



Aan de gemeenteraad

Den Haag, 18 april 2019

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Tel uit je winst' naar het Economisch beleid van de gemeente Den Haag

Inleiding

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het economisch beleid op de twee strategische lijnen *Stedelijke economie* en *Kenniseconomie* in de coalitieperiode 2014-2018. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is naast een algemene analyse van het economisch beleid, gebruik gemaakt van vier casussen die vallen onder de twee genoemde strategische lijnen, namelijk: *Toerisme*, *Scheveningen-Haven*, *Veiligheidscluster* en *Impact Economy*. De rekenkamer heeft zich bij de beoordeling van het economisch beleid gericht op de kwaliteit van de formulering van dit beleid en de onderbouwing hiervan. Of het beleid zich voor Den Haag richt op de juiste zaken, is door de rekenkamer niet beoordeeld. Het feitenrapport evenals de conclusies en aanbevelingen zijn op 18 april 2019 gepubliceerd in het rapport 'Tel uit je winst'. Het rapport is te vinden op www.rekenkamerdenhaag.nl.

Centrale onderzoeksvraag

Wat is de kwaliteit van het economisch beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie?

Conclusies

Op basis van het onderzoek naar het economisch beleid van de gemeente Den Haag komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Hoofdconclusie

De gemeenteraad stelde aan het college jaarlijks gemiddeld circa € 65 mln. ter beschikking voor het economisch beleid voor de Stedelijke economie en Kenniseconomie zonder hiervoor concrete kaders te stellen en zonder goed inzicht te hebben in de kwaliteit van het beleid, alsmede in de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen.

Deelconclusies

1. Het ontbreekt aan heldere, door de raad vastgestelde, kaders waarin concreet is gemaakt wat de raad met het economisch beleid wil bereiken en op basis waarvan de raad kan controleren of dit bereikt wordt.
2. In het economisch beleid ontbreekt een duidelijke structuur in doelen, beleidsinstrumenten en middelen, waardoor onvoldoende helder is of de besteding van middelen aan het economisch beleid voldoende effectief en doelmatig is.
3. Het college maakt in het beleid en de verantwoording daarover onvoldoende aannemelijk dat de instrumenten die zij op het economisch beleid inzet, bijdragen aan het bereiken van de doelen die zijn gesteld voor het economische beleid.

In het onderzoeksrapport (bestuurlijk deel) is een uitgebreide toelichting op de deelconclusies opgenomen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doet de rekenkamer zes aanbevelingen ter verbetering van de (doelmatigheid en doeltreffendheid) van de uitvoering van de maatschappelijke opvang, die in het dictum van het concept-raadsbesluit (zie hierna) zijn opgenomen.

Reactie college burgemeester en wethouders en nawoord

“Het college dankt de rekenkamer voor de uitvoerige analyse en waardevolle aanbevelingen ten aanzien van het economisch beleid.” Over de aanbevelingen geeft het college aan dat gezien de lopende voorbereidingen voor een nieuwe economische visie, de timing van de rekenkamer goed is en dat de aanbevelingen ter harte worden genomen en dat deze worden geïmplementeerd. Het college geeft geen reactie per aanbeveling. Ten aanzien van de conclusies maakt het college daarbij twee opmerkingen, waarop wij hieronder in zullen gaan. Daarna wordt per aanbeveling ingegaan op die punten uit de reactie van het college die betrekking hebben op desbetreffende aanbeveling.

Hoofdconclusie

De gemeenteraad stelde aan het college jaarlijks gemiddeld circa € 65 mln. ter beschikking voor het economisch beleid voor de Stedelijke economie en Kenniseconomie zonder hiervoor concrete kaders te stellen en zonder goed inzicht te hebben in de kwaliteit van het beleid, alsmede in de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen.

Reactie college

“Ten aanzien van de hoofdconclusie merken we op dat de door de gemeenteraad jaarlijks beschikbaar gestelde middelen voor de agenda’s Kenniseconomie en Stedelijke Economie aanzienlijk lager liggen dan genoemde € 65 mln. Dit komt doordat de in de programmabegroting voor de betreffende begrotingsproducten opgenomen middelen breder ingezet worden dan aan de agenda’s Kenniseconomie en Stedelijke Economie. In paragraaf 6.2 concludeert de rekenkamer zelf bovendien dat in 2015 per saldo circa € 65 mln. is besteed aan economie, de jaren erna net boven de € 40 mln. per jaar.”

Nawoord rekenkamer

Zoals in tabel 4 in paragraaf 6.2 van het onderzoeksrapport is weergegeven zijn de begrote lasten voor beide agenda’s in 2015 opgeteld € 90,3 mln. en in de jaren daarna meer dan € 55 mln. Gemiddeld is dit € 65 mln. en dit is exclusief de overige middelen van bijna € 4 mln. per jaar die eveneens in de tabel zijn opgenomen. Wanneer uitgegaan wordt van het *saldo* van baten en lasten, zoals in de bevinding in paragraaf 6.2 is geformuleerd en waar het college in haar reactie naar verwijst, gaat het in 2015 om circa € 65 mln. en de jaren daarna om € 40 mln. Echter, omdat de raad via de programmabegrotingen de kaders stelt op het totaal van de lasten, hebben wij

ervoor gekozen om de gemiddelde lasten en niet het gemiddelde saldo in de hoofdconclusie op te nemen. Anders zou de rekenkamer suggereren dat de raad alleen kaders stelt over de lasten waar geen baten tegenover staan.¹

Deelconclusie 1

Het ontbreekt aan heldere, door de raad vastgestelde, kaders waarin concreet is gemaakt wat de raad met het economisch beleid wil bereiken en op basis waarvan de raad kan controleren of dit bereikt wordt.

Reactie college

“De rekenkamer beschouwt het economisch beleid van de afgelopen jaren. Daarbij merkt zij op dat met de ontwikkeling van de nieuwe economische visie wordt voortgebouwd op het beleid van 2011 en dat in de lopende begroting (2019) van een nieuwe inzet op de opbouw van het beleid, zoals in het coalitieakkoord, nog weinig is te merken. Daarover merken wij graag het volgende op.”

“Het college ontwikkelt momenteel een nieuwe economische visie/kadernota. Lopend beleid en nieuwe inzichten en wensen zoals door coalitiepartijen in het coalitieakkoord geformuleerd vormen daarbij de basis. De begroting 2019 is opgesteld vlak na de totstandkoming van het coalitieakkoord en daarop gebaseerd. Met (nog niet vastgesteld) nieuw beleid is daarin dus geen rekening gehouden. In wezen is hiermee dus sprake van een overgangsjaar. Na vaststelling van de nieuwe visie/kadernota zal de begroting gepreciseerd worden.”

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om actuele beleidsontwikkelingen in haar onderzoek te betrekken. Wij constateren dat in het nieuwe coalitieakkoord Den Haag, Stad van Kansen en Ambities en in de Programmabegroting 2019-2022 opnieuw nieuwe indelingen en termen worden gehanteerd, waardoor onvoldoende zichtbaar is gemaakt hoe het nieuwe beleid samenhangt met de visie uit 2011 en onvoldoende transparant is welke wijzigingen dit college aanbrengt ten opzichte van het beleid uit de vorige collegeperiode. Derhalve hebben wij hierover een aanbeveling opgenomen (aanbeveling 6).

Aanbeveling 1

Stel als raad voor het nieuwe economische beleid heldere kaders vast, te weten de door het college op te stellen economische visie en een daarvan afgeleide kadernota economisch beleid. Dit kader voor het economisch beleid dient de basis te zijn waarin de gemeenteraad concrete doelen stelt en waarvan zij kan controleren in hoeverre deze doelen gerealiseerd worden.

Reactie college

Het college geeft in haar reactie aan dat de kaderstelling van de raad primair wordt vormgegeven door vaststelling in de raad van de economische visie/kadernota (met doelen, instrumenten en middelen), specifieke visies en beleidsnota's (zoals het binnenstadsplan, de kantorenstrategie en de detailhandelsnota) en de programmabegroting (jaarlijks financieel kader).

Nawoord rekenkamer

Aan de aanbeveling wordt door het college alleen voor wat betreft de economische visie invulling gegeven. Op 14 maart jl. gaf het college bij het aanbieden van de concept economische visie aan de raad aan dat tegelijkertijd met de definitieve visie één economische agenda voor deze collegeperiode wordt uitgebracht, waarin beleid, doelen, acties, middelen en uitgewerkte indicatoren concreet op een rij staan voor de komende vier jaar. Voor wat betreft de economische agenda geeft het college aan dat het hier niet gaat om een raadsvoorstel, maar om een

¹ Over 2015, 2016 en 2017 zijn de gerealiseerde lasten gemiddeld € 74 mln. per jaar (zie paragraaf 6.2, tabel 5 van het onderzoeksrapport).

collegebesluit.² Daarmee geeft het college geen invulling aan het tweede deel van de aanbeveling dat van de economische visie een kadernota economische beleid wordt afgeleid die door de raad wordt vastgesteld. De raad kan bij het vaststellen van de economische visie bepalen of deze kaders concreet genoeg zijn of dat via andere beleidsdocumenten op meer detail kaders gesteld moeten worden.

Aanbeveling 2

Laat het college in de kadernota economisch beleid beargumenteren welke beleidsinstrumenten nodig zijn om de doelen uit het economisch beleid te realiseren als ook onderbouwen welke middelen hiervoor op het niveau van de beleidsinstrumenten nodig zijn.

Reactie college

“Het college onderschrijft dat beleid transparant, logisch en onderbouwd moet zijn, de werking en effectiviteit inzichtelijk is en dat de raad haar kaderstellende en toetsende rol goed moet kunnen vervullen. Vandaar dat ons voornemen is om de in ontwikkeling zijnde economische visie te voorzien van heldere kaders, doelen en instrumenten en verwoord in duidelijke actielijnen. [...] Daarbij is het college van mening dat we ons moeten realiseren dat een direct causaal verband tussen overheidsacteren en economische effecten niet altijd duidelijk is te leggen. Daarnaast zien we dat ontwikkeling, vernieuwing en innovatie steeds vaker afspeelt in een samenwerking tussen partijen: overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en soms ook de bevolking. Het college wil deze mechanismen en de keuzen die gemaakt worden inzichtelijker en controleerbaarder maken.”

Nawoord rekenkamer

De aanbeveling wordt door het college overgenomen. Hoewel causale verbanden tussen overheidsacteren en economische effecten niet altijd duidelijk te leggen zijn, zou de gemeente in haar beleid wel aannemelijk moeten kunnen maken dat de inzet van publieke middelen desondanks nodig is en dit ook zo moeten formuleren dat de toegevoegde waarde (kwantitatief en/of kwalitatief) geëvalueerd kan worden. Wanneer dit niet of nauwelijks mogelijk is, is het wellicht doelmatiger en doeltreffender om andere beleidsinstrumenten waar dit wel mogelijk is prioriteit te geven.

Aanbeveling 3

Laat het college de kadernota economisch beleid aan de hand van een doelenboom opbouwen, waarin relaties tussen strategische, tactische en operationele doelen expliciet zijn gemaakt en de operationele doelen zijn uitgewerkt in beleidsinstrumenten en bijbehorende middelen. Het college kan hierbij onder andere gebruik maken van de doelenbomen die de ambtelijke organisatie samen met de rekenkamer heeft opgesteld, zoals bijvoorbeeld de (deel) doelenboom casus Toerisme (zie toelichting deelconclusie 2, figuur 4).

Reactie college

“Het college zal, conform rekenkamer-advies, duidelijk geformuleerde doelen formuleren, gekoppeld aan beleidsinstrumenten en middelen binnen een logische structuur en de inzet en relaties zichtbaar maken in een doelenboom. Hierbij bouwen we voort op de best practices, zoals ook in beeld gebracht door de rekenkamer. Dit zal dienen als basis om de werking van beleid in beeld te brengen.”

Nawoord rekenkamer

De aanbeveling wordt door het college overgenomen.

² RIS301952, Brief van het college aan de commissie Bestuur over de ontwerp-economische visie, 14 maart 2019

Aanbeveling 4

Laat het college in de kadernota en de informatievoorziening aan de raad een expliciete koppeling aanbrengen tussen doelen (wat willen we bereiken / wat hebben we bereikt), beleidsinstrumenten (wat is daarvoor nodig om te doen / wat is daarvoor gedaan) en middelen (wat gaat dat kosten / wat heeft het gekost).

Reactie college

Zie reactie college bij aanbeveling 3. Daarnaast geeft het college aan dat beleidsevaluatie en monitoring een prominenter rol krijgen en dat deze zullen aansluiten bij de begrotings- en jaarrekeningssystematiek inclusief de daarin door de gemeenteraad vast te stellen indicatoren van het beleid.

Nawoord rekenkamer

Wanneer het college invulling geeft aan aanbeveling 3 is het beleid opgebouwd aan de hand van de doelen (wat willen we bereiken), die gekoppeld zijn aan beleidsinstrumenten (wat is daarvoor nodig om de doelen te bereiken) en middelen (wat gaat dat kosten). Voor wat betreft de kaderstelling en controle door de raad is het van belang dat deze structuur ook wordt overgenomen in de programmabegrotingen en programmarekeningen.

Aanbeveling 5

Laat het college in de kadernota en de informatievoorziening aan de raad gebruik maken van prestatie- en effectindicatoren die inzichtelijk maken in welke mate de beoogde operationele doelen zijn bereikt, als ook aannemelijk maken in hoeverre de beoogde effecten hiermee zijn gerealiseerd.

Reactie college

Zie aanbeveling 4, het college geeft aan dat beleidsevaluatie en monitoring een prominenter rol krijgen en dat deze zullen aansluiten bij de begrotings- en jaarrekeningssystematiek inclusief de daarin door de gemeenteraad vast te stellen indicatoren van het beleid.

Nawoord rekenkamer

In de reactie wordt in het midden gelaten hoe de indicatoren worden bepaald. Wanneer het college invulling geeft aan aanbeveling 2 en onderbouwd moet worden waarom het aannemelijk is dat de beleidsinstrumenten van toegevoegde waarde zijn, kan ook worden vastgesteld hoe deze toegevoegde waarde kwantitatief en/of kwalitatief gemeten kan worden. Het college kan bij de nieuwe economische visie en economische agenda hiervoor een voorstel doen.

Op 14 maart jl. gaf het college overigens aan dat aan een erkend bureau of kennisinstelling gevraagd zal worden een verkenning en evidence-based onderbouwing op te stellen van keuzes in clusterontwikkeling en structuurversterking, alsmede de koppeling van strategische, tactische en operationele doelen ten aanzien van clusterontwikkeling met het ter beschikking staande (beleids)instrumentarium en financiële middelen. Daarbij gaat het volgens het college ook om prestatie- en effectindicatoren.³

Aanbeveling 6

Laat het college in de informatievoorziening aan de raad transparant maken welke inhoudelijke wijzigingen in het nieuwe beleid zijn of worden aangebracht ten opzichte van de agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie die tot begin 2018 leidend waren. Laat het college hierbij expliciet aangeven welke elementen van het beleid zwaarder zijn aangezet, welke juist zijn losgelaten en welke financiële consequenties deze wijzigingen hebben.

³ RIS301952, Brief van het college aan de commissie Bestuur over de ontwerp-economische visie, 14 maart 2019

Reactie college

“Het college ontwikkelt momenteel een nieuwe economische visie/kadernota. Lopend beleid en nieuwe inzichten en wensen zoals door coalitiepartijen in het coalitieakkoord geformuleerd vormen daarbij de basis. De begroting 2019 is opgesteld vlak na de totstandkoming van het coalitieakkoord en daarop gebaseerd. Met (nog niet vastgesteld) nieuw beleid is daarin dus geen rekening gehouden. In wezen is hiermee dus sprake van een overgangsjaar. Na vaststelling van de nieuwe visie/kadernota zal de begroting gepreciseerd worden.”

Nawoord rekenkamer

Het college geeft niet expliciet aan of zij in de nieuwe economische visie en economische agenda de wijzigingen ten opzichte van het oude beleid opneemt en hierbij zal aangeven welke financiële consequenties deze wijzigingen hebben.

Raadsbesluit

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Tel uit je winst',

Besluit:

1. In het nieuwe economische beleid heldere kaders vast te stellen, te weten de door het college op te stellen economische visie en een daarvan afgeleide kadernota economisch beleid. Dit kader voor het economisch beleid dient de basis te zijn waarin de gemeenteraad concrete doelen stelt en waarvan zij kan controleren in hoeverre deze doelen gerealiseerd worden.
2. Het college op te dragen in de kadernota economisch beleid te beargumenteren welke beleidsinstrumenten nodig zijn om de doelen uit het economisch beleid te realiseren als ook te onderbouwen welke middelen hiervoor op het niveau van de beleidsinstrumenten nodig zijn.
3. Het college op te dragen de kadernota economisch beleid aan de hand van een doelenboom op te bouwen, waarin relaties tussen strategische, tactische en operationele doelen expliciet zijn gemaakt en de operationele doelen zijn uitgewerkt in beleidsinstrumenten en bijbehorende middelen.
4. Het college op te dragen in de kadernota en de informatievoorziening aan de raad een expliciete koppeling aan te brengen tussen doelen (wat willen we bereiken / wat hebben we bereikt), beleidsinstrumenten (wat is daarvoor nodig om te doen / wat is daarvoor gedaan) en middelen (wat gaat dat kosten / wat heeft het gekost).
5. Het college op te dragen in de kadernota en de informatievoorziening aan de raad gebruik te maken van prestatie- en effectindicatoren die inzichtelijk maken in welke mate de beoogde operationele doelen zijn bereikt, als ook aannemelijk maken in hoeverre de beoogde effecten hiermee zijn gerealiseerd.
6. Het college op te dragen in de informatievoorziening aan de raad transparant te maken welke inhoudelijke wijzigingen in het nieuwe beleid zijn of worden aangebracht ten opzichte van de agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie die tot begin 2018 leidend waren. Het college moet hierbij expliciet aangeven welke elementen van het beleid zwaarder zijn aangezet, welke juist zijn losgelaten en welke financiële consequenties deze wijzigingen hebben.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter