



Sturen op maatschappelijke effecten

van grote projecten

Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

- de heer Watze de Boer, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan (tot 1 mei 2014)
- de heer Pieter Welp (tot 1 mei 2014), lid rapporteur voor dit onderzoek
- mevrouw Pauline Reeuwijk (per 1 mei 2014)
- de heer Wicher Schönau (per 1 mei 2014)

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt

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

Fotografie

Foto omslag: Den Haag Marketing

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

September 2014

Lay-out

Studio Buffalo

Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit onderzoek 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.



Voorwoord

Tijdens de werkbijeenkomst 'Stad in Balans' die de commissie Ruimte op 19 februari 2014 organiseerde, verwoordde één van de sprekers het zo: 'ingrepen in de ruimte zijn altijd keuzes voor de lange termijn, het is daarbij zaak feiten van wensbeelden te scheiden'.

Grote projecten in de ruimtelijke omgeving hebben effect op meerdere generaties inwoners van de gemeente. Het is daarom van belang niet alleen stil te staan bij de beoogde effecten van deze projecten tijdens de besluitvorming, maar hier ook zicht op te houden tijdens de uitvoering.

De sturing op grote projecten kenmerkt zich door effecten die pas op langere termijn zichtbaar worden en niet altijd causaal toe te rekenen zijn aan een project. Soms moet daarom worden volstaan met het gebruik van prestatie-indicatoren. En daar is ook niks op tegen. Maar dit ontslaat het bestuur niet van de plicht aan te geven met welk doel men geld besteedt aan grote projecten en zich te verantwoorden over wat het heeft opgeleverd. De stad wordt immers bestuurd vanuit een lange termijn strategische visie over waar het naartoe moet met de stad. Het college refereert bij de besluitvorming over grote projecten regelmatig aan die strategische visie. Dat is ook logisch, want de grote projecten zijn bij uitstek de instrumenten om de in de visie beoogde effecten te realiseren. Tijdens de uitvoering en bij de verantwoording wordt echter nauwelijks meer ingegaan op de beoogde maatschappelijke effecten van het project en wordt de relatie met de visie op de stad niet meer gelegd. Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat het op zijn minst aannemelijk maakt dat een (aangepast) project bijdraagt aan de doelen die men zich heeft gesteld.

De gemeente had het voornemen in 'Vroondaal' een woonwijk te realiseren in het luxe segment (de *prestatie*). Dat was van groot belang voor het versterken van de functie van Den Haag als vestigingsplaats van internationale instellingen (het *effect*). In 2011 blijkt dat de wijk door de ongunstige marktontwikkelingen letterlijk niet van de grond komt, de prestatie wordt dus niet geleverd. In de herontwikkeling wordt terugdringen van het financiële verlies leidend. Vroondaal wordt nu ontwikkeld tot woonwijk voor middeninkomens, waardoor het beoogde effect niet meer zal worden bereikt. Dat roept de vraag op hoe dat gewenste effect nog wel gerealiseerd kan worden. Die vraag is echter niet gesteld en daarmee ook onbeantwoord gebleven.

Ja, de gemeente is maar één van de spelers in een complex netwerk en het bereiken van gewenste doelen is gebaat bij flexibiliteit en voortdurende afstemming op de medespelers. Maar de inzet van de gemeente moet duidelijk zijn en achteraf dient het gemeentebestuur ook te verantwoorden in hoeverre het geslaagd is in zijn opzet. De gemeente moet niet alleen meebewegen, maar ook sturen. En dat betekent heldere prioriteiten stellen en duidelijkheid verschaffen over voortgang en uitkomsten. Onze aanbevelingen laten zien hoe dat zou kunnen.





Inhoudsopgave

Bestuurlijk rapport

1. Inleiding	7
2. Conclusies en aanbevelingen	
2.1 Hoofdconclusie en aanbeveling	11
2.2 Afspraken tussen college en raad	15
2.3 Wijzigingen in grote projecten	21
2.4 Verantwoording over bereikte resultaten	24
Reactie van het College van B&W	31
Nawoord	35





Inleiding

1.1 Grote ruimtelijke projecten en hun belang

De gemeente Den Haag investeert jaarlijks tientallen miljoenen in het realiseren van ruimtelijke projecten. Op de gemeentebegroting 2014-2017 staat voor het programma Ruimtelijke ordening en Gebiedsontwikkeling € 278 miljoen aan lasten en € 220 miljoen aan baten opgenomen. Het totaal aan gemeentelijke grondexploitaties betreft zowel aan de baten- als aan de lastenkant meer dan een miljard. En voor het afdekken van risico's op fysiek ruimtelijke projecten reserveerde de gemeente Den Haag in 2013 45,5 miljoen euro. Het moge duidelijk zijn: er is een groot financieel belang gemoeid met het uitvoeren van ruimtelijke projecten in onze stad.

Aan deze ruimtelijke projecten zijn daarnaast meestal ook grote maatschappelijke belangen gekoppeld. De projecten zijn geen doel op zich, maar worden ontwikkeld en in uitvoering genomen omdat zij geacht worden bij te dragen aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Met andere woorden, deze ruimtelijke projecten beogen bepaalde maatschappelijke effecten, zoals voldoende of betere huisvesting, leefbaarheid van buurten, of economische revitalisering. Zo heeft de herontwikkeling van Den Haag Centraal Station als uiteindelijk doel meer reizigers op een betere manier te faciliteren, en wordt het Wijnhavenkwartier herontwikkeld met als beoogd effect dat de stad levendiger en economisch sterker wordt.

Het maatschappelijke en financiële belang van *grote* ruimtelijke projecten was voor de rekenkamer al eerder aanleiding voor verschillende onderzoeken op dat terrein. Daarbij lag de focus vooral op de financiële beheersbaarheid van grote projecten en de informatievoorziening daarover aan de raad. Zo publiceerden we in 2009 de 'Checklist grote projecten'¹. Die checklist geeft aan welke financiële en beheersmatige informatie de raad minimaal nodig heeft over (de voortgang van) grote projecten voor het invullen van zijn kaderstellende en controlerende taken. In het daarop volgende rekenkamerrapport 'Grip op grote projecten' (2010)² werden op basis van casusonderzoek aanbevelingen gedaan waarmee de raad zijn controlefunctie bij grote projecten verder kon versterken. De raad heeft de aanbevelingen uit dat rapport overgenomen en het college verzocht hieraan uitvoering te geven. De informatievoorziening over grote projecten is daardoor sterk verbeterd. De raad krijgt nu in principe op een eenduidige manier inzicht in de voortgang van grote projecten, de momenten waarop het college de raad informeert en wanneer besluitvorming door de raad aan de orde is. Financiële informatie en financiële risico's worden op een begrijpelijke manier getoond in projectrapportages en de risicoanalyses van grote projecten zijn verbeterd.

Maar zoals gezegd zijn grote ruimtelijke projecten uiteindelijk bedoeld om gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Deze beoogde maatschappelijke effecten vormen de basis voor de politieke besluitvorming voorafgaand aan de start van grote projecten.

1 RIS 161689, Checklist grote projecten, februari 2009

2 Grip op grote projecten, RIS 169996

Nu de informatievoorziening aan de raad over de (belangrijkste) grote projecten is verbeterd, wil de rekenkamer aandacht schenken aan de maatschappelijke effecten van die grote projecten. Uit verschillende onderzoeken naar grote projecten in andere gemeenten en bij het Rijk komt naar voren dat gedurende de looptijd van de uitvoering van grote projecten de beoogde maatschappelijke effecten vaak uit beeld raken³. Tijd en geld blijken na de start van grote projecten vaak de dominante sturingsparameters, waardoor de beoogde maatschappelijke effecten naar de achtergrond verdwijnen. Omdat gemeenten genoodzaakt zijn hun grote ruimtelijke projecten aan te passen aan de veranderde economische omstandigheden bestaat het risico dat vooral gekeken wordt naar de financiële haalbaarheid en de planning. Terwijl de vraag in hoeverre met het aangepaste, vaak 'versoberde', project de beoogde maatschappelijke effecten nog gerealiseerd kunnen worden niet gesteld of beantwoord wordt. De prominente aandacht voor de financiële aspecten van grote projecten is op zich te verklaren en begrijpelijk, de lasten voelen we tenslotte eerder in de portemonnee dan de baten: 'de cost gaat voor de baet uit'. Niettemin, voor een zorgvuldige afweging moeten de kosten worden afgezet tegen de maatschappelijke baten, ook al zijn die pas zichtbaar op de langere termijn. De vraag wat het maatschappelijke effect is van een project, is van even groot belang als de vraag wat een project kost. Het negatieve imago van de Betuweroute bijvoorbeeld wordt niet alleen verklaard door het gegeven dat de kosten voor de realisatie vier keer hoger uitvielen dan oorspronkelijk geraamd. Pijnlijk is vooral dat de spoorlijn in de praktijk ook nog veel minder oplevert dan oorspronkelijk werd beloofd⁴.

1.2 Onderzoek: grote projecten en maatschappelijke effecten in Den Haag

In het licht van het voorgaande heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop binnen de gemeente Den Haag tijdens de uitvoering van grote ruimtelijke projecten wordt omgegaan met de beoogde maatschappelijke effecten. De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kennis over het sturen op maatschappelijke effecten en de bewustwording vergroten van het belang van maatschappelijke effecten als aspect in de sturing op grote projecten. Met ons onderzoek beogen we bouwstenen aan te leveren voor de gemeenteraad en het College van B&W in nieuwe samenstelling om goede afspraken te maken over de kaderstelling voor en controle op de maatschappelijke effecten van grote projecten.

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre is de sturing tijdens de uitvoering van grote projecten gericht op een evenwichtige afweging tussen de operationele sturingsaspecten tijd, geld en prestaties aan de ene kant en de beoogde maatschappelijke effecten van het project aan de andere kant?

-
- 3 Zie onder meer 'De grond wordt duur betaald' rapport van de gemeenteraad Apeldoorn (2012) over de grote financiële tegenvallers binnen het grondbedrijf, het onderzoek 'Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong', door de rekenkamer van Nijmegen (2012) ook naar aanleiding van grote financiële tegenvallers en toenemende risico's voor de gemeente en Algemene Rekenkamerrapport 'Risicobeheersing HSL Zuid' uit 2007. En verder bijvoorbeeld W.F. Schönau (2011) *The soft stuff is always harder than the hard stuff* en 'Onbeheersbare publieke werken' van W.F. Schönau in Openbaar Bestuur van mei 2012.
 - 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nr 5-6 'Grote projecten uitvergroet, een infrastructuur voor besluitvorming', p. 9 (Commissie Duivestijn). Tijdens de besluitvorming werd uitgegaan van 150 treinen per dag via de Betuweroute. Op dit moment rijden er gemiddeld ongeveer 65 treinen per dag. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 22 589, nr. 311 (brief voortgangsinformatie Betuweroute van minister van infrastructuur).

Het vertrekpunt daarbij zijn de kaderstellende en controlerende taken van de raad bij de sturing op grote projecten. Bij het uitvoeren van die taken bepaalt de raad de kaders voor een sturing op zowel de aspecten tijd, geld en prestatie als het maatschappelijke effect en controleert de raad in hoeverre in de sturing aan die voorwaarden wordt voldaan.

In dit onderzoek is ten eerste antwoord gezocht op de vraag op welke wijze maatschappelijke effecten concreet en eenduidig zijn vastgelegd in stedelijke kaders en in kaders op projectniveau. Het beoogde maatschappelijke effect is het uiteindelijke doel bij de ontwikkeling van een project. Het is dus van groot belang dat dit doel helder is omschreven en voldoende concreet is gemaakt, zodat de *kaderstellende functie* van de raad kan worden waargemaakt.

Het duidelijk vastleggen van de beoogde maatschappelijke effecten is tevens een belangrijke voorwaarde voor het uitoefenen van de *controlerende functie* door de raad. In ons onderzoek hebben we gekeken naar de wijze van verantwoording over het gevoerde beleid door het college en in hoeverre de raad zijn controlerende functie met de beschikbare informatie uit kan oefenen. Bij dat laatste is ook gekeken naar het moment waarop wijzigingen optreden in de uitvoering van grote projecten en de *informatievoorziening* aan de raad. Op dat moment wordt het voor de raad relevant te kunnen beoordelen of een aangepaste uitvoering van een project nog voldoet aan de gestelde kaders, zowel voor wat betreft tijd, kosten en prestatie, als voor wat betreft het te verwachten effect. Wanneer tijdens de uitvoering van een groot project één van de sturingsaspecten tijd, geld of prestatie wijzigt, bestaat de kans dat het te verwachten effect ook anders wordt. Voor een goede afweging van kosten en baten – in de besluitvorming ten aanzien van een door het college voorgelegd voorstel voor wijziging – is inzicht noodzakelijk in zowel tijd, geld en prestatie als in het beoogde en te verwachten maatschappelijk effect. Mocht bijvoorbeeld door een wijziging in een project het benodigde budget toenemen én het te verwachten effect afnemen, dan ligt het voor de hand zorgvuldig te overwegen of voortzetting op de ingeslagen weg nog zal leiden tot het gewenste resultaat.

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de formele afspraken, kaders en de informatievoorziening aan de raad over de sturing op grote projecten. De focus lag daarbij op de beleidsvelden wonen en kantoren/ werkgelegenheid. Twee casussen, Binckhorst en Moerwijk Zuid, zijn in diepte onderzocht om een beeld te krijgen van de sturingspraktijk. Het feitenrapport vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen in het voorliggende bestuurlijk rapport. Het feitenrapport is toegevoegd als bijlage.





Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie en hoofdaanbeveling

De mate waarin de raad kan sturen op beoogde maatschappelijke effecten van grote projecten wordt bepaald door:

- 1) de afspraken tussen college en raad over beoogde maatschappelijke effecten van grote projecten;
- 2) de wijze waarop met wijzigingen in grote projecten wordt omgegaan;
- 3) de verantwoording over bereikte resultaten.

Hoofdconclusie

De gemeenteraad kan onvoldoende sturing geven aan de te bereiken maatschappelijke effecten van grote ruimtelijke projecten.

De rekenkamer concludeert het volgende:

- 1) De afspraken tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders over beoogde effecten van grote ruimtelijke projecten zijn onduidelijk en bieden onvoldoende mogelijkheid tot sturing op het aspect maatschappelijke effecten.
- 2) Bij veranderingen in de uitvoering van projecten is de analyse en doorvertaling van de gevolgen daarvan voor de (beoogde) maatschappelijke effecten onvoldoende.
- 3) De resultaatverantwoording over grote projecten is onvoldoende.

Ten eerste blijkt dat het bepalen van het doel van grote projecten, in termen van de beoogde maatschappelijke effecten, en daarmee de kaderstelling vooraf, voor verbetering vatbaar is. Dit heeft ook te maken met de kaderstelling op stedelijk schaalniveau. Zo worden in de door de raad vastgestelde stedelijke kaders de beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende eenduidig beschreven en zijn ze neergelegd in een veelheid aan verschillende documenten waardoor de onderlinge verhouding tussen de beoogde effecten niet duidelijk is. Het is onvoldoende inzichtelijk wat het verband is tussen de stedelijke ambities en de grote projecten, waarmee toch (een deel van) die ambities gerealiseerd moeten worden. Projecten en hun (maatschappelijke) doelstellingen lijken daarmee op zichzelf te staan. Vooral bij veranderingen in grote projecten wordt het gebrek aan onderlinge samenhang tussen doelen in verschillende documenten manifest. Zelfs grote veranderingen in ruimtelijke projecten en in de beoogde maatschappelijke effecten daarvan blijken binnen de bestaande stedelijke kaders mogelijk.

Het gevolg hiervan is dat de raad vaak ad hoc en op projectniveau kaders stelt en controleert. Waarbij, als gevolg van de alleen tot concrete sturingsaspecten beperkte informatie (geld, tijd en prestatie), de aandacht zich voornamelijk richt op het financiële beheer. Door heldere kaderstelling op stedelijk niveau zou de raad sturing kunnen geven aan grote projecten. Het college is immers bevoegd wijzigingen binnen de projectenportefeuille door te voeren, mits het binnen de door de raad vastgestelde stedelijke kaders blijft.

We stellen daarnaast vast dat de raad meestal geen (projectniveau) of onvoldoende (stedelijk niveau) informatie krijgt over de voortgang in de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten. En dat er in de verantwoording over de gerealiseerde prestaties (output) op het gebied van wonen en werkgelegenheid onjuistheden voorkomen.

Dit kan volgens de rekenkamer anders, waarbij we onderkennen dat een harde oorzaak – gevolg relatie (causaal verband) van gevoerd beleid en maatschappelijk effect meestal moeilijk aantoonbaar is. Voor sturing op het beoogde maatschappelijke effect van grote projecten is deze aantoonbare relatie echter niet nodig. Wanneer een maatschappelijk probleem en de ontwikkeling daarvan bekend zijn, kan ingezet worden op de aanpak van dat probleem. Het is wel nodig dat het van deze inzet (het project) te verwachten effect duidelijk wordt beschreven en dat dit te verwachten of beoogde effect herijkt wordt wanneer de uitvoering van een project wordt aangepast.

Hoofdaanbeveling

De rekenkamer pleit voor een 'uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten' als agenda voor de kortere termijn voor de beoogde maatschappelijke effecten, dat zorgt voor de aansluiting tussen de structuurvisie en de individuele projecten, en voor het invoeren van een doelenboom waarin de onderlinge relatie tussen verschillende kaderstellende documenten wordt vastgelegd.

In de huidige situatie bestaat een lacune tussen de toekomstvisie op de ontwikkeling van de stad (structuurvisie) en de projectkaders. Deze lacune wordt niet ingevuld door het op financieel beheer gerichte Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling of de kwaliteitsagenda 'Stad in Balans' die het college in 2013 presenteerde, waarin alleen op strategisch niveau ingegaan wordt op de gevolgen van de verwachte bevolkingsgroei in Den Haag. Deze instrumenten bieden wel een goede basis om aan een programma voor maatschappelijke effecten vorm en inhoud te geven.

De gemeente Den Haag toont zelf aan dat het mogelijk is te sturen op en informatie te geven over de ontwikkeling van maatschappelijke effecten. Een voorbeeld daarvan is de systematiek die gehanteerd wordt bij het programma Krachtwijken. In dit programma zijn de beoogde effecten concreet benoemd, op basis waarvan een uitvoeringsprogramma is opgesteld. De voortgang op het gebied van de maatschappelijke effecten wordt gemonitord en bij tussentijdse noodzaak wordt het programma aangepast. Dit laatste is ook gebeurd: toen bleek dat de ontwikkeling van één van de wijken achterbleef is het programma aangepast waardoor de inzet in die wijk verhoogd wordt⁵.

5 New deal Schilderswijk (RIS 253221)



Onderdeel van het invoeren van een uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten kan een doelenboom voor beoogde maatschappelijke effecten zijn. In een doelenboom kan de opbouw van abstracte visie naar concreet projectkader vorm krijgen door een beperkt aantal hoofdthema's te benoemen voor de beoogde maatschappelijke effecten in de visie. In het programma wordt de keuze concreet gemaakt ten aanzien van bestuurlijke prioriteiten per thema, de projecten geven daaraan concrete invulling. Een vergelijking kan gemaakt worden met de systematiek van 'pijlers' in het programma krachtwijken. De boom geeft inzicht in de positie van kaders onderling. Een voorbeeld van een mogelijke doelenboom is in de volgende infographic weergegeven.



Figuur 1. Voorbeeld van een doelenboom

In de navolgende paragrafen wordt verder op de drie conclusies ingegaan en doet de rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van het sturen op maatschappelijke effecten.

2.2 Conclusie 1: afspraken tussen college en raad

Conclusie: de afspraken tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders over beoogde effecten van grote ruimtelijke projecten zijn onduidelijk en bieden onvoldoende mogelijkheid tot sturing op het aspect maatschappelijke effecten.

Aan deze conclusie liggen drie deelconclusies ten grondslag:

- 1a) De formulering van beoogde maatschappelijke effecten is onvoldoende eenduidig en te weinig concreet.
- 1b) De onderlinge samenhang tussen kaderstellende documenten is onduidelijk en het ontbreekt aan focus.
- 1c) De relatie tussen projecten en kaderstellende documenten op stedelijk schaalniveau is onvoldoende helder en weinig sturend.

1 a) De formulering van beoogde maatschappelijke effecten is onvoldoende eenduidig en te weinig concreet.

De rekenkamer stelt vast dat de afzonderlijke kaderstellende documenten waarin beoogde maatschappelijke effecten voor grote ruimtelijke projecten zijn vastgelegd, onder meer de structuurvisie, het coalitieakkoord en het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling, geen eenduidige doelen bevatten en geen overzicht geven van beoogde maatschappelijke effecten. Zij bevatten zowel doelstellingen op een zeer concreet *output*niveau als ook abstracte wensbeelden of situaties waarvan de betekenis (al dan niet als doel) onduidelijk is.

Zo geeft de Structuurvisie 2020 uit 2005 zowel abstracte toekomstbeelden als heel concrete *output*doelstellingen, maar geen overzicht van de beoogde effecten (zie voorbeeld kader op volgende pagina).

Voorbeeld: door elkaar gebruiken van abstracte en concrete doelstellingen in stedelijk kader.

In de Structuurvisie 2020 (2005) zijn (abstracte) beoogde maatschappelijke effecten en concrete programmatische doelstellingen door elkaar geformuleerd, de structuurvisie heeft een einddatum, waarmee gesuggereerd wordt dat dan de doelen bereikt moeten zijn, dit wordt bevestigd in verschillende passages en overzichten in het document.

Structuurvisie 2020 (2005), p. 22:

'De stad moet een brede groep mensen aanspreken en ruimte bieden: mensen met een smalle beurs en met een midden- of hoog inkomen. Een evenwichtig samengestelde bevolking is belangrijk om een sociaaleconomisch sterke stad te zijn.'

'Voor 2020 wordt uitgegaan van een doorgroei naar 515.000 inwoners.'

'De toename van de bevolking (van 470.000 naar 515.000) en afname van de gemiddelde huishoudensgrootte (van 2,04 naar 1,9) leiden samen tot een behoefte aan 41.000 extra woningen.'

Ook in de plankaders bij de twee onderzochte casussen (Binkhorst en Moerwijk Zuid) worden *output*doelstellingen afgewisseld met abstractere ambities, zonder een logische opbouw van abstract naar concreet. Het ontbreekt ook hier aan een overzicht van beoogde maatschappelijke effecten.

Voorbeeld: door elkaar gebruiken van abstracte en concrete doelstellingen in projectkader.

De gebiedsvisie Moerwijk (2005) is het belangrijkste inhoudelijke kaderstellende document voor de herstructurering van Moerwijk Zuid. Een eenduidig overzicht van 'wat we hier willen bereiken' ontbreekt. De verschillende ambities worden verwoord in de vorm van 'opgaven', 'uitgangspunten', 'bouwstenen' en 'thema's':

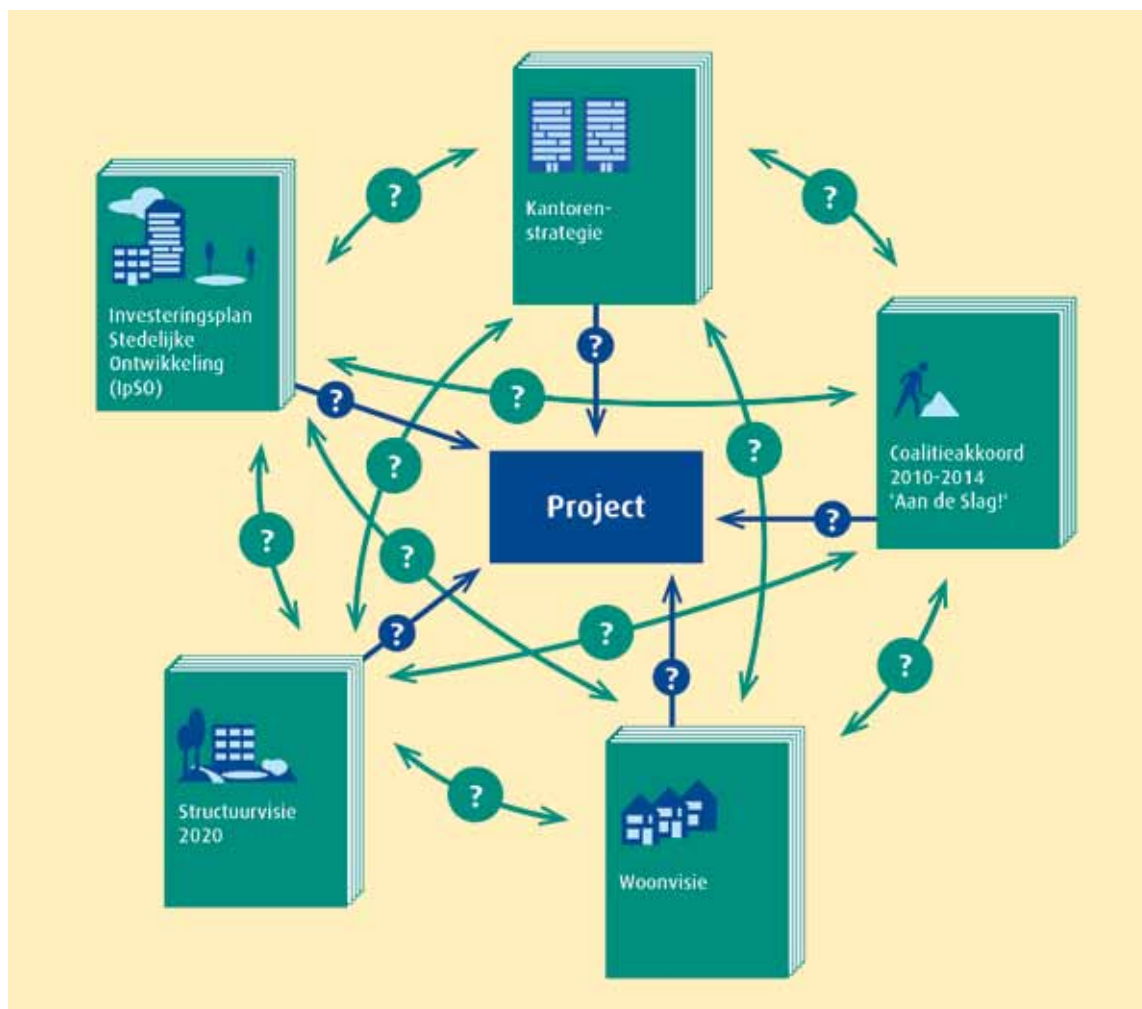
Raadsvoorstel gebiedsvisie Moerwijk (2005), p. 1 en 2:

'Het beeld dat uit de analyse en de acht boodschappen naar voren komt is dat Moerwijk een drietal opgaven kent met verschillende perspectieven: lange en korte termijn.'

'Het streefbeeld voor 'Moerwijk straks' is dan ook gebaseerd op verschillende uitgangspunten/bouwstenen...'

'Op basis van de bouwstenen/uitgangspunten is een samenhangend streefbeeld voor 'Moerwijk straks' opgesteld. Dit streefbeeld is richtinggevend voor de ontwikkeling van Moerwijk in de komende 10 jaar. Het streefbeeld kent een viertal thema's...'

1 b) De onderlinge samenhang tussen kaderstellende documenten is onduidelijk en het ontbreekt aan focus.



Figuur 2. De onderlinge samenhang tussen kaderstellende documenten is onvoldoende duidelijk.

Uit ons onderzoek blijkt dat het ontbreekt aan een duidelijke structuur en hiërarchie tussen de kaderstellende documenten als het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. In verschillende documenten zijn kaders vastgesteld voor onder andere de ontwikkeling van grote ruimtelijke projecten. In de Structuurvisie 2020 (2005) heeft de gemeente een toekomstbeeld van de stad geschetst dat dienst doet als lange termijn-doel voor de stedelijke ontwikkeling. Naast de structuurvisie gelden nog meer documenten als kaderstellend voor grote projecten, zoals het sectorbeleid voor 'wonen' of 'kantoren', het coalitieakkoord en de begroting met als bijlage onder meer het IpSO. Het ligt voor de hand dat er tussen de verschillende kaders op stedelijk schaalniveau een duidelijk onderlinge relatie is en dat er een logische opbouw is in verschillende abstractieniveaus. Beleid voor afzonderlijke beleidsterreinen (zoals wonen of kantoren) zou invulling moeten geven aan of aan moeten sluiten bij de beoogde effecten in de structuurvisie.

We stellen vast dat verschillende beleidsonderwerpen en beoogde maatschappelijke effecten in meer dan één document terugkomen, waarbij de onderlinge formuleringen vaak niet eenduidig zijn. Zo staan er in verschillende documenten ambities ten aanzien van wonen beschreven. In die verschillende beschrijvingen zijn duidelijk parallellen, maar ook verschillen te zien (zie het voorbeeld in het onderstaande kader). Daardoor is 'wat de gemeente wil' op het gebied van wonen niet vastomlijnd neergelegd en bestaat de mogelijkheid als het ware te 'shoppen' in ambities bij het opstellen of wijzigen van projectkaders. Het is niet duidelijk waar prioriteiten liggen of zouden moeten liggen. Er is een gebrek aan focus, waardoor projecten altijd wel tegemoetkomen of voldoen aan een beoogd maatschappelijk effect. Stedelijke kaders zijn daardoor weinig sturend voor projectkaders en bieden onvoldoende houvast voor het terugkijken op behaalde resultaten.

Voorbeeld: verscheidenheid aan beschrijving doelen ten aanzien van 'wonen' in verschillende kaderstellende documenten.

Uit de analyse van verschillende kaderstellende documenten blijkt dat er veel doelen ten grondslag liggen aan het beleid voor wonen. Een deel daarvan komt in alle documenten terug, zoals de ambitie 'als stad te groeien' en de nadruk op midden- en hoge inkomens als doelgroep bij nieuwbouw. Maar andere doelen worden zonder nadere toelichting afwisselend naar voren gehaald als belangrijk voor het beleid:

De Structuurvisie uit 2005 maakt beoogde maatschappelijke effecten op het onderwerp wonen niet concreet. Uit de tekst valt wel af te leiden dat een belangrijke doelstelling is het draagvlak voor voorzieningen te vergroten. Verder wordt er een concrete prestatiedoelstelling geformuleerd: 37.500 woningen te realiseren in binnenstedelijk gebied (p. 9).

De Woonvisie uit 2009 noemt het creëren van verscheidenheid, vitaliteit, duurzaamheid en het tegengaan van segregatie als doelen (p. 9).

In het Coalitieakkoord 2010-2014 (2010), p. 29, wordt de doelstelling met betrekking tot wonen beschreven als: *'wij streven naar een stad die Hagenaars voldoende mogelijkheden biedt om geschikte woonruimte te vinden voor elke levensfase en elk inkomensniveau'*.

In de Strategische agenda wonen tot 2014 (2011) staat 'duurzaamheid' op de eerste plaats in de doelstellingen.

In het IpSO 2013 (2012) wordt met betrekking tot het programma wonen onder meer als doelstelling genoemd: *' aantrekkingskracht op ... internationale instellingen te versterken'*.

1 c) De relatie tussen projecten en kaderstellende documenten op stedelijk schaalniveau is onvoldoende helder en weinig sturend.

Kaders voor fysiek ruimtelijke projecten worden op veel verschillende schaalniveaus en reikwijdtes opgesteld. Stedelijke kaders bepalen de ruimte en de doelstellingen voor het college bij het uitvoeren van grote projecten en bij het opstellen van concrete kaders op projectniveau. Er is daarmee in principe een heldere relatie tussen beide niveaus van kaderstellende documenten en het ligt voor de hand dat deze relatie tot uiting komt in de wijze waarop de afzonderlijke documenten worden opgesteld.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze relatie tussen plankaders en stedelijke kaders onvoldoende helder is. In plankaders wordt niet duidelijk gemaakt welk aandeel een project heeft in het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten op hogere schaalniveaus of ten opzichte van andere projecten. Daardoor zijn de met een project beoogde maatschappelijke effecten in de praktijk alleen per project te beoordelen en onvoldoende te relateren aan een breder kader, zodat de raad onvoldoende kan sturen op het aspect beoogd maatschappelijk effect bij grote projecten.

Het ontbreken van een relatie blijkt bijvoorbeeld uit het op specifieke onderdelen afwijken van beschrijvingen van beoogde maatschappelijke effecten in plankaders ten opzichte van de formulering in stedelijke kaders. Zo wordt ten aanzien van de Binckhorst in de Structuurvisie 2020 gesproken van de ambitie het gebied te profileren met stedelijke bedrijvigheid en een breed kenniscluster met onderwijsinstellingen, terwijl in het uitgewerkte Masterplan de nadruk wordt gelegd op de positie van het gebied in de Randstad en de mogelijkheid om met de Binckhorst het internationale profiel van Den Haag te versterken (zie voorbeeld in kader).

Voorbeeld: verschil in beoogde maatschappelijke effecten voor ontwikkeling Binckhorst in verschillende kaderstellende documenten.

Structuurvisie 2020 (2005), p. 48:

'De Binckhorst wordt een aantrekkelijk gemengd woonvoorzieningen- en werkgebied met intensief en meervoudig grondgebruik. De Binckhorst leent zich door zijn goede bereikbaarheid uitstekend voor de vestiging van stedelijke bedrijvigheid, regionale voorzieningen als onderwijsinstellingen, huisvesting van studenten en starters. De nieuwe stedelijke bedrijvigheid kan aansluiten op de concentratie van scholen, zodat een breed kenniscluster ontstaat'.

Masterplan Binckhorst (2008), p. 9:

'De belangrijkste discussie voor de stad is hoe en in welke vorm de herontwikkeling kwaliteit aan de hele stad kan toevoegen. Hoe kan Binckhorst bijdragen aan de identiteit van Den Haag als de juridische wereldhoofdstad'.

Wijzigingen in de beoogde maatschappelijke effecten in plankaders van grote projecten kunnen consequenties hebben voor de haalbaarheid van de vastgestelde kaders op stedelijk niveau. De gewijzigde inzet in de Binckhorst ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijven – van onder meer een nadruk op internationale instellingen naar ruimte geven aan bestaande ondernemers in het gebied – leidt echter niet tot aanpassing van de kaderstelling ten aanzien van de Binckhorst zoals vastgelegd in de Structuurvisie 2020. In de gebiedsaanpak wordt gemeld dat de ambities voor de Binckhorst uit de structuurvisie ongewijzigd blijven (zie voorbeeld in kader hieronder). Dit is niet te rijmen met de ingrijpende wijzigingen die in de gebiedsaanpak worden doorgevoerd.

Voorbeeld: de aanpak Binckhorst verandert, zonder dat strijdigheid met stedelijke kaders wordt gesignaleerd.

In de Gebiedsvisie Binckhorst (2003) geldt het beeld van verschillende bedrijven nog als negatief. Er moet een opwaardering komen. In het Masterplan Binckhorst 2008 wordt dit uitgewerkt door sterk in te zetten op een economie met (inter-) nationale allure.

In de nieuwe Gebiedsaanpak Binckhorst 2011 wordt juist sterk ingezet op de bestaande bedrijven. Toch wordt daar ook aangegeven dat de structuurvisie nog steeds het kader is voor de lange termijn.

p.7:

'Het is van belang dat vernieuwingen geleidelijk en met respect voor de huidige ondernemers gebeurt. Voor hen blijft de Binckhorst belangrijk als de plek waar zij werken aan hun toekomst'.

p.15:

'De nieuwe aanpak is vooral gericht op de voorzienbare termijn. Toch geldt de Structuurvisie 'Wereldstad aan zee' nog steeds als kader voor de lange termijn'.

Aanbevelingen bij conclusie 1

1 a) Formuleer in stedelijke- en projectkaders duidelijk en overzichtelijk wat beoogde maatschappelijke effecten zijn.

- Formuleer in de visie op de stad op eenduidige wijze beoogde maatschappelijke effecten en formuleer deze per thema op een vergelijkbaar abstractieniveau. Maak daarbij duidelijk en overzichtelijk wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn en formuleer op dusdanige wijze dat resultaten achteraf gerelateerd kunnen worden aan de beoogde maatschappelijke effecten.
- Formuleer voor elk groot project de beoogde maatschappelijke effecten dusdanig concreet dat duidelijk is wat met het project bereikt moet worden.

1 b) Gebruik een doelenboom waarmee de onderlinge verhouding tussen stedelijke kaders en projecten wordt vastgelegd en laat afzonderlijke documenten qua abstractieniveau aansluiten op hun positie in de doelenboom.

- Streef bij het formuleren van beleidskaders naar een logische opbouw van abstract naar concreet. Benut daarvoor het instrument van een doelenboom (zie het voorbeeld op pagina 14), waarmee de onderlinge verhouding tussen documenten inzichtelijk gemaakt kan worden en bepaald kan worden hoe concreet beoogde effecten benoemd moeten worden.
- Benut de evaluatie van de Structuurvisie 2020 om tot een compacter document te komen waarin alleen een visie op de ontwikkeling van de stad in de toekomst wordt vastgelegd, zonder in te gaan op concrete doelstellingen op het gebied van prestaties en tijd. De ingrediënten zijn in de huidige visie al aanwezig, zaak is vooral alle concretere doelstellingen en programma's achterwege te laten. Formuleer in deze visie op basis van leefgebieden of thema's de beoogde maatschappelijke effecten. Geef bij zowel uitwerkingen op beleidsniveau (woonvisie, kantorennota enzovoorts) als in projectkaders expliciet aan wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn en hoe deze zich verhouden tot de benoemde effecten in de visie en het programma. Maak daarbij gebruik van de indeling in thema's in de doelenboom.

1 c) Introduceer een Uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten.

- Stel een uitvoeringsprogramma op voor beoogde maatschappelijke effecten voor een werkbare periode, bijvoorbeeld per raadsperiode en stel dit als raad vast. Geef hierin aan welke beoogde maatschappelijke effecten nagestreefd worden in de betreffende periode, ingedeeld per thema en geef hiermee focus aan in het beleid. Beschrijf de beoogde effecten concreet en meetbaar, op basis van de streefbeelden uit de (herziene) structuurvisie. Het programma is een kader waarbinnen grote projecten worden gerealiseerd en op basis waarvan afgewogen kan worden of de inzet met grote projecten voldoende is, zowel vooruitkijkend als terugkijkend bij de verantwoording van gevoerd beleid.
- Formuleer beoogde maatschappelijke effecten op projectniveau als concrete uitwerking van onderdelen van het hierboven genoemde programma. Zie hiervoor ook de positie van projectkaders in de doelenboom op pagina 14.

2.3 Conclusie 2: wijzigingen in grote projecten

Conclusie 2: bij veranderingen in de uitvoering van projecten is de analyse en doorvertaling van de gevolgen daarvan voor de (beoogde) maatschappelijke effecten onvoldoende.

Aan deze conclusie liggen twee deelconclusies ten grondslag:

- 2a) in projectkaders wordt bij een verandering in het project geen analyse gegeven van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten.
- 2b) in stedelijke kaders wordt niet ingegaan op de gevolgen van veranderingen van grote projecten voor de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau.

2 a) In projectkaders wordt bij een verandering in het project geen analyse gegeven van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten.

Bij wijzigingen in grote ruimtelijke projecten worden in de herziene projectkaders meestal alleen de gevolgen voor het project zelf benoemd. Daarbij ligt de nadruk op de concrete sturingsaspecten tijd, geld en prestatie en blijft een analyse van de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk effect van het project achterwege. Er wordt in de projectkaders ook geen analyse gemaakt van de veranderingen in het project in relatie tot andere projecten en tot de stedelijke kaders. Zo wordt bij de wijziging van de uitvoering van het project Binckhorst in de aangepaste plankaders telkens benadrukt dat de oorspronkelijke ambities overeind blijven. Om welke ambities het nog maar weer ging en hoe deze alsnog gerealiseerd gaan worden blijft daarbij in het midden (zie voorbeelden Binckhorst in kader op volgende pagina).

Voorbeeld projectkader: de wijziging in de aanpak van de Binckhorst leidt niet tot een analyse van de gevolgen op stedelijk schaalniveau voor de beoogde maatschappelijke effecten.

Strategisch en inhoudelijk gaat het roer om in 2011, ten aanzien van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten wordt alleen opgemerkt dat: 'de ambities overeind blijven'.

Gebiedsaanpak Binckhorst 2011, p.1:

'Het was zeker niet eenvoudig om tot een nieuwe aanpak voor de Binckhorst te komen. Het loslaten van het masterplan en het formuleren van een realistische aanpak die is gestoeld op de uitgangspunten van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) - en daaruit voortvloeiende prioriteiten - vraagt om een omslag in denken. In de nieuwe gebiedsaanpak voor de Binckhorst is het gelukt om de huidige kwaliteiten te verbinden met het kader voor de lange termijn uit de Structuurvisie 'Wereldstad aan Zee'.

Gebiedsaanpak Binckhorst 2011, p.4:

'Een grootschalige integrale gebiedsontwikkeling, met een bijbehorende actieve grondpolitiek, is niet langer realistisch en verantwoord'.

2 b) In stedelijke kaders wordt niet ingegaan op de gevolgen van veranderingen van grote projecten voor de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau.

Ook in stedelijke kaders leidt verandering in projecten niet tot een analyse van de gevolgen. Zo wordt in het IpSO 2011 aangegeven dat de herontwikkeling van de Binckhorst niet meer actief opgepakt zal worden door de gemeente. Naast deze mededeling wordt echter het belang van de herontwikkeling voor de stad toch expliciet aangegeven (zie kader 'Binckhorst in IpSO' hieronder). Wat de consequentie is van de gewijzigde aanpak van de gebiedsontwikkeling van de Binckhorst wordt niet aangegeven. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre de beoogde maatschappelijke effecten nu nog wel of niet meer gerealiseerd kunnen worden.

Voorbeeld stedelijk kader: de wijziging in de aanpak van de Binckhorst leidt niet tot een analyse van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten in het IpSO 2011.

In het IpSO 2011 wordt de Binckhorst opgenomen als project dat door de gemeente niet meer actief getrokken zal worden. Voor het overige wordt op verschillende plekken in datzelfde document juist benadrukt dat het gebied van groot belang is voor de ontwikkeling van de stad en dat de integrale gebiedsontwikkeling doorgezet wordt.

IpSO 2011 (2010):

p. 2:

'Bij projecten in de volgende gebieden zal de gemeente Den Haag een faciliterende en reactieve rol vervullen bij initiatieven uit de markt:

- Binckhorst
-'

p. 9:

'De grote ruimtelijke en economische opgaven voor de stad concentreren zich in de bestaande stad waarbij de nadruk ligt op de centrale zone die van Scheveningen via de Internationale zone, het centrum en de Binckhorst naar de A4 loopt'.

p. 10:

'De kwaliteiten die Den Haag heeft aan de kust en in de Internationale Zone worden door de Haagse Passage verbonden met het centrum en met de grote stedelijke transformatiegebieden van de Binckhorst en, later, de A4/Vlietzone'.

p. 15:

'Dit betekent dat de inzet van de gemeente Den Haag zich concentreert op Scheveningen Haven, de Internationale Zone, het Centrum en de Rotterdamse Baan als drager voor de Binckhorst'.

p. 18:

'Ook in de periode van 2015 tot 2019 zal er voor de pijler Den Haag in de Wereld ingezet worden op het versterken van het centrum, de kust (Scheveningen) en de Internationale Zone. Daarnaast zal gestart worden met de Binckhorst'.

Voorbeeld: ontbreken analyse gevolg van wijzigingen in projecten in het IpSO 2013.

In het IpSO 2013 wordt melding gemaakt van aanpassingen in verschillende projecten, mede als gevolg van de economische crisis. Er volgt geen analyse van de gevolgen voor beoogde maatschappelijke effecten. Na een overzicht van outputcijfers bij woningbouw en een analyse van de marktontwikkeling, wordt aangegeven dat op basis van de actuele ontwikkelingen projecten herontwikkeld zijn. Er volgt een overzicht van slechts drie grote projecten (Vroondaal, deelplan 20 en Laakhaven West). Ten aanzien van het project Vroondaal wordt aangegeven dat omgeschakeld is naar minder dure woningen. De relatie tussen de wijzigingen in het project en de oorspronkelijk met het project beoogde maatschappelijke effecten wordt niet benoemd. De onderstaande quote is alles wat er over wordt gemeld.

IpSO 2013 (2012), p. 23:

'Het woningbouwprogramma voor Vroondaal wordt bijgesteld. In de nieuwe plannen is meer ruimte voor grondgebonden woningen in meer marktconforme segmenten'.

Aanbeveling bij conclusie 2

2 a) Geef bij wijzigingen in grote projecten een analyse van de gevolgen daarvan voor de beoogde en te verwachten maatschappelijke effecten van het project zelf en voor het uitvoeringsprogramma voor maatschappelijke effecten.

- Relateer voorgangsinformatie over grote projecten aan het genoemde Uitvoeringsprogramma maatschappelijk effecten. Geef bij wijzigingen in grote projecten ook aan welk gevolg dit heeft voor het afgesproken programma en op welke wijze eventuele veranderingen gecompenseerd worden. Of wees duidelijk over het niet realiseren van in het programma opgenomen doelen en verwijder deze dan expliciet (bij raadsbesluit) uit het programma.
- Geef periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een volledig overzicht van de grote projecten die zijn opgenomen in het programma, vermeld daarin de doorgevoerde wijzigingen en de analyse van de gevolgen daarvan voor beoogde effecten.

2.4 Conclusie 3: verantwoording over bereikte resultaten

Conclusie 3: de resultaatverantwoording over grote projecten is onvoldoende.

Aan deze conclusie liggen twee deelconclusies ten grondslag:

- 3a) De rapportage over maatschappelijke effecten van grote projecten is te beperkt.
- 3b) De informatie over voortgang van grote projecten en stedelijke ontwikkeling bevat onjuistheden en slordigheden.

3 a) De rapportage over maatschappelijke effecten van grote projecten is te beperkt

Uit ons onderzoek blijkt dat in de resultaatverantwoording door het college nauwelijks ingegaan wordt op de maatschappelijke effecten die met grote projecten worden gerealiseerd. Voor zover dit aspect aan de orde komt, wordt het niet in samenhang met de concrete sturingsaspecten tijd, geld en prestatie gepresenteerd. De verandering van de koers voor de Binckhorst in 2011 werd bijvoorbeeld in afzonderlijke documenten aan de raad voorgelegd, waarbij de aspecten geld, tijd, prestatie en beoogde maatschappelijke effecten niet in samenhang werden behandeld. De financiële aspecten kwamen aan de orde in het IpSO 2011. De inhoudelijke veranderingen zijn beschreven in de Gebiedsaanpak Binckhorst, waarin de financiële informatie dan weer achterwege bleef.

Dit gebrek aan samenhang geldt zowel voor rapportages en informatievoorziening op projectniveau als op stedelijk niveau. Zo worden in het IpSO verschillende projecten genoemd, zonder dat duidelijk is wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn of hoe projecten zich verhouden tot de totale opgave voor de stad (zie voorbeeld IpSO's in kader op volgende pagina). Het ontbreekt tevens aan monitoring en evaluatie van maatschappelijke effecten, zowel op het niveau van projecten als op stedelijk niveau.

Voorbeeld: ontbreken informatie in IpSO 2012, 2013 en 2014.

Het IpSO lijkt het geëigende document waarin het verband gelegd kan worden tussen de (wijzigingen in de) projectenportefeuille op concrete sturingsaspecten geld, tijd en prestatie en de gevolgen daarvan voor de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau. Zowel in de raadsvoorstellen bij de IpSO's als in de inleidende hoofdstukken van de documenten zelf wordt ingegaan op zaken als de ruimtelijke strategie en de veranderingen die voortkomen uit de economische crisis. Het benoemen van veranderingen vanwege de economische crisis en de gevolgen daarvan gebeurt niet voor elk groot project en een overzicht van wijzigingen ontbreekt. Een verband tussen projecten en beoogde maatschappelijke effecten wordt spaarzaam gelegd en alleen in de vorm van voorbeelden. Zo worden in de inleiding van de raadsvoorstellen bij het IpSO 2013 en het IpSO 2014 telkens slechts twee van de tien door de raad vastgestelde grote projecten genoemd. De overige grote projecten komen niet aan de orde. Ook in de respectievelijke IpSO's zelf ontbreken overzichten van de (beoogde) maatschappelijke effecten bij grote projecten.

In de informatievoorziening aan de raad wordt een onderscheid gemaakt in projecten op basis van de financiële constructie die aan projecten ten grondslag ligt. In het IpSO wordt formeel alleen gerapporteerd over projecten met een gemeentelijke grondexploitatie. Andere projecten, zoals de Rotterdamse Baan of de Sportcampus Zuiderpark, worden wel genoemd in inhoudelijke paragrafen. Voor zover projecten worden genoemd, gebeurt dit zonder in te gaan op beoogde maatschappelijke effecten.

3 b) De informatie over voortgang van grote projecten en stedelijke ontwikkeling bevat onjuistheden en slordigheden.

Uit het onderzoek blijkt dat de informatie die wel geleverd wordt over resultaten van grote projecten soms slordigheden en onjuistheden bevat. Dit betreft dan informatie over concrete prestaties (over maatschappelijke effecten zelf wordt immers nauwelijks voortgangsinformatie verstrekt). Een paar voorbeelden.

In de structuurvisie zijn ambities ten aanzien van de groei van de stad en de werkgelegenheid vertaald in concrete doelstellingen op het gebied van aantallen te bouwen woningen en van te realiseren aantallen banen. In de resultaatmelding van beide indicatoren hebben we onjuistheden gevonden die leiden tot een vertekend beeld van de ontwikkeling. Zo zijn de doelstellingen ten aanzien van woningbouw expliciet berekend voor alleen bestaand stedelijk gebied (in 2005), waarbij de nieuwbouw in de VINEX wijken niet wordt meegeteld in het te bouwen aantal woningen. In de evaluatie van de structuurvisie in 2012 worden de in de VINEX gebouwde woningen wél meegeteld. Dit resultaat wordt vervolgens afgezet tegen de oorspronkelijke binnenstedelijke doelstelling, waardoor het resultaat wezenlijk anders lijkt te zijn dan het in werkelijkheid is.

Voorbeeld: verandering definities bij resultaatmelding doelstellingen wonen.

In de Structuurvisie 2020 is een doelstelling neergelegd voor het aantal te bouwen woningen in bestaand stedelijk gebied, waarbij de Vinex woningen niet worden meegeteld. De opgave van 37.500 woningen moet in de bestaande stad worden gerealiseerd. In de resultaatverantwoording op dit onderwerp in de Evaluatie Structuurvisie, wordt aangegeven dat de productie goed op schema ligt. Hierbij wordt echter de nieuwbouw van circa 7000 woningen in de Vinex wijken wél meegeteld.

Structuurvisie 2020 (2005), p. 23:

Aangegeven wordt dat er voor het mogelijk maken van de groeiambitie 41.000 extra woningen nodig zijn in Den Haag: *'een deel van die woningen zit al in de pijplijn: in de Vinexwijken... worden de komende jaren nog 8500 woningen gebouwd'*. Deze woningen worden niet meegenomen in de berekening van het te bouwen aantal woningen (waarin ook nog sloop van bestaande woningen gecompenseerd wordt): *'In totaal is in de stad nog voor 37.500 woningen (41.000 – 8.500 [wordt al gebouwd in de Vinex] + 5.000 [compensatie voor te slopen woningen] = 37.500) ruimte nodig'*.

Evaluatie Structuurvisie (2011), p. 48:

Hier wordt aangegeven dat het programma wonen op koers is in vergelijking met de doelstelling uit de structuurvisie.

'In de periode 2005-2011 zijn er jaarlijks gemiddeld 1550 [woningen] bijgebouwd. Met de netto toevoeging van 10.800 woningen is al aan ruim 1/3 van de totaalopgave van 30.000 woningen voldaan. Dit heeft geleid tot aansprekende binnenstedelijke ontwikkelingen aan onder meer de Leyweg, in de Lijn 11 zone rond de Verademing, in Laakhavens en rond Den Haag Centraal'.

Bij bestudering van de bron achter dit cijfer blijkt dat hierin de nieuwbouw in de Vinexwijken wél is meegeteld (bron is CBS, aantal woningen in Den Haag 2005 en 2011). Dit gaat om 7544 woningen (bron: CBS gegevens nieuwbouw in Den Haag). Daarmee komt het binnenstedelijke resultaat dus op slechts een ruime 3000, waarbij overigens ook nog andere toevoegingen aan de woningvoorraad dan door nieuwbouw zijn meegeteld. Wanneer ook dat aantal wordt verrekend en dus de definities uit de structuurvisie exact worden aangehouden, blijkt dat tussen 2005 en 2011 circa 2200 woningen zijn toegevoegd. Dat is ongeveer 1/14 van de doelstelling, terwijl je zou verwachten in 2011 bijna op de helft te zitten. Hiermee is niet aannemelijk dat de doelstelling nog realistisch is.

Een ander voorbeeld. Ten aanzien van de beoogde effecten voor werkgelegenheid worden op drie punten de definities gewijzigd: de doelstelling is in netto cijfers, terwijl het resultaat in bruto cijfers wordt gegeven, de nulmeting die aan de doelstelling ten grondslag ligt, verschilt met meer dan 30.000 arbeidsplaatsen tussen doelstelling en resultaatverantwoording en de doelstelling zelf wordt tussentijds van 40.000 naar 30.000 teruggebracht. Deze wijzigingen worden niet toegelicht in de Evaluatie Structuurvisie, terwijl wel expliciet wordt aangegeven dat het programma op koers is met de oorspronkelijke doelstelling.

Voorbeeld: verandering definitie, streefwaarde en nulmeting bij onderwerp 'werk', indicator aantal arbeidsplaatsen.

Netto cijfer als doelstelling/ bruto cijfer bij resultaten

In de Structuurvisie 2020 is een doelstelling opgenomen in 'netto aantal arbeidsplaatsen' (12 uur of meer per week), in de Evaluatie Structuurvisie 2011, wordt het resultaat getoond met een 'bruto aantal arbeidsplaatsen' (alle arbeidsplaatsen, dus ook die van minder dan 12 uur per week):

Structuurvisie 2020 (2005), p. 23:

'Den Haag streeft daarom naar een werkgelegenheid van 260.000 arbeidsplaatsen in 2020 (arbeidsplaatsen van tenminste 12 uur per week).'

Evaluatie Structuurvisie (2012), p. 48:

'Uit de feiten en cijfers blijkt dat de werkgelegenheid in Den Haag sinds 2005 fors is toegenomen. Per saldo heeft er tussen 2005 en 2011 een groei van 12.000 arbeidsplaatsen plaatsgevonden'.

Bij bestudering van de bron (werkgelegenheidsregister Haaglanden) blijkt dit te gaan om het totaal aantal (bruto) arbeidsplaatsen. Het verschil tussen bruto en netto is circa 5000 banen (zie ook berekeningen en onderbouwing in het feitenrapport bij dit onderzoek, p. 25)

Aangepaste doelstelling, van 40.000 naar 30.000 te realiseren extra arbeidsplaatsen

De doelstelling ten aanzien van arbeidsplaatsen wordt in de Evaluatie Structuurvisie (2012) met terugwerkende kracht aangepast van 40.000 naar 30.000, waardoor ook het behaalde resultaat relatief positiever is. In de Evaluatie Structuurvisie wordt niet aangegeven dat de vermelde doelstelling lager is dan de oorspronkelijke, terwijl wel gesteld wordt dat voldaan is aan de ambitie:

Structuurvisie 2020 (2005), p. 37

'Ruimte bieden aan verdere ontwikkeling van de stad: 515.000 inwoners en 260.000 arbeidsplaatsen in 2020 (dat betekent 40.000 extra arbeidsplaatsen).'

Evaluatie Structuurvisie (2012), p. 43:

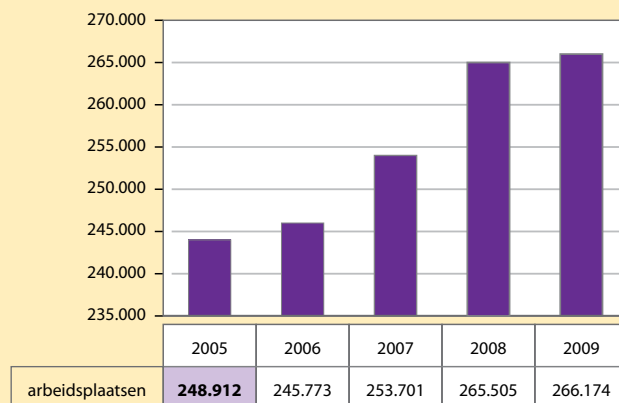
'... bijna de helft van beoogde 30.000 arbeidsplaatsen tot 2020 zijn nu al gerealiseerd'.

Verandering nulmeting

De nulmeting van het aantal arbeidsplaatsen in Den Haag verandert in de Evaluatie Structuurvisie (2012) ten opzichte van de nulmeting in de Structuurvisie (2005). Oorspronkelijk werd aangegeven 218.000, in 2012 wordt 248.912 als aantal arbeidsplaatsen in 2005 genoemd. Dit is niet volledig te verklaren uit het verschil tussen bruto en netto gegevens (conform werkgelegenheidsmonitor Haaglanden 2005 (december 2005) waren er bruto 234.256 arbeidsplaatsen in Den Haag in 2005). Het verschil in nulmeting maakt dat onduidelijk is hoe de resultaatcijfers vergeleken kunnen worden met de doelstelling, aangezien er kennelijk van een andere meting of definitie is uitgegaan.

Structuurvisie 2020 (2005), p. 23
'Momenteel heeft Den Haag 218.000 arbeidsplaatsen.'

Evaluatie structuurvisie (2012), p. 42:
Geeft nulmeting in 2005:
248.912 arbeidsplaatsen



Bron: DHIC /Werkgelegenheidsregister Haaglanden

Figuur 5. Arbeidsplaatsen in Den Haag

En als laatste voorbeeld. Op projectniveau bleek de resultaatverantwoording in de casus Moerwijk Zuid niet aan te sluiten op de definities uit de plankaders. Zo zijn prestaties in het kader van dit project niet één op één terug te vinden omdat de rapportage betrekking heeft op een ander (groter) gebied en een andere tijdspanne aanhoudt.

Voorbeeld: rapportage sluit in definitie niet aan op project Moerwijk Zuid.

In de voortgangsrapportages die (mede) betrekking hebben op de herstructurering van Moerwijk Zuid worden verschillende definities voor gebied en tijdsperiode aangehouden. Een voortgangsrapportage op het niveau van Moerwijk Zuid ontbreekt.

Op het niveau van Moerwijk Zuid ontbreekt verantwoording. Er zijn geen voortgangsrapportages 'Moerwijk Zuid'. Wel zijn er voor Zuidwest en voor heel Den Haag rapportages waarin cijfers over Moerwijk staan of waaruit deze zijn te herleiden:

In de 'Staat van de Haagse Herstructurering II' uit september 2010, wordt ingegaan op de effecten en resultaten van de stadsvernieuwing. Hieruit zijn ook gegevens over Moerwijk Zuid te herleiden. De resultaten zijn in relatie tot de doelstellingen voor Moerwijk Zuid niet goed te beoordelen omdat met verschillende periodes wordt gewerkt.

Aanbevelingen bij conclusie 3

3 a) Monitor de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde doelen.

- De rekenkamer onderkent dat een directe oorzaak-gevolg relatie tussen projecten en effecten niet altijd hard te maken is. Het volgen van de 'stand van zaken' op betreffende terreinen is wel goed mogelijk. Gebruik hiervoor de thema's waarbinnen in de visie beoogde effecten zijn vastgelegd. Als voorbeeld kan het programma Krachtwijken worden genomen, waarbij voor de 'vijf pijlers' in de Wijkmonitor gevolgd wordt wat de ontwikkeling is.
- Geef daarnaast periodiek (bijvoorbeeld één keer per jaar) aan wat de concrete resultaten zijn bij het realiseren van projecten en programma's en geef daarbij de relatie aan tussen die projecten en programma's en de beoogde effecten die daarmee worden nagestreefd. Wees hierin consequent en volledig, dat wil zeggen: maak gebruik van een overzicht dat jaarlijks qua indeling identiek is en dat een volledig overzicht geeft van de investeringen in en de resultaten van grote projecten.

3 b) Relateer gepresenteerde resultaten op consistente wijze aan gestelde doelen.

- Doelstellingen, definities, nulmetingen en indicatoren worden niet gewijzigd, tenzij in de verantwoording wordt toegelicht waarom een wijziging noodzakelijk is en wat dit betekent voor de oorspronkelijke doelstelling en nulmeting.





Reactie van het College van B&W



Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting
en Integratie

M. Norder

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
De heer W. de Boer
Spui B03.09

Uw brief van
23 januari 2014
Uw kenmerk
RK/2014.03
Ons kenmerk
BENW/2014.248
Doorkiesnummer
070 - 353 91 64
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
19 februari 2014

Onderwerp
Reactie op Rekenkamerrapport 'Sturen op maatschappelijke
effecten'

Geachte heer De Boer,

Met belangstelling heeft het college het bestuurlijk rapport van uw onderzoek 'Sturen op maatschappelijke effecten bij grote projecten' gelezen. Met deze brief bied ik u de reactie van het college aan.

Vooraf wil ik opmerken dat het voorliggende rapport een moeizame ontstaansgeschiedenis heeft. Al in 2012 heeft het college aangegeven bezwaren te hebben tegen de opzet van het onderzoek. Het onderzoek gaat uit van de gedachte dat de maatschappelijke context gedurende de uitvoering van grote projecten niet op het netvlies zou staan. Het college deelt deze gedachte niet. Maatschappelijke effecten staan tijdens de uitvoering steeds centraal. Ook worden de commissie en de Raad geïnformeerd over relevante financiële en maatschappelijke wijzigingen in grote projecten.

In het onderliggende feitenrapport is het uitgangspunt dat stedelijke ontwikkeling een logisch en sequentieel verlopend proces van visie, via programma naar project en resultaat en terug behoort te zijn. Dit is niet de realiteit. Naast deze theorie over stedelijke ontwikkeling als logisch en gestructureerd verlopend proces staan bijvoorbeeld de theorieën van Teisman of de Bruijn¹, die ervan uitgaan dat de gemeente één van de spelers is in een complex netwerk en domein. Het bereiken van de gewenste doelen is dan gebaat bij flexibiliteit en voortdurende afstemming op de medespelers. In het licht van deze theorieën kunnen andere normen voor sturing worden geformuleerd en zullen de kwalificaties anders uitvallen.

Uw hoofdconclusie is dat de gemeenteraad onvoldoende sturing kan geven aan de te bereiken maatschappelijke effecten.

¹ oa *Sturing via stedelijke netwerken*. Bestuurswetenschappen, 64(1), 16-34. Buuren, M.W. van, Buijs, M.J. & Teisman, G.R. (2010), Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde, Over leiding geven en organiseren in complexiteit*, Academic Services, Den Haag (2005), Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. in 't, *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Rotterdam, (2002)

Inlichtingen bij
Jacobien Bakker

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

Algemeen telefoonnummer: 14 070

Hoewel het college deze hoofdconclusie niet deelt, zien wij op basis van de verschillende deelconclusies uit het rapport aanknopingspunten om in overleg tussen college en raad de informatievoorziening over maatschappelijke effecten van grote projecten te verbeteren. Het college onderstreept het belang van sturen op effecten en van voortdurende reflectie op de bijdrage van projecten aan maatschappelijke doelstellingen. Het college streeft dan ook naar een goede balans tussen het realiseren van projecten en het rapporteren over voortgang en bijdrage aan resultaat. En in overleg met de Raad geeft het college invulling aan die balans. De hoofdconclusie is gebaseerd op 3 deelconclusies, waarop hierna afzonderlijk wordt ingegaan.

De eerste deelconclusie is dat de afspraken tussen gemeenteraad en college over de beoogde effecten van grote ruimtelijke projecten onduidelijk zijn en daarmee onvoldoende mogelijkheid tot sturing geven. U geeft aan dat in de door de Raad vastgestelde stedelijke kaders de beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende eenduidig zijn beschreven, en dat de onderlinge verhouding tussen de beoogde effecten niet duidelijk is. Ook stelt u dat de relatie tussen de stedelijke ambities en de grote projecten onvoldoende inzichtelijk is. Om dit te verbeteren stelt u voor een uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten in te voeren.

In de beslisdocumenten van grote projecten staan altijd zowel de concrete resultaten als de beoogde maatschappelijke effecten beschreven. Het college onderschrijft dat deze beschrijving meer eenduidig en met verwijzing naar de betreffende beleidsprogramma's of collegeprogramma zou kunnen. Het college ziet daarin mogelijkheden tot verbetering bijvoorbeeld middels de GRIP-rapportages. Het college merkt over de stedelijke kaders op dat in de programmabegroting, de productenraming, de jaarrekening en het jaarverslag de beoogde maatschappelijke effecten in beeld worden gebracht door de met de Raad afgesproken topindicators, de doelenboom en de bijbehorende (grote) projecten per programma. Het college ziet hierin juist duidelijkheid en samenhang in de beoogde maatschappelijke effecten, zoals ook beoogd door de Wetgever en vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording. Uw onlangs uitgebrachte onderzoek naar de doelstellingen en resultaten van de begrotingsprogramma's heeft aangetoond dat er nog verbeteringen wenselijk zijn in de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van de door de Raad gewenste indicatoren. Het college heeft aangegeven zich daarin te herkennen en zal met de nieuwe Raad tot een verbeterde opzet proberen te komen. Het door u geadviseerde programma maatschappelijke effecten kan wellicht in de uitwerking van de verbetering in de opzet van de begrotingsprogramma's worden meegenomen.

De tweede deelconclusie is dat de analyse en doorvertaling van gevolgen van wijzigingen in projecten voor de beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende is. De maatschappelijke effecten, zoals bijdrage aan werkgelegenheid of kwaliteit van de leefomgeving zijn naar hun aard niet eenvoudig concreet en meetbaar te maken. De bijdrage van het project aan het beoogde (stedelijke) effect is ook niet eenduidig of meetbaar. 'Output'- en prestatie indicatoren, zoals de aantallen nieuw gebouwde woningen, getransformeerde m² BVO kantooroppervlakte of heringerichte m² openbare ruimte vormen de brug tussen beoogd effect en project. Bij wijzigingen in projecten worden de effecten op stedelijk niveau vertaald in het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling, waarin over deze 'output' wordt gerapporteerd. De haalbaarheid van de doelstellingen wordt zo getoetst en indien nodig bijgesteld. Het IpSO wordt vervolgens met de programmabegroting door de Raad vastgesteld. Het college ziet de ontwikkeling van het IpSO in de afgelopen jaren als een belangrijke verbetering in de samenhang van de besluitvorming over (grote) projecten, beleid en financiën. Wij willen de kwaliteit van het IpSO blijven verbeteren, bijvoorbeeld bij het beter in beeld brengen van de relatie met sectorale kaders. Het college herkent echter niet de eenduidige samenhang tussen projecten en effecten, die de Rekenkamer wel veronderstelt.

De derde deelconclusie is dat de resultaatverantwoording over grote projecten onvoldoende is. De door de Rekenkamer gehanteerde kwalificaties 'onvoldoende' en, bij deelconclusie 3B, 'onjuist' deelt het college niet. Deze kwalificaties zijn te herleiden tot de door u gehanteerde normen, zoals beschreven in het feitenrapport. In de genoemde voorbeelden gaat het om onduidelijkheden over de gehanteerde definitie. Op dit punt werkt het college aan verbetering.

Het college stelt voor aanbeveling 3b: 'Relateer gepresenteerde resultaten op consistente wijze aan gestelde doelen' te betrekken bij het vaststellen van de topindicatoren bij het ingaan van de nieuwe raadsperiode na de verkiezingen in maart.

Het college heeft de afgelopen jaren in nauw overleg met de Raad gewerkt aan het verbeteren van de eenduidigheid en herkenbaarheid van de informatie over de voortgang van grote projecten. Samenvattend zien wij, zonder de hoofdconclusie te delen, aanknopingspunten om in overleg tussen college en raad de informatievoorziening over maatschappelijke effecten van grote projecten te verbeteren. Wij nemen wel nadrukkelijk afstand van de derde deelconclusie dat de resultaatsverantwoording 'onvoldoende' en 'onjuist' zou zijn. Verder is het college van mening dat het voorliggende bestuurlijk rapport en de aanbevelingen een aantal goede voorstellen bevat om in een volgende verbeterslag van de GRIP-rapportages voor grote projecten mee te nemen. Het gaat dan om het eenduidiger opnemen van de beoogde maatschappelijke effecten en de relatie met de stedelijke doelstellingen, zoals vastgelegd in de begrotingscyclus. Mogelijkheden voor het verbeteren van de sturing op maatschappelijke effecten ziet het college vooral door in de volgende collegeperiode in nauwe samenspraak met de Raad doelstellingen en resultaten te kiezen en te definiëren. Het college verwacht hiermee tegelijk goed aan te sluiten bij de afspraken n.a.v. het rekenkamerrapport 'Doelstellingen en resultaten van begrotingsprogramma's'.

Met vriendelijke groet,
de wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie,

Marnix Norder



Nawoord

Het college geeft in zijn reactie aan de hoofdconclusie van de rekenkamer niet te delen. Desalniettemin stelt het college dat het op basis van de aanbevelingen uit het rapport aanknopingspunten ziet om in overleg tussen college en raad de informatievoorzieningen over maatschappelijke effecten van grote projecten te verbeteren. Het college ondersteunt onze aanbeveling de beoogde maatschappelijke effecten op projectniveau beter, eenduidiger en meer in samenhang met stedelijke kaders, te beschrijven. De rekenkamer vindt dit positief, maar wijst erop dat voor een effectieve sturing overzicht nodig is op stedelijk schaalniveau. En dat overzicht ontbreekt. Het college merkt op dat op dit niveau de beoogde effecten in beeld worden gebracht door de met de raad afgesproken topindicatoren. Voor het hele beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling betreft dit slechts twee indicatoren: de wijziging in de woningvoorraad (programma Wonen) en het saldo vestigers en vertrekkers in Den Haag (programma Ruimtelijke Ordening). Het mag duidelijk zijn dat deze naar hun aard en aantal niet toereikend zijn voor sturing op de beoogde effecten van grote projecten of de Structuurvisie. Ambities die de gemeente heeft op het gebied van de internationale stad van vrede en recht, het versterken van de kust als plek om te wonen en voor toerisme of de economische ontwikkeling van Den Haag zijn bijvoorbeeld niet te monitoren met deze beide indicatoren.

De rekenkamer beveelt daarom aan deze beoogde effecten op een overzichtelijke wijze te beschrijven (in een herziene en beknoptere structuurvisie), hierbij gebruik te maken van een doelenboom en met een uitvoeringsprogramma sturing te geven aan het realiseren daarvan. Het college gaat in zijn reactie niet in op deze aanbeveling.

Een belangrijk punt voor de rekenkamer is de wijze waarop met veranderingen in grote projecten wordt omgegaan. De essentie van onze conclusie op dit punt is dat er onvoldoende gekeken wordt naar wat er van een project nog als maatschappelijk effect verwacht kan worden in een aangepaste uitvoering. Effecten waarvoor een project oorspronkelijk was opgezet kunnen als gevolg van (noodzakelijke) aanpassingen soms niet meer gerealiseerd worden. Wij haalden eerder het voorbeeld van de wijk Vroondaal aan. Het is duidelijk dat hier niet meer 'het tweede Wassenaar voor Den Haag' ontwikkeld wordt. Wat gebeurt er nu met deze ambitie? De rekenkamer is van mening dat een dergelijke ambitie bewust óf afgeschreven zou moeten worden (met de consequenties van dien) óf op een ander manier nagestreefd moet worden. Sturen op de beoogde maatschappelijke effecten vraagt om een zorgvuldige afweging van kosten en prestaties enerzijds en de beoogde effecten anderzijds, ook wanneer op het gebied van kosten en prestaties aanpassingen doorgevoerd moeten worden. Wij wijzen er nadrukkelijk op dat de bestaande sturingsinstrumenten (onder meer het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling) primair gericht zijn op sturing op geld, tijd en prestatie en niet op effect.

In het volgende overzicht wordt puntsgewijs ingegaan op de reactie van het college op onze aanbevelingen.

Aanbeveling	Reactie college van b en w	Nawoord rekenkamer
<p>Hoofd aanbeveling: de rekenkamer pleit voor een 'uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten' als agenda voor de kortere termijn voor de beoogde maatschappelijke effecten, dat zorgt voor de aansluiting tussen de structuurvisie en de individuele projecten. De rekenkamer pleit daarbij voor het invoeren van een doelenboom waarin de onderlinge relatie tussen verschillende kaderstellende documenten wordt vastgelegd.</p>	<p>Het college ziet, zonder de hoofdconclusie te delen, aanknopingspunten om in overleg tussen college en raad de informatievoorziening over maatschappelijke effecten van grote projecten te verbeteren.</p>	<p>Op de aanbevelingen met betrekking tot een uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten en het daarbij gebruikmaken van een doelenboom, wordt door het college geen concrete toezegging gedaan.</p>
<p>1 a) Formuleer in stedelijke- en projectkaders duidelijk en overzichtelijk wat beoogde maatschappelijke effecten zijn.</p> <p>1 b) Gebruik een doelenboom waarmee de onderlinge verhouding tussen stedelijke kaders en projecten wordt vastgelegd.</p> <p>1 c) Introduceer een Uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten.</p>	<p>Het college ziet duidelijkheid en samenhang in de beoogde maatschappelijke effecten in de stedelijke kaders.</p> <p>Het college onderschrijft dat de beschrijving van concrete resultaten en beoogde maatschappelijke effecten in beslisdocumenten (projectniveau) eenduidiger en met verwijzing naar de betreffende beleidsprogramma's of college-programma kan gebeuren. Het college ziet daarin mogelijkheden tot verbetering bijvoorbeeld middels de GRIP rapportages.</p> <p>Het college wijst op het onlangs uitgebrachte rekenkamer onderzoek naar de doelstellingen en resultaten van begrotingsprogramma's, dat heeft aangetoond dat er nog verbeteringen wenselijk zijn in de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van de door de Raad gewenste indicatoren.</p>	<p>De formulering van beoogde maatschappelijke effecten in stedelijke kaders is onoverzichtelijk en het ontbreekt aan een eenduidig overzicht van de belangrijkste ambities en beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau.</p> <p>Het college gaat niet in op de aanbeveling een doelenboom te gebruiken bij de formulering van beoogde maatschappelijke effecten. Een doelenboom is een effectief instrument waarmee de verbinding tussen de visie op de stad en projecten inzichtelijk gemaakt kan worden. Het geeft een overzicht van de belangrijkste beoogde maatschappelijke effecten en laat per project zien aan welk beoogd effect dit bijdraagt. Hiermee kunnen de vrij abstracte materie en de complexiteit van onderlinge relaties tussen kaders en projecten voor de raad op een eenvoudige wijze inzichtelijk worden gemaakt.</p>

Aanbeveling	Reactie college van b en w	Nawoord rekenkamer
	<p>Het college heeft aangegeven zich daarin te herkennen en zal met de nieuwe Raad tot een verbeterde opzet proberen te komen.</p> <p>Het college ziet 'wellicht' mogelijkheden het uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten mee te nemen in de verbetering van de opzet van de begrotingsprogramma's.</p>	<p>Zie pagina 14 van dit rapport voor een infographic van een doelenboom voor maatschappelijke effecten.</p> <p>De beschrijving van de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau sluit niet aan op het abstractieniveau van de begrotingsprogramma's. Omdat de beoogde maatschappelijke effecten veelal bij verschillende begrotingsprogramma's passen (werk & inkomen, economie en dergelijke) adviseert de rekenkamer een integrale verantwoording met (periodieke actualisatie van) het uitvoeringsprogramma voor maatschappelijke effecten.</p>
<p>2) Geef bij wijzigingen in grote projecten een analyse van de gevolgen daarvan voor de beoogde en te verwachten maatschappelijke effecten van het project zelf en voor het uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten.</p>	<p>De maatschappelijke effecten, zoals bijdrage aan werkgelegenheid of kwaliteit van de leefomgeving zijn naar hun aard niet eenvoudig concreet en meetbaar te maken. De bijdrage van een project aan het beoogde (stedelijke) effect is ook niet eenduidig of meetbaar. 'Output-' en prestatieindicatoren vormen de brug tussen beoogd effect en project. Bij wijzigingen in projecten worden de effecten op stedelijk niveau vertaald in het IpSO, waarin over deze 'output' wordt gerapporteerd. Het college geeft aan: wij willen de kwaliteit van het IpSO blijven verbeteren, bij voorbeeld bij het in beeld brengen van de relatie met sectorale kaders. Het college herkent echter niet de eenduidige samenhang tussen projecten en effecten die de Rekenkamer wel veronderstelt.</p>	<p>Ons onderzoek laat zien dat wijzigingen in grote projecten niet leiden tot een analyse van de gevolgen voor het stedelijke programma. Achterwege blijft de vraag op welke wijze de oorspronkelijke ambities dan wel gerealiseerd zouden moeten worden of dat de gemeente de ambitie in het uiterste geval zou moeten laten varen en wat daarvan de gevolgen zouden zijn voor de toekomstvisie op de ontwikkeling van Den Haag.</p>

Aanbeveling	Reactie college van b en w	Nawoord rekenkamer
<p>3 a) Monitor de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde doelen.</p> <p>3 b) Relateer gepresenteerde resultaten op consistente wijze aan gestelde doelen.</p>	<p>Het college stelt voor aanbeveling 3b te betrekken bij het vaststellen van de topindicatoren bij het ingaan van de nieuwe raadsperiode na de verkiezingen in maart.</p>	<p>De rekenkamer vindt monitoring van groot belang voor de raad om zicht te hebben op waar het met de stad naar toe gaat en zonodig bij te kunnen sturen.</p> <p>Het college interpreteert aanbeveling 3b verkeerd. Deze heeft betrekking op de juistheid van 'output' en prestatie-indicatoren.</p> <p>Wanneer 'output-' en prestatie-indicatoren gebruikt worden moeten die gegevens correct verantwoord worden. Ons onderzoek laat zien dat bij de twee geanalyseerde prestatie indicatoren uit de Structuurvisie (arbeidsplaatsen en woningen) in de verantwoording in de 'Evaluatie Structuurvisie' meerdere slordigheden en feitelijke onjuistheden waren te constateren. Deze onjuiste informatie wordt tevens gebruikt voor de onderbouwing van het realiteitsgehalte van ambities uit de Structuurvisie en ambities voor de toekomst.</p>

