren** die meten hoeveel van de toegevoegde duurzame waarde in de stad het gevolg is van de activiteiten en inspanningen die de gemeente heeft verricht.

## BIJLAGEN

**Bijlage 1 Rapportage CBS Art 213a (deel)onderzoek: begroting Haarlem in het kader van de SDG's**

**Bijlage 2 Samenvatting van VNG SDG's en SDG targets**



## **Art 213a (deel)onderzoek: begroting Haarlem in het kader van de SDG's**

Gerhard Dekker

**CBS Den Haag**  
Henri Faasdreef 312  
2492 JP Den Haag  
Postbus 24500  
2490 HA Den Haag  
+31 70 337 38 00  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

projectnummer

190198  
SRD  
26 februari 2019

## Versiebeheer en distributie

| Versie | Datum    | Beschrijving van de wijziging | Auteur |
|--------|----------|-------------------------------|--------|
| 1.0.p1 | 13-02-19 | Initiële versie               | GDKR   |
| 1.0 p2 | 20-02-19 | 2 <sup>de</sup> concept       | GDKR   |
| Def    | 26-02-19 | Definitieve versie            | GDKR   |
|        |          |                               |        |
|        |          |                               |        |

| Versie | Distributie                |
|--------|----------------------------|
| 1.0    | Gemeente Haarlem en FreshB |
| Def    | Gemeente Haarlem en FreshB |

# Inhoudsopgave

|           |                                |          |
|-----------|--------------------------------|----------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding en aanleiding</b> | <b>5</b> |
| <b>2.</b> | <b>Vraag</b>                   | <b>5</b> |
| <b>3.</b> | <b>Methodiek</b>               | <b>6</b> |
| 3.1       | Bronnen                        | 6        |
| 3.2       | In een oogopslag               | 7        |
| 3.3       | Methode                        | 8        |
| <b>4.</b> | <b>Analyse en bevindingen</b>  | <b>9</b> |
| 4.1       | De begroting                   | 9        |
| 4.2       | Mate van aansluiting           | 10       |
| 4.3       | Bruikbaarheid                  | 11       |
| 4.4       | Uitvoering door Haarlem        | 12       |
| <b>5.</b> | <b>Aanbevelingen</b>           |          |

**Bijlagen 1: Doelenboom begroting Haarlem**

**Bijlagen 2: Monitor Brede welvaart en SDG monitor indicatoren CBS**

**Bijlagen 3: WCCD meetinstructies per indicator**

**Bijlagen 4: USC meetinstructies per indicator**

**Bijlagen 5: Indicatorenoverzicht WCCD en USC per SDG**

# 1. Inleiding en aanleiding

De gemeente Haarlem heeft in de Programmabegroting 2019-2023 een eerste duurzaamheidsparagraaf opgenomen. Hiermee geeft de gemeente Haarlem, als eerste aanspreekpunt van en publieke dienstverlener voor de stad en haar inwoners, een duidelijk signaal af; duurzame ontwikkeling is niet alleen een nationale of internationale aangelegenheid, maar zeker ook een regionale.

Maar de ambities van de gemeente Haarlem strekken verder dan deze eerste stap. Daarom heeft het gemeentebestuur opdracht gegeven tot een zogeheten Art. 213a onderzoek met als doel om te bepalen hoe de niet-financiële informatie en data binnen de begroting van de gemeente nog beter aan kan sluiten op (inter)nationaal erkende monitoren van de Sustainable Development Goals (SDG's). Dit betreft onder meer de Monitor Brede Welvaart en de SDG-rapportage en -statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Samengevat komt het neer op de behoefte van de gemeente Haarlem om tot getrouwe niet-financiële informatie te komen waarmee de begroting van de gemeente een krachtiger sturingsinstrument wordt.

## 1.1 Vraag

Een betere duurzaamheidsparagraaf en de bijbehorende meetinstrumenten dienen de Raad te ondersteunen bij het invulling geven aan haar kaderstellende en controlerende taken vanuit het perspectief van duurzame waardencreatie. Dit kan alleen gebeuren indien het meetinstrument technisch en inhoudelijk goed aansluit op de begroting. Hiernaast dient het gebruikte meetinstrument te voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.

Om aan deze eisen te voldoen, worden de volgende vragen in dit document beantwoord:

1. (inhoudelijk) welke niet-financiële informatie van de nationale verantwoordingsmonitoren is bruikbaar ten behoeve van de begroting van de gemeente Haarlem?
2. (technisch) welke aansluiting kan worden bereikt tussen de begroting en (inter-)nationale duurzaamheidsmonitors?
3. (methode) hoe dienen de indicatoren te worden opgesteld, zodat ze voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant?



## 2. Methodiek

Voor dit onderzoek is bureau-onderzoek gecombineerd met interviews. Het doel van de bureaustudie was om de gemeentelijke begroting en de meest kansrijke SDG meetinstrumenten te doorgronden. Het doel van de interviews was om de context van de dagelijkse praktijk binnen de gemeente en de relaties ervan tot de SDG's te doorgronden.

### 2.1 Bronnen

Op basis van de bureaustudie zijn meetinstrumenten/monitors van de SDG's geselecteerd die voldoen aan de eisen van de gemeente. De gemeente Haarlem wil aansluiting vinden tussen haar begroting en (inter-)nationaal erkende monitors van de SDG's. De monitors die aan deze eisen voldoen en daarom zijn meegenomen in dit onderzoek, zijn:

1. "Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) dichterbij" (SDG monitor) van het CBS;
2. de ISO 37120 standaard van de WCCD;
3. komende "United Nations standard on Key Performance Indicators (KPIs) for Smart Sustainable Cities" (of te wel USC) dat voor de Verenigde Naties wordt ontwikkeld door UNECE, OïER en het CBS.

#### 2.1.1 Begroting van gemeente Haarlem

Gemeenten stellen jaarlijks een begroting op waarin staat welke plannen de gemeente voor het komende jaar heeft, wat de plannen kosten en welke inkomsten de gemeente verwacht. Het is een van de belangrijkste wettelijk verplichte instrumenten waarmee de raad financiële kaders stelt en later controle op uitoefent.

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de doelenboom van de begroting. De doelenboom is een samenhangend overzicht waarin de (maatschappelijke) resultaten die de begroting beoogt, in een overzicht wordt aangeboden (zie bijlage 1).

De doelenboom bestaat uit vier niveaus, namelijk:

- programma;
- beleidsveld;
- beleidsdoel;
- sub beleidsdoel.

Deze doelen kunnen input, throughput, output of outcome doelen zijn. Input doelen worden niet vaak gebruikt, maar kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om specifieke middelen ter beschikking te stellen voor een proces of product, zoals het inrichten van een duurzaamheidsparagraaf, zodat de begroting een beter instrument ter bevordering van duurzame waardecreatie kan zijn. Throughput doelen hebben te maken met de effectiviteit van het proces die leiden tot een doel. Zo is bijvoorbeeld het gebruikmaken van gecertificeerde jeugdzorg aanbieders een throughput doel.

Output doelen zijn reële productie doelen. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling om 400 woningen te bouwen. Maatschappelijk rendement wordt gemeten door middel van outcome doelen. Deze doelen beschrijven de beoogde verandering in de buitenwereld. Zo is bijvoorbeeld de vermindering van het aantal huishoudens dat in armoede leeft een outcome doel.

### **2.1.2 Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) dichterbij**

Eind september 2015 bereikten 193 regeringsleiders een akkoord over de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. Ze hebben hun handtekening gezet onder een ambitieus pakket doelstellingen: de zogenaamde Sustainable Development Goals of Global Goals. Deze gelden voor de periode 2015-2030 en zijn de opvolger van de Millennium Development Goals. Het CBS is door de Ministerie van Binnenlandse Zaken gevraagd om de monitoring van de SDG's voor haar rekening te nemen.

Momenteel worden de SDG monitor en de monitor Brede Welvaart in elkaar geschoven met als doel om een integrale monitor van welvaart en duurzame ontwikkeling voor Nederland te publiceren en wordt tevens de doorvertaling naar een laag regionale monitor Brede Welvaart ontwikkeld (zie bijlage 2).

### **2.1.3 ISO 37120 (WCCD)**

De World Council for City Data is de organisatie achter de ISO 37120 norm. Deze norm definieert en stelt de methodologie vast waarmee de kwaliteit van dienstverlening en de leefomgeving inzichtelijk wordt gemaakt. Het gaat om 100 indicatoren op het terrein van leefkwaliteit, weerbaarheid en duurzaamheid. Hiernaast is deze norm ook gerelateerd aan de Sustainable Development Goals.

De WCCD is een internationaal netwerk van steden die hun stedelijke gegevens open delen met elkaar ter bevordering van duurzaamheid, veerkracht en innovatie. Via [www.dataforcities.org](http://www.dataforcities.org) kunnen de gegevens van de 97 steden, waarvan 6 Nederlandse gemeenten (Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam, Den Haag, Zwolle en Heerlen), worden bestudeerd (zie bijlage 3).

### **2.1.4 UNECE-OiER-United Smart Cities Sustainable and Smart Cities Standard (USC)**

Het CBS, Verenigde Naties Commissie voor Europa (UNECE) en de Organisatie voor Internationale Relaties (OiER) hebben een voorstel ingediend om via het Verenigde Naties Smart Cities (USC) programma Nederland te certificeren als eerste Smart Sustainable Nation ter wereld. Hierdoor zullen de 40 grootste gemeenten van Nederland volgens de USC standaard worden gecertificeerd.

De certificering zal leiden tot standaardisatie en harmonisatie van gemeentelijke, provinciale en nationale indicatoren. Dit zal onderlinge benchmarking, datagestuurd werken, slimmere investeringsbesluiten en duurzame oplossingen binnen handbereik van de steden plaatsen. Ook in het geval van de USC zijn de indicatoren gerelateerd aan de SDG's (zie bijlage 4).

## **2.2 In een oogopslag**

Alle drie de monitoren hebben een relatie met de SDG's. De SDG Monitor als formele monitor van het Rijk om de vordering van Nederland bij het behalen van de doelstellingen gesteld in de SDG's te meten. Hiertegenover zijn de WCCD en USC certificaten ingericht om de prestaties van steden te meten en onderling te vergelijken. Alle drie de monitors meten de prestatie binnen een afgebakend geografische gebied, in dit geval Nederland of een gemeente. Alle drie deze instrumenten voldoen ook aan de eisen gesteld door Haarlem aan de duurzaamheidsopdracht aangezien zij (inter-) nationaal erkende maatstaven zijn met vaste meetspecificaties.

## 2.3 Methode

Tijdens het onderzoek is gebruikgemaakt van primair de bureaustudie methode en waar nodig aangevuld met interviews. Voor wat betreft de monitors is gefocust op de aansluiting van elke monitor op de gemeentelijke schaal/niveau/context. Ook is gekeken in welke mate de meetinstrumenten matchen met de SDG's.

Voor de begroting is onderzocht of de doelen een directe of indirect relatie met de SDG's hebben. Vervolgens is ook gekeken welke meetmethoden ingezet kunnen worden om deze doelen te meten, met aandacht voor de beschikbaarheid van de benodigde informatie binnen het CBS.

Er zijn twee interviews gehouden om de bevindingen uit de literatuurstudie te duiden en om de borging en de capaciteit van het gemeentelijke apparaat, om zelf indicatoren samen te stellen en bij te houden, te bevestigen.

### 3. Analyse en bevindingen

De analyse-uitkomsten zullen in de volgende paragrafen worden toegelicht aan de hand van de mate van aansluiting tussen de begroting van de gemeente en de meetinstrumenten, de bruikbaarheid van de aansluiting en de mate waarin Haarlem zelf de indicatoren kan meten.

#### 3.1 De begroting

De begroting van de gemeente heeft 148 subdoelen verdeeld over 21 doelen en 7 programma's. De verdeling hiervan is niet evenredig. Zo heeft programma 7 "Verantwoording voornaamste inkomstenposten en overhead" de minste subdoelen (8) en programma 6 "Eigentijds bestuur, goede relatie burger en een veilige stad" de meeste subdoelen (26).

Van de 148 subdoelen zijn de meeste throughput (93) indicatoren, 7 zijn input indicatoren, 34 zijn output indicatoren en 13 outcome indicatoren. Hieruit kan worden afgeleid dat veel van de middelen van de gemeente beschikbaar worden gesteld om de gemeentelijke werkprocessen of de samenwerking met partners te verbeteren of anderszins in te richten. Dit maakt meten van de bijdragen aan de SDG's uitdagend.

Er is dus een mismatch tussen de SDG's en de begroting van de gemeente. Enerzijds stellen de SDG's over het algemeen output of outcome doelen vast die binnen een geografisch gebied dienen te worden nagestreefd; of te wel de beoogde resultaten voor Haarlem als stad. Dit terwijl de gemeentelijke begroting, logischerwijs, vooral middelen alloceert binnen de directe invloedssfeer van de gemeente. Hierdoor ontstaat een mismatch tussen de doelen van de begroting en die van de SDG's, zoals wordt geïllustreerd in het onderstaande voorbeeld.

Een eind aan (relatieve) armoede is een van de SDG subdoelen. Deze indicator heeft een sterke relatie met het gemeentelijke programma 3 "De zelfredzaamheid van Haarlemmers die dat nodig hebben bevorderen op het terrein van werk, inkomen en schulden Programma". Bijna alle 23 subdoelen van het programma zijn gefocust op betere inzet van gemeentelijke middelen om te voorkomen dat mensen in armoede en isolement terecht komen. Maar nergens wordt vermeld dat het de motivatie van de gemeente is om een eind te maken aan armoede in Haarlem. Ook focussen de subdoelen van de begroting op de klanten van de gemeente en niet op armoede in de stad. Wel kan elk van de subdoelen van de gemeente worden gemeten. Zo kan bijvoorbeeld het subdoel "bereikbaarheid klantcontactkanalen verbeteren" gemeten worden door simpelweg aan mensen die contact met de gemeente hadden te vragen waarom zij gebruik hebben gemaakt van het ene kanaal boven het andere en hoe gebruikersvriendelijk de kanalen waren.

Uit het bureau-onderzoek wordt duidelijk dat het niet haalbaar is om een directe koppeling te maken tussen de SDG's en de begroting van de gemeente Haarlem. De oorzaak hiervan is de focus van de begroting op de gemeente als instituut en haar partners, terwijl de SDG's juist algemene maatschappelijke doelstellingen nastreven.

### 3.2 Mate van aansluiting

Tijdens de analyse van de begroting is reeds geconstateerd dat een directe koppeling tussen de begroting en de SDG's niet mogelijk is. Daarom is in het volgende onderdeel van het onderzoek meer algemeen gekeken hoe de meetinstrumenten aansluiten op:

- het schaalniveau van de gemeente;
- de SDG's dekt;
- indicatoren bevat die van toepassing zijn op de Nederlandse context;
- en dat het meetinstrument een erkende werkwijze is.

Hoewel alle drie de meetinstrumenten technisch aan kunnen worden gesloten op de begroting van Haarlem zijn er duidelijke verschillen. Zo past de op Nederland afgestemde SDG monitor van het CBS niet optimaal op de begroting. De SDG monitor heeft een nationaal schaalniveau en een aantal van de indicatoren (zie bijlage 2) die erin gebruikt worden zijn moeilijk of niet vertaalbaar naar gemeentelijk niveau. Terwijl de indicatoren van USC en WCCD certificering uitstekend aansluiten op het gemeentelijk schaalniveau. Dit is overigens geen verrassing aangezien deze beide instrumenten specifiek ontwikkeld zijn om steden te voorzien van KPI's.

Hiertegenover geldt dat de SDG monitor beter presteert wanneer wordt gekeken naar de mate van volledigheid waarmee het instrument de SDG's in zijn geheel meet. De USC en WCCD certificering presteren hier minder goed in aangezien de beide instrumenten niet primair SDG monitors zijn, maar ook de SDG's meetbaar maken.

