

De kracht van kaders

Lessen uit tien jaar rekenkameronderzoek

8 april 2026

RIS 325165



De kracht van kaders

Lessen uit tien jaar rekenkameronderzoek

De Rekenkamer Den Haag ziet een belangrijke rode draad in de rekenkameronderzoeken van de afgelopen tien jaar: de gemeenteraad kan zijn kaderstellende rol sterker en consistent invullen. **Wat kunt u als raadslid doen om goede kaders te stellen?**



1 Regie op kaders

Houd overzicht op geldende kaders. Controleer bij nieuwe beleidskaders de samenhang met eerdere en andere kaders.

Kies bij nieuw beleid bewust welke kaders u als raad vaststelt, en wat u aan het college laat.

2 Controleerbare doelen

Bewaak dat kernbegrippen zijn gedefinieerd, zodat geen discussie kan ontstaan over de betekenis van doelen.

Let op dat per doel meetbaar is wat de raad precies wil bereiken, en wanneer dit bereikt moet zijn.

Stel alleen doelen vast waarover het college kan rapporteren.



3 Onderbouwde aanpak

Let erop dat het college per doel aangeeft welke aanpak wordt gebruikt om dat doel te bereiken.

Bewaak dat de aanpak van het college is onderbouwd met een beleidstheorie, evaluaties of ervaringen uit de praktijk.

Let erop dat de verdeling van middelen in de aanpak helder is en overeenkomt met de gewenste prioriteiten in het beleid.



Lees het volledige
onderzoek op onze website

www.rekenkamerdenhaag.nl



Inleiding

Dit metaonderzoek biedt een handreiking aan de raadsleden van de nieuwe Haagse gemeenteraad, die vanaf april 2026 van start is gegaan. We hebben hiervoor de uitkomsten geanalyseerd van 22 rekenkameronderzoeken uit de afgelopen tien jaar. Uit deze onderzoeken komen een aantal rode draden naar voren. De belangrijkste daarvan is dat de gemeenteraad zijn kaderstellende rol – de basis van het raadswerk – sterker en consistentier kan invullen.

Kaderstelling door de raad is het fundament van een gezonde beleidscyclus. Door duidelijke beleidskaders te stellen, geeft de gemeenteraad een helder mandaat aan het college. Wat moet worden bereikt en welke middelen stelt de raad daarvoor beschikbaar? Daarmee kan het college aan de slag. De gemeenteraad kan dan bovendien achteraf zijn tweede belangrijke rol vervullen, de controle op het gevoerde beleid.

In dit document spreken we van kaders van de raad en beleid van het college. Met kaders bedoelen wij de overkoepelende, richtinggevende documenten die de raad vaststelt. Hierin staan de grenzen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor het beleid. Het college werkt deze kaders uit in beleid. In dit stuk spreken we dan van beleid van het college. De raad bepaalt zelf hoeveel ruimte het college krijgt binnen de kaders.¹ Hoe breder de kaders zijn, hoe meer bewegingsvrijheid het college heeft. Met smallere kaders geeft de raad meer sturing. Dit vraagt wel om meer afstemming tussen raad en college.

Wij reiken gemeenteraadsleden drie aandachtspunten aan, die belangrijk zijn voor een duidelijke kaderstelling door de raad:

1. Het is van belang dat raadsleden bewaken dat de raad de regie houdt over de kaders (hoofdstuk 1). Dat betekent dat de raad overzicht houdt over het geheel aan geldende kaders en overweegt welke kaders hij zelf wil vaststellen.
2. Het is essentieel dat raadsleden bewaken dat de doelen van de raad controleerbaar zijn (hoofdstuk 2), dat wil zeggen concreet, ondubbelzinnig en meetbaar, zodat raadsleden ook hun controlerende rol adequaat kunnen invullen.
3. Het is belangrijk dat raadsleden kunnen beoordelen of de beoogde aanpak van het college om de beleidsdoelen te realiseren, ook daadwerkelijk hieraan bijdraagt (hoofdstuk 3). Dat betekent dat het college moet onderbouwen welke instrumenten, activiteiten en middelen worden ingezet om de doelen te behalen. Ook moet het aannemelijk zijn dat die inzet bijdraagt aan het behalen van de doelen.

Per aandachtspunt bespreken we wat u als raadslid concreet kunt doen, en waarom dit belangrijk is. We onderbouwen dit met voorbeelden uit rekenkameronderzoeken en enkele recente praktijkvoorbeelden uit de Haagse gemeenteraad. Een overzicht van de rekenkameronderzoeken die we hebben geanalyseerd, staat in bijlage 1.

1. Houd regie over de kaders

Als hoogste orgaan van de gemeente bepaalt de gemeenteraad de belangrijkste uitgangspunten voor het beleid. In zeven onderzoeken van de rekenkamer komt naar voren dat de raad onvoldoende regie neemt over de te hanteren kaders.² De raad stelt soms geen kaders aan het beleid van het college.

Het is raadzaam dat raadsleden overzicht houden over bestaande kaders (1.1) en bepalen welke kaders zij willen vaststellen (1.2).



1.1 Houd overzicht over het geheel aan geldende kaders

Wat kunt u als raadslid doen?

Controleer als raadslid bij nieuwe kaders dat het college de samenhang met geldende kaders duidelijk beschrijft in de oplegger, de begeleidende brief of het kader zelf. Controleer ook of duidelijk is aangegeven welke eerdere kaders het nieuwe voorstel vervangt en welke andere hiermee samenhangende kaders nog blijven gelden.

Waarom is dit belangrijk?

Raadsleden moeten kunnen beoordelen of een nog vast te stellen kader passend is in relatie tot de bestaande kaders. Daarvoor moeten zij inzicht hebben in welke kaders eerder zijn vastgesteld en hoe bestaande en nieuwe kaders onderling samenhangen. Dit helpt te voorkomen dat de gemeenteraad besluiten neemt die afwijken of overlappen met andere gestelde kaders. Ook wordt het zo voor raadsleden duidelijk wanneer kaders verouderd zijn, zodat de raad afspraken kan maken met het college over het actualiseren van deze kaders.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In vijf van onze onderzoeken zagen we dat niet duidelijk was welke kaders precies golden, of hoe kaders zich tot elkaar verhielden.³ Kaders stonden verspreid over een veelvoud aan documenten,⁴ kaders uit verschillende programma's overlaptten⁵ of nieuwe afspraken waren nog niet opgenomen in de kaders.⁶

De eerste twee punten zagen we bijvoorbeeld in het onderzoek naar welzijnssubsidies. Hierin concludeerde de rekenkamer dat de gemeenteraad onvoldoende grip had op welzijnswerk.⁷ De raad miste een compleet overzicht van de kaders voor het welzijnswerk en de bijbehorende subsidies. Hoewel de raad een beleidskader voor professioneel welzijnswerk had vastgesteld, werd in de praktijk ook welzijnswerk gesubsidieerd op basis van andere beleidskaders. De gemeenteraad had daardoor geen overzicht over het totaal aan subsidies voor welzijnswerk. Aanvullend overlaptten doelen uit beleidsplannen voor wijkprogramma's en maatschappelijke ondersteuning met het kader voor professioneel welzijnswerk.

1.2 Overweeg of de raad bij nieuw beleid van het college niet ook kaders moet stellen

Wat kunt u als raadslid doen?

Overweeg als raadslid bij beleid dat het college alleen ter kennisname aan de raad stuurt, of de raad deze niet als kader moet vaststellen. U kunt het college namelijk vragen om collegebesluiten toch ter besluitvorming voor te leggen in een raadsvoorstel. Ga bij beleid van het college ook na of er mogelijk een overkoepelend kader van de raad bij nodig is.

In de praktijk

Recent zagen we een voorbeeld van raadsleden die proactief de afweging maakten over hun rol in een beleidsproces. In een discussienota deden twee fracties een voorstel om de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college bij de Omgevingswet te herijken.⁸ Zij stelden voor dat het college de bouwvelop voortaan ter besluitvorming aan de raad voorlegt. Zij stelden dat raadsleden zo meer sturing hebben op het ruimtelijke beleid en bewoners de kans krijgen om in te spreken op het moment dat er belangrijke keuzes gemaakt worden.

Waarom is dit belangrijk?

De raad houdt regie door scherpe keuzes te maken over welke kaders hij zelf vaststelt. Als beleid in een raadsbesluit wordt vastgelegd, heeft de gemeenteraad meer invloed over dat beleidsveld dan als het college het beleid vaststelt. Bij een raadsvoorstel heeft de gemeenteraad de formele bevoegdheid om het voorstel aan te passen of af te wijzen. Een collegebesluit wordt alleen ter kennisname voorgelegd aan de raad. Zolang het stuk niet ter besluitvorming aan de raad is voorgelegd, kan de raad geen wijzigingen in het stuk afdwingen. Raadsleden kunnen wel raadsvragen stellen over het onderwerp of vragen om het beleidsstuk te agenderen voor een inhoudelijke behandeling.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

We zien dat de raad niet altijd de mogelijkheid heeft gebruikt om kaders vast te leggen. In vijf onderzoeken van de rekenkamer ontbrak een door de raad vastgesteld overkoepelend kader, terwijl daar wel aanleiding voor was.⁹

Dat was bijvoorbeeld het geval in het onderzoek naar verbonden partijen.¹ Daarin concludeerde de rekenkamer dat de raad onvoldoende gebruikmaakte van zijn kaderstellende rol. De raad had geen beleidsnota vastgesteld en ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om nadere regels vast te stellen in een verordening. Voor de gemeenteraad is het van belang om grip en zicht op verbonden partijen houden, omdat de gemeente hier steeds meer gebruik van maakt. De Rekeningencommissie had de raad wel aanbevolen om een overkoepelend kader op te stellen voor verbonden partijen, om

¹ Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

ineffectiviteit en financiële risico's te beperken.¹⁰ Bovendien bleek dat het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorschrijft dat de raad een visie en beleidsvoornemens zou moeten vaststellen voor verbonden partijen.¹¹

2. Wees alert of doelen controleerbaar zijn

Een belangrijk thema in onze onderzoeken is de kwaliteit van de doelen die de raad stelt. In negen onderzoeken keken we hiernaar en in zeven onderzoeken¹² concludeerden we dat doelen onduidelijk waren over wat er wanneer moest worden bereikt.

Voor controleerbare doelen is het belangrijk dat de gemeenteraad vastlegt wat met kernbegrippen wordt bedoeld (2.1), meetbaar maakt wat er precies moet worden bereikt (2.2) en alleen doelen vaststelt waarover het college kan rapporteren (2.3).



2.1 Bewaak dat kernbegrippen in doelen zijn gedefinieerd

Wat kunt u als raadslid doen?

Let er als raadslid bij het vaststellen van doelen op, dat kernbegrippen ondubbelzinnig geformuleerd zijn, zodat er geen discussie kan ontstaan over de betekenis van een doel. Bewaak dat deze begrippen helder zijn gedefinieerd en dat consequent dezelfde definities worden gebruikt in kaders, beleidsstukken en uitvoeringsplannen.

In de praktijk

Een voorbeeld van actieve betrokkenheid van raadsleden op dit onderwerp is de motie 'Duidelijke definitie voorzieningen in ruimtelijke documenten'.¹³ Hierin riep de raad het college op om een voorstel te doen voor een eenduidige definitie van horecavoorzieningen en deze te verankeren in het ruimtelijke beleid. Aanleiding daarvoor was verwarring over de vraag of verschillende typen accommodaties, zoals short-stay appartementen, als hotelvoorzieningen konden worden beschouwd. Dit was relevant, omdat de raad moties en amendementen had aangenomen om geen nieuwe hotelvoorzieningen toe te staan in de stad.

Waarom is dit belangrijk?

Helder geformuleerde doelen beginnen bij het zorgvuldig definiëren van in de doelen gebruikte kernbegrippen. Onduidelijkheid over kernbegrippen kan binnen de raad leiden tot verschillende interpretaties over wat het college moet bereiken en mogelijk ook tot onbegrip en discussie leiden tussen raad en college.¹⁴ Dit belemmert de mogelijkheid van de raad om beleid te volgen en te toetsen, en draagt niet bij aan de onderlinge samenwerking.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In acht van onze onderzoeken¹⁵ constateerden we onduidelijkheid over kernbegrippen. Het was mede daardoor onduidelijk wat er bereikt moest worden.

Zo zagen we in het onderzoek naar groen in de buitenruimte dat het begrip ‘ontsteden’ niet duidelijk was gedefinieerd. Ging het om verwijdering van verharding in de openbare ruimte of ook om het verminderen van de hoeveelheid bebouwing? Door deze onduidelijkheid was het niet mogelijk om te beoordelen of het doel om ‘elk jaar 3.000 m² te ontsteden’ behaald was.¹⁶

In het onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie constateerden we dat de term ‘participatie’ niet eenduidig werd gebruikt. In verschillende gemeentelijke documenten werd de term verschillend gedefinieerd. In sommige gevallen werd het informeren van bewoners als participatie beschouwd en in andere gevallen niet. Voor ambtenaren en externe partijen was daardoor onduidelijk wat zij precies onder bewonersparticipatie moesten verstaan. In de praktijk werd het informeren van bewoners soms als participatie gepresenteerd. Bij bewoners wekte dat verkeerde verwachtingen omdat zij ervan uitgingen dat zij inspraak zouden hebben.¹⁷

2.2 Let op dat wat bereikt moet worden, meetbaar is

Wat kunt u als raadslid doen?

Bewaak als raadslid dat per doel meetbaar is wat de raad precies wil bereiken, en wanneer dit bereikt moet zijn. Bekijk kritisch of beleidsdoelen een streefwaarde en een termijn bevatten, of dat ze gekoppeld zijn aan een indicator met een streefwaarde en termijn. Bij langlopende projecten, waarbij de doelen verder in de toekomst liggen, is het wenselijk dat het college een tijdpad met tussendoelen of mijlpalen vastlegt. Dit maakt het mogelijk om de voortgang gedurende de gehele uitvoering te volgen.¹⁸

Waarom is dit belangrijk?

De raad kan de voortgang op doelen alleen controleren als meetbaar is wat de gemeente wil bereiken en wanneer. Daarvoor zijn een streefwaarde en een termijn nodig. Niet meetbare doelen leiden ertoe dat raad en college niet kunnen beoordelen of de doelen worden bereikt.¹⁹ Ook kunnen zij dan niet beoordelen of het geld dat de raad ter beschikking heeft gesteld, zinvol wordt besteed.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In vijf van onze onderzoeken kwamen we doelen zonder streefwaarde en termijn tegen.²⁰ In drie daarvan²¹ zagen we ook dat rapportages voornamelijk gingen over wat het college had gedaan en niet over wat hiermee werd bereikt.

In het onderzoek naar economisch beleid zagen we dat door het ontbreken van meetbare doelen de voortgangsrapportages voornamelijk berichtten over activiteiten en prestaties (“wat hebben we gedaan?”). Ze gingen minder over het realiseren van beleidsdoelen (“wat hebben we bereikt?”). Bij doelen zoals ‘groei van het aantal (internationale) studenten aan cluster-specifieke opleidingen’ ontbrak een streefwaarde en termijn waardoor het achteraf niet mogelijk was te kunnen beoordelen of ze gerealiseerd waren.²²

Een voorbeeld van een heldere streefwaarde komt uit het onderzoek naar afval op straat. Hierin zagen we dat de raad een doel had gesteld dat het percentage bewoners dat overlast ervaart van rommel op straat, hondenpoep en weesfietsen, lager moest zijn dan 30%.²³

2.3 Stel alleen doelen vast waarover het college kan rapporteren

Wat kunt u als raadslid doen?

Controleer als raadslid bij nieuwe doelen of het college ook monitoring heeft ingericht om over de voortgang te kunnen rapporteren. Wanneer deze monitoring er niet is, zijn er twee mogelijkheden. Eén mogelijkheid is om als raad de doelen aan te passen of prestatie-indicatoren te bepalen die aansluiten bij de bestaande monitoring. Een andere mogelijkheid is het college op te dragen de monitoring aan te passen, zodat de gewenste ontwikkeling op de doelen zichtbaar wordt.

Waarom is dit belangrijk?

Om te kunnen controleren of de doelen worden bereikt moet het college hier ook over kunnen rapporteren. Wanneer de informatie hiervoor ontbreekt, verliest zowel het college als de raad zicht op wat het beleid oplevert. Dit belemmert niet alleen goede sturing, maar ook de verantwoording aan de raad en inwoners.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In acht rekenkameronderzoeken constateerden we een mismatch tussen de doelen en de manier van monitoren.²⁴

In het onderzoek naar het armoedebelief sloot de formulering van de doelen niet aan bij de beschikbare informatie van het college. Het college monitorde verschillende zaken, zoals het bereik van de armoederegelingen, de klanttevredenheid, en het effect van de regelingen op het huishoudboekje van verschillende doelgroepen.²⁵ In de doelen stonden gewenste maatschappelijke effecten van het beleid beschreven, zoals: 'Hagenaars in armoede perspectief geven'. Hier gaf de monitoring geen inzicht in.

In het onderzoek naar de begeleiding van jongeren onder de Participatiewet zagen we dat de informatie die het college gebruikte om te rapporteren niet geschikt was om het doelbereik te meten. Het college gebruikte informatie uit de registratiesystemen die ambtenaren ondersteunen bij de uitvoering, terwijl de doelen zich richtten op maatschappelijke effecten.²⁶ De gemeente had het doel gesteld om een bepaald aantal jongeren uit de bijstand te begeleiden. De rapportages gaven echter cijfers over uitstroom uit afzonderlijke gemeentelijke begeleidingstrajecten, niet over uitstroom uit de bijstand zelf. Daardoor waren verschillende jongeren 'uitgestroomd' terwijl ze nog steeds werden begeleid door de gemeente en bijstand ontvingen. Bovendien bleken deze cijfers te gaan over 'routes' in plaats van over personen. Dat betekent dat meerdere trajecten die één jongere had afgelegd, afzonderlijk waren meegeteld.²⁷

Een ander voorbeeld komt uit het onderzoek naar het groenbeleid. Daarin stelde de rekenkamer vast, dat de informatie die het college aan de raad verstrekte over vergroting van het groenoppervlak

een vertekend beeld gaf. De gemeentelijke doelen gingen over de ontwikkeling van al het groen in Den Haag. De rapportages waren echter gebaseerd op data uit het gemeentelijke groenbeheersysteem, dat alleen informatie bevat over groen in beheer van de gemeente. Daardoor werd ook bestaand groen dat de gemeente overnam van een andere partij in het systeem en in de rapportages als 'nieuw' was aangemerkt. Hierdoor lieten de cijfers niet per se een feitelijke toename of afname van het groenoppervlak zien.²⁸

3. Bewaak dat het college zijn aanpak om doelen te realiseren onderbouwt

In dertien onderzoeken zag de rekenkamer dat de beleidsinformatie over doelen, instrumenten en middelen geen samenhangend geheel vormde.²⁹ Het gemeentebestuur gaf in verschillende documenten aan wat het wilde bereiken (doelen), wat het ging doen (instrumenten en activiteiten) en wat het ging uitgeven (middelen), zonder die zaken met elkaar te verbinden. Daardoor was niet duidelijk met welke instrumenten het college welke doelen wilde realiseren en hoeveel middelen per instrument werden ingezet.



Om in te kunnen schatten of het beleid effect kan hebben en doelmatig is, is het belangrijk dat raadsleden kunnen zien hoe instrumenten, activiteiten en middelen bijdragen aan de beleidsdoelen. De gemeenteraad bepaalt hoeveel geld beschikbaar is voor de gestelde doelen. Het college moet aangeven hoe die doelen bereikt gaan worden en hoe de beschikbare middelen daarvoor worden ingezet. Daarom moet de raad controleren dat in kaders en beleid van het college inzichtelijk is welke instrumenten en activiteiten worden ingezet om de doelen te bereiken (3.1), onderbouwd wordt dat deze daadwerkelijk bijdragen aan die doelen (3.2) en laat zien welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld (3.3).

3.1 Koppel instrumenten en activiteiten aan doelen

Wat kunt u als raadslid doen?

Let er in kaders en beleid van het college op dat elk doel is uitgewerkt in instrumenten en activiteiten. Zo is duidelijk wat het college gaat doen om dat doel te bereiken. Let er ook op dat er een compleet en samenhangend overzicht wordt gegeven voor het geheel aan doelen. Dan kunnen raadsleden een oordeel vormen over de totale inzet van instrumenten en activiteiten. Wees hier ook bij de programmabegroting alert op.

Waarom is dit belangrijk?

Een zichtbare koppeling van instrumenten en activiteiten aan doelen helpt de gemeenteraad bij kaderstelling en controle. De raad moet een inschatting kunnen maken of het college hiermee de doelen van de raad kan realiseren. Daarvoor is het van belang dat het college per doel aangeeft

welke instrumenten het hierop inzet. Achteraf kan de gemeenteraad dan ook beter beoordelen of het college heeft gedaan wat het zou doen.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In zes van onze onderzoeken zagen we geen duidelijk verband tussen instrumenten, activiteiten en gestelde doelen.³⁰ Daardoor was niet duidelijk met welk doel instrumenten en activiteiten werden ingezet.

In het onderzoek naar verbonden partijen constateerden we dat bij het gebruikte instrument niet het juiste doel was benoemd. Het college had bij het instrument 'deelname aan een verbonden partij' alleen het doel benoemd dat de verbonden partij nastreefde. Maar niet het doel dat de gemeente nastreefde met deelname aan de verbonden partij. Dit is van belang omdat er ook andere instrumenten kunnen zijn waarmee hetzelfde bereikt zou kunnen worden. Bijvoorbeeld door subsidie te verstrekken of zelf de taken uit te voeren. Zonder een duidelijk doel voor deelname aan een verbonden partij, zoals lagere kosten of afname van de kwetsbaarheid, kan de raad niet inschatten of het voorgestelde instrument de meest passende oplossing is.³¹

De programmabegroting bevat informatie over doelen, instrumenten en activiteiten, maar maakt niet altijd de onderlinge samenhang zichtbaar. Zo bleek in het onderzoek naar groen in de openbare ruimte dat het college in de begroting doorgaans niet aangaf voor welk doel de voorgestelde activiteiten werden uitgevoerd.³² Ook in beleidsstukken of uitvoeringsplannen staat niet altijd een samenhangend en volledig overzicht van in te zetten instrumenten en activiteiten. De plannen voor het groenbeleid stonden versnipperd over documenten met verschillende looptijden. Plannen liepen bijvoorbeeld voor een beperkt aantal jaren, waarna er geen opvolging aan werd gegeven. En sommige plannen richten zich alleen op delen van de stad, terwijl de doelen stadsbreed waren opgesteld.³³ Het college waarborgde daarmee onvoldoende dat de uitvoering van het groenbeleid erop was gericht alle gestelde doelen te bereiken.³⁴ De gemeenteraad kon bovendien niet beoordelen welk beleid het college inzette om die doelen te halen.³⁵

3.2 Bewaak dat onderbouwd is hoe instrumenten bijdragen aan doelen

Wat kunt u als raadslid doen?

Bewaak dat de aanpak van het college is onderbouwd met een beleidstheorie, evaluaties of ervaringen uit de praktijk. Controleer als raadslid of het college de effectiviteit van het voorgestelde beleid onderbouwt en aannemelijk maakt dat de instrumenten en activiteiten bijdragen aan de doelen.

Waarom is dit belangrijk?

Het college moet kunnen uitleggen waarom het denkt dat een beleidsinstrument bijdraagt aan het behalen van de doelen.³⁶ Met een uitleg van het college kan de raad zich een mening vormen over de voorgestelde aanpak. Als het college zijn keuzes niet onderbouwt, bestaat het risico dat de

instrumenten en activiteiten niet effectief zijn en dat de doelen van de raad hierdoor niet worden bereikt.

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In vijf onderzoeken van de rekenkamer kwamen we beleidsinstrumenten tegen waarvan het college onvoldoende had onderbouwd dat deze bijdroegen aan de doelen, of in welke mate.³⁷

In het onderzoek naar economisch beleid constateerden we bijvoorbeeld, dat het college nergens verwees naar wetenschappelijke of ambtelijke kennis over de effectiviteit van instrumenten die werden ingezet om de economie te versterken.³⁸ Uit een eigen analyse van de rekenkamer naar de wetenschappelijke onderbouwing van de ingezette instrumenten kwam niet naar voren dat deze het gewenste effect zouden hebben. Een voorbeeld was dat de gemeente evenementen wilde binnenhalen om de lokale economie te versterken. Onderzoek laat echter zien dat de opbrengsten hiervan vooral ten goede komen aan de organisatoren van de evenementen. De bijdrage van evenementen aan de lokale economie is bescheiden en wordt doorgaans overschat.³⁹

3.3 Bewaak dat middelen passend verdeeld zijn over doelen, instrumenten en activiteiten

Wat kunt u als raadslid doen?

Let als raadslid op dat binnen programma's de verdeling van middelen helder is en overeenkomt met de gewenste prioriteiten in het beleid. In beleid van het college en kaders zoals de programmabegroting moet een duidelijke koppeling bestaan tussen doelen, instrumenten en activiteiten, én middelen. Bewaak ook dat beleids- en uitvoeringsplannen voldoende financiële informatie bevatten voor een samenhangend totaaloverzicht en inhoudelijk aansluiten op de programmabegroting. Wees ook bij de programmabegroting alert dat op hoofdlijnen duidelijk is hoe middelen binnen een begrotingsprogramma worden verdeeld over verschillende beleidsterreinen.

Waarom is dit belangrijk?

Alleen als het beleid van het college en de programmabegroting duidelijk zijn over de verdeling van geld over doelen, instrumenten en activiteiten kan de raad zijn financiële kaderstelling goed uitvoeren. Duidelijkheid over de verdeling van middelen maakt voor raadsleden concreet waar prioriteit aan wordt gegeven in de uitvoering.⁴⁰

Waar zagen we dit in eerder onderzoek?

In acht rekenkameronderzoeken zagen we dat de gemeenteraad onvoldoende inzicht had in de besteding van middelen.⁴¹ Problemen speelden zowel in de programmabegroting als in de beleids- en uitvoeringsplannen.

In zes onderzoeken constateerden we dat de programmabegroting geen concreet en volledig overzicht gaf van de verdeling van middelen over doelen en activiteiten.⁴² Daarmee ontbrak een sluitende onderbouwing van het programmabudget. Dit bleek bijvoorbeeld in het onderzoek

naar kostenstijging in de jeugdzorg. In de begroting stond slechts op hoofdlijnen informatie over de kosten voor jeugdzorg. Er werd nauwelijks een verband gelegd met activiteiten, zoals specifieke vormen van zorg. Daarbij waren kosten van persoonsgebonden budgetten (Pgb's) voor de jeugdzorg op een gegeven moment niet meer zichtbaar voor de raad omdat deze in de begroting waren samengevoegd met de Pgb's van de Wmo.⁴³

In enkele onderzoeken vonden we ook financiële informatie buiten de programmabegroting en jaarrekening, zoals in brieven, beleids- of uitvoeringsplannen. In drie van deze onderzoeken zagen we dat deze plannen een onvolledig beeld gaven van de inzet van middelen over doelen en activiteiten.⁴⁴ Plannen hadden verschillende looptijden en wisselende focus. Hierdoor ontstonden gaten in de onderbouwing van het totaalbudget. Doordat het college in beleidsstukken een andere opbouw en indeling gebruikte, was de inhoudelijke en financiële koppeling met de programmabegroting onvoldoende te maken.

In ons onderzoek naar afval op straat lieten we zien, dat inzicht in de omvang en verdeling van middelen helpt om de prioritering van het college bij de uitvoering van beleid zichtbaar te maken. In de kaders stond dat handhaving het sluitstuk van de keten was. Dat wil zeggen dat de gemeenteraad het college had meegegeven alleen te handhaven als alle andere instrumenten niet meer werkten. Maar uit de verdeling van de middelen bleek dat het zwaartepunt in de uitvoering lag bij handhaving en het opruimen van afval. Hier werd € 15 miljoen per jaar aan uitgegeven, terwijl er voor acties om vervuiling van de openbare ruimte te voorkomen op jaarbasis ongeveer € 1 miljoen aan incidentele middelen werd ingezet door het college.⁴⁵

Bijlage Rekenkameronderzoeken 2015-2025

Klik op de afbeelding voor meer informatie over het onderzoek. Of bekijk de onderzoeken op de website: <http://www.rekenkamerdenhaag.nl/onderzoeken>.



2025 Groenbeleid



2025 Armoederegelingen



2024 Digitale veiligheid



2024 Vergelijking MRDH



2023 Bewonersparticipatie energietransitie



2023 Subsidies voor welzijnswerk



2022 Betaalbare woningbouw



2022 Revolverende fondsen



2021 Vervuiling openbare ruimte



2021 Geheimhouding



2021 Kostenstijging Jeugdzorg



2021 Participatiewet jongeren



2021 Analyse risico's
ongelijkvloerse kruising



2020 Amare



2019 Tarieven Haagse markt



2019 Economisch beleid



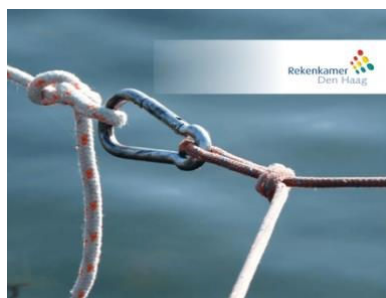
2018 Maatschappelijke
opvang



2017 Vervolgonderzoek
subsidiës



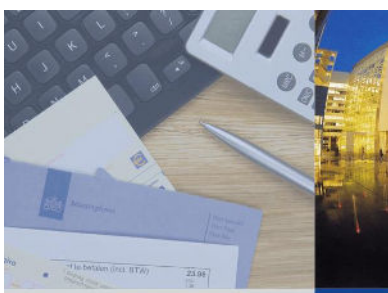
2017 Toegang WMO



2016 Verbonden partijen



2015 Sociale wijkzorgteams



2015 Schuldhulpverlening

-
- ¹ *Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid*, website Vereniging Nederlandse Gemeenten, 8 mei 2025, <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>, geraadpleegd op 26 maart 2026.
- ² RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.13; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.15; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.9; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p.11; RIS 307490 *Bestuurlijk rapport Open over geheimhouding*, Rekenkamer Den Haag, 11 januari 2021, p.24; RIS 314990 *Meer doen met meedoen*, Rekenkamer Den Haag, 29 maart 2023, p.13. RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p. 30.
- ³ RIS 307490 *Bestuurlijk rapport Open over geheimhouding*, Rekenkamer Den Haag, 11 januari 2021, p.24; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p.14; RIS 314990 *Meer doen met meedoen*, Rekenkamer Den Haag, 29 maart 2023, p.13; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.16; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p. 30.
- ⁴ RIS 314990 *Meer doen met meedoen*, Rekenkamer Den Haag, 29 maart 2023, p. 11; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.16, Vervolgonderzoek subsidies, p. 30.
- ⁵ RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p. 14.
- ⁶ RIS 307490 *Bestuurlijk rapport Open over geheimhouding*, Rekenkamer Den Haag, 11 januari 2021, p. 24.
- ⁷ RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p. 10.
- ⁸ RIS324356 Discussienota *Discussienota ChristenUnie/SGP en VVD: Raad aan het roer*, Gemeenteraad, 5 januari 2026.
- ⁹ RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.13; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.15; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.9; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p.11; RIS 319093 *Sturen op verlengd lokaal bestuur*, Rekenkamer Den Haag, 5 juni 2024, p. 19.
- ¹⁰ Verbonden partijen gemeente Den Haag, beheersing en toezicht, Rekeningencommissie Gemeente Den Haag, oktober 2013.
- ¹¹ RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.13; Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, art. 15 lid 1 onder a.
- ¹² RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.14; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p. 24; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 53, 54 & 59; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.62; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.22; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. p.35, 36 & 93; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p. 29.
- ¹³ RIS315819 *Motie Duidelijke definitie voorzieningen in ruimtelijke documenten*: Gemeenteraad, 8 juni 2023.
- ¹⁴ RIS 307490 *Bestuurlijk rapport Open over geheimhouding*, Rekenkamer Den Haag, 11 januari 2021, p. 22.
- ¹⁵ RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.14; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p.24; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.62; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.93; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 54; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.29; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.22; RIS 313641 *Uitkomsten verkenning betaalbare woningbouw*, Rekenkamer Den Haag, 10 november 2022, p. 13.

-
- ¹⁶ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 91 & 92.
- ¹⁷ RIS 314990 *Meer doen met meedoen*, Rekenkamer Den Haag, 29 maart 2023, p. 16.
- ¹⁸ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 90.
- ¹⁹ RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p.17; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.6; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p. 8 & 22; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.13; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 15.
- ²⁰ RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 53 & 59; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p. 22; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.35, 36 & 93; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.29; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015.
- ²¹ RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.18 & 19; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.28, RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 14.
- ²² RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 59.
- ²³ RIS 310905 *Schoon op papier!*, Rekenkamer Den Haag, 16 december 2021, p. 14 & 15.
- ²⁴ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 14; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p. 29; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p. 15; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p.19; RIS 284682 *Een streep door de rekening*, Rekenkamer Den Haag, 9 oktober 2015, p.17; RIS 309389 *Bestuurlijk rapport Zorgen voor de jeugd*, Rekenkamer Den Haag, 8 juli 2021, p. 21; RIS 298871 *Van de straat*, Rekenkamer Den Haag, 18 januari 2018, p.19; RIS 313641 *Uitkomsten verkenning betaalbare woningbouw*, Rekenkamer Den Haag, 10 november 2022, p. 14.
- ²⁵ RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.28 & 29.
- ²⁶ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p 14; RIS 298871 *Van de straat*, Rekenkamer Den Haag, 18 januari 2018, p 19; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p. 12; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.70; RIS 284682 *Een streep door de rekening*, Rekenkamer Den Haag, 9 oktober 2015, p.17.
- ²⁷ RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.15
- ²⁸ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 39, 40 & 41.
- ²⁹ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025; RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023; RIS 306611 *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 27 oktober 2020, RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.36; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.16; RIS 309389 *Bestuurlijk rapport Zorgen voor de jeugd*, Rekenkamer Den Haag, 8 juli 2021, p.21; RIS 284682 *Een streep door de rekening*, Rekenkamer Den Haag, 9 oktober 2015; RIS 310905 *Schoon op papier!*, Rekenkamer Den Haag, 16 december 2021; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.16.
- ³⁰ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.14; RIS 323204 *Een helpende hand*, Rekenkamer Den Haag, 17 september 2025, p.28; RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p.15; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p. 29; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.18; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p. 11.

-
- ³¹ RIS 289196 *Moeite met afstand*, Rekenkamer Den Haag, 7 januari 2016, p. 58 & 59.
- ³² RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 54.
- ³³ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 53.
- ³⁴ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 14.
- ³⁵ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 13.
- ³⁶ RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 20.
- ³⁷ RIS 306611 *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 27 oktober 2020, p. 24, 123 & 124; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.14; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.19; RIS 310905 *Schoon op papier!*, Rekenkamer Den Haag, 16 december 2021, p.33; RIS 297663 *Opvolgingsonderzoek Eerlijk delen*, Rekenkamer Den Haag, 24 augustus 2017, p. 107.
- ³⁸ RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 19.
- ³⁹ RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 20 & 70.
- ⁴⁰ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 60 & 62.
- ⁴¹ RIS 306611 *Het Onderwijs- en Cultuurcomplex*, Rekenkamer Den Haag, 27 oktober 2020, p.9; RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p. 60; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p. 18, RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.36; RIS 286267 *Op eigen kracht*, Rekenkamer Den Haag, 16 oktober 2015, p.16; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p.47; RIS 309389 *Bestuurlijk rapport Zorgen voor de jeugd*, Rekenkamer Den Haag, 8 juli 2021, p. 21; RIS 284682 *Een streep door de rekening*, Rekenkamer Den Haag, 9 oktober 2015.
- ⁴² RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.54; RIS 309023 *Aan de slag!*, Rekenkamer Den Haag, 4 juni 2021, p.92; RIS 315975 *Werk aan welzijn*, Rekenkamer Den Haag, 29 juni 2023, p.11; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.92; RIS 284682 *Een streep door de rekening*, Rekenkamer Den Haag, 9 oktober 2015, feitenrapport p.36; RIS 309389 *Bestuurlijk rapport Zorgen voor de jeugd*, Rekenkamer Den Haag, 8 juli 2021, p. 22.
- ⁴³ RIS 309389 *Bestuurlijk rapport Zorgen voor de jeugd*, Rekenkamer Den Haag, 8 juli 2021, p. 22.
- ⁴⁴ RIS 323316 *Koers op groen*, Rekenkamer Den Haag, 30 september 2025, p.59 & 60; RIS 302387 *Tel uit je winst*, Rekenkamer Den Haag, 18 april 2019, p.90, 91, 92 & 93; RIS 310905 *Schoon op papier!*, Rekenkamer Den Haag, 16 december 2021.
- ⁴⁵ RIS 310905 *Schoon op papier!*, Rekenkamer Den Haag, 16 december 2021, p. 30-33.

COLOFON

Rekenkamer Den Haag

Leden

Manus Twisk

Willemien Roenhorst

Robert-Jaap Voorn

Aan dit product hebben meegewerkt

Arjan Wiggers, secretaris

Sophie Henken, projectleider

Thijs Bosma

Pam van Schie

Infographic

Alicia Majoor

Sitora Saidova

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 16079

2500 BB Den Haag

T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

8 april 2026

Fotografie

Henriëtte Guest

RISnummer

RIS 325165