

TEL UIT JE WINST

Onderzoek naar de kwaliteit van het economisch beleid
18 april 2019 – RIS 302387

REKENKAMER DEN HAAG

TEL UIT JE WINST

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden

De heer Watze de Boer, voorzitter

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Wicher Schönau

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Arjan Wiggers, secretaris

Floryt van Wesel, senior onderzoeker (tot september 2018)

Filip den Eerzamen, senior onderzoeker (per augustus 2018)

Coen Eisma, onderzoeker

Mylena Willemsen, junior onderzoeker

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 19157

2500 CD Den Haag

T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

18 april 2019

Fotografie

Valerie Kuypers/Gemeente Den Haag

Ontwerp

Studio Buffalo

Fenêtre BV

RIS nummer

RIS 302387

REKENKAMER DEN HAAG

TEL UIT JE WINST

VOORWOORD

Door de jaren heen is het economisch beleid een belangrijk politiek thema geweest. Ook het huidige college zet weer in op de groei van de Haagse economie en het stimuleren van de banengroei. Daar is ook reden toe, omdat zowel de economische groei als de verbetering van de werkgelegenheid achterblijft bij de andere G4-gemeenten.

Investeren in lokale economische groei is dan wel een actueel thema, het betekent niet dat dit snel tot zichtbaar en herleidbaar succes leidt. Zoals het college in haar reactie op dit onderzoek stelt, is een direct causaal verband tussen overheidsacteren en economische effecten niet altijd een-op-een te leggen. Toch heeft de rekenkamer gemeend dat de raad inzicht verdient in de kwaliteit van het gevoerde economische beleid van de laatste jaren, ook om hiervan te kunnen leren. Daarbij gaan wij specifiek in op de Stedelijke- en de Kenniseconomie, waarvoor de raad jaarlijks gemiddeld € 65 mln. beschikbaar stelt. In relatie tot de omvang van de gemeentebegroting lijkt dit bedrag beperkt, maar het vormt een veel groter deel van de middelen waarover de gemeente vrij kan beschikken, omdat in andere beleidsvelden de middelen grotendeels vastliggen als gevolg van wettelijke taken. Mede in dat licht is dit rekenkameronderzoek maatschappelijke relevant.

In financieel opzicht zal de gemeente haar investeringen in de economie nooit kunnen verzilveren. Maar het is wel van belang dat zij de 'winst' in maatschappelijk opzicht kan laten zien, vandaar de titel van dit onderzoek. Door de breedte aan maatschappelijke doelen die in het economisch beleid worden nagestreefd mogen op tal van gebieden zoals de internationale stad, de economische structuur (sterke clusters of vitaal MKB) of toerisme zichtbare resultaten worden verwacht. En het is aan de raad om te beoordelen of deze middelen juist worden besteed.

Het college geeft aan gebruik te willen maken van dit rekenkameronderzoek in haar voorbereidingen voor de nieuwe economische visie. Wij vertrouwen erop dat onze aanbevelingen hierin terug te zien zijn, waardoor de raad meer handvatten krijgt om het economisch beleid aandachtig te kunnen volgen.

Wicher Schönau
Lid van de Rekenkamer Den Haag

REKENKAMER DEN HAAG

TEL UIT JE WINST

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Inhoudsopgave	7
Deel 1 Bestuurlijk deel	10
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen	13
1.3 Afbakening	14
2 Conclusies en aanbevelingen	15
2.1 Conclusies	15
2.2 Aanbevelingen	21
3 Bestuurlijke reactie	22
4 Nawoord	25
Deel 2 Feitelijk deel	30
1 Inleiding	31
1.1 Aanleiding	31
1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen	34
1.3 Afbakening	35
1.4 Aanpak	35
1.5 Leeswijzer	38
2 Regelgeving en organisatie	39
2.1 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?	39
2.2 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?	39
3 Beleid	40

3.1 Algemene beleid	40
3.2 Casussen	44
4 Doelen	48
4.1 Inleiding	48
4.2 Zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld?	48
4.3 Is helder hoe strategische doelen zijn uitgewerkt?	55
4.4 Zijn de operationele doelen SMART geformuleerd?	58
5 Beleidsinstrumenten	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Zijn de beleidsinstrumenten duidelijk beschreven?	62
5.3 Zijn beleidsinstrumenten gekoppeld aan doelen?	64
5.4 Is onderbouwd waarom beleidsinstrumenten worden ingezet?	67
5.5 Wetenschappelijke inzichten	69
6 Middelen	81
6.1 Inleiding	81
6.2 Is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn gesteld?	82
6.3 Zijn de ter beschikking gestelde middelen helder verdeeld?	89
6.4 Zijn de middelen helder gealloceerd in de nieuwe programmabegroting (2019-2022)?	94
7 Monitoring	97
7.1 Inleiding	97
7.2 Rapporteren over realisatie beoogde doelen	97
Bijlage 1: Normenkader	101
Bijlage 2: Methodologische verantwoording	103
Bijlage 3: Brondocumenten	106
Bijlage 4: Middelen	107

REKENKAMER DEN HAAG

TEL UIT JE WINST

DEEL 1 BESTUURLIJK DEEL

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het economisch beleid is door de jaren heen een belangrijk thema geweest voor de verschillende colleges. Ook het nieuwe college wil aandacht besteden aan de groei van de Haagse economie en het stimuleren van de banengroei. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het *Coalitieakkoord 2018-2022*:

“Hoewel het na de crisis beter gaat met de economie in onze stad, blijft de banengroei in Den Haag helaas nog sterk achter bij de bevolkingsgroei. Voor elke tien nieuwe bewoners zijn minimaal vijf extra banen nodig. [...] De mismatch in Den Haag tussen werkgelegenheid en arbeidspotentieel is groot en die moet kleiner. We willen meer mensen aan het werk krijgen en het versterken van de Haagse economie krijgt daarom prioriteit. We gaan werken aan duurzame economische groei door meer bedrijvigheid en een verbreding van de economische structuur.”¹

In *De Kracht van Kwaliteit (2011)* heeft het college de visie beschreven, die door de raad als kader is vastgesteld, om de Haagse economie vanaf dan te versterken. In deze visie is opgenomen dat de gemeente inzet op de ‘branding’ van Den Haag als stad van Vrede en Recht, de ‘quality of life’, het versterken van clusters en de arbeidsmarkt.² Deze economische visie ligt sindsdien ten grondslag aan het economisch beleid van de gemeente.

In 2015 werkt het vorige college het economische beleid uit in drie strategische lijnen, namelijk:

- Het versnellen van de transitie naar een internationaal concurrerende, innovatieve kenniseconomie met sterke economische sectoren. Dit wordt uitgewerkt in de *Agenda Kenniseconomie*.
- Het versterken van de stedelijke economie door de omzet- en groeimogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) in de stad te vergroten. Dit wordt uitgewerkt in de *Agenda Stedelijke Economie*.
- Meer mensen uit de bijstand en aan het werk, op school of een combinatie daarvan. Dit wordt uitgewerkt in het *Aanvalsplan Den Haag Maakt Werk* en het *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid*.

Deze drie strategische lijnen vormen de pijlers onder de inzet op economie en werkgelegenheid. De strategische lijnen hebben alle drie ook een sterke samenhang met het Programma Internationaal, waarin acquisitie, concurrentievermogen en positionering en branding hoofdlijnen zijn. Er zijn tussen deze vier beleidsdomeinen geen harde grenzen te trekken; er zit overlap en samenhang tussen de clusters, thema’s en doelstellingen. De gemeente geeft in de agenda’s aan dat waar dat aan de

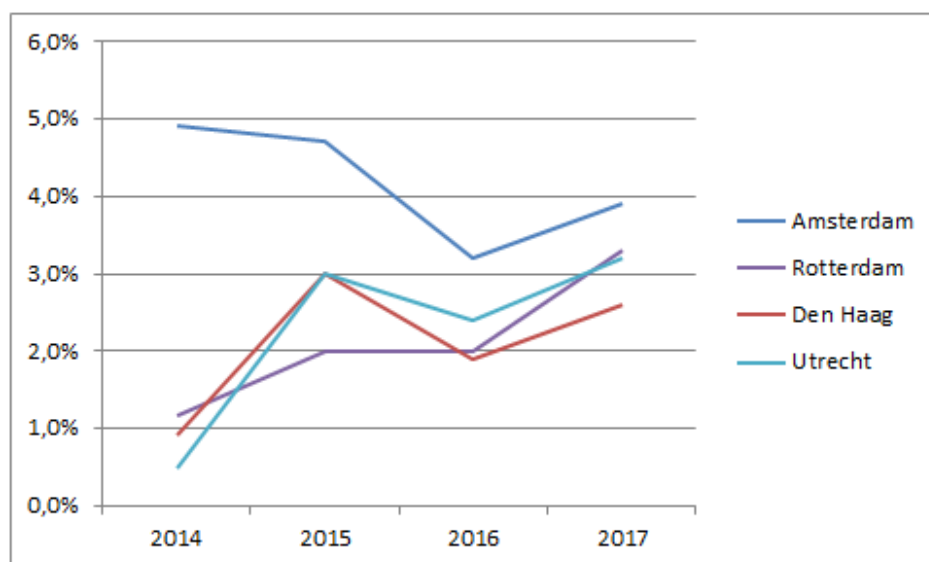
¹ RIS 299794: *Coalitieakkoord 2018-2022. Den Haag, Stad van Kansen en Ambities. (2018). Gemeente Den Haag. RIS 299794. p. 43.*

² RIS 181227: *De kracht van kwaliteit. Economische visie Den Haag (2011). Gemeente Den Haag.p.5.*

orde is, de samenhang in de betreffende agenda's c.q. programma's vermeld of toegelicht wordt.³

Het huidige college bouwt momenteel, in de actualisatie van het economisch beleid, voort op de visie uit 2011. Deze actualisatie van de economische visie wordt toegelicht in [hoofdstuk 3: Beleid in het feitelijk deel](#) en is in ontwikkeling. De actualisatie zal in een nieuwe agenda en in nieuwe beleidsdocumenten uitgewerkt worden.⁴

De geactualiseerde economische visie zal mede moeten inspelen op de huidige ontwikkeling van de economie in Den Haag. Uit een publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van april 2018 over de economische groei in Nederland komt naar voren dat het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Den Haag in 2017 gestegen is met 2,6% ten opzichte van 2016. Uit de cijfers van het CBS blijkt echter ook dat Den Haag de minste groei heeft doorgemaakt van de vier grote gemeenten in Nederland.⁵ In figuur 1 is de economische groei van de G4 te zien in een trend van 2014 tot en met 2017.



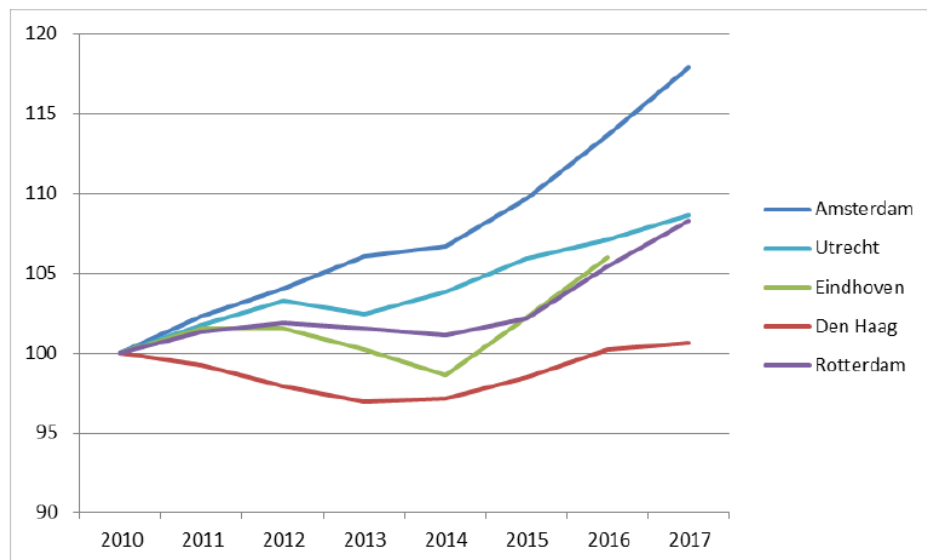
Figuur 1 Uit 'Maatwerk regionale economische groei 2017' (Bron: CBS 2017).

Dezelfde trend wordt ook geconstateerd in de *Werkgelegenheidsmonitor 2017* van de Gemeente Den Haag, zie figuur 2. De afgelopen drie jaar is de Haagse werkgelegenheid minder hard gegroeid dan de werkgelegenheid van de G5 (G4 plus de gemeente Eindhoven). Uit deze werkgelegenheidsmonitor komt naar voren dat vooral het MKB ervoor heeft gezorgd dat het aantal banen in Den Haag is gegroeid.

³ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag, p.1.

⁴ Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.

⁵ *Sterke economische groei in regio Eindhoven en Almere (2018)*. CBS. Van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/sterkste-economische-groei-in-regio-eindhoven-en-almere>.



Figuur 2 Werkgelegenheidsgroei G5 (2010=100) (Bron: Werkgelegenheidsmonitor 2017. Gemeente Den Haag, DSO / Programmamanagement, Strategie en Onderzoek, (2018). RIS 289928)).

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het economisch beleid op de twee strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie in de coalitieperiode 2014-2018. Het economisch beleid voor de derde strategische lijn (*Aanvalsplan Den Haag maakt werk* en *Aanvalsplan jeugdwerkloosheid*) valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden bij de herziening van het economisch beleid dat momenteel in ontwikkeling is.

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

De Rekenkamer Den Haag heeft voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

De gemeenteraad inzicht te verschaffen in de kwaliteit van het gevoerde economische beleid op het terrein van de Stedelijke- en de Kenniseconomie om zo de gemeenteraad te ondersteunen bij het stellen van kaders voor de uitwerking van nieuw economisch beleid.

Op basis van dit doel luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

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

De hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

- Is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie samenhangend?
- In hoeverre is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie voldoende onderbouwd?

- In hoeverre is inzichtelijk welke financiële middelen de gemeente besteedt aan het uitvoeren van het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie?⁶
- In hoeverre wordt het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie gemonitord?⁷

1.3 Afbakening

Het economische beleid is een breed beleidsterrein waarbij verschillende diensten en wethouders betrokken zijn. Om de omvang van het onderzoek beheersbaar te houden, ligt de focus in dit onderzoek op de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie. Met deze strategische lijnen wordt ingezet op zowel economische groei als op de groei van werkgelegenheid. Stedelijke economie en Kenniseconomie vallen primair onder de portefeuilles van de wethouder Economie, Sport, Buitenruimte en de wethouder Onderwijs, Kenniseconomie, Internationaal. Hoewel er door deze afbakening een aantal onderwerpen uit het economisch beleid niet of gedeeltelijk in het onderzoek betrokken wordt, omvatten deze twee strategische lijnen nog steeds veel thema's binnen het economisch beleid en beslaan zij over de collegeperiode 2015-2018 gemiddeld 94% van het budget van het Programma Economie, Internationale stad en Binnenstad (programma 11) in de programmabegroting.⁸

De rekenkamer heeft ervoor gekozen het *Aanvalsplan Den Haag maakt werk*, het *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid* en *Werkprogramma Internationaal* om praktische redenen buiten de reikwijdte van dit onderzoek te houden, omdat andere afdelingen dan de afdeling Economie verantwoordelijk zijn voor deze aanvalsplannen en dit werkprogramma. Deze documenten maken ook geen onderdeel uit van de twee strategische lijnen.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is naast een algemene analyse van het economisch beleid onder andere gebruik gemaakt van vier casussen die vallen onder de twee strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie, namelijk:

- Toerisme
- Scheveningen-Haven
- Veiligheidscluster
- Impact Economy

De selectie van deze casussen is beschreven in [paragraaf 3.2 Casussen in het feitelijk deel](#).

De rekenkamer heeft zich bij de beoordeling van het economisch beleid gericht op de kwaliteit van de formulering van dit beleid en de onderbouwing hiervan. Of het beleid zich voor Den Haag richt op de juiste zaken, is door de rekenkamer niet beoordeeld.

⁶ Deze deelvraag is ten behoeve van de structuur van het rapport toegevoegd aan de drie deelvragen zoals genoemd in de 'Onderzoeksopzet Economisch beleid' (RIS 298916).

⁷ Deze deelvraag is aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke deelvraag.

⁸ RIS 297813: Programmabegroting 2018-2021, (2018). Gemeente Den Haag. p. 114, 119.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het economisch beleid van Den Haag aan de hand van de onderzoeksvragen zoals in [paragraaf 1.2 van het bestuurlijk deel](#) weergegeven. De bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in [het feitelijk deel](#). Op basis van de bevindingen trekt de rekenkamer de volgende hoofdconclusie en deelconclusies.

Hoofdconclusie

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

Toelichting

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende drie deelconclusies:

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

De deelconclusies van de rekenkamer worden hieronder nader toegelicht.

Deelconclusie 1

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

Toelichting

De economische visie uit 2011 is door de gemeenteraad vastgesteld. De economische visie is in 2015 uitgewerkt in de *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie*, maar deze zijn als zodanig niet door de gemeenteraad vastgesteld. Door het gebruik van verschillende indelingen en verschillende termen is in de agenda's onvoldoende helder gemaakt hoe het college invulling geeft aan de visie en waarom bepaalde keuzes wel of juist niet worden gemaakt. Zie verder [paragraaf 3.1 Algemene beleid in](#)

[het feitelijk deel](#). Ook in het nieuwe coalitieakkoord *Den Haag, Stad van Kansen en Ambities* en in een eerste uitwerking hiervan, de *Programmabegroting 2019-2022*, worden opnieuw nieuwe indelingen en termen gehanteerd, waardoor onvoldoende zichtbaar is gemaakt hoe het nieuwe beleid samenhangt met de visie uit 2011 en onvoldoende transparant is welke wijzigingen dit college aanbrengt ten opzichte van het beleid uit de vorige collegeperiode. Zie verder [paragraaf 3.1 Nieuwe economische strategie vanaf 2018 in het feitelijk deel](#).

Binnen de Stedelijke economie en Kenniseconomie zijn diverse beleidsplannen en -notities opgesteld die nadere invulling geven aan de onderdelen van het economisch beleid. Veel van deze beleidsplannen en -notities zijn evenals de agenda's niet vastgesteld door de raad. Voorbeelden van nota's die wel zijn vastgesteld zijn het *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* en de *'Kanskaart Toerisme: De Haagsche troef'*. Zie verder [paragraaf 3.1 Algemene beleid in het feitelijk deel](#).

In de economische visie van de gemeente Den Haag uit 2011 is opgenomen dat de gemeente omstandigheden wil creëren waarin er, ook op de lange termijn, een economische structuur ontstaat die kansen biedt voor werk, inkomen en ontplooiing van alle Haagse inwoners. In 2015 zijn in de agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie de volgende doelen vastgelegd:

- *Agenda Stedelijke Economie*: Het versterken van de stedelijke economie door de omzet- en groeimogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in onze stad te vergroten.
- *Agenda Kenniseconomie*: Versnellen van de transitie naar een internationaal concurrerende, innovatieve kenniseconomie met sterke economische sectoren.

Uit het onderzoek van de rekenkamer naar de twee strategische lijnen blijkt dat de doelen van de twee agenda's zijn uitgewerkt in onderliggende doelen. Deze onderliggende doelen, die in de agenda's en de daarbij behorende beleidsdocumenten verder zijn uitgewerkt, zijn echter nauwelijks concreet en operationeel gemaakt. Hierdoor kan de raad achteraf slechts beperkt controleren in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd. Zie verder [paragraaf 4.4 Zijn de operationele doelen SMART geformuleerd? in het feitelijk deel](#). Het beleid bevat daarbij veelal onduidelijke begrippen of begrippen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, zoals *citydressing*, *StartupDelta*, *fieldlabs* en *creatieve ecosystemen*. Daar waar sprake is van samenwerking met externe partijen wordt de rol van gemeente niet altijd voldoende helder gemaakt. Zie verder [paragraaf 4.2 Zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld? in het feitelijk deel](#) en [paragraaf 5.2 Zijn de beleidsinstrumenten duidelijk beschreven? in het feitelijk deel](#).

Aan het begin van de collegeperiode in 2014 heeft de raad bovenop de al structureel beschikbare middelen voor de collegeperiode 2014-2018 ruim € 45 mln. extra middelen ter beschikking gesteld als additionele impuls voor het economisch beleid, hiervan is het grootste deel incidenteel (€ 39 mln.) en de rest structureel (€ 6 mln.). Op basis van de programmabegrotingen heeft de raad over de periode 2014 – 2018 jaarlijks gemiddeld € 65 mln. ter beschikking gesteld voor de Kenniseconomie en Stedelijke economie. Zie verder [paragraaf 6.2 Is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn gesteld? in het feitelijk deel](#).

Deelconclusie 2

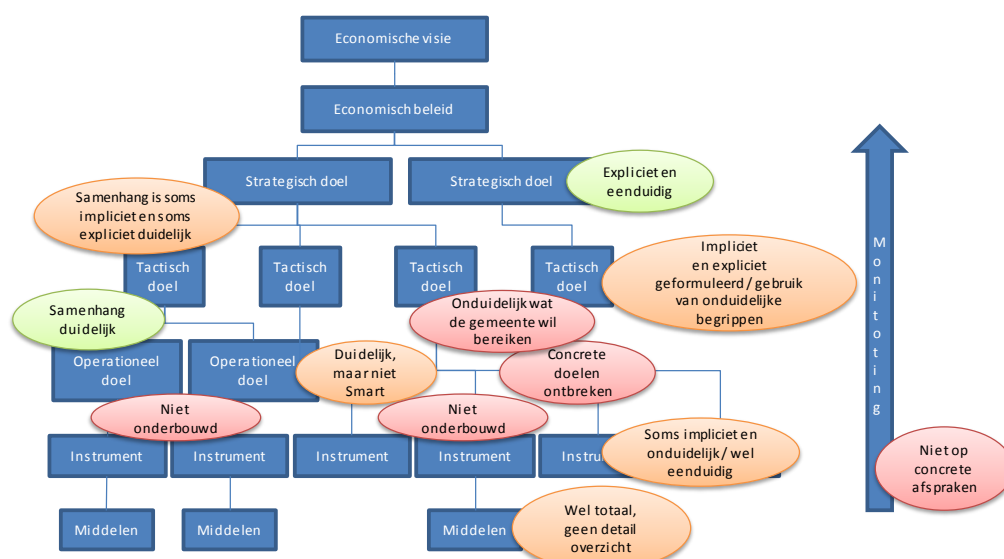
In het economisch beleid ontbreekt een duidelijke structuur in doelen, beleidsinstrumenten en middelen, waardoor onvoldoende helder is of de besteding van middelen aan het economisch beleid voldoende effectief en doelmatig is.

Toelichting

De rekenkamer heeft in het onderzoek samen met de ambtelijke organisatie voor de geselecteerde cases de in de stukken gestelde doelen gerangschikt. Vervolgens heeft de rekenkamer de doelen geclassificeerd naar drie onderscheiden niveaus, namelijk:

- 1) Strategisch niveau: een strategisch doel is abstract en kan niet direct worden bereikt. Dit soort doelen geven een richting aan. Een voorbeeld van een strategisch doel is: *'Duurzame verbreding van de economie'*.
- 2) Tactisch niveau: een tactisch doel levert een bijdrage aan het bereiken van het strategische doel, maar is nog niet operationeel gemaakt. Een voorbeeld hiervan is: *'Meer maritieme bedrijvigheid in Scheveningen haven'*.
- 3) Operationeel niveau: een operationeel doel draagt bij aan het tactische doel en is meer concreet, en praktisch en meetbaar gemaakt, bijvoorbeeld: *"Vijf nieuwe havengebonden ondernemingen gevestigd in Scheveningen haven in 2017."*⁹

Daarnaast zijn de doelen zijn gekoppeld aan beleidsinstrumenten en middelen. De bevindingen ten aanzien van de structuur van het beleid en de hiërarchie van doelen en de samenhang tussen die doelen zijn in het feitenrapport nader uitgewerkt en in onderstaande figuur op hoofdlijnen weergegeven.



Figuur 3 Samenvatting bevindingen structuur en samenhang doelen, beleidsinstrumenten en middelen in economisch beleid.

⁹ Het betreft hier een fictief doel.

Relatie tussen doelen

Hoewel in verschillende documenten is beschreven wat de gemeente met het economisch beleid wil bereiken en de strategische doelen in de verschillende beleidsdocumenten eenduidig zijn, zijn de tactische doelen soms impliciet in de stukken opgenomen. Daarbij is de relatie tussen de doelen niet altijd helder gemaakt. De tactische doelen zijn nauwelijks uitgewerkt in operationele doelen. Hierdoor is onvoldoende helder wat de gemeente met het economisch beleid wil bereiken. Zie verder [paragraaf 4.2 Zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld? in het feitelijk deel](#) en [paragraaf 4.3 Is helder hoe strategische doelen zijn uitgewerkt? in het feitelijk deel](#).

Uitwerking doelen in beleidsinstrumenten

Het beleid is in de *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* en de daarbij behorende beleidsnota's onvoldoende uitgewerkt om te bepalen wat er gedaan moet worden om de doelen uit het beleid te bereiken. Veel beleidsinstrumenten zijn wel uitgewerkt, maar daarin is onvoldoende expliciet gemaakt aan welke doelen de beleidsinstrumenten gekoppeld zijn. Niet van alle beleidsinstrumenten is duidelijk wat de rol van de gemeente is en niet van alle begrippen is duidelijk wat ermee bedoeld wordt. Enkele voorbeelden hiervan zijn terug te lezen in het *Programma Creatieve Stad*, waar wordt gesproken over: 'The Hague Impact Economy' met begrippen als 'initiëren', 'coördineren', 'ontwikkelen', 'human capital', 'incubators', 'accelerators' en 'venture capital'. Daarnaast worden diverse beleidsinstrumenten impliciet geformuleerd. De beleidsinstrumenten die in de verschillende beleidsdocumenten en voortgangsrapportages genoemd worden, zijn wel eenduidig geformuleerd. Zie verder [paragraaf 5.2 Zijn de beleidsinstrumenten duidelijk beschreven? in het feitelijk deel](#), [paragraaf 5.3 Zijn beleidsinstrumenten gekoppeld aan doelen? in het feitelijk deel](#) en [paragraaf 5.4 Is onderbouwd waarom beleidsinstrumenten worden ingezet? in het feitelijk deel](#).

Koppeling beleidsinstrumenten aan de benodigde middelen

In de beleidstukken is in beperkte mate onderbouwd welke middelen nodig zijn voor de in te zetten beleidsinstrumenten. De informatievoorziening over de inzet van middelen is ad-hoc en weinig consistent, waardoor het voor de raad lastig is om te kunnen traceren welke middelen beschikbaar waren voor en ook daadwerkelijk zijn besteed aan alle ingezette beleidsinstrumenten. In de programmabegrotingen van de afgelopen collegeperiode wordt weliswaar meer inzicht verschaft in de middelen die gekoppeld zijn aan diverse beleidsinstrumenten, maar dit inzicht is onvolledig en niet altijd navolgbaar. De verbanden tussen de inhoud (agenda's, beleidsnotities en voortgangsrapportages) en de financiële onderbouwing (P&C-documentatie) zijn moeilijk te leggen. De raad stelt via de programmabegroting een totaalbedrag voor ieder van de strategische lijnen van het economisch beleid ter beschikking, terwijl in de programmabegroting voor veel beleidsinstrumenten geen benodigd budget wordt genoemd. Hierdoor heeft de raad weinig zicht op een doelmatige en doeltreffende verdeling van de middelen die worden ingezet voor en uiteindelijk besteed worden aan het economisch beleid. Zie verder [paragraaf 6.3 Zijn de ter beschikking gestelde middelen helder verdeeld? in het feitelijk deel](#).

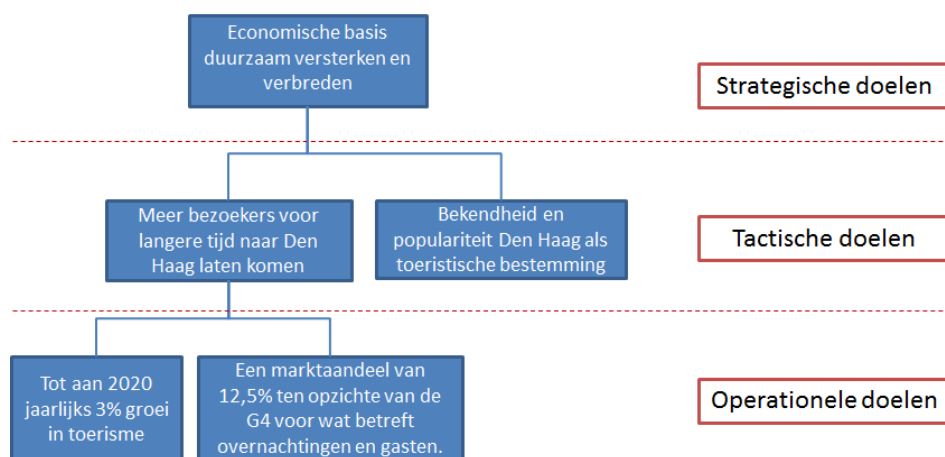
Informatievoorziening over mate van doelrealisatie

Doordat operationele doelen veelal ontbreken (zie toelichting deelconclusie 1), ontbreekt in de voortgangsrapportages aan de raad informatie over de (mate van) realisatie van operationele, tactische en strategische doelen. De

voortgangsrapportages richten zich voornamelijk op activiteiten en prestaties (“wat hebben we gedaan?”) en minder op het realiseren van beleidsdoelen (“wat hebben we bereikt?”). Zie verder [paragraaf 7.2 Rapporteren over realisatie beoogde doelen in het feitelijk deel](#).

Best practice

De rekenkamer heeft binnen de bestudeerde casussen enkele voorbeelden van doelen aangetroffen die als best practice kunnen dienen bij de verdere uitwerking van het nieuwe beleid. De casus toerisme is hiervan een voorbeeld, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Deze uitwerking, in afstemming met de ambtelijke organisatie tot stand gekomen, ziet de rekenkamer als voorbeeld van een casus die voldoet aan de gestelde normen waarbinnen strategische, tactische en operationele doelen goed aan elkaar zijn gekoppeld en doelen eenduidig en SMART zijn geformuleerd.



Figuur 4 Gedeeltelijk uitgewerkte doelenboom casus Toerisme.

Deelconclusie 3

Het college maakt in het beleid en de verantwoording daarover onvoldoende aannemelijk dat de instrumenten die zij voor het economisch beleid inzet, bijdragen aan het bereiken van de doelen die zijn gesteld voor het economische beleid.

Toelichting

De inzet van beleidsinstrumenten voor de realisatie van een beleidsdoel is in de beleidsdocumenten nauwelijks onderbouwd. Als er wel een onderbouwing is, dan wordt hiervoor niet verwezen naar (wetenschappelijke) literatuur, andersoortige publicaties of combinaties van (ambtelijke) kennisbronnen. Zie [paragraaf 5.4 Is onderbouwd waarom beleidsinstrumenten worden ingezet? in het feitelijk deel](#).

De rekenkamer is voor de onderbouwing van ieder van de vier casussen nagegaan wat hier in de wetenschap over bekend is. De rekenkamer heeft hiervoor wetenschappelijke reviews geanalyseerd die ingaan op de werkende mechanismen en daarmee op de effectiviteit van beleidsinstrumenten die onderdeel uitmaken van of raakvlakken hebben met de vier casussen, namelijk:

1. Clustervorming (casus Veiligheidscluster en Impact Economy),
2. Het naar de stad trekken van mensen met toerisme & evenementen (casus Toerisme),
3. Gebiedsontwikkeling (casus Scheveningen haven),
4. Innovatie & ondernemerschap (casus Impact Economy).

Deze wetenschappelijke reviews (zie verder feitenrapport bijlage 2) vatten de resultaten van tal van wetenschappelijke onderzoeken naar een bepaald mechanisme samen. Eén wetenschappelijke review bundelt daarmee een zeer grote hoeveelheid wetenschappelijke kennis over de werking van zo'n mechanisme.

Samenvattend zijn uit de wetenschappelijk aangetoonde werkende mechanismen de hierna volgende inzichten gekomen. Zie verder [paragraaf 5.5 Wetenschappelijke inzichten in het feitelijk deel](#).

Clustervorming

Het is onduidelijk wat de werkzame mechanismen van clustervorming zijn en er is geen eenduidig beeld te schetsen over hoe clustervorming precies werkt. Een positief effect van clustervorming op lokale economische groei en werkgelegenheidsgroei is niet wetenschappelijk vastgesteld.

Het naar de stad trekken van mensen met toerisme & evenementen

Toeristische activiteiten en evenementen trekken zowel lokale, regionale, als (inter)nationale bezoekers aan. De (lokale) economische impact van sport- en cultuurevenementen is doorgaans (bescheiden) positief, maar wordt veelal overschat.

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling trekt (nieuwe) bedrijvigheid en bewoners aan in een afgebakend lokaal gebied. Er zijn positieve lokale effecten te zien van gebiedsontwikkeling op werkgelegenheid, daling van werkloosheid en toename van het aantal bedrijven.

Innovatie & ondernemerschap

Ondernemen en innovatie zorgen voor economisch groeipotentieel. Over het algemeen bestaat een positieve relatie tussen ondernemen en economische groei- en ontwikkeling. Er bestaan echter geen eenduidige effecten van het financieel stimuleren van innovatie op R&D uitgaven, innovatieve activiteit en bedrijfsprestaties.

Hoewel met de constatering uit de wetenschap geen concrete conclusies over de specifieke situatie in Den Haag (zoals over de effectiviteit van het gevoerde beleid binnen de casussen) getrokken kunnen worden, kan de gemeente dergelijke inzichten wel gebruiken om specifieker te onderbouwen wat de toegevoegde waarde is van het inzetten van een beleidsinstrument. Het in algemene zin inzetten op bijvoorbeeld clustervorming, zonder dit verder te onderbouwen, is gezien het voorgaande geen garantie op succes. Dit geldt eveneens voor innovatie & ondernemerschap. Op basis van de wetenschappelijke reviews is het aannemelijk dat innovatie & ondernemerschap een positief effect zal hebben op de economie van de gemeente Den Haag. Daarmee is niet aangetoond dat het *financieel stimuleren* van innovatie & ondernemerschap *door de gemeente* een positief effect zal hebben op de economie.

2.2 Aanbevelingen

De rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad geformuleerd:

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

3 BESTUURLIJKE REACTIE



Den Haag

040

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
Watze de Boer
Postbus 19157
2500 CD Den Haag

Datum
22 maart 2019

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor op rekenkamer onderzoek naar economisch beleid

Uw kenmerk
DSO
Ons kenmerk
DSO/2019.171
Contactpersoon
Martijn van Dam
Dienst
Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Afdeling
Economie
Telefoonnummer
0703534227
E-mailadres
martijn.vandam@denhaag.nl

Geachte voorzitter,

Het college dankt de rekenkamer voor de uitvoerige analyse en waardevolle aanbevelingen ten aanzien van het economisch beleid.

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

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

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

Gemeente Den Haag
Spui 70
Den Haag

Postbus 12600 T 14070
2500 DJ Den Haag www.denhaag.nl

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
DSO/2019.171

De door de raad vastgestelde economische visie uit 2011 vormde voor de bestemming van dit bedrag het beleidsmatige kader, de agenda's Kenniseconomie en Stedelijke Economie waren de uitwerking hiervan. De gemeenteraad is periodiek middels voortgangsrapportages geïnformeerd over de hiervoor verrichte activiteiten en resultaten. Wij hebben geconstateerd dat deze rapportages, hoewel uitgebreid en gedetailleerd, veelal erg tekstueel zijn en niet altijd de informatie gaven die de raad in staat stelde de relatie tussen beleid, doelen en inzet van middelen en beleidsinstrumenten te zien.

Het college onderschrijft uiteraard dat beleid transparant, logisch en onderbouwd moet zijn, de werking en effectiviteit inzichtelijk is en dat de raad haar kaderstellende en toetsende rol goed moet kunnen vervullen. Vandaar dat ons voornemen is om de in ontwikkeling zijnde economische visie te voorzien van heldere kaders, doelen en instrumenten en verwoord in duidelijke actielijnen. De aanbevelingen van de rekenkamer (paragraaf 2.2) sluiten hierop aan en nemen we ons ter harte.

De afgelopen periode zijn hiervoor al de nodige voorbereidingen getroffen.

- Naast de voorbereidingen voor de nieuwe economische visie/kadernota, is het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd het Haags economisch beleid onder de loep te nemen. De resultaten hiervan zijn beschikbaar en vormen een goed onderbouwde beleidsevaluatie, mede op basis van wetenschappelijke inzichten en succeservaringen elders.
- De programmabegroting is vanaf 2019 ingericht aan de hand van 4 speerpunten analoog aan de vier gedefinieerde gemeentelijk taakvelden economie in de landelijke richtlijn van het ministerie BZK.
- Er zijn ten aanzien van de lastiger te operationaliseren begrippen en ontwikkelingen en het in te zetten instrumentarium, zoals clustervorming, onderzoeken geraadpleegd en uitgevoerd (zoals het PBL-rapport) en gesprekken gevoerd. Wij achten het van groot belang dat het beleid terzake transparant en afrekenbaar is. Wij gebruiken daarbij relevante (wetenschappelijke) bronnen. Inhoudelijke keuzes zullen we (blijven) onderbouwen, gebruik makend van wetenschappelijke inzichten.

Daarbij is het college van mening dat we ons moeten realiseren dat een direct causaal verband tussen overheidsacteren en economische effecten niet altijd duidelijk is te leggen. Daarnaast zien we dat ontwikkeling, vernieuwing en innovatie zich steeds vaker afspeelt in een samenwerking tussen verschillende partijen: overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en soms ook de bevolking. Het college wil deze mechanismen en de keuzen die gemaakt worden inzichtelijker en controleerbaarder maken.

Op basis van de economische visie wordt één economische agenda voor deze collegeperiode opgesteld. Deze dient als spoorboekje voor de concrete inzet en activiteiten voor deze collegeperiode. De beleidscyclus ten aanzien van economisch beleid wordt ingericht, rekening houdend met de aanbevelingen van de rekenkamer. Beleidsevaluatie en monitoring zal binnen deze cyclus een prominenter rol krijgen en aansluiten bij de begrotings- en jaarrekeningssystematiek inclusief de daarin door de gemeenteraad vast te stellen indicatoren van beleid.

Gezien genoemde voorbereidingen voor de nieuwe economische visie, is de timing van de rekenkamer goed en kunnen de aanbevelingen worden ingericht en geïmplementeerd. Daarbij hanteert het college de volgende uitgangspunten:

- De kaderstellende rol van de raad wordt primair vormgegeven door vaststelling in de raad van de economische visie/kadernota (met doelen, instrumenten en middelen), specifieke visies en beleidsnota's (zoals het binnenstadsplan, de kantorenstrategie en de detailhandelsnota) en de programmabegroting (jaarlijks financieel kader).

Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
DSO/2019.171

- Ook de vaststelling van een subsidiekader behoort tot de rol van de raad, evenals het vaststellen van een kader om de gemeentelijke rol in het economisch beleid te bepalen.
- Binnen deze kaders is het aan het college om het beleid uit te werken in concrete acties en uitvoeringsagenda's.
- De toetsende rol van de raad wordt primair vormgegeven middels de jaarrekening en (verantwoording over inspanningen en resultaten in) voortgangsrapportages. Op basis hiervan moet de raad op hoofdlijnen kunnen oordelen over de kwaliteit en effectiviteit van het beleid, alsmede de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen;

Het college zal, conform rekenkamer-advies, duidelijk geformuleerde doelen formuleren, gekoppeld aan beleidsinstrumenten en middelen binnen een logische structuur en de inzet en relaties zichtbaar maken in een doelenboom. Hierbij bouwen we voort op de best practices, zoals ook in beeld gebracht door de rekenkamer. Dit zal dienen als basis om de werking van beleid in beeld te brengen. Voor het meten van de effecten van economisch beleid wordt een beleidsmonitor opgesteld, waarbij wel geldt dat niet iedere inspanning eendimensionaal en rechtstreeks (causaal) te herleiden moet of kan zijn tot korte termijnresultaten (bijvoorbeeld in de vorm van banen), maar juist ook de indirecte en lange termijneffecten van economisch beleid (en stedelijk beleid in algemene zin) van belang zijn voor het economisch functioneren. Ook inspanningen van andere partijen, conjunctuur en trends en ontwikkelingen zijn hierop van invloed. Niet onvermeld mag blijven dat het landelijke beleid en onze gezamenlijke inspanningen in de regio (MRDH, Zuid-Holland) mede bepalend zijn voor de kansen en mogelijkheden van de stad. Het is aan Den Haag om de kansen tot ontwikkeling te brengen. Kortom, de economie is door de gemeente wel beïnvloedbaar, maar niet maakbaar. Bij de monitorsystematiek wordt hiermee rekening gehouden door onderscheid te maken tussen output- en outcome-indicatoren.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



Peter Hennephof



Pauline Krikke

4 NAWOORD

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

Hoofdconclusie

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

Zoals in [tabel 4 in paragraaf 6.2](#) van het onderzoeksrapport is weergegeven zijn de begrote lasten voor beide agenda’s in 2015 opgeteld € 90,3 mln. en in de jaren daarna meer dan € 55 mln. Gemiddeld is dit € 65 mln. en dit is exclusief de overige middelen van bijna € 4 mln. per jaar die eveneens in de tabel zijn opgenomen. Wanneer uitgegaan wordt van het *saldo* van baten en lasten, zoals in de bevinding in [paragraaf 6.2](#) is geformuleerd en waar het college in haar reactie naar verwijst, gaat het in 2015 om circa € 65 mln. en de jaren daarna om € 40 mln. Echter, omdat de raad via de programmabegrotingen de kaders stelt op het totaal van de lasten, hebben wij ervoor gekozen om de gemiddelde lasten en niet het gemiddelde saldo in de hoofdconclusie op te nemen. Anders zou de rekenkamer suggereren dat de raad alleen kaders stelt over de lasten waar geen baten tegenover staan.¹⁰

¹⁰ Over 2015, 2016 en 2017 zijn de gerealiseerde lasten gemiddeld € 74 mln. per jaar (zie paragraaf 6.2, tabel 5 van het onderzoeksrapport).

Deelconclusie 1

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

Reactie college

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

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

Nawoord rekenkamer

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

Aanbeveling 1

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

komende vier jaar. Voor wat betreft de economische agenda geeft het college aan dat het hier niet gaat om een raadsvoorstel, maar om een collegebesluit.¹¹ Daarmee geeft het college geen invulling aan het tweede deel van de aanbeveling dat van de economische visie een kadernota economische beleid wordt afgeleid die door de raad wordt vastgesteld. De raad kan bij het vaststellen van de economische visie bepalen of deze kaders concreet genoeg zijn of dat via andere beleidsdocumenten op meer detail kaders gesteld moeten worden.

Aanbeveling 2

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

Aanbeveling 3

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

¹¹ RIS301952, Brief van het college aan de commissie Bestuur over de ontwerp-economische visie, 14 maart 2019

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

De aanbeveling wordt door het college overgenomen.

Aanbeveling 4

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

Aanbeveling 5

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

Op 14 maart jl. gaf het college overigens aan dat aan een erkend bureau of kennisinstelling gevraagd zal worden een verkenning en evidence-based onderbouwing op te stellen van keuzes in clusterontwikkeling en structuurversterking, alsmede de koppeling van strategische, tactische en operationele doelen ten aanzien van clusterontwikkeling met het ter beschikking staande (beleids)instrumentarium en financiële middelen. Daarbij gaat het volgens het college ook om prestatie- en effectindicatoren.¹²

Aanbeveling 6

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

¹² RIS301952, Brief van het college aan de commissie Bestuur over de ontwerp-economische visie, 14 maart 2019

DEEL 2 FEITELIJK DEEL

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het economisch beleid is door de jaren heen een belangrijk thema geweest voor de verschillende colleges. Ook het nieuwe college wil aandacht besteden aan de groei van de Haagse economie en het stimuleren van de banengroei. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het *Coalitieakkoord 2018-2022*:

“Hoewel het na de crisis beter gaat met de economie in onze stad, blijft de banengroei in Den Haag helaas nog sterk achter bij de bevolkingsgroei. Voor elke tien nieuwe bewoners zijn minimaal vijf extra banen nodig. [...] De mismatch in Den Haag tussen werkgelegenheid en arbeidspotentieel is groot en die moet kleiner. We willen meer mensen aan het werk krijgen en het versterken van de Haagse economie krijgt daarom prioriteit. We gaan werken aan duurzame economische groei door meer bedrijvigheid en een verbreding van de economische structuur.”¹³

In *De kracht van Kwaliteit* (2011) van de Gemeente Den Haag wordt de visie beschreven die de gemeente vanaf dan zal gaan inzetten om de Haagse economie te versterken. In deze visie is opgenomen dat de gemeente inzet op de ‘branding’ van Den Haag als stad van Vrede en Recht, de ‘quality of life’, het versterken van clusters en de arbeidsmarkt.¹⁴ Deze economische visie ligt sindsdien ten grondslag aan het economisch beleid van de gemeente.

Het gemeentelijke economische beleid vormt een complex geheel. Hoe dit is afgebakend en wat de precieze (financiële) omvang hiervan is, is niet eenvoudig vast te stellen. Het economisch beleid bestaat uit verschillende deelgebieden, welke zijn ondergebracht bij verschillende wethouders en in verschillende programma’s in de begroting. Als gevolg van deze complexiteit is het lastig om zicht te krijgen op de samenhang van het economisch beleid en de effectiviteit ervan. Naar aanleiding van de uitkomsten van een eigen oriëntatie naar het economisch beleid heeft de rekenkamer besloten om de kwaliteit van het economisch beleid aan nader onderzoek te onderwerpen. De rekenkamer beoordeelt met dit onderzoek de kwaliteit van het gevoerde beleid voor Stedelijke Economie en Kenniseconomie in de periode 2015 - 2018. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden bij de herziening van het economisch beleid dat thans in ontwikkeling is.

Beleid vanaf 2015

In 2015 is de economische visie uit 2011 uitgewerkt in drie strategische lijnen. De eerste strategische lijn is gericht op kenniseconomie en is beschreven in de *Agenda Kenniseconomie*. Deze agenda moet bijdragen aan de transitie van Den Haag naar een internationaal concurrerende stad met een innovatieve kenniseconomie en veel sterke economische sectoren.¹⁵ De tweede strategische lijn is gericht op stedelijke economie

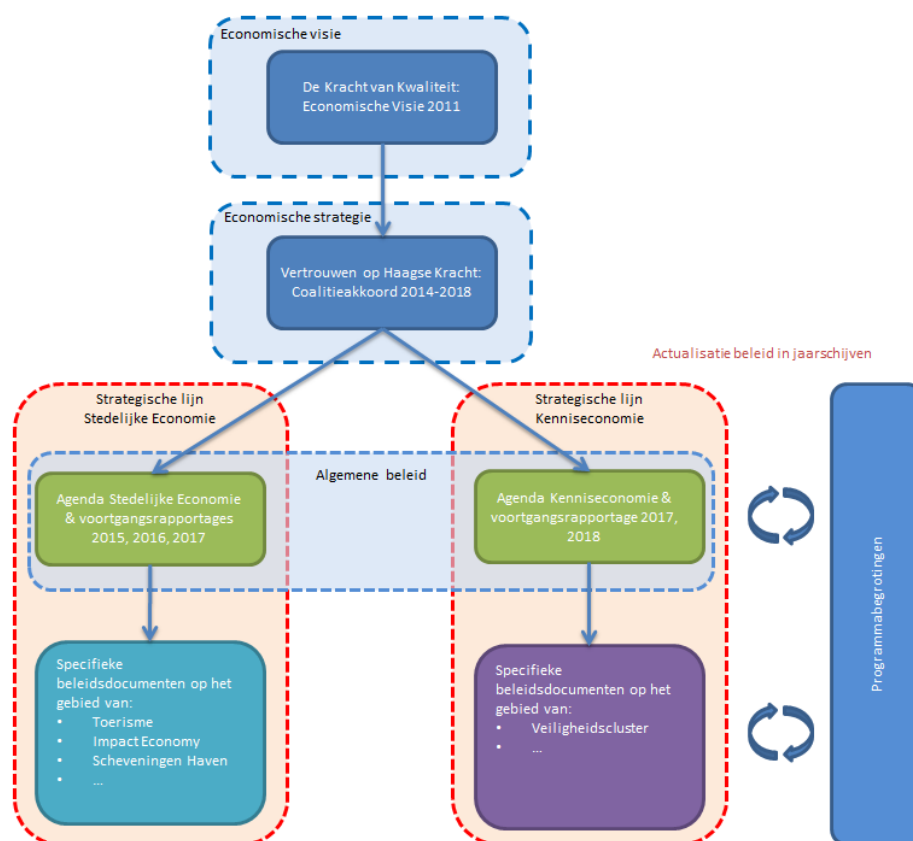
¹³ RIS 299794: *Coalitieakkoord 2018-2022. Den Haag, Stad van Kansen en Ambities (2018). Gemeente Den Haag. p. 43.*

¹⁴ RIS 181227: *De kracht van kwaliteit. Economische visie Den Haag (2011). Gemeente Den Haag. p.5.*

¹⁵ RIS 281394 : *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p. 1.*

en staat beschreven in de gelijknamige agenda. Deze agenda moet zorgen voor een vergroting van de omzet- en groeimogelijkheden voor het MKB in de stad.¹⁶ Binnen deze twee agenda's wordt verwezen naar afzonderlijke beleidsnota's, -programma's en -agenda's over specifieke beleidsthema's. Voorbeelden hiervan zijn *Den Haag Smart Shopping City – visiedocument*,¹⁷ *Scheveningen haven is en blijft haven*¹⁸ en *Nota Markten, Straathandel en Kiosken*.¹⁹ Dit onderzoek richt zich op de twee strategische lijnen 'Agenda Kenniseconomie' en 'Agenda Stedelijke Economie' en de uitwerking van beide agenda's. Daarvoor zijn van beide agenda's zowel de relatie met bovenliggend beleid, als met uitwerkingen daarvan geanalyseerd.²⁰ De derde strategische lijn 'Werkgelegenheid' bestaat uit twee aanvalsplannen en valt buiten de afbakening van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 van het feitelijk deel wordt een uitgebreide toelichting gegeven op het gemeentelijk beleid.

Een overzicht van de in dit onderzoek gebruikte documenten en het soort document (visie, agenda, beleid of strategische lijn) is in de volgende figuur weergegeven:



Figuur 1 Overzicht van gebruikte documenten en het soort document.

¹⁶ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.2.

¹⁷ RIS 281552: *Den Haag Smart Shopping City: visie 2015-2018 (2015)*. Gemeente Den Haag.

¹⁸ RIS 281550: *Scheveningen-Haven is en blijft haven (2015)*. Gemeente Den Haag.

¹⁹ RIS 283882: *Nota Markten, Straathandel en Kiosken (2015)*. Gemeente Den Haag.

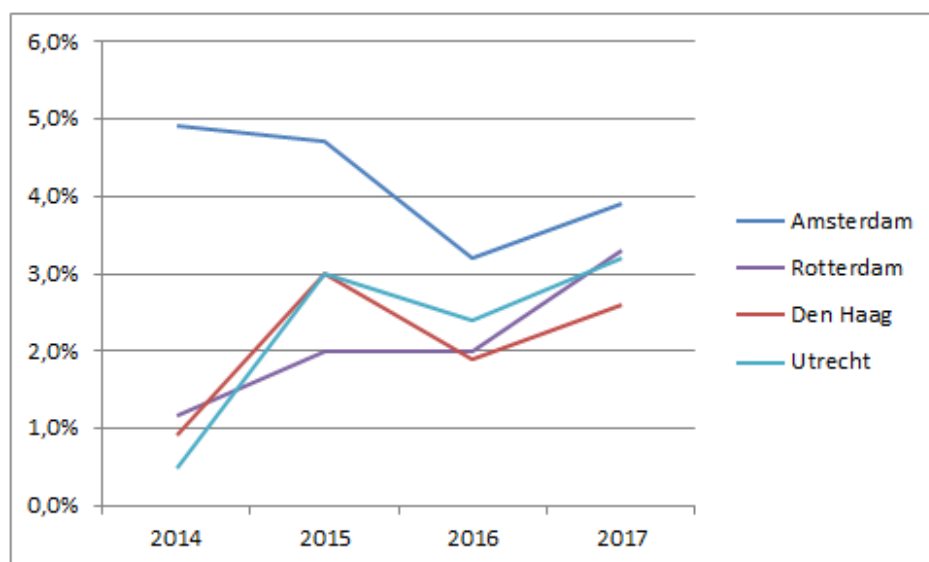
²⁰ In paragraaf 1.4 Aanpak wordt nader ingegaan op de afbakening die in dit onderzoek is aangehouden.

Economisch beleid vanaf 2018

Het nieuwe college bouwt in de actualisatie van het economisch beleid voort op de economische visie uit 2011. De actualisatie van de economische visie, welke ook wordt toegelicht in hoofdstuk 3, is momenteel in ontwikkeling en zal in nieuwe beleidsdocumenten uitgewerkt worden.²¹

Ontwikkeling van de Haagse economie

De geactualiseerde economische visie zal mede in moeten spelen op de huidige ontwikkeling van de economie in Den Haag. Uit een publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op 24 april 2018 over de economische groei in Nederland kwam naar voren dat het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Den Haag in 2017 gestegen is met 2,6% ten opzichte van 2016. Uit de cijfers van het CBS blijkt echter wel dat Den Haag de minste groei heeft doorgemaakt van de vier grote gemeenten in Nederland.²² In onderstaande Figuur 2 is de economische groei van de G4 te zien in een trend van 2014 tot en met 2017.

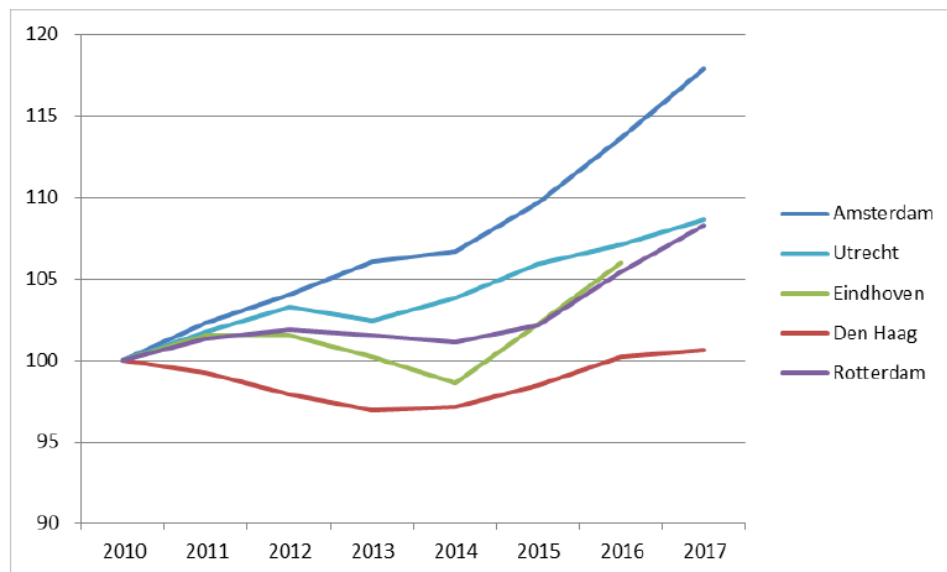


Figuur 2 Uit 'Maatwerk regionale economische groei 2017' (Bron: CBS 2017).

Dezelfde trend wordt ook geconstateerd in de *Werkgelegenheidsmonitor 2017* van de Gemeente Den Haag, zie Figuur 3. De afgelopen drie jaar is de Haagse werkgelegenheid minder hard gegroeid dan de werkgelegenheid van de G5 (G4 plus de gemeente Eindhoven). In deze werkgelegenheidsmonitor komt naar voren dat vooral het Midden- en kleinbedrijf (MKB) ervoor heeft gezorgd dat het aantal banen in Den Haag is gegroeid.

²¹ Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.

²² Sterke economische groei in regio Eindhoven en Almere (2018). CBS. Van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/sterkste-economische-groei-in-regio-eindhoven-en-almere>.



Figuur 3 Werkgelegenheidsgroei G5 (2010=100) (Bron: Werkgelegenheidsmonitor 2017. Gemeente Den Haag, DSO / Programmamanagement, Strategie en Onderzoek, (2018). RIS 289928)).

In het rapport 'De Economie van Den Haag' (2018) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wordt de historische economische context van Den Haag geschetst. Naar aanleiding van de ontwikkelingen van de laatste jaren, trekt het PBL een vijftal conclusies en worden hier aanbevelingen aan gekoppeld. Ten eerste wordt vastgesteld dat Den Haag ten opzichte van andere (Nederlandse) grootstedelijke regio's nog steeds achterblijft. Het PBL acht het opstellen van een strategisch plan belangrijk om een inhaalslag te kunnen maken. Ten tweede stellen de onderzoekers van het PBL dat de gemeente aandacht moet schenken aan onder andere ondernemers-, innovatie- en clusterbeleid. De derde conclusie die het PBL trekt is dat de gemeente rekening moet houden met het feit dat de effecten van de economie ook betrekking hebben op de gebieden buiten de administratieve grenzen van de gemeente. Het PBL concludeert ook dat de stad Den Haag een groot aantal binnenstedelijke problemen kent: er zijn te weinig *trickle-down* effecten. Dit houdt in dat zowel de "massa en groei van kennisintensieve, exportgerichte banen van stuwende bedrijvigheid" (PBL, 2018) te weinig gestimuleerd worden, als "(de vaardigheden van) arbeidskrachten die actief zijn in de toeleverende sectoren" (PBL, 2018). De onderzoekers bevelen de gemeente dan ook aan om een tweesporenbeleid te gaan voeren. Ten slotte wordt in het onderzoek van het PBL gezegd dat het strategische plan *evidence-based* moet zijn. Dit is volgens PBL belangrijk omdat dit bij zou dragen aan de monitoring van ontwikkelingen en omdat het een basis biedt waarop beleid aangepast kan worden.

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

De Rekenkamer Den Haag heeft voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

De gemeenteraad inzicht te verschaffen in de kwaliteit van het gevoerde economische beleid op het terrein van de Stedelijke- en de Kenniseconomie om zo de gemeenteraad te ondersteunen bij het stellen van kaders voor de uitwerking van nieuw economisch beleid.

Op basis van dit doel luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

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

De hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

- Is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie samenhangend?
- In hoeverre is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie voldoende onderbouwd?
- In hoeverre is inzichtelijk welke financiële middelen de gemeente besteedt aan het uitvoeren van het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie?²³
- In hoeverre wordt het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie gemonitord?²⁴

1.3 Afbakening

Het economisch beleid is een breed beleidsterrein waarbij verschillende diensten en wethouders betrokken zijn. Om de omvang van het onderzoek beheersbaar te houden, ligt de focus in dit onderzoek zoals eerder aangegeven op de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie. In deze strategische lijnen wordt ingezet op zowel economische groei als op de groei van werkgelegenheid. Door deze focus wordt een aantal onderwerpen uit het economisch beleid niet of minder in het onderzoek betrokken. De twee strategische lijnen omvatten echter het merendeel van de thema's binnen het economisch beleid. Kijkend naar de middelen beslaan de twee strategische lijnen over de collegeperiode 2015-2018 gemiddeld 94% van het budget van het begrotingsprogramma Economie, Internationale stad en Binnenstad. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de middelen die zijn besteed aan het economisch beleid in de periode 2015 – 2018.²⁵

Het *Aanvalsplan Den Haag maakt werk*, het *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid* en *Werkprogramma Internationaal* vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dit is omdat andere afdelingen dan de afdeling Economie verantwoordelijk zijn voor deze aanvalsplannen en dit werkprogramma. Deze documenten maken ook geen onderdeel uit van de twee strategische lijnen.

1.4 Aanpak

Om inzicht te krijgen in de mate van samenhang van het beleid tussen en binnen de strategische lijnen Kenniseconomie en Stedelijke economie (deelvraag 1), heeft de rekenkamer de verbanden tussen de beleidsdoelen op verschillende niveaus weergegeven. Met een beleidsdoel wordt aangegeven wat de gemeente wil bereiken.

²³ Deze deelvraag is ten behoeve van de structuur van het rapport toegevoegd aan de drie deelvragen zoals genoemd in de 'Onderzoeksopzet Economisch beleid' (RIS 298916).

²⁴ Deze deelvraag is aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke deelvraag.

²⁵ RIS 297813: Programmabegroting 2018-2021, (2018). Gemeente Den Haag. p. 114, 119.

De aanwezigheid en de kwaliteit van de geformuleerde beleidsdoelen zijn van grote invloed op de kwaliteit van het beleid. De mate waarin het effect (zowel output als outcome) van beleid vastgesteld kan worden is hier zelfs in grote mate van afhankelijk. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen (1) strategische doelen, (2) tactische doelen en (3) operationele doelen:

- 1) Een strategisch doel is abstract en kan niet direct worden bereikt. Dit soort doelen geven een richting aan. Een voorbeeld van een strategisch doel is: *“Duurzame verbreding van de economie”*.
- 2) Een tactisch doel levert een bijdrage aan het bereiken van het strategische doel, maar is nog niet operationeel gemaakt. Een voorbeeld hiervan is: *“Meer maritieme bedrijvigheid in Scheveningen haven”*.
- 3) Een operationeel doel draagt bij aan het tactische doel en is meer concreet en praktisch gemaakt, bijvoorbeeld: *“Vijf nieuwe havengebonden ondernemingen gevestigd in Scheveningen haven in 2017.”*^{26,27}

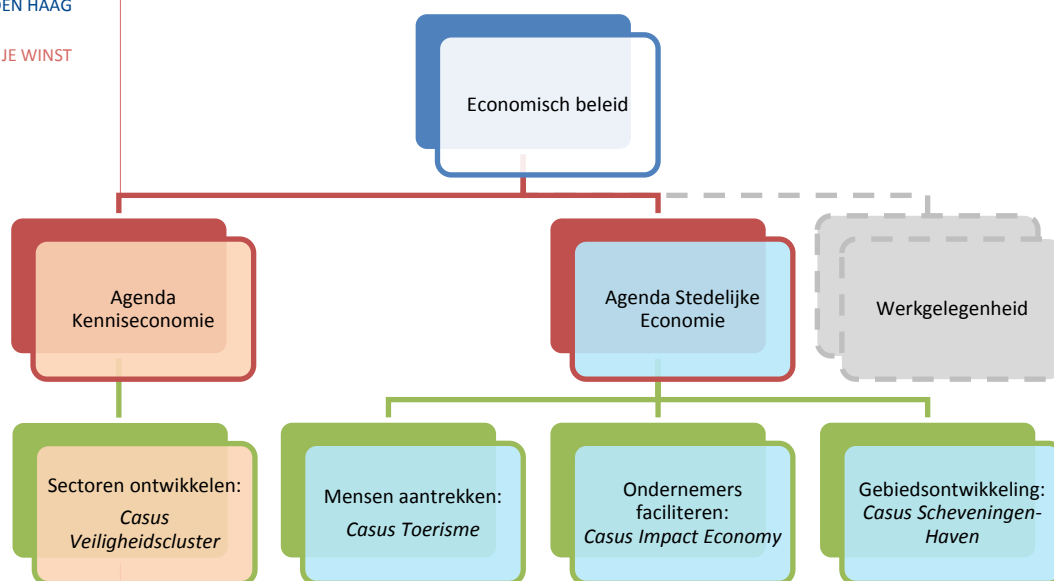
Daarnaast is er in dit onderzoek op een gedetailleerder niveau gekeken naar de onderbouwing van de keuze om bepaalde beleidsinstrumenten of activiteiten in te zetten om bepaalde doelen te bereiken (deelvraag 2). Ook zijn de financiële middelen die de gemeente in heeft gezet om het beleid uit te voeren (deelvraag 3) en is de monitoring van het beleid (deelvraag 4) onderzocht. Voor de beoordeling van het beleid van de gemeente zijn per deelvraag normen opgesteld waaraan het beleid is getoetst. Een overzicht van de normen is te vinden in Bijlage 1.

Omdat het economische beleid te omvangrijk is om in detail te onderzoeken, zijn binnen de twee strategische lijnen (Kenniseconomie en Stedelijke Economie) vier verschillende casussen onderzocht. De keuze voor de vier casussen is gebaseerd op de indeling zoals de afdeling Economie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) deze hanteert. Er wordt een onderscheid gemaakt in beleidsthema's op basis van: (1) sectoren ontwikkelen, (2) mensen aantrekken, (3) gebiedsontwikkeling en (4) ondernemers faciliteren.²⁸ Uit ieder beleidsthema is één casus gekozen, zodanig dat de vier casussen zo verschillend mogelijk zijn. De vier gekozen casussen zijn: Toerisme, Scheveningen-Haven, Veiligheidscluster en Impact Economy. Deze casussen worden nader toegelicht in hoofdstuk 3. Een grafische weergave van hoe de gekozen casussen binnen de twee strategische lijnen vallen, is te zien in Figuur 3.

²⁶ Mede gebaseerd op het Kabinetsbeleid Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving zoals te vinden op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel/42-niveaus-van>.

²⁷ Het betreft hier een fictief doel.

²⁸ Gesprek met de ambtelijke organisatie



Figuur 4 Visualisatie economisch beleid en de gekozen casussen.

Om de kwaliteit van de beleidsthema's zo goed en volledig mogelijk te kunnen bepalen en daarmee een schatting te kunnen maken van de kwaliteit van het stedelijk- en kenniseconomisch beleid in z'n geheel, is het beleid bestudeerd vanuit drie verschillende invalshoeken:

- Het beleid zoals dat is vastgelegd in de bestuurlijke documenten;
- De invulling die de ambtelijke organisatie hieraan geeft;
- Het inzicht dat de wetenschap biedt over de onderliggende beleidstheorie van het gemeentelijke beleid.

Op basis van de bestuurlijke documenten zijn de onderlinge verbanden tussen de doelen op verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) zoals die zijn opgenomen in de bestuurlijke documenten geanalyseerd, waarbij ook onderzocht is wat de aansluiting is tussen doelen en de daarbij behorende beleidsinstrumenten, onderbouwingen, effectiviteitsindicatoren en beschikbare middelen. Deze eerste invalshoek is aangevuld met (praktische en meer gedetailleerde) informatie vanuit de ambtelijke organisatie, inclusief informatie over monitoring en effectiviteit. Een volledig overzicht van de gebruikte bestuurlijke documenten voor de analyse van de strategische lijnen Stedelijke- en Kenniseconomie is te vinden in [Bijlage 3](#).

Om de kwaliteit van het beleid in een breder kader te kunnen beoordelen, is als laatste, daar waar mogelijk, gekeken naar wat de wetenschappelijke literatuur ons leert over de (potentiële) effectiviteit van de gekozen aanpak. Hiervoor zijn zogenaamde systematische reviews bestudeerd. Dit zijn wetenschappelijke studies die op een systematische manier bevindingen van verschillende studies over eenzelfde onderwerp aggregeren en samenvatten. De systematische reviews die bekeken zijn in dit onderzoek, richten zich op de effectiviteit van het inzetten van een bepaalde (beleids-)interventie of geven een overzicht van de wetenschappelijke literatuur over de werkzame mechanismen en / of (beleids-)interventies. In de methodologische

verantwoording in [Bijlage 2](#) is per invalshoek toegelicht wat de specifieke aanpak is geweest.

1.5 Leeswijzer

Hierna volgt eerst een overzicht van de relevante regelgeving met betrekking tot het economisch beleid en van de gemeentelijke organisatie ([hoofdstuk 2](#)) en een beschrijving van het gemeentelijke beleid ([hoofdstuk 3](#)). Hierbij wordt ook ingegaan op het beleid met betrekking tot de vier casussen die zijn onderzocht. Een beoordeling van de samenhang en beschrijving van doelen binnen het economische beleid volgt in [hoofdstuk 4](#). In [hoofdstuk 5](#) worden de beleidsinstrumenten die de gemeente inzet beoordeeld, waarbij formulering, beoogde doelen en onderbouwing van instrumenten aan de orde komen. [Hoofdstuk 6](#) analyseert de inzichtelijkheid van de middelen die binnen het economisch beleid worden ingezet, in relatie tot de ingezette beleidsinstrumenten. In [hoofdstuk 7](#) wordt tenslotte ingegaan op de monitoring van en rapportage over de doelrealisatie binnen het economisch beleid. In de bijlagen zijn het normenkader ([Bijlage 1](#)), de onderzoeksverantwoording ([Bijlage 2](#)), een overzicht van de gebruikte bronnen ([Bijlage 3](#)) en een overzicht van de middelen die worden ingezet in het economisch beleid ([Bijlage 4](#)) opgenomen.

2 REGELGEVING EN ORGANISATIE

2.1 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

Het opstellen en uitvoeren van economisch beleid is geen in de wet vastgestelde taak van de gemeente. Er ligt dus geen directe wet- en regelgeving ten grondslag aan het beleid. Er bestaat wel wet- en regelgeving op verschillende niveaus die betrekking heeft op deelaspecten van het economisch beleid, bijvoorbeeld over het verstrekken van subsidies (inclusief leningen en garanties), opdrachten en het aangaan van verbonden partijen. Ook is er een Europese economische strategie opgesteld door de Europese Commissie, ter bevordering van de groei van de economie en de werkgelegenheid van haar lidstaten. Hierin is een aantal doelstellingen opgenomen waaraan de lidstaten moeten voldoen in 2020.²⁹ Naast die Europa 2020-strategie heeft de Europese Commissie ook een 'Urban Agenda' opgesteld waarin de grote Europese steden, waaronder Den Haag, centraal staan. De doelstellingen van deze agenda moeten mede bijdragen aan de Europa 2020-strategie.³⁰ De Gemeente Den Haag moet bij het maken van haar beleid rekening houden met deze doelstellingen.³¹

2.2 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?

Het economisch beleid is veelomvattend en heeft verschillende raakvlakken met andere beleidsterreinen van de gemeente. Dit is onder andere te zien in de programmabegrotingen, waarin het economisch beleid is ondergebracht in programma 2 College en bestuur (Metropool Regio Rotterdam - Den Haag), programma 7 Werk, inkomen en armoedebeleid, en programma 11 Economie, internationale stad en binnenstad.³² Het economisch beleid is eveneens verdeeld over meerdere portefeuillehouders.³³ Binnen de ambtelijke organisatie is de afdeling Economie van de dienst Stedelijke Ontwikkeling hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het economisch beleid. Voor wat betreft de strategische lijn Werkgelegenheid ligt deze verantwoordelijkheid grotendeels bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁹ Europese Commissie (z.d.). Europa 2020: doelstellingen, van: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_nl.

³⁰ Europese Commissie(z.d.). Urban Agenda. Van: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/regionaal-beleid-en-structuurfondsen/regionaal-beleid/urban-agenda/>.

³¹ Een beoordeling van het Haagse Economisch beleid in relatie tot deze regelgeving valt buiten de scope van het onderzoek.

³² RIS 297813: Programmabegroting 2018-2021. (2018). Gemeente Den Haag. p. 29.

³³ Stedelijke economie en Kenniseconomie vallen primair onder de portefeuilles van de wethouder Economie, Sport, Buitenruimte en de wethouder Onderwijs, Kenniseconomie, Internationaal (collegeperiode 2018 – 2022).

3 BELEID

In dit hoofdstuk wordt het algemene beleid van de gemeente voor het stimuleren van de economie beschreven. Hierbij wordt uiteengezet hoe de economische visie van de gemeente uit 2011 is uitgewerkt in het beleid van het college in de collegeperiode 2014-2018 en het onlangs gepresenteerde beleid van het nieuwe college. Daarnaast wordt het economische beleid voor de strategische lijnen Stedelijke Economie en Kenniseconomie, alsmede het meer in detail uitgewerkt beleid voor de vier geselecteerde casussen die onderdeel zijn van dit onderzoek, nader toegelicht.

3.1 Algemene beleid

Bevindingen

De onderzoeksvragen in dit onderzoek richten zich specifiek op de uitwerking van het economisch beleid in de twee strategische agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie. Deze vragen worden beantwoord vanaf hoofdstuk 4. De analyse van het gehele economisch beleid, zoals dat in dit hoofdstuk wordt toegelicht, leidt echter ook tot twee bevindingen, die hieronder zijn opgenomen.

De economische visie uit 2011 is door de gemeenteraad vastgesteld. De *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld. Binnen ieder van de agenda's zijn diverse beleidsplannen en -notities opgesteld die nadere invulling geven aan de onderdelen van het economisch beleid. Veel van deze beleidsplannen en -notities zijn ook niet vastgesteld door de raad. Voorbeelden van nota's die wel zijn vastgesteld zijn het *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* en de *Kanskaart Toerisme: De Haagse troef*.

De economische visie uit 2011, die ten grondslag ligt aan het beleid van het college in de periode 2014-2018, is niet op transparante wijze uitgewerkt. Door het gebruik van verschillende indelingen en verschillende termen is onvoldoende helder hoe het college invulling geeft aan de visie. In het nieuwe coalitieakkoord *Den Haag, Stad van Kansen en Ambities* en in een eerste uitwerking hiervan, de *Programmabegroting 2019-2022*, worden opnieuw nieuwe indelingen en termen gehanteerd, waardoor onvoldoende duidelijk is hoe het nieuwe beleid samenhangt met de visie uit 2011 en onvoldoende duidelijk is welke wijzigingen dit college hanteert ten opzichte van het beleid uit de vorige collegeperiode.

Toelichting

De economische visie uit 2011 is door de gemeenteraad vastgesteld. De agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld. Binnen ieder van de agenda's zijn diverse beleidsplannen en -notities opgesteld die nadere invulling geven aan de onderdelen van het economisch beleid. Ook deze beleidsplannen en -notities zijn niet allemaal vastgesteld door de raad. Zo zijn de 'Kanskaart Toerisme: De Haagse Troef'³⁴ en het Programma Creatieve Stad: 'The Hague

³⁴ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme: De Haagse troef* (2013). Gemeente Den Haag.

Impact Economy³⁵ wél vastgesteld, maar *Scheveningen Haven is en blijft haven*³⁶ niet. Ook met betrekking tot de HSD zijn er geen vastgestelde beleidsdocumenten

Economische Visie (2011)

De economische visie van de gemeente Den Haag is in 2011 vastgelegd in *De Kracht van Kwaliteit* en kent vier speerpunten:

1. Internationale stad van Vrede en Recht
2. Kracht van de stad: Quality of Life
3. Economische structuur: Sterke clusters/vitaal MKB
4. Arbeidsmarkt: Inzetten op talent en vakmanschap

In de visie is opgenomen dat de gemeente Den Haag omstandigheden wil creëren waarin er, ook op de lange termijn, een economische structuur ontstaat die kansen biedt voor werk, inkomen en ontplooiing van alle Haagse inwoners. Den Haag staat volgens de visie (inter)nationaal bekend als stad van Vrede en Recht. Die positie wil de gemeente gebruiken om bedrijven en organisaties, zowel binnen als buiten deze sector, aan te trekken. Ook wordt er ingezet op het optimaliseren van wat de gemeente de *quality of life* noemt: het woon-, werk- en leefklimaat. Hiervoor wordt ingezet op de drie economische kerngebieden, dit zijn het centrum, Scheveningen en de internationale zone. De ontwikkeling van deze kerngebieden moet er ook voor zorgen dat er meer toeristen worden aangetrokken. Naast het creëren van banen is het doel hiervan het stimuleren van uitgaven in Haagse winkels, horeca en andere vrijetijdssectoren.³⁷

In het kader van het speerpunt 'Economische Structuur' zet de gemeente ze in op een aantal economische clusters, waaronder Vrede en Recht, The Hague Security Delta (Veiligheidscluster), Finance and Legal, IT/Tech en Energie. Met name de samenwerking tussen grote (inter)nationale en kleine, lokale bedrijven uit de verschillende sectoren zorgt in de visie van de gemeente voor een vitale stedelijke economie. Dit houdt ook het midden- en kleinbedrijf (MKB) vitaal. Er wordt niet alleen op stedelijk niveau ingezet op een goede economische structuur, maar ook op wijkniveau. In wijken ligt de focus op ambachtelijke bedrijvigheid die in de visie als onmisbaar wordt gezien voor de dienstverlening aan mensen en bedrijven en bijdraagt aan de werkgelegenheid voor laaggeschoolden.

Kenniseconomie en Stedelijke Economie

In 2015 is de economische visie uitgewerkt in drie strategische lijnen, waaronder de *Agenda Kenniseconomie* en de *Agenda Stedelijke Economie*.³⁸ In deze agenda's signaleert het college dat de gemeente Den Haag kampt met een daling van het aantal banen. De gemeente verklaart deze daling mede vanuit de krimp in een aantal voor

³⁵ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy' (2015). Gemeente Den Haag.*

³⁶ RIS 281550: *Scheveningen haven is en blijft haven (2015). Gemeente Den Haag.*

³⁷ RIS 181227: *De Economische Visie Den Haag "De kracht van kwaliteit" (2011). Gemeente Den Haag. p.5.*

³⁸ Zoals eerder aangegeven valt de derde strategische lijn 'Werkgelegenheid' buiten het kader van dit onderzoek.

Den Haag primaire economische sectoren, zoals de dienstensector en de overheidsinstellingen. Door de smalle economische structuur in de stad – dus een beperkt aantal substantiële economische sectoren - waren de klappen die in de aanwezige sectoren vielen voor de werkgelegenheid moeilijk op te vangen door andere sectoren.³⁹ Dit was voor de gemeente de voornaamste reden om in de toekomst in te zetten op het duurzaam versterken en verbreden van de Haagse economische basis.⁴⁰

In de *Agenda Kenniseconomie* wordt ingezet op het versnellen van de transitie naar een internationaal concurrerende, innovatieve kenniseconomie met sterke economische sectoren. Om deze versnelling te kunnen bewerkstelligen, richt de gemeente Den Haag zich op het versterken van de economische structuur via de clusters Vrede en Recht, The Hague Security Delta, Finance and Legal, IT/Tech en Energie.⁴¹

Het college ziet het vergroten van de omzet- en groeimogelijkheden voor ondernemers in de stad als belangrijkste doel van de *Agenda Stedelijke Economie*. De werkgelegenheid moet volgens het college groeien door een aantrekkelijke en inspirerende omgeving te bieden waarin bedrijven, medewerkers en nieuwe generaties zich graag willen vestigen. De gemeente legt daarom prioriteit bij investeringen die bijdragen aan een optimaal vestigings- en leefklimaat. In deze agenda worden naast beleid rondom dienstverlening aan ondernemers, vier kansen voor de stedelijke economie beschreven: (1) Impact Economy, het startup beleid van de gemeente Den Haag, (2) Toerisme, (3) acquisitie internationale congressen en bedrijven en (4) Branding. Voor elke kans is eigen beleid geformuleerd dat een individuele bijdrage moet leveren aan het bereiken van de doelstellingen uit de agenda.⁴²

Hoewel het college in de economische agenda's aangeeft dat deze voortbouwen op het beleidskader *Kracht van kwaliteit – Economische Visie Den Haag* en de speerpunten daaruit (Internationale Stad van Vrede en Recht, Quality of Life, sterke clusters/vitaal MKB en de inzet op talent), wordt niet aangegeven hoe deze stukken op elkaar aansluiten.

Nieuwe economische strategie vanaf 2018

De nieuwe economische strategie van het college is opgenomen in het *Coalitieakkoord 2018-2022*. Hierin wordt de focus op de duurzame economische groei genoemd. Door in te zetten op meer bedrijvigheid en een verbreding van de economische structuur, wil de gemeente ook meer evenementen en congressen naar de stad halen, het toerisme bevorderen en het MKB versterken. Ook wil zij de spin-off van Den Haag als internationale stad van Vrede en Recht versterken. De toeristische sector moet

³⁹ Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.

⁴⁰ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie* (2015). Gemeente Den Haag. p.3. en RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.1-2.

⁴¹ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie* (2015). Gemeente Den Haag. p.4-5.

⁴² RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.3.

vergroot worden door meer kwaliteitstoerisme, meer retail en door het vergroten van de bekendheid van Den Haag als Stad aan Zee.⁴³

In de *Programmabegroting 2019-2022* geeft het college nader aan hoe het economisch beleid wordt vormgegeven. Hiervoor hanteert het college vier speerpunten:

1. MKB laten groeien: “Den Haag ondernemender maken: een innovatief ondernemingsklimaat, betere dienstverlening en stimuleren van het mkb met een mkb-groeiagenda.”
2. Ruimte voor innovatie en groeiclusters: “door in te zetten op onderscheidende Haagse businessclusters en een verbreding van de Haagse economie, gericht op alle opleidingsniveaus, zodat meer mensen aan het werk gaan. Zo zetten we o.a. in op het aantrekken en behouden van talent, toegang tot kapitaal, toegang tot markt en toegang tot kennis en innovatie. Daarnaast zetten we in op zowel het behoud als acquisitie van bedrijven door een sterk eco-systeem te bieden. We zetten daarom in op meer ruimte voor bedrijven in de stad. Daarnaast helpen we het Haagse bedrijfsleven internationaliseren.”
3. Den Haag als attractieve stad: “investeren in de aantrekkingskracht van de stad (waaronder binnenstad en kust) en het aantrekken van meer (zakelijke en recreatieve) bezoekers en bestedingen in o.a. toerisme, retail, evenementen en congressen, ruimte geven aan horeca.”
4. Huisvesting en gebiedsontwikkeling: “betaalbare en bereikbare bedrijfshuisvesting realiseren in aantrekkelijke werkmilieus, o.a. in het CID, de Binckhorst, de kust, in de buurten en wijken. Het vitaliseren van bedrijventerreinen. Het stimuleren van de werkgelegenheid in Zuidwest.”⁴⁴

Het beleid van het huidige college (2018 – 2022) bevat op hoofdlijnen grote overeenkomsten met het beleid van het vorige college. De eerste drie doelen hebben grote overeenkomsten met het beleid zoals dat is opgenomen in de *Agenda Stedelijke Economie* (1 en 2) en de *Agenda Kenniseconomie* (3). Het laatste doel is minder expliciet opgenomen in zowel de *Agenda Stedelijke Economie* als de *Agenda Kenniseconomie*, maar was al expliciet onderdeel van het beleid met betrekking tot Impact Economy.⁴⁵ Zo biedt de gemeente huisvesting in de voormalige Caballero-fabriek, het startup-pand Apollo 14 en presenteerde zij onlangs het plan voor de Titaan waarin zogeheten scale-ups gehuisvest kunnen worden. Ook de gebiedsontwikkeling van de Binckhorst was beleid van het vorige college. Hoewel er dus sprake is van inhoudelijke overeenkomsten, is de structuur van het beleid anders dan in de vorige collegeperiode. Daardoor is het niet duidelijk in hoeverre het beleid inhoudelijk wordt gewijzigd en op welke wijze het nieuwe beleid aansluit op de economische visie uit 2011.

⁴³ RIS 299794: *Coalitieakkoord 2018-2022. Den Haag, Stad van Kansen en Ambities. (2018). Gemeente Den Haag. p.43-44.*

⁴⁴ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018). Gemeente Den Haag. p. 112.*

⁴⁵ RIS 283894: *Programma Creatieve stad: 'The Hague Impact Economy' (2015). Gemeente Den Haag. p. 10.*

De afdeling Economie is gestart met het opstellen van een nieuwe Economische Agenda.⁴⁶ Zoals blijkt uit de programmabegroting 2019, blijft het beleid op hoofdlijnen gelijk rondom het strategisch doel 'het duurzaam versterken en verbreden van de Haagse economie'. Ook de aan deze structuurversterking gekoppelde doelen 'duurzame groei van werkgelegenheid' en 'duurzame economische groei' blijven hetzelfde. In het uitwerken van deze strategische doelen komen wel accentverschuivingen. Deze accentverschuivingen worden volgens de ambtelijke organisatie mede bepaald door de volgende economische opgaven waar de stad voor staat:

1. De economische structuur moet worden verbreed;
2. Er moet voldoende passende, betaalbare en bereikbare (bedrijfs-)huisvesting komen;
3. Er moet worden omgegaan met de 'global challenges' rondom duurzaamheid, energietransitie, internationalisering en digitalisering;
4. Er moet worden omgegaan met de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

3.2 Casussen

Zoals in [paragraaf 1.4](#) is aangegeven, wordt er voor de beantwoording van de onderzoeksvragen onder andere gebruik gemaakt van vier casussen. Hieronder wordt per gekozen casus een schets gegeven van het beleid dat van toepassing is op de casus, de specifieke doelen van de casus en de achterliggende beleidstheorie (het werkzame mechanisme) op basis waarvan de gemeente er vanuit gaat dat de beleidsinstrumenten bijdragen aan de beoogde doelen. De rekenkamer heeft voor dit onderzoek vier casussen geselecteerd, namelijk: (1) Toerisme, (2) Scheveningen-Haven, (3) Veiligheidscluster en (4) Impact Economy. De selectie van deze casussen is beschreven in de [onderzoeksaanpak in Hoofdstuk 1](#).

Casus Toerisme

Het toerisme valt onder de strategische lijn Stedelijke Economie en draagt met name bij aan het strategische doel 'duurzame werkgelegenheidsgroei', specifiek voor laagopgeleiden. Het primaire doel van het toerismebeleid is 'duurzame groei van het toerisme'. Onder 'duurzame groei' wordt verstaan: meer toeristen door het gehele jaar heen naar de stad te trekken en deze toeristen langer laten blijven. Het toerismebeleid is primair uiteengezet in de *Kanskaart Toerisme*.⁴⁷

De gemeente veronderstelt het volgende werkzame mechanisme voor toerisme: hoe meer bezoekers er zijn en/of hoeveel langer bezoekers in de stad verblijven en/of hoe vaker zij terugkomen, des te meer zullen zij uitgeven aan het lokale midden- en kleinbedrijf (MKB). De gemeente zet dus in op het aantrekken van nieuwe bezoekers, het stimuleren van een langer verblijf van de (nieuwe) bezoekers en het aantrekkelijk maken van de stad waardoor de bezoekers terugkomen. De extra bestedingen in het

⁴⁶ Interview met ambtelijke organisatie.

⁴⁷ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme. De Haagse troef (2013). Gemeente Den Haag.*

MKB en de verhoogde vraag naar de diensten van het MKB, leiden tot een grotere vraag naar (laaggeschoolde) werknemers. Als gevolg hiervan neemt de groei van de werkgelegenheid toe.⁴⁸ Kanttekening die hierbij gemaakt wordt, is dat de groei van het toerisme niet zozeer gehaald moet worden uit de piek (zomer)maanden, maar juist door meer bezoekers te trekken in de andere (minder populaire) maanden. Deze spreiding zorgt er voor dat het plafond van de capaciteit (bijvoorbeeld bereikbaarheid van Scheveningen en overnachtingsmogelijkheden) niet zo snel bereikt wordt, ondernemers meer groeimogelijkheden hebben en dat de groei van het toerisme voor minder overlast voor de inwoners van de stad zorgt.⁴⁹

Er zijn verschillende manieren waarop de gemeente meer bezoekers langer en verspreid over de seizoenen naar de stad probeert te trekken, zoals:

1. Vergroten van het aanbod, bijvoorbeeld door acquisitie van attracties en het ruimte bieden aan innovatie;
2. Verbeteren van de zichtbaarheid (marketing) van Den Haag als toeristische bestemming;
3. Zichtbaar maken van het toeristisch DNA van de stad (*Internationale stad van vrede en recht, Stad aan Zee en Koninklijk*).⁵⁰

Ook door het nieuwe college wordt veel waarde aan de toeristische sector toegekend als sector die kan bijdragen aan duurzame economische groei en inwoners aan het werk kan helpen.⁵¹

Casus Scheveningen-Haven

De gebiedsontwikkeling Scheveningen-Haven is vanuit de *Agenda Stedelijke Economie* uitgewerkt en heeft samenhang met de Agenda Kenniseconomie.⁵² Met als primair doel om meer maritieme bedrijvigheid in de haven te krijgen, draagt ook dit specifieke beleid bij aan het strategische doel rondom werkgelegenheidsgroei in de stad.

Het onderliggende werkzame mechanisme zit in de complete gebiedsontwikkeling. De aanname is dat wanneer het gebied op passende wijze ontwikkeld wordt, zodat er meer maritieme bedrijvigheid komt in de haven, dit zorgt voor meer bestedingen en omzetgroei in het MKB. Dit leidt dan weer tot groei van de werkgelegenheid. Belangrijk voor de haven is dat die bestedingen in het MKB enerzijds komen vanuit bezoekers van de haven, waaronder toeristen en werknemers van havengebonden bedrijven, en anderzijds het afnemen van producten of diensten door andere bedrijven uit het MKB.⁵³

⁴⁸ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p. 6.

⁴⁹ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p. 2, RIS 266027: *Kanskaart Toerisme. De Haagse troef* (2013). Gemeente Den Haag. p. 5 en gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.

⁵⁰ *De gekozen indeling wordt gehanteerd door de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor).*

⁵¹ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022* (2018). Gemeente Den Haag. p. 10.

⁵² RIS 281550: *Scheveningen Haven is en blijft haven* (2015). Gemeente Den Haag. p. 1-2.

⁵³ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

Om meer maritieme bedrijvigheid te stimuleren, wordt enerzijds ingezet op het verbeteren van de randvoorwaarden van een functionerende haven en anderzijds op het stimuleren van specifieke sectoren die bij de haven passen. In het kader van de randvoorwaarden wordt ingezet op het ontwikkelen van passende bedrijfsruimten, het verbeteren van de bereikbaarheid van de haven en de parkeermogelijkheden en het versterken van de beheerfunctie van de haven, inclusief kadegebruik. Om de sectoren in de haven te stimuleren, wordt ingezet op de visserij, de watersport, off-shore activiteiten, (haven-gerelateerde) innovatie en recentelijk ook meer op toerisme. Voor Scheveningen Haven wordt niet op de volle breedte van toerisme ingezet, zoals in het overige deel van Scheveningen wel het geval is. De gemeente zet in op de aankomstfunctie van de haven; mensen die per boot de stad bezoeken (naast de inzet die al wordt gepleegd op de versterking van horeca en evenementen).⁵⁴

Uit de *Programmabegroting 2019-2022* en het nieuwe coalitieakkoord blijkt dat de komende jaren dezelfde koers gevaren zal worden met betrekking tot Scheveningen-Haven.⁵⁵ Ook uit het *Voortgangsbericht Ontwikkelingen Noordelijk Havenhoofd Scheveningen*, waarin de ontwikkelingen van de haven worden beschreven en waarin een vooruitblik tot 2022 wordt geschetst, blijkt dat de gebiedsontwikkeling in de haven voortgezet wordt. Deze gebiedsontwikkeling draagt volgens dit voortgangsbericht ook bij aan de andere doelstellingen uit het coalitieakkoord.⁵⁶

Casus Veiligheidscluster

Het beleid met betrekking tot het veiligheidscluster in het algemeen, en The Hague Security Delta (HSD) in het bijzonder, valt onder de *Agenda Kenniseconomie* en is één van de vijf economische clusters waar de agenda op inzet. Het primaire doel van het beleid rondom clusterontwikkeling is het realiseren van een schaa sprong in de ontwikkeling van clusters. Het beleid draagt bij aan zowel het strategische doel van het verbreden van de economische structuur als aan dat van de werkgelegenheidsgroei. Afgezien van de *Agenda Kenniseconomie* kent het veiligheidscluster – in tegenstelling tot de andere drie casussen – geen eigen kaderstellend beleidsdocument waarin de doelen en aanpak zijn uitgewerkt.

Het veronderstelde werkzame mechanisme achter het clusterbeleid is dat clusterontwikkeling zorgt voor een internationaal concurrerend vestigings-, ondernemers- en innovatieklimaat. Door een ruimtelijke concentratie van bedrijven, scholen, kennisinstellingen en internationale organisaties en samenwerking tussen partijen, kan dit mogelijk tot concurrentievoordelen leiden in de stad.⁵⁷

Het beleid met betrekking tot het veiligheidscluster richt zich dan ook met name op het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven die binnen het veiligheidscluster opereren. Dit wil de gemeente onder andere bereiken door in te zetten op voldoende geschikt personeel, samenwerking te stimuleren, het ontsluiten

⁵⁴ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

⁵⁵ *RIS 300472: Programmabegroting 2019-2022 (2018). Gemeente Den Haag. p. 137 – 138.*

⁵⁶ *RIS 300855: Voortgangsbericht Ontwikkelingen Noordelijk Havenhoofd Scheveningen (2018). p.1.*

⁵⁷ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

van investeringsinstrumenten, het bevorderen van handel en het vergroten van het kennisniveau binnen het veiligheidsdomein.⁵⁸

In de *Programmabegroting 2019-2022* geeft het college aan dat het in gaat zetten op onderscheidende businessclusters zoals 'security' en 'impact economy' om de Haagse economie 'te verbreden en robuuster te maken'.⁵⁹

Casus Impact Economy

Het beleid met betrekking tot Impact Economy of Startup Economy, valt onder de *Agenda Stedelijke Economie*.⁶⁰ Het primaire doel van het beleid is om jonge, innovatieve bedrijven zich in Den Haag te laten vestigen. Hiermee draagt het beleid met name bij aan het strategische doel om de Haagse economische structuur te versterken en te verbreden. Het beleid is voornamelijk uitgewerkt in het *Programma Creatieve Stad: Impact Economy*.

Het veronderstelde werkzame mechanisme rondom Impact Economy gaat uit van het toekomstbestendig maken van het lokale vestigingsklimaat, waardoor jonge en innovatieve bedrijven naar de stad trekken. Deze bedrijven moeten vooral in de toekomst door hun innovatiekracht de Haagse economie versterken en voor meer omzet en meer werkgelegenheid in de stad zorgen.

De gemeente zet in op het creëren van een 'concurrerend en optimaal ecosysteem' (samenhangend geheel van 'ambitieuze ondernemers' en hun markt- en institutionele omgeving) dat jonge, innovatieve bedrijven moet aantrekken en voor de gemeente behouden.⁶¹ Dit wil de gemeente bereiken door 'start- en scale-ups' te faciliteren, door zichtbaar te zijn als aantrekkelijke vestigingsplaats en door te zorgen voor een betere toegang voor bedrijven tot financiering, talent, huisvesting, markt en relevante netwerken.⁶²

Onder het nieuwe college wordt het beleid met betrekking tot Impact Economy voortgezet middels het *Startup programma Impact Economy*.⁶³

⁵⁸ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.4-5.

⁵⁹ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018)*. Gemeente Den Haag. p. 115.

⁶⁰ In de *Agenda Stedelijke Economie (RIS281393)* wordt verwezen naar *Startup Economy* als onderdeel van *Impact Economy*. De beide begrippen worden in beleidsdocumenten afwisselend gebruikt om hetzelfde beleid aan te duiden.

⁶¹ Erik Stam (2014). 'Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap', in: ESB, 2014, *Dossier Ecosystemen voor ondernemen* & Erik Stam (2015). 'Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique', *European Planning Studies* 23:9, 1759-1769.

⁶² RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.10-11.

⁶³ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018)*. Gemeente Den Haag. p. 117.

4 DOELEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de focus op het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag:

Is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen 'Stedelijke economie' en 'Kenniseconomie' samenhangend?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de verzamelde data getoetst aan normen 1 tot en met 3 uit het normenkader (zie Tabel 1 en Bijlage 1).

1.	Er zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld.
2.	Het is helder hoe strategische doelen via tactische doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. ⁶⁴
3.	Operationele doelen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Ambitueus, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd.

Tabel 1 Norm 1, 2, en 3 uit het normenkader die gebruikt zijn voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag

In de volgende paragrafen wordt per norm uiteengezet hoe deze is gedefinieerd en geoperationaliseerd. In de paragrafen zijn tevens de bevindingen over het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de norm opgenomen. De bevindingen worden toegelicht door gebruik te maken van voorbeelden uit het kennis- en stedelijk economisch beleid en het beleid voor de casussen Toerisme, Scheveningen-Haven, Veiligheidscluster en Impact Economy.

4.2 Zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld?

Norm 1: Er zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op de mate van inzichtelijkheid van de (strategische, tactische en operationele) doelen. Er is bekeken of doelen expliciet geformuleerd zijn, of duidelijk is wat de gemeente wil bereiken en of de benoemde doelen eenduidig zijn binnen en tussen de bestuurlijke stukken en de informatie die verkregen is vanuit de ambtelijke organisatie.

In onderstaande bevindingen wordt aangegeven in hoeverre aan de norm voldaan is voor de strategische lijnen Stedelijke- en Kenniseconomie en voor de vier casussen.

⁶⁴ In de oorspronkelijke onderzoeksopzet stond dat helder moest zijn hoe algemene doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. De huidige norm is een aanpassing van die norm, waarbij het niveau van tactische doelen is toegevoegd.

Bevindingen

Van de drie verschillende typen doelen – strategisch, tactisch en operationeel – zijn vooral de strategische doelen, zoals die in de *Agenda Kenniseconomie* en in de *Agenda Stedelijke Economie* zijn opgenomen, expliciet geformuleerd. De tactische doelen in de agenda's zijn regelmatig impliciet geformuleerd. In de onderliggende bestuurlijke documenten zijn voor wat betreft de casussen de tactische doelen explicieter opgenomen. Echter, tactische doelen komen binnen de casussen bij herhaling ook in impliciete vorm voor. De tactische doelen zijn nauwelijks uitgewerkt in operationele doelen. De operationele doelen die wel zijn opgenomen, zijn expliciet geformuleerd.

Hoewel voor de strategische doelen duidelijk is wat de gemeente wil bereiken, geldt dit in minder mate voor de tactische doelen, onder andere omdat er begrippen worden gebruikt waarvan niet duidelijk is wat er mee wordt bedoeld. Van de beperkt aanwezige operationele doelen is wel duidelijk wat de gemeente wil bereiken.

De strategische en (de beperkt aanwezige) operationele doelen worden eenduidig benoemd in de bestuurlijke stukken en eenduidig gehanteerd door de ambtelijke organisatie. Voor wat betreft de tactische doelen zijn er sinds de vaststelling van de *Agenda Kenniseconomie en Stedelijke Economie* in 2015 echter in verschillende beleidsstukken en op ambtelijk niveau impliciet doelen toegevoegd.

Toelichting

Explicietheid van doelen

In de *Agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* is onderscheid te maken tussen strategische en tactische doelen en een enkel operationeel beleidsdoel. Beide agenda's geven een grove schets van het gehele economische beleid weer en de voor de desbetreffende agenda geldende strategische doelen. Daarnaast wordt aangegeven uit welke strategische lijnen het economisch beleid bestaat en wat het strategische doel is van elk van die strategische lijnen:

- *Agenda Kenniseconomie*: Versnellen van de transitie naar een internationaal concurrerende, innovatieve kenniseconomie met sterke economische sectoren.⁶⁵
- *Agenda Stedelijke economie*: Het versterken van de stedelijke economie door de omzet- en groeimogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in onze stad te vergroten.⁶⁶
- *Aanvalsplan Den Haag maakt werk*⁶⁷ en *Aanvalsplan jeugdwerkloosheid*:⁶⁸ Meer mensen uit de bijstand en aan het werk, op school of een combinatie daarvan.⁶⁹

⁶⁵ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p. 1-2.*

⁶⁶ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.2.*

⁶⁷ RIS 281391: *Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk! (2015). Gemeente Den Haag.*

⁶⁸ RIS 281392: *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren (2015). Gemeente Den Haag.*

⁶⁹ *In dit onderzoek zijn de twee aanvalsplannen buiten beschouwing gelaten.*

In de *Agenda Kenniseconomie* en in de *Agenda Stedelijke Economie* worden over het algemeen expliciet geformuleerde, vooral strategische, beleidsdoelen aangetroffen zoals *“De economische basis moet duurzaam worden versterkt en verbreed”*⁷⁰ en *“Versnellen van de transitie naar een internationaal concurrerende, innovatieve kenniseconomie met sterke economische sectoren”*.⁷¹

Naast strategische doelen zijn in deze agenda's ook tactische doelen opgenomen zoals *“meer internationale congressen aantrekken vanwege de hoge bestedingen per congresbezoeker”*⁷² en *“Den Haag heeft de ambitie om leidend te zijn in Europa op het gebied van cyber security”*.⁷³ Doorgaans zijn deze tactische doelen als zodanig te herkennen. Soms worden tactische doelen expliciet in de tekst benoemd door het gebruik van woorden of frasen als *“het is onze ambitie om [...]”* of *“doel is [...]”*, maar soms zijn doelen op een meer impliciete wijze omschreven, zoals *“We maken Den Haag nóg aantrekkelijker door de belangrijke vestigingsfactoren zoals bedrijfsruimte, veiligheid, voorzieningen [...] en uitgaansklimaat kritisch onder de loep te nemen en waar nodig te verbeteren”*.⁷⁴

In de bestuurlijke stukken voor de strategische lijnen Stedelijke Economie en Kenniseconomie zijn nauwelijks operationele doelen gevonden. In die gevallen dat ze wel aanwezig zijn, zijn deze vaak expliciet te herkennen als operationeel doel.

Voorbeelden van operationele doelen:

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het operationele doel: *“Elk van de onderscheiden economische clusters maakt in de komende drie jaar een schaa sprong in haar ontwikkeling, uitgaand van de kansen, potenties en ontwikkelingsfase van elk individueel cluster.”*⁷⁵

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het operationele doel: *“Groei van het aantal (internationale) studenten aan clusterspecifieke opleidingen.”*⁷⁶

In het beleid dat specifiek van toepassing is op de casussen rondom Toerisme, Scheveningen-Haven en Impact Economy zijn voornamelijk tactische beleidsdoelen te vinden. De meeste van deze doelen zijn expliciet benoemd, hoewel bij de herhaling van de doelen door de teksten heen ook hier en daar doelen in een meer impliciete vorm terug te vinden zijn.

⁷⁰ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.2.

⁷¹ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p. 1.

⁷² RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.3.

⁷³ RIS 295674: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie (2016)*. Gemeente Den Haag. p.3.

⁷⁴ RIS 273442: *Coalitieakkoord 2014-2018: ‘Vertrouwen op Haagse kracht’*. (2014). p.7.

⁷⁵ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.4.

⁷⁶ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.4.

Binnen de casus Veiligheidscluster, zijn de gevonden doelen abstracter van aard en bevinden zich daardoor meer tussen strategisch en tactisch niveau. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat er voor deze casus, naast de Agenda Kenniseconomie, geen specifieke kaderstellende beleidsstukken zijn en de meeste gevonden doelen zijn opgenomen in de *Agenda Kenniseconomie* en bijbehorende voortgangsrapportages.

Voorbeelden van expliciete doelen in het beleid dat specifiek van toepassing is op de casussen:

Casus Toerisme: *“Met als gezamenlijke ambitie om meer bezoekers naar Den Haag te laten komen, ze meer te laten besteden tijdens een bezoek, hun bezoek te laten ervaren als bijzonder en te zorgen dat ze graag nog een keer terugkeren naar de hofstad.”*⁷⁷

Casus Scheveningen Haven: *“Versterking van de maritieme bedrijvigheid in Scheveningen haven.”*⁷⁸

Casus Veiligheidscluster: *“Meer bedrijvigheid, meer banen en een veilige wereld.”*⁷⁹

Casus Impact Economy: *“Den Haag gaat de komende jaren de impact economy aanjagen met het aantrekken, ondersteunen en binden van startups, spinouts en creatief talent.”*⁸⁰

Voorbeelden van impliciete doelstellingen in het beleid dat specifiek van toepassing is op de casussen:

Voor de casus Impact Economy is in het *Programma Creatieve Stad: ‘The Hague Impact Economy’* als impliciet doel opgenomen: *“Passende regelgeving en het wegnemen van onnodige regels dragen bij aan het succes van een ecosysteem. Flexibiliteit en reflectie van de (lokale) overheid is nodig om adequaat met passend beleid te kunnen reageren op de behoeften van creatieve ondernemers.”*⁸¹

In de *Kanskaart Toerisme* staat impliciet geformuleerd: *“Om te komen tot een meer constante bezetting van de hotels, attracties en musea, gaan we ons richten op de periodes in het jaar waarin nog groei mogelijk is.”*⁸² Elders staat expliciet geformuleerd: *“We gaan een zodanige balans creëren in het aanbod van activiteiten waardoor de bezoekers van Den Haag de hele dag vertier kunnen vinden en dat de bezoekers gedurende het hele jaar in Den Haag terecht kunnen.”*

⁷⁷ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme – Bijlage* (2013). Gemeente Den Haag. p. 2.

⁷⁸ RIS 281550: *Scheveningen haven, is en blijft haven* (2015). Gemeente Den Haag. p.1.

⁷⁹ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie* (2015). Gemeente Den Haag. p.10.

⁸⁰ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: ‘The Hague Impact Economy’* (2015). Gemeente Den Haag. p.5.

⁸¹ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: ‘The Hague Impact Economy’* (2015). Gemeente Den Haag. p.11.

⁸² RIS 266027: *Kanskaart Toerisme* (2013). Gemeente Den Haag. p. 4,5.

Duidelijkheid van doelen

De strategische en tactische doelen, die gevonden zijn in de beleidsstukken van Stedelijke Economie en Kenniseconomie, zijn duidelijk geformuleerd en het is duidelijk wat de gemeente er mee wil bereiken.

Voorbeelden van duidelijke doelen*Agenda Kenniseconomie:*

- *“Het stadsbestuur van Den Haag heeft daarom de transitie van de economie en het creëren van banen tot speerpunt benoemd.”*
- *“Een belangrijke opgave is de komende jaren de stad leefbaar, energiezuinig, veilig en duurzaam te houden, met kans op werk en inkomen voor iedereen.”*
- *“Het is onze ambitie om samen met de partners verder vorm te geven aan de Haagse kenniseconomie en (duurzame) groei van de werkgelegenheid te realiseren.”⁸³*

Agenda Stedelijke Economie:

- *“Het college ziet het vergroten van de omzet- en groeimogelijkheden voor ondernemers in de stad als belangrijkste doel van deze Agenda Stedelijke Economie.”*
- *“Om het economisch vestigingsklimaat voor veelbelovende innovatieve ondernemingen en professionals te versterken moet onze stad een creatieve, dynamische en inspirerende omgeving bieden die hen in staat stelt succesvol te ondernemen en schaalvergroting te realiseren.”*
- *“... wij willen dat de stad Den Haag een stedelijke proeftuin is voor met name innovaties die aansluiten bij ons internationale profiel.”⁸⁴*

In een aantal van de gestelde tactische doelen komen begrippen voor die niet of nauwelijks zijn gedefinieerd, met als gevolg dat de doelen voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

Voorbeelden van onduidelijke begrippen

In de *Agenda Stedelijke Economie* staat: *“De koek moet groter”*. Wat deze ‘koek’ betekent, is onduidelijk. Ditzelfde geldt ook voor veelvuldig voorkomende termen als ‘vestigingsklimaat’, ‘ondernemersklimaat’ en ‘structuurversterking’, die nergens worden toegelicht.⁸⁵

In de *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie 2015* staat: *“een forse kwaliteitsimpuls geven aan de branding en marketing van Den Haag”*.⁸⁶ Wat deze kwaliteitsimpuls exact inhoudt wordt hier niet nader toegelicht en is daarmee onduidelijk.

Ook binnen de casussen bevatten de gevonden tactische doelen veelal onduidelijke begrippen.

⁸³ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p.3,4.*

⁸⁴ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.3,4,5.*

⁸⁵ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.3.*

⁸⁶ RIS 286874: *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.1.*

Voorbeeld van het gebruik van onduidelijke begrippen in de casussen

In de casus Veiligheidscluster staat: “[...] *overwegende dat: [...] de gemeente Den Haag met het HSD Stimuleringsfonds de publiek private samenwerking en groei in de security sector stimuleert met business creatie als één van de belangrijkste uitgangspunten*”. In dit doel zitten meerdere ongedefinieerde begrippen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, zoals ‘groei in de security sector’ en ‘stimuleert met business creatie’, waardoor het niet duidelijk is wat er met dit doel bereikt moet worden.⁸⁷ Alleen binnen de casus Toerisme zijn enkele operationele doelen opgenomen. Deze doelen zijn duidelijk geformuleerd.

Voorbeeld van een operationeel doel in de casus Toerisme

In de documenten rondom de casus Toerisme staat het operationele doel “*De hoofddoelstelling is: tot aan 2020 jaarlijks 3% groei in toerisme*”.⁸⁸ Via een tussenstap (door zelf de procentuele stijging per jaar te berekenen) is te achterhalen dat het hier waarschijnlijk gaat om 3% groei in overnachtingen. Vanuit de ambtelijke organisatie is dit bevestigd en is gemeld dat dit percentage is verhoogd van jaarlijks gemiddeld 3% naar jaarlijks gemiddeld 5% tot 2020.⁸⁹

Eenduidigheid van doelen

Zowel strategische als tactische beleidsdoelen zijn eenduidig binnen en tussen de bestuurlijke documenten voor de Stedelijke Economie en Kenniseconomie. Doelen worden binnen en tussen documenten meerdere keren herhaald, waarbij geen tegenstellingen zijn geconstateerd. Er is wel te zien dat in de loop der tijd additionele (tactische) doelen genoemd worden in de voortgangsrapportages. Ook is te zien dat het college in het *Coalitieakkoord 2014-2018* en de *Programmabegroting 2017-2021* tactische doelen aan het economisch beleid heeft toegevoegd, die niet in de oorspronkelijke agenda's zijn opgenomen.

Voorbeelden van toegevoegde doelen

In de *Voortgangsrapportage Kenniseconomie 2016* wordt het doel “*kennisinfrastructuur versterken*” genoemd. Dit doel is echter niet in de *Agenda Kenniseconomie* opgenomen.⁹⁰

In de *Programmabegroting 2017-2021* is voor de strategische lijn Stedelijke Economie het doel “*[...]winnen aan bekendheid als aantrekkelijke vestigingsplek voor bedrijven*” te vinden.⁹¹ Dit is echter geen doel in de *Agenda Stedelijke Economie*.

⁸⁷ RIS 260919: *Toetsingskader HSD stimuleringsfonds* (2013). Gemeente Den Haag. p. 1.

⁸⁸ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme* (2013). Gemeente Den Haag. p. 2.

⁸⁹ *Interview met ambtelijke organisatie*.

⁹⁰ RIS 295674: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie* (2016). Gemeente Den Haag. p.1.

⁹¹ RIS 294957: *Programmabegroting 2017-2020* (2016). Gemeente Den Haag. p.9.

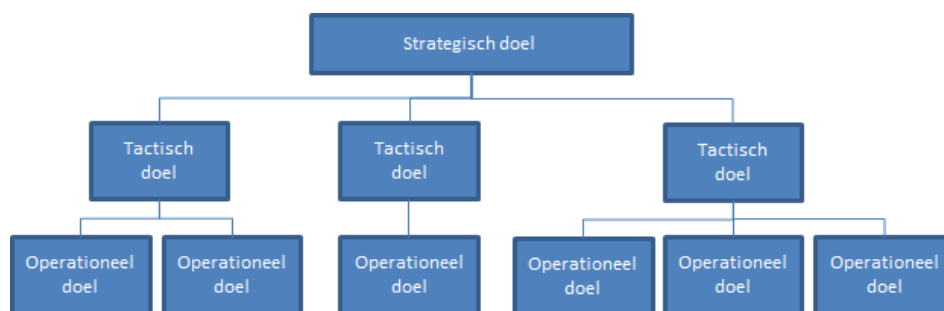
Ook voor de casussen geldt eenduidigheid van de tactische en operationele doelen binnen en tussen de bestuurlijke documenten en zijn er geen tegenstellingen geconstateerd. Op een enkel doel na is er over het algemeen ook eenduidigheid in doelen tussen de bestuurlijke documenten en de doelen zoals besproken met de ambtelijke organisatie.

4.3 Is helder hoe strategische doelen zijn uitgewerkt?

Norm 2: Het is helder hoe strategische doelen via tactische doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op de aan- of afwezigheid van een samenhangende structuur in de gestelde beleidsdoelen, waarbij strategische doelen zijn uitgewerkt in tactische doelen en tactische doelen in operationele doelen. En andersom, of duidelijk is bij welk tactisch doel een operationeel doel hoort en bij welk strategisch doel een tactisch doel hoort. Wanneer beleid aan deze norm voldoet, moet het mogelijk zijn een doelenboom te reconstrueren, zoals in onderstaand figuur conceptueel is weergegeven.



Figuur 5 Conceptuele weergave van een doelenboom

Bevindingen

Op basis van de verschillende beleidsdocumenten zijn strategische doelen uitgewerkt in tactische doelen. Het is over het algemeen duidelijk met welke strategische doelen deze tactische doelen samenhangen. De relatie tussen tactische doelen en strategische doelen is echter niet altijd expliciet weergegeven.

Tactische doelen zijn nauwelijks uitgewerkt in operationele doelen. Voor zover er operationele doelen aanwezig zijn, zijn die wel te koppelen aan tactische doelen.

Toelichting

In de bestuurlijke documenten voor de Stedelijke Economie en Kenniseconomie zijn de strategische doelen uitgewerkt in tactische doelen. Ook zijn nagenoeg alle tactische doelen te koppelen aan strategische doelen zoals benoemd in de twee agenda's. Deze relatie is niet altijd expliciet benoemd in de verschillende documenten, maar vaak wel te herkennen aan de structuur en opbouw van de documenten.

Voorbeelden van een koppeling tussen tactische doelen en strategische doelen:

De tactische doelen uit de casussen Scheveningen-Haven, Toerisme en Impact Economy zijn gekoppeld aan het strategische doel rondom werkgelegenheidsgroei. In de bestuurlijke documenten voor Scheveningen-Haven valt bijvoorbeeld te lezen: *“Het college wil banen creëren door meer maritieme bedrijvigheid toe te voegen aan de haven.”*⁹² In deze zin wordt een strategisch doel: *“het college wil banen creëren”* (ook te vinden in de *Agenda Stedelijke Economie* op pagina 2) gekoppeld aan een tactisch doel: *“meer maritieme bedrijvigheid toe te voegen aan de haven.”*

In de *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie 2016* is in de inleiding van het stuk het volgende strategische doel te lezen: *“Het vergroten van de omzet- en groeimogelijkheden voor ondernemers in onze stad is in één zin verwoord het belangrijkste doel van de Agenda Stedelijke Economie.”*⁹³ In de hierop volgende pagina's wordt vervolgens per beleidsthema aangegeven hoe dat thema bijdraagt aan het strategische doel. Zo is bijvoorbeeld onder het kopje *“Startup Economy”* het tactische doel: *“Het vergroten van de innovatiekracht van onze economie en de nieuwe werkgelegenheid zijn belangrijke redenen voor het college om zich in te spannen om deze innovatieve bedrijven en professionals aan Den Haag te binden.”* te vinden.⁹⁴ Middels de structuur van het stuk is duidelijk hoe de strategische doelen en tactische doelen samenhangen.

De tactische doelen zijn nauwelijks uitgewerkt in operationele doelen. De beperkt aanwezige operationele doelen zijn over het algemeen wel te koppelen aan tactische doelen.

⁹² RIS 281550: *Scheveningen haven, is en blijft haven* (2015). Gemeente Den Haag. p.1.

⁹³ RIS 286874: *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.1.

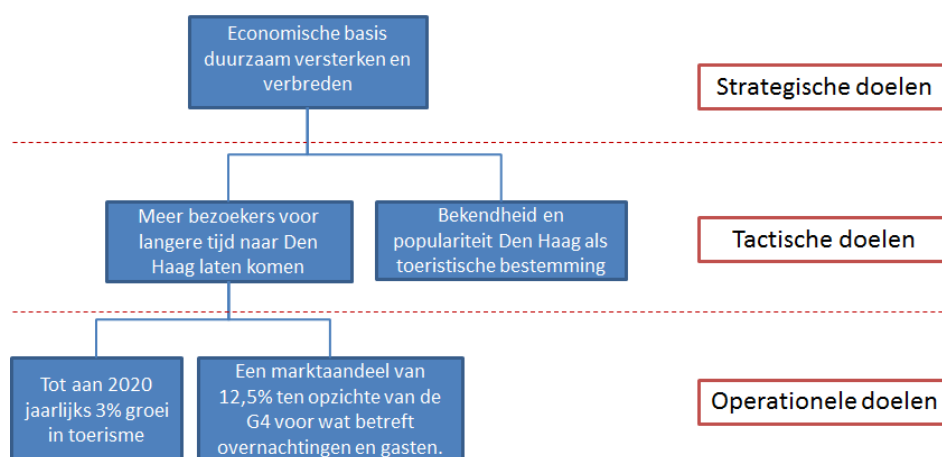
⁹⁴ RIS 286874: *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.3.

Voorbeelden van een koppeling van een operationeel doel aan tactisch doel:

In de documenten rondom de casus Toerisme staan de enige 4 gevonden operationele doelen. Eén daarvan is: *“De hoofddoelstelling is: tot aan 2020 jaarlijks 3% groei in toerisme”* en *“1 op de 8 overnachtingen van de G4 in Den Haag (2012: 1 op de 10)”*.⁹⁵ Deze doelen zijn duidelijk te koppelen aan de tactische doelen van de casus, zoals: *“meer toeristen verleiden om Den Haag te bezoeken, langer in onze stad te verblijven en daarmee meer geld uitgeven.”*⁹⁶

Eveneens in de casus Toerisme is het *Jaarverslag 2016 Den Haag Marketing* geanalyseerd. Hierin zijn Kritieke Prestatie-Indicatoren (KPI's) voor marketing opgenomen die als operationele doelen gezien kunnen worden, zoals een marktaandeel van 12,5% ten opzichte van de G4 voor wat betreft overnachtingen en gasten.⁹⁷ Deze KPI's zijn over het algemeen duidelijk te koppelen aan de tactische en operationele doelen van de casus.⁹⁸

In onderstaande figuur is het voorbeeld van een deels uitgewerkte doelenboom voor de casus Toerisme weergegeven:



Figuur 6 Gedeeltelijk uitgewerkte doelenboom van de casus Toerisme met voorbeelden van Strategische doelen, Tactische doelen en Operationele doelen.

⁹⁵ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme: De Haagse Troef (2013). Gemeente Den Haag. p. 2.*

⁹⁶ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.3.*

⁹⁷ *Den Haag Marketing. (2017). Jaarverslag 2016. Van: www.denhaagmarketing.com*

⁹⁸ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p.3.*

4.4 Zijn de operationele doelen SMART geformuleerd?

Norm 3: Operationele doelen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Ambitieuw, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd.

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op in hoeverre *operationele* doelen ‘Specifiek’, ‘Meetbaar’, ‘Ambitieuw’, ‘Realistisch’ en ‘Tijdgebonden’ (SMART) geformuleerd zijn. Hierbij geldt dat operationele doelen:

- ‘Specifiek’ zijn indien het doel concreet is, het duidelijk is wat er precies bereikt moet worden en niet voor meerdere uitleg vatbaar.
- ‘Meetbaar’ zijn indien duidelijk is op welke wijze een resultaat gekwantificeerd is en wat er af is als het doel bereikt is (er is een indicator en een streefwaarde).
- ‘Ambitieuw’ zijn indien er een nulmeting is, zodat duidelijk is wat het ambitieniveau is.
- ‘Realistisch’ zijn indien het plan om het doel te bereiken uitvoerbaar en haalbaar is. Dit wordt beoordeeld in [hoofdstuk 5](#) (kwaliteit van de onderbouwing van het beleid).
- ‘Tijdgebonden’ zijn als wordt aangegeven wanneer de gemeente het gewenste resultaat wil hebben bereikt.

Bevindingen

In de geanalyseerde documenten zijn nauwelijks operationele doelen geformuleerd. De beperkte aanwezige operationele doelen – zowel in de agenda’s als in de beleidsdocumenten die specifiek van toepassing zijn op de casussen - zijn doorgaans niet SMART geformuleerd.

Toelichting

In de bestuurlijke stukken voor de strategische lijnen Stedelijke Economie en Kenniseconomie zijn nauwelijks operationele doelen gevonden. Zo staan in de *Agenda Kenniseconomie* vier operationele doelen. De in deze documenten geformuleerde operationele doelen zijn slechts deels SMART geformuleerd.

Voorbeelden van operationele doelen in de strategische lijnen

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het operationele doel: *“Elk van de onderscheiden economische clusters maakt in de komende drie jaar een schaa sprong in haar ontwikkeling, uitgaand van de kansen, potenties en ontwikkelingsfase van elk individueel cluster.”*⁹⁹ Dit operationele doel is alleen ‘Tijdgebonden’ (de komende drie jaar). Het is namelijk onduidelijk wat de gemeente precies wil bereiken (‘Specifiek’) en hoe ze dit wil meten (‘Meetbaar’ en ‘Ambitieuw’).

⁹⁹ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p.4.*

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het operationele doel: “Groei van het aantal (internationale) studenten aan clusterspecifieke opleidingen.”¹⁰⁰ Dit operationele doel is ten dele ‘Specifiek’, namelijk een groei van het aantal internationale studenten. De term ‘clusterspecifieke opleidingen’ is echter voor meerdere interpretaties vatbaar. Het operationele doel is nauwelijks ‘Meetbaar’ (geen streefwaarde), niet ‘Ambitieuw’ (er is geen nulmeting waardoor het onduidelijk is wat het huidige aantal (internationale) studenten aan dergelijke opleidingen is) en niet ‘Tijdgebonden’ (er is geen termijn genoemd).

In het beleid dat specifiek van toepassing is op de casussen Scheveningen-Haven, Impact Economy en Veiligheidscluster zijn in de bestuurlijke stukken geen operationele doelen gevonden. De ambtelijke organisatie heeft ook niet aangegeven dat er operationele doelen worden gehanteerd. Alleen de casus Toerisme kent operationele doelen. Deze zijn gedeeltelijk SMART-geformuleerd:

Voorbeeld van een gedeeltelijk SMART-geformuleerd operationeel doel in de casus Toerisme

In de bestuurlijke stukken van de casus Toerisme staat het operationele doel: “De hoofddoelstelling is: tot aan 2020 jaarlijks 3% groei in toerisme.”¹⁰¹ Hoewel dit doel in eerste instantie ‘Specifiek’ lijkt (jaarlijks een groei van 3%), is door het niet specificeren wat precies met 3% moet groeien het doel voor meerdere interpretaties vatbaar en daarmee niet ‘Specifiek’. Daardoor is het doel ook niet ‘Ambitieuw’ (geen nulmeting) en ‘Meetbaar’, waardoor dit operationele doel alleen ‘Tijdgebonden’ is.

Voorbeeld van een SMART-geformuleerd operationeel doel in de casus Toerisme

Een van de subdoelen is “Best beoordeelde Nederlandse stad op internationale reiswebsites als TripAdvisor [in 2020]”. Deze doelstelling is redelijk SMART-geformuleerd. Het doel is redelijk ‘Specifiek’ (hoewel niet duidelijk is welke websites naast TripAdvisor nog meer gebruikt kunnen worden), een nulmeting is in dit geval niet nodig (het gaat alleen om de eindpositie), het is ‘Meetbaar’ en tevens ‘Tijdsgebonden’ (2020).

In de casus Toerisme hanteert de ambtelijke organisatie ook Kritieke Prestatie-Indicatoren (KPI's) voor marketing, die deels voortkomen uit de Kanskaart Toerisme. Marketing wordt door de gemeente uitbesteed aan stichting The Hague Marketing Bureau (voorheen stichting Den Haag Marketing) en met deze organisatie zijn prestatieafspraken gemaakt door middel van KPI's. Een samenvatting van deze KPI's is te lezen in het *Jaarverslag 2016 Den Haag Marketing*.¹⁰² Het merendeel van de in deze samenvatting genoemde KPI's is SMART geformuleerd. Dit jaarverslag is echter nooit met de gemeenteraad gedeeld en vormt zodoende geen onderdeel van het gemeentelijk beleidskader.

¹⁰⁰ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p. 4.

¹⁰¹ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme (2013)*. Gemeente Den Haag. p. 2.

¹⁰² Den Haag Marketing. (2017). *Jaarverslag 2016*. Via: www.denhaagmarketing.com.

Voorbeelden van KPI's in de casus Toerisme

Een voorbeeld van de in het jaarverslag gehanteerde KPI's met betrekking tot toerisme is een groei van het aantal volgers van #VVV Den Haag en #The Hague met 15% t.o.v. 2015. In de verantwoording wordt zowel de 0-meting als de realisatie gepresenteerd, waarbij helder wordt aangegeven of de doelstelling gehaald is. Dit geldt voor alle genoemde KPI's.

In de *Programmabegroting 2017-2020* zijn enkele operationele doelen aangaande het gehele economische beleid te vinden die niet in de originele agenda's staan. Ook deze doelen zijn slechts beperkt SMART geformuleerd. Als het gaat om operationele doelen met betrekking tot de onderwerpen gelieerd aan de voor de *Agenda Stedelijke Economie* en de daarbij horende cases Toerisme en Impact Economy, zijn deze in de *Programmabegroting 2017-2020* nauwelijks aanwezig.¹⁰³

Voorbeeld van een operationeel doel in de *Programmabegroting 2017-2020*

In de programmabegroting is het doel: “De gemeente wil het ondernemersklimaat verder verbeteren, met een rapportcijfer van 6,9 in 2019 als doel.” opgenomen.¹⁰⁴ Dit doel is in beperkte mate ‘Specifiek’, ‘Meetbaar’ en ‘Ambitieuw’ (welk rapportcijfer gaat dit over, wat is het huidige rapportcijfer en hoe wordt dit gemeten?) maar is wel ‘Tijdgebonden’.

¹⁰³ RIS 294957: *Programmabegroting 2017-2020 (2016). Gemeente Den Haag.*

¹⁰⁴ RIS 294957: *Programmabegroting 2017-2020 (2016). Gemeente Den Haag. p.115.*

5 BELEIDSINSTRUMENTEN

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het beantwoorden van de tweede deelvraag binnen dit onderzoek:

In hoeverre is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen Stedelijke economie en Kenniseconomie voldoende onderbouwd?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de verzamelde data getoetst aan norm 4 tot en met 7 uit het normenkader (zie Tabel 2 en Bijlage 1).

Nr.	Norm
4.	Beleidsinstrumenten zijn helder beschreven.
5.	Het is helder hoe de doelen via operationele doelen zijn uitgewerkt in beleidsinstrumenten. ¹⁰⁵
6.	De inzet van beleidsinstrumenten is onderbouwd. ¹⁰⁶
7.	Er worden geen beleidsinstrumenten ingezet waarvan wetenschappelijk bewezen is dat deze een negatief of geen effect hebben. ¹⁰⁷

Tabel 2 Norm 4, 5, 6 en 7 uit het normenkader die gebruikt zijn voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag.

In deze vier normen staat het begrip ‘beleidsinstrument’ centraal. Een beleidsinstrument wordt in dit onderzoek gezien als een middel dat een organisatie, in dit geval de gemeente Den Haag, kan inzetten om een beleidsdoel na te streven.¹⁰⁸ Om bijvoorbeeld het beleidsdoel “Meer maritieme bedrijvigheid in Scheveningen haven” te bereiken, zet de gemeente een mix in van onder andere de volgende beleidsinstrumenten: accountmanagement, acquisitie, havenbeheer en het doorontwikkelen van de zeezeilhaven.¹⁰⁹

In de hieronder volgende paragrafen wordt per norm uiteengezet hoe deze is gedefinieerd en geoperationaliseerd. In de paragrafen zijn tevens de bevindingen over het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de norm opgenomen. De bevindingen worden toegelicht door gebruik te maken van voorbeelden uit het beleid voor de casussen Toerisme, Scheveningen haven, Veiligheidscluster en Impact Economy.

¹⁰⁵ Deze norm is een aangepaste versie van Norm 5 uit de Onderzoeksopzet Economische beleid (RIS 298916, p.6.).

¹⁰⁶ Deze norm is een aangepaste versie van Norm 6 uit de Onderzoeksopzet Economische beleid (RIS 298916, p.6.).

¹⁰⁷ Deze norm is een aangepaste versie van Norm 6 uit de Onderzoeksopzet Economische beleid (RIS 298916, p.6.).

¹⁰⁸ Gebaseerd op de definitie gegeven door het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken.

¹⁰⁹ RIS 281550: Scheveningen haven, is en blijft haven (2015). Gemeente Den Haag. p.1.

Voor het beoordelen van de normen voor de vier casussen zijn de bestuurlijke documenten per casus, zoals opgenomen in Bijlage 3, gebruikt. Met uitzondering van het Veiligheidscluster heeft elke casus, naast de *Agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie*, een kaderstellend document en een of meerdere voortgangsrapportages en/of monitors.

5.2 Zijn de beleidsinstrumenten duidelijk beschreven?

Norm 4: Beleidsinstrumenten zijn helder beschreven

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op de mate van inzichtelijkheid van de beleidsinstrumenten. Er is onderzocht of:

1. Beleidsinstrumenten expliciet worden benoemd in de bestuurlijke stukken,
2. Beleidsinstrumenten op een duidelijke manier geformuleerd zijn,
3. Beleidsinstrumenten eenduidig zijn binnen en tussen bestuurlijke stukken en de informatie verkregen vanuit de ambtelijke organisatie.

Bevindingen

Binnen alle casussen worden beleidsinstrumenten zowel expliciet als impliciet genoemd. In de meeste gevallen echter moeten de instrumenten op een impliciete wijze blijken uit de bestuurlijke stukken en zijn ze als zodanig moeilijk te herkennen.

De genoemde beleidsinstrumenten in de casussen zijn doorgaans niet op een duidelijke manier geformuleerd. Niet van alle instrumenten is duidelijk wat de rol van de gemeente is en niet van alle begrippen is duidelijk wat ermee bedoeld wordt. Er worden veelal ongedefinieerde begrippen gebruikt en er is regelmatig sprake van onbekende terminologie.

De genoemde of beschreven beleidsinstrumenten zijn eenduidig binnen en tussen de bestuurlijke documenten en tussen de bestuurlijke stukken en de informatie verkregen vanuit de ambtelijke organisatie.

Toelichting

Explicietheid van beleidsinstrumenten

In de bestuurlijke stukken wordt zowel expliciet als impliciet een verscheidenheid aan in te zetten beleidsinstrumenten beschreven. De beleidsinstrumenten worden in de meeste gevallen beschreven als activiteiten. In sommige gevallen worden de instrumenten expliciet benoemd als activiteit om bepaalde doelen te kunnen realiseren. In de meeste gevallen staan de beleidsinstrumenten echter vaak op een impliciete wijze in de bestuurlijke stukken beschreven en zijn ze als zodanig moeilijk te herkennen.

Voorbeeld van een expliciet geformuleerd beleidsinstrument

In het *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* wordt het volgende gezegd: *"De ontwikkeling en het beheer van creatieve verzamelpanden en locaties voor startups en campussen."*¹¹⁰ Het ontwikkelen en beheren van verzamelpanden zijn in dit voorbeeld expliciet geformuleerde beleidsinstrumenten om een levendige start up economie te creëren en de werkgelegenheid te stimuleren.

Voorbeeld van een impliciet geformuleerd beleidsinstrument

In de *Voortgangsrapportage Scheveningen Haven* staat: *"Een 'bedrijvenloods' is aangesteld om de haven onder de aandacht te brengen bij potentieel geïnteresseerde bedrijven."*¹¹¹ Uit de context van dit voorbeeld, een passage over communicatie, moet blijken dat dit een beleidsinstrument is waarmee de bekendheid van bedrijfsruimtes voor innovatieve ondernemers in de Scheveningse haven vergroot kan worden. Dit is dus een voorbeeld van een impliciet genoemd beleidsinstrument.

Duidelijkheid van beleidsinstrumenten

Het abstractieniveau waarop beleidsinstrumenten beschreven zijn, verschilt per casus. De benoemde en/of beschreven beleidsinstrumenten zijn in een aantal gevallen erg abstract. Hierbij wordt de rol van de gemeente in de in te zetten beleidsinstrumenten ook vaak op een abstract niveau beschreven. Daarmee is de rol van de gemeente voor meerdere interpretaties vatbaar en onduidelijk. Daarnaast wordt er in alle casussen met enige regelmaat gebruik gemaakt van ongedefinieerde begrippen en veelal onbekende terminologie. Dit komt niet ten goede aan de duidelijkheid van de beleidsinstrumenten.

Voorbeeld van een duidelijke formulering

Een voorbeeld van een duidelijk en begrijpelijk geformuleerd beleidsinstrument is: *"Qua tijdelijke citydressing worden iconen in de binnenstad geplaatst die een link hebben met de zee, worden vlaggen en banieren gerealiseerd en wordt een pakket samengesteld voor MKB'ers, zoals dit ook met het Mondriaanjaar is gedaan."*¹¹²

Voorbeelden van abstracte formuleringen

In de *Agenda Kenniseconomie* staat onder andere: *"Ondernemerschap: ondersteunen start-ups (o.a. aansluiting op StartupDelta), fieldlabs, bevorderen creatieve ecosystemen; ondernemerschap verankeren in curricula en onderwijs. De rol van de gemeente is hierin breed: visievorming, randvoorwaardelijk beleid, initiëren van*

¹¹⁰ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* (2015). Gemeente Den Haag. p.10.

¹¹¹ RIS 294753: *Voortgang Scheveningen Haven* (2016). Gemeente Den Haag. p.12.

¹¹² RIS 298600: *Commissiebrief Feest aan Zee; 200 jaar badplaats Scheveningen* (2017). Gemeente Den Haag. p. 4.

projecten, netwerkbijeenkomsten organiseren.”¹¹³ De bovengenoemde beleidsinstrumenten zijn zeer abstract beschreven.

Voorbeelden waarbij de rol van de gemeente niet duidelijk is

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het volgende over het Veiligheidscluster: “De inzet op acquisitie van bedrijven en congressen wordt gecontinueerd en versterkt i.s.m. partners als IQ en het Conventionbureau.” en “We ontwikkelen met de HSD-partners een Human Capital agenda, waarmee we toekomstig aanbod aan geschoold personeel voor het cluster zeker stellen.”¹¹⁴ In deze voorbeelden is de rol van de gemeente niet duidelijk.

Voorbeelden van onduidelijke begrippen

Voorbeelden van ongedefinieerde concepten en onbekende terminologie in het *Programma Creatieve Stad: ‘The Hague Impact Economy’* zijn: ‘initiëren’, ‘coördineren’, ‘ontwikkelen’, ‘human capital’, ‘incubators’, ‘accelerators’ en ‘venture capital’. Een aantal van deze begrippen worden wel toegelicht in een aparte begrippenlijst van de gemeente, maar voor de duidelijkheid van de tekst zou het beter zijn geweest als de concrete uitleg in de hoofdtekst was opgenomen. Ook zouden over het algemeen de begrippen ‘ondernemersklimaat’ en ‘vestigingsklimaat’ nader toegelicht kunnen worden.¹¹⁵

Eenduidigheid van beleidsinstrumenten

De genoemde of beschreven beleidsinstrumenten zijn eenduidig geformuleerd binnen en tussen de bestuurlijke documenten behorende tot een casus. Beleidsinstrumenten worden binnen en tussen documenten meerdere malen herhaald, waarbij geen tegenstellingen zijn geconstateerd.

5.3 Zijn beleidsinstrumenten gekoppeld aan doelen?

Norm 5: Het is helder hoe de doelen via operationele doelen zijn uitgewerkt in beleidsinstrumenten.

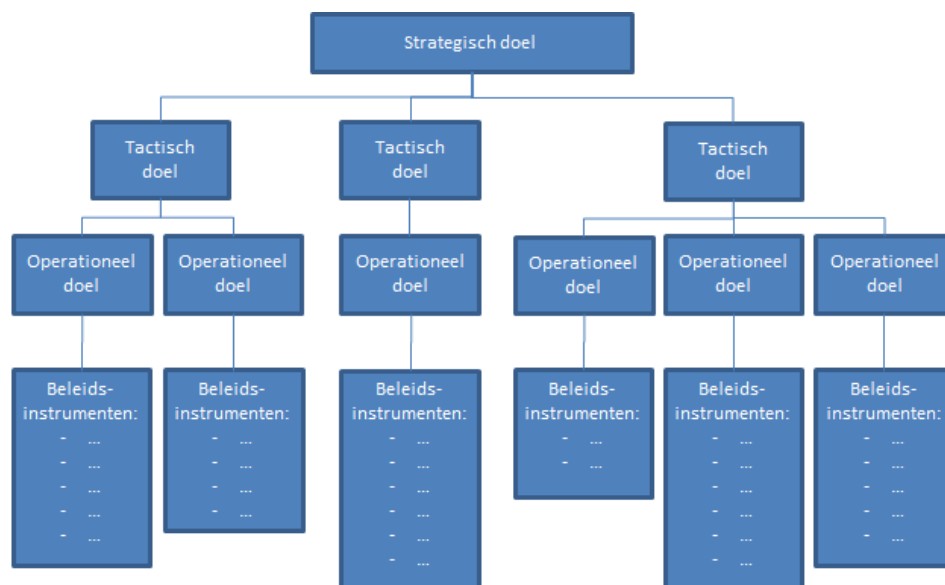
Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm omvat de aan- of afwezigheid van een relatie tussen een genoemd beleidsinstrument en één of meerdere operationele beleidsdoelen. Onderzocht is of er in de bestuurlijke documenten een duidelijke relatie wordt gelegd tussen een beleidsinstrument en operationeel beleidsdoel, zoals conceptueel in onderstaande figuur is weergegeven. In het geval dat er geen relatie te vinden is tussen een beleidsinstrument en een operationeel doel, is nagegaan of het beleidsinstrument wel te koppelen is aan een tactisch doel.

¹¹³ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p.9.*

¹¹⁴ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015). Gemeente Den Haag. p.11.*

¹¹⁵ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: ‘The Hague Impact Economy’ (2015). Gemeente Den Haag. p.10.*



Figuur 7 Conceptuele weergave van beleidsinstrumenten

Bevinding

Doordat er nauwelijks operationele doelen zijn geformuleerd (zie Hoofdstuk 4, norm 3), zijn beleidsinstrumenten vrijwel niet te koppelen aan operationele doelen. Voor alle casussen geldt wel dat de benoemde beleidsinstrumenten gekoppeld zijn aan tactische doelen, maar in de meeste gevallen is deze koppeling niet expliciet beschreven.

Toelichting

Zoals reeds bij Norm 3 geconstateerd, zijn er in algemene zin (vrijwel) geen operationele doelen beschreven in de geanalyseerde beleidsdocumenten. Als gevolg hiervan kunnen de beleidsinstrumenten niet gekoppeld worden aan operationele doelen. Binnen de casus Toerisme zijn echter wel enkele operationele doelen (al dan niet gesteld als KPI) gevonden en kunnen er beleidsinstrumenten gekoppeld worden aan deze operationele doelen. Deze relatie is echter niet expliciet beschreven. In de casussen waarin geen operationele doelen zijn opgenomen, zijn op ex- en impliciete wijze wel relaties gelegd tussen beleidsinstrumenten en tactische doelen.

Voorbeeld van een impliciete koppeling van beleidsinstrumenten aan een operationeel doel

In alle bestuurlijke stukken die betrekking hebben op de casus toerisme, zowel in het *Coalitieakkoord 2014 - 2018*, de *Agenda Stedelijke Economie* als in de uitwerkingen van deze documenten op het gebied van toerisme, is één operationeel doel opgenomen: *"De hoofddoelstelling is: tot aan 2020 jaarlijks 3% groei in toerisme."*¹¹⁶ Voorbeelden van beleidsinstrumenten die bijdragen aan dit doel maar daar niet expliciet aan gekoppeld zijn, zijn onder andere het organiseren van evenementen, het aantrekken

¹¹⁶ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme (2013). Gemeente Den Haag. p. 2.*

van grote publiekstrekkers zoals Legoland Discovery Centre en het verspreiden van evenementen over alle seizoenen.

Voorbeelden van een expliciete koppeling van beleidsinstrumenten aan tactische doelen

Het beleidsinstrument 'Marketing' uit de casus Toerisme is zowel in de bestuurlijke stukken als vanuit de informatie van de ambtelijke organisatie duidelijk te koppelen aan de tactische doelen 'Bekendheid en populariteit Den Haag als toeristische bestemming' en 'Duidelijk profiel Den Haag (stad aan zee)'.

Een voorbeeld van een expliciete relatie tussen een beleidsinstrument en een tactisch doel is te vinden in de nota *Scheveningen is en blijft haven*: *"Het gaat daarnaast om renovatie van de visafslag, het verder versterken van de visserij middels de aanleg van een verbrede kade langs het gebouw van de Visafslag en om nieuwbouw en uitbreiding van de visbedrijvigheid."*¹¹⁷ In dit voorbeeld is het verbreden van de kades als activiteit verbonden aan het doel 'versterken van de visserij'.

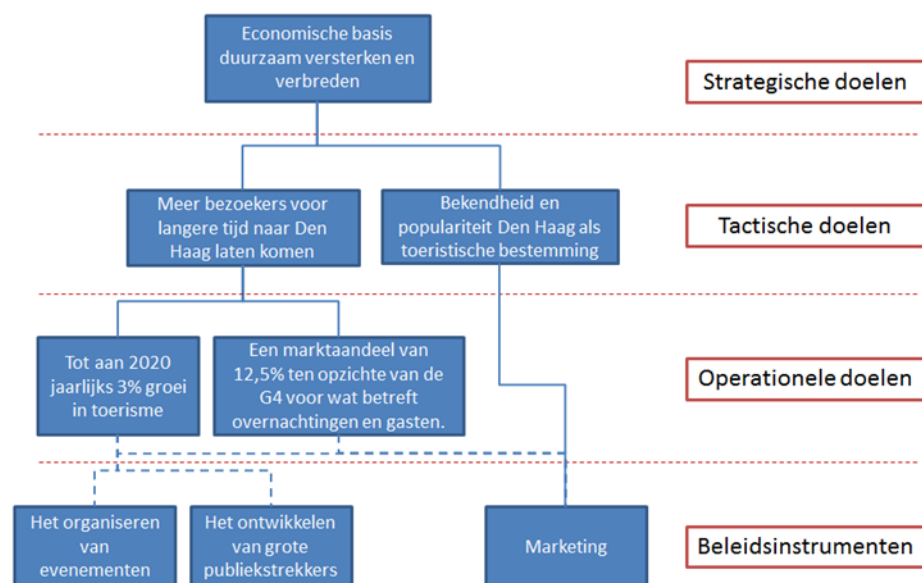
Voorbeeld impliciete koppeling beleidsinstrumenten aan tactische doelen

In de *Voortgangsrapportage Kenniseconomie 2016* is een tabel opgenomen waarin gepresenteerd wordt welke activiteiten er hebben plaatsgevonden rondom welk cluster, wat de gemeente daaraan heeft bijgedragen en wat de opbrengst ervan was.¹¹⁸ Via de opbrengst valt te herleiden wat de tactische doelen waren. Dit is een voorbeeld van de impliciete koppeling die gemaakt kan worden tussen beleidsinstrumenten en tactische doelen.

In onderstaande figuur is weergegeven op welke wijze beleidsinstrumenten onderdeel vormen van een doelenboom:

¹¹⁷ RIS 281550: *Scheveningen haven, is en blijft haven* (2015). Gemeente Den Haag. p.8.

¹¹⁸ RIS 295674: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie* (2016). Gemeente Den Haag. p.9.



Figuur 8 Gedeeltelijk uitgewerkte doelenboom van de casus Toerisme met naast de drie doelniveaus beleidsinstrumenten en hun relatie met bovenliggende doelen.

5.4 Is onderbouwd waarom beleidsinstrumenten worden ingezet?

Norm 6: De inzet van beleidsinstrumenten is onderbouwd.

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op de onderbouwing van (combinaties van) beleidsinstrumenten die worden ingezet om een beleidsdoel te realiseren. Hierbij is gekeken naar (1) of de inzet van een beleidsinstrument onderbouwd is, (2) indien een onderbouwing aanwezig is, wat de kwaliteit van deze onderbouwing is en (3) de aanwezigheid of afwezigheid van een onderliggende beleidstheorie waarin een verondersteld werkzaam mechanisme wordt beschreven dat ervoor zorgt dat een beleidsdoel gerealiseerd kan worden.

Bevindingen

De inzet van specifieke beleidsinstrumenten voor de realisatie van een beleidsdoel is nauwelijks onderbouwd en als er argumenten worden gegeven voor de inzet van een instrument, worden deze niet onderbouwd met (wetenschappelijke) literatuur of andersoortige publicaties.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat de inzet van instrumenten onderbouwd is door middel van een combinatie van kennisbronnen, zoals interne expertise, externe ervaringen en externe rapportages. Dit is echter niet uitgewerkt in de beleidsdocumenten.

Toelichting

De inzet van beleidsinstrumenten is met name uitgewerkt in de onderliggende documenten van de twee agenda's. In die documenten wordt ook het beleid voor de casussen geschetst. Dit is dan ook de reden dat er in dit onderzoek voor de beoordeling van dit onderdeel alleen gekeken is naar de casussen.

Voor alle vier de casussen is de uitwerking van het beleid te vinden in een kaderstellend document. De inzet van beleidsinstrumenten is niet of nauwelijks onderbouwd. In de meeste gevallen kan er dus niets gezegd worden over de kwaliteit van de onderbouwing. In de beleidsdocumenten is geen onderliggende beleidstheorie opgenomen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat keuzes voor bepaalde instrumenten zijn onderbouwd middels kennisbronnen, maar dat die niet zijn vastgelegd in de beleidsdocumenten.

Voorbeeld van een beleidsinstrument zonder onderbouwing

Een voorbeeld uit het *Programma Creatieve stad: 'The Hague Impact Economy'* van een beleidsinstrument zonder verwijzing naar onderliggende (wetenschappelijke) literatuur of andersoortige publicaties is: *"Voor het aantrekken van internationaal toptalent, kansrijke buitenlandse startups en buitenlands kapitaal zet dit programma in op samenwerking met internationale partners en events. Successen met impact van Haagse startups moeten een podium krijgen in het buitenland en daarmee uitdragen dat Den Haag een bakermat is voor innovaties met internationale impact. Andersom ligt prioriteit bij het acquireren van relevante toonaangevende internationale events en programma's."*¹¹⁹ Het acquireren is in dit geval het beleidsinstrument, maar nergens wordt verwezen naar onderliggende theorie of een onderzoek waaruit blijkt dat dit waardevol kan zijn.

Voorbeeld van een beleidsinstrument met onderbouwing op aannames

Het volgende fragment komt uit het *Voortgangsbericht Toerisme 2017*: *"De toeristische sector is competitief en de groei is niet vanzelfsprekend. De toenemende welvaart en de opkomst van prijsvechters maakt dat reizen voor een steeds grotere groep consumenten mogelijk wordt, maar ook dat de concurrentie tussen toeristische bestemmingen toeneemt. De verwachting is dat het toerisme ook in de nabije toekomst blijft groeien. Daarnaast is de consument steeds meer op zoek naar belevenissen. De sleutel om ook in de toekomst attractief te blijven is onderscheidend vermogen. Door middel van themajaren, zoals het Mondriaanjaar in 2017 en 200 jaar badplaats in 2018, en gerichte focus op de toeristische speerpunten, speelt Den Haag hier actief op in."*¹²⁰ In dit fragment worden verschillende argumenten gegeven voor het inzetten van het beleidsinstrument 'evenementen organiseren'. De gegeven argumenten lijken op het eerste oog logisch, maar de kwaliteit en validiteit van de genoemde argumenten is op basis van bovenstaand fragment niet te achterhalen.

¹¹⁹ RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* (2015). Gemeente Den Haag. p. 7.

¹²⁰ RIS 298466: *Voortgangsbericht Toerisme (2017)*. Gemeente Den Haag. p. 2.

5.5 Wetenschappelijke inzichten

Norm 7: Er worden geen beleidsinstrumenten ingezet waarvan wetenschappelijk bewezen is dat deze een negatief of geen effect hebben.

Definitie en operationalisatie van de norm

Bij deze norm is bekeken in hoeverre wetenschappelijke literatuur bewijs levert voor de werkzaamheid, oftewel effectiviteit, van beleidsinstrumenten. Om te onderzoeken wat in de internationale wetenschappelijke literatuur bekend is over de effectiviteit van bepaalde beleidstheorieën, is gezocht naar ‘systematische reviews’ en ‘literatuur reviews’. Dit zijn studies die op een systematische manier, volgens een wetenschappelijk geaccepteerde methode, bevindingen van verschillende studies of uit wetenschappelijke literatuur over eenzelfde onderwerp aggregeren en samenvatten. Het voordeel van het gebruik van dergelijke samenvattende studies, boven dat van individuele studies, is dat het bewijs uit zo’n samenvatting uitgemiddeld is en zwaarder weegt omdat allerlei bewijs is samengevoegd. Hierbij moet wel aangemerkt worden dat het gaat om generieke wetenschappelijke inzichten die niet altijd direct van toepassing zijn op het meer specifieke gemeentelijke beleid. Met dit gegeven is in de beoordeling rekening gehouden.

De rekenkamer heeft de wetenschappelijke reviews bestudeerd die ingaan op de effectiviteit van beleidsinstrumenten die onderdeel uitmaken van of raakvlakken hebben met de vier casussen. Daarbij merkt de rekenkamer op dat slechts voor een deel van de beleidsinstrumenten die binnen de casussen worden ingezet dergelijke reviews zijn gevonden. Voor een uitgebreide beschrijving van de aanpak van deze analyse zie Bijlage 2: Methodologische verantwoording.

In het kader van het feitelijk wederhoor van dit feitenrapport heeft de gemeentelijke organisatie studies aangeleverd die volgens de gemeentelijke organisatie dienen als grondslag voor de gemaakte keuzes en de ingezette beleidsinstrumenten. Deze documenten hebben betrekking op enkelvoudige wetenschappelijke studies. Hoewel de uitkomsten van enkelvoudige studies ook hun waarde hebben, zijn ze niet vergelijkbaar met de uitkomsten van de systematische/literatuur reviews (van grote hoeveelheden enkelvoudige studies) die in dit onderzoek zijn gebruikt. Daarom zijn de uitkomsten van de aangeleverde studies niet verder in dit onderzoek betrokken. Uit de aangeleverde lijst met documenten werd overigens ook niet duidelijk welke bronnen exact ten grondslag liggen aan welk beleid.

Bevindingen

Wetenschappelijke (effect)studies leveren tot op zekere hoogte positief bewijs voor een deel van de aanpak binnen de casussen Toerisme en Scheveningen-Haven. Voor een deel van de aanpak binnen het Veiligheidscluster en Impact Economy zijn in wetenschappelijke effectstudies geen (positieve) bewijzen gevonden.

Clustervorming (beleidsinstrument binnen het Veiligheidscluster en Impact Economy)

Een positief effect van clustervorming op lokale economische groei en werkgelegenheidsgroei is niet vastgesteld. Het is onduidelijk wat de werkzame mechanismen ervan zijn en er is geen eenduidig beeld te schetsen over hoe clustervorming precies werkt.

Het aantrekken van toeristen en het organiseren van evenementen (één van de beleidsinstrumenten binnen Toerisme)

Beleid rondom toerisme en het organiseren van evenementen trekken zowel lokale, regionale, als (inter-)nationale bezoekers aan. De (lokale) economische impact van sport- en cultuurevenementen is doorgaans (bescheiden) positief, maar wordt veelal overschat.

Gebiedsontwikkeling (beleidsinstrument voor Scheveningen Haven)

Gebiedsontwikkeling trekt (nieuwe) bedrijvigheid en bewoners aan in een afgebakend lokaal gebied. Er zijn positieve lokale effecten te zien van gebiedsontwikkeling op werkgelegenheid, daling van werkloosheid en het aantal bedrijven.

Ondernemerschap & Innovatie (raakvlakken met de beleidsinstrumenten voor Impact Economy)

Ondernemen en innovatie zorgen voor economisch groeipotentieel. Over het algemeen bestaat een positieve relatie tussen *ondernemen* en economische groei- en ontwikkeling. Er zijn echter geen eenduidige effecten van het *financieel stimuleren van innovatie* op R&D uitgaven, innovatieve activiteit en bedrijfsprestaties.

Toelichting

Aan elke casus ligt een meer of minder expliciet benoemde beleidstheorie ten grondslag die de onderbouwing vormt voor hoe gestelde doelen gerealiseerd zouden moeten worden. Het gaat hier om een onderbouwing die de effectiviteit van de inzet van een instrument ten behoeve van het behalen van een doel zou moeten verklaren. In deze paragraaf volgt een beknopte uiteenzetting van inzichten die uit de algemene wetenschappelijke literatuur zijn verkregen en die raakvlakken hebben met beleidsstrategieën waar in de casussen voor gekozen is (zie hierboven bij definitie en operationalisatie van de norm).

De onderzochte wetenschappelijke literatuur is gericht op de volgende vier mechanismen die economische groei- en ontwikkeling binnen de vier casussen moeten bewerkstelligen:

- 1) Casus Veiligheidscluster: clustervorming,
- 2) Casus Toerisme: het aantrekken van toeristen & het organiseren van evenementen,
- 3) Casus Scheveningen haven: gebiedsontwikkeling,
- 4) Casus Impact Economy: innovatie & ondernemerschap.

1. Clustervorming

Werking van de theorie

Wanneer er gekeken wordt naar verschillende literatuur en systematische reviews over clustervorming, valt het op dat de reviews in beginsel steeds uitgaan van eenzelfde theorie van Michael Porter. Porter beschrijft in zijn artikel 'Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy' (2000) de randvoorwaarden voor effectieve en efficiënte clustervorming. Volgens de definitie van Porter bevatten clusters een verscheidenheid aan gekoppelde industrieën en andere entiteiten die belangrijk zijn voor concurrentie. Het cluster biedt een constructief en efficiënt forum voor dialogen tussen gerelateerde bedrijven,

leveranciers, de overheid en andere instituten. Binnen het cluster bestaat het gezamenlijk belang om de omgeving en de situatie waarin het cluster zich bevindt te verbeteren. Op deze manier komt gezamenlijk een hogere concurrentiepositie tot stand. Dit moet dan ten slotte leiden tot economische groei.¹²¹

Wat is het beleid van de gemeente Den Haag omtrent clustervorming?

In de *Agenda Kenniseconomie* staat clustervorming en het versterken van clusters centraal. In deze agenda spreekt de gemeente van de volgende economische clusters voor de verdere uitbouw van de kenniseconomie van Den Haag: Vrede & Recht, The Hague Security Delta (Veiligheidscluster), Finance & Legal, IT/TECH en Energie. De in dit document beschreven triple-helix aanpak van de gemeente, waarbij overheid, publieke sector en kennisinstellingen samen optrekken, valt binnen de hierboven genoemde definitie van clustervorming van Porter.¹²² Ook in het tweede speerpunt uit het economisch beleid van het nieuwe college is opgenomen dat het college inzet op onderscheidende Haagse businessclusters.¹²³

Bevindingen

Een positief effect van clustervorming op lokale economische groei en werkgelegenheidsgroei is niet vastgesteld. Het is onduidelijk wat de werkzame mechanismen ervan zijn en er is geen eenduidig beeld te schetsen over hoe clustervorming precies werkt:

- Uit de eerste literatuur review blijkt dat er geen eenduidig beeld te schetsen is van de werking van clustervorming. In de wetenschap wordt clustervorming vaak omschreven als een 'black-box' en het is onduidelijk wat precies de effecten ervan zijn.¹²⁴
- Een tweede literatuur review over clustervorming concludeerde dat er nauwelijks tot geen wetenschappelijk bewijs is voor positieve effecten van clustervorming.¹²⁵
- Een meta-studie waarin 833 clusters onderzocht zijn, kon de positieve (lokale) effectiviteit van clustervorming op economische groei en werkgelegenheidsgroei eveneens niet aantonen.¹²⁶

¹²¹ Porter, M.E. (2000). *Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*. *Economic Development Quarterly*, 14-1, pp. 15-34: "Clusters are geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (e.g., universities, standards agencies, trade associations) in a particular field that compete but also cooperate"

¹²² RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie* (2015). Gemeente Den Haag.

¹²³ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022* (2018). Gemeente Den Haag. p.112

¹²⁴ Swords, J. (2013). *Michael Porter's cluster theory as a local and regional development tool: The rise and fall of cluster policy in the UK*. *Local Economy*, 28(4), pp. 369-383.

¹²⁵ Nathan, M., & Overman, H. (2013). *Agglomeration, clusters, and industrial policy*. *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), 383-404.

¹²⁶ Linde C. van der (2003) *The Demography of Clusters—Findings from the Cluster Meta-Study*. In: Bröcker J., Dohse D., Soltwedel R. (eds) *Innovation Clusters and Interregional Competition. Advances in Spatial Science*. Springer, Berlin, Heidelberg.

Toelichting

In de wetenschappelijke literatuur zijn drie studies gevonden die betrekking hebben op de effectiviteit van clustervorming, namelijk:

- Swords, J. (2013). *Michael Porter's cluster theory as a local and regional development tool: The rise and fall of cluster policy in the UK*. Local Economy.
- Nathan, M., & Overman, H. (2013). *Agglomeration, clusters, and industrial policy*. Oxford Review of Economic Policy.
- Linde, C. van der (2003). *The Demography of Clusters—Findings from the Cluster Meta-Study*. Dit is een studie naar 833 clusters in 49 verschillende landen.

De auteurs van de eerste literatuur review concluderen dat er geen eenduidig beeld te schetsen is van hoe clusterwerking precies werkt. De werkzame mechanismen van clusterwerking worden omschreven als een black-box en het is onduidelijk wat precies de effecten ervan zijn. Zij concluderen ook dat wetenschappers uiteenlopende standpunten hebben aangenomen over de theorie rondom clustervorming, dit in tegenstelling tot het speelveld van beleidsmakers waarin clustervorming vrijwel unaniem omarmd is.¹²⁷ In deze review wordt een aantal van de belangrijkste kritiekpunten op de theorie over clustervorming samengevat:

- Clustervorming is een vaag gedefinieerd concept, iedereen hangt er een andere definitie aan;
- Er zijn te weinig verklaringen over de belangrijkste karakteristieken van het proces;
- De gebruikte concepten binnen de theorie zijn slecht gedefinieerd.

Naast kritiek op de theorie is in deze review ook de kritiek op de methodologie van effectiviteitsstudies naar clustervorming samengevat:

- Veel effectiviteitsstudies zijn gebaseerd op niet te generaliseren casestudies;
- Er zijn nauwelijks harde (numerieke) metingen gedaan.

In de tweede literatuur review wordt een aantal conclusies getrokken. De hoofdconclusie is dat er nauwelijks tot geen wetenschappelijk bewijs is voor de positieve effecten van clustervorming. De tweede conclusie is dat clusters het resultaat zijn van de interactie tussen ondernemers, bedrijven en werknemers. Omdat er niet gestuurd kan worden op dit soort interacties, is het moeilijk beleid te maken waarmee gestuurd wordt op resultaten van een cluster. De derde conclusie stelt dat, afgezien van sommige specifieke sectoren, het voeren van 'horizontaal beleid' effectiever kan zijn dan het voeren van beleid gericht op clustervorming. Met 'horizontaal beleid' wordt bedoeld dat er beleid gevoerd moet worden dat gericht is op specifieke aspecten van fysieke plaatsen in plaats van op sectoren om economische groei te

¹²⁷ Swords, J. (2013). *Michael Porter's cluster theory as a local and regional development tool: The rise and fall of cluster policy in the UK*. Local Economy, 28(4), pp. 369-383.

stimuleren. Hierbij moet worden aangenomen dat economische activiteit ruimtelijk geconcentreerd is.¹²⁸

In de meta-studie is gekeken naar 833 clusters uit 49 verschillende landen. In deze studie is onder andere gevonden dat er geen relatie bestaat tussen de leeftijd van een cluster en de concurrentiekracht van het cluster. Ook kon de positieve (lokale) effectiviteit van clustervorming op economische groei en de werkgelegenheid niet aangetoond worden.¹²⁹ De bestudeerde data in deze meta-studie suggereert dat overheidsinterventie de minst belangrijke bepalende factor is in concurrerende clusters. In niet-concurrerende clusters speelt overheidsinterventie een belangrijkere rol, maar de positieve effecten daarvan kunnen niet aangetoond worden.¹³⁰

2. Het aantrekken van toeristen & het organiseren van evenementen

Werking van de theorie

Het beoogde mechanisme achter de economische impact van het aantrekken van toeristen en mensen die naar evenementen komen, is dat deze mensen geld van een andere locatie, bijvoorbeeld een andere stad of regio, meebrengen en dat uitgeven aan ondernemers op de locatie die bezocht wordt. Dit wordt gezien als directe economische impact. Er is ook sprake van indirecte economische impact doordat ondernemers die direct met deze bezoekers te maken hebben hun leveranciers weer meer aanspreken of bijvoorbeeld (tijdelijk) extra personeel moeten aannemen.¹³¹

Wat is het beleid van de gemeente Den Haag?

In de Agenda Stedelijke economie is uiteengezet hoe de gemeente Den Haag met haar beleid ten aanzien van toerisme en evenementen meer bezoekers wil trekken die meerdere dagen in de stad verblijven. Het achterliggende idee is dat deze bezoekers tijdens hun verblijf (meer) geld uitgeven in het lokale midden en kleinbedrijf (MKB). Zo is geïnvesteerd in de binnenstad zijnde het visitekaartje van de stad en zet de gemeente erop in om van Scheveningen in alle seizoenen een toeristische trekpleister te maken. Daarnaast moeten grote internationale 'blockbusters' Den Haag op de kaart zetten en veel bezoekers trekken.¹³² Het beleid rondom toerisme omvat dus meer dan alleen het mechanisme 'het organiseren van evenementen'. Er zijn echter alleen *systematic reviews* gevonden met betrekking tot evenementen en daarom wordt er in deze paragraaf ingegaan op de werking van dit specifieke mechanisme. In het economisch beleid van het nieuwe college is 'Den Haag als attractieve stad' één van de vier speerpunten.¹³³

¹²⁸ Nathan, M., & Overman, H. (2013). Agglomeration, clusters, and industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), 383-404.

¹²⁹ Linde C. van der (2003) *The Demography of Clusters—Findings from the Cluster Meta-Study*. In: Bröcker J., Dohse D., Soltwedel R. (eds) *Innovation Clusters and Interregional Competition. Advances in Spatial Science*. Springer, Berlin, Heidelberg.

¹³⁰ Nathan, M., & Overman, H. (2013). Agglomeration, clusters, and industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), 383-404.

¹³¹ Bond, H (2008). *Estimating the Economic Benefits of Event Tourism A Review of Research Methodologies*. Impacts08

¹³² RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p 6-8.

¹³³ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018)*. Gemeente Den Haag. p.112

Bevindingen

Het organiseren van evenementen trekt zowel lokale, regionale, als (inter-)nationale bezoekers aan. De (lokale) economische impact van sport- en cultuurevenementen is doorgaans (bescheiden) positief, maar wordt veelal overschat.

- Drie van de vier studies hebben een (zeer) klein positief effect gevonden van het organiseren van evenementen op de lokale economie. Een van de systematische reviews geeft aan dat de lokale economische impact van toerisme en evenementen lastig te meten is.
- Volgens alle vier de systematische reviews wordt de economische impact van evenementen overschat.

Overige constatering zijn:

- Kleine lokale evenementen leveren minder economische impact op omdat deze relatief weinig en vooral lokale bezoekers trekken.
- Nationale sport evenementen leveren de meeste impact op omdat deze jaarlijks terugkeren en veelal nauwelijks investeringen vergen.¹³⁴

Toelichting

Er zijn drie systematische reviews bestudeerd en één literatuur review:

- UK Sport (2004). *Measuring success 2: The economic impact of major sport events*. London. Een systematische review over 16 studies.
- McCartney, G., Thomas, S., Thomson, H., Scott, J., Hanlon, P., and Morrison, D.S. (2010). *The health and socioeconomic impacts of major multi-sport events: systematic review (1978-2008)*. BMJ, 340:c2369. Een review over 18 studies.
- What works centre for local economic growth (2016). *Sports and Culture*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/sports-and-culture>. Een review over 36 studies.
- Kwiatkowski, G. (2016). *Economic impact of event attendees' spending on a host region: A review of the research*. Event Management, 20, pp. 501–515. Een literatuur review op basis van 70 wetenschappelijke artikelen.

In totaal zijn deze drie systematische reviews goed voor 70 studies en de literatuur review bevat de resultaten van ongeveer 70 artikelen. Zij stelden allen dat de economische impact van evenementen wordt overschat. Twee systematische reviews en de literatuur review hebben gekeken naar de economische impact van (sport-) evenementen en de bestedingspatronen. Zij beschrijven dat de overschatting te maken heeft met aanzienlijke verschillen tussen 'bruto' en 'netto' impact.^{135,136,137} In de derde systematische review is gekeken naar (sport-) evenementen als middel om de

¹³⁴ UK Sport (2004). *Measuring success 2: the economic impact of major sport events*. London.

¹³⁵ UK Sport (2004). *Measuring success 2: the economic impact of major sport events*. London.

¹³⁶ McCartney, G., Thomas, S., Thomson, H., Scott, J., Hanlon, P., and Morrison, D.S. (2010). *The health and socioeconomic impacts of major multi-sport events: systematic review (1978-2008)*. BMJ, 340:c2369.

¹³⁷ Kwiatkowski, G. (2016). *Economic impact of event attendees' spending on a host region: A review of the research*. Event Management, 20, pp. 501–515.

lokale economische groei te stimuleren. In deze review wordt aangegeven dat de lokale economische impact van toerisme en evenementen lastig te meten is. Naast direct meetbare lokale economische effecten zijn er ook minder direct meetbare effecten die volgens deze review evenwel positief kunnen zijn.¹³⁸

3. Gebiedsontwikkeling

Werking van de theorie

De auteurs van de 'What works centre for local economic growth: area based initiatives' definiëren gebiedsontwikkeling als 'ondernemers zones' en andere gebiedsgebonden economische initiatieven.¹³⁹ Smith (1999) beschrijft dat zulke economische initiatieven als doel hebben om economische groei te bevorderen in een goed gedefinieerd (beperkt) lokaal gebied of meerdere gebieden. Verder geeft Smith aan dat dergelijke initiatieven veel worden ingezet voor sociale en economische kansarmere gebieden, met name daar waar het al langer niet goed gaat. Idee is dat men uitgaat van 'bottom up' aanpak waarbij sprake is van hechte samenwerking tussen de lokale overheid en bewoners/ondernemers, zodat lokale problemen helder worden en passende oplossingen kunnen worden gevonden.¹⁴⁰

Wat is het beleid van de gemeente Den Haag?

De gemeente Den Haag heeft op dit moment een aantal lopende gebiedsontwikkelingsprojecten, onder andere: Scheveningen-haven, de Binnenstad en Central Innovation District (het gebied tussen de drie NS stations). Binnen de ambtelijke organisatie wordt voor gebiedsontwikkeling onderscheid gemaakt tussen (1) de fysieke ontwikkeling van het gebied (hardware/grondexploitatie en software/levendig straatbeeld), wat valt onder andere afdelingen van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) en (2) strategisch locatiebeleid (het ontwikkelen van een locatie inclusief de benodigde strategie om deze locatie succesvol te laten zijn), wat valt onder de afdeling economie (eveneens DSO). Tezamen vormen ze de gehele gebiedsontwikkeling; de fysieke ontwikkeling is daarbij de randvoorwaarde voor het slagen van het strategische locatiebeleid.¹⁴¹ Het mechanisme 'gebiedsontwikkeling' reikt dus verder dan alleen de afdeling economie. Door te investeren in het creëren van de randvoorwaarden en het strategische locatie beleid voor een gebied moet dat gebied (weer) aantrekkelijk worden voor wonen en/of ondernemen, wat vervolgens economische en werkgelegenheidsgroei moet opleveren.^{142,143} Het vierde speerpunt uit het economisch beleid van het nieuwe college is huisvesting én gebiedsontwikkeling.¹⁴⁴

¹³⁸ What works centre for local economic growth (2016). Sports and Culture. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/sports-and-culture>.

¹³⁹ What works centre for local economic growth (2016). Area Based Initiatives: Enterprise Zones. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>.

¹⁴⁰ Smith, G.R. (1999). Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper25.pdf>

¹⁴¹ Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie

¹⁴² RIS 281393: Agenda Stedelijke Economie (2015). Gemeente Den Haag. p 5, 6, 7.

¹⁴³ RIS 281550: Scheveningen haven is en blijft haven (2015). Gemeente Den Haag.

¹⁴⁴ RIS 300472: Programmabegroting 2019-2022 (2018). Gemeente Den Haag. p.112

Bevindingen

Gebiedsontwikkeling trekt (nieuwe) bedrijvigheid en bewoners aan in een afgebakend lokaal gebied. Er zijn positieve lokale effecten te zien van gebiedsontwikkeling op werkgelegenheid, daling van werkloosheid en het aantal bedrijven.

In de twee systematische reviews is het volgende gevonden: ^{145,146}

- Er werd een klein positief effect gevonden op de groei van de werkgelegenheid in 55% van de opgenomen studies, overige studies rapporteerden geen of geen eenduidige effecten.
- Er werd een gematigd positief effect gevonden op de daling van werkloosheid. ¹⁴⁷
- Er werd een klein tot gematigd positief effect gevonden op het aantal bedrijven in 3 van de 5 opgenomen studies, overige studies vonden geen eenduidige effecten.
- Effecten zijn groter naarmate de regio's meer ontwikkeld zijn.

Vanuit de wetenschap worden hierbij twee kanttekeningen gemaakt:

- Het concentreren van werkgelegenheid kan leiden tot kostenreductie. ¹⁴⁸
- Positieve effecten voor het gebied kunnen ten koste zijn gegaan van de directe omgeving. ^{149,150}

Toelichting

Er zijn drie systematische reviews bekeken, welke samen goed zijn voor 55 effectevaluaties:

- What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: Enterprise Zones*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>. Resultaten van 30 internationale studies.

¹⁴⁵ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: Enterprise Zones*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>.

¹⁴⁶ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: EU Programmes*. Via [http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives/Resultaten van 18 Europese studies](http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives/Resultaten%20van%2018%20Europese%20studies)

¹⁴⁷ Rhodes, J., Tyler, P., and Brennan, A. (2005). *Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919–1946.

¹⁴⁸ Rhodes, J., Tyler, P., and Brennan, A. (2005). *Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919–1946.

¹⁴⁹ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: Enterprise Zones*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>.

¹⁵⁰ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: EU Programmes*. Via [http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives/Resultaten van 18 Europese studies](http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives/Resultaten%20van%2018%20Europese%20studies)

- What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: EU Programmes*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives/>. Resultaten van 18 Europese studies.
- Rhodes, J., Tyler, P., and Brennan, A. (2005). *Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919–1946. Resultaten van 7 gebieden in het Verenigd Koninkrijk.

Deze reviews zijn gericht op het aantonen van een causale relatie tussen het inzetten van gebiedsontwikkeling, onder andere door financiële stimulansen en investeringen in het vestigingsklimaat, en lokale economische groei.^{151,152,153} In de review van Rhodes en collega's wordt aangegeven dat het meten van de (economische) impact van gebiedsontwikkeling lastig is. De oorzaken hiervan zijn volgens hen onder andere een gebrek aan heldere beleidstheorie over wat de gebiedsontwikkeling moet opleveren, onvoldoende ontwikkeling in methoden voor goede effect evaluaties, en onvoldoende focus op uitkomsten maar juist te veel procesgericht.¹⁵⁴ Beide systematische reviews van de 'What works centre for local economic growth' stellen daarnaast nog dat het onduidelijk is door welke karakteristieken van een gebiedsontwikkeling (zoals reductie in belastingen of verbetering in vestigingsklimaat) een positief resultaat bewerkstelligd wordt. Deze studies vonden wel dat het er op lijkt dat initiatieven die een duidelijke focus en heldere doelstellingen hebben betere resultaten genereren. Daarnaast stellen deze reviews dat de gevonden positieve effecten voor het gebied ten koste kunnen zijn gegaan van de directe omgeving. Bijvoorbeeld als bedrijven zich in het beoogde gebied gaan vestigen, worden deze bedrijven soms onttrokken uit de directe omgeving.^{155,156} Hierdoor ontstaat wel lokale groei, maar geen groei in de grotere regio.

4. Ondernemerschap & Innovatie

Werking van de theorie

Fagerberg (2003) definieert innoveren als: "Invention is the first occurrence of an idea for a new product or process while innovation is the first attempt to carry it out into practice". Vervolgens beschrijft hij dat 'innovatie economie' bestaat uit kennis, technologie, ondernemerschap en innovatie en dat dit de primaire factoren zijn in

¹⁵¹ Rhodes, J., Tyler, P., and Brennan, A. (2005). *Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919–1946. Resultaten van 7 gebieden in het Verenigd Koninkrijk.

¹⁵² What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: Enterprise Zones*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>. Resultaten van 30 internationale studies

¹⁵³ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: EU Programmes*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>. Resultaten van 18 Europese studies

¹⁵⁴ Rhodes, J., Tyler, P., and Brennan, A. (2005). *Assessing the Effect of Area Based Initiatives on Local Area Outcomes: Some Thoughts Based on the National Evaluation of the Single Regeneration Budget in England*. *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1919–1946. Resultaten van 7 gebieden in het Verenigd Koninkrijk.

¹⁵⁵ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: Enterprise Zones*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>. Resultaten van 30 internationale studies

¹⁵⁶ What works centre for local economic growth (2016). *Area Based Initiatives: EU Programmes*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/area-based-initiatives>. Resultaten van 18 Europese studies

economische groei.¹⁵⁷ Ook Atkinson en Hackler (2010) stellen dat innovatie kan worden gezien als de drijvende kracht achter economische ontwikkeling.¹⁵⁸ Hackler (2012) zet in een artikel uiteen wat de relatie is tussen innovatie en ondernemerschap: een ondernemer is diegene die van een ‘invention’ een ‘innovation’ weet te maken.¹⁵⁹

Wat is het beleid van de gemeente Den Haag?

De gemeente Den Haag zet op verschillende fronten in op het faciliteren van ondernemers en het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat/ecosysteem. Zo stelt de *Agenda Stedelijke Economie* dat “Den Haag op alle terreinen een aantrekkelijke en inspirerende omgeving biedt waar bedrijven, hun (internationale) medewerkers en nieuwe generaties talent zich graag vestigen.”¹⁶⁰ Om een goed ondernemersklimaat te creëren zet de gemeente er onder andere op in om “gemeentelijke subsidies en aanbestedingen zoveel mogelijk ten goed te laten komen aan het Haagse MKB”, “[...] goede dienstverlening in combinatie met lage lasten en minder regeldruk” en “[...] beschikbaarheid van passende (kleinschalige) bedrijfsruimte [...]”.¹⁶¹ Met betrekking tot innovatie zet de gemeente in op ‘impact economie’. In dit document wordt gesteld dat “Indien Den Haag er niet in slaagt een aantrekkelijke omgeving te worden voor de jonge dynamische en innovatieve ondernemer van morgen, dan verliest de stad haar concurrentiekracht. En daarmee komt de lokale werkgelegenheidsontwikkeling op de middellange termijn onder druk te staan.”¹⁶² Ook het nieuwe college zet in op het aantrekkelijk maken van het vestigingsklimaat, zo wil zij betaalbare en bereikbare huisvesting realiseren in aantrekkelijke werkmilieus. Daarnaast zet het college in op een ‘Research Lab’ waarmee cognitieve technologieën voor de stad beschikbaar gemaakt moeten worden.¹⁶³

¹⁵⁷ Fagerberg, J. (2003). *Innovation: A Guide to the Literature*. University of Oslo.

¹⁵⁸ Atkinson, R.D. and Hackler, D., 2010. *Economic Doctrines and Approaches to Climate Change Policy*. Information Technology and Innovation Foundation, Washington, D.C.

¹⁵⁹ Hackler, D. (2012). *Unlocking the Potential of Innovation and Entrepreneurship: The Role of Local Policy in Cities*.

¹⁶⁰ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.2.

¹⁶¹ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie* (2015). Gemeente Den Haag. p.3.

¹⁶² RIS 283894: *Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'* (2015). Gemeente Den Haag. p.2.

¹⁶³ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022* (2018). Gemeente Den Haag. p.122

Bevindingen

Ondernemen en innovatie zorgen voor economisch groeipotentieel. Over het algemeen bestaat een positieve relatie tussen *ondernemen* en economische groei- en ontwikkeling. Er zijn echter geen eenduidige effecten van het *financieel stimuleren door overheden van innovatie* op R&D uitgaven, innovatieve activiteit en bedrijfsprestaties.

- 63% van de in één review opgenomen studies vindt een positief effect van verstrekte financiering op innovatieve activiteit van de ontvangers. De overige opgenomen studies (37%) vonden geen eenduidige effecten. De effecten verschillen per type innovatie, het effect is zwakker voor bijvoorbeeld het aantal patenten dan voor proces- of productinnovatie.
- 53% van de opgenomen studies vindt geen eenduidig effect van verstrekte financiering op productiviteit, werkgelegenheid en bedrijfsprestaties. De overige 47% van de opgenomen studies vindt een positief effect.
- Er zijn geen eenduidige effecten van het financieel stimuleren van innovatie op research- en development-uitgaven, innovatieve activiteiten en bedrijfsprestaties; 44% van de opgenomen studies vindt een positief effect van verstrekte financiering op R&D uitgaven, terwijl 56% geen eenduidig of zelfs een negatief effect vindt.¹⁶⁴

Over het specifiek ter beschikbaar stellen van betaalbare en bereikbare huisvesting in aantrekkelijke werkmilieus zijn in de studies geen uitspraken over de effectiviteit aangetroffen.

Toelichting

Er is één literatuur review en één systematische review gebruikt:

- Rocha, H.O. (2004). *Entrepreneurship and Development: The Role of Clusters*. Small Business Economics, 23, pp. 363–400.
- What works centre for local economic growth (2015). *Innovation: Grants, loans and subsidies*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/innovation/evidence-review>. Een studie waarin 42 studies gebundeld zijn.

Rocha (2004) concludeert in de literatuur review dat er geen eenduidige effecten zijn van het financieel stimuleren van innovatie op research- en development-uitgaven, innovatieve activiteiten en bedrijfsprestaties. Er wordt ook aangegeven dat wetenschappers het in grote lijnen eens zijn over het bestaan van een positieve relatie tussen ondernemen en economische groei en ontwikkeling. Kanttekening hierbij gemaakt wordt, is echter dat systematisch samengevat bewijs (op basis van effectevaluaties) hier nauwelijks voor te vinden is. Op het niveau van individuele effectstudies zijn wel positieve effecten gevonden. Ondernemerschap en innovatie hebben raakvlakken met clustervorming. In bovengenoemde literatuur review werd geconcludeerd dat de relatie tussen ondernemerschap en innovatie niet duidelijk is. Zo kon geen eenduidige conclusie worden getrokken over de impact van clustervorming op ondernemerschap of over de invloed van clustervorming (via ondernemerschap) op

¹⁶⁴ What works centre for local economic growth (2015). *Innovation: Grants, loans and subsidies*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/innovation/evidence-review>.

economische ontwikkeling. In deze review kwam wel naar voren dat op het niveau van bedrijven over het algemeen geldt dat bedrijven binnen een cluster beter presteren dan bedrijven die daar buiten vallen (tot verzadiging binnen het cluster optreedt) en ook dat die positieve relatie er is op het niveau van lokale economische ontwikkeling. Kanttekening die hierbij gemaakt wordt, is dat dit alleen theoretisch onderbouwd is en niet met effectevaluaties. Een tweede kanttekening is dat clusters alleen een positief effect hebben op ondernemerschap indien er aan een aantal randvoorwaarden is voldaan op het gebied van informatieve, relationele, competitieve, economische, culturele en institutionele voordelen.¹⁶⁵

In 2015 heeft de 'What works centre for local economic growth' een systematische review uitgevoerd op het gebied van financiering van innovatie. In deze review is gekeken naar de effecten van het verstekken van financiering (Research & Development (R&D) beurzen, leningen en subsidies) op het bevorderen van innovatie (uitkomstmaten van uitgaven aan R&D, productinnovatie en economische uitkomsten). In deze review is een positief effect gevonden van financiering op innovatieve activiteiten van de ontvangers. Ze vonden echter geen eenduidige effecten van financiering op productiviteit, werkgelegenheid en bedrijfsprestaties. Ook zijn er geen eenduidige effecten gevonden van het financieel stimuleren van innovatie op research- en development-uitgaven, innovatieve activiteiten en bedrijfsprestaties.¹⁶⁶

Er is gezocht naar systematische en literatuur reviews met betrekking tot de effecten van het faciliteren en beheren van huisvesting op het vestigingsklimaat en de start-up economy. Op dit gebied zijn echter alleen individuele studies en geen reviews gevonden. De gevonden individuele studies kunnen niet meegenomen worden in dit onderzoek wegens de validiteit en generaliseerbaarheid van deze enkele studies. Er zijn wel reviews gevonden op het gebied van financieel stimuleren van innovatie.

¹⁶⁵ Rocha, H.O. (2004). *Entrepreneurship and Development: The Role of Clusters*. *Small Business Economics*, 23, pp. 363–400

¹⁶⁶ What works centre for local economic growth (2015). *Innovation: Grants, loans and subsidies*. Via <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/innovation/evidence-review>

6 MIDDELEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de focus op het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag:

In hoeverre is inzichtelijk welke financiële middelen de gemeente besteedt voor het uitvoeren van het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen 'Stedelijke economie' en 'Kenniseconomie'?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de verzamelde data getoetst aan norm 8 en 9 uit het normenkader (zie Tabel 3 en Bijlage 1).

Nr.	Norm
8.	Het is helder welke middelen ter beschikking staan voor welke beleidsinstrumenten.
9.	Het is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn voor de uitvoering van het economisch beleid. ¹⁶⁷

Tabel 3 Norm 8 en 9 uit het normenkader die gebruikt zijn voor het beantwoorden van de eerste en tweede onderzoeksvraag.

Alvorens ingegaan wordt op de middelen die voor de onderscheiden beleidsinstrumenten beschikbaar zijn, is het relevant te weten in hoeverre totaalinzicht bestaat in de beschikbare middelen voor het (uitvoeren van het) economisch beleid. Om deze reden is ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet een norm toegevoegd, namelijk norm 9.

In de hieronder volgende paragrafen wordt per norm uiteengezet hoe deze is gedefinieerd en geoperationaliseerd. In de paragrafen zijn tevens de bevindingen over het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de norm opgenomen. De bevindingen worden toegelicht door gebruik te maken van voorbeelden uit het beleid voor de casussen Toerisme, Scheveningen haven, Veiligheidscluster en Impact Economy.

Definitie en operationalisatie van de norm

In paragraaf 6.2 is uiteengezet welk inzicht de diverse informatiebronnen verschaffen ten aanzien van de totale beschikbaarheid van middelen voor het uitvoeren van het economisch beleid. In deze paragraaf wordt dit verkregen inzicht afgezet tegen de norm, die stelt dat helder moet zijn hoeveel middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het economisch beleid.

In paragraaf 6.3 is uiteengezet welk inzicht de diverse informatiebronnen verschaffen ten aanzien van de beschikbaarheid van middelen voor de diverse in te zetten beleidsinstrumenten. In deze paragraaf wordt dit verkregen inzicht afgezet tegen de norm, die stelt dat helder moet zijn hoeveel middelen beschikbaar zijn voor het inzetten van de afzonderlijke beleidsinstrumenten.

¹⁶⁷ Dit is een nieuwe norm ten opzichte van de onderzoeksopzet.

In paragraaf 6.4 wordt gereflecteerd op de *Programmabegroting 2019-2022* waarin het college, zowel inhoudelijk als financieel, uiteenzet hoe met name het programma dat zich richt op het economisch beleid bijdraagt aan het streven naar meer economische groei en structurele banengroei, te weten de twee voornaamste gestelde doelen.¹⁶⁸ Ook vanuit programma 2 (College en Bestuur) wordt met de bijdrage aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) bijgedragen aan de economie, die niet ophoudt bij de gemeentegrenzen. Het programma Economie is vanaf de nieuwe collegeperiode niet meer gebaseerd van de eerdere agenda's maar richt zich vanaf 2019 op een viertal speerpunten. Concrete plannen die verder invulling geven aan deze speerpunten verschijnen vanaf het najaar van 2018.

Aanpak

Om inzicht te krijgen in de middelen die beschikbaar zijn voor en besteed worden aan de uitvoering van het economisch beleid zijn de *Agenda's Stedelijke- en Kenniseconomie* en de bijbehorende voortgangsrapportages en relevante Planning & Control (P&C) documenten van de afgelopen collegeperiode geanalyseerd. Hiervoor is een vergelijking uitgevoerd tussen de voortgangsrapportages en de programmarekening (2017) waarover met verwijzing naar de inhoud van de voortgangsrapportage (van begin 2018) financieel verantwoording wordt afgelegd. Daarnaast is een analyse gedaan op de nieuwe *Programmabegroting 2019-2022* en is een vergelijking gemaakt met de programmabegrotingen uit begrotingsjaren 2015-2018.

6.2 Is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn gesteld?

Norm 7a: Het is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn voor de uitvoering van het economisch beleid.

Bevinding

Uit de programmabegroting blijkt hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn voor het economisch beleid. Er bestaat geen helder inzicht in hoeveel structurele en incidentele middelen worden ingezet voor het uitvoeren van het economisch beleid.

- Ondanks dat een helder totaaloverzicht van structurele en incidentele middelen ontbreekt, kan uit de diverse beschikbare informatiebronnen met de nodige inspanningen wel een dergelijk totaalinzicht worden gegenereerd.
- De rekenkamer heeft een overzicht gegenereerd van alle begrote en gerealiseerde (saldi van) baten en lasten in totaal en onderverdeeld over de *Agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie*. In 2015 is per saldo circa € 65 mln. besteed aan economie, de jaren erna net boven de € 40 mln. per jaar.
- De jaarlijks beschikbare middelen voor het programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad worden inzichtelijk gemaakt in de programmabegroting en de programmarekening.

¹⁶⁸ *Programma Economie (11) in de P&C-documentatie.*

- In de *agenda's Kenniseconomie en Stedelijke Economie* zijn alleen incidentele (investerings)middelen opgenomen die voor betreffende coalitieperiode beschikbaar zijn gesteld om beleidsambities te kunnen realiseren. De koppeling naar de middelen die hiervoor structureel beschikbaar zijn, is niet gemaakt.
- De voortgangsrapportages bij de twee agenda's verschaffen soms wel een inzage, maar overwegend geen inzage in de uitputting van de beschikbaar gestelde middelen.
- Het college verschaft met name inzicht in de baten die bepaalde programmaonderdelen of inzet van instrumenten opleveren, zonder dat aangegeven wordt wat bijbehorende lasten waren.

Toelichting

Alvorens antwoord wordt gegeven op de vraag of helder is welke middelen ter beschikking staan voor ieder van de agenda's en bijbehorende beleidsinstrumenten en activiteiten, wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de vraag in hoeverre totaalinzicht bestaat in de middelen die beschikbaar zijn voor het economisch beleid.

Relevante bronnen voor het krijgen van inzicht in de middelen voor het economisch beleid zijn enerzijds de *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* en bijbehorende voortgangsrapportage en anderzijds de P&C-documenten. Bij dat laatste gaat het om de programmabegrotingen, halfjaarberichten en de programmarekeningen.

Middelen die beschikbaar worden gesteld voor het uitvoeren van het economisch beleid komen voort uit het reguliere programmabudget van economie (programma 11). Daarnaast heeft de gemeente in de coalitieperiode 2014-2018 investeringsgeld beschikbaar gesteld via het Fonds Economische Structuurversterking. Een belangrijke functie van dit fonds is de mogelijkheid om met de vanuit dit fonds beschikbaar gestelde middelen te kunnen inspelen op de kansen die de huidige transitie van de Haagse economie en economische topsectoren en clusters bieden. Daarnaast bestaan er ook nog enkele investeringsbudgetten waarmee de economie van Den Haag kan worden versterkt, maar waar vooral de markt een beroep op kan doen. Dit betreft de fondsen van HEID en Kansen voor West II.

Economisch beleid uitgewerkt in twee agenda's

De economische visie van Den Haag is uitgewerkt in twee agenda's, te weten de *Agenda Stedelijke Economie* en de *Agenda Kenniseconomie*. Deze agenda's bevatten ambities, beleidsdoelen en -kaders en beschrijven ook het instrumentarium dat hiervoor ingezet gaat worden. De agenda's sluiten af met een financiële paragraaf.

De *Agenda Stedelijke Economie* en de *Agenda Kenniseconomie* zijn door het college kracht bijgezet door in aanvulling op de structurele middelen (conform begroting) voor de periode 2014-2018 bij het coalitieakkoord in totaal voor € 45,2 mln. aan additionele investeringsmiddelen beschikbaar te stellen. Hiervan is een bedrag van € 20 mln. (incidenteel budget) ter beschikking gesteld vanuit het Fonds Economische Structuurversterking voor de *Agenda's Stedelijke Economie* en *Kenniseconomie*, dat flexibel kan worden ingezet voor investeringen die de structuur van de Haagse

economie duurzaam kan versterken. Deze middelen zijn toegevoegd aan de reserve die de gemeente voor deze agenda heeft ingesteld.

Verder is het bedrag aan investeringsmiddelen (2014-2018) van € 45,2 mln. opgebouwd uit de volgende componenten:

- | | |
|--|--------------------------|
| • Creatieve stad: | € 6 mln. |
| • Winkelstraten en wijkeconomie: | € 6 mln. |
| • The Hague Convention Bureau en acquisitie congressen | € 7 mln. |
| • Citymarketing: | € 6,2 mln. |
| • Investeringsfonds Economische Structuurversterking | € 20 mln. ¹⁶⁹ |

In de *Agenda Kenniseconomie* wordt ook aangegeven dat het college voor de collegeperiode 2014-2018 een incidenteel budget voor Economische Structuurversterking van € 20 mln. beschikbaar heeft gesteld. Daardoor lijkt het dat het college voor beide agenda's tezamen € 40 mln. ter beschikking heeft gesteld. De ambtelijke organisatie heeft echter aangegeven dat er voor beide agenda's tezamen € 20 mln. ter beschikking is gesteld.¹⁷⁰ Dit budget is in de programmabegroting opgenomen en is bestemd voor initiatieven die plaatsvinden in de kansrijke economische clusters van Den Haag of cross-overs daartussen. Het college benadrukt het belang van de flexibele inzet van de middelen uit dit fonds, omdat deze middelen het mogelijk maken om te investeren in kansen die zich voordoen.

De beschikbaar gestelde middelen om te kunnen investeren zijn toegevoegd aan de reserves in de programmabegroting en daarmee toegevoegd aan de middelen die beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het programma economie.

Structureel beschikbare middelen om de beide agenda's uit te kunnen voeren, worden in de agenda's, noch in de voortgangsrapportages genoemd. De structurele middelen zijn wél opgenomen in de programmabegroting en de programmarekening. Zie hiervoor het onderdeel P&C-documentatie verderop in deze paragraaf. In de ambtelijke reactie heeft de gemeente aangegeven dat voor citymarketing een structureel bedrag van € 1,55 mln. per jaar beschikbaar is gesteld (in totaal € 6,2 mln.).¹⁷¹

Voortgangsrapportages bij de agenda's

In de eerste *Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie* is een deel van deze coalitiemiddelen nader uitgewerkt, te weten een bedrag van € 22 mln.¹⁷² Duidelijk wordt dat per eind 2016 een bedrag van ruim € 10 mln. is geïnvesteerd verdeeld over de begrotingsjaren 2015 en 2016. Het resterende bedrag van € 12 mln. is beschikbaar voor de jaren 2017 en 2018. De tweede voortgangsrapportage van begin 2018 daarentegen bevat geen financiële informatie, waardoor het inzicht in de uitputting

¹⁶⁹ RIS 281393: *Agenda Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p. 10.

¹⁷⁰ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

¹⁷¹ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

¹⁷² RIS 295672: *Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2016 (2016)*. Gemeente Den Haag.

van de investeringsmiddelen per eind 2017 beperkt is. Onduidelijk is waarom de eerste voortgangsrapportage wel informatie over uitputting bevat en de tweede voortgangsrapportage niet.

De eerste *Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie* meldt dat een fors aantal aanvragen in voorbereiding is voor een verwacht bedrag van circa € 3 mln. die in 2016 tot uitgaven zullen leiden.¹⁷³ De tweede *Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie* (eind november 2016) bevat een bijlage waarin een bestedingsoverzicht is opgenomen voor de totale € 20 mln. die voor de *Agenda Kenniseconomie* beschikbaar is gesteld. Hierin zijn alle projecten weergegeven die binnen deze € 20 mln. bestuurlijk zijn gealloceerd. In deze voortgangsrapportage wordt ook verwezen naar andere fondsen van stichting HEID en Europese Kansen voor West II die beschikbaar zijn om te investeren in de Haagse economie.¹⁷⁴ Er worden in de voortgangsrapportage, in tegenstelling tot het tussentijdse inzicht dat wordt verschaft bij de *Agenda Stedelijke Economie*, geen cijfers vermeld ten aanzien van de uitputting van de beschikbare middelen.¹⁷⁵ De meeste recente *Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie* vermeldt weliswaar de fondsen HEID, FRED II en ED II, maar gaat niet nader in op de middelen die vanuit het FES beschikbaar zijn gesteld. Er wordt derhalve ook geen inzage verschaft in de uitputting van dit fonds.¹⁷⁶

Ten aanzien van het financiële inzicht dat de voortgangsrapportages behorend bij beide agenda's verschaffen, valt op dat bij sommige beleidsonderdelen en instrumenten wel en bij andere geen informatie wordt gegeven over wat het kost of gaat kosten of welke middelen hiervoor beschikbaar zijn. Omdat dit inzicht niet consequent wordt verschaft, is onduidelijk of er bij bepaalde onderdelen wel of geen middelen beschikbaar zijn en zo ja, hoeveel dat er zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat informatie over de afzonderlijke onderdelen door verschillende afdelingen wordt aangeleverd, waarbij de ene afdeling wel inzicht geeft in de middelen en de andere afdeling niet. Zo wordt bijvoorbeeld op het onderdeel 'Evenementen' consequent inzicht verschaft in de beschikbaarheid van middelen. In dit specifieke geval gaat het om middelen die structureel vanuit de economiebegroting afkomstig zijn. In gesprekken met de ambtelijke organisatie is bevestigd dat alleen materiele uitgaven worden vermeld bij de inzet van beleidsinstrumenten. Indien geen bedragen vermeld zijn betekent dit niet dat er geen geld aan uitgegeven wordt, maar dat deze niet materieel zijn.¹⁷⁷

Anders dan de incidentele (investerings)middelen van € 20 mln., zijn aan beide agenda's zelf geen budgetten gehangen. Ook in de eerste *Voortgangsrapportage*

¹⁷³ RIS 286873: *Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag.

¹⁷⁴ *Vanuit de middelen van Stichting HEID zijn de voor de Den Haag beschikbare middelen voor Europese kansen voor West I voortgekomen en op tijd geïnvesteerd*

¹⁷⁵ RIS 295672: *Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2016 (2016)*. Gemeente Den Haag.

¹⁷⁶ RIS 298933: *Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie en Internationaal (2018)*. Gemeente Den Haag.

¹⁷⁷ *Gesprek met medewerker uit de ambtelijke organisatie.*

Agenda Kenniseconomie worden geen budgetten vermeld.¹⁷⁸ In de tweede en derde voortgangsrapportage wordt bij één programma, te weten het groeiend hoger onderwijsaanbod, concreet aangegeven hoeveel middelen beschikbaar zijn gesteld om te investeren.^{179,180} Bij alle andere onderdelen van de agenda wordt niet aangegeven hoeveel middelen er worden geïnvesteerd. Er wordt wel opgemerkt dat de gemeente investeringsgeld (vanuit het Fonds Economische Structuurversterking) beschikbaar heeft voor de uitvoering van de agenda, naast het structurele programmabudget. Hoeveel structurele middelen beschikbaar zijn, wordt niet vermeld. In de programmabegroting zijn structurele en incidentele middelen als totaal gepresenteerd, waardoor ook in de programmabegroting (en programmarekening) het onderscheid tussen structurele en incidentele middelen lastig tot niet traceerbaar is.

Het halfjaarbericht reflecteert op de uitputting van de middelen uit het FES (€ 20 mln.), maar maakt dit niet concreet. Zo wordt gesteld dat (medio 2017) vrijwel alle middelen toegekend zijn aan projecten en dat het FES in de eerste helft van 2017 heeft bijgedragen aan The Hague Security Delta, Universiteit Leiden en Smart City. Niet gespecificeerd wordt welk deel van de € 20 mln. aan genoemde projecten is uitgegeven en hoeveel aan ieder van genoemde projecten.

In de voortgangsrapportages worden dus wel de investeringen vanuit het FES gekoppeld aan de instrumenten en activiteiten, echter deze koppeling wordt niet gemaakt met de middelen die hiervoor structureel vanuit het programmabudget beschikbaar zijn gesteld.

Inzicht in baten

De voortgangsrapportages worden gebruikt om de raad vooral inhoudelijk inzicht te verschaffen in de voortgang van het gevoerde beleid. In de voortgangsrapportages wordt wel financiële informatie verschaft. Dit betreft hoofdzakelijk informatie over gerealiseerde of geprognosticeerde baten. Bij diverse programmaonderdelen wordt bijvoorbeeld geschetst hoe groot de economische impact is van een bepaalde maatregel. Los van de vraag of deze financiële waarden gevalideerd en dus juist zijn, valt het op dat in deze rapportages nauwelijks inzicht wordt verschaft in wat iets kost of heeft gekost. Door in de voortgangsrapportages alleen de baten inzichtelijk te maken, is het niet mogelijk enig verband te leggen tussen de gerealiseerde baten en lasten. Evenmin is het mogelijk iets te zeggen over de doelmatige besteding van de ingezette middelen.

P&C-documenten

De rekenkamer heeft, om beter inzicht te krijgen in de middelen die beschikbaar zijn en aangewend worden voor de uitvoering van het economisch beleid, een analyse

¹⁷⁸ RIS 286873: Voortgangsrapportage *Agenda Kenniseconomie* (2015). Gemeente Den Haag.

¹⁷⁹ RIS 295674: Voortgangsrapportage *Agenda Kenniseconomie 2016* (2016). Gemeente Den Haag.

¹⁸⁰ RIS 298933: Voortgangsrapportage *Agenda Kenniseconomie en Internationaal* (2018). Gemeente Den Haag.

gedaan op de diverse P&C-documenten, te weten de programmabegrotingen, de halfjaarberichten en de programmarekeningen.¹⁸¹

Programmabegroting

De Programmabegroting 2017 maakt duidelijk dat voor het programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad de begrote lasten € 61 mln. bedragen en de begrote baten € 24 mln. (saldo € 37 mln.). Dit is minder dan het begrotingsjaren ervoor (2015 en 2016). Uit de programmabegroting 2017 blijkt dat na 2016 het Programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad afneemt in volume en dat de incidentele middelen die in het coalitieakkoord beschikbaar zijn gesteld voor de versterking van de Haagse economie dan (na 2016) grotendeels zijn besteed.¹⁸² In de programmabegroting is voor de *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* inzichtelijk gemaakt wat de uitvoering van de agenda's gaan kosten. In de *Programmabegroting 2017-2020* gebeurt dit voor de *Agenda Kenniseconomie* alleen op totaalniveau. Alleen de totale baten en lasten zijn vermeld en er wordt geen onderverdeling gemaakt naar de afzonderlijke onderdelen binnen de agenda, zoals The Hague Security Delta, The Hague Hearing Centre, Smart City en de Roadmap Next Economy. Bij de *Agenda Stedelijke Economie* daarentegen worden, naast de totale baten en lasten, ook de uitgaven voor ieder van de onderdelen, zoals Startup Economy (Impact Economy), Toerisme, Evenementen en Horeca, nader gespecificeerd. Echter geldt hier dat de optelsom van de gespecificeerde uitgaven niet overeenkomt met het totaal van de in de agenda gepresenteerde lasten.

Onderstaand overzicht geeft weer hoeveel middelen conform de ontwerpbegroting in de afgelopen coalitieperiode beschikbaar zijn gesteld voor de *Agenda's Stedelijke Economie* en *Kenniseconomie* als onderdelen van het Programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad, in € mln.¹⁸³ Een door de rekenkamer gegenereerd totaaloverzicht van alle baten, lasten en saldi van het Programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad, onderverdeeld over de twee agenda's, is opgenomen Bijlage 4: Totaaloverzicht van alle baten, lasten en saldi van het Programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad. In zowel onderstaande tabel als in bijlage 4 zijn de lasten weergegeven die betrekking hebben op de *Agenda's Stedelijke Economie* en *Kenniseconomie* en de overige onderdelen binnen het Programma 11, Economie, Internationale Stad en Binnenstad (zoals Internationale Stad, Fonds Economische Structuurversterking, Industrieschappen en Zeehavens).

¹⁸¹ In de ambtelijke reactie merkt de gemeente op dat in de P&C cyclus gemeentebreed gerapporteerd MOET worden langs de lijn van programma's en producten (tegenwoordig activiteiten). Dit is administratief, bestuurlijke stukken (zoals agenda's en voortgangsrapportages) hoeven niet langs deze lijn opgesteld te worden.

¹⁸² *Programmabegroting 2017-2021, Programma 11, Economie, Internationale Stad en Binnenstad*, p.116.

¹⁸³ RIS 276469, 285871, 294957, 297813 en 300472: *Programmabegroting 2015-2018 tot en met Programmabegroting 2019-2022 (2014, 2015, 2016, 2017 en 2018)*. Gemeente Den Haag. Programma 11 (*Programma economie, internationale stad en binnenstad*)

Jaar	Totaal	Agenda Stedelijke Economie	Agenda Kenniseconomie	Overige onderdelen ¹⁸⁴
2015	94,0	30,0	60,3	3,7
2016	59,8	32,5	23,0	4,3
2017	60,8	30,0	27,2	3,6
2018	60,2	32,1	24,1	4,0
Totaal 2015- 2018	274,8	124,6	134,6	15,6
2019	41,6	nvt	nvt	nvt

Tabel 4 Lasten in € mln. die conform de ontwerpbegroting in de afgelopen coalitieperiode beschikbaar zijn gesteld voor het programma economie.

Via de programmabegrotingen is over 2015-2018 € 259,2 mln. voor de uitvoering van de agenda's Stedelijke economie en Kenniseconomie ter beschikking gesteld (gemiddeld € 64,8 mln. per jaar).

Halfjaarbericht

De halfjaarberichten geven een inhoudelijke reflectie op de uitvoering van de programmabegroting van het betreffende jaar. Uitgezonderd van enkele baten die worden benoemd als resultaat van ingezet beleid, verschaffen halfjaarberichten geen informatie over lasten.

Programmarekening

In de programmarekeningen wordt verantwoording afgelegd over hetgeen in betreffend begrotingsjaar is gerealiseerd. Per programmaonderdeel wordt verantwoord wat de gemeente heeft gedaan en wat het heeft gekost.

Jaar	Totaal	Agenda Stedelijke Economie	Agenda Kenniseconomie	Overige onderdelen ¹⁸⁵
2015	89,6	43,9	41,0 ¹⁸⁶	4,7
2016	88,7	42,0	41,9	4,8
2017	57,2	33,9	18,7	4,6
Totaal 2015- 2017	235,5	119,8	101,6	14,1

Tabel 5 Gerealiseerde lasten in programma 11 (Programma economie, internationale stad en binnenstad), in € mln. (inclusief dotaties en onttrekkingen aan de reserves).

Over de periode 2015-2017 is € 221,4 mln. aan de Stedelijke economie en Kenniseconomie besteed (gemiddeld € 73,7 mln. per jaar)

¹⁸⁴ Overige onderdelen betreffen Industrieschappen, Zeehavens en Economisch Beleid (vastgoed beheer).

¹⁸⁵ Overige onderdelen betreffen Industrieschappen, Zeehavens en Economisch Beleid (vastgoed beheer).

¹⁸⁶ Hiervan bedraagt het aandeel FES € 20 mln.

Apparaatskosten

In de paragraaf over de bedrijfsvoering in de programmarekeningen geeft het college aan welk deel van de uitgaven voor economisch beleid betrekking heeft op de met dit programma gemoeide apparaatskosten, die onderdeel uitmaken van de reguliere middelen. Deze kosten zijn inzichtelijk gemaakt voor de raad. De overige kosten die worden besteed aan de afzonderlijke agenda's zijn in mindere mate gespecificeerd. De gerealiseerde apparaatskosten voor het programma 11 (Economie, Internationale Stad en Binnenstad) bedroegen in de opeenvolgende jaren: ¹⁸⁷

2015:	€ 10,4 mln. ¹⁸⁸
2016:	€ 11,0 mln. ¹⁸⁹
2017:	€ 7,2 mln. ¹⁹⁰
2018:	€ 7,4 mln. ¹⁹¹
2019:	€ 7,4 mln. ¹⁹²

6.3 Zijn de ter beschikking gestelde middelen helder verdeeld?

Norm 7b: Het is helder welke middelen ter beschikking staan voor welke beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de mate waarin de beschikbare middelen op transparante wijze gekoppeld zijn aan de afzonderlijke beleidsinstrumenten. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt wat het inzetten van een beleidsinstrument kost.

¹⁸⁷ Realisatiecijfers tot en met 2017

¹⁸⁸ RIS 293898: Programmarekening 2015 (2016). Gemeente Den Haag.

¹⁸⁹ RIS 296806: Programmarekening 2016 (2017). Gemeente Den Haag.

¹⁹⁰ RIS 299506: Programmarekening 2017 (2018). Gemeente Den Haag.

¹⁹¹ RIS 297813: Programmabegroting 2018-2021 (2017). Gemeente Den Haag.

¹⁹² RIS 300472: Programmabegroting 2019-2022 (2018). Gemeente Den Haag.

Bevindingen

Een helder totaalinzicht in de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor en daadwerkelijk zijn besteed aan de verschillende ingezette beleidsinstrumenten van het economisch beleid is niet aanwezig.

- De informatievoorziening over inzet van middelen is ad-hoc en weinig consistent, waardoor het voor de raad lastig is om te kunnen traceren welke middelen beschikbaar waren voor en ook daadwerkelijke zijn besteed aan ieder van de ingezette beleidsinstrument. Dit inzicht is nodig om een beeld te (kunnen) krijgen over de mate van efficiëntie en effectiviteit van het beleidsinstrument.
- De verbanden tussen de inhoud (agenda's, beleidsnotities en voortgangsrapportages) en de financiële onderbouwing (P&C-documentatie) zijn moeilijk navolgbaar.
- Middelen worden ad hoc vermeld in de diverse voortgangsrapportages en in iets grotere mate in de P&C stukken. Over het algemeen is de koppeling tussen beschikbare middelen en specifieke beleidsinstrumenten beperkt.
- Uit de P&C documenten is slechts beperkt te traceren hoeveel middelen beschikbaar op het niveau van beleidsinstrumenten en hoeveel middelen uiteindelijk zijn besteed aan de uitvoering hiervan.

Toelichting

In de *agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie* en bijbehorende voortgangsrapportages wordt de koppeling tussen beleidsinstrumenten en middelen in de meeste gevallen niet gemaakt. Het is onduidelijk waarom de koppeling tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de beschikbare middelen voor betreffend onderdeel niet expliciet wordt gemaakt. Vanuit de agenda's en de bijbehorende voortgangsrapportages is het niet duidelijk hoeveel (structurele en incidentele) middelen voor de uitvoering van de agenda's vanuit de reguliere economiebegroting (programma 11) beschikbaar zijn. Er is een uitzondering die laat zien dat het genereren van dit inzicht wel degelijk mogelijk is. In de voortgangsrapportages bij de *agenda Stedelijke Economie* wordt bij het onderdeel evenementen wel een koppeling gemaakt met structurele middelen die hiervoor vanuit de reguliere economiebegroting beschikbaar zijn gesteld. Aangegeven wordt dat hiervoor jaarlijks een bedrag van € 2 mln. beschikbaar is.

Koppeling beleidsinstrumenten en financiën in de P&C-documenten

In de programmabegroting wordt in vergelijking met de voortgangsrapportages bij de agenda's aanzienlijk meer informatie verschaft over de in te zetten middelen op het niveau van beleidsinstrumenten.

Vanuit de programmabegroting is echter ook geen sluitend inzicht te verkrijgen in de inzet van middelen bij ieder van de ingezette beleidsinstrumenten. Een aantal zaken valt hierbij op:

- Bij sommige beleidsinstrumenten wordt wel en bij sommige wordt geen informatie verstrekt over de beschikbare middelen. Dit maakt dat het totaal van middelen voor de benoemde beleidsinstrumenten niet overeenkomt met

de totale begrotingsmiddelen voor betreffend onderdeel of agenda in de programmabegroting.

- Beleidsinstrumenten die als onderdeel van de *Agenda Stedelijke Economie* worden ingezet zijn vaker gekoppeld aan de hoeveelheid hiervoor beschikbare middelen dan beleidsinstrumenten die onderdeel zijn van de *Agenda Kenniseconomie*. Bijvoorbeeld in de programmabegroting 2017-2020 wordt binnen het onderdeel kenniseconomie bij geen enkel beleidsinstrument aangegeven hoeveel de begrote middelen bedragen, terwijl de totale lasten van dit onderdeel kenniseconomie € 15,3 mln. bedragen. In diezelfde begroting wordt bij de meeste beleidsinstrumenten binnen de agenda Stedelijke Economie de beschikbare middelen wel weergegeven. Van de totale lasten van dit onderdeel (circa € 29 mln.) wordt ruim € 17 mln. nader toegelicht.
- Bij sommige beleidsinstrumenten wordt aangegeven dat het een incidentele of een structurele bijdrage betreft, bij (veel) andere beleidsinstrumenten niet.
- Bij een aantal beleidsinstrumenten wordt vermeld hoeveel extra middelen aan betreffend instrument worden besteed. Onduidelijk wordt hoeveel middelen er regulier (los van de extra inzet) beschikbaar zijn voor betreffend instrument.
- In de opeenvolgende programmabegrotingen wordt bij bepaalde beleidsinstrumenten in jaar X wel aangegeven hoeveel middelen voor dat jaar beschikbaar zijn, terwijl deze informatie in jaar X + 1 ontbreekt. Het ontbreken van informatie over middelen betekent niet dat in dat begrotingsjaar geen middelen beschikbaar zijn, echter het is onbekend hoeveel en of dit een incidentele of een structurele bijdrage betreft.
- Beleidsinstrumenten staan in opeenvolgende programmabegrotingen niet gerubriceerd onder eenzelfde onderdeel of agenda. Zo is bijvoorbeeld het instrument 'Smart City' in de *Programmabegroting 2017-2020*¹⁹³ onderdeel van en ondergebracht onder de *Agenda Kenniseconomie*, terwijl dit in de *Programmabegroting 2018-2021* onder het Fonds Economische Structuurversterking is ondergebracht.¹⁹⁴ Dit is niet alleen tekstueel/inhoudelijk het geval, maar ook financieel. Zo telt de bijdrage aan 'Smart City' in 2017 mee in de totale middelen van de *Agenda Kenniseconomie* en in 2018 onder de in dat jaar beschikbare middelen vanuit het FES.

Ook de programmarekeningen verschaffen aan de raad een gefragmenteerd inzicht in wat de uitvoering van het economisch beleid heeft gekost. Het is zeker niet volledig ten aanzien van wat ieder van de ingezette beleidsinstrumenten heeft gekost. Deze analyse is identiek aan die van de programmabegroting. Het is ondoenlijk om een totaaloverzicht te krijgen van de lasten per beleidsinstrument of per activiteit die als onderdeel van het beleidsinstrument zijn uitgevoerd. In de *Programmarekening 2017* wordt bijvoorbeeld verwezen naar de *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal* van februari 2018, waarin uitgebreid is gerapporteerd over wat

¹⁹³ RIS 294955: *Programmabegroting 2017-2020 (2016)*. Gemeente Den Haag.

¹⁹⁴ RIS 297811: *Programmabegroting 2018-2021 (2017)*. Gemeente Den Haag.

inhoudelijk is gerealiseerd.¹⁹⁵ In de programmarekening worden, zo is toegelicht, per product de belangrijkste posten toegelicht.¹⁹⁶ Het volgende valt hierbij op:

- De opbouw en indeling van de voortgangsrapportage en de programmarekening komen niet overeen, waardoor moeilijk te herleiden is welke kosten bij welk onderdeel (product) horen.
- De programmarekening 2017 geeft bij het beleidsinstrument 'security' een selectie weer van alle activiteiten die in de voortgangsrapportage onder security zijn opgesomd en stelt vervolgens dat "in 2017 was met bovenstaande gemeentelijke activiteiten € 2,4 mln. gemoeid, waarvan € 0,6 mln. geïnvesteerd is in de HSD Campus."¹⁹⁷ Het is onduidelijk of dit alleen de gemoeide kosten betreft van de in de programmarekening beschreven activiteiten of ook van de overige activiteiten die wel in de voortgangsrapportage, maar niet in de programmarekening worden genoemd. Dit is op basis van de wijze waarop het is uitgewerkt in de documenten voor de rekenkamer niet te herleiden.
- Bij het onderdeel IT/Tech worden in de voortgangsrapportage tal van initiatieven genoemd waaraan de gemeente Den Haag deelneemt of waarvan zij initiator is. In de programmarekening 2017 wordt één onderdeel aangehaald waaraan bestede kosten zijn gekoppeld (Bruggebouw Oost boven de Utrechtsebaan, zijnde een eenmalige bijdrage van € 0,1 mln.). Er wordt geen inzicht verschaft in hoeveel de gemeente in totaal in 2017 aan dit onderdeel heeft bijgedragen.
- Bij het onderdeel The Hague Hearing Centre (THHC) wordt in de programmarekening 2017 opgemerkt dat is geïnvesteerd in de verbouwing, in marketing, in de toevoer van arbitragezaken en verdere marktontwikkeling. Verder subsidieerde de gemeente twee projecten op het gebied van Vrede en Recht. Financieel wordt alleen aangegeven wat deze twee projecten hebben gekost en wordt niet nader ingegaan op de kosten die gemoeid waren met de andere genoemde activiteiten (bijv. de verbouwing). Ook hier wordt niet inzichtelijk gemaakt hoeveel de totale kosten aan THHC bedroegen in 2017.

Ook van de *Agenda Stedelijke Economie* geeft de programmarekening aan dat per beleidsinstrument of onderdeel zoals opgenomen in de *Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2017* de belangrijkste posten zijn toegelicht. De *Agenda Stedelijke Economie* beslaat met een volume van € 33,5 mln. meer dan de helft van het totale programma economie (in 2017).

Ook voor de *Agenda Stedelijke Economie* leidt de weergave van de activiteiten en de daaraan gekoppelde middelen tot verwarring. Uit de vergelijking van de *Programmarekening 2017* en de meeste recente voortgangsrapportage, die de inhoudelijke basis biedt voor de financiële toelichting in de jaarrekening, blijken de volgende zaken:

¹⁹⁵ RIS 298933: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal (2018)*. Gemeente Den Haag.

¹⁹⁶ De gemeente benoemt afzonderlijke elementen als "product".

¹⁹⁷ RIS 299506: *Programmarekening 2017 (2018)*. Gemeente Den Haag. p. 156.

- In de voortgangsrapportage worden vier hoofdlijnen uitgewerkt, te weten (1) start-up economy, (2) toerisme, (3) acquisitie van internationale congressen en bedrijven en (4) branding. In de programmarekening worden de eerste drie hoofdlijnen uitgewerkt, maar komt de vierde (city branding) niet terug als hoofdlijn.
- In de inleidende paragraaf van het programma stedelijke economie in de programmarekening worden de grootste uitgaven opgesomd. Deze tellen op tot een totaal van € 20 mln. Dit betreft 60% van de totale uitgaven van het programma stedelijke economie. Het blijft onduidelijk aan welke activiteiten de overige 40% is besteed (€ 13,5 mln.).
- Een aantal van de bedragen die in de inleidende paragraaf wordt vermeld, komt niet overeen met de nadere toelichting van desbetreffend onderdeel in de programmarekening. Zo is aan detailhandel in de inleiding € 1,5 mln. besteed terwijl in de toelichtende paragraaf gesproken wordt over een bijdrage in 2017 van € 2 mln. Aan toerisme is conform de inleiding een bedrag besteed van € 2,4 mln. en aan marketing een bedrag van € 2,3 mln. In de toelichting wordt aangegeven dat *“jaarlijks € 2,3 mln. beschikbaar wordt gesteld voor de marketing van de stad om toeristen te trekken”*. Daarnaast wordt toegelicht dat naast de structurele middelen van € 0,5 mln. in 2017 € 1,2 mln. extra is geïnvesteerd in de groei van toerisme. Het wordt niet duidelijk hoe deze bedragen zich verhouden tot de € 2,4 mln. die aan toerisme is besteed en de € 2,3 mln. aan marketing. Onder het kopje ‘city marketing’ wordt vermeld dat de totale uitgaven aan citymarketing in 2017 € 1,35 mln. bedroegen.
- In aanvulling op de laatste opmerking inzake uitgaven aan ‘citymarketing’ wordt opgemerkt dat deze is gekoppeld aan de ‘aanpak Haagse Citybranding voor de profilering van Den Haag’. ‘Branding’ is de vierde hoofdlijn die wel expliciet in de agenda (en de voortgangsrapportage) is vermeld, maar niet als hoofdlijn wordt verantwoord in de programmarekening. Het lijkt erop dat een expliciet onderscheid tussen ‘citymarketing’ en ‘citybranding’ niet wordt gemaakt, waardoor de uitgaven aan beide onderdelen niet transparant zijn.

Uit een vergelijking tussen de programmabegroting en de programmarekening die betrekking heeft op het begrotingsjaar 2017 constateert de rekenkamer dat:

- De beleidsinstrumenten niet altijd consequent en logisch zijn gerubriceerd en weergegeven. Uit de vergelijking valt op dat de weergave en volgorde van beleidsinstrumenten onder de *Agenda Stedelijke Economie* in de begroting nagenoeg overeen komt met de programmarekening. Dit kan niet gezegd worden voor de diverse instrumenten die onder de *Agenda Kenniseconomie* worden beschreven. Sommigen staan wel benoemd in de begroting maar niet in de verantwoording (bijvoorbeeld financial crime fighting, Smart City en MRDH), anderen staan niet in de begroting, maar juist wel in de programmarekening (zoals de Economic Board Den Haag en Innovation Quarter). In deze voorbeelden is enige vergelijking tussen welke middelen beschikbaar zijn gesteld en welke daadwerkelijk zijn besteed (voor het geval deze zijn weergegeven) niet te maken.
- Voor veel beleidsinstrumenten (of activiteiten zoals afzonderlijke instrumenten in de P&C-stukken worden benoemd) is een financiële

vergelijking tussen begroting en verantwoording niet te maken. Soms staan in de begroting bedragen genoemd en wordt hierop in de verantwoording niet teruggekomen en visa versa (geen bedrag begroot, wel een realisatie genoemd). Hierin ontbreekt consistentie.

- In de programmarekening worden soms bedragen genoemd die jaarlijks beschikbaar worden gesteld. Los van het feit dat dit informatie is die in de begroting thuishoort, komen de genoemde bedragen niet altijd overeen met bedragen voor betreffend instrument die hierover eerder in de begroting zijn opgenomen. Bijvoorbeeld bij het instrument toerisme. Hierover wordt in de begroting 2017 gesteld dat jaarlijks € 2,0 mln. beschikbaar is voor marketing. In de jaarrekening 2017 wordt echter gesteld dat jaarlijks € 2,3 mln. voor marketing beschikbaar wordt gesteld om toeristen te trekken. Deze onderling inconsistente informatie leidt tot verwarring.

Vier casussen

Vanuit de door de rekenkamer bestudeerde vier casussen kan eveneens worden geconstateerd dat de middelen nauwelijks gekoppeld zijn aan specifieke beleidsinstrumenten. Voorbeelden waar dit wel het geval is: stichting The Hague Marketing Bureau (voorheen stichting Den Haag Marketing) (uitbesteedde opdracht; Toerisme), het subsidiebudget voor evenementen (subsidiepot; Toerisme), Acquisitie (uitbesteedde opdracht; alle 4 de casussen). Wat opvalt is dat middelen wel hier en daar te koppelen zijn aan 'projecten'. Een voorbeeld is de "*doorontwikkeling van de zeezeilhaven*".¹⁹⁸

6.4 Zijn de middelen helder gealloceerd in de nieuwe programmabegroting (2019-2022)?

Bevindingen

- Op totaalniveau zijn beschikbare middelen in de *Programmabegroting 2019-2022* helder verdeeld over de nieuwe vier speerpunten.
- Het is echter niet eenvoudig te herleiden of en hoe deze nieuwe clustering of classificatie van programmaonderdelen en activiteiten en de bijbehorende middelen zich verhoudt tot de indeling die ten tijde van de vorige coalitie werd gehanteerd (*Agenda's Stedelijke Economie en Kenniseconomie*).
- In totaal zijn minder middelen beschikbaar voor economisch beleid dan in de vorige coalitieperiode. Er zijn wel meer structurele middelen beschikbaar voor het beleid. Hiermee worden diverse activiteiten die tot nu toe vanuit incidentele middelen werden gefinancierd structureel voortgezet.

Het in 2018 nieuw aangetreden college heeft een herziening van het economisch beleid in gang gezet. Een visie en één nieuwe agenda (in plaats van twee agenda's) worden momenteel ontwikkeld. De nieuwe agenda vormt de basis voor de vier speerpunten die reeds in de *Programmabegroting 2019-2022* zijn uitgewerkt. De twee *Agenda's Stedelijke Economie* en *Kenniseconomie* zijn hiermee losgelaten en worden

¹⁹⁸ RIS 294753: Voortgang Scheveningen Haven (2016). Gemeente Den Haag. p. 5.

vervangen door vier speerpunten. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is duidelijk geworden dat deze speerpunten onderdeel zullen uitmaken van een nieuwe agenda economie, die is gebaseerd op een herziene visie op het economisch beleid. Deze visie, noch de agenda, was ten tijde van het onderzoek beschikbaar voor de rekenkamer.

Voor de vier speerpunten zijn in de *Programmabegroting 2019-2022* de volgende middelen (saldo baten en lasten) beschikbaar gesteld, in € mln., exclusief reserves:¹⁹⁹

speerpunt	lasten	baten	saldo
MKB groeien	4,7	1,1	3,6
Innovatie en groeiclusters	11,4	0,1	11,3
DH als attractieve stad	13,3	0,3	13,0
huisvesting	13,2	5,4	7,8
totaal	42,6	6,9	35,7

Tabel 6 Middelen (saldo baten en lasten) die in de programmabegroting 2019-2022 voor de vier speerpunten beschikbaar zijn gesteld, in € mln., exclusief reserves.

In de *Programmabegroting 2019-2022* trekt het college bovenop de structurele middelen voor het programma economie € 6 mln. extra uit voor een structurele impuls, voornamelijk om activiteiten door te kunnen zetten die tot nu toe incidenteel werden gefinancierd (zoals congressen, detailhandel en start-up beleid). Daarnaast stelt het college € 6 mln. beschikbaar voor een incidentele investering, onder andere in clusterversteking, bedrijventerreinen en bedrijfshuisvesting.²⁰⁰

De structurele middelen voor het programma Economie, Internationale Stad en Binnenstad bedroegen in de vorige coalitieperiode om en nabij de € 16 mln. (inclusief de apparaatslasten) per jaar. Deze worden vanaf deze collegeperiode structureel opgehoogd tot circa € 22 mln. per jaar. Daarbovenop is de komende vier jaar een incidentele bijdrage van € 6 mln. per jaar beschikbaar. De komende vier jaar is daarmee, naast mogelijk beschikbare middelen uit andere investeringsfondsen, vanuit de gemeentebegroting circa € 28 mln. per jaar aan middelen vrijgemaakt om het economisch beleid uit te voeren.

Er zijn deze coalitieperiode minder middelen beschikbaar voor het economisch beleid dan in de vorige coalitieperiode. Wel is een groter deel van de beschikbare middelen structureel van aard. In de *Programmabegroting 2019* is toegelicht dat hiermee een structurele impuls wordt gegeven, voornamelijk om activiteiten door te kunnen zetten die tot nu toe uit incidentele middelen gefinancierd werden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan congressen, detailhandel en startup-beleid.²⁰¹ Ambtelijk wordt aangegeven dat het gevoel van urgentie voor het thema economie in het huidige coalitieakkoord minder groot is dan bij aanvang van de vorige coalitie. Dit wordt verklaard doordat in

²⁰⁰ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018)*. Gemeente Den Haag. p. 112.

²⁰¹ RIS 300472: *Programmabegroting 2019-2022 (2018)*. Gemeente Den Haag. p. 112.

tegenstelling tot de vorige coalitieperiode er geen sprake meer is van een economische crisis.

In gesprekken is benadrukt dat uiteraard ook voor de huidige coalitieperiode de mogelijkheid bestaat om tussentijdse aanvullende middelen uit andere fondsen of ten gevolge van herverdeling van gemeentelijke middelen (bij de begrotingsretraite) beschikbaar te stellen.

Het college geeft in de *Programmabegroting 2019-2022* aan te investeren in de Haagse economie om “dit doel” te bereiken. Uit de tekst wordt echter niet duidelijk naar welk doel wordt verwezen. Uit een nadere ambtelijke toelichting wordt duidelijk dat “dit doel” betrekking heeft op het kunnen realiseren van de vier speerpunten die in de programmabegroting zijn uitgewerkt. Concrete plannen die nader invulling geven aan de speerpunten worden nader uitgewerkt en worden vanaf het najaar 2018 gepresenteerd. Een eerste plan met betrekking tot de ontwikkelingen van bedrijfshuisvesting (Titaan) is medio oktober aan de raad voorgelegd.

Ambtelijk is toegelicht dat de nieuw te vormen agenda en de vier speerpunten een goede basis bieden voor het verder continueren van het economisch beleid dat de afgelopen coalitieperiode is ingezet. Wel wordt ambtelijk onderkend dat het gevoel van urgentie voor het thema economie minder groot is dan bij aanvang van de vorige coalitieperiode in 2014.

7 MONITORING

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het beantwoorden van de vierde deelvraag binnen dit onderzoek:

In hoeverre is het beleid zoals uiteengezet in de strategische lijnen 'Stedelijke economie' en 'Kenniseconomie' gemonitord?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de verzamelde data getoetst aan norm 10 uit het normenkader (zie Tabel 3 en Bijlage 1).

10.	Per (operationeel) beleidsdoel wordt gerapporteerd over de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd. ²⁰²
-----	--

Tabel 7 Norm 9 uit het normenkader die gebruikt is voor het beantwoorden van de vierde deelvraag.

In de volgende paragraaf wordt de norm uiteengezet, hoe deze is gedefinieerd en is geoperationaliseerd. In de paragraaf zijn tevens de bevindingen over het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de norm opgenomen. De bevindingen worden toegelicht door gebruik te maken van voorbeelden uit het kennis- en stedelijk economisch beleid en het beleid voor de casussen Toerisme, Scheveningen-Haven, Veiligheidscluster en Impact Economy.

7.2 Rapporteren over realisatie beoogde doelen

Norm 9: Per (operationeel) beleidsdoel wordt gerapporteerd over de mate waarin deze wordt gerealiseerd.

Definitie en operationalisatie van de norm

Deze norm heeft betrekking op de mate waarin de gemeente zicht heeft op de realisatie van de beoogde operationele doelen met betrekking tot het economisch beleid. Er is hierbij gekeken of er wordt gerapporteerd over het al dan niet behalen van vooraf vastgestelde (operationele) doelen. Het gaat hierbij dus om een effectindicator; de outcome van het gemeentelijk handelen in relatie tot vooraf gestelde doelen. In het geval dat er geen operationele doelen zijn, is gekeken in hoeverre er is gerapporteerd over het al dan niet behalen van tactische en/of strategische doelen.

²⁰² In de oorspronkelijke onderzoeksopzet stond dat helder moest zijn hoe algemene doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. De huidige norm is een aanpassing van die norm, waarbij het niveau van de specifieke doelen is toegevoegd.

Bevindingen

Door het veelal ontbreken van operationele doelen (zie hoofdstuk 4), ontbreekt in de voortgangsrapportages veelal informatie over het realiseren van operationele doelen. Over de operationele doelen die er zijn, wordt wel gerapporteerd over de mate waarin deze zijn bereikt.

Over de aanwezige tactische en strategische doelen worden slechts in beperkte mate uitspraken gedaan over doelrealisatie. De voortgangsrapportages richten zich voornamelijk op activiteiten en prestaties ("wat hebben we gedaan?") en minder op het realiseren van beleidsdoelen ("wat hebben we bereikt?").

Toelichting

De gemeente rapporteert in verschillende documenten over de voortgang van het economisch beleid. Zo worden in de programmabegrotingen algemene kengetallen over de ontwikkeling van de economie in de gemeente Den Haag genoemd, waarop de gemeente naar eigen zeggen geen directe invloed kan uitoefenen. Tevens worden op het strategisch niveau van de kennis- en stedelijke economie voortgangsrapportages aan de raad geleverd waarin over de voortgang en de inzet van de gemeente wordt gerapporteerd.

De jaarlijkse werkgelegenheidsmonitor van de gemeente biedt ook veel inzicht in de ontwikkeling van de Haagse economie en werkgelegenheid, waarbij wordt ingezoomd op verschillende domeinen. Dit document geeft vanwege het ontbreken van operationele doelen niet zozeer inzicht in het bereik van doelen, maar draagt wel bij aan het inzicht in de ontwikkeling van de economie van de gemeente Den Haag. In de werkgelegenheidsmonitor worden daarbij vergelijkingen met andere steden of landelijke gemiddelden gemaakt.

Daarnaast zijn er verschillende documenten zoals voortgangsrapportages die vooral in kwalitatieve zin informatie geven over de voortgang van beleid dat specifiek gericht is op de casussen (zie bijlage 3). Door het veelal ontbreken van operationele doelen (zie hoofdstuk 4) wordt in deze documenten echter niet over de mate van doelrealisatie gerapporteerd. In de gevallen dat er wel een operationeel doel werd genoemd, wordt hierover ook gerapporteerd.

Voorbeelden van rapportage over operationele doelen

In de *Agenda Kenniseconomie* staat het operationele doel "Elk van de onderscheiden economische clusters maakt in de komende drie jaar een schaa sprong in haar ontwikkeling, uitgaand van de kansen, potenties en ontwikkelingsfase van elk individueel cluster."²⁰³ In de *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal* wordt hier op de eerste pagina over gerapporteerd: "Elk cluster heeft in de afgelopen drie jaar een schaa sprong gemaakt passend bij haar ontwikkelingsfase [...]"²⁰⁴

²⁰³ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.4.

²⁰⁴ RIS 298933: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal (2018)*. Gemeente Den Haag. p.1.

In de *Agenda Kenniseconomie* staat ook het operationele doel “Groei van het aantal (internationale) studenten aan clusterspecifieke opleidingen.”²⁰⁵ In de *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal* staat hierover: “De oorspronkelijke prognoses voor de groei van het aantal studenten zijn inmiddels naar boven bijgesteld. Het aantal beoogde studenten in 2020 van 4.500, wordt mogelijk al dit jaar behaald.”²⁰⁶

Alleen de casus Toerisme kende een operationeel doel, namelijk “De hoofddoelstelling is: tot aan 2020 jaarlijks 3% groei in toerisme.”²⁰⁷ In het *Voortgangsbericht Toerisme 2017* wordt hier ook aan gerefereerd en wordt gesteld en met cijfers onderbouwd dat dit doel ruimschoots is overtroffen.²⁰⁸ Over de in de casus Toerisme genoemde KPI's uit het *Jaarverslag 2016 Den Haag Marketing* wordt niet gerapporteerd.

Over de tactische en strategische doelen doet de gemeente nauwelijks uitspraken over de doelrealisatie. De strategische rapportages geven vooral informatie over de verrichte activiteiten en geleverde prestaties. Informatie over de ontwikkeling van de economie wordt vaak niet direct in verband gebracht met gestelde doelen of doelrealisatie.

Voorbeelden van voortgangsrapportages waarin gerapporteerd wordt over activiteiten en prestaties maar nauwelijks over de realisatie van doelen

In de *Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2017* wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen en resultaten. Hoewel hier in een enkel geval wordt verwezen naar een gemeentelijk doel (aantal internationale congressen), komen de doelen in de rest van de opsomming niet aan de orde. Ook wordt in de uitwerking in dit document voornamelijk ontwikkelingen en activiteiten weergegeven en wordt er niet of nauwelijks een relatie gelegd met doelrealisatie.²⁰⁹

De *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal* wordt begonnen met een korte opsomming en beperkte onderbouwing van de stand van zaken met betrekking tot vijf toezeggingen die zijn gedaan in de *Agenda Kenniseconomie*. In de uitwerking in de rest van het document worden echter voornamelijk activiteiten en ontwikkelingen genoemd, waarbij eveneens niet of nauwelijks een relatie met doelrealisatie wordt gelegd.²¹⁰

Ook de rapportages op casusniveau hebben vooral betrekking op activiteiten en prestaties, hoewel in de *Voortgangsrapportage Scheveningen Haven is en blijft haven* wel veel informatie over de ontwikkeling van Scheveningen-Haven en Toerisme is

²⁰⁵ RIS 281394: *Agenda Kenniseconomie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.4.

²⁰⁶ RIS 298933: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal (2018)*. Gemeente Den Haag. p.10.

²⁰⁷ RIS 266027: *Kanskaart Toerisme (2013)*. Gemeente Den Haag. p.2.

²⁰⁸ RIS 298466: *Voortgangsbericht Toerisme 2017 (2017)*. Gemeente Den Haag. p.1-2

²⁰⁹ RIS 286874: *Voortgangsrapportage Stedelijke Economie (2015)*. Gemeente Den Haag. p.3.

²¹⁰ RIS 298933: *Voortgangsrapportage Kenniseconomie en Internationaal (2018)*. Gemeente Den Haag.

opgenomen.²¹¹ Door het ontbreken van operationele doelen blijkt het echter nog steeds lastig blijkt uitspraken te doen over doelrealisatie.

Voorbeelden van rapportages over activiteiten en prestaties

Een deel van het *Voortgangsbericht Toerisme* is ingedeeld naar doelen (speerpunten). Per doel worden een aantal activiteiten en ontwikkelingen weergegeven. Hier wordt echter niet gerapporteerd of en in welke mate vooraf gestelde doelen gerealiseerd zijn.²¹²

Voorbeeld waarin wel iets wordt gezegd over doelrealisatie

In de commissiebrief *Scheveningen Haven is en blijft haven, de voortgang 2016/2017* wordt ingegaan op de voortgang met betrekking tot de doelen uit de nota *Scheveningen Haven is en blijft haven*. In combinatie met cijfers uit de voor deze commissiebrief uitgevoerde Havenmonitor worden er uitspraken gedaan over de ontwikkeling. Uitspraken over het behalen van de doelen worden echter niet gedaan.²¹³

In enkele gevallen worden de gepresenteerde resultaten gebruikt om het succes van het gevoerde beleid te claimen. Een onderbouwing dat de resultaten te danken zijn aan het handelen van de gemeente ontbreekt dan echter.

Voorbeeld van het gebruik van een resultaat als succes van het gevoerd beleid

In het *Voortgangsbericht toerisme 2017* stelt het college: "*Het college heeft de afgelopen jaren gericht geïnvesteerd in toerisme en het laten toenemen van het aantal bezoekers en de bestedingen, om de werkgelegenheid in deze belangrijke groeisector te vergroten. En met succes, want het toerisme in Den Haag zit in de lift.*"²¹⁴ De cijfers laten inderdaad een stijging zien. Er is echter vooraf geen concrete streefwaarde in de doelen opgenomen en het is het bovendien de vraag of de stijging te danken is aan het handelen van de gemeente.

²¹¹ RIS 297412: *Scheveningen Haven is en blijft haven, de voortgang 2016/2017 – bijlage (2017)*. Gemeente Den Haag.

²¹² RIS 298466: *Voortgangsbericht Toerisme 2017 (2017)*. Gemeente Den Haag. p.4.

²¹³ RIS 297412: *Scheveningen Haven is en blijft haven, de voortgang 2016/2017 (2017)*. Gemeente Den Haag.

²¹⁴ RIS 298466: *Voortgangsbericht Toerisme 2017 (2017)*. Gemeente Den Haag. p.3.

BIJLAGE 1:

NORMENKADER

Onderstaande normen zijn van toepassing op elk onderzocht beleidsthema zoals omschreven door de Afdeling Economie van de Gemeente Den Haag. Het beleid van een dergelijk thema kan zijn uitgewerkt in meerdere aan elkaar gerelateerde beleidsdocumenten, waaronder in ieder geval of de Agenda Stedelijke economie, of de Agenda Kenniseconomie.

Nr.	Norm ²¹⁵
<i>Beleidsdoelen</i>	
1	Er zijn heldere beleidsdoelen vastgesteld.
2	Het is helder hoe strategische doelen via tactische doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. ²¹⁶
3	Operationele doelen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Ambitieuw, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd.
<i>Beleidsinstrumenten</i>	
4	Beleidsinstrumenten zijn duidelijk beschreven.
5	Het is helder hoe de doelen via operationele doelen zijn uitgewerkt in beleidsinstrumenten. ²¹⁷
6	De inzet van beleidsinstrumenten is onderbouwd. ²¹⁸
7	Er worden geen beleidsinstrumenten ingezet waarvan wetenschappelijk bewezen is dat deze een negatief of geen effect hebben. ²¹⁹
<i>Middelen</i>	
8	Het is helder welke middelen ter beschikking staan voor welke beleidsinstrumenten.

²¹⁵ Normen zijn in aangepaste vorm overgenomen uit: Handreiking Evaluatieonderzoek ex post. Ministerie van Financiën, 2003. pp.17, 19, 24 en Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Algemene Rekenkamer, 2005. Pp. 146-147.

²¹⁶ In de oorspronkelijke onderzoeksopzet stond dat helder moest zijn hoe algemene doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. De huidige norm is een aanpassing van die norm, waarbij het niveau van de operationele doelen is toegevoegd.

²¹⁷ Deze norm is een aangepaste versie van Norm 5 uit de Onderzoeksopzet Economische beleid (RIS 298916, p.6.).

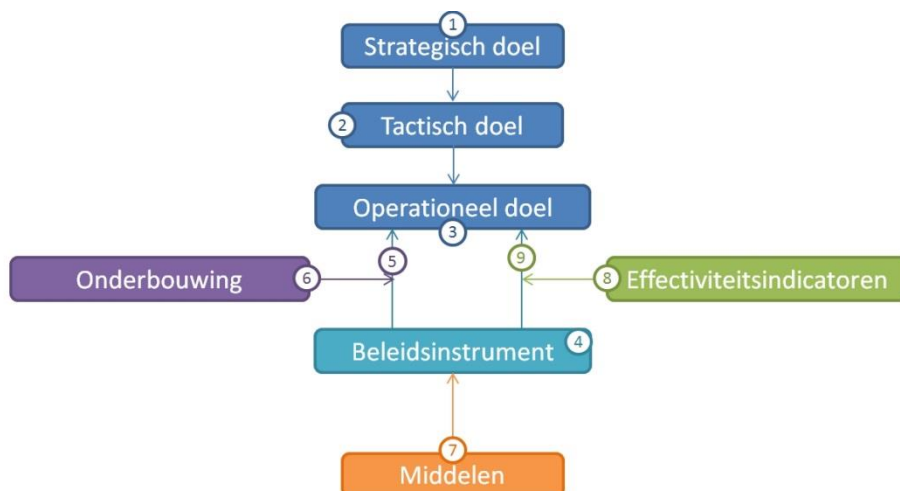
²¹⁸ Deze norm is een aangepaste versie van Norm 6 uit de Onderzoeksopzet Economische beleid (RIS 298916, p.6.).

²¹⁹ Norm 7 is een nieuwe norm.

- 9 Het is helder hoeveel middelen in totaal beschikbaar zijn voor de uitvoering van het economisch beleid.

Monitoring & Evaluatie

- 10 Per beleidsdoel wordt gereapporteerd over de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd.



Figuur 9 Grafische weergave van de koppeling tussen het onderzoeksdesign en de normen.

BIJLAGE 2:

METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Bestuurlijke stukken

In het Raads Informatie Systeem (RIS) is gezocht naar de bestuurlijke stukken rondom de strategische lijnen Kenniseconomie en Stedelijke economie en de vier casussen. Om een zo volledig mogelijke set van de bestuurlijke stukken te verkrijgen is ook aan de ambtelijke organisatie gevraagd een overzicht te geven van alle relevante bestuurlijke documenten. In [bijlage 3](#) is een overzicht gegeven van welke bestuurlijke documenten zijn gevonden en bestudeerd voor de twee strategische lijnen en de vier casussen.

Ambtelijke organisatie

Om meer gedetailleerde informatie te verkrijgen over de praktische invulling, financiële middelen en monitoring van de strategische lijnen en casussen zijn meerdere interviews gehouden met personen uit de ambtelijke organisatie die inhoudelijk veel van het desbetreffende beleid weten. Per casus zijn twee interviews gehouden. In het eerste interview ging het om een beschrijving van het beleid, de belangrijkste doelen, activiteiten, en onderbouwing(en) van het beleid en hoe er wordt gemonitord. Ook zijn vanuit dit interview eventueel nog aanvullende bestuurlijke of interne documenten verkregen. Het tweede interview betrof een zogenaamd elicitatie-interview. Dit type interview is er op gericht om specifieke informatie helder te krijgen. Op basis van de analyse van de bestuurlijke stukken zijn de verschillende gevonden activiteiten (beleidsinstrumenten), doelen en uitkomsten op kaartjes gedrukt. De vraag aan desbetreffende ambtenaar was (1) om de doelen naar eigen idee te ordenen, (2) aan te geven welke activiteiten bij welke doelen horen en (3) aan te geven welke uitkomsten bij welke activiteiten en/of doelen horen. Ook zijn in deze interviews de onderliggende verondersteld werkzame mechanismen (beleidstheorieën) besproken. Rondom de twee strategische lijnen is één interview gehouden om een doelenboom te kunnen reconstrueren. Alle interviews zijn uitgewerkt in door de Rekenkamer vastgestelde en desbetreffende ambtenaar geaccordeerde gespreksverslagen. In de gespreksverslagen van de elicitatie-interviews zijn ook foto's van de gestructureerde kaartjes en een (aangepaste) grafische weergave van de veronderstelde mechanismen opgenomen.

Wetenschappelijke literatuur

Om inzicht te verkrijgen in wat de hedendaagse wetenschappelijke literatuur constateert ten aanzien van de effectiviteit van bepaalde beleidstheorieën en hun effectiviteit is gezocht naar samenvattende studies, ook wel systematische reviews genoemd. Om gericht wetenschappelijke literatuur te zoeken is eerst voor elke casus bekeken wat de veronderstelde onderliggende beleidstheorie is. Voor de casus Toerisme was dit onderliggende mechanisme 'bezoekers naar de stad trekken die geld uitgeven in de stad', voor de casus Scheveningen haven ging het om

‘gebiedsontwikkeling en bedrijven trekken’, voor de casus Veiligheidscluster ging het om de beleidstheorie ‘clustervorming’ en voor de casus Impact economy had de onderliggende beleidstheorie te maken met ‘randvoorwaarden scheppen voor ondernemerschap’. Vervolgens zijn de systematische reviews verkregen door middel van het digitaal doorzoeken met grote internationale zoekmachines voor wetenschappelijke literatuur, zoals Scopus, Web of Knowledge en Google Scholar. In onderstaande Tabel 1.1 is aangegeven met behulp van welke zoektermen is gezocht. Per zoektocht zijn vier algemene zoektermen (voor context, uitkomst, interventie en type studie) gecombineerd met de zoektermen van één van de vier mechanisme/(beleids-)interventie. De vier zoektochten leverden na selectie op passende context respectievelijk 3, 4, 4 en 6 bruikbare systematische reviews op voor het veiligheidscluster, Toerisme, Scheveningen-Haven en Impact Economy. De gevonden publicaties zijn vervolgens nauwkeurig doorgelezen en per publicatie samengevat, waarna gekeken is naar verschillen en overeenkomsten tussen studies behorende bij dezelfde casus.

Algemene zoektermen	
Context	<i>"local econom*" OR "local govern*"</i>
Uitkomst	<i>employment OR "economic growth" OR "econom* impact"</i>
Interventie	<i>intervention* OR polic* OR effect*</i>
Type studie	<i>"systematic review" OR review OR "meta-analys*" OR "meta analys*" OR synthes* OR "evidence-base*" OR "evidence base*"</i>
Per mechanisme/(beleids-)interventie	
Veiligheidscluster (Clustervorming)	<i>cluster* OR "cluster development" OR "sector development" OR sector* OR tech* OR ict</i>
Toerisme	<i>touris* OR event* OR conference* OR congres* OR summit* OR festival* OR "travel destination *"</i>
Scheveningen-Haven (Gebiedsontwikkeling)	<i>harbour OR harbor OR port OR ports OR haven OR "area based" OR "area-based" OR waterfront* OR recreation*</i>
Impact Economy (Innovatie & ondernemerschap)	<i>entrepreneur* OR "government service*" OR municipal* OR service*</i>

Tabel 8 Overzicht zoektermen. Een "" geeft een 'wild card' aan waarmee naar alle verschillende vervoegingen van het woord wordt gezocht.*

Data analyse

De bestuurlijke documenten en vastgestelde gespreksverslagen zijn beheerd en geanalyseerd in Atlas.ti, software voor kwalitatieve data-analyse. Bestuurlijke documenten zijn thematisch gecodeerd op aanwezige activiteiten, doelen, uitkomsten en onderbouwingen. Om de relaties tussen deze activiteiten, doelen en uitkomsten duidelijk te maken zijn grafische netwerken gemaakt. De gespreksverslagen zijn op

eenzelfde wijze gecodeerd en grafisch weergegeven. Op deze manier was het mogelijk om de door de rekenkamer gemaakte doelenbomen en netwerken te vergelijken en combineren met de inzichten vanuit de ambtelijke organisatie.

BIJLAGE 3:

BRONDOCUMENTEN

Titel	RIS	Jaar	Vastgesteld	Veiligheidscluster	Impact Economy	Haven	Toerisme
Agenda Kenniseconomie	281394	2015	N				
Agenda Stedelijke Economie	281393	2015	N	x	x	x	x
Coalitieakkoord 2018-2022. Den Haag, Stad van Kansen en Ambities	299794	2018	N				
Commissiebrief Feest aan zee; 200 jaar badplaats Scheveningen	298600	2017	N				
De Kracht van Kwaliteit. Economische visie Den Haag	181227a	2011	Y				
Den Haag Smart Shopping City: visie 2015-2018	281552	2015	N				
Halfjaarbericht 2015	286869	2015	Y				
Halfjaarbericht 2016	295084	2016	Y				
Halfjaarbericht 2017	297973	2017	Y				
Halfjaarbericht 2018	300605	2018	Y				
Kanskaart Toerisme - Bijlage	266027	2013	Y				x
Kanskaart Toerisme: De Haagse troef	266027	2013	Y				x
Nota Markten, Straathandel en Kiosken.	283882	2015	N				
Programma Creatieve Stad: 'The Hague Impact Economy'	283894	2015	Y		x		
Programmabegroting 2015-2018	276469	2014	Y				
Programmabegroting 2016-2019	285871	2015	Y				
Programmabegroting 2017-2020	294955	2016	Y	x	x	x	x
Programmabegroting 2018-2021	297811	2017	Y				
Programmabegroting 2019-2022	300472	2018	Y	x	x	x	
Programmarekening 2015	293898	2016	Y				
Programmarekening 2016	296806	2017	Y				
Programmarekening 2017	299506	2018	Y				
Scheveningen Haven is en blijft haven	281550	2015	N			x	
Scheveningen Haven is en blijft haven de voortgang	297412	2017	N			x	
Toetsingskader HSD stimuleringsfonds	260919	2013	N	x			
Vertrouwen Op Haagse Kracht: Coalitieakkoord 2014-2018	273442	2014	N	x	x	x	x
Voortgang Scheveningen Haven	294753	2016	N			x	
Voortgangsbericht Ontwikkelingen Noordelijk Havenhoofd Scheveningen	300855	2018	N			x	
Voortgangsbericht toerisme 2017	2984666	2017	N				x
Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie	286873	2015	N	x			
Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie 2016	295674	2016	N	x		x	
Voortgangsrapportage Agenda Kenniseconomie en Internationaal	298933	2018	N	x			
Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2015	286874	2015	N		x	x	x
Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2016	295672	2016	N		x	x	x
Voortgangsrapportage Agenda Stedelijke Economie 2017	298927	2018	N		x	x	x
Werkgelegenheidsmonitor 2017	289928	2018	N	x	x	x	x

BIJLAGE 4: MIDDELEN

Totaaloverzicht van alle baten, lasten en saldi van het programma economisch beleid.

Totaal overzicht van begrote en bestede middelen aan de agenda's kennis-economie en stedelijke economie (en overige producten)															
bedragen * €1.000															
AGENDA's	producten	Programma- grooting 2015-18	actuele begroting 2015	IV 2015	saldo incl reserves 2015	Programma- grooting 2016-19	actuele begroting 2016	IV 2016	saldo incl reserves 2016	Programma- grooting 2017-20	actuele begroting 2017	IV 2017	saldo incl reserves	Programma- grooting 2018-21	2019-22
totaal programma Economie (programma 11)		lasten baten saldo	94.013 47.822 46.191	89.621 25.139 64.482	67.512 64.483 3.029	59.841 26.463 33.378	40.993	88.678 48.365 40.313	40.313 680	60.807 24.358 36.449	45.317	57.244 15.499 41.746	41.746 3.571	60.191 12.925 47.266	41.620 3.083 38.537
agenda kennis-economie		lasten baten saldo	60.272 24.613 35.659	41.050 8.788 32.262		23.016 13.813 9.203		41.908 25.640 16.267		27.203 13.477 13.726		18.697 4.157 14.540		24.069 7.678 16.381	
kennis-economie en innovatie		lasten baten saldo	46.193 19.613 26.580	12.455 4.073 8.382		12.436 8.813 3.623		28.719 19.786 8.933		15.275 7.477 7.798		6.111 224 5.980		10.367 224 10.143	
Internationale Stad		lasten baten saldo	4.079 0 4.079	5.965 2.085 3.880		5.580 0 5.580		8.272 937 7.334		5.928 0 5.928		66 0 8.112		5.058 0 5.058	
FES*		lasten baten saldo	10.000 5.000 5.000	22.630 2.630 20.000		5.000 0 5.000		4.917 4.917 0		6.000 6.000 0		4.408 3.960 448		8.634 7.454 1.180	
agenda stedelijke economie		lasten baten saldo	30.029 21.727 8.302	43.869 14.105 29.764		32.554 10.814 21.740		41.980 20.146 21.834		30.041 8.768 21.273		33.884 8.662 25.223		32.111 3.013 29.098	
stedelijke economie		lasten baten saldo	26.381 21.727 4.654	40.863 14.105 26.758		30.945 10.814 20.131		40.483 20.146 20.337		28.690 8.768 19.922		32.463 8.587 23.877		30.817 3.013 27.804	
citymarketing		lasten baten saldo	3.648 0 3.648	3.006 0 3.006		1.609 0 1.609		1.497 0 1.497		1.351 0 1.351		1.421 75 1.346		1.294 0 1.294	
overige producten		lasten baten saldo	3.712 1.482 2.229	4.702 2.246 2.456		4.271 1.836 2.435		4.790 2.579 2.211		3.563 2.113 1.450		4.663 2.680 1.983		4.021 2.234 1.787	
industrieën		lasten baten saldo	861 632 228	911 840 71		787 570 217		961 925 36		376 513 -137		693 795 -102		469 513 -44	
Zeehavens		lasten baten saldo	2.717 716 2.001	3.161 735 2.426		2.960 716 2.244		2.957 754 2.203		2.333 716 1.617		2.770 795 1.975		2.437 716 1.721	
Economisch Beleid (vastgoed)		lasten baten saldo	134 134 0	630 671 -41		524 550 -26		872 900 -28		854 884 -30		1.200 1.090 110		1.115 1.005 110	

onder de agenda stedelijke economie vallen de producten stedelijke economie en city marketing
 onder de agenda kenniseconomie vallen de producten Internationale Stad, kenniseconomie en innovatie en Fonds Economische Structuurversterking
 de overige producten in het Programma Economie maken geen onderdeel uit van een van de agenda's
 * vanaf Jaarrekening 2017 inclusief Smart City (IR 2017: lasten 448k, baten 0, programmabegroting 2018: lasten 1.180, baten 0)