Totaal aantal indicatoren per SDG<sup>1</sup>:

|                                                           | <i>USSC Basis</i> | <i>USSC Uitgebreid</i> | <i>WCCD Basis</i> | <i>WCCD uitgebreid</i> |
|-----------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
| SDG 1 Einde aan armoede                                   | 3                 | 1                      | 13                | 5                      |
| SDG 2 Goede voeding/duurzame voedselproductie             | 1                 | 0                      | 2                 | 1                      |
| SDG 3 Gezondheid en welzijn                               | 3                 | 2                      | 7                 | 5                      |
| SDG 4 Toegankelijk en goed onderwijs                      | 4                 | 1                      | 4                 | 3                      |
| SDG 5 Gendergelijkheid                                    | 0                 | 1                      | 3                 | 3                      |
| SDG 6 Zoet water en waterkwaliteit                        | 12                | 2                      | 8                 | 6                      |
| SDG 7 Betaalbare en schone energie                        | 6                 | 4                      | 4                 | 1                      |
| SDG 8 Economische groei en eerlijk werk                   | 3                 | 2                      | 2                 | 5                      |
| SDG 9 Duurzame infrastructuur, bedrijvigheid en innovatie | 1                 | 1                      | 8                 | 10                     |
| SDG 10 Minder ongelijkheid                                | 1                 | 1                      | 7                 | 4                      |
| SDG 11 Duurzame steden                                    | 21                | 31                     | 34                | 23                     |
| SDG 12 Verantwoorde consumptie en productie               | 1                 | 0                      | 7                 | 5                      |
| SDG 13 Klimaatbescherming                                 | 2                 | 0                      | 5                 | 2                      |
| SDG 14 Bescherming van zee en kust                        | 0                 | 1                      | 7                 | 0                      |
| SDG 15 Bescherming van bos, land en bodem                 | 0                 | 2                      | 9                 | 3                      |
| SDG 16 Vrede, recht en sterke instituties                 | 4                 | 6                      | 3                 | 6                      |
| SDG 17 International samenwerking                         | 6                 | 0                      | 1                 | 2                      |
| Totaal aantal indicatoren                                 | 68                | 55                     | 124               | 84                     |
|                                                           | 123               |                        | 208               |                        |

<sup>1</sup> De WCCD en USC instrumenten kennen een basis set aan indicatoren en een uitgebreide set. De basis set is beperkt en is voor de beide instrumenten niet SDG dekkend. Ook hebben beide instrumenten iets minder indicatoren dan worden vermeld in de tabel aangezien sommige indicatoren meerdere SDG's meten.

Bovenstaande tabel geeft aan hoeveel indicatoren van de WCCD en USC instrumenten aansluiten per SDG. Aangezien de technische koppeling met de SDG Monitor op gemeentelijk niveau niet mogelijk is, is dit niet meegenomen in dit deel van het onderzoek. In bijlage 5 wordt per instrument en indicator aangegeven hoe de aansluiting op de SDG's wordt gemaakt en welke van deze indicatoren (blauw gearceerd) kan worden geleverd door het CBS.

Uit het overzicht wordt duidelijk dat de aansluiting per SDG niet evenredig is. Zo heeft SDG 17 Internationale samenwerking de minste indicatoren, aangezien dit niet een voor de hand liggende activiteit binnen gemeenten is. Dit terwijl de meerderheid van de indicatoren die betrekken hebben op SDG 11 Duurzame steden.

Het grote verschil tussen de USC en het WCCD instrument is dat de WCCD aanzienlijk meer indicatoren gebruikt dan de UNC. Ook heeft de WCCD over het algemeen meer indicatoren per SDG, behalve bij SDG 6 Zoet water en waterkwaliteit en SDG 7 Betaalbare en schone energie.

Ten slotte is de beschikbaarheid van de instrumenten van belang. Dit aangezien de UNC nog niet een algemeen beschikbaar instrument is. Op dit moment ligt er een voorstel van UNECE, OiER en het CBS bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een pilot in Nederland uit te voeren. Tijdens deze pilot zullen de grootste 40 Nederlandse gemeenten (waaronder Haarlem) worden gecertificeerd met als doel om de bruikbaarheid van de certificering te bewijzen. Mits het ministerie het voorstel honoreert zal de USD voor Nederland indicatoren publiceren op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau.

|                     | CBS SDG monitor | WCCD | UNC   |
|---------------------|-----------------|------|-------|
| Geografische schaal | -/+             | ++   | ++    |
| Nederlandse context | ++              | +    | +     |
| Aantal indicatoren  | N.v.t.          | +    | -     |
| Beschikbaarheid     | ++              | ++   | --/++ |

Voor de duurzaamheidsparagraaf van de begroting van de gemeente Haarlem mag worden gesteld dat geen van de drie instrumenten vanuit de techniek gezien volledig aansluit. Wel is de mate van geografische aansluiting duidelijk sterker voor de UNC en WCCD. WCCD certificering heeft vervolgens als voordeel dat het een gevestigd instrument is met een aantal aangesloten Nederlandse gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam. Het WCCD heeft ook de meeste indicatoren en de beste spreiding per SDG.

### 3.3 Bruikbaarheid

De bruikbaarheid van een meetinstrument wordt bepaald door de mate waarin het instrument inhoudelijk aansluit op de doelen van de begroting. Om dit te bepalen is onderzocht hoeveel indicatoren van elk van de meetinstrumenten een inhoudelijk verband legt tussen de begrotingsdoelen en de SDG's. Zoals beschreven in de paragraaf over de methode was dit het meest uitdagende aspect van dit onderzoek. Het is niet gelukt om een technisch meetbare relatie te leggen per doel van de begroting en een doel van de SDG's. Daarom is tijdens het onderzoek gefocust op de mate waarin elk van de meetinstrumenten de staat van duurzaamheid binnen de gemeente Haarlem meet.

Wanneer vanuit de context van een Nederlandse gemeente naar de indicatoren wordt gekeken, wordt duidelijk dat sommige indicatoren wel inhoudelijk aansluiten en anderen niet. Bijvoorbeeld 7.2 Percentage of city population with authorized electrical service (WCCD indicator) is een heel relevante indicator in een ontwikkelingsland, maar in Nederland niet relevant. Wel zijn indicatoren als 7.3 Energy consumption of public buildings per year (kWh/m<sup>2</sup>) (WCCD) direct herleidbaar als een outcome indicator van de begroting van de gemeente Haarlem.

Over het algemeen genomen is noch de USC noch de WCCD inhoudelijk volledig bruikbaar binnen de context van Haarlem. Wel heeft de WCCD, mede dankzij de veelheid aan indicatoren, een betere aansluiting op de begroting van de gemeente.

Om de inhoudelijke aansluiting te optimaliseren zal een selectie van indicatoren gemaakt moeten worden uit de SDG monitor (voor zover op gemeentelijk niveau meetbaar), de UNC en de WCCD instrumenten gemaakt moeten worden. Het nadeel hiervan is dat de gemeente zich dan niet aan één duidelijke maatstaf of benchmark meet.

Daarom lijkt het instrument van de WCCD zowel technisch als inhoudelijk beter aan te sluiten op de context van de gemeente. Dit met inachtneming van het feit dat het WCCD instrument de algemene staat van de duurzaamheid binnen de gemeente meet en niet de outcome van de begroting.

### **3.4 Uitvoering door Haarlem**

In principe zijn de meeste indicatoren meetbaar door de Gemeente Haarlem. Indien de, in bijlagen 3 en 4 aanwezige meetinstructies nauwgezet worden uitgevoerd voldoen de resultaten aan de ene deel van de getrouwheidseis, namelijk narekenbaarheid. Indien vervolgens de indicator wordt opgesteld en gemeenten door een medewerker van de afdeling DIA, als lid van de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek, voldoen de uitkomsten aan de andere getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant; namelijk onafhankelijkheid.

Ook kan aan andere partijen de opdracht worden geven om de indicatoren te meten samen met de afdeling DIA. Zo kan het CBS grote delen van de SDG monitor, de WCCD en UNC instrumenten voor de gemeente produceren. Voordeel van het inzetten van een partner is dat de meting door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd waardoor makkelijker kan worden voldaan aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.

## 4. Aanbevelingen

De aanbevelingen worden gedaan door de onderzoeksvragen te beantwoorden

### 4.1 (inhoudelijk) welke niet-financiële informatie van de nationale verantwoordingsmonitoren is bruikbaar ten behoeve van de begroting van de gemeente Haarlem?

De eerste aanbeveling heeft te maken met de mismatch tussen de begroting en de onderzochte meetinstrumenten. De begroting zal altijd de verdeling van de middelen van de gemeente als entiteit vaststellen. Hierdoor kan de SDG indicator nooit direct gebruikt worden als verantwoordingsindicator voor de begroting. Wel kan het volgende gebruikt worden om een meetbare relatie tussen de begroting en de SDG's te leggen:

1. door een paragraaf op te nemen in de begroting waarin de "duurzame staat van Haarlem" aan de hand van erkende SDG indicatoren gemeten wordt;
2. per programma van de begroting aparte SDG doelen voor de stad te benoemen;
3. per (sub)doel van de begroting naast de niet-financiële doelen van de begroting ook een matchend SDG doel te benoemen.

De onder 2 en 3 genoemde doelen dienen vervolgens te worden gemeten op basis van indicatoren die voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant.

### 4.2 (technisch) welke aansluiting kan worden bereikt tussen de begroting en (inter-) nationale duurzaamheidsmonitors?

De tweede aanbeveling focust op het meest geschikte meetinstrument dat nu beschikbaar is voor de gemeente Haarlem om te benutten als internationaal erkende maatstaf. Deze aanbeveling is alleen van toepassing indien de gemeente kiest voor een duurzaamheidsparagraaf.

Alle drie de monitors voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant. De WCCD certificering lijkt vanuit een inhoudelijk en technisch oogpunt het betere monitoringsinstrument te zijn voor duurzaamheid in Haarlem en kan als zodanig worden gebruikt als onderbouwing van de duurzaamheidsparagraaf van de gemeentelijke begroting. Het doel om nationaal te vergelijken wordt echter het best bereikt via de SDG monitor of USG certificering.

Het CBS beveelt aan om eerst de WCCD indicatoren onafhankelijk van certificering op te stellen. Hierdoor kan de gemeente proefondervindelijk de meerwaarde van de indicatoren ervaren, zonder om de formele certificeringsproces te doorlopen. Vervolgens kan de gemeente na evaluatie beslissen of ze wil over gaan tot formele certificering.

Een maatwerk oplossing ligt het meest voor de hand indien de gemeente kiest om specifieke SDG doelen te koppelen aan de begrotingsprogramma's of (sub)doelen van deze programma's. Indien hiervoor gekozen word, adviseren we de gemeente om in samenspraak met het CBS de bijbehorende indicatoren uit de CBS rapportage "Duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) dichterbij" te selecteren en vervolgens te bepalen of deze ook op gemeentelijk niveau kunnen worden gemeten. Vervolgens kunnen meetinstructies vergelijkbaar met deze voor de WCCD en UNC worden opgesteld of kan het CBS de indicatoren leveren.



### **4.3 (methode) hoe dienen de indicatoren te worden opgesteld, zodat ze voldoen aan de getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant?**

De laatste aanbeveling gaat over de wijze van productie van indicatoren. De getrouwheidsvereisten voor de controleverklaring van de accountant stellen dat indicatoren dienen te worden opgesteld volgens een verifieerbare meetinstructie door een erkende onderzoeker. De eerste voorkeur gaat hierbij uit naar een onafhankelijke en kwalitatief erkende organisatie. Vervolgens kan eventueel een medewerker van de gemeente Haarlem de meting uitvoeren. Daarom bevelen we aan dat de gemeente Haarlem eerst gebruik maakt van de informatie in bijlagen 2, 3, 4 en 5 om te bepalen welke indicatoren door het CBS of andere onafhankelijke partners kunnen worden geproduceerd en vervolgens welke indicatoren door medewerkers van DIA geproduceerd kunnen worden op basis van erkende onafhankelijke meetinstructies zoals die van het CBS, de UCS of de WCCD.

Bijlagen 1 t/m 5 van het deelonderzoek, zijn op verzoek beschikbaar.