

# **Doelen aan de horizon**

***Een andere kijk op de programmabegroting  
van de gemeente Kerkrade***

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>02</b>
<b>Samenvatting.....</b>	<b>03</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>04</b>
<b>2. Het onderzoek .....</b>	<b>05</b>
<b>3. Theoretische concepten van sturingsmethodieken en doelformulering.....</b>	<b>06</b>
§3.1. Sturen van input tot en met outcome.....	06
§3.2. Keuzes maken en “management by exception”.....	06
§3.3. Lange-termijn visie .....	07
§3.4. Mogelijkheden en onmogelijkheden van effectsturing (sturen op outcome) .....	08
§3.5. Overige randvoorwaarden bij het gebruik van doelstellingen.....	09
<b>4. Sturen, beheersen en verantwoorden in Kerkrade .....</b>	<b>10</b>
§4.1. Van de begroting 2002 met beleidstaken naar de programmabegroting 2006, een terugblik .....	10
§4.2. Inbreng van de verschillende spelers bij de totstandkoming van de programmabegroting.....	11
§4.3. Sturing van input tot en met outcome.....	12
§4.4. Doelstellingen en keuzes maken.....	12
§4.5. Lange-termijn visie .....	14
<b>5. Sturen, beheersen en verantwoorden bij programma 11 “Beheer” .....</b>	<b>15</b>
§5.1. Onderlinge samenhang en relaties van programma II – vergelijking in de tijd.....	15
§5.2. Onderlinge samenhang en relaties van programma II – beleidskaders .....	15
§5.3. Onderlinge samenhang en relaties van programma II – doelenboom.....	15
§5.4. Kwaliteit van geformuleerde doelstellingen van programma II .....	17
§5.5. Beantwoording (overige) onderzoeksvragen met betrekking tot programma II “Beheer”.....	17
<b>6. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>19</b>
<b>7. Afsluiting .....</b>	<b>23</b>
<b>Reactie college .....</b>	<b>24</b>
<b>Nawoord rekenkamer.....</b>	<b>25</b>
<b>Begrippenlijst .....</b>	<b>26</b>
Bijlage 1. Fictief/verkennd voorbeeld programmabegroting nieuwe stijl	
Bijlage 2. Fictief/verkennd voorbeeld produktenbegroting nieuwe stijl	
Bijlage 3. Programma II in de tijd gezien	
Bijlage 4. Beleidskaders en doelstellingen programma II	
Bijlage 5. Doelenboom programma II begroting 2005	
Bijlage 6. Doelenboom programma II begroting 2006	
Bijlage 7. Kwaliteit doelstellingen programma II begroting 2005	
Bijlage 8. Kwaliteit doelstellingen programma II begroting 2006	
Bijlage 9. Gebruikt onderzoeksmateriaal en overige bronnen	

## Voorwoord

De instelling van een lokale rekenkamercommissie is sinds 1 januari 2006 in formele zin een feit. De commissie bestaat uit drie raadsleden en drie externe leden, conform de door de raad vastgestelde verordening. Na een zestal bijeenkomsten, die zowel oriënterend/voorbereidend als concreet van karakter waren, is het verheugend te kunnen constateren dat het in de commissie “klikt”. Een bijzondere mix van specifieke deskundigheid en lokale raadservaring, gekoppeld aan een gevoel van “teamwork” leveren, vormen goede ingrediënten voor hetgeen ons nog te wachten en te doen staat. Bij de presentatie van ons eerste onderzoeksrapport, wil ik u deze persoonlijke noot niet onthouden.

De rekenkamercommissie van de gemeente Kerkrade heeft zich als doel gesteld om op een positieve manier bij te dragen aan de verdere ontwikkeling en optimalisering van de gemeente Kerkrade op de verschillende beleidsterreinen en de instrumenten die daarbij worden gebruikt. Wij hechten eraan nadrukkelijk te vermelden dat de commissie niet wenst te fungeren of gezien wil worden als een “afrekencommissie”.

De keuze en opzet van dit eerste onderzoek is bij brief van 1 juni 2006 aan de raad reeds aangekondigd en mag derhalve gezien worden als een “eerste proeve van bekwaamheid” .

Het spreekt vanzelf dat het vele veldwerk dat noodzakelijk is om tot een gefundeerde oordeelsvorming te komen, niet uitsluitend door de leden van de rekenkamercommissie kan worden gedaan. Daarvoor ontbreekt het hen ten enenmale aan tijd. Het verheugt ons bijzonder dat, na overleg met de directie van de organisatie, kon worden besloten dit veldwerk in eigen beheer te laten uitvoeren. Er kon ambtelijke capaciteit worden vrijgemaakt, waarbij voor het verrichten van het onderzoek begrippen als vakbekwaamheid, legitimiteit en onafhankelijke oordeelsvorming centraal stonden. Wij zijn als commissie de heer M. de Waal bijzonder erkentelijk voor de wijze waarop hij in relatief korte tijd dit onderzoek heeft uitgevoerd. Dat daarbij alle benodigde medewerking is verkregen van diverse kanten uit de ambtelijke organisatie, willen wij niet onvermeld laten. Hiervoor onze dank!

Namens de rekenkamercommissie wens ik u een inspirerende leeservaring toe, die mag leiden tot een interessante en vruchtbare discussie tussen alle betrokken spelers.

De voorzitter,

J.J.M. Snijders

## Samenvatting

Met de invoering van het duale stelsel werden de taken van de gemeenteraad en het college ontvlecht. De raad concentreert zich met name op het stellen van kaders, het sturen op hoofdlijnen, het uitoefenen van controle en het vertegenwoordigen van de kiezer. Het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze gewijzigde verhoudingen hebben ook gevolgen gehad voor de begrotingsopzet.

De rekenkamercommissie wenst een positieve bijdrage te leveren aan het verder doorontwikkelen van de programmabegroting van de gemeente Kerkrade.

De programmabegroting en de programmarekening moeten voor de raad goed bruikbaar zijn als (bij)sturings-, controle- en verantwoordingsinstrument. De rekenkamercommissie heeft onderzocht in hoeverre dit het geval is. Daarbij is als toetsingskader onder meer gebruikt de ontwikkeling van de programmabegroting, de totstandkoming van de programma's, de wijze waarop doelstellingen zijn geformuleerd, het aantal doelstellingen en de wijze van sturing. Er is specifiek aandacht geschonken aan programma II "Beheer".

Uit het onderzoek komt naar voren dat een aantal verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn. De conclusies en aanbevelingen zijn vermeld in hoofdstuk 6.

## 1. Inleiding

Met de invoering van het duale stelsel werden de taken van de gemeenteraad en het college ontvlecht. De raad concentreert zich met name op het stellen van kaders, het sturen op hoofdlijnen, het uitoefenen van controle en het vertegenwoordigen van de kiezer. Het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze gewijzigde verhoudingen hebben ook gevolgen gehad voor de begrotingsopzet.

De wetgever heeft in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vastgelegd aan welke algemene eisen begrotings- en verantwoordingsstukken minimaal moeten voldoen. Binnen deze algemene eisen staat het gemeenten vrij om opzet en inhoud van begrotings- en verantwoordingsstukken te bepalen. De programmabegroting is ingevoerd om de raad beter in staat te stellen zijn nieuwe rol te kunnen invullen. Het waarborgen van de informatiebehoefte van de raad staat daarbij voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste instrumenten van de gemeenteraad is. Het kan dan ook gaan om kwesties met geringe financiële gevolgen. Daarom wordt ook vaak gesproken over prioriteiten waar de raad zich in de begroting op moet richten.<sup>1</sup>

Elke euro kan maar één keer worden uitgegeven. In de ideale situatie heeft de raad dus perfect zicht op de effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare middelen, worden er geen middelen verkeerd besteed, houdt de raad zich vooral met inhoud en effect bezig en zijn de burgers helemaal tevreden over hun stadsbestuur. Kortom: niet alleen worden alle dingen goed gedaan (sturen op “output”), maar er worden ook nog eens de goede dingen gedaan (sturen op effecten oftewel op “outcome”). Op deze begrippen wordt in hoofdstuk 3 nog teruggekomen.

Om dat ideaalbeeld te benaderen, moeten de programmabegroting en de programmarekening goed bruikbaar zijn als (bij)sturings-, controle- en verantwoordingsinstrument. Deze bruikbaarheid van begroting en rekening wordt onder andere bepaald door de mate waarin de drie “W-vragen” worden beantwoord:

- 1) “Wat willen we bereiken?” respectievelijk “wat hebben we bereikt?”
- 2) “Wat gaan we daarvoor doen?” respectievelijk “wat hebben we daarvoor gedaan?”
- 3) “Wat mag het kosten?” respectievelijk “wat heeft het gekost?”

Om te voorkomen dat de eerste vraag door colleges te vrijblijvend wordt beantwoord, is in veel begrotingen nog een vraag toegevoegd namelijk: Wanneer zijn we tevreden?<sup>2</sup> Deze vragen komen verderop in dit rapport nog terug.

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de aard en de inhoud van het onderzoek. Vervolgens wordt u in hoofdstuk 3 kort wegwijs gemaakt in enkele theoretische concepten van sturingsmethodieken en doelformulering die voor dit onderzoek zijn gebruikt. De lezer die met deze materie vertrouwd is kan dit hoofdstuk desgewenst overslaan. Voor de overige lezers vormt hoofdstuk 3 een noodzakelijk opstapje voor de hoofdstukken erna. In hoofdstuk 4 wordt de theorie van hoofdstuk 3 geconfronteerd met de Kerkraadse praktijk. Daarbij passeren o.a. de revue het ontwikkelingsproces tot heden en de wijze van sturing in Kerkrade. De lezer die bekend is met het ontwikkelingsproces zoals dat in Kerkrade tot nu toe heeft plaatsgevonden, kan desgewenst §4.1 en §4.2 overslaan. In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op programma 11. In hoofdstuk 6 volgen een aantal conclusies en aanbevelingen, waarna in hoofdstuk 7 dit rapport wordt afgesloten.

---

<sup>1</sup> Zie ook: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Gemeentefinanciënbericht 2006, juli 2006, pag.61

<sup>2</sup> VNG, pag.61

## 2. Het onderzoek

De rekenkamercommissie wenst een positieve bijdrage te leveren aan het verder doorontwikkelen van de programmabegroting.

Om de zogenaamde “W-vragen” te kunnen beantwoorden is het vooral van belang dat de doelstellingen zijn geformuleerd in termen van gewenste maatschappelijke effecten. Doelstellingen moeten ook zo SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) mogelijk worden geformuleerd. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen de mate waarin de gemeente inderdaad invloed kan uitoefenen op het bereiken van deze doelstellingen. Voor de meetbaarheid moeten geschikte indicatoren worden gevonden en de juiste metingen worden verricht. Alleen dan kan de raad achteraf vaststellen of bepaald beleid effectief is geweest en wat de kosten daarvan waren.

Doel van het onderzoek is dan ook om aanbevelingen te doen over de wijze waarop verdere invulling kan worden gegeven aan de programmabegroting. De raad beschikt dan over betere handvatten om de in de begroting vastgestelde doelen daadwerkelijk te kunnen volgen en controleren.

De rekenkamercommissie wenste haar eerste onderzoek duidelijk af te bakenen. Het onderzoek moest niet te omvangrijk zijn en gegevens dienden relatief eenvoudig beschikbaar te zijn. Als uitgangspunt is daarom één programma genomen uit de begroting 2005. Dat programma moest als voorbeeld gebruikt kunnen worden voor de andere programma's. Vervolgens wordt de ontwikkeling van dit programma in de begroting 2006 gevolgd.

Uiteindelijk is de keuze gevallen op programma II “Beheer” omdat dit programma naar de mening van de rekenkamercommissie positief afsteekt bij de andere programma's waar het gaat om “helderheid”, het formuleren van doelen en de wijze waarop deze gemeten zullen worden.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- 1) Is er een relatie tussen alle doelen en alle metingen?
- 2) Kunnen aan de hand van de metingen ook daadwerkelijk de doelen worden gemeten?
- 3) Zijn de doelen voldoende afgebakend? (SMART)
- 4) Zijn de metingen/indicatoren wel de juiste?
- 5) Zijn er al metingen uitgevoerd en zo ja: Zijn reeds uitgevoerde metingen aanleiding geweest om doelen of metingen aan te passen?
- 6) Wat zijn de leerpunten uit de tot nu toe opgedane ervaringen?
- 7) Wat dient er te gebeuren om de programmabegroting beter te laten voldoen als beleids- en controle-instrument van de raad?

Programma II staat natuurlijk niet op zichzelf. Al gauw bleek dat voor een evenwichtige beantwoording van bovenstaande vragen ook gekeken moest worden naar het ontwikkelingsproces van de programmabegroting als geheel. Bijkomend voordeel is nog dat de lezers van het rapport, de nieuwe raadsleden in het bijzonder, een kort historisch perspectief krijgen.

Als toetsingskader is derhalve onder meer gebruikt de ontwikkeling van de programmabegroting, de totstandkoming van de programma's, de wijze van sturing en het aantal doelstellingen. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de onderzoeksaspecten die betrekking hebben op de programmabegroting als geheel. In de paragrafen 5.1 t/m 5.4 wordt ingegaan op de eerste drie onderzoeksvragen. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op onderzoeksvraag 4 t/m 6. In hoofdstuk 6 “Conclusies en aanbevelingen” volgt het antwoord op de laatste onderzoeksvraag.

Als onderzoeksmethode is gehanteerd een desk-research op basis van de beleidsplannen, de begroting 2005, de begroting 2006 en de jaarrekening 2005. Waar nodig is nog gebruik gemaakt van andere stukken en interviews. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd met ambtelijke ondersteuning en heeft voornamelijk plaatsgevonden in de periode juni t/m augustus 2006. In september heeft bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De reactie van het college is in dit rapport integraal opgenomen.

### 3. Theoretische concepten van sturingsmethodieken en doelformulering

In de paragrafen 3.1 t/m 3.3 wordt kort ingegaan op verschillende sturingsmethodieken die elk hun eigen invalshoek hebben. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden van effectsturing. Het is goed om zich hiervan bewust te zijn. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 nog kort ingegaan op de (overige) randvoorwaarden bij het formuleren van doelstellingen.

#### §3.1. Sturen van input tot en met outcome

Sturen op “input” betekent dat alleen sprake is van inzet van geld en middelen zonder verdere eigen (proces)inspanning om tot een eindproduct of dienst te komen. Er wordt dan bijvoorbeeld een financiële bijdrage gegeven aan een derde zonder aanvullende voorwaarden of er worden uren beschikbaar gesteld voor een bepaald project. Sturen op “throughput” betekent dat sprake is van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen. Bijvoorbeeld het afhandelen van aanvragen volgens kwaliteitsnormen. Sturen op “output” betekent dat er sprake is van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst.<sup>3</sup> Bijvoorbeeld het realiseren van een weg of het opstellen van een beleidsnota. Het geeft vooral antwoord op de vraag “doen we de dingen goed?”. Je kunt dan immers vaststellen dat een prestatie is geleverd binnen de gestelde randvoorwaarden (tijd, middelen, efficiënt).

Sturen op effecten oftewel op “outcome” betekent dat een bepaald gewenst maatschappelijk effect wordt benoemd dat gerealiseerd moet worden. Het gewenste effect moet dan wel daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de gemeente en invloeden uit de omgeving moeten zoveel mogelijk uitgezonderd kunnen worden. Sturen op effecten gaat dus duidelijk nog een stap verder dan de drie hiervoor genoemde methoden. De nadruk ligt namelijk op de effectiviteit, oftewel “doen we de goede dingen?”. Het “slechts” behalen van een bepaalde output is namelijk nog geen garantie dat het gewenste maatschappelijk effect ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In bepaalde situaties en voor de verschillende niveaus (van raad t/m uitvoeringsniveau) is de ene methode meer geschikt dan de andere. Vooral op uitvoeringsniveau zijn de meer abstracte “outcome” doelen minder geschikt en zal de verantwoordelijke manager meer op een (mix van) output, throughput of input moeten sturen om het “hogere” beoogde effect zo goed mogelijk te realiseren.

#### §3.2. Keuzes maken en “management by exception”

Afgezien van het vraagstuk van sturen op input, throughput, output of outcome, moet bij het sturingsvraagstuk nog een andere invalshoek worden genomen. Die andere invalshoek heeft te maken met het aantal doelstellingen waarop de raad kan en wil sturen en de intensiteit van die sturing. De beschikbare en veelal schaarse tijd moet zo effectief en efficiënt mogelijk worden benut.

De kunst is dan om die (realistische) doelstellingen te benoemen waarop de raad actief wil sturen omdat hij die het allerbelangrijkst vindt. Dat betekent dat aan 3 tot maximaal 7 onderwerpen of speerpunten/impuls (strategische doelstellingen) topprioriteit gegeven moet worden. Per strategische doelstelling worden hooguit 3 subdoelstellingen geformuleerd waarmee deze strategische doelstellingen worden geconcretiseerd.<sup>4</sup> Dat betekent ook keuzes maken. Vervolgens moet daar een zo beperkt mogelijke doch uitgekende mix van betrouwbare indicatoren en activiteiten bij gevonden en benoemd worden. Die mix moet er in belangrijke mate toe bijdragen dat die doelstellingen inderdaad behaald gaan worden. Over dat beperkte aantal “kritische” doelstellingen, indicatoren en activiteiten zou de raad dan actief en altijd geïnformeerd moeten worden. Kort gezegd, als die doelstellingen behaald zijn is de raad in elk geval tevreden. Bijvoorbeeld nieuw beleid dat is ingezet of een groot project dat is gestart om een probleem op te lossen.

---

<sup>3</sup> Alle activiteiten die in de begroting herkenbaar en afzonderlijk zijn gepland voor afronding, worden in dit onderzoek beschouwd als output-activiteiten.

<sup>4</sup> Deze aantallen worden in de algemene managementliteratuur nog vaak als “behopbaar” aangemerkt en zijn niet absoluut maar richtinggevend. De aantallen zijn geldig gedurende een bepaalde periode. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat de subdoelstellingen voor een bepaalde periode gerealiseerd moeten worden en dat daarna, binnen de hoofddoelstellingen, aan nieuwe subdoelstellingen wordt gewerkt. Met name bij een langere tijdshorizon is deze werkwijze goed toepasbaar.

Bestaand beleid dat wordt voortgezet en waarbij nauwelijks sprake is van nieuwe ontwikkelingen of het “gewoon” uitvoeren van wettelijke taken of vastgestelde plannen (“going concern”, “de organisatie draaiend houden”) zijn vanuit dat perspectief minder interessant om over geïnformeerd te worden. Het gaat dan bijvoorbeeld vaak om termen als “instandhouden”, “continueren” en “uitvoeren”.

Deze wijze van sturing wordt ook wel “management by exception” genoemd. Alleen als er bijzonderheden zijn worden deze gerapporteerd, bijvoorbeeld belangrijke vertragingen in uitvoeringsplannen, belangrijke afwijkingen ten opzichte van beleidsplannen of nieuwe wet- en regelgeving.

Op deze wijze kan de raad zich wat betreft sturing en beheersing maximaal concentreren op die zaken die hij het meest belangrijk vindt, namelijk de topprioriteiten of speerpunten/impulsen. Daarbij kan de raad natuurlijk altijd aangeven over welke onderwerpen en op welke wijze hij aanvullende informatie (zonder het sturingsaspect) wil ontvangen, buiten de begroting en rekening om.

### §3.3. Lange-termijn visie

De gemeente Kerkrade heeft, net als vele andere gemeenten, een omvangrijke doelstellingen- en wensenlijst. Dat hangt ook samen met het politieke proces. Aan alle kernpunten van de coalitie (en liefst ook van de andere fracties) moet immers tegemoet worden gekomen. Dat is ook de kern van de democratie. Het maakt het sturen en beheersen wel lastiger. Daarbij kan overigens ook wel eens voorbij worden gegaan aan de reële verwerkingscapaciteit en middelen van de organisatie, resulterend in vertraging van projecten.

Wat vaak voorkomt bij grotere gemeenten is dat zij een duidelijke lange- en/of middellange- termijnvisie opstellen in de vorm van een stadsvisie.<sup>5</sup> Daarin geeft de gemeente aan hoe zij de stad ziet over een periode van bijvoorbeeld 15 tot 25 jaar. Daarbij worden bijvoorbeeld betrokken de sociaal-demografische ontwikkelingen, de sociale structuur en het opleidingsniveau, de (technische) infrastructuur, het voorzieningenniveau, de positie in de regio, het leefklimaat, de economie, de bereikbaarheid, de toenemende individualisering en internationalisering, enzovoort.

Natuurlijk kan geen enkele gemeente accurate voorspellingen doen voor een dergelijke periode. Een dergelijke tijdsperiode betekent dan ook dat de doelen *in die stadsvisie* nog niet heel concreet, maar ook niet te abstract worden geformuleerd. Er worden duidelijke ontwikkelingsrichtingen geformuleerd, in de zin van “welke ontwikkelingsrichtingen gaan we voor?” en “welke richtingen kiezen we niet?”. Richtingen die door toekomstige bestuurders, bestuurlijke en private partners en de inwoners gedurende de looptijd verder worden ingevuld.

Het voordeel van een stadsvisie is dat gezamenlijk een duidelijke en zichtbare keuze en prioriteitstelling wordt gemaakt waar de stad naar toe wil. De huidige en toekomstige doelstellingen moeten daarbinnen passen. Het draagt bij aan het voorkomen van een adhoc- en versnipperd beleid en het sturen op incidenten. Het kan een stad vooral ook “in beweging” brengen”. Alle betrokken spelers kunnen namelijk hun aandacht en middelen bundelen om gezamenlijk van die visie werkelijkheid te maken.

De stadsvisie wordt idealiter elke vier jaar doorvertaald naar een actueel en meer concreet collegeprogramma voor de nabije periode. Het collegeprogramma wordt weer doorvertaald naar de jaarlijkse programmabegroting en de uitvoering daarvan. Een stadsvisie moet dan wel voldoende houvast bieden voor een goede doorvertaling naar een collegeprogramma. Anders heeft een stadsvisie als sturingsinstrument weinig toegevoegde waarde.

---

<sup>5</sup> Even zoeken op internet geeft bijv. al heel snel een aantal gemeenten waar stadsvisies voor de langere termijn worden gebruikt of in ontwikkeling zijn, bijvoorbeeld Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Amsterdam, Dordrecht, Breda, Tilburg, Culemborg, Gouda en Groningen.

### 53.4. Mogelijkheden en onmogelijkheden van effectsturing (sturen op outcome)<sup>6</sup>

Effectsturing (sturen op “outcome”) is nuttig omdat het er toe bijdraagt de agendasetting en de prioriteitenstelling van de gemeente te verhelderen. Het stimuleert dat overheidsbeleid consequent en consistent wordt gericht op het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten, zowel in de beleidsvoorbereiding als in de beleidsvorming en in de beleidsuitvoering. Het leidt er ook toe dat de effectiviteit van het beleid (“doen we de goede dingen?”) systematisch onderwerp van aandacht is. Effectsturing is derhalve absoluut nastrevenswaardig.

De hoofddoelen zullen globaler (moeten) zijn, naarmate er nog vele stappen in de besluitvormingsketen moeten worden gezet. Dit doelstellingenstelsel kan vervolgens worden gebruikt als basis voor de agenda, als richtinggevend kader voor de uitwerking van beleid en als ijkpunt voor de beoordeling van het beleid.

Er zijn echter ook belemmeringen waardoor effectsturing niet kan werken als een allesomvattend rationeel sturingsconcept waarmee een overheidsbestuur kan sturen en afrekenen. De werkelijkheid wordt namelijk zodanig gereduceerd en gesimplificeerd dat er op hoofdlijnen inzicht wordt geboden in datgene wat de gemeente met haar beleid wil bereiken of heeft bereikt. Het begrip moet daarom van het juiste verwachtingspatroon worden voorzien:

- Bij de agendasetting van een gemeente en bij (politieke) besluitvormingsprocessen over beleid spelen andere factoren dan vastgelegde effectdoelen een tenminste even belangrijke rol. Politiek-maatschappelijke besluitvorming is ook los van de politieke motieven voor beslissingen geen rationeel proces. Het is ook een sociaal proces met onvoorspelbare, onverwachte en schoksgewijze elementen. Een proces waarin rationaliteit wel een rol speelt, maar waarbij de verschillende spelers hun eigen rationaliteit hebben. Zoals ook de maatschappelijke problemen geen objectieve gegevens zijn, maar sociale constructies: een probleem is pas een probleem als iemand aan de hand van zijn eigen criteria oordeelt dat een situatie niet aan zijn norm voldoet.
- Het kiezen van een stelsel van beoogde maatschappelijke effecten is tijd- en inzichtgebonden en heeft dus een beperkte houdbaarheid. De omstandigheden wijzigen, de inzichten rijpen, de opvattingen wijzigen, de spelers beïnvloeden de doelformulering in de loop van het ontwikkelings- en uitvoeringsproces en er zijn leerervaringen.
- Causale verbanden tussen eigen interventies en effecten in de maatschappij zijn moeilijk aan te tonen en nooit met zekerheid te bewijzen, zeker naarmate de tijdshorizon langer is en de specifieke maatschappelijke situatie gecompliceerder. Bovendien kunnen zich neveneffecten of niet-bedoelde effecten voor gaan doen.
- Beoogde effecten hebben meer het karakter van streefbeelden dan van harde, afrekenbare doelen. De complexiteit van de maatschappij en de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen zijn daar oorzaken van.
- Alleen cijfers zijn niet voldoende als sturingsmiddel. De evaluatie achteraf moet worden omgeven met een uitgebreide analyse en toelichting, bij voorkeur ook op dossierniveau. Daarbij is het bijna onvermijdelijk dat met de kennis van nu, de meetlat bij de beoordeling achteraf anders wordt gelegd dan vooraf. Omdat er zo veel factoren van invloed zijn op effectbereik, is het ook mogelijk dat daar altijd wel iets tussen zit waardoor succes aan het eigen handelen wordt toegeschreven en falen aan het handelen van anderen of aan externe omstandigheden.
- Een overheidsorganisatie kan niet uitsluitend sturen op outcome (maatschappelijke effecten). Voor de praktische sturing op uitvoerend niveau zijn ook input-, proces- en outputdoelen nodig.

Kortom, wie effectsturing ziet als hét instrument dat alle beleidsontwikkelingen stuurt en toetsingskader vormt voor de beoordeling van de effectiviteit van het overheidsbeleid, verwacht net iets te veel. Bij

---

<sup>6</sup> Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Woestenberg, I.A.M., *Sturen op maatschappelijke effecten*, februari 2001. Hierin worden o.a. de resultaten van diverse onderzoeken samengevat.

gebrek aan beter en mits juist gebruikt is het wel het enige instrument waarmee dit ideaalbeeld veel dichterbij kan worden gehaald.

### §3.5. Overige randvoorwaarden bij het gebruik van doelstellingen

In aanvulling op de vorige paragrafen spelen rondom het formuleren van doelstellingen, indicatoren, metingen en activiteiten nog een aantal randvoorwaarden om sturing en verantwoording mogelijk te maken.

#### Begrippenkader

De verschillende begrippen en hun betekenis moeten door eenieder eenduidig geïnterpreteerd worden. Tevens moet over de richting van de effecten en doelen politieke overeenstemming zijn. Dit aspect is niet onderzocht.

#### Onderlinge samenhang, volledigheid en representativiteit

De doelstellingen en eventuele subdoelstellingen met hun te bereiken effecten, de indicatoren, de metingen en de voorgenomen resp. de uitgevoerde activiteiten moeten een onderlinge samenhang hebben. Zij moeten onderling consistent zijn, elkaar niet tegenspreken en in een logische relatie tot elkaar staan. Er dient een hoge mate van causaliteit te zijn. Ook is van belang de mate waarin de activiteiten bijdragen aan het geheel of gedeeltelijk realiseren van de beoogde doelstellingen. De indicatoren, metingen en activiteiten moeten dan ook een zo volledig mogelijke representatie vormen van de doelstellingen en de beleidsterreinen die aan het bereiken van de doelstelling kunnen bijdragen.

Vaak worden de onderlinge relaties weergegeven in een zogenaamde doelenboom. Dat is een sterk vereenvoudigde weergave van de veronderstellingen, ideeën en redeneringen die een overheid heeft gevolgd als ze uitspreekt met beleid X het doel Y te kunnen bereiken waardoor probleem Z zou worden opgelost. De onderlinge samenhang is dan in één oogopslag duidelijk. Het maakt overigens niet uit of deze doelenboom horizontaal of verticaal wordt weergegeven, het gaat om het transparant maken van de onderlinge relaties.

Voor dit onderzoek is op basis van de informatie bij programma II een (horizontale) doelenboom gereconstrueerd. Zie ook hoofdstuk 5.

#### Kwaliteit van de doelstellingen.

Zoals reeds in hoofdstuk 2 aangegeven, moeten doelstellingen zo SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) mogelijk worden geformuleerd.

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar c.q. interpreteerbaar. Er is volledige duidelijkheid over wat men wil bereiken. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening eenduidig zijn.
Meetbaar	=	Er is sprake van een indicator, een nulmeting (waarde aan het begin) én een streven of prognose. Anders blijft onduidelijk of de doelstelling wel of niet gehaald is.
Acceptabel	=	Er is sprake van draagvlak en ook van acceptatie voor de uitvoerder. Dit is moeilijk te objectiveren. Bovendien ligt “acceptabel” dicht tegen “realistisch” aan en is dat begrip beter objectiveerbaar. Daarom wordt ten behoeve van deze rapportage “acceptabel” niet afzonderlijk onderzocht.
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft belangrijke invloed op de realisatie. Doelen stellen waar de gemeente nauwelijks invloed heeft op de realisatie, is weinig zinvol voor een evaluatieproces.
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdspad benoemd, waarbij de streefwaarde is voorzien van een datum waarop deze moet zijn gehaald. Er is een (globale) tijdsfasering opgenomen, waarbij in ieder geval duidelijk is wat in het begrotingsjaar wordt gerealiseerd.

## 4. Sturen, beheersen en verantwoorden in Kerkrade

In dit hoofdstuk wordt de theorie van hoofdstuk 3 geconfronteerd met de Kerkradse praktijk. Eerst wordt in paragraaf 4.1 en paragraaf 4.2 kort weergegeven hoe het ontwikkelingsproces van de programmabegroting gemeentebreed heeft plaatsgevonden en nog steeds plaatsvindt. Ook wordt zichtbaar gemaakt wat de inbreng van de verschillende spelers is geweest. Vanaf paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de wijze van sturing in Kerkrade. In hoofdstuk 5 zal specifiek op programma II worden ingegaan.

### §4.1. Van de begroting 2002 met beleidstaken naar de programmabegroting 2006, een terugblik

#### Beleidstaken 2002

De begroting 2002 (oktober 2001) en rekening 2002 (juni 2003) waren de laatste die beide waren ingedeeld op basis van zogenaamde beleidstaken. Daarin waren per beleidstaak afzonderlijk opgenomen een omschrijving, de overkoepelende strategische doelstelling en de specifieke doelstellingen per beleidstaak op basis van het collegeprogramma en de beleidsuitgangspunt en. Ook waren de geplande activiteiten voor het jaar en de investeringen die bij die beleidstaak hoorden afzonderlijk vermeld.

#### Begroting 2003

De formele begroting 2003 (oktober 2002) kende ook nog beleidstaken. Tegelijkertijd werd opgesteld de officieuze “programmabegroting 2003-2006, een eerste duale proeve”. Daarmee was een basis gelegd voor de programma’s en deelprogramma’s ter vervanging van de bekende beleidstaken. De bestaande beleidstaken werden zo goed mogelijk ondergebracht in de gekozen programmastructuur. Daarop aanhakend was de rekening 2003 (juni 2004) al opgesteld op basis van programma’s en deelprogramma’s.

#### Programmabegroting 2004

De programmabegroting 2004 gaf op programmaniveau een omschrijving van het programma, de onderscheiden deelprogramma’s, de strategische doelstellingen en de baten/lasten in totaliteit. De baten en lasten behorend bij specifieke activiteiten of projecten waren overigens wel terug te vinden in de gedetailleerde financiële produktenbegroting. Bij de deelprogramma’s waren opgenomen de specifieke doelstellingen, de geplande activiteiten/projecten en de baten/lasten per deelprogramma. De programmabegroting 2004 werd vergezeld van de bijlage “maatschappelijke effecten en indicatoren”. Hierin was een verzameling opgenomen van mogelijk bruikbare effecten en vooral van indicatoren die reeds beschikbaar waren uit bijvoorbeeld de Parkstad-monitor ([www.parkstadmonitor.nl](http://www.parkstadmonitor.nl))<sup>7</sup>. Deze konden worden gebruikt om de maatschappelijke effecten en indicatoren in de begroting 2005 verder te verfijnen.

#### Afscheid van deelprogramma’s

Het hanteren van zowel programma’s als deelprogramma’s bleek toch niet zo overzichtelijk en praktisch. Om die reden is in de begroting 2005 (oktober 2004) afscheid genomen van de deelprogramma’s in het beleidsmatige gedeelte van de begroting. Vanaf de begroting 2005 zijn voorts opgenomen een algemene omschrijving van het programma, de beleidskaders, de doelstellingen (“Wat willen we bereiken?”), de te verrichten metingen (“Hoe meten we dat?”), de indicatoren en de geplande activiteiten/projecten (“Wat gaan we doen?”).

De rekening 2004 (juni 2005) borduurde daarop voort en kende ook geen deelprogramma’s meer. De begroting 2006 (oktober 2005) en rekening 2005 (juni 2006) kennen beide geen deelprogramma’s meer in het beleidsmatige gedeelte van de begroting.

#### Investeringen

Als gevolg van de invoering van het dualisme en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) autoriseert de raad de investeringskredieten sinds 2004 nog slechts op totaalniveau. Binnen dit totaalniveau autoriseert het college via een vaste procedure de door de sectoren benodigde detailkredieten. Om toch inzicht te geven in de geplande investeringen, is achterin de programmabegroting een totaaloverzicht opgenomen van alle investeringen. Vanaf de begroting 2006

---

<sup>7</sup> Op deze website vindt u indicatoren, tevredenheidsscores en andere gegevens van de verschillende Parkstad-gemeenten. Aan de hand van de periodiek uitgevoerde onderzoeken worden deze gegevens steeds geactualiseerd.

wordt hierin via het rekeningnummer aangegeven op welk programma deze investeringen betrekking hebben.

#### Produktenraming en –realisatie

Het college is “eigenaar” van de produktenraming en –realisatie en werkt daarin de door de raad vastgestelde programmabegroting resp. –rekening nader uit. In Kerkrade betreft dit alleen de financiële cijfers en heet dit boekwerk dan ook de “Financiële produkten begroting” resp. “rekening”. Hierin zijn alle baten en lasten terug te vinden, dus ook die van specifieke activiteiten of projecten.

In dit boekwerk zouden ook de geplande en gerealiseerde activiteiten op uitvoeringsniveau kunnen worden weergegeven (ook de reguliere zaken) en daar waar zinvol kunnen worden gekoppeld aan afdelingsplannen die passen binnen de budgettaire kaders. Daarmee zou de vertaling en onderlinge samenhang van programmaniveau naar uitvoeringsniveau duidelijker zichtbaar worden. Dat geeft de gemeenteraad meer zekerheid dat het beleid inderdaad conform wens uitgevoerd kan worden. Nu is de vertaling niet aanwezig, niet duidelijk aanwezig, deels aanwezig of versnipperd aanwezig via afzonderlijke plannen, afhankelijk van sector, afdeling en beleidsterrein. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat niet alles tot in detail doorvertaald hoeft te worden. Meer informatie is niet altijd betere informatie.

#### **§4.2. Inbreng van de verschillende spelers bij de totstandkoming van de programmabegroting**

##### De eerste opzet

Verschillende spelers zijn betrokken geweest bij het proces om tot een programmabegroting te komen. Daarbij zijn de eerste voorstellen vanuit de ambtelijke organisatie gedaan. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de officiële programmabegroting 2003, waarin de basisstructuur was neergelegd en waarmee de raad heeft ingestemd.

In februari 2003 is in commissieverband een algemene voorlichting gegeven over de positie van de programmabegroting in het dualisme, de opbouw van de programmabegroting en de programmakeuzes en tot slot de plaats van de programmabegroting in de planning en controlcyclus. Er was voorlopig nog geen invulling gegeven aan de maatschappelijke effecten en de onderliggende indicatoren. In juni 2003 is in het seniorenconvent afgesproken dat er in de verschillende commissies over een aantal effecten en indicatoren gedebatteerd zal worden die voor de commissie van toepassing zijn. In eerste instantie is voor een beperkt aantal indicatoren gekozen omdat het hele fenomeen “programmabegroting” een groeiproces is.

##### Commissies

In 2004 hebben voor het verder concretiseren en benoemen van een beperkt aantal maatschappelijke effecten of doelstellingen en indicatoren in commissieverband diverse sessies plaatsgevonden met portefeuillehouder of ambtelijke vertegenwoordigers. Hierbij is ook aan begripsverduidelijking aandacht besteed.

In de commissie “Algemene Zaken en Middelen” is het onderwerp veiligheid aan de orde geweest. In hoeverre dit precies bijgedragen heeft aan het verfijnen van doelstellingen en indicatoren in programma 5 is niet geheel duidelijk. Wel komen in elk geval een aantal onderwerpen waarover gediscussieerd was terug in programma 5, zoals het veiligheidsgevoel, drugsoverlast en wijkveiligheidsplannen.

In de commissie “Burgers en Samenleving” is het onderwerp onderwijs aan de orde geweest. Om diverse redenen is geconcludeerd dat met name het terugdringen van het vroegtijdig schoolverlaten en schoolverzuim als concrete doelstelling voor programma 6 het meest geschikt was. De resultaten van deze discussie komen goed zichtbaar terug in programma 6, met dien verstande dat in de commissies de doelgroep nog wat preciezer afgebakend was (4-12jr) dan nu in programma 6 staat (0-23jr).

In de commissie “Grondgebied en Economische Zaken” is het onderhoud van de openbare ruimte aan de orde gekomen. Aan de hand van zogenaamde beeldkwaliteiten (foto’s) is meer inzicht gegeven in de (gewenste) kwaliteit van het beheer en is een eenvoudig toetsingskader ontwikkeld voor de kwaliteit en kosten. In de begroting 2005 komt dat nog niet terug bij de doelstellingen, wel als geplande activiteit (“opstellen van een groenbeheerplan op basis van kwaliteitsbeelden”). In programma 11 van de begroting

2006 is een van de doelstellingen: “Een stad met openbaar groen dat voldoet aan de door de raad vastgestelde kwaliteitscriteria”. Bij de metingen en indicatoren komt dit terug in de vorm van een tevredenheidsscore. Inmiddels is een geactualiseerd groenbeheerplan opgesteld.

#### §4.3. Sturing van input tot en met outcome

In hoofdstuk 5 wordt voor programma II nader ingegaan op de wijze van sturing. Daar blijkt dat bij programma II sterk op output wordt gestuurd. In hoeverre de doelstellingen bij de andere programma's geformuleerd zijn in termen van maatschappelijk gewenste effecten is niet onderzocht.

#### §4.4. Doelstellingen en keuzes maken

##### Doelstellingenreductie

In de begroting 2002 waren 56 beleidstaken opgenomen. Daarin waren bijna 200 doelstellingen, zo'n 225 beleidsuitgangspunten/voornemens en circa 350 activiteiten opgenomen. De begroting 2006 daarentegen bestaat uit 11 programma's, waarin zo'n 70 doelstellingen en circa 150 activiteiten zijn opgenomen. In vier jaar tijd is dus sprake geweest van een enorme afslanking, hetgeen de overzichtelijkheid ten goede is gekomen. Niettemin zijn er nog een aantal verbeterpunten, waarop bij het onderzoek naar programma II “Beheer” nog specifiek wordt ingegaan.

##### Integrale programmabegroting

In Kerkrade is met de inzichten van destijds gekozen voor een integrale programmabegroting. Dat betekent dat de programmabegroting alle doelstellingen, alle activiteiten en alle budgetten van alle beleidsterreinen omvat. De financiële verordening ex. art.212 GW geeft de mogelijkheid om de programma-indeling indien nodig te veranderen (liefst niet te vaak). De programma's zelf zijn dus niet eindig.

Voordeel van een integrale programmabegroting is dat alle beleidsterreinen en alle financiële aspecten daarvan in één boekwerk zijn opgenomen. Dat door de raad geautoriseerde boekwerk geeft dus een totaaloverzicht van alle doelen, indicatoren, activiteiten en financiële middelen. Voor de sturing is dit echter ook een nadeel omdat de prioriteitstelling en gemaakte keuzes niet duidelijk zichtbaar zijn, of wellicht ook niet expliciet worden gemaakt. Deze zijn opgenomen binnen het vastgestelde raamwerk van de integrale programma's. In het beste geval worden deze toegelicht en geanalyseerd samen met de overige items van een programma.

In de huidige programmabegroting wordt per programma het totale budget opgenomen en geautoriseerd. Dat betekent in elk geval dat de vraag “Wat mag het kosten?” voor wat betreft de specifieke activiteiten niet uit de programmabegroting blijkt. Deze gedetailleerde uitsplitsing is wel te vinden in de produktenbegroting. Overigens is dit ook niet voor elk onderwerp of activiteit even interessant voor de raad, zeker zolang het college binnen de budgettaire kaders toch de geformuleerde doelstellingen weet te realiseren. Om dat laatste echter vast te kunnen stellen, zullen de doelstellingen wel SMART geformuleerd moeten zijn (zie ook hoofdstuk 5). Voor de werkelijk gerealiseerde cijfers in de programmarekening respectievelijk de produktenrekening geldt hetzelfde.

Binnen het kader van dit onderzoek zijn twee vraagstukken niet verder onderzocht, maar zeker interessant:

- In hoeverre gebruiken raadsleden en college de begroting en jaarstukken thans daadwerkelijk als sturings- en verantwoordingsinstrument in vergelijking met andere beschikbare formele en informele informatiebronnen?
- Aan welke informatie in de begroting en jaarstukken (en tussentijdse buraps/maraps) hebben zij in dat opzicht juist wel of geen behoefte?

Mogelijk alternatief:

*Een programmabegroting op basis van impulsen en topprioriteiten in combinatie met “management by exception”*

Er kan ook worden gekozen voor een niet-integrale programmabegroting. De programma's zijn dan gebaseerd op zogenaamde (belangrijke) impulsen of topprioriteiten.<sup>8</sup> Een impuls of topprioriteit kan bijvoorbeeld zijn de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), een groot project zoals het Centrumplan, of een specifiek beleidsterrein dat geïntensiveerd wordt. Deze impulsen worden vertaald naar afzonderlijke programma's, waarvoor de cyclus van doelstellingen, metingen, indicatoren, plannen van activiteiten en beschikbaar stellen van middelen wordt doorlopen.

De raad stuurt dan actief op dit beperkt aantal voor hem belangrijke programma's die vooral gericht dienen te zijn op te bereiken maatschappelijke effecten (sturen op “outcome”). Alle overige beleidsterreinen en activiteiten komen niet specifiek terug in de programmabegroting en er wordt niet actief op gestuurd door de raad. Het is overigens verstandig daarvoor wel rapportagekaders te stellen, bijvoorbeeld “rapporteer hierover als de indicator met meer dan 10% wijzigt, maar in elk geval eens per 4 jaar”, of “actualiseer beleidsplan X minimaal elke 3 jaar en geef dan de actuele stand van zaken weer”. Het verdient dan overigens wel aanbeveling om in een bijlage bij de begroting en rekening een totaaloverzicht van alle relevante beleidskaders te geven.

Het voordeel van een programmabegroting gebaseerd op impulsen of topprioriteiten is dat de raad zich maximaal kan inzetten voor die zaken die voor hem zeer belangrijk zijn en voor de overige zaken kan sturen op basis van het principe “management by exception”. Deze manier van sturen met bijbehorende voordelen is in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen. Een programma kan dan ook eindig zijn, bijvoorbeeld als een groot project is afgelopen. Het voortzetten van bestaand beleid of het “gewoon” uitvoeren van wettelijke taken of vastgestelde uitvoeringsplannen zal dan niet meer expliciet in de programma's worden benoemd. Tot slot wordt ook het fenomeen van “recyclen” van teksten enigszins voorkomen.

Nadeel van een programmabegroting gebaseerd op impulsen of topprioriteiten is dat het integrale overzicht verloren gaat en dat er geen consistentie is tussen de specifieke budgetten die horen bij de programma's en de overige middelen. De budgetten die dan in de programmabegroting zijn opgenomen, vormen namelijk slechts een deel van de totale budgetten die beschikbaar zijn. De resterende budgetten zullen dan in het kader van het budgetrecht door de raad “macro” geautoriseerd moeten worden, zonder dat daar echt informatie over wordt gegeven. Het is overigens de vraag of dat wezenlijk anders is dan de huidige situatie waarin per programma het totale budget wordt opgenomen en geautoriseerd.

Tegenover deze “macro” autorisatie van de overige budgetten staan ook waarborgen die er voor zorgen dat de raad geen belangrijke informatie mist. In de eerste plaats is er natuurlijk de informatieplicht richting raad die het college heeft volgens de Gemeentewet indien besluiten met “ingrijpende gevolgen” worden genomen. Ook kan de raad altijd aangeven over welke onderwerpen en op welke wijze hij aanvullende informatie wil ontvangen. Dat kan niet alleen door het vaststellen van de reeds eerder genoemde rapportagekaders, maar zelfs ook buiten de begroting en rekening om. Bovendien dienen de meer gemeentebrede onderwerpen toch aan bod te komen in de zogenaamde paragrafen in de begroting en rekening. De paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid zijn namelijk op grond van het BBV verplichte onderwerpen. In de vierde plaats dienen nieuwe of gewijzigde beleidsplannen toch behandeld te worden in de raadsvergaderingen.

In de administratie moet uiteraard wel een volledig en helder rekeningschema bestaan om te voldoen aan alle wettelijke eisen en om de produktenraming en –realisatie te kunnen opstellen. Eventueel kunnen in de administratie de huidige programma's I t/m II vervangen worden door bijvoorbeeld “beleidsvelden” I t/m II. Slechts een tekstuele aanpassing dus. Daarnaast worden er dan een beperkt aantal specifieke programma's benoemd op basis van impulsen en topprioriteiten. De financiële kant van een programma kan dan worden gekoppeld aan bepaalde budgetten en investeringskredieten van deze beleidsvelden. In de productenrealisatie (niveau college) worden alle baten en lasten dan nog steeds weergegeven op basis

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de in juni 2006 door de VNG gepubliceerde nieuwe modelverordening ex.art.212 GW, pag.22.

van de beleidsvelden, waarbij die budgetten en investeringskredieten die specifiek aan programma's (topprioriteiten) zijn gekoppeld duidelijk zichtbaar worden aangegeven.<sup>9</sup>

In bijlage 1 en in bijlage 2 is een fictief en verkennend voorbeeld opgenomen van hoe zo'n programmabegroting respectievelijk produktenbegroting nieuwe stijl er uit zouden kunnen zien.

#### Overlap met paragrafen

Overigens dient volgens artikel 12 van het BBV jaarlijks in de begroting en in het jaarverslag in de paragraaf "Onderhoud kapitaalgoederen" voor wegen, riolering, water, groen en gebouwen te worden opgenomen het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting resp. rekening. Inhoudelijk gezien is hier dus sprake van overlap met programma 11 "beheer", zoals ook blijkt uit de in de paragraaf opgenomen verwijzing naar programma 11.

Hetzelfde geldt in meer of mindere mate voor de paragraaf "lokale heffingen" (opbrengsten in diverse programma's), de paragraaf "bedrijfsvoering" (programma 10 "bestuur en bedrijfsvoering"), de paragraaf verbonden partijen (o.a. programma 4 "economie en toerisme" en programma 8 "zorg") en de paragraaf grondbeleid (programma 1 "bouwen en wonen" en programma 4 "economie en toerisme").

Het sturen op impulsen/prioriteiten en die benoemen als programma's zoals hiervoor beschreven voorkomt een dergelijke overlap met de paragrafen.

#### Overlap met andere programma's

Bij de beoordeling van de doelstellingen van programma 11 "Beheer" is geconstateerd dat er enige overlap is met de doelstellingen bij programma 1 "Bouwen en Wonen" voor wat betreft "openbaar groen". In hoeverre er sprake is van andere overlap van programma's is niet verder onderzocht. Het sturen op impulsen/prioriteiten en die benoemen als programma's zoals hiervoor beschreven voorkomt een dergelijke overlap.

#### Tweede alternatief: Een mixvorm

Een mixvorm van de huidige programmabegroting en het eerste alternatief is ook denkbaar. Daarbij wordt de huidige programmabegroting intact gelaten, meer SMART gemaakt en informatie selectief opgeschoond. In de programma's zouden dan eventueel de topprioriteiten nadrukkelijk en in een bepaalde opmaak vermeld kunnen worden. Grote nadelen van deze mixvorm zijn dat de overlap niet verdwijnt en dat het sturen op effecten en topprioriteiten toch kan ondersneeuwen bij de reguliere zaken die worden vermeld. Behalve bepaalde informatie toevoegen en bepaalde informatie weglaten, verandert er dus niets wezenlijks in de begroting en in de wijze van sturing. Dit alternatief is derhalve minder geschikt voor het realiseren van verbeteringen.

### **§4.5. Lange-termijn visie**

Er wordt elke vier jaar een collegeprogramma opgesteld. Het collegeprogramma wordt doorvertaald naar de (meerjaren)begroting. De gemeente Kerkrade heeft nog geen lange-termijn visie of stadsvisie opgesteld. Wel zijn er aanzetten gedaan om te komen tot een dergelijke visie, maar deze aanzetten zijn nog niet tot afronding gekomen. De huidige verwachting is dat de stadsvisie in de loop van 2007 zal worden afgerond. De raad zou dit proces meer dualistisch kunnen maken door hierin een meer regisserende of participerende rol op zich te nemen.

---

<sup>9</sup> De herstructurering zelf vergt enige inspanning. Met name de "gemengde" budgetten moeten voorzover van toepassing worden gesplitst naar een gedeelte dat betrekking heeft op een programma en "overig". Het verdient dan ook aanbeveling om tegelijkertijd de rekeningnummers die nauwelijks worden gebruikt voor (bij)sturing zoveel mogelijk in te krimpen. Het is met het huidige systeem in elk geval technisch redelijk eenvoudig mogelijk om een koppeling te leggen tussen een specifiek budget en een programma, mits dit een 1 op 1 relatie is. Het begrotingsevenwicht dient permanent te worden gewaarborgd. Daarom blijft ten aanzien van begrotingswijzigingen de procedure onveranderd, alleen heeft deze dan betrekking op "beleidsvelden" in plaats van op programma's. Dat vereist enkele kleine aanpassingen in de financiële verordening ex. art.212 GW en de budgethoudersregeling.

## 5. Sturen, beheersen en verantwoorden bij programma 11 “Beheer”.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek voor zover dit specifiek betrekking heeft op programma II “Beheer”.

### §5.1. Onderlinge samenhang en relaties van programma 11 - vergelijking in de tijd

In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre de beleidskaders, doelen, metingen en indicatoren in de begroting 2005, rekening 2005 en begroting 2006 overeenkomen. Er zijn enige veranderingen in de tijd zichtbaar, welke primair worden veroorzaakt door de doorontwikkeling van de begroting. Enkele doelstellingen komen in de begroting 2006 niet meer terug of anders terug. Hetzelfde geldt voor de te verrichten metingen. De rekening 2005 volgt consistent de begroting 2005. Zie bijlage 3.

### §5.2. Onderlinge samenhang en relaties van programma 11 - beleidskaders

#### Onderlinge samenhang en relaties

Voor de *genoemde* beleidskaders, met uitzondering van het algemene aanbestedingsbeleid, is nagegaan in hoeverre de daarin genoemde doelstellingen terugkomen in de genoemde doelen van de begroting 2005 en de genoemde doelen van de begroting 2006. De resultaten staan in onderstaande tabel.

Omschrijving	2005	2006
beleidskader komt in hoge mate en duidelijk zichtbaar terug	15,4 %	30,8 %
beleidskader komt in enige mate terug / komt enigszins overeen	15,4 %	53,8 %
beleidskader komt nauwelijks of niet terug / komt nauwelijks of niet overeen	69,2 %	15,4 %

Er is dus een duidelijke verbetering te constateren, maar het eindresultaat is nog niet optimaal. In bijlage 4 zijn de onderzochte gegevens meer in detail weergegeven.

#### Geen eenduidige definitie

Verder valt op dat er blijkbaar nog geen eenduidige definitie is van een beleidskader. Behalve beleidsplannen zijn ook als “beleidskader” benoemd een plan van aanpak (“plan van aanpak openbare verlichting”), plannen met daarin vooral een aantal praktische uitvoeringsmaatregelen en een kostenplaatje (“beleidsplan begraafplaatsen”, “jaarplan onderhoud gebouwen”, “beleidsnota aanpak hondenoverlast”), een naslagwerk met daarin landelijke en overwegend technische normen voor sportaccommodaties (“noc/nsf normen”) en een evaluatienota zonder nieuwe doelstellingen (“evaluatienota afkoppelen regenwater”). Inhoudelijk gezien bevatten deze nota’s nauwelijks nieuw beleid, maar geven vooral de stand van zaken op plannings- of uitvoeringsniveau weer. Een globale beoordeling van de andere programma’s laat zien dat deze constatering niet alleen geldt voor programma II.

#### Niet compleet

Tevens valt op dat het “beleids- en uitvoeringsplan gladheidsbestrijding” en het “fietsstructuurplan” wel genoemd worden in het wegenbeheersplan resp. het verkeersveiligheidsplan, terwijl deze niet als beleidskader bij programma II of enig ander programma worden benoemd. Voorzover die plannen nog niet achterhaald zijn, zijn de in de begroting aangegeven beleidskaders dus niet volledig.

#### Inhoud

De begroting is een kaderstellend document dat zelfstandig leesbaar moet zijn. Bij de programma’s worden de relevante beleidskaders benoemd. De inhoud van deze beleidskaders wordt echter niet weergegeven. Voor een goed inzicht is het dan nodig om de afzonderlijke beleidsnota’s op te vragen en door te nemen.

### §5.3. Onderlinge samenhang en relaties van programma 11 - doelenboom

#### Samenhang

Om de samenhang tussen doel, meting, indicator, activiteit en wijze van sturing inzichtelijk te maken is met de beschikbare informatie een doelenboom gereconstueerd. In bijlage 5 is de doelenboom voor de

begroting 2005 weergegeven. In bijlage 6 is de doelenboom voor de begroting 2006 weergegeven. Hierin is horizontaal aangegeven welke doelen, metingen, indicatoren en activiteiten bij elkaar horen. Eventuele overlap of ontbrekende schakels worden zo inzichtelijk gemaakt. Tevens wordt in de laatste kolom aangegeven wat de wijze van sturing is. Enkele velden zijn gemarkeerd. Dat betekent dat de genoemde doelstellingen, metingen, indicatoren of activiteiten volgens de rekenkamercommissie *waarschijnlijk* bij elkaar horen.

We kunnen het volgende constateren:

Omschrijving	2005	2006
“reeks” van doelstelling, meting, indicator en activiteit	11,1%	15,4 %
geen “reeks” van doelstelling, meting, indicator en activiteit	88,9%	84,6 %

Uit bijlage 5 blijkt dat 1 van de 9 doelen (11,1%) in de begroting 2005 een “reeks” kent van doelstelling, meting, indicator en activiteit. Bij de 8 resterende doelstellingen (88,9%) is dus geen sprake van een “reeks” met metingen, indicatoren en activiteiten.

Uit bijlage 6 blijkt dat 2 van de 13 doelen (15,4%) in de begroting 2006 een “reeks” kent van doelstelling, meting, indicator en activiteit. Bij de 11 resterende doelstellingen (84,6%) is dus geen sprake van een “reeks” met metingen, indicatoren en/of activiteiten. Daarbij past wel de kanttekening dat de ontbrekende indicator bij 4 van die 11 doelstellingen redelijkerwijs impliciet uit de meting valt af te leiden en daarmee wel een “reeks” zou ontstaan. In dat geval zouden de scores voor 2006 zijn 46,2% resp. 53,8%.

#### Overlap doelstellingen

Enkele metingen en indicatoren hebben betrekking op meerdere doelstellingen en sommige doelstellingen hebben geen metingen, indicatoren of activiteiten. Dat kan er op wijzen dat de doelstelling nogal ruim geformuleerd is of overlap vertoont met andere doelstellingen. Wanneer de doelstellingen nader worden bekeken, valt inderdaad enige inhoudelijke overlap op.

In de begroting 2005 is sprake van enige inhoudelijke overlap bij “inrichting, beheer en onderhoud die de leefbaarheid van de openbare ruimte vergroten” (11a), “vitale leefbare stad” (11c), “schone stad” (11d), “veilige stad” (11e) en “stad met fraai centrum en uitnodigende entrees”. Het thema “leefbaar” komt namelijk zowel bij 11a en als 11c terug, “schoon” en “veilig” ligt dicht tegen leefbaar aan en “schoon” heeft ook te maken met de mate van onderhoud. Adequaat onderhoud draagt ook bij aan een “fraaie” of “uitnodigende” beeldvorming.

In de begroting 2006 is sprake van enige inhoudelijke overlap bij “instandhouden rioleringsstelsel en waarborgen afvoer” (11a) en “voldoen aan Wet Milieubeheer zodanig dat overstorten rioolwater op open water minimaal” (11b). Het overstorten houdt verband met afvoer van water. Ook is er enige overlap tussen “goed onderhouden wegen, straten, pleinen, etc” (11f), “stad met uitnodigend centrum” (11g), “openbaar groen dat voldoet aan kwaliteitscriteria” (11i), “functioneel en beheerbaar openbaar groen dat geen overlast bezorgt” (11j) en “groen dient de algemene leefbaarheid te ondersteunen en op nader aangeduide plaatsen accenten te leggen” (11k). Goed onderhoud werkt in elk geval “uitnodigend” en komt waarschijnlijk ook de leefbaarheid ten goede.

De mate waarin doelstellingen mogelijk te “ruim” zijn geformuleerd blijkt mede uit de analyse van de SMART-heid van de doelstellingen in de volgende paragraaf.

#### Doel of middel

Tot slot is de formulering van enkele doelstellingen zodanig, dat sprake zou kunnen zijn van een middel om een “hoger” doel te bereiken in plaats van een doelstelling. In de begroting 2005 zijn dit bijvoorbeeld de doelstelling van de “wijkvertegenwoordigingen” (11b) of die van de “ontsluiting van geo-informatie” (11g) of die van “kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen” (11h). In de begroting 2006 zijn dit bijvoorbeeld de doelstellingen “kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen” (11d), “uitbesteding van het beheer van de gemeentelijke gebouwen” (11e), “het in technisch goede staat

houden van de sportaccommodaties” en “goed functionerende verkeerslichten en veilige kruisingen” (11m).

Voorts is “het voldoen aan de Wet Milieubeheer” een van de vele wettelijke taken waaraan de gemeente moet voldoen. Het lijkt enigszins overbodig om het voldoen aan wettelijke taken als “doel” op te nemen. Dat zou namelijk vanzelfsprekend moeten zijn. Wanneer het wettelijk kader sterk wijzigt en de gemeente moet acties ondernemen om hier tijdig aan te kunnen voldoen, zou dat zeker bij een integrale programmabegroting wel een doelstelling kunnen opleveren. Bij een begroting op basis van impulsen of topprioriteiten is die kans al kleiner, tenzij hierin ook belangrijke politieke keuzes gemaakt moeten worden.

Bovenstaande voorbeelden zijn dus tevens voorbeelden van doelstellingen die niet beschreven zijn in termen van gewenste maatschappelijke effecten.

#### §5.4. Kwaliteit van geformuleerde doelstellingen van programma 11

Doelstellingen dienen SMART geformuleerd te worden om hierop goed te kunnen (bij)sturen en om hierover verantwoording af te kunnen leggen. Enigszins ongenueanceerd gesteld: Als de raad niet duidelijk aangeeft wat hij wil bereiken, doen het college en het ambtelijk apparaat het altijd goed. Dat is natuurlijk wel gemakkelijk, maar het is niet wat de wetgever heeft beoogd met de invoering van het dualisme.

In bijlage 7 wordt de SMART-heid van de doelen in de begroting 2005 weergegeven. In bijlage 8 wordt dit gedaan voor de doelen in de begroting 2006. De acceptabelheid is niet beoordeeld, omdat dit moeilijk te objectiveren is en dicht tegen “realistisch” aan ligt.

De resultaten voor programma 11 zijn samengevat als volgt:

Omschrijving	2005	2006
Doelstellingen zijn voldoende:		
- specifiek geformuleerd	44,4 %	76,9 %
- meetbaar geformuleerd	22,2 %	23,1 %
- realistisch geformuleerd	100,0 %	100,0 %
- tijdgebonden geformuleerd	0,0 %	0,0 %
Aantal doelstellingen die geheel SMART zijn geformuleerd	0,0 %	0,0 %

Het onvoldoende meetbaar formuleren heeft in belangrijke mate te maken met het ontbreken van een streven of prognose bij een indicator. In de “leeswijzer” van de begroting 2006 is dit ook duidelijk aangegeven en wordt gemeld dat dit verder ontwikkeld moet worden.

Ten aanzien van “tijdgebonden” past de kanttekening dat vaak in de beheer- of onderhoudsplannen wel een tijdspad is aangegeven. Daarmee rekening houdend zouden de scores voor “tijdgebonden” zijn 11,1% in 2005 en 46,2% in 2006.

In 2006 is er dus sprake van een verbetering ten opzichte van 2005, maar er is nog geen sprake van een voldoende eindresultaat.

#### §5.5. Beantwoording (overige) onderzoeksvragen met betrekking tot programma 11 “Beheer”

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

- 1) Is er een relatie tussen alle doelen en alle metingen?  
*Zie resultaten in paragraaf 5.1 t/m 5.3. Conclusie: Nee, de gereconstrueerde doelenbomen laten “gaten” zien. Er is wel sprake van enige verbetering in 2006.*
- 2) Kunnen aan de hand van de metingen ook daadwerkelijk de doelen worden gemeten?  
*Zie resultaten in paragraaf 5.1 t/m 5.3. Conclusie: Nee, er zijn ook doelen die niet worden gemeten*

- 3) Zijn de doelen voldoende afgebakend? (SMART)  
*Zie resultaten in paragraaf 5.4. Conclusie: Nee*

Daarmee blijven de volgende onderzoeksvragen over:

- 4) Zijn de metingen/indicatoren wel de juiste?  
5) Zijn er al metingen uitgevoerd en zo ja: Zijn reeds uitgevoerde metingen aanleiding geweest om doelen of metingen aan te passen?  
6) Wat zijn de leerpunten uit de tot nu toe opgedane ervaringen?  
7) Wat dient er te gebeuren om de programmabegroting beter te laten voldoen als beleids- en controle-instrument van de raad?

#### Ad 4.

Op de vraag of de reeksen van doelstellingen, metingen, indicatoren en activiteiten juist en volledig zijn in termen van “is alles benoemd wat benoemd had moeten worden” kan geen uitspraak worden gedaan. Dat is een inherent probleem bij het sturen op maatschappelijke effecten, dat nog bemoeilijkt wordt wanneer de doelstellingen onvoldoende SMART zijn geformuleerd, zoals hier het geval is. Misschien is een bepaalde meting of indicator nog meer geschikt, of kan een andere activiteit nog beter bijdragen aan het realiseren van een doelstelling.

De onderlinge relaties die gelegd zijn lijken in elk geval niet onlogisch en vertonen zeker enige mate van causaliteit. Toch blijft het in het beste geval een aanname dat de genoemde activiteiten (deels) bijdragen aan de realisatie van de doelstelling. Ook blijft het een aanname dat de indicatoren en metingen een volledig representatief en betrouwbaar beeld geven van de mate van realisatie van de doelstelling. Sturing vind dan ook voornamelijk plaats op basis van output. Het voordeel van een doelenboom is in elk geval dat de aannames transparant worden.

#### Ad 5.

Er zijn al diverse metingen uitgevoerd, hetzij via het uitvoeren van technische inspecties (riolen, wegen, openbare verlichting), tevredenheidsscores uit de Parkstad-monitor (beheer en onderhoud) of andere registraties (overstorten riool, klacht en/meldingen, rapportages NOC-NSF, ongelukken).

De metingen sec hebben niet geleid tot het aanpassen van doelen en metingen in de begroting. Dat wordt vooral veroorzaakt doordat de doelen ruim zijn geformuleerd in termen als “instandhouden” en “kwalitatief/technisch goed onderhoud” zonder daar streefcijfers aan te koppelen.

Een aantal metingen hebben wel duidelijk geleid tot bijstellingen in de zin van extra financiële middelen of additionele activiteiten, teneinde de realisatie van de oorspronkelijke (ruim geformuleerde) doelen beter te waarborgen. In die zin zijn de metingen dus absoluut waardevol gebleken. Zo is bijvoorbeeld het investeringsvolume verruimd voor wegen, is er sprake van een inhaalslag bij de rioolrenovaties, zijn er voor het openbaar groen beheerplannen opgesteld op basis van beeldkwaliteiten en zijn er additionele middelen vrijgemaakt voor het onderhoud aan gebouwen. Verder is er een nieuw bomenstructuurplan opgesteld.

#### Ad 6.

De leerpunten tot nu toe hebben vooral bestaan uit discussies met de raad en interne discussies over hoe en welke doelstellingen te formuleren en het benoemen van geschikte metingen en indicatoren. De begroting 2006 laat ook andere/gewijzigde doelstellingen enzovoort zien (zie paragraaf 5.1) en scoort op een aantal punten beduidend beter dan die van 2005 (zie paragraaf 5.2 t/m 5.4). Dit illustreert het ontwikkelingsproces dat de gemeente doorloopt.

Het resultaat tot nu toe is echter voor verbetering vatbaar. Uit de “aanbieding” en “leeswijzer” bij de begroting 2006 blijkt ook dat de gemeente zich hiervan bewust is en er naar streeft om deze punten verder te ontwikkelen.

#### Ad 7.

Deze onderzoeksvraag zal worden beantwoord in hoofdstuk 6 “Conclusies en aanbevelingen”.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 1) **Het ontwikkelingstraject**

De verschillende spelers hebben gezamenlijk inspanningen verricht om te komen tot een adequate programmabegroting. De start was enigszins monistisch doordat de eerste voorstellen vanuit het ambtelijk apparaat zijn gedaan. In veel andere gemeenten is dit overigens niet anders geweest. In de loop van het proces heeft de raad door middel van presentaties in de commissies enkele onderwerpen meer of minder uitvoerig uitgediept. (zie paragraaf 4.1 en 4.2)

Na een voortvarende start is het proces enigszins gestagneerd. Aan enkele basiseisen voor adequate sturing en verantwoording wordt immers ook in de begroting 2006 nog niet voldaan. Daar liggen overigens wel bepaalde gemaakte keuzes aan ten grondslag, zoals het nog niet opnemen van streefwaarden van de indicatoren. (zie paragraaf 5.1 t/m 5.4)

#### **Aanbeveling 1**

Agendeer de optimalisering van de programmabegroting als terugkerend agendapunt in de commissies en raadsvergaderingen. Vorm een werkgroep in de commissies waarin raadsleden, portefeuillehouders en ambtenaren gezamenlijk werken aan dit verbetertraject, ondersteund door een overkoepelende stuurgroep.

Benoem in de geest van het dualisme een “trekker” op raadsniveau. Richt de planning op de begroting 2008.

### 2) **Sturing**

Effectsturing is een nuttig en eigenlijk het enig juiste instrument voor de raad om (bij) te sturen en om verantwoording af te leggen. Het is namelijk gericht op de effectiviteit van beleid (“doen we de goede dingen?”). Het moet wel van het juiste verwachtingspatroon worden voorzien. De evaluatie achteraf moet worden omgeven met een uitgebreide analyse en toelichting. Momenteel is de mate van effectsturing nog voor verbetering vatbaar. (zie paragraaf 3.1, 3.4 en 5.3)

De keuze voor een integrale programmabegroting betekent bovendien dat de raad doorlopend over “alles” wordt geïnformeerd en moet sturen. Het aantal doelstellingen is ten opzichte van de begroting oude stijl sterk gereduceerd. De prioriteitstelling en gemaakte keuzes zijn echter niet duidelijk zichtbaar, of worden wellicht ook niet gemaakt. Vanuit de managementliteratuur bezien is deze wijze van sturing minder geschikt. Het is effectiever om zich op die zaken te concentreren die het meest belangrijk worden gevonden, de zogenaamde topprioriteiten. Voor de overige meer reguliere zaken kan dan de sturingswijze “management by exception” (alleen bijsturen als er belangrijke problemen optreden) worden gehanteerd. (zie paragraaf 3.2 en 4.4)

De keuze voor een integrale programmabegroting heeft voorts met zich meegebracht dat de inhoud van programma II overlap vertoont met de zogenaamde verplichte paragraaf “onderhoud kapitaalgoederen” en deels met programma I. Ook andere programma’s vertonen overlap met de verplichte paragrafen en wellicht ook met andere programma’s in de begroting en rekening. (zie paragraaf 4.4)

#### **Aanbeveling 2**

Overweeg de keuze voor een programmabegroting 2008 op basis van impulsen/topprioriteiten, in combinatie met de sturingsmethodiek “management by exception”. Geef als raad wel kaders aan voor het rapporteren over ontwikkelingen in de overige meer reguliere zaken.

Benoem vervolgens maximaal 7 topprioriteiten expliciet in termen van gewenste maatschappelijke effecten. Maak van elke topprioriteit een programma. Koppel eventueel aan elke topprioriteit maximaal 3 subdoelstellingen voor enig jaar. Stuur hier als raad actief op, zodat “Wat willen we bereiken?” ook daadwerkelijk binnen de gestelde kaders (tijd, middelen) bereikt wordt.

**Aanbeveling 2 (vervolg)**

Laat de huidige programma's als "beleidsvelden" administratief bestaan om te voldoen aan alle wettelijke eisen en om de produktenbegroting en –rekening te kunnen opstellen.

In bijlage I is een fictief/verkenkend voorbeeld opgenomen hoe de programmabegroting nieuwe stijl er uit zou kunnen zien.

**3) Doelenbomen en de W-vragen**

In de programmabegroting komen de W-vragen terug: "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we daarvoor doen?" en "Wat mag het kosten?". Hetzelfde geldt voor de programmarekening. De vraag "Wanneer zijn we tevreden?" wordt niet expliciet beantwoord omdat er geen streefwaardes zijn opgenomen voor de indicatoren. (zie paragraaf 3.5, 5.4, 5.5)

In de huidige programmabegroting wordt per programma het totale budget opgenomen en geautoriseerd. Dat betekent in elk geval dat de vraag "Wat mag het kosten" voor wat betreft de *specifieke* doelstellingen of activiteiten niet uit de programmabegroting blijkt. Deze gedetailleerde uitsplitsing is wel te vinden in de produktenbegroting. Hetzelfde geldt voor de programmarekening respectievelijk de produktenrekening. (zie paragraaf 4.4)

De onderlinge *samenhang* tussen beleidskaders, doelen, metingen, indicatoren en activiteiten blijkt echter voor programma II onvoldoende uit de begroting. Uit de gereconstrueerde doelenbomen blijkt namelijk dat er nog wat "gaten" zitten, zoals doelen zonder metingen, indicatoren en/of activiteiten. Daarbij scoort de begroting 2006 iets positiever dan die van 2005. Op zichzelf zijn de genoemde metingen, indicatoren en activiteiten niet onlogisch in relatie tot de gestelde doelen. Van enkele doelen kan men zich afvragen of het doelen zijn, of misschien middelen om een "hoger" doel te bereiken. Aangezien de aanpak voor de andere programma's op soortgelijke wijze heeft plaatsgevonden, zullen deze constatering waarschijnlijk ook voor andere programma's gelden. Dit is echter niet specifiek onderzocht. (zie paragraaf 5.1 t/m 5.3)

**Aanbeveling 3**

Geef ook de streefcijfers aan voor de indicatoren, zodat duidelijk wordt wanneer de raad tevreden is.

Geef de (meerjarige) baten en lasten per prioriteit/(sub)doelstelling aan. Daarmee wordt voor de raad direct duidelijk wat de kosten zijn van specifiek nieuw beleid.

Neem in de programmabegroting en -rekening per programma een doelenboom op. Daarmee worden de (veronderstelde) onderlinge samenhang en relaties tussen doelen, metingen, indicatoren en activiteiten duidelijker weergegeven en worden eventuele "gaten" direct zichtbaar. Bedenk daarbij dat effectsturing zijn beperkingen heeft. Een doelenboom is een nuttige, maar vereenvoudigde weergave van de complexe werkelijkheid.

**4) Doelstellingen SMART**

De geformuleerde doelstellingen van programma II zijn nog niet voldoende SMART geformuleerd, hoewel 2006 wel enige verbetering laat zien ten opzichte van 2005. In de "leeswijzer" bij de begroting 2006 wordt dit overigens ook onderkend. Het niet opnemen van een overkoepelende strategische hoofddoelstelling met daarbij enkele meer concreet uitgewerkte subdoelstellingen veroorzaakt wellicht een dilemma. Enerzijds is er namelijk de behoefte om toch meer algemene richtingen en overkoepelende doelstellingen te formuleren en anderzijds moeten de opgenomen doelstellingen SMART worden geformuleerd.

Een alternatief is dat er een iets minder concrete strategische hoofddoelstelling wordt benoemd in termen van gewenste maatschappelijke effecten, die vervolgens in een beperkt aantal (maximaal 3) concrete en SMART-geformuleerde subdoelstellingen duidelijk wordt afgebakend. (zie paragraaf 5.4)

**Aanbeveling 4**

Besteed bij het formuleren van doelstellingen aandacht aan elke component: Specifiek, Meetbaar inclusief nulmeting en streven of prognose, Acceptabel en/of Realistisch en Tijdgebonden.

Formuleer *eventueel* voor elke topprioriteit of hoofddoelstelling maximaal 3 concrete en SMART-geformuleerde subdoelstellingen. Voorzover geen subdoelstellingen worden geformuleerd, dienen de topprioriteiten of hoofddoelstellingen niet alleen in termen van maatschappelijke effecten, maar ook nog volledig SMART te worden geformuleerd.

**5) Beleidskaders**

Er is geen eenduidige definitie voor “beleidskaders”. In een aantal gevallen betreft het hier reguliere uitvoeringsplannen. Mogelijk zijn de beleidskaders niet geheel compleet. Bovendien wordt geen informatie verstrekt over de inhoud van de beleidskaders, waardoor de begroting en rekening op dit punt als zelfstandig leesdocument minder bruikbaar zijn. (zie paragraaf 5.2).

**Aanbeveling 5**

Baken het begrip “beleidskader” zoals deze in de begroting en rekening wordt gebruikt eenduidiger af. Toets vervolgens de beleidskaders van alle programma’s/beleidsvelden hieraan. Voeg eventuele bekende, maar nog ontbrekende beleidskaders toe voorzover zij nog actueel zijn.

Neem in een bijlage bij de programmabegroting en –rekening ook een overzicht op van alle relevante beleidskaders per “beleidsveld”. Geef daarin ook de inhoud van de genoemde beleidskaders kort samengevat weer.

**6) Stadsvisie**

De onderlinge samenhang tussen doelen alsook de prioriteitstelling kan worden versterkt door een lange-termijn visie of stadsvisie op te stellen. De stadsvisie moet dan wel voldoende handvatten bieden voor een doorvertaling naar een collegeprogramma. Anders is de toegevoegde waarde voor de sturing gering. Momenteel worden aanzetten gedaan om te komen tot een stadsvisie. De raad zou dit proces meer “dualistisch” kunnen maken door hierin een meer regisserende rol of participerende rol te vervullen. (zie paragraaf 3.3 en 4.5)

**Aanbeveling 6**

Rond het opstellen van een lange-termijn stadsvisie af. De huidige en toekomstige doelstellingen moeten binnen deze visie passen. Die visie moet wel voldoende handvatten bieden voor een doorvertaling naar een collegeprogramma. Vervul als raad in dit proces een nadrukkelijker rol.

**7) Produktenbegroting (college)**

De produktenbegroting en –rekening bevat momenteel alleen financiële cijfers. Door de geplande en gerealiseerde activiteiten weer te geven in de produktenbegroting en –rekening wordt de doorvertaling naar de uitvoering duidelijker zichtbaar. Thans is deze vertaling niet aanwezig, niet duidelijk aanwezig, deels aanwezig of versnipperd aanwezig via afzonderlijke plannen, afhankelijk van sector, afdeling en beleidsterrein. (zie paragraaf 4.1)

**Aanbeveling 7 (college)**

Neem eventueel in de produktenbegroting ook belangrijke uitvoeringsinformatie op die hoort bij de topprioriteiten en de meer reguliere werkzaamheden. Maak ook hier zoveel mogelijk gebruik van doelenbomen, zodat de onderlinge relaties duidelijk zijn. Mogelijk kan dit zelfs functioneren als een blauwdruk voor een afdelingsplan dat binnen de budgettaire kaders past. Ook hier blijft gelden: meer informatie is niet altijd betere informatie.

*NB: Dit is met name zinvol als inderdaad gekozen wordt voor een andere vorm van de programmabegroting. Op deze wijze kan het college ook de meer reguliere zaken goed in de greep houden.*

## 7. Afsluiting

In dit rapport bent u begonnen met te lezen waarom en hoe het onderzoek is uitgevoerd. In de inleiding is een ideaalbeeld geschetst. In dat ideaalbeeld worden alle dingen goed gedaan. Bovendien worden ook alleen maar de goede dingen gedaan en zijn de burgers maximaal tevreden. Vervolgens bent u voorzover nog nodig met enkele theoretische concepten vertrouwd gemaakt. Daarna bent u meegevoerd door de programmabegroting van de gemeente Kerkrade, met een andere kijk dan u tot nu toe gewend was. Aan programma II is daarbij speciale aandacht geschonken.

Het is gebleken dat nog niet alle W-vragen in voldoende mate beantwoord kunnen worden, omdat nog niet is voldaan aan een aantal randvoorwaarden. De programmabegroting en daaruit volgend de programmarekening dienen dus qua opzet en inhoud verder geoptimaliseerd te worden om een adequate sturing en verantwoording mogelijk te maken. Daarmee kan deze raad nieuwe kansen ontwikkelen. Niet alleen door de huidige programmabegroting op onderdelen verder te verbeteren. Er kan zelfs nog een stap extra worden gezet in het versterken van de sturende en controlerende rol van de raad. Dat kan namelijk door nog nadrukkelijker en duidelijker samenhangend te sturen op maatschappelijke effecten, het benoemen van topprioriteiten en een andere sturingsmethode.

Het bereiken van het ideaalbeeld zal geen enkele gemeente lukken. Het is wel een absoluut nastrevenswaardig beeld. De gedane aanbevelingen bieden handvatten om dit beeld dichterbij te brengen. De raad dient dan duidelijk aan te geven wat hij wil bereiken. Zolang hij dat niet doet, doen het college en het ambtelijk apparaat het altijd goed. Om deze doelen vervolgens verder uit te werken, is opnieuw een actieve inbreng van alle spelers noodzakelijk.

**Bestuurlijke reactie college:****Bestuursdienst****Bezoekadres:**

Markt I

**Ambtenaar**

ir. G. van Oijen

**Doorkiesnummer**

045 – 567 65 70

**Telefax**

045 – 567 62 29

**Zaaknummer**

Rekenkamercommissie

Gemeente Kerkrade

J.J.M. Snijders, voorzitter.

<b>Uw brief van</b>	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Datum</b>
22 augustus 2006	Gr/cc/06u0012582	gvoyn/mhns	27 August 2021
<b>Onderwerp</b>		06U0013390	
Reactie op concept-rapport “Doelen aan de horizon”.			
<b>Bijlage(n)</b>			

Naar aanleiding van uw verzoek om een reactie op het concept-rapport “Doelen aan de horizon” kunnen wij u als volgt berichten.

Allereerst spreken wij onze waardering uit voor de rapportage. Wij zijn ervan overtuigd, dat daarmee een positieve bijdrage is geleverd aan de doorontwikkeling van de programmabegroting.

In onze reactie zullen wij ons beperken tot de centrale vraag: op welke wijze dient in de toekomst vorm te worden gegeven aan de programmabegroting?

De rapportage vermeldt een drietal alternatieven.

Een integrale programmabegroting, een programmabegroting op basis van impulsen en topprioriteiten in combinatie met “management by exception” alsmede een mixvorm van beiden.

In de rapportage wordt aanbevolen een keuze te overwegen voor het tweede alternatief. Hoewel iedere variant positieve en negatieve elementen bevat, kan het college op basis van de aangevoerde argumenten instemmen met die aanbeveling. Volgens het college past het met de raad ingezette traject om te komen tot een zogenaamde raadsagenda daarin zeer wel.

Met een keuze voor een programmabegroting op basis van impulsen en topprioriteiten in combinatie met “management by exception” verdient volgens het college het volgende aspect bijzondere aandacht. Voor de overige beleidsterreinen en activiteiten, die niet specifiek terugkomen in de programmabegroting, wordt aanbevolen duidelijke beleidskaders op te stellen. Niet alleen dienen bestuurlijk relevante bijzonderheden te worden gemeld, maar ook de beleidsafwijkingen betreffende die beleidsterreinen. Het aandachtspunt van het college betreft: op welke wijze geef je inhoud aan de bij die beleidsterreinen behorende kaders?. Beoordeeld dient onder andere te worden of er sprake is van afwijkingen in het beoogde, reguliere beleid.

Uiteraard kan een relatie worden gelegd met de productenbegroting.

Voor het overige geeft de rapportage geen aanleiding tot verdere bemerkingen.

Het college,

De secretaris,

J.J.M. Som.

mr. C.M. Kuikman.

## Begrippenlijst

Begrip / afkorting	Omschrijving
acceptabel	Er is sprake van draagvlak en ook van acceptatie voor de uitvoerder. Dit is moeilijk te objectiveren. "Acceptabel" ligt dicht tegen "realistisch" aan.
activiteiten / projecten	Dit is een verzamelbegrip voor de resultaten van het productieproces. Het betreft een antwoord op de vraag "Wat gaan we daarvoor doen?". Er dient een oorzakelijk verband zichtbaar te zijn tussen activiteiten/projecten en de geformuleerde doelen.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording. Hierin zijn opgenomen de verslaggevingsregels waaraan gemeenten zich bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening moeten houden.
beleidskader / beleidsplan	Een kader voor een bepaald beleidsterrein, veelal in de vorm van een plan of nota, waarin de beleidsvoornemens en –uitgangspunten voor de komende periode zijn weergegeven. Daarmee wordt aan de uitvoering een bepaalde richting gegeven. Soms worden ook harde grenzen aangegeven.
collegeprogramma	Hierin leggen de coalitiepartijen vast hun beleidsvoornemens voor de komende bestuursperiode van vier jaren.
doelenboom	Een sterk vereenvoudigde weergave van de veronderstellingen, ideeën en redeneringen die een overheid heeft gevolgd als ze uitspreekt met beleid X het doel Y te kunnen bereiken waardoor probleem Z zou worden opgelost. De onderlinge (veronderstelde) samenhang tussen doelstellingen, metingen, indicatoren en activiteiten is dan in één oogopslag duidelijk.
doelmatigheid	Zie efficiëntie.
doeltreffendheid	Zie effectiviteit.
dualisme / dual stelsel	Via een wijziging van de Gemeentewet is in 2002 het dualisme ingevoerd. Daarmee werden de taken van de gemeenteraad en het college ontvlecht. De raad concentreert zich met name op het stellen van kaders, het sturen op hoofdlijnen, het uitoefenen van controle en het vertegenwoordigen van de kiezer. Het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. In het oude monistische stelsel waren naar de mening van de wetgever deze verschillende taken te dicht met elkaar verweven geraakt.
effectiviteit	Ook wel doeltreffendheid genoemd. De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald ("doen we de goede dingen?").
effectsturing	Sturen op het bereiken van maatschappelijke effecten. Zie ook "sturen op outcome".
efficiëntie	Ook wel doelmatigheid genoemd. Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
GW	Gemeentewet.
impuls	Een actuele ontwikkeling of trigger waarop actie moet worden ondernomen.
indicator	Kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre iets is gerealiseerd.
investeringskrediet	Het budget voor het doen van een bepaalde investering. Investerings komen op de balans te staan als "bezit" (dat heet "activeren") en er wordt op afgeschreven. Het BBV stelt eisen aan het activeren van en afschrijven op investeringen.
maatschappelijk effect	Een gewenste of gerealiseerde toestand in de samenleving.
management by exception	Een sturingsmethode waarbij men zich concentreert op een beperkt aantal doelen die men het allerbelangrijkst vindt. Over de overige zaken wordt slechts gerapporteerd indien er belangrijke afwijkingen zijn ten opzichte van gestelde normen.
meetbaar	Er is sprake van een indicator, een nulmeting (waarde aan het begin) én een streven of prognose.
NOC/NSF	Nederlands Olympisch Comité / Nederlandse Sport Federatie.
Parkstad-monitor	De Parkstadmonitor bevat informatie over de gemeenten, dorpen, wijken en buurten van de regio Parkstad Limburg. De informatie in deze monitor is afkomstig uit bevolkingsenquêtes zoals het Burgeronderzoek Parkstad Limburg en de GGD Gezondheidsenquête. Daarnaast zijn statistische gegevens uit diverse registraties

Begrip / afkorting	Omschrijving
	(bijvoorbeeld van gemeenten en politie) opgenomen. Aan de hand van de periodiek uitgevoerde onderzoeken worden deze gegevens steeds geactualiseerd. De monitor is te benaderen via de website <a href="http://www.parkstadmonitor.nl">www.parkstadmonitor.nl</a> .
planning en control	De Engelse term voor sturen en beheersen/controleren. De zogenaamde planning en control-cyclus omvat met name het doorlopende traject van collegeprogramma - (meerjaren)begroting – tussentijdse rapportages – jaarrekening.
portefeuillehouder	De verantwoordelijke wethouder voor een bepaald beleidsterrein.
programma	Een samenhangend geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken (art.8 BBV)
programma- /hoofddoel	Hierin wordt op het hoogste abstractieniveau een omschrijving gegeven van een beoogd maatschappelijk effect.
rationeel	Verstandelijk, logisch en systematisch, zonder emotie
realistisch	De haalbaarheid van doelen of plannen is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft belangrijke invloed op de realisatie.
seniorenconvent	Een overlegorgaan bestaande uit de fractievoorzitters van alle fracties die in de raad zitten.
specifiek	Voor maar één uitleg vatbaar c.q. interpreteerbaar. Er is volledige duidelijkheid over wat men wil bereiken. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening eenduidig zijn.
speerpunten / topprioriteiten	De allerbelangrijkste doelstellingen die de raad zich stelt. Als deze worden gehaald is de raad in elk geval tevreden.
stadsvisie	Daarin geeft de gemeente aan hoe zij de stad op (middel)lange termijn ziet, meestal een periode van bijvoorbeeld 15 tot 25 jaar. Daarbij worden bijvoorbeeld betrokken de sociaal-demografische ontwikkelingen, de sociale structuur en het opleidingsniveau, de (technische) infrastructuur, het voorzieningenniveau, de positie in de regio, het leefklimaat, de economie, de bereikbaarheid, de toenemende individualisering en internationalisering, enzovoort.
sturen op input	Er is alleen sprake van inzet van geld en middelen zonder verdere eigen (proces)inspanning om tot een eindproduct of dienst te komen. Bijvoorbeeld een financiële bijdrage aan een derde zonder aanvullende voorwaarden of het beschikbaar stellen van uren voor een bepaald project.
sturen op throughput	Er is sprake van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen. Bijvoorbeeld het afhandelen van aanvragen volgens kwaliteitsnormen.
sturen op output	Er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst. Bijvoorbeeld het realiseren van een weg of het opstellen van een beleidsnota.
sturen op outcome	Sturen op het bereiken van maatschappelijke effecten. Er wordt een bepaald gewenst maatschappelijk effect benoemd dat gerealiseerd moet worden. Het gewenste effect moet dan wel daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de gemeente en invloeden uit de omgeving moeten zoveel mogelijk uitgezonderd kunnen worden. Zie ook “effectsturing”.
subdoelen	Deze betreffen een nadere concretisering van het programmadoel. Er wordt hierbij een zo concreet mogelijk antwoord gegeven op de vraag “wat willen we bereiken?”. Er dient een heldere rangorde te zijn van de doelen op de verschillende niveaus en er dienen duidelijke oorzakelijke verbanden zichtbaar te zijn.
tijdgebonden	Er is een te volgen tijdpad benoemd, waarbij de streefwaarde is voorzien van een datum waarop deze moet zijn gehaald. Er is een (globale) tijdsfasering opgenomen, waarbij in ieder geval duidelijk is wat in het begrotingsjaar wordt gerealiseerd.
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

**Bijlage 1. Fictief/verkennd voorbeeld programmabegroting 2008 (raad)**

**Programmabegroting 2008 heeft de volgende indeling:**

- \* Inleiding etc
- \* Prioriteiten I t/m 7 incl. doelenboom, specifiek toegewezen middelen, aansluitend op stadsvisie en collegeprogramma
- \* Verplichte paragrafen BBV
- \* Recapitulatie beleidsveld I t/m II (=oude programma's) en algemene dekkingsmiddelen (de bestuurlijk relevante bijzonderheden)
- \* Diverse verplichte en vrijwillige bijlagen/overzichten waaronder: samenvattende tabel baten en lasten per beleidsveld, investeringsprogramma, per beleidsveld alle beleidskaders met korte samenvatting inhoud en evt. *eerstvolgende geplande actualisering daarvan*

=====  
**Prioriteit 1: bereikbaarheid van de gemeente Kerkrade verbeteren**

Portefeuillehouder(s)

Wat willen we bereiken?

hoofddoelstelling verbeteren externe en interne bereikbaarheid *nog zoveel mogelijk te formuleren in termen van maatschappelijk effecten*

- subdoelstelling 1 Realiseren Lightrail en doortrekking Euregiobaan in 20XX
- subdoelstelling 2 Realiseren Binnenring en buitenring in 20XX resp. 20XX
- subdoelstelling 3 Tevredenheid van de Kerkraadse burgers over het parkeerbeleid in 20XX moet verbeterd zijn met XX% t.o.v. de meting uit 20XX.

*nog 100% SMART te formuleren en*

*in de vorm van een doelenboom*

indicatoren/metingen incl. streefwaarden per jaarschijf

Wat gaan we daarvoor doen?

concrete activiteiten per jaarschijf met *indicatieve* doorkijk naar volgende jaren

Wat mag het kosten?

Baten en lasten meerjarig behorende bij prioriteit I en per subdoelstelling (voorzover toe te wijzen), zowel gewone uitgaven als investeringen.

=====  
**Recapitulatie beleidsvelden (items voorzover nog niet reeds benoemd bij programma's)**

**Beleidsveld I Bouwen en Wonen (= het oude "Programma I Bouwen en Wonen")**

Korte omschrijving

Portefeuillehouder(s)

Rapportage-eisen raad

Eventuele rapportage-eisen die de raad heeft gesteld over de meer reguliere zaken.

Eventuele noemenswaardige en bestuurlijk relevante bijzonderheden

Financiële paragraaf

totale lasten, baten, saldo beleidsveld I (rekening 2006, begroting 2007, begroting 2008 en analyse belangrijkste afwijkingen)

**Beleidsveld 2 Verkeer en Vervoer (= het oude "Programma 2 Verkeer en Vervoer")**

etc

**Bijlage 2. Fictief/verkenkend voorbeeld Productenbegroting 2008 (college)**

- \* Informatie over de beleidsvelden I t/m II en diverse verplichte en vrijwillige overzichten
- \* Alle baten en lasten zoals in de huidige financiële productenrekening
- \* Eventueel ook hier zoals in de programmabegroting alle beleidskaders in een bijlage

=====  
**Per beleidsveld**

Korte omschrijving

Portefeuillehouder

Baten en lasten

Rapportage-eisen raad

Eventuele rapportage-eisen die de raad heeft ges teld over de meer reguliere zaken.

Doelenboom niveau college

Doelen, metingen, indicatoren, activiteiten op niveau college, d.w.z. niet de topprioriteiten, maar de “overige” c.q. “reguliere” zaken van de beleidsvelden. Ook SMART formuleren en zoveel mogelijk in de vorm van een doelenboom.

Uitvoeringsinformatie

In elk geval datgene wat wordt gemeld als “uitzondering” in de programmabegroting, plus noemenswaardige reguliere zaken. Evt. via herkenbare tekstopmaak dat wat ook in de programmabegroting wordt vermeld onderscheiden van de rest.

Uitgangspunt moet ook hier zijn: bestuurlijk relevante zaken, meer informatie is niet altijd betere informatie

Bijlage 3

Programma 11 in de tijd gezien

	begroting 2005	rekening 2005	begroting 2006
<b>Beleidskaders</b>	Onderhoudsprogramma's wegen, straten en pleinen	Onderhoudsprogramma's wegen, straten en pleinen	
	Gemeentelijk Riolerings Plan 2001-2005	Gemeentelijk Riolerings Plan 2001-2005	Gemeentelijk Riolerings Plan 2001-2005
	Wegenbeheerplan 2003-2006	Wegenbeheerplan 2003-2006	Wegenbeheer plan 2002 - 2006 (in hoofdzaak)
	Verkeersveiligheidsplan 1997	Verkeersveiligheidsplan 1997	Verkeersveiligheidsplan (1997)
	Plan van aanpak openbare verlichting 2001	Plan van aanpak openbare verlichting 2001	Plan van Aanpak Openbare Verlichting (2001)
	Beleidsplan openbare verlichting 1998	Beleidsplan openbare verlichting 1998	Beleidsplan Openbare Verlichting (1998)
	Nota begraafplaatsenbeleid 1998	Nota begraafplaatsenbeleid 1998	Beleidsplan Begraafplaatsen (1998)
	Groenstructuurplan 1992	Groenstructuurplan 1992	Groenstructuurplan 1992
	Bomenstructuurplan 2004	Bomenstructuurplan 2004	Bomenstructuurplan 2005
	Beleidsnota inzake aanpak hondenoverlast 1998	Beleidsnota inzake aanpak hondenoverlast 1998	
	Bosbeheerplan	Bosbeheerplan	Bosbeheerplan
	Beleidsplan Geo-info 2004-2006	Beleidsplan Geo-info 2004-2006	Beleidsplan geo-informatie 2004-2006
	Jaarplan onderhoud gebouwen	Jaarplan onderhoud gebouwen	Jaarplan onderhoud gebouwen
	N.O.C. / N.S.F. normen sportvelden	N.O.C. / N.S.F. normen sportvelden	NOC/NSF-normen
			Evaluatienota afkoppelen regenwater 2005
		Aanbestedingsbeleid	
		Groenbeheerplan 2005	
<b>Doel</b>	De openbare ruimte is schaars en kwetsbaar. Een verantwoord gebruik van deze openbare ruimte vergroot de leefbaarheid. Dit veronderstelt een adequate inrichting, beheer en onderhoud. Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan de groeiende behoefte van de burger aan recreatieve voorzieningen.	De openbare ruimte is schaars en kwetsbaar. Een verantwoord gebruik van deze openbare ruimte vergroot de leefbaarheid. Dit veronderstelt een adequate inrichting, beheer en onderhoud. Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan de groeiende behoefte van de burger aan recreatieve voorzieningen.	
	Wijkvertegenwoordigingen vervullen een belangrijke rol en fungeren op deze wijze als adviseur van de gemeente	Wijkvertegenwoordigingen vervullen een belangrijke rol en fungeren op deze wijze als adviseur van de gemeente.	
	Een vitale leefbare stad waar het goed toeven is, waar men prettig woont, werkt en recreëert	Een vitale leefbare stad waar het goed toeven is, waar men prettig woont, werkt en recreëert.	
	Een stad waar men niet dagelijks wordt geconfronteerd met vuil op straat, hondenpoep of vernield groen	Een stad waar men niet dagelijks wordt geconfronteerd met vuil op straat, hondenpoep of vernield groen	Een stad met goed onderhouden wegen, straten, pleinen, fietspaden, openbare verlichting en trottoirs. Zowel technisch als esthetisch
	Een stad waar men zich veilig voelt	Een stad waar men zich veilig voelt	
	Een stad met een fraai centrum en uitnodigende entrees	Een stad met een fraai centrum en uitnodigende entrees.	Een stad met een uitnodigend centrum
	Gemeentebrede ontsluiting van Geo-info via Intranet	Gemeentebrede ontsluiting van Geo-info via Intranet.	De gebruiksvriendelijke distributie van kwalitatief goede geografische gegevens, eventueel in samenhang met administratieve gegevens, waardoor wordt voorzien in de gewenste ruimtelijke informatiebehoefte
	Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen.	Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen	Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen
	Begravingen c.q. bijzettingen te laten plaatsvinden op de begraafplaats in de buurt	Begravingen c.q. bijzettingen te laten plaatsvinden op de begraafplaats in de buurt	
			Kwalitatief goed onderhouden begraafplaatsen

**Bijlage 3**

**Programma 11 in de tijd gezien**

	<b>begroting 2005</b>	<b>rekening 2005</b>	<b>begroting 2006</b>
			Het instandhouden van het rioleringsstelsel en daarmee waarborgen van de afvoer van het rioolwater
			Het voldoen aan de Wet Milieubeheer, zodanig dat het aantal overstorten van rioolwater op open water minimaal is
			Uitbesteding van het beheer van de gemeentelijke gebouwen
			Het openbaar groen dient functioneel en beheerbaar te zijn en geen overlast te bezorgen Tevens dient het groen de algemene leefbaarheid van de stad te ondersteunen en op nader aangeduide plaatsen accenten te leggen
			Het in technisch goede staat houden van de sportaccommodaties
			Een stad met goed functionerende verkeerslichten en veilige kruisingen .
<b>Hoe meten we dat ?</b>	Stand van zaken uitvoering onderhoudsprogramma's (wegen / riolen).	Stand van zaken uitvoering onderhoudsprogramma's (wegen / riolen).	
	Tweejaarlijkse meting van de kwaliteit van het wegennet.	Tweejaarlijkse meting van de kwaliteit van het wegennet.	Technisch kan de kwaliteit van de wegen gemeten worden middels een tweejaarlijkse schouw van het wegennet
	Tevredenheid over beheer en onderhoud (Burgeronderzoek/Parkstadmonitor).	Tevredenheid over beheer en onderhoud (Burgeronderzoek/Parkstadmonitor).	Esthetisch is slecht meetbaar, als leidraad kunnen de resultaten van de Parkstadmonitor gebruikt worden De tevredenheid van de burger over het openbaar groen kan gemeten worden door burger-onderzoeken en aan de hand van klachten en meldingen
	Metten kwaliteit sportvelden aan de hand van N.O.C./N.S.F. normen	Metten kwaliteit sportvelden aan de hand van N.O.C./N.S.F. normen.	De kwaliteit van de sportvelden wordt gemeten aan de hand van de jaarlijkse rapportages van het NOC-NSF. Meting kan plaats vinden op basis van het aantal klachten en meldingen
	Jaarlijkse evaluatie m.b.t. begraafplaatsenbeleid in de werkgroep begraafplaatsen	Jaarlijkse evaluatie m.b.t. begraafplaatsenbeleid in de werkgroep begraafplaatsen	
			Het rioolstelsel wordt een keer per 10 jaar geïnspecteerd, hieruit worden de vervolmaatregelen gegenereerd
			Zowel de overstorten op open water als de regenbuien worden automatisch geregistreerd. Afhankelijk van de intensiteit van de bui kan beoordeeld worden of een overstort toelaatbaar was
			Toetsing aan vastgestelde doelstellingen en bijbehorende plannings en financiële kaders in de opgestelde beleids- en jaarplannen
			De kwaliteit openbare verlichting wordt vastgesteld door de leeftijd in relatie tot de materialen en stabiliteitsmetingen Meting van de kwaliteit vindt plaats aan de hand van het aantal klachten en meldingen

**Bijlage 3**

**Programma 11 in de tijd gezien**

	<b>begroting 2005</b>	<b>rekening 2005</b>	<b>begroting 2006</b>
			De technische kwaliteit kan gemeten worden aan de hand van het in 2005 door de raad vastgestelde beheerplan op grond van kwaliteitsbeelden
			De verkeersveiligheid op kruisingen wordt gemeten door de politie aan de hand van het geregistreerde aantal ongelukken.
<b>Indicatoren</b>	Gemiddelde kwaliteