



Meten is weten?

Indicatoren in begroting en verantwoording

Meten is weten?

Indicatoren in begroting en verantwoording

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

- de heer Watze de Boer, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid
- de heer Pieter Welp, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt

- Mirjam Swarte, secretaris
- Thijs Bosma, senior onderzoeker
- Hugo Verpoorten, onderzoeker

Fotografie

Foto omslag: Shutterstock

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres

Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

December 2013

Lay-out

Studio Buffalo, Den Haag

Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit deze publicatie van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.



Inhoudsopgave

Bestuurlijk rapport

1. Inleiding	5
2. Conclusies	7
3. Aanbevelingen	13

Reactie van het College van B&W	15
--	----

Nawoord	19
----------------	----

Bijlagen

Voorstel aan de raad	23
Feitenrapport	25





1

Inleiding

Begroten en verantwoorden: kaders stellen en controleren

De begrotings- en verantwoordingscyclus is een van de belangrijkste instrumenten in het democratische verkeer tussen de raad en het college van B&W. Via het vaststellen van de programmabegroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht. De raad geeft daarmee voor het college de financiële kaders aan en op hoofdlijnen de beleidskaders; de doelstellingen waaraan de financiële middelen worden gekoppeld. Op basis van het jaarverslag en de jaarrekening¹ kan de raad invulling geven aan zijn controlerende taak; vaststellen of de financiële middelen zijn aangewend zoals afgesproken en in hoeverre de doelstellingen van het beleid zijn gehaald. Een goed functionerende budgettaire cyclus is van essentieel belang voor een goede invulling van de kaderstellende en controlerende functie van de raad. Het is vanuit dit belang dat de rekenkamer aandacht besteedt aan de opzet en werking van het proces van begroten en verantwoorden in de gemeente. Het onderhavige onderzoek is er op gericht een bijdrage te leveren aan een verdere verbetering van dat proces en daarmee de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. De rekenkamer publiceert haar conclusies en aanbevelingen bewust voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 en de start van een nieuwe raadperiode. Wij willen de huidige raad laten zien hoe het er in hoofdlijnen voorstaat met belangrijke elementen van de door hen gehanteerde begrotings- en verantwoordingssystematiek. Daarnaast kunnen deze spiegel en onze aandachtspunten en aanbevelingen een hulpmiddel zijn voor de nieuwe raad in de discussie over de door hen te hanteren systematiek.

Ons onderzoek: systeem van topindicatoren onder de loep

De programmabegroting biedt de raad de mogelijkheid om speerpunten voor het beleid te formuleren als opdracht voor het college. Op basis daarvan kan de gemeenteraad vervolgens achteraf aan de hand van onder andere het jaarverslag en de jaarrekening controleren of het college de afgesproken doelstellingen heeft behaald. Binnen de gemeente Den Haag is hiervoor het systeem van de topindicatoren ontwikkeld.² Dit systeem van bestuurlijke kengetallen beoogde het mogelijk te maken in één oogopslag geïnformeerd te worden over de prestaties (output) en resultaten (effect) van het gemeentelijk beleid en de ontwikkeling hierin te kunnen volgen.³ Voorafgaand aan de huidige collegeperiode (2010-2014) heeft een brede stuurgroep van raadsleden, de verantwoordelijk wethouder en een aantal ambtenaren de meest recente veranderingen in de systematiek voorgesteld. De gezamenlijke aanpak moest ertoe leiden dat de raad, college en ambtelijk apparaat meer over de voortgang van het beleid met elkaar zouden spreken in plaats van over de techniek van meten.

1 Vanaf de verantwoording over 2012 hanteert de gemeente het begrip 'programmarekening': een bundeling van jaarverslag en jaarrekening. In dit rekenkameronderzoek wordt voor de eenduidigheid van terminologie het begrip 'jaarverslag' gebruikt, ook wanneer verwezen wordt naar de Programmarekening 2012.

2 RIS 108426 Gemeente Den Haag Programmabegroting 2004-2007

3 RIS 108426 Gemeente Den Haag Programmabegroting 2004-2007

Door hen werd onderzocht in hoeverre topindicatoren terugkwamen als speerpunten in het coalitieakkoord en de mate van meetbaarheid en het tijdig beschikbaar zijn van gegevens. Op basis van de aanbevelingen van de stuurgroep zijn 23 'topindicatoren' vastgesteld, die per begrotingsprogramma zijn opgenomen en worden bijgehouden. Het doel van deze indicatoren werd door de stuurgroep omschreven als: 'indicatoren maken het mogelijk om de voortgang van het beleid te kunnen volgen en zo nodig bij te sturen'.⁴

Wij hebben onderzoek gedaan naar de topindicatoren uit programmabegrotingen en jaarverslagen voor 2011 en 2012. De probleemstelling daarbij was in hoeverre het systeem van topindicatoren voor verbetering vatbaar is en welke aanbevelingen daarvoor kunnen worden gedaan. Voor het onderzoek zijn alle topindicatoren uit de begroting en jaarverslagen voor de jaren 2011 en 2012 meegenomen. Daarnaast is een globale analyse gemaakt van de wijze waarop informatie over overige doelstellingen en resultaten worden gebruikt in de begrotingscyclus. Tenslotte is gekeken naar de wijze waarop de topindicatoren door de Gemeentelijke Accountants Dienst gecontroleerd worden. Collegedoelestellingen en gepresenteerde resultaten die in separate rapportages zijn aangeboden vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Opzet van rapport

De feitelijke bevindingen van ons onderzoek zijn opgenomen in het feitenrapport dat als bijlage bij dit bestuurlijk rapport is opgenomen. In de volgende hoofdstukken zullen we achtereenvolgens ingaan op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. De aanbevelingen richten zich in brede zin op het verbeteren van de begrotings- en verantwoordingssystematiek.

4 RIS 171005, 'Meten voortgang collegeprogramma met behulp van indicatoren', 5 maart 2010



Conclusies:

systeem topindicatoren werkt en kan beter

Voor een goed inzicht in de resultaten van het beleid is het noodzakelijk dat er een koppeling te leggen is tussen wat in de begroting als doelstelling is opgenomen en wat daarover als resultaat wordt gerapporteerd in het jaarverslag. Daarnaast moeten de topindicatoren relevant zijn voor (de speerpunten van) het beleid en moeten de gebruikte gegevens juist zijn.

Op hoofdlijnen concludeert de rekenkamer dat het systeem van topindicatoren grotendeels naar behoren functioneert. In 80% van de gevallen zijn de doelstellingen van de topindicator uit de programmabegroting te koppelen aan de resultaten in het jaarverslag. Wanneer sprake is van het niet realiseren van een doelstelling, wordt dit in vrijwel alle gevallen toegelicht. Tegelijkertijd zien we ruimte voor verbetering van de rapportage over doelstellingen en resultaten.

Deze hoofdconclusie wordt hierna nader toegelicht door middel van deelconclusies. Daarbij wordt steeds aangegeven wat er goed gaat en op welke punten verbetering mogelijk is.

2.1 Onduidelijk of topindicator prognose of doelstelling is

Ten aanzien van de topindicator als doelstelling blijkt dat niet in alle gevallen duidelijk is of de topindicator een streefwaarde bevat of een raming dan wel prognose betreft. Met andere woorden: betreft het een doel dat door beleidsuitvoering bereikt moet gaan worden, of gaat het (slechts) om een inschatting van de ontwikkeling op het betreffende programmaonderwerp? Zowel het volgen van ontwikkelingen in het veld (bijvoorbeeld de ontwikkeling van het inwoneraantal) als het kunnen toetsen van beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld een voorgenomen aantal nieuwbouwwoningen) kan uiteraard zinvol zijn. Het ontbreken van een consequente toepassing van het één (prognose) of het ander (afrekenbare doelstelling) leidt echter tot onduidelijkheid.

Voorbeeld van topindicator als prognose en als doelstelling

In het programma 'Ruimtelijke Ordening en Gebiedsontwikkeling' zijn voor de topindicator voor de toekomstige jaren bevolkingsprognoses opgenomen als 'streefwaarden'.

De topindicator voor het programma 'Dienstverlening en Stadsdelen' geeft een oplopende doelstelling aan voor de komende jaren: 'de ambitie voor 2015 staat op 90%'.

2.2 Tussentijdse wijziging topindicator belemmert de toetsbaarheid

De topindicatoren worden cijfermatig ingevuld en zijn daarmee in principe toetsbaar. In de begroting en jaarverslagen voor de jaren 2011 en 2012 is het grootste deel van de indicatoren ook daadwerkelijk ingevuld, waardoor in de meeste gevallen de begroting en jaarverslag tegen elkaar afgezet kunnen worden. In meer dan 80% van de gevallen kunnen doelen en resultaten op deze wijze gekoppeld worden.

Door tussentijdse verandering van de topindicator wordt de bruikbaarheid van het instrument minder. Het is dan niet meer goed mogelijk de ontwikkeling op de topindicator door de tijd heen te volgen. Veranderingen in de topindicator zijn echter niet altijd te voorkomen. Tussentijds kunnen zich ontwikkelingen voordoen die leiden tot aanpassing van een streefwaarde, de definitie of de meetwijze van de topindicator. Uiteraard is het van belang dat wijzigingen in de topindicatoren gedurende de raadsperiode tot een minimum beperkt worden en te toetsen of wijziging daadwerkelijk nodig is en waarop deze gebaseerd is. Wanneer eventuele wijzigingen nodig zijn, is het van belang dat deze goed worden toegelicht in begroting en/ of jaarverslag, zodat voor de raad inzichtelijk is hoe de topindicator geduid moet worden en hoe deze zich verhoudt tot voorgaande jaren.

Het merendeel van de topindicatoren is in de onderzochte periode gelijk gebleven. In een aantal gevallen is de topindicator tussentijds aangepast, ofwel in de periode tussen begroting en jaarverslag, ofwel in opeenvolgende begrotingen. In zes gevallen is de doelstelling van een topindicator tussen begroting en jaarverslag aangepast (vijf in 2011 en één in 2012). Dat wil zeggen dat de in de resultaatmelding weergegeven doelstelling niet overeenkomt met de doelstelling uit de begroting. Deze aanpassingen worden in het jaarverslag niet of onvoldoende toegelicht. Voor vier topindicatoren geldt dat het resultaat niet afgezet wordt tegen de oorspronkelijke doelstelling. Bij vijf topindicatoren zijn cijfers over de jaren 2011 en 2012 onderling niet met elkaar te vergelijken, omdat de meetmethode of bijvoorbeeld definitie van de indicator is aangepast.

Voorbeeld van wel en niet juist vermelden van aanpassingen in de topindicator

Bij de topindicator voor het programma 'Openbare orde en Veiligheid' wordt in het jaarverslag 2012 aangegeven dat en waarom er sprake is van een sterke trendbreuk ten opzichte van 2011. Toegelicht wordt dat de landelijke meetmethode die als bron wordt gehanteerd aangepast is. Daarnaast wordt deze ontwikkeling in een bredere context geplaatst door te vermelden wat de ontwikkeling in andere steden is.

Van de topindicator 'slagingspercentage inburgeringsexamen' wordt in de begroting 2011 aangegeven dat het streefcijfer voor 2011 85% is. In het jaarverslag 2011 wordt deze doelstelling niet weergegeven, maar staat een percentage van 78% vermeld onder het kopje 'begroting 2011'. In de toelichting wordt aangegeven dat het slagingspercentage gestegen is (van 68% naar 78%) en dat daarmee tegemoet gekomen is aan de doelstelling van deze topindicator.

De topindicator voor het programma 'Volksgezondheid' is in 2011 'het aantal dak- en thuislozen met een trajectplan ten opzichte van het totaal aantal dak- en thuislozen'. In 2012 is de indicator aangepast naar 'het aantal gestarte en succesvol afgeronde trajecten voor dak- en thuislozen'.

2.3 Reikwijdte van topindicator is soms beperkt

Topindicatoren worden gebruikt om inzicht te verschaffen in de ontwikkeling op een beleidsterrein. Het is daarom van belang dat de topindicator een duidelijke relatie heeft met het betreffende begrotingsprogramma en ook representatief is voor dat programma. Daarbij speelt de reikwijdte van de topindicator een rol. Staat de topindicator voor het gehele begrotingsprogramma, of is deze alleen indicatief voor een deelaspect van het programma? Dit is overigens slechts één van de aspecten bij de keuze voor of de beoordeling van een topindicator. Bij de selectie van de topindicatoren hebben ook andere aspecten meegespeeld, zoals politieke speerpunten, tijdige beschikbaarheid en meetbaarheid.

In 7 van de 19 begrotingsprogramma's hebben de topindicatoren een dusdanige inhoudelijke reikwijdte dat ze de hele breedte van het programma beslaan. In 10 van de 19 gevallen dekt de topindicator het programma in financiële zin voor 90% of meer af. In de andere gevallen gaat de topindicator alleen over een deelaspect van het programma of een deel van het totale budget voor het programma.

Voorbeelden van de verschillende reikwijdte van topindicatoren

De topindicator voor het programma 'Dienstverlening' bestaat met de 'klanttevredenheid dienstverlening' de breedte van het begrotingsprogramma.

De topindicator voor het programma 'Onderwijs' kijkt naar het 'aantal doelgroeppeuters in de voor- en vroegschoolse educatie' en bestaat daarmee een deelaspect van het begrotingsprogramma. Het budget dat gemoeid is met het onderdeel voor- en vroegschoolse educatie is slechts 2% van het totale programmabudget (berekening op basis van lasten).

2.4 Toelichting van de topindicator nog niet op consequente wijze

Een toelichting bij de topindicator verduidelijkt de feitelijke gegevens en geeft de mogelijkheid om deze in een context te plaatsen. In een toelichting kunnen de definitie van de indicator, de betekenis van het cijfer, de peildatum of -periode en totstandkoming van de gegevens worden beschreven. Een toelichting op de ontwikkeling van de topindicator verduidelijkt of en waarom de doelstelling wel of niet is gehaald. Hierbij kunnen oorzaken worden genoemd en kan de uitkomst in een context worden geplaatst (bijvoorbeeld door een vergelijking met andere jaren/ steden op te nemen). Uit ons onderzoek blijkt dat twee derde (2011) tot driekwart (2012) van de topindicatoren wordt toegelicht. In de andere gevallen wordt alleen het cijfermatige overzicht weergegeven.

Voorbeeld van toelichting van topindicatoren en het ontbreken van een toelichting

In de toelichting bij de topindicator voor het programma 'Integratie en Krachtwijken' in de jaarrekening 2012 wordt helder toegelicht wat achtergronden zijn bij de ontwikkeling van de indicator. Ook wordt een vergelijking gegeven met het landelijke cijfer. De doelstelling is niet gehaald, maar de ontwikkeling wordt op deze wijze wel toegelicht en in een context geplaatst.

De topindicator voor het programma 'Ruimtelijke ordening en Gebiedsontwikkeling' ('aantal vestigers in en vertrekkers uit Den Haag') wordt niet toegelicht. In een schema worden alleen de kale cijfers weergegeven. Het blijft daardoor onduidelijk waarom er bijvoorbeeld meer mensen dan verwacht zich uit het binnenland in Den Haag hebben gevestigd, terwijl er juist minder vestigers uit het buitenland naar Den Haag zijn gekomen dan werd verwacht.

2.5. Koppeling overige resultaten en doelstellingen slechts beperkt mogelijk

De status en controleerbaarheid van doelstellingen - anders dan de topindicatoren - die in de begroting worden opgenomen (onder de kopjes 'wat gaan we daarvoor doen') is niet altijd duidelijk. Dit komt doordat in de jaarverslagen niet altijd wordt terugkomen op doelstellingen uit de begrotingen. Er wordt dus wel een doel gesteld, maar het resultaat wordt in het jaarverslag niet weergegeven. Andersom worden in het jaarverslag veel prestaties of resultaten gemeld die niet terug te voeren zijn op gestelde doelen in de begroting voor dat jaar. Daarnaast is het verband tussen de voorgenomen activiteiten en resultaatmelding en de topindicator bij het betreffende begrotingsprogramma niet altijd duidelijk.

Het is ons verder opgevallen dat zowel in begroting als in het jaarverslag het beoogde maatschappelijke effect ('wat willen we bereiken?/ wat hebben we bereikt?') veelal summier beschreven wordt. De activiteiten ('wat gaan we daarvoor doen?/wat hebben we daarvoor gedaan?') krijgen relatief veel ruimte, zonder dat duidelijk wordt gemaakt hoe de activiteiten bijdragen aan het beoogde maatschappelijk effect en/of de ontwikkeling van de topindicator in de gewenste richting.

Voorbeeld van ontbreken samenhang en van eenduidige relatie tussen begroting en jaarverslag bij overige doelstellingen en resultaten

Programma Economie begroting 2012: "Voor de acquisitie van internationale bedrijven werkt Den Haag ook in 2012 nauw samen met de Westholland Foreign Investment Agency. Inzet wordt vooral gepleegd op bedrijven uit China, India en de VS. Het doel is 20% van de resultaten van de landelijke acquisitieorganisatie, de NFIA"⁵. In jaarverslag 2012 is hier niets over opgenomen.

Programma Leefomgeving begroting 2012: "in 2012 zullen de derde fase van rioolvervanging in de Vogelwijk en de Rioolvervanging Heesterbuurt-Oost worden afgerond". In het jaarverslag staat vermeld dat de realisatie van een groot deel van de rioleringsprojecten in de Vogelwijk ervoor heeft gezorgd dat de realisatie het aantal ha afgekoppeld grondwater de gemiddelde jaarproductie van 4 ha. ruim heeft overschreden. De doelstelling is gehaald, het is echter niet duidelijk of de rioolvervanging in de Heesterbuurt-Oost ook hierin is meegenomen.

Een goed voorbeeld van een eenduidige relatie tussen begroting en jaarverslag is het programma Werk en Inkomen in 2012. Hier wordt in begroting en jaarverslag gewerkt met een vaste indeling. Per onderwerp worden voorgenomen activiteiten aangegeven waarop in het jaarverslag wordt teruggekomen. Door het gebruik van een duidelijke indeling met terugkerende tussenkopjes, is de leesbaarheid van dit programma groot.

5 Interpretatie rekenkamer: het doel is in de regio Haaglanden 20% van het landelijk resultaat te realiseren.

2.6 Controle topindicatoren niet waterdicht

De raad moet er op kunnen vertrouwen dat de informatie uit de begroting en de verantwoording juist is. De raad heeft daarom de Gemeentelijke Accountants Dienst (GAD) opdracht gegeven bij de jaarrekeningcontrole ook de topindicatoren te controleren. De controle op de topindicatoren is in de praktijk beperkt en onvolledig, vooral door het niet tijdig aanwezig zijn van definitieve gegevens. Daarmee is voor een deel van de topindicatoren onduidelijk in hoeverre de gegevens wel of niet juist zijn. Bij de controle kijkt de GAD naar 'de aanwezigheid van toereikende planning- en controlemaatregelen rondom de totstandkoming van de top-indicatoren' en gaat na 'of de indicatoren aansluiten op de achterliggende systemen of administraties'. De GAD controleert uitdrukkelijk niet de juistheid van cijfers. Veel cijfers worden daarnaast ook niet gecontroleerd op de adequate totstandkoming, omdat ze op het moment van controle nog niet (definitief) voorhanden zijn. Zowel in 2011 als in 2012 is hierdoor circa 40% van alle gegevens in de topindicatoren niet door de GAD gecontroleerd. Daarnaast geeft de controle niet voor elke dienst inzicht in het oordeel per afzonderlijke topindicator, soms worden alleen aantallen genoemd. Een totaaloverzicht met het oordeel voor elke indicator ontbreekt.

De rekenkamer heeft een selectie van vijf topindicatoren op het punt van de juistheid en betrouwbare totstandkoming nader onderzocht. Wij constateren bij drie topindicatoren onjuistheden of slordigheden in de weergave van resultaten of de toelichting.

Voorbeeld van foutief en juist verwerken van brongegevens in topindicator

Programma 'Wonen' jaarverslag 2012. Hier staat bij de topindicator 'opgeleverde nieuwbouw' het aantal van 1551 woningen. Dit blijkt te gaan om zowel nieuwbouw als overige toevoegingen aan de woningvoorraad. Het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen bedroeg in 2012 1057.

Programma 'Cultuur', jaarrekening 2012. Het oordeel van bezoekers van culturele voorzieningen wordt bij de topindicator weergegeven in een gemiddeld cijfer. De score in 2012 is een 7,3. Bron van deze topindicator is de stadsenquête. Hierin wordt bij het onderdeel 'culturele voorzieningen' de vraag gesteld 'welk rapportcijfer geeft u voor het cultureel aanbod in Den Haag?'. De gemiddelde score is volgens het bijbehorende tabellenboek een 7,3.

6 Bijlage bij RIS 259249 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2012', p. 20.

7 De GAD kijkt in de controle naar alle afzonderlijke 36 respectievelijk 37 (2011/2012) gegevens uit de 23 topindicatoren. Van de 37 gegevens kon de GAD in 2012 slecht bij 22 een akkoord geven, in 2011 ging dit om 23 van de 36 gegevens. De overige cijfers (circa 40% van alle gegevens) kon niet gecontroleerd worden omdat deze nog niet of alleen met voorlopige cijfers waren ingevuld. In 2011 ging de GAD daarnaast bij twee cijfers niet akkoord, in 2012 bij één cijfer.

8 In de steekproef is gekeken naar topindicatoren die een positief oordeel hebben gekregen van de GAD.





Aanbevelingen:

Maak duidelijke keuze en afspraken

Uit het onderzoek valt naar ons oordeel af te leiden dat er verbeteringen mogelijk zijn in de toepassing van het instrument topindicator, en in bredere zin in het afleggen van verantwoording over gevoerd beleid in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Het is straks aan de nieuwe gemeenteraad om te bepalen of het huidige systeem van topindicatoren nog voldoet aan de behoefte om de kaders te stellen voor en de controle uit oefenen op de begroting en de verantwoording. Voor welk systeem de raad ook kiest, op basis van ons onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen die daarbij als aandachtspunten kunnen fungeren.

I. Bewaak de inhoudelijke consistentie

1. Voorkom onduidelijkheid over de aard van topindicator of kengetal als instrument om beleidsvoornemens te controleren (1) of ontwikkelingen in het beleidsveld te volgen (2).
2. Vermeld eventuele aanpassingen van een indicator, de meetwijze of de definitie en licht dit toe in de (opeenvolgende) jaarverslagen en begrotingen. Verwijs hierbij consequent naar bestuurlijke besluitvorming op het betreffende onderdeel.
3. Gebruik voor een topindicator of bestuurlijk kengetal een eenduidig format in begroting en jaarverslag. Neem daarbij altijd een volledige bronvermelding en een toelichting op (zie hierna).

II. Zorg voor een adequate toelichting

4. Geef altijd een toelichting op de betekenis van de indicator. Wat is de definitie van de indicator, wat betekent het cijfer, wat is de peildatum of -periode en hoe komt het cijfer tot stand?
5. Geef in het jaarverslag altijd een toelichting op de ontwikkeling van de indicator, vooral wanneer de gerealiseerde resultaten achterblijven bij de eerder geformuleerde doelstelling.
6. Neem niet alleen een vergelijking met andere jaren en andere steden op als het resultaat van die vergelijking voor Den Haag positief is. Ook als het resultaat niet positief is kan een vergelijking zinvol zijn omdat het gerealiseerde resultaat in een breder perspectief wordt geplaatst.

III. Zorg voor consistentie door de tijd heen

7. Laat bij de rapportage in het jaarverslag alle elementen van doelstellingen/ activiteiten uit de begroting zoveel mogelijk terugkomen en gebruik zoveel mogelijk dezelfde begrippen.

IV. Selecteer (nieuwe) topindicatoren op pragmatische wijze

8. Kijk bij een eventuele aanpassing van de huidige set topindicatoren of de beoogde topindicator tijdig beschikbaar is. De continuïteit en de afhankelijkheid van anderen voor gegevens zijn ook aspecten waar men rekening mee moet houden.
9. Kijk bij een eventuele aanpassing van de huidige set topindicatoren of de gewenste link met het gemeentelijke beleid wordt gelegd. Heeft de gemeente voldoende invloed op de ontwikkeling van de topindicator?
10. Voeg naast de bestaande effectindicatoren daaraan gekoppelde prestatie indicatoren toe.

V. Zorg voor controleerbaarheid van gegevens

11. Zorg zoveel mogelijk voor indicatoren en cijfers die tijdig aangeleverd kunnen worden voor controle door de GAD en voer de mogelijkheid van een extra controleronde door de GAD in bij eventuele verlate definitieve gegevens
12. Vergroot de reikwijdte van de controle door de GAD op de geleverde cijfers. Toets niet alleen de deugdelijkheid van de totstandkoming, maar ook de juistheid van gegevens in relatie tot de definitie van de indicator en achterliggende bronnen. Ga daarbij na of de definitie van de topindicator overeenkomt met de gegevens zoals weergegeven en de gegevens in de bron.
13. Vraag de GAD in zijn rapportage voor elke afzonderlijke indicator inzicht te geven in de beoordeling. Vermeld deze beoordeling (bijvoorbeeld in een schema) in de concernjaarrekening.

Reactie van het College van B&W



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
De heer P Welp
Postbus 19157
2500 CD DEN HAAG

Uw brief van
6 november 2013
Uw kenmerk
RK/2013.41
Oms kenmerk
BSD/2013.1377
Doorkiesnummer
0630313882
E-mailadres

Aantal bijlagen
2
Datum
5 december 2013

Onderwerp
Bestuurlijke reactie 'Doelstellingen en resultaten
begrotingsprogramma's'

Geachte heer Welp,

Met interesse hebben wij het bestuurlijk rapport van de rekenkamer over het onderzoek naar de doelstellingen en resultaten in de begrotingsprogramma's gelezen. De rekenkamer heeft met de keuze voor een onderzoek naar "Doelstellingen en resultaten begrotingsprogramma's" een belangrijk onderwerp op het juiste moment geselecteerd. Het rapport benoemt het belang van een goed functionerende budgettaire cyclus en het rapport beoogt bij te dragen aan een verdere verbetering van dit proces. Ook wij benadrukken het belang van een goed functionerende budgettaire cyclus en waarderen daarom uw initiatief voor het tot stand brengen van dit rapport. Met het oog op het samenstellen van de programmabegroting 2015-2018 komt dit op een gelegen moment om waar mogelijk de samenwerking tussen de gemeenteraad en ambtelijke organisatie verder te versterken bij het vaststellen van indicatoren.

Uiteraard is het goed dat het oordeel van de rekenkamer overwegend positief is. Tegelijkertijd is het nuttig dat er een aantal zaken naar voren zijn gekomen die ruimte voor verbetering bieden. Topindicatoren zijn in de loop der jaren een vast onderdeel geworden in het koppelen van doelen en resultaten en het is van grote waarde dat de rekenkamer vaststelt dat overwegend het grootste deel van de indicatoren consequent wordt toegepast. Het rapport geeft een aantal aanbevelingen aan de raad die het college onderschrijft en die de organisatie in overleg met de raad graag meeneemt bij de verdere ontwikkeling van de topindicatoren. De aanbevelingen over het bewaken van de inhoudelijke consistentie, een adequate toelichting en consistentie door de tijd heen, kunnen we zeker overnemen. Bij de voorbereidingen voor het jaarverslag 2013 is een deel van de aanbevelingen al meegenomen. Andere aanbevelingen lenen zich om mee te nemen in overleg met de raad.

Het college maakt graag van deze brief gebruik om op een aantal punten uw rapport aan te vullen of te preciseren. Ten eerste hebben we een reactie aangaande aanbeveling II, waarin de rekenkamer onder meer stelt dat aanpassingen in de topindicatoren in het jaarverslag moeten worden toegelicht. Het college hecht aan een tijdige informatievoorziening aan de raad. Vanuit dat oogpunt hecht het college eraan dat ontwikkelingen op de topindicatoren aan de raad worden gemeld en inhoudelijk toegelicht zodra deze inzichtelijk zijn.

Inlichtingen bij
J. Deelstra
Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 14070

In veel gevallen staat deze toelichting daardoor in andere beleidsdocumenten dan in het jaarverslag. Dit neemt niet weg dat wij het met u eens zijn dat de begroting en jaarrekening zelfstandig leesbaar moeten zijn. Naar aanleiding van het rapport hebben we een aantal aanbevelingen al overgenomen. In de richtlijnen voor het jaarverslag 2013 staat bijvoorbeeld dat er altijd een toelichting moet worden opgenomen over zowel de ontwikkeling van de indicator, als over een eventuele aanpassing in de topindicator.

In het rapport geeft u aan dat bij de selectie van topindicatoren ook andere aspecten dan de reikwijdte over het betreffende begrotingsprogramma en financiële dekking meegespeeld hebben, zoals politieke speerpunten, tijdige beschikbaarheid en meetbaarheid. De formulering zou kunnen impliceren dat de topindicator daardoor minder relevant is. In het feitenrapport (paragraaf 5.3) wordt toegelicht dat de rekenkamer in de analyse van de reikwijdte van het begrotingsprogramma en de financiële dekking geen norm hanteert. Het is belangrijk om dit ook te memoreren in het bestuurlijk rapport. Het laten prevaleren van andere aspecten dan reikwijdte of dekking is mogelijk. Het gaat er om dat de afweging van alle aspecten van een topindicator zorgvuldig gebeurt. Deze specifieke afweging vond destijds plaats in overleg met de raad. Bij het vaststellen van de topindicatoren voor de volgende collegeperiode zal deze afweging wellicht nog explicieter kunnen plaatsvinden.

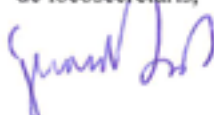
In aanbeveling 10 adviseert de rekenkamer om naast de bestaande effectindicatoren prestatie-indicatoren toe te voegen. De opzet van de huidige set topindicatoren is erop gericht een beperkte set topindicatoren in de programmabegroting en outputindicatoren in de productenraming en/of meer specifieke beleids- en verantwoordingsstukken op te nemen. Op deze manier kunnen de begrotingsprogramma's op hoofdlijnen goed worden gevolgd. Inzet van het college is om de huidige werkwijze door te ontwikkelen, waarbij de overzichtelijkheid behouden blijft en tegelijkertijd de sturingsmogelijkheden verbeterd worden. Aanbeveling 10 zullen we daarbij in overweging nemen, naast bijvoorbeeld de mogelijkheid om de productenraming te optimaliseren.

Wij erkennen de meerwaarde van een door de GAD opgesteld beoordelingsschema, zoals in onderdeel V over de controleerbaarheid van cijfers wordt aanbevolen. Wij stellen echter voor om dit schema - net als alle andere bevindingen uit de accountantscontrole - op te nemen in het accountantsrapport bij de concernjaarrekening. De aanbevelingen van de rekenkamer om de reikwijdte van de controle te vergroten door niet alleen totstandkoming, maar ook de juistheid te controleren raakt de grenzen van de accountantscontrole. Dat geldt ook voor uw aanbeveling om een extra accountantscontrole te houden op topindicatoren waarvan de gegevens niet bij de jaarrekening beschikbaar zijn. Als de raad de controleopdracht aan de GAD willen herzien, dan zijn dit relevante punten ter overweging.

Behoudens bovenstaande aanvullingen vinden wij het bestuurlijk rapport een evenwichtig rapport dat een goede basis biedt voor een discussie met de raad over de topindicatoren voor de nieuwe collegeperiode. Het rapport draagt bij aan het verder ontwikkelen van het systeem van topindicatoren, doelstellingen en verantwoording. Wij kijken dan ook met belangstelling uit naar de reactie van de raad. Het college heeft de voorkeur om bij het vaststellen van de nieuwe topindicatoren te kiezen voor de werkvorm waarbij in gezamenlijk overleg met de raad de topindicatoren worden vastgesteld. Er is veel waardering voor de vorm die in 2010 is ontstaan.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders,
de locosecretaris,



Gerard Boot

de locoburgemeester,



Marnix Norder





Nawoord

Het college van burgemeester en wethouders onderschrijft in zijn reactie het belang van het goed functioneren van de budgettaire cyclus. Wij waarderen de proactieve houding van het college dat een aantal aanbevelingen al meeneemt bij het opstellen van het jaarverslag 2013. Het college neemt zijn verantwoordelijkheid voor het instrument Topindicator en onderschrijft de noodzaak blijvend aandacht te hebben voor de verbetering daarvan. Wij benadrukken in aansluiting op de reactie van het college nog twee zaken.

Ervaringen met Topindicator zijn waardevol

De kaderstellende en controlerende functies van de gemeenteraad zijn cruciale onderdelen van de lokale democratie. In beide rollen is de raad afhankelijk van het college van burgemeester en wethouders voor de kwaliteit en kwantiteit van geleverde informatie. Een meerwaarde van het instrument Topindicator is dat er afspraken zijn gemaakt over wat per begrotingsprogramma gemeten wordt en hoe dat moet gebeuren. Daarmee is aan een *noodzakelijke* voorwaarde voor het goed kunnen uitoefenen van de controlerende taak voldaan: vooraf duidelijk bepalen op basis van welke gegevens de raad de prestaties van het college beoordeelt (kaderstellende taak). De raad kan dat op eigen initiatief of op voorstel van het college vastleggen.

Dat het maken van deze afspraken nog *geen voldoende* voorwaarde is moge duidelijk zijn uit dit onderzoek. Naast afspraken over een bij de controle door de raad te hanteren systeem, bijvoorbeeld de inrichting van een instrument als Topindicatoren (*opzet*), zijn ook waarborgen vereist voor een juiste *toepassing* van het systeem. Belangrijke aandachtspunten zijn de zorgvuldige toets op nut en noodzaak bij tussentijdse wijziging van een indicator, en een goede controle van de gegevens zodat de betrouwbaarheid buiten kijf staat.

De ervaringen die met de topindicatoren zijn opgedaan zijn waardevol, vooral wanneer deze ingezet worden als 'lessons learned' ter verbetering van het begrotings- en verantwoordingsproces.

Aanbevelingen zijn breder toepasbaar

De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn bruikbaar voor het doorvoeren van verbeteringen in het functioneren van de begrotings- en verantwoordingscyclus, ongeacht of daarbij het instrument topindicator wordt ingezet, of gewerkt wordt met de in de rekeningencommissie genoemde trendgegevens of andere typen indicatoren. Het is straks aan de nieuwe gemeenteraad om te bepalen hoe de kaderstelling en controle bij begroting en verantwoording optimaal is in te richten en wie daarbij welke verantwoordelijkheid draagt.





Bijlagen



Voorstel aan de raad

De rekenkamer stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

- I. In te stemmen met de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer 'Doelstellingen en resultaten begrotingsprogramma's'.
- II. Het college op te dragen de volgende verbeteringen door te voeren:

A. Bewaak de inhoudelijke consistentie

1. Voorkom onduidelijkheid over de aard van topindicator of kengetal als instrument om beleidsvoornemens te controleren (1) of ontwikkelingen in het beleidsveld te volgen (2).
2. Vermeld eventuele aanpassingen van een indicator, de meetwijze of de definitie en licht dit toe in de (opeenvolgende) jaarverslagen en begrotingen. Verwijs hierbij consequent naar bestuurlijke besluitvorming op het betreffende onderdeel. Toets als raad elke wijziging zorgvuldig op nut en noodzaak alvorens deze door te voeren.
3. Gebruik voor een topindicator of bestuurlijk kengetal een eenduidig format in begroting en jaarverslag. Neem daarbij altijd een volledige bronvermelding en een toelichting op.

B. Zorg voor een adequate toelichting

1. Geef altijd een toelichting op de betekenis van de indicator. Wat is de definitie van de indicator, wat betekent het cijfer, wat is de peildatum of -periode en hoe komt het cijfer tot stand?
2. Geef in het jaarverslag altijd een toelichting op de ontwikkeling van de indicator, vooral wanneer de gerealiseerde resultaten achterblijven bij de eerder geformuleerde doelstelling.
3. Neem niet alleen een vergelijking met andere jaren en andere steden op als het resultaat van die vergelijking voor Den Haag positief is. Ook als het resultaat niet positief is kan een vergelijking zinvol zijn omdat het gerealiseerde resultaat in een breder perspectief wordt geplaatst.

C. Zorg voor consistentie door de tijd heen

1. Laat bij de rapportage in het jaarverslag alle elementen van doelstellingen/ activiteiten uit de begroting zoveel mogelijk terugkomen en gebruik zoveel mogelijk dezelfde begrippen.

III. Ten aanzien van de selectie van (nieuwe) topindicatoren of bestuurlijke kengetallen:

1. Bij een eventuele aanpassing van de huidige set topindicatoren zeker te stellen dat de beoogde topindicator tijdig beschikbaar is (voor jaarverslag en voorafgaand controle door GAD). De continuïteit en de afhankelijkheid van anderen voor gegevens zijn ook aspecten waar men rekening mee moet houden.
2. Bij een eventuele aanpassing van de huidige set topindicatoren te overwegen of de gewenste link met het gemeentelijke beleid kan worden gelegd. Heeft de gemeente voldoende invloed op de ontwikkeling van de topindicator?
3. Naast de bestaande effectindicatoren daaraan gekoppelde prestatie indicatoren toe te voegen.

IV. Ten aanzien van de opdracht van de raad aan de GAD:

1. Voer de mogelijkheid van een extra controlerende door de GAD in bij eventuele verlate definitieve gegevens
2. Vraag de GAD in zijn rapportage voor elke afzonderlijke indicator inzicht te geven in de beoordeling. Vermeld deze beoordeling (bijvoorbeeld in een schema) in het accountantsrapport bij de concernjaarrekening.
3. Vergroot de reikwijdte van de controle op de geleverde cijfers. Toets niet alleen de deugdelijkheid van de totstandkoming, maar ook de juistheid van gegevens in relatie tot de definitie van de indicator en achterliggende bronnen. Ga daarbij na of de definitie van de topindicator overeenkomt met de gegevens zoals weergegeven en de gegevens in de bron. Bekijk of dit het beste door de GAD of een andere partij kan worden gedaan.



Feitenrapport





Inhoudsopgave

Feitenrapport

Inleiding	29
1. Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen	31
2. Landelijke en lokale regelgeving	33
3. Topindicatoren	37
4. Verantwoording	39
5. Relevantie	45
6. Controleerbaarheid resultaten	49

Bijlagen:

1. Literatuur	56
2. Begrippenlijst	58
3. Wet- en regelgeving	59
4. Normenkader	61
5. Topindicator: reikwijdte en dekking	62
6. Toelichting op de topindicator in begroting en jaarverslag	65
7. Topindicator: doelstelling en resultaat	67





Inleiding

De doelstellingen van het college zijn opgenomen in de programmabegroting. De gemeenteraad controleert vervolgens achteraf aan de hand van het jaarverslag¹ of het college de afgesproken doelstellingen heeft behaald. Tussentijds wordt de raad geïnformeerd over de relevante beleidsmatige ontwikkelingen en de financiële uitputting in het halfjaarbericht². De gemeenteraad volgt de uitvoering van deze voornemens, onder andere met het instrument 'topindicatoren', bestuurlijke kengetallen die per begrotingsprogramma door de raad zijn vastgesteld. De topindicatoren zijn een hulpmiddel bij de interne sturing en bij de controle door de raad.

In de gemeentelijke politiek-bestuurlijke omgeving zijn de sturende en uitvoerende taken bij het college van B&W belegd. De verantwoording over hoe deze taak verricht is, valt eveneens onder de bevoegdheden van het college. Het is de gemeenteraad die de beleidskaders vaststelt en controleert. Met de invoering van het dualisme en de introductie van de programmabegroting werd de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt. De gemeenteraad kreeg meer mogelijkheden te sturen op gewenste effecten en grip te krijgen op de doelmatigheid van de gemeentelijke beleidsuitvoering.

Voor het adequaat vervullen van de controlerende taak en uitoefening van het budgetrecht door de gemeenteraad, is het belangrijk dat de begroting en de verantwoording goed en gemakkelijke inzicht bieden in de doelstellingen en resultaten. Met het onderhavige onderzoek wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan het verder vergroten van dit inzicht. Het gemeentelijke beleid is niet statisch en het is logisch dat de topindicatoren, als speerpunten van het gemeentelijke beleid, regelmatig tegen het licht worden gehouden. Dat is ook gebeurd in de afgelopen jaren en heeft geleid tot een aantal aanpassingen.

Hierna staan in hoofdstuk 1 het doel van het onderzoek, de probleemstelling en de onderzoeksvragen beschreven. Hier wordt ook ingegaan op de afbakening van het onderzoek. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt het relevante beleid en de regelgeving toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de topindicator en de beantwoording van de afzonderlijke onderzoeksvragen komt aan de orde in hoofdstukken 4, 5 en 6. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van bevindingen. In de bijlagen zijn de literatuur- en begrippenlijst opgenomen. Tevens worden het gehanteerde normenkader en de onderzoeksresultaten, waar in de tekst naar verwezen wordt, in dit onderdeel gepresenteerd.

-
- 1 Vanaf 2013 zijn het jaarverslag en de jaarrekening samengevoegd in één document, de Programmarekening. Hoewel het jaarverslag 2012 daarmee alleen nog bestaat als onderdeel van de Programmarekening 2012, wordt het in dit rapport nog wel afzonderlijk aangehaald ten behoeve van de eenduidigheid van benaming (samen met het jaarverslag van 2011).
 - 2 Sinds 2011 wordt er een Halfjaarbericht opgesteld, waarin de financiële voortgang en beleidsmatige voortgang over het voorgaande halfjaar staan beschreven. Voor die tijd werd over de voortgang van de begrotingsuitvoering gerapporteerd in het Concernbericht, waarin alleen de financiële voortgang aan de orde kwam. Bron: gemeente Den Haag (2011), Voorstel van het college inzake het Halfjaarbericht, RIS 1812375.

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt geanalyseerd hoe de systematiek van de topindicatoren voor begrotingsprogramma's in de praktijk wordt toegepast. De beantwoording van vraag twee gaat in op de vraag of de indicatoren bij de resultaatmeting overeenkomen met die bij de doelstellingen (topindicatoren) en of de indicatoren in beide jaren gelijk blijven, vervolgens wordt geanalyseerd of de topindicatoren worden toegelicht en of ze relevant zijn voor de doelstellingen uit de begrotingsprogramma's.

De beantwoording van vraag drie analyseert de achterliggende bronnen en de kwaliteit en controleerbaarheid van resultaatmetingen bij de topindicatoren. Hier wordt in eerste instantie de mate van accountantscontrole door de GAD van de verschillende topindicatoren in kaart gebracht en de wijze waarop achterliggende bronnen geverifieerd zijn.



1

Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage leveren aan een adequate publieke verantwoording over de resultaten van het collegebeleid en daarmee aan de invulling van de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Tevens is de ambitie, gelet op de start van een nieuwe periode van raad en college na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014, een heldere analyse van de werking van het huidige systeem en concrete aanbevelingen ter verbetering neer te leggen voor de nieuwe raad.

De probleemstelling is als volgt geformuleerd:

“In hoeverre is de verantwoording van het college van B&W over de realisatie van de doelstellingen zoals opgenomen in de begrotingsprogramma's, relevant, juist en controleerbaar?”

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt over de doelstellingen uit de programmabegroting verantwoording afgelegd?
2. Is de verantwoording over de bereikte resultaten relevant in relatie tot de gestelde doelen?
3. In welke mate zijn de gerapporteerde bereikte resultaten juist en controleerbaar op basis van brondocumentatie en registraties?

De beantwoording van de onderzoeksvragen gebeurt met een analyse van de beschikbare informatie uit de begrotingen en jaarverslagen 2011 en 2012. Een afzonderlijke analyse van alle topindicatoren (doelstelling en resultaat) wordt opgenomen in een bijlage van dit onderzoeksrapport.

Afbakening

Topindicatoren en overige concrete doelstellingen

Dit onderzoek richt zich primair op de topindicatoren uit begroting en verantwoording. In het onderzoek wordt ervan uitgegaan dat een analyse van resultaten alleen zinvol is als er een aantoonbare relatie is met een concrete doelstelling, omdat alleen zo duidelijk wordt of de afgesproken doelstellingen behaald worden. Naast de topindicatoren bevatten de begrotingsprogramma's een groot aantal andere doelstellingen (in meer of minder concrete vorm) en zijn in de verantwoording resultaten opgenomen die al dan niet gekoppeld kunnen worden aan concrete doelstellingen³. Ook deze doelstellingen worden betrokken in het onderzoek. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de mate waarin begroting en jaarverslag op elkaar aansluiten, zonder uitputtend in te gaan op alle gestelde doelen en de gepresenteerde resultaten.

³ RIS175064A, begroting 2011-2014, bijvoorbeeld pagina 44 'De doelstelling voor 2011 is minimaal 5 nieuwe teams te formeren.'

Doelstellingen uit de programmabegroting en het jaarverslag

Dit onderzoek beperkt zich tot doelstellingen opgenomen in de programmabegroting en de resultaten in het jaarverslag⁴. Collegedoelstellingen en gerapporteerde resultaten, die in separate rapportages staan beschreven, vallen buiten de analyse. Het onderzoek beperkt zich tot programmabegrotingen 2011 en 2012 en de jaarverslagen 2011 en 2012.

Controleerbaarheid resultaten

In het normenkader is een norm ten aanzien van controleerbaarheid opgenomen (zie bijlage 4)⁵. Een resultaat wordt controleerbaar geacht indien een gerealiseerd resultaat te valideren is aan de hand van adequate registraties en brondocumentatie, de formulering van het gerealiseerde resultaat niet voor meerdere interpretaties vatbaar en concreet is. Daarnaast dient een verwacht resultaat te valideren te zijn aan de hand van planningen, prognoses en/ of berekeningen.

4 Niet alle programma's in de begroting hebben een topindicator omdat ze vooral gericht zijn op bedrijfsvoeringsaspecten. Deze programma's zijn daarom niet opgenomen in dit onderzoek. Het betreft de programma's: 2.1 Gemeenteraad; 2.2 College en Bestuur; 2.14 Media/ICT in de stad/Monumenten in de stad; 2.23 Overige beleidsvoornemens en; 2.24 Interne dienstverlening.

5 Het normenkader is opgenomen als bijlage bij dit rapport.



Landelijke en lokale regelgeving

Landelijke regelgeving

De wet dualisering

Voor dit onderzoek is allereerst wetgeving relevant die de taken en bevoegdheden van het college en de gemeenteraad regelt. In het duale systeem is dit neergelegd in de Wet op de dualisering (2000) en de Gemeentewet (wijziging van 2002). Met de Wet op de dualisering zijn de bevoegdheden van raad en college scherper afgebakend. De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze taken van raad en college zijn van groot belang voor de financiële functie. Dat wordt duidelijk aan de hand van de begrotingscyclus⁶:

- Bij de begroting stelt de raad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie.
- Na vaststelling van de begroting voert het college het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die zijn aangegeven. De begroting heeft dan een beheerstechnische en bedrijfseconomische functie.
- Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.
- De raad beoordeelt op grond van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft geopereerd. Ook dienen de jaarstukken (mede) ter beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid. De jaarstukken vervullen dus een rol bij de verantwoording en controle.

actor	begrotingsfunctie	soort begrotings-/verantwoordingsdocument
raad	allocatie	(programma)begroting
	autorisatie	(programma)begroting
	controle	(programma)jaarstukken bestaande uit jaarverslag en jaarrekening
college	beheerstechnisch	productenraming/-realisatie
	bedrijfseconomisch	productenraming/-realisatie
	verantwoording	(programma)jaarstukken

Bron: Circulaire BBV, 17 januari 2003: p. 33

6 Circulaire BBV, 17 januari 2003: p. 31 en 32.

Tijdens het begrotingsjaar zijn er nog diverse andere momenten waarop het college rapporteert aan de raad. Het bovenstaande schema toont de relatie tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten, begrotingsfuncties en actoren.

De begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor de raad en het college, wat zich vertaalt in een verschil in informatiebehoefte⁷. Voor het stellen van kaders (allocatie en autorisatie, zie hierboven) en voor het controleren is een goed inzicht van de raad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Dat vraagt om een hoger aggregatieniveau. Het college heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid en gebruikt daarom voor de beheerstechnische en bedrijfseconomische functie de productenraming en -realisatie. Het jaarverslag en de jaarrekening vormen een brug tussen college en raad, waarbij de eerste op basis van deze stukken verantwoording aflegt en de raad zijn controlerende functie uitoefent.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Voor de inrichting van de programmabegroting is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2003 relevant⁸. In dit besluit zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van de inrichting van de programmaverantwoording⁹. In het BBV is bepaald dat de begroting ten minste uit twee onderdelen dient te bestaan: een beleidsbegroting en een financiële begroting¹⁰. De beleidsbegroting dient ten minste te bestaan uit het programmaplan en de paragrafen¹¹. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien¹². Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten en bevat de doelstelling(en), in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken¹³. Per programma dient een raming van de baten en lasten te worden opgenomen¹⁴. In bijlage 3 zijn de relevante bepalingen uit dit besluit opgenomen. Uit de verantwoording moet duidelijk worden de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken¹⁵. Eveneens is bepaald dat de gerealiseerde baten en lasten staan beschreven¹⁶.

7 Bron: Circulaire BBV van 17 januari 2003, p. 33. In het oorspronkelijke schema was begrotingsfunctie van aggregatie/vergelijkbaarheid toegevoegd, waarbij BZK/CBS/Toezicht als actoren waren opgenomen. Deze zijn voor dit onderzoek niet relevant en dus niet opgenomen.

8 http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/geldigheidsdatum_27-03-2013.

9 Dit begrip is overgenomen uit het BBV: titel 4.2 "De programmaverantwoording"

10 BBV artikel 7.

11 Het gaat om de volgende paragrafen: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaal-goederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. BBV artikel 9.

12 BBV artikel 8 lid 1

13 BBV artikel 8 lid 2 en 3a en b.

14 BBV artikel 8 lid 3c.

15 BBV artikel 25 lid 2a en 2b.

16 BBV artikel 25 lid 2c.

Lokale regelgeving

Het BBV vormt mede de basis voor de 'Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag'.

Hierin zijn bepalingen over de begroting opgenomen¹⁷. Met het vaststellen van de programmabegroting worden de doelstellingen, per programma, door de raad vastgesteld¹⁸. Dit geldt eveneens voor de beschikbare bedragen voor alle taken en activiteiten op programmaniveau, alsmede de financiële middelen die per programma kunnen worden aangewend. Tevens besluit de raad over de meerjarenbegroting als leidraad voor het te voeren beleid. Per programma wordt een doelenboom opgenomen. Verder is bepaald dat met het vaststellen van de programmabegroting de topindicatoren worden vastgesteld met de daarbij behorende ambitie¹⁹. De relevante bepalingen uit deze verordening staan vermeld in bijlage 3.

17 <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/'s-Gravenhage/11269.html>

18 Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag artikel 4 lid 3.

19 Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag artikel 4 lid 4.





3

Landelijke en lokale regelgeving

Vanaf 1999 heeft de gemeente Den Haag gewerkt aan de ontwikkeling en implementatie van een set bestuurlijke kengetallen. In de programmabegroting 2003 werden voor het eerst bestuurlijke kengetallen opgenomen. In de programmabegroting 2004 werden 89 bestuurlijke kengetallen opgenomen (36 effectindicatoren en 53 output-indicatoren). Deze kengetallen (over de periode 2002-2006) werden begin 2006 door de gemeente geëvalueerd. Daarbij werden zowel het gebruik van kengetallen als de kengetallen zelf onderzocht.

Op basis van deze analyse was de conclusie dat de bestuurlijke kengetallen, zoals opgenomen in de programmabegroting, als hulpmiddel voor het bestuur onvoldoende doelmatig waren in die periode. Dat een deel van de kengetallen geen inzicht bood in de effectiviteit van de speerpunten van het beleid werd hierbij als belangrijkste reden genoemd. De relatie tussen de kengetallen en de beleidsspeerpunten bleek vaak onduidelijk te zijn, deels omdat de beleidsdoelstellingen onvoldoende concreet waren. Daarnaast werd gewezen op de externe variabelen die van invloed waren op de effect-kengetallen. Daardoor was een causaal verband tussen wat de gemeente heeft gedaan en het bereikte effect niet aantoonbaar. Verder bleek dat bij de ontwikkeling van de kengetallen de definities van de begrippen niet altijd helder waren en dat de administratieve betrouwbaarheid van de kengetallen onvoldoende gewaarborgd was. Met deze tekortkomingen in het achterhoofd heeft een raadswerkgroep in samenwerking met de Technische Universiteit Delft en onderzoeksbureau Berenschot de set van bestuurlijke relevante kengetallen bekeken en geactualiseerd, waarbij zoveel mogelijk aansluiting werd gezocht bij de afspraken uit het coalitieakkoord Meedoen (het Haagse coalitieakkoord 2006-2010).

Deze nieuwe set van 37 topindicatoren is in 2010 geëvalueerd door een stuurgroep bestaande uit raads- en collegeleden. Onderzocht werd in hoeverre topindicatoren terugkwamen als speerpunten in het coalitieakkoord, de mate van meetbaarheid en tijdig beschikbaar zijn van de gegevens. De gezamenlijke aanpak moest ertoe leiden dat de raad, college en ambtelijk apparaat meer over de voortgang van het beleid met elkaar zouden spreken in plaats van over de techniek van meten.

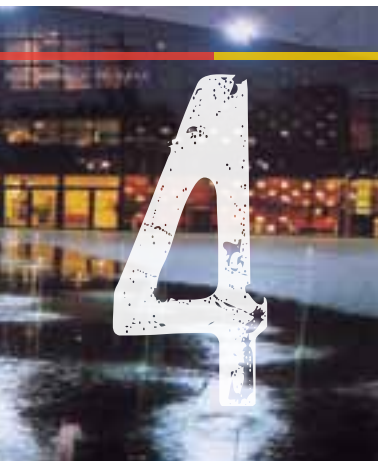
In de brief "Meten voortgang collegeprogramma met behulp van indicatoren" is het volgende opgenomen over de topindicatoren als speerpunten van het beleid:

"Daarnaast stelt de stuurgroep voor om in de programmabegroting alleen "topindicatoren" (speerpunten van het collegeprogramma) op te nemen, zodat met de begrotings- en verantwoordingsstukken, de voortgang van het collegeprogramma op hoofdlijnen goed gevolgd kan worden. Naast een overzicht van de indicatoren en de ontwikkeling daarvan kan dan ook een analyse van dit overzicht worden opgenomen in het jaarverslag. Extra outputindicatoren, die de prestaties van de gemeente weergeven, kunnen worden opgenomen in de productenraming of in overige, meer specifieke, beleids- en verantwoordingsstukken"²⁰.

De werkgroep die met het stuurgroepadvies aan de slag ging, heeft als resultaat een nieuwe set van 23 topindicatoren opgesteld, die voor het eerst in de begroting 2011 werden opgenomen en ongewijzigd in de daarop volgende begrotingen 2012 en 2013 zijn opgenomen. Het principe dat de topindicatoren met de daarbij behorende ambitie worden vastgesteld in de begroting, is opgenomen in de (gewijzigde) verordening Financieel beheer en beleid, artikel 4.4 van het dictum²¹.

²⁰ RIS 171005 maart 2010, p.2.

²¹ RIS 176954, december 2010, p. 12



4

Verantwoording

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal:

1. Hoe wordt over de doelstellingen uit de programmabegroting verantwoording afgelegd?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt geanalyseerd hoe de systematiek van de topindicatoren voor begrotingsprogramma's in de praktijk wordt toegepast. Zowel in de begroting als in het jaarverslag zijn bij elk programma de betreffende topindicatoren opgenomen. In de begroting wordt de nulmeting weergegeven en wordt voor het jaar waarin de begroting is opgesteld én elke jaarschijf van de onderhavige begroting een prognose of streefwaarde weergegeven²². Het jaarverslag geeft de resultaten voor de topindicatoren weer van de twee voorgaande jaren, de nulmeting en de doelstelling uit de begroting (voor het betreffende begrotingsjaar).

4.1 Doelstelling of prognose?

Ten aanzien van de topindicator als doelstelling blijkt dat niet in alle gevallen duidelijk is of de topindicator een streefwaarde bevat of een raming dan wel prognose betreft, met andere woorden: betreft het een doel dat door beleidsuitvoering bereikt moet gaan worden, of gaat het om een inschatting van de ontwikkeling op het betreffende onderwerp.

Zo zijn bijvoorbeeld bij het programma Ruimtelijke Ordening en Gebiedsontwikkeling voor de topindicator bevolkingsprognoses opgenomen als 'streefwaarden' voor de toekomstige jaren²³. Het is dan de vraag wat de resultaatmeting voor waarde heeft. De streefwaarden lijken hiermee niet een gesteld doel, maar een verwachte ontwikkeling te betreffen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het programma Werk en Inkomen. In het halfjaarbericht 2011 wordt aangegeven: "het geplande percentage van 7,3% bijstandsvolume [aantal huishoudens met een bijstandsuitkering ten opzichte van het totaal aantal huishoudens] was gebaseerd op gunstige prognoses van het CBS en het CPB eind 2010"²⁴.

22 Dus voor de begroting 2011-2014 gaat het om de nulmeting, realisatiecijfers over 2009 en streefcijfers voor 2010 tot en met 2014.

23 o.a. RIS 181195, Programmabegroting 2012-2015, p. 130.

24 RIS 181275, p. 14

4.2 Topindicator: toetsbaarheid

De topindicatoren worden cijfermatig ingevuld en zijn daarmee toetsbaar. In de begroting en jaarverslagen voor de jaren 2011 en 2012 is het grootste deel van de indicatoren ook daadwerkelijk ingevuld, waarmee voor de meeste onderwerpen de begroting en verantwoording tegen elkaar afgezet kunnen worden. In meer dan 80% van de gevallen kunnen doelen en resultaten gekoppeld worden, dat wil zeggen het cijfer van de topindicator uit de begroting kan vergeleken worden met het cijfer uit het jaarverslag. In 2011 konden alleen cijfers voor de topindicatoren 'waardering ondernemersklimaat' (programma Economie) en 'reistijden', 'buurten met parkeerdruk', 'vervoerswijze' (programma Verkeer) uit begroting en jaarverslag niet tegen elkaar worden afgezet. In 2012 gold dit voor de topindicatoren 'waardering ondernemersklimaat' (programma Economie), 'vervoerswijze' (programma Verkeer), 'beoordeling gevoelens onveiligheid' (programma Openbare orde en Veiligheid) en 'het aantal toeristen' (programma Citymarketing en Internationale Stad). Het ontbreken van cijfers is in alle gevallen toegelicht. Er is vaak een plausibele reden te geven waarom een koppeling niet kan worden gelegd. Soms zijn de gegevens nog niet beschikbaar. Ook komt het voor dat gegevens uit externe bronnen niet langer beschikbaar zijn, waardoor de indicator niet ingevuld kon worden (bijvoorbeeld waardering ondernemersklimaat 2012). Dat betekent dat een nieuwe indicator moest worden gekozen. Ook komt het voor dat voor een nieuwe meetmethode wordt gekozen waardoor de doelstelling uit de begroting en resultaat uit het jaarverslag niet vergelijkbaar zijn. Dit geldt in 2011 voor de topindicator buurten met parkeerdruk en in 2012 voor de topindicatoren gevoel onveiligheid en oordeel bewoners leefomgeving.

In bijlage 7 van dit rapport is een overzicht opgenomen van alle topindicatoren met doelstellingen en resultaten en een toelichting daarbij.

4.3 Topindicatoren in relatie tot beleidsvoornemens en resultaten

Topindicatoren zijn geïntroduceerd als instrument voor de gemeenteraad voor de sturing op hoofdlijnen van het beleid. Naast de topindicatoren bevatten begroting en jaarverslag veel andere informatie over ambities, voorgenomen activiteiten en behaalde resultaten. Gekeken is naar de verhouding tussen de topindicatoren en de overige informatie over het betreffende begrotingsprogramma en de relevantie van de geleverde informatie voor de controlerende functie van de raad.

De inhoudelijke voornemens worden per programma beschreven in de onderdelen 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen?'. In het jaarverslag wordt teruggekeken op geleverde prestaties onder de noemer 'wat hebben we gedaan en wat heeft het gekost?'. De verschillende teksten uit de begrotingen 2011-2014 en 2012-2015 en de jaarverslagen over 2011 en 2012 zijn voor dit onderzoek met elkaar vergeleken.

Het komt voor dat in de beschrijvingen 'wat gaan we daarvoor doen' in de begrotingen (2011 en 2012) gesproken wordt van doelstellingen, zonder dat een duidelijk verband is met bijvoorbeeld de tekst 'wat willen we bereiken' of met de in het betreffende programma opgenomen topindicator. Veelal gaat het om concrete voornemens, zoals bij het programma Dienstverlening en Stadsdelen in 2012: 'per 01-01-2012 zullen we de gemeenteberichten elektronisch aanbieden'²⁵ of bij het programma Leefomgeving in 2012: 'De ambitie voor 2012 is om het percentage onvoldoende hoofdwegen terug te brengen tot 16%...'²⁶. In de jaarverslagen wordt niet altijd consequent teruggekomen op dergelijke doelstellingen. Daardoor is de status ervan en de controleerbaarheid niet duidelijk. In jaarverslagen worden veel resultaten weergegeven die niet terug te leiden zijn op doelstellingen in een eerdere begroting. Zo is er in het jaarverslag 2012 bij het programma Openbare Orde en Veiligheid bij het onderdeel 'evenementenvergunningen' bijvoorbeeld als resultaat aangegeven dat een format voor een veiligheidsplan in samenwerking met hulpdiensten is opgesteld. In de programmabegroting 2012-2015 staat dit niet als doelstelling of beoogd resultaat. In de programmabegroting 2012-2015 wordt gemeld dat 'in 2012 wordt gewerkt met een gemeentelijke risicoanalyse voor evenementen'. In het jaarverslag is hier niets over opgenomen²⁷.

De hoeveelheid informatie die in de teksten is opgenomen is veel uitgebreider dan de toelichtingen bij de topindicatoren. Om een voorbeeld te noemen: in het jaarverslag 2012 wordt bij het programma Jeugd en Gezin (p. 86 e.v.) in vijf regels en een tweeregelige tabel ingegaan op de topindicator. Het onderdeel 'wat hebben we gedaan en wat heeft het gekost?' beslaat vier en een halve pagina met gedetailleerde informatie over resultaten en kosten.

4.4 Gemeentelijke bijdrage: koppeling tussen programmabegroting en jaarverslag

In het onderzoek is ook gekeken naar de tekst opgenomen onder het kopje "Gemeentelijke bijdrage: wat gaan we daarvoor doen?" in de programmabegrotingen.

Het gaat hierbij veelal om concrete activiteiten die worden uitgevoerd om een bepaald maatschappelijke effect te realiseren beschreven onder het kopje "Beoogd maatschappelijk effect: wat willen we bereiken". Het komt voor dat onder "wat gaan we daarvoor doen?" expliciet het woord "doel" is opgenomen. In die gevallen is gekeken of een koppeling mogelijk is tussen de gemeentelijke bijdrage uit de begroting en jaarverslag. In het merendeel van de gevallen is dit goed mogelijk en komen alle elementen genoemd in de begroting terug in het jaarverslag. Tevens worden de gehanteerde begrippen meestal consequent gebruikt d.w.z. de begrippen uit begroting komen in dezelfde bewoordingen terug in het jaarverslag. Dit is niet altijd het geval. Het komt voor dat er niets over de gemeentelijke bijdrage uit de programmabegroting wordt gerapporteerd in het jaarverslag, soms komen niet alle elementen terug en in een aantal gevallen worden begrippen niet consequent gebruikt.

25 RIS 181195, Programmabegroting 2012-2015, p. 35

26 RIS 181195, Programmabegroting 2012-2015, p. 83

27 Respectievelijk RIS 181195, Programmabegroting 2012-2015, p. 42 en RIS 258294, Programmarekening 2012, p. 45

Ter illustratie enkele voorbeelden:

- Begroting programma Economie 2012 "Voor de acquisitie van internationale bedrijven werkt Den Haag ook in 2012 nauw samen met de Westholland Foreign Investment Agency. Inzet wordt vooral gepleegd op bedrijven uit China, India en de VS. Het doel is 20% van de resultaten van de landelijke acquisitieorganisatie, de NFIA". In jaarverslag 2012 is hier niets over opgenomen
- Begroting programma Milieu en duurzaamheid 2011. Afhandeling meldingen milieuoverlast: het doel is dat de tevredenheid blijft stijgen. In het jaarverslag 2011 komt dit niet terug.
- Volgens het Programma Financiën begroting 2011 worden sportaccommodaties helemaal vrijgesteld van OZB. In het jaarverslag 2011 wordt aangegeven dat Haagse amateur-sportverenigingen sinds 2011 voor de OZB-lasten worden gecompenseerd.
- In het Programma Financiën begroting 2012 is opgenomen dat de rioolrechten gelijk blijven, in het jaarverslag 2012 wordt gesproken over de rioolheffing.
- Programma Leefomgeving begroting 2012: in 2012 zullen de derde fase van rioolvervangings in de Vogelwijk en de Rioolvervangings Heesterbuurt-Oost worden afgerond. Hiertoe zal in 2012 4 hectare verhard oppervlak van het riool worden afgekoppeld. In het jaarverslag staat vermeld dat de realisatie van een groot deel van de rioleringsprojecten in de Vogelwijk ervoor heeft gezorgd dat de realisatie het aantal ha afgekoppeld grondwater de gemiddelde jaarproductie van 4 ha. ruim heeft overschreden. De doelstelling is gehaald, het is echter niet duidelijk of de rioolvervangings in de Heesterbuurt-Oost ook hierin is meegenomen.
- In het Programma Milieu & Duurzaamheid begroting 2011 is opgenomen dat ook in 2011 de resterende CO²-emissie gecompenseerd zal worden in het Klimaatfonds Den Haag. Volgens het jaarverslag 2011 wordt de CO²-emissie van de gemeentelijke organisatie jaarlijks gecompenseerd in het Klimaatfonds Haaglanden. Waarschijnlijk gaat het om hetzelfde fonds, maar door de gekozen formulering is het niet helemaal duidelijk. In de ambtelijke reactie op dit feitenrapport geeft de gemeente aan dat men begonnen is als Klimaatfonds Den Haag en daarna is uitgebreid tot Klimaatfonds Haaglanden. Uit de tekst wordt dat niet duidelijk.
- Programma Onderwijs 2012. In de begroting is de nieuwbouw brede buurtschool Rivierenbuurt aan de Zaanstraat voor de basisschool Jan van Nassau genoemd. In het jaarverslag 2012 wordt de naam van de school niet meer expliciet genoemd en is sprake van een brede buurtschool-plus in plaats van een brede buurtschool.
- Programma Dienstverlening 2012 In de begroting staat dat met het nieuwe spreidingsplan voor de openbare bibliotheek voor het merendeel van de bewoners binnen een straal van 2 km een wijkbibliotheek beschikbaar blijft. Daarnaast worden voor enkele te sluiten vestigingen flankerende voorzieningen ingericht. De raad wordt over de voortgang periodiek geïnformeerd. Voor de zomer 2012 zal inzicht worden gegeven over het totaalpakket flankerende beleid. In het jaarverslag staat vermeld dat in 2012 vooral veel aandacht is besteed aan de realisatie van zes nieuwe buurtbibliotheken, die de zes wijkbibliotheken compenseren die vanwege bezuinigingen niet langer open zijn. Of de zes buurtbibliotheken onderdeel van de flankerende voorzieningen zijn is niet duidelijk, de flankerende voorzieningen komen niet terug in het jaarverslag.

- Programma Openbare orde en Veiligheid. Volgens de Begroting 2011 controleert het Haags Economisch Interventieteam (HEIT) jaarlijks ongeveer 120 bedrijven. Uit het jaarverslag 2011 blijkt dat er in dat jaar 68 controledagen zijn gehouden. Dit leidde tot 307 controles waarmee HEIT gezien de taakstelling aan haar planning heeft voldaan. Jaarlijks ontvangt de raad een separate rapportage met de resultaten van HEIT, aldus het jaarverslag. Het aantal controles en controledagen wordt wel vermeld in het jaarverslag, het aantal gecontroleerde bedrijven niet. In de separate rapportage staat dit mogelijk wel vermeld. In het jaarverslag niet waardoor er geen koppeling kan worden gemaakt tussen de begroting en het jaarverslag.
- Begroting programma Economie 2011. In 2011 zal het beleid rond het omzetten van niet courante kantoorpanden naar woningen worden doorgezet waarbij het doel is per jaar 30.000 m² aan omzettingen te realiseren. Volgens het jaarverslag zijn veel nieuwe plannen gevormd om kantoren om te zetten naar wonen. De ontwikkeling is positief, maar direct resultaat is vanwege de situatie op de vastgoedmarkt weinig zichtbaar. Het aantal omgezette vierkante meters staat niet vermeld.





Relevantie

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal:

2. Is de verantwoording over de bereikte resultaten relevant in relatie tot de gestelde doelen?

De beantwoording gaat in op de vraag of de indicatoren bij de resultaatmeting overeenkomen met die bij de doelstellingen (topindicatoren) en of de indicatoren in beide jaren gelijk blijven. Vervolgens wordt geanalyseerd of de (ontwikkeling van de) topindicator wordt toegelicht en of de in het jaarverslag gepresenteerde indicatoren relevant zijn voor de doelstellingen uit de begrotingsprogramma's.

5.1 Aangepaste doelstelling topindicatoren

Het merendeel van de indicatoren over de onderzochte periode is gelijk gebleven. Het komt voor dat oorspronkelijke doelstellingen gekoppeld aan de topindicatoren worden aangepast. Dit is niet vreemd gelet op de tijd die tussen het opstellen van de programmabegroting en het rapporteren in het jaarverslag ligt. Voor een aantal programma's geldt dat de doelstelling tussentijds wordt aangepast. Dat wil zeggen dat de in de resultaatmelding weergegeven doelstelling niet overeenkomt met de doelstelling uit de begroting. Dit is van toepassing op de topindicatoren voor 'Klanttevredenheid dienstverlening' (2011), 'Sportdeelname' (2011), 'Woningvoorraad/nieuwbouw' (2011), 'Aantal vestigers en vertrekkers' (2011), 'Slagingspercentage inburgeringsexamen' (2011), Huishoudens gebruik makend van minimavoorzieningen ten opzichte van huishoudens 130% minimum loon (2012).

In een aantal gevallen is duidelijk waarom de doelstelling is aangepast bijvoorbeeld doordat er afspraken met het rijk zijn gemaakt (topindicator dak- en thuislozen voor het programma Volksgezondheid en zorg 2012) of doordat een andere meetmethode is gekozen (CO²-reductie programma Milieu en Duurzaamheid).

Niet altijd wordt in het jaarverslag duidelijk gemaakt op basis waarvan de aanpassing heeft plaatsgevonden. Dat betekent overigens niet dat de raad hierover niet is geïnformeerd. Het is mogelijk dat de aanpassing uitvoerig is toegelicht en dat de raad en het college hier over van gedachten hebben gewisseld. Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of het aanpassen van de doelstellingen voor topindicatoren tussen raad en college gewisseld is, omdat niet gekeken is of de aanpassing beschreven staat in andere bestuurlijke stukken dan de programmabegroting en het jaarverslag.

Voor vier topindicatoren geldt dat het resultaat niet afgezet wordt tegen de oorspronkelijke doelstelling. Van de topindicator 'slagingspercentage inburgeringsexamen' wordt in de begroting 2011 – 2014 aangegeven dat het streefcijfer in 2011 85% is. In het jaarverslag 2011 wordt de oorspronkelijke doelstelling niet weergegeven, maar staat een percentage van 78% vermeld onder 'begroting 2011'. In de toelichting wordt aangegeven dat het slagingspercentage in 2011 fors gestegen is ten opzichte van 2010 (van 68% naar 78%) en dat daarmee de realisatie overeenkomt met de doelstelling van de topindicator²⁸. In 2012 kwam de in de begroting 2012 genoemde waarde van de indicator wel overeen met hetgeen in het jaarverslag onder 'begroting 2012' wordt genoemd.

Ten aanzien van de topindicator klanttevredenheid dienstverlening wordt in het jaarverslag 2011 geconstateerd dat de gerealiseerde klanttevredenheid met 82% (burgers die die dienstverlening een cijfer 7 of hoger geven) hoger is dan de gestelde ambitie²⁹. Ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling is dat niet het geval, maar de oorspronkelijke doelstelling wordt niet weergegeven. De ambitie volgens de begroting 2011 is voor dat jaar $\geq 90\%$ ³⁰. De ambitie volgens het jaarverslag zou voor 2011 81% zijn geweest. Daarnaast wordt zowel in de toelichting bij het programma als in de inleiding van de jaarrekening gesteld dat de klanttevredenheid (met 3%) zou zijn gestegen ten opzichte van 2010. In het jaarverslag 2010 wordt echter aangegeven dat in 2010 86% van de burgers een 7 of hoger gaf voor de dienstverlening³¹. Daarmee is de score in 2011 dus juist 4% lager dan in 2010. In het in Masterplan Dienstverlening 2012-2015 wordt de ambitie van 90% herhaald, waarbij wordt aangegeven dat die score pas in 2015 gehaald hoeft te worden. Uitgegaan wordt van een oplopend karakter in de score tot 2015, dit wordt niet in cijfers expliciet gemaakt. Een verwijzing naar het Masterplan wordt in de jaarrekening van 2011 niet gegeven. In de begroting 2012 wordt wel verwezen naar het Masterplan Dienstverlening. Hierbij wordt aangegeven dat dit plan zich vanaf 2011 richt op een periode van vier jaar en dat de gemeente Den Haag zichzelf als doel stelt dat 90% van de Hagenaars een 7 of hoger geeft voor de dienstverlening met ingang van 2014. Het uitgangspunt hierbij is dat de score tot 2014 een oplopend karakter heeft³².

In de begroting 2012 was bij de topindicator het aantal hotelovernachtingen van buitenlandse gasten het streefcijfer van 620.000 opgenomen. In het jaarverslag is dit cijfer neerwaarts bijgesteld naar 550.000. De oorspronkelijke doelstelling wordt niet meer genoemd. Overigens bleef met 535.000 hotelovernachtingen het realisatiecijfer in beide gevallen achter bij zowel de oorspronkelijke als de aangepaste doelstelling.

De topindicator voor het programma Sociale voorzieningen en Armoedebestrijding is het aantal huishoudens gebruik makend van minimavoorzieningen ten opzichte van huishoudens 130% minimum loon. Het cijfer dat in de begroting 2012 wordt genoemd bedraagt 70%. In het jaarverslag 2012 wordt aangegeven dat: "Van alle huishoudens met een inkomen tot 130% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm heeft 85% één of meer van de geboden voorzieningen gebruikt. Dit overstijgt de geschatte 75% ruim"³³. De oorspronkelijke doelstelling wordt niet genoemd, evenmin wordt verklaard waarom het percentage is aangepast.

28 RIS 251469, Jaarverslag 2011, p. 57.

29 RIS 251469, Jaarverslag 2011, p. 31.

30 RIS 175064, Programmabegroting 2011: klanttevredenheid dienstverlening 2011: $\geq 90\%$ (p. 15).

31 RIS 180308, Jaarverslag 2010, p. 26.

32 RIS p.181195, Programmabegroting 2012, p. 34.

33 RIS 258294, p. 80.

5.2 Topindicator: consequente toepassing

De topindicatoren uit de stukken voor 2011 en 2012 zijn met elkaar vergeleken, waarbij is gekeken of ze over de beide jaren vergelijkbaar zijn. Voor het grootste deel van de topindicatoren is zowel de topindicator zelf, als de definitie en de meetmethode ongewijzigd in 2012. Voor vijf programma's geldt dat niet alle gegevens van de beide jaren vergeleken kunnen worden. Bij 'Openbare orde en veiligheid', Leefomgeving' en 'Verkeer'/ topindicator parkeerdruk is een andere meetmethode gekozen. Bij 'Jeugd en gezin' wordt een andere definitie gehanteerd, bij Volksgezondheid wordt naar gestarte en succesvol afgeronde trajecten voor dak- thuislozen gekeken en worden deze niet meer gerelateerd aan de omvang van de doelgroep zoals eerder het geval was. Bijlage 7 bevat een nadere toelichting.

5.3 Topindicatoren: reikwijdte en dekking

Voor alle topindicatoren is een analyse gemaakt van de inhoudelijke reikwijdte en financiële dekking van de indicator voor het betreffende begrotingsprogramma. Dat is één van de aspecten bij de keuze voor of de beoordeling van een topindicator. Overigens hebben bij de selectie van de topindicatoren ook andere aspecten meegespeeld, zoals politieke speerpunten, tijdige beschikbaarheid en meetbaarheid. Deze analyse is bedoeld om inzicht verschaffen, de rekenkamer hanteert geen norm ten aanzien van de reikwijdte en de dekking. Met de analyse wordt een beeld geschetst van de mate waarin topindicatoren een relevante informatiebron zijn voor het weergeven van de resultaten van de afzonderlijke begrotingsprogramma's. De analyse richt zich op inhoudelijke reikwijdte en financiële dekking. Inhoudelijk is alleen gekeken of de topindicator iets zegt over de volledige breedte van het programma, of alleen over een deelaspect. Daarbij is de toelichting 'Wat willen we bereiken' bij elk begrotingsprogramma vergeleken met de betreffende topindicator(en). De financiële dekking richt zich op de middelen die te koppelen zijn aan de topindicator als percentage van de totaal met het programma gemoeide middelen. Van de 19 begrotingsprogramma's waarvoor een (of een aantal) topindicator(en) is geformuleerd geldt dat in 10 gevallen het budget dat betrekking heeft op de topindicator 90% of meer van het programmabudget beslaat. Bij 7 programma's beslaat de topindicator inhoudelijk het hele programma. Voor de andere topindicatoren geldt dat de indicator over een deelaspect van het programma gaat (zie bijlage 5). De rekenkamer hanteert geen norm ten aanzien van de reikwijdte en dekking. Dit betekent dat een beperkte reikwijdte niet slechter is dan een grotere reikwijdte. Hetzelfde geldt voor de financiële dekking. Er kunnen goede en legitieme redenen zijn om een bepaalde indicator te kiezen, ook al is het financiële beslag ten opzichte van het totale programmabudget gering. Ook kan het percentage gering zijn door de wijze waarop de begroting is opgesteld. Zo valt de uitkering uit het Gemeentefonds binnen programma 2.22 Financiën, waardoor het logisch is dat de middelen gekoppeld aan de topindicator ten opzichte van het totale budget gering is. In bijlage 5 bij dit rapport, is per programma het doel, de topindicator en de reikwijdte en dekking van de topindicator terug te vinden.

5.4 Toelichting bij topindicatoren

Onderzocht is of en zo ja op welke wijze de realisatie op de topindicator wordt toegelicht. In 2011 is bij ongeveer twee derde van de topindicatoren een algemene toelichting opgenomen over de indicator, in 2012 is dit al bij driekwart van de topindicatoren het geval, bij vier topindicatoren is geen toelichting opgenomen³⁴. De toelichting verduidelijkt of de doelstelling wel of niet is gehaald. Hierbij kunnen oorzaken worden genoemd en kan de uitkomst in een context worden geplaatst (bijvoorbeeld door een vergelijking met andere jaren/ steden op te nemen). Indien een doelstelling wel is gehaald, dan is de noodzaak een toelichting te geven minder groot dan wanneer de doelstelling niet gehaald is. Zeker wanneer het resultaat in grote mate afwijkt van de doelstelling is een toelichting zinvol, waarbij ingegaan kan worden op de oorzaak of oorzaken van het achterblijven van de realisatie. In het jaarverslag 2011 wordt bij acht topindicatoren geen toelichting gegeven op het wel of niet behalen van de doelstelling. Van die acht werd in twee gevallen de doelstelling niet of gedeeltelijk gehaald en ontbrak de toelichting. In 2012 ontbrak bij vier topindicatoren de toelichting. Van deze vier werd alleen bij de topindicator vestigers en vertrekkers op onderdelen de doelstelling niet gehaald. Bij het niet behalen van de doelstelling wordt de oorzaak soms duidelijk omschreven, zoals bij het programma Werk en Inkomen (2011 en 2012)³⁵. Aangegeven wordt dat de ongunstige arbeidsmarktsituatie en de economische crisis oorzaak zijn van het tegenvallen van de resultaten.

Het achterblijven van het 'slagingspercentage van het inburgeringsexamen', programma Integratie en Krachtwijken (2012), wordt toegelicht door te wijzen op de verminderde prikkels om lessen te volgen en het examen te halen³⁶. Verder gaat de toelichting in op de relatie met voorgaande jaren en met de situatie in andere steden. Op die manier wordt het resultaat in een bredere context geplaatst. In de Programmarekening 2012 wordt bij het programma Openbare orde en Veiligheid toegelicht waarom de topindicator voor dit programma aangepast is: de onderzoeksmethode is veranderd, waardoor een vergelijking met de gegevens tot 2011 niet meer mogelijk is. Hier wordt ook aangegeven dat vanaf 2013 een (extra) nieuwe topindicator zal worden geïntroduceerd (slachtofferschap). Het waarom van deze nieuwe topindicator wordt hier niet toegelicht³⁷. Bij het programma Sport wordt in de toelichting aangegeven dat de doelstelling niet is gehaald (59% in plaats van 61% in 2012) omdat het moeilijk is de doelgroep in beweging te krijgen. Tevens wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek door te benadrukken dat er een onzekerheidsmarge van 3% in de cijfers zit. In bijlage 6 is het al dan niet toelichten van de ontwikkeling van de topindicator inzichtelijk gemaakt.

34 In twee van die vier gevallen is in een voetnoot aangegeven waarom de indicator niet is ingevuld (ontbreken van gegevens).

35 RIS 251469, p. 63, respectievelijk RIS 258294, p. 72.

36 RIS 258294, p. 65. Afname hang samen met het niet meer verplicht zijn van Turkse immigranten in te burgeren na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 2011.

37 RIS 258294, Programmarekening 2012, p. 39



Controleerbaarheid resultaten

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal:

3. In welke mate zijn de gerapporteerde bereikte resultaten juist en controleerbaar op basis van brondocumentatie en registraties?

De beantwoording analyseert de achterliggende bronnen en de kwaliteit en controleerbaarheid van resultaatmetingen bij de topindicatoren. Hier wordt in eerste instantie gekeken naar de accountantscontrole door de GAD van de verschillende topindicatoren en de wijze waarop achterliggende bronnen geverifieerd zijn.

6.1 Controle topindicatoren door de Gemeentelijke Accountants Dienst

Concernjaarrekening

De GAD heeft van de raad het verzoek gekregen in de jaarrekeningcontrole ook de topindicatoren te controleren³⁸. De GAD kijkt volgens de toelichting in het GAD rapport naar 'de aanwezigheid van toereikende planning- en controlemaatregelen rondom de totstandkoming van deze top-indicatoren'. En: 'verder gaan we na of de indicatoren aansluiten op de achterliggende systemen of administraties'³⁹. De GAD controleert niet de juistheid van cijfers.

In het rapport bij de jaarrekening 2011 constateert de GAD dat voor de twee indicatoren voor programma 21 Citymarketing (aantal hotelgasten uit het buitenland en aantal hotelovernachtingen van buitenlandse gasten) het ingevulde cijfer in 2011 de realisatie over 2010 is. Voor de indicator aantal buurten met parkeerdruk (programma 17 Verkeer) geeft de GAD aan dat het cijfer tot stand komt door tellingen door DSO en DSB. In hoeverre deze tellingen betrouwbaar hebben plaatsgevonden, heeft de GAD niet kunnen vaststellen⁴⁰.

Een andere opmerking betreft de topindicator voor het programma Volksgezondheid en Zorg. De top-indicator 'Aantal dak- en thuislozen met trajectplan afgezet tegen het totale aantal dak- en thuislozen' geeft de verhouding 2000/2000 weer. Volgens de bronadministratie moet dit zijn de verhouding 2278/3606⁴¹.

38 GAD controle van bestuurlijke kentallen, Artikel 8.4 Controleverordening (okt 2003, RIS 109639). De wijze waarop de controle uitgevoerd wordt is toegelicht in de notitie 'Controle niet-financiële informatie' aan de rekeningencommissie (dec 2007, RIS 151322)

39 Bijlage bij RIS 259249 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2012', p. 20.

40 Bijlage bij RIS 248383 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2011', p. 15.

41 Bijlage bij RIS 248383 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2011', p. 15.

Daarnaast merkt de GAD op dat de realisatiecijfers van meerdere top-indicatoren niet zijn opgenomen in het jaarverslag. Dit komt omdat deze gegevens niet zijn gemeten of (nog) niet beschikbaar zijn⁴².

In het rapport bij de jaarrekening 2012 constateert de GAD dat de topindicatoren op een betrouwbare manier tot stand komen, met uitzondering van twee topindicatoren bij het programma Verkeer. Overigens merkt de GAD op dat bij drie topindicatoren gegevens ontbreken of nog voorlopig zijn, vanwege het nog niet beschikbaar zijn van onderzoeksgegevens (respectievelijk 'vervoerswijze reizigers', 'aantal toeristen' en 'wijziging woningvoorraad').

Dienstjaarrekeningen

In de controle van de topindicatoren gaat de GAD niet uit van het aantal van 23 topindicatoren zoals ze zijn opgenomen in de concernjaarrekening, maar van het totaal aantal indicatoren die in de topindicatoren zijn opgenomen. Zo bestaat de topindicator 'wijziging woningvoorraad' (programma Wonen) bij DSO uit de vier indicatoren 'opgeleverde nieuwbouw', 'overige toevoegingen', 'totaal onttrekkingen aan woningvoorraad' en 'saldo wijziging woningvoorraad'. Door deze wijze van tellen komt het totaal door de GAD gecontroleerde topindicatoren in totaal op 36 in 2011 en 37 in 2012.

In het accountantsrapport op de concernjaarrekening noemt de GAD wel het aantal van 23 topindicatoren, maar bij de inhoudelijke opmerkingen gaat de GAD van de afzonderlijke indicatoren uit zoals die in het kader van de dienstjaarrekening worden gecontroleerd⁴³.

In de dienstrapporten neemt de GAD een paragraaf op over de voor de dienst relevante topindicatoren. Volgens deze paragrafen wordt nagegaan of er een afdoende AO/IC (administratieve organisatie/interne controle) is rondom de totstandkoming van de topindicatoren en of de topindicatoren aansluiten op achterliggende systemen of administraties.

Hieronder is weergegeven hoe de GAD de topindicatoren over de jaren 2011 en 2012 beoordeeld heeft. In totaal wordt in 2011 van 36 topindicatoren bij 23 "akkoord" gegeven. In 2012 gaat dit om 22 van de 37 topindicatoren. Bij de overige was dit niet het geval vanwege het ontbreken van cijfers, het invoeren van voorlopige cijfers of het expliciet melden van een niet verifieerbare meetmethode. In totaal zijn bij ruim een derde van de topindicatoren gegevens niet ingevuld of alleen ingevuld met voorlopige cijfers, en derhalve niet gecontroleerd door de GAD.

41 Bijlage bij RIS 248383 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2011', p. 15.

42 Bijlage bij RIS 248383 (Concernjaarrekening), 'Rapport bij de jaarrekening 2011', p. 15.

43 Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2011 van de gemeente Den Haag, p. 15. Hierin noemt de GAD het aantal van 23 topindicatoren. Vervolgens wordt aangegeven dat twee indicatoren van het programmacitymarketing verouderde gegevens bevatten. In werkelijkheid gaat het echter om twee gegevens die samen de topindicator 'aantal toeristen' vormen. In feite zou de GAD dus hebben moeten constateren dat één topindicator van het programmacitymarketing verkeerde gegevens bevat (op twee onderdelen).

2011	aantal	voorlopige cijfers	geen cijfers	GAD geen akkoord	GAD akkoord
DSO	20	8+2		1	9
DSB	2				2
BSD	2		1		1
DPZ	2				2
OCW	6			1	5
SZW	4		1		4
totaal	36	10	2	2	23

Overzicht beoordeling topindicatoren in de dienstjaarrekeningen 2011 door de GAD.

2012	aantal	voorlopige cijfers	geen cijfers	GAD geen akkoord	GAD akkoord
DSO	20	7+4		1	8
DSB	2		1		1
BSD	2		1		1
DPZ	2				2
OCW	7	1			6
SZW	4		1		4
totaal	37	12	3	1	22

Overzicht beoordeling topindicatoren in de dienstjaarrekeningen 2012 door de GAD.

De GAD maakt niet in elk rapport bij een dienstjaarrekening duidelijk welke specifieke topindicatoren wel of niet akkoord zijn. Zo wordt ten aanzien van de dienstjaarrekening van DSO in 2011 en 2012 voor 8 respectievelijk 7 indicatoren aangegeven dat de gegevens nog niet zijn ingevuld. Niet aangegeven wordt op welke indicatoren deze opmerking betrekking heeft.

Dienstjaarrekeningen verschijnen uiterlijk op 15 februari. De accountantsrapportage bij een dienstjaarrekening verschijnt doorgaans 4 weken daarna. In die 4 weken kunnen diensten nadere informatie aanleveren die de GAD ook nog in de controle meeneemt en dus conform in het dienstaccountantsrapport tot uitdrukking brengt. Deze na geleverde en gecontroleerde informatie wordt ook meegenomen bij het samenstellen en controleren van de concernjaarrekening. Zo kan het gebeuren dat de GAD akkoord is met cijfers die in een dienstjaarrekening nog niet zijn opgenomen en in het accountantsrapport bij een dienstjaarrekening wel worden vermeld⁴⁴.

⁴⁴ Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2011 van de dienst SZW van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 248142 p. 9. en Gemeente Den Haag 2013, Accountantsrapport

6.2 Bronnenverificatie topindicatoren

De rekenkamer heeft bij een aantal topindicatoren gekeken naar de achterliggende bron en in hoeverre cijfers en ontwikkelingen te verifiëren zijn. Hiervoor is gekeken naar (de score van) de topindicatoren uit de programmarekening 2012. Uitgegaan is van topindicatoren die een positief oordeel kregen van de GAD en topindicatoren waarvan de bron openbaar te benaderen is⁴⁵.

Een aantal gegevens is relatief eenvoudig zelfstandig te achterhalen. Zo is de stadsenquête een bron voor een aantal gegevens, bijvoorbeeld de waardering van burgers voor de culturele voorzieningen. De stadsenquête is, inclusief de achterliggende tabellen, openbaar beschikbaar. Een ander voorbeeld is de positie van Den Haag in de ranglijst van gemeenten op het gebied van belastingdruk. De bron (Woonlastenmonitor van COELO/Rijksuniversiteit Groningen) is beschikbaar op internet. Veel andere gegevens zijn moeilijker te achterhalen. Bronnen als 'de DHV CO² scanner' die de bron is voor de topindicator bij programma milieu, zijn niet direct te vinden. Andere bronnen zijn wel toegankelijk, maar geven niet de recente cijfers die in de programmarekening 2012 worden weergegeven. Zo zijn de werkgelegenheidscijfers voor Haaglanden (bron voor de topindicator 'aantal arbeidsplaatsen') wel te vinden voor 2011, maar niet voor recentere datum, althans niet via een externe bron. Hieronder volgt een analyse van vijf topindicatoren met een positieve waardering van de GAD en waarvan gegevens via een openbare bron achterhaald kunnen worden.

6.2.1 Klanttevredenheid dienstverlening

De programmarekening geeft aan dat 82% van de burgers van Den Haag de dienstverlening waardeerde met een 7 of hoger. Bron van dit cijfer is de stadsenquête. De GAD geeft van deze topindicator aan dat het cijfer deugdelijk tot stand is gekomen en aansluit op de hieraan ten grondslag liggende externe bron(nen).

De achterliggende bron van de score in de programmarekening is een combinatie van twee vragen gesteld aan burgers die recent contact hebben gehad. De eerste is of burgers een cijfer kunnen geven voor de dienstverlening en de tweede is of zij aan kunnen geven of het contact betrekking had op het loket 'burgerzaken' (paspoorten, rijbewijzen aanvragen en dergelijke)⁴⁶. Een combinatie van beide antwoorden geeft inderdaad een score van 82% burgers (die recent contact hadden met het loket burgerzaken) die het contact waarden met een 7 of hoger⁴⁷. De beantwoording van de eerste van beide vragen (welk cijfer geeft u voor het contact met de gemeente Den Haag) heeft betrekking op de dienstverlening van de gemeente in brede zin en sluit daarmee aan op de beschrijving van de topindicator. Die score is dat 72% van de burgers een 7 of hoger geeft.

45 Het openbaar kunnen benaderen is gekozen als criterium vanuit praktische overwegingen in het kader van het onderzoek. Het betekent niet dat de rekenkamer als norm aanhoudt dat bron gegevens voor topindicatoren openbaar benaderbaar moeten zijn. Net als eerder bij de reikwijdte en dekking is ook de bron van de topindicator een aspect dat de raad in zijn keuzes kan betrekken.

46 Stadsenquête Den Haag 2012, tabellenboek, onderdeel drie 'dienstverlening', vragen 3 en 4.

47 Bij navraag bij onderzoeksbureau Dimensus (dat het onderzoek uitvoert waarop de gegevens zijn gebaseerd) is een tabel geleverd die de score geeft voor de beantwoording van vraag 3 door respondenten die op vraag 4 (had uw contact betrekking op burgerzaken) 'ja' hadden geantwoord. Op die manier kon de 82% $\geq$ 7 geverifieerd worden.

6.2.2 Oordeel bezoeker aanbod cultuurvoorzieningen

Het oordeel van bezoekers wordt bij de topindicator weergegeven in een gemiddeld cijfer. De score in 2012 is een 7,3⁴⁸. Bron van deze topindicator is de stadsenquête. Hierin wordt bij het onderdeel 'culturele voorzieningen' de vraag gesteld 'welk rapportcijfer geeft u voor het cultureel aanbod in Den Haag?'. De gemiddelde score is een 7,3⁴⁹.

6.2.3 Percentage huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum dat gebruik maakt van minimavoorzieningen.

In de programmarekening wordt aangegeven dat 85% van de huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum gebruik maakt van één of meerdere minimavoorzieningen. Als bron wordt aangegeven de Armoedemonitor. De Armoedemonitor komt echter maar één keer per twee jaar uit. Navraag bij SZW geeft aan dat de bronvermelding zoals opgenomen in de jaarrekening niet juist is. Het percentage is gebaseerd op twee bronnen. Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de minimavoorzieningen (ca. 47.000) heeft als bron Socrates. Het totaal aantal huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum (ca. 55.000) heeft als bron de armoedemonitor. De meest recente armoedemonitor is in juli 2012 aan de raad voorgelegd en geeft cijfers tot en met 2011. De armoedemonitor wordt tweejaarlijks opgesteld. De combinatie van beide bronnen, het aantal huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum dat gebruik maakt van minimavoorzieningen, leidt tot bovengenoemd percentage van 85%.

6.2.4 Positie op de ranglijst van gemeentelijke woonlasten

De streefwaarde voor deze topindicator is een positie in de top 3 van gemeenten met de laagste woonlasten. De programmarekening geeft als realisatie voor 2012 dat Den Haag in de top 3 staat. De bron hiervoor is de publicatie 'Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012' van het COELO, een onderzoeksinstituut van de Rijksuniversiteit Groningen. In deze monitor (2012) staat Den Haag op de tweede positie⁵⁰.

48 RIS 258294, Programmarekening 2012, p. 49

49 Stadsenquête Den Haag 2012, tabellenboek, vraag 5 bij onderdeel 26.

50 Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012, Groningen 2012, p. 18

6.2.5 Wijziging woningvoorraad

De topindicator geeft een aantal afzonderlijke gegevens:

- Opgeleverde nieuwbouw
- Overige toevoegingen aan de woningvoorraad zijnde geen nieuwbouw
- Totaal onttrekkingen aan woningvoorraad
- Saldo wijziging woningvoorraad

Volgens het rapport van de GAD zijn de in de programmarekening 2012 ingevulde gegevens nog voorlopig, omdat cijfers van de externe bron bij het opstellen van de programmarekening nog niet beschikbaar waren. Bron van deze gegevens is volgens het bijschrift in de programmarekening de 'woningvoorraadmutatie volgens W015 – W055 aan het CBS, bewerking door DSO/PSO'.

Via het openbaar toegankelijke 'www.denhaag.buurtmonitor.nl' zijn de cijfers van het CBS over de woningvoorraad voor Den Haag in 2012 (inmiddels) op te vragen. De cijfers voor de laatste drie onderwerpen komen overeen met de brongegevens op 'denhaag.buurtmonitor.nl'. Het cijfer 'opgeleverde nieuwbouw' op 'denhaag.buurtmonitor.nl' is opgenomen onder het onderdeel 'Topindicatoren'. Dit is echter geen brongegeven, maar een weergave van de resultaten zoals die in het jaarverslag worden gepresenteerd bij de topindicatoren. Dit zijn, zoals ook eerder al is aangegeven, soms samengestelde cijfers uit verschillende bronnen. De buurtmonitor geeft wel het (bron-) cijfer voor 'toevoegingen nieuwbouw'. Dit cijfer ligt echter duidelijk lager (1057 in plaats van 1551). In 2011 waren beide cijfers ('toevoegingen nieuwbouw' en de Topindicator 'opgeleverde nieuwbouw') wel gelijk: 1477 woningen. Navraag bij DSO/PSO wijst uit dat vanaf 2012 bij de topindicator 'opgeleverde nieuwbouw' ook 'uitbreiding van de woningvoorraad niet zijnde nieuwbouw' meegeteld wordt.

Bijlagen

Bijlage 1. Literatuur

Voor dit onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Gemeente Den Haag (2002) Uitwerking bestuurlijke kengetallen RIS 093564
- Gemeente Den Haag (2002) Kengetallen begroting 2004. RIS 102681
- Gemeente Den Haag (2002) Aanpassing topindicatoren en kengetallen Begroting 2010-2013 RIS 165215
- Gemeente Den Haag (2002) Programmabegroting (brief aan de voorzitter commissie middelen van raadslid A. Mulder (VVD) inzake de programmabegroting) RIS 10325
- Gemeente Den Haag (2003) Programmabegroting 2004-2007 RIS 108426
- Gemeente Den Haag (2006) Programmabegroting 2007-2010 RIS 140252
- Gemeente Den Haag (2007) Programmabegroting 2008-2011 RIS 148667
- Gemeente Den Haag (2007) Reactie college Topindicatoren RIS 147104.
- Gemeente Den Haag (2007) Kwaliteit programmabegroting. Inzicht en Invloed. Rapport van de Rekenkamercommissie Den Haag
- Gemeente Den Haag (2008) Programmabegroting 2009-2012 RIS 157458
- Gemeente Den Haag (2009) Programmabegroting 2010-2013 RIS 166299
- Gemeente Den Haag (2010) Programmabegroting 2011-2014 RIS 175064
- Gemeente Den Haag (2011) Programmabegroting 2012-2015 RIS 175064
- Gemeente Den Haag (2011) Voorstel van het college inzake het Halfjaarbericht 2011 RIS 181275
- Gemeente Den Haag (2012) Halfjaarbericht 2012 RIS 252002
- Gemeente Den Haag (2012) Jaarverslag 2011 RIS 248385
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2011 van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 248383
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 248127
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst OCW van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 248122
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst SZW van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258242
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 2481843
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 248278
- Gemeente Den Haag (2012) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Publiekszaken van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 2582476
- Gemeente Den Haag (2013) Programmarekening 2012 RIS 258294
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258284
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst OCW van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258084
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst SZW van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258282

- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258080
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258281
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de jaarrekening 2012 van de dienst Publiekszaken van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258640
- Gemeente Den Haag (2013) Accountantsrapport en controleverklaring bij de programmarekening 2012 van de gemeente Den Haag bijlage bij RIS 258294
- Randstedelijke Rekenkamer (2011) Validatie terugblik collegeperiode 2007-2011 Provincie Zuid-Holland
- Randstedelijke Rekenkamer (2011) Beoordeling doelstellingen conceptbegroting 2012
- R. Taphoorn/ K. Parbhudayal (2002) Bestuurlijke kengetallen verschaffen Haagse burger zichtbare prestaties van gemeentelijk beleid, B&G jaargang 29 nr. 11: p 23-26.
- VNG / Ministerie van BZK (2004) Handreiking kaderstelling. Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad

Bijlage 2. Begrippenlijst

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dit besluit bevat de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten

Doelstelling Containerbegrip voor beoogde resultaten en effecten. In de programmabegroting zijn de doelstellingen vooral in het onderdeel 'Beoogd maatschappelijk effect: Wat willen we bereiken?' beschreven.

Jaarverslag

In het jaarverslag staat welke prestaties in het betreffende kalenderjaar zijn gerealiseerd en worden de hoofdlijnen van de financiële positie toegelicht. Tot 2012 was het jaarverslag een aparte publicatie, daarna werd het samengevoegd met de gemeentelijke jaarrekening tot de programmarekening.

Programma

Een aantal samenhangende activiteiten voorzien van tenminste inhoudelijke doelstellingen, (top-) indicatoren en een budget; voor ieder programma wordt bij de begroting omschreven wat bereikt gaat worden, wat daarvoor gedaan gaat worden en wat het gaat kosten

Programmabegroting

De meerjarige programmaring, bestaande uit de beleidsbegroting en de financiële begroting zoals bedoeld in het BBV.

Programmarekening

De programmarekening bestaat uit de gemeentelijke jaarrekening en het gemeentelijke jaarverslag. In 2012 werden de gemeentelijke jaarrekening en het jaarverslag voor het eerst samengevoegd tot de Programmarekening 2012.

Programmaverantwoording

De programmaverantwoording biedt per programma inzicht in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en de gerealiseerde baten en lasten.

Resultaten

De concrete gevolgen van gevoerd beleid of uitgevoerde projecten. Een gebouw is bijvoorbeeld het resultaat van een project.

Bijlage 3. Wet- en regelgeving

Deze bijlage bevat de relevantie bepalingen uit landelijke en lokale wet- en regelgeving.

A. Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)

Hoofdstuk II. De begroting en de toelichting

Titel 2.1. Algemeen

Artikel 7

- | | |
|--|---|
| 1. De begroting bestaat ten minste uit | a. de beleidsbegroting;
b. de financiële begroting. |
| 2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit: | a. het programmaplan;
b. de paragrafen. |
| 3. De financiële begroting bestaat ten minste uit: | a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. |

Titel 2.2. Het programmaplan

Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma
 - a) de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b) de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
 - c) de raming van baten en lasten.
4. De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.

Titel 4.2. De programmaverantwoording

Artikel 25

1. De programmaverantwoording bestaat ten minste uit de verantwoording over de realisatie van de programma's en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen. Daarnaast wordt inzicht gegeven in het gebruik van het geraamde bedrag voor onvoorzien.
2. De programmaverantwoording biedt per programma inzicht in:
 - a) de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;
 - b) de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;
 - c) de gerealiseerde baten en lasten.

B. Verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag

Artikel 1 Begripsbepalingen

- | | |
|------------------------|--|
| c. BBV: | Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, inhoudende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten |
| f. doelenboom: | schematisch overzicht van de rangorde van beleidsambities, producten en budgetten. |
| r. programma: | een aantal samenhangende activiteiten voorzien van tenminste inhoudelijke doelstellingen, (top-)indicatoren en een budget; voor ieder programma wordt bij de begroting omschreven wat bereikt gaat worden, wat daarvoor gedaan gaat worden en wat het gaat kosten; |
| s. programmabegroting: | de meerjarige programmaring, bestaande uit de beleidsbegroting en de financiële begroting zoals bedoeld in het BBV |
| t. topindicatoren | absolute of verhoudingsgetallen die informatie geven over de ontwikkelingen in de output en/of effecten van een programma of product |

Artikel 4 De begroting

Lid 3

Met het vaststellen van de programmabegroting worden de doelstellingen per programma met de beschikbare bedragen voor alle taken en activiteiten op programmaniveau alsmede de financiële middelen die per programma kunnen worden aangewend, vastgesteld door de raad. Tevens besluit de raad over de meerjarenbegroting als leidraad voor het te voeren beleid. Per programma wordt een doelenboom opgenomen.

Lid 4

Met het vaststellen van de programmabegroting worden de topindicatoren vastgesteld met de daarbij behorende ambitie.

Bijlage 4. Normenkader

In het onderstaande schema wordt het normenkader beschreven.

Norm	Criterium
De resultaten zijn relevant in relatie tot de doelstellingen	Over elke concrete doelstelling wordt verantwoording afgelegd.
	De verantwoorde resultaten zijn volledig in relatie tot de gestelde doelstellingen
De resultaten zijn juist en controleerbaar	De verantwoorde resultaten zijn eenduidig (niet voor meer uitleg vatbaar)
	De verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van brondocumentatie en registraties.
	De verantwoorde gerealiseerde resultaten zijn goed, correct (de resultaten zijn aannemelijk op basis van brondocumentatie en registraties en sluiten hier op aan).

Bijlage 5. Topindicator: reikwijdte en dekking

Programma	Doel programma	Indicator	Reikwijdte	Dekking
Dienstverlening en stadsdelen	Gemeentelijke diensten en producten op een excellente manier aan de bedrijven en bezoekers aanbieden	1. Klanttevredenheid dienstverlening	Ja	99+ %
Openbare orde en veiligheid	Handhaven openbare orde en vergroten veiligheid	2. Beoordeling gevoel onveiligheid	Ja	100 %
Cultuur	Behoud cultureel erfgoed, gevarieerd aanbod, ondersteunen van kunst en cultuur	3. Rapportcijfer cultuuraanbod	Ja	100 %
Onderwijs	Optimaliseren educatieve infrastructuur	4. Aantal doelgroep peuters VVE	Deels	2 %
Integratie en krachtwijken	Het stimuleren van de maatschappelijke deelname	5. Slagingspercentage inburgering	Deels	79 %
Werk en inkomen	Kansen bieden aan hulpbehoevende burgers om in het eigen levensonderhoud te voorzien	6. Aandeel huishoudens met bijstand	Deels	82 %
Sociale voorzieningen en Armoedebestrijding	Duurzaam voorkomen en bestrijden van armoede en financiële problemen onder de Haagse bevolking	7. Huishoudens gebruik makend van minimavoorzieningen ten opzichte van huishoudens 110% minimum loon	Deels	58 %
Jeugd en gezin	Het stimuleren van goed opvoeden en opgroeien	8a. Door JGZ bereikte kinderen eerste jaar	Deels	69 %
		8b. Aantal kinderen 4-9 in beeld bij JGZ (in %)	Deels	
Leefomgeving	Verbeteren van de leefbaarheid	9. Oordeel inwoners leefomgeving	Ja	
Economie	Aantrekken en behouden bedrijvigheid met een maximale omzet en zoveel mogelijk banen in Den Haag en de regio	10. Aantal arbeidsplaatsen	Ja	100 %
		11. Waardering ondernemersklimaat	Deels	

Programma	Doel programma	Indicator	Reikwijdte	Dekking
Sport	Optimaliseren Haags sportklimaat	12. % sportdeelname tot. Den Haag	Ja	100%
Maatschappelijke Ondersteuning	Bevordering participatie aan de samenleving. Ondersteunen van zelfstandigheid	13. Aandeel klanten met Wmo-voorziening dat aangeeft dat deze voorziening bijdraagt aan zelfstandig te kunnen blijven wonen	Deels	40%
Volksgezondheid en zorg	Bevorderen en beschermen van de gezondheid van Hagenaars en het bevorderen van hun zelfstandigheid en deelname aan de samenleving	14. Aantal gestarte en afgesloten trajecten Den Haag Onder Dak	Deels	27%
Verkeer	Waarborgen bereikbaarheid Den Haag	15. Reistijden	Ja	100%
		16. Buurten met parkeerdruk	Deels	
		17. Vervoerswijze	Ja	
Wonen	Een aantrekkelijk stedelijk woonklimaat voor huidige en nieuwe Haagse burgers	18. Wijziging woningvoorraad	Deels	99+%
Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling	Een duurzame groei en vitalisering van de stad.	19. Aantal vestigers en vertrekkers	Deels	96%
Milieu en Duurzaamheid	Duurzaam beschermen en verbeteren van de milieukwaliteit	20. Uitstoot en reductie CO ²	Deels	11%
Citymarketing en internationale stad	Versterken en betere economische potentie van Den Haag als aantrekkelijke internationale stad	21. Aantal toeristen	Deels	100%
		22. Aantal instellingen vrede & recht	Deels	
Financiën	Huishoudboekje op orde	23. Positie ranglijst woonlasten grote gemeenten	Deels	8%

Toelichting

Reikwijdte van de topindicator: het betreft hier de inhoudelijke reikwijdte, waarmee aangegeven wordt in hoeverre de topindicator van het begrotingsprogramma aansluit bij het doel van het programma (zoals geformuleerd in de doelenboom aan het begin van het begrotingsprogramma).

Dekking heeft betrekking op de financiële dekking. Dit is bepaald aan de hand van de financiële middelen van de onderwerpen, die aansluiten bij de topindicator, afgezet tegen de totale financiële middelen die aan het desbetreffende begrotingsprogramma zijn gekoppeld.

Gegevens begroting 2013

Bijlage 6: Toelichting op de topindicator in begroting en jaarverslag

Programma	Indicator	Indicator toegelicht? Begroting 2011	Indicator toegelicht? Begroting 2012	Indicator toegelicht? Jaarverslag	Indicator toegelicht? Jaarverslag
Dienst verlening en stadsdelen	1. Klanttevredenheid dienstverlening	Nee	Ja	Ja	Ja
Openbare orde en veiligheid	2. Beoordeling gevoel onveiligheid	Nee	Ja	Nee	Ja
Cultuur	3. Rapportcijfer cultuuraanbod	Nee	Ja	Ja	Ja
Onderwijs	4. Aantal doelgroep peuters VVE	Nee	Ja	Nee	Ja
Integratie en krachtwijken	5. Slagingspercentage inburgering	Nee	Ja	Nee	Ja
Werk en inkomen	6. Aandeel huishoudens met bijstand	Ja	Ja	Ja	Ja
Sociale voorzieningen en Armoede- bestrijding	7. Huishoudens gebruik makend van minima- voorzieningen ten op- zichte van huishoudens 130% minimum loon	Ja	Ja	Ja	Ja
Jeugd en gezin	8a. Door JGZ bereikte kinderen eerste jaar	Nee	Nee	Nee	Ja
	8b. Aantal kinderen 4-9 in beeld bij JGZ (in %)	Nee	Nee	Ja	Ja
Leefomgeving	9. Oordeel inwoners leefomgeving	Ja	Ja	Ja	Ja
Economie	10. Aantal arbeidsplaatsen	Ja	Ja	Ja	Ja
	11. Waardering ondernemersklimaat	Ja	Ja	Ja	Nee ⁵¹
Sport	12. % sportdeelname tot. Den Haag	Nee ⁵²	Ja	Ja	Ja
Maatschappelijke Ondersteuning	13. Aandeel klanten met Wmo-voorziening dat aangeeft dat deze voor- ziening bijdraagt aan zelfstandig te kunnen blijven wonen	Nee	Nee	Nee	Nee

⁵² Er is geen toelichting op de ontwikkeling opgenomen. Wel wordt aangegeven dat: 'Cijfers voor 2010 kunnen worden ingevuld als de cijfers uit stadsenquête beschikbaar zijn' (Begroting 2011 p. 105).

Programma	Indicator	Indicator toegelicht? Begroting 2011	Indicator toegelicht? Begroting 2012	Indicator toegelicht? Programma rekening 2012	Indicator toegelicht? Programma rekening 2012
Volks- gezondheid en zorg	14. Aantal gestarte en afgesloten trajecten Den Haag Onder Dak	Nee	Ja	Ja	Ja
Verkeer	15. Reistijden	Ja	Nee ⁵³	Ja	Ja
	16. Buurten met parkeerdruk	Ja	Nee ⁵⁴	Ja	Ja
	17. Vervoerswijze	Ja	Nee ⁵⁵	Ja	Ja
Wonen	18. Wijziging woningvoorraad	Ja	Ja	Ja	Ja
Ruimtelijke ordering en gebieds- ontwikkeling	19. Aantal vestigers en vertrekkers	Nee	Nee	Nee	Nee
Milieu en Duurzaamheid	20. Uitstoot en reductie CO ²	Ja	Ja	Ja	Ja
Citymarketing en internationale stad	21. Aantal toeristen	Ja	Ja	Ja	Nee ⁵⁶
	22. Aantal instellingen vrede & recht	Ja	Nee	Ja	Ja
Financiën	23. Positie ranglijst woonlasten grote gemeenten	Ja	Ja	Ja	Ja
Totaal		Ja = 13 Nee = 11	Ja = 16 Nee = 8	Ja = 18 Nee = 6	Ja = 20 Nee = 4

53 Er is geen toelichting op de ontwikkeling van de topindicator opgenomen. Wel wordt aangegeven dat: "Dit cijfer is ontleend aan een nieuwe 2-jaarlijkse parkeermonitor (rapportage verschijnt in april/mei 2012). Met deze monitor verandert de methodiek in die zin dat meer buurten geteld worden. Het aantal buurten met een verhoogde parkeerdruk is daardoor niet meer vergelijkbaar met de begroting". (Jaarverslag, 2011 p. 117).

54 Er is geen toelichting op de ontwikkeling van de topindicator opgenomen. Wel wordt het volgende aangegeven:
"Opmerking: Tijdige en volledige invulling van de topindicatoren voor het programma verkeer verloopt dit jaar nog niet volgens plan, vooral vanwege het niet tijdig beschikbaar zijn van de juiste gegevens. De raadscommissie leefomgeving is op 1 november 2011 geïnformeerd over een aanpak die ertoe moet leiden dat de topindicatoren in komende jaren wel volledig en tijdig kunnen worden ingevuld. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt hier verwezen naar het betreffende raadsstuk. (RIS nr. 181 602). (Jaarverslag 2011 p. 118).

55 Zie voetnoot 53.

56 Er is geen toelichting op de ontwikkeling opgenomen. Wel wordt aangegeven dat: 'De cijfers over de hotelgasten en het aantal overnachtingen komen pas aan het eind van het eerste halfjaar vanuit het CBS beschikbaar (Jaarverslag 2012 p. 165).

Bijlage 7: Topindicator: doelstelling en resultaat

Prg.	Topindicator	Jaar	Doel begroting	Doel in jaarverslag indien afwijkend t.o.v. begroting	Realisatie jaarverslag	Koppeling mogelijk. Bij nee wordt reden gegeven
2.3	Klanttevredenheid dienstverlening	2011	≥90%	81%	82%	Ja
		2012	84%		82%	Ja
2.4	a. % dat zich wel eens onveilig voelt: b. % dat zich vaak onveilig voelt:	2011	a: 34% b: 5%		a: 34,3% b: 6,7%	a: Ja b: Ja
		2012	a: 34% b: 5%		a: 48,0% b: 4,8%	a+ b: nee, andere meetmethode
2.5	Oordeel bezoeker cultuurvoorzieningen	2011	7,4		7,3	Ja
		2012	7,5		7,3	Ja
2.6	Aantal doelgroeppeuters dat deelneemt aan voor- en vroegschoolse educatie	2011	2.000 ⁵⁷		2.459	Ja
		2012	2.000		2.509	Ja
2.7	Slagingspercentage inburgeringexamen	2011	85%	78%	78%	Ja
		2012	82%		71%	Ja
2.8	Huishoudens met bijstand, % van totaal	2011	7,3%		7,9%	Ja
		2012	7,7%		8,0%	Ja
2.9	Huishoudens gebruik makend van minimavoorzieningen in % t.o.v. huishoudens met inkomen 110% wettelijke sociaal minimum ⁵⁸	2011	80%		88%	Ja
		2012	70%	75%	85%	Ja
2.10	a: Aantal door JGZ bereikte kinderen in het eerste jaar b: Aantal kinderen 4 -19 jaar in beeld bij de JGZ t.o.v. het wettelijk voorgeschreven aantal	2011	a: 98% b: 90%		a: 98% b: 86%	a: Ja b: Ja
		2012	a: 95% b: 80%		a: 98% b: 86%	a: Ja b: Ja

⁵⁷ Er wordt aangegeven dat de prognose 2011 een voorlopige inschatting is.

⁵⁸ Er wordt aangegeven dat: "Het betreft hier het gebruik van de ooeivaarsregelingen behalve bijzondere bijstand. Als gevolg van invoering van een eigen bijdrage en pasfoto voor de Ooeivaarspas wordt een daling verwacht hierop. Deze getallen zijn op dit moment lastig voorspelbaar vanwege de effecten van toekomstige bezuinigingen op de diverse voorzieningen". Het doel/ de prognose is een afname. Voor de jaren 2012-2014 is het percentage op 75% gesteld.

Prg.	Topindicator	Jaar	Doel begroting	Doel in jaarverslag indien afwijkend t.o.v. begroting	Realisatie jaarverslag	Koppeling mogelijk. Bij nee wordt reden gegeven
2.11	Oordeel bewoners leefomgeving	2011	7,1		7,1	Ja
		2012	7,2		6,9	Nee, andere meetmethode
2.12	a: Aantal arbeidsplaatsen (x 1000) b: Waardering ondernemersklimaat	2011	a: 266 b: 6,6		a : 261 b: Nvt	a: Ja b: nee, geen gegevens
		2012	a: 266 b: 6,7		a: 255 b: Nvt	a: Ja b: nee, geen gegevens
2.13	Sportdeelname totaal Den Haag in %	2011	--	59%	57%	Ja
		2012	61%		58%	Ja
2.14	Geen topindicator					
2.15	% klanten met Wmo-voorziening dat aangeeft dat deze voorziening bijdraagt aan het zelfstandig kunnen blijven wonen	2011	85%		85%	Ja
		2012	85%		87%	Ja
2.16	a: Aantal dak- en thuislozen met trajectplan tov totaal aantal dak- en thuislozen	2011	Nnb ⁵⁹		2000/ 2000	Nee, geen doelstelling opgenomen
	Topindicator vastgesteld in 2012: b1: Aantal gestarte trajectplannen in 2012 b2: aantal succesvol afgesloten trajecten	2012	a: 2.200	b1: 600 b2: 500	a: Nvt b1: 504 b2: 425	Ja

59 In een voetnoot wordt aangegeven: "de prestatieafspraken met het Rijk over de periode tot 2014 zijn nog niet bekend". In het verslag 2011 wordt aangegeven: "Medio 2011 is het plan van aanpak voor de 2e fase van Den Haag onder dak vastgesteld, de nieuwe prestatieafspraken met het Rijk over de periode tot 2014 worden gemeten m.i.v. 2012".

Prg.	Topindicator	Jaar	Doel begroting	Doel in jaarverslag indien afwijkend t.o.v. begroting	Realisatie jaarverslag	Koppeling mogelijk. Bij nee wordt reden gegeven
2.17	Gemiddelde trajectsnelheid auto a1: Internationale Ring + inpridders: 35-40 km/u (in % van het . a2: Stedelijke hoofdwegen: 20-25 km/u. a3: Reistijd stadsrand tot internationale en randstedelijke toplocaties: 20 minuten. b: Het aantal buurten met een parkeerdruk van meer dan 90% c: Vervoerswijze van de Haagse burgers in %: c1: Auto c2: OV c3; Fiets c4; Lopen	2011	a1-a3: 95% b: Nvt c1: 36% c2: 18% c3: 16,3% c4: 29,7%	b: 5	a1-a3: -- b: 26	a1-a3 Nee, geen gegevens b: Nee, andere meetmethode c1-4: Nee, geen gegevens
		2012	a1: 95% b: 26 c1: 36% c2: 18% c3: 16,3% c4: 29,7%		a1: 65% a2: 75% a3: nnb b: 23 c1-c4: nnb ⁶⁰	A1-2: 95% A3: Nee, geen gegevens b: ja c1-c4: Nee geen gegevens
		2011	a: 2500 b: 200 c: 900 d: 1800	a: 1500 b: 200 c: 540 d: 1160	a: 1477 b: 267 c: 323 d: 1421	Ja
		2012	a: 1500 b: 200 c: 540 d: 1160		a: 1551 b: 399 c: 358 d: 1193	Ja
2.19	a: Aantal vestigers uit het binnenland b: Aantal vestigers uit het buitenland c: Aantal vertrekkers naar het binnenland d: aantal vertrekkers naar het buitenland	2011	a: 18500 b: 13500 c: 21000 d: 11000	a: 17806 b: 17442 c: 21855 d: 12938	a: 17441 b: 16298 c: 17848 d: 12478	Ja
		2012	a: 17610 b: 16563 c: 21891 d: 12860		a: 17834 b: 16047 c: 18215 d: 14397	Ja

60 In het jaarverslag van 2011 zijn in de kolom 'begroting 2011' cijfers opgenomen voor de vervoerswijze die niet in de begroting zelf voorkomen. De cijfers zijn zo gedetailleerd dat het geen streefwaarden, maar realisatiecijfers lijken. De kolom 'realisatie 2011' is leeg. Wellicht is hier een druk/ zelffout gemaakt. De GAD merkt hierover in de jaarrekeningcontrole echter niets op.

Prg.	Topindicator	Jaar	Doel begroting	Doel in jaarverslag indien afwijkend t.o.v. begroting	Realisatie jaarverslag	Koppeling mogelijk. Bij nee wordt reden gegeven
2.20	a. CO ² -reductie van de stad in %	2011	a: 4% b: 2115		a: -39% b: 3053	Ja
	b. Uitstoot CO ² in kton	2012	a: 5% b: 2093	a: 19% b: 2387	a: -3% b: 3038	Ja
2.21	a: hotelgasten buitenland (x 1000)	2011	a: 280 b: 600 c: 87		a: 291 b: 570 c: 87	a: Ja b: Ja c: Ja
	b: hotelovernachtingen buitenlandse gasten (x 1000) c: Aantal instellingen in het cluster vrede -en recht	2012	a: 300 b: 620 c: 91	a: 300 b: 550 c: 91	a: Nnb b: Nnb c: 91	a: Nee, geen gegevens b: Nee, geen gegevens c: Ja
2.22	Positie op de ranglijst van gemeentelijke woonlasten.	2011	Top 3		Top 3	Ja
		2012	Top 3		Top 3	Ja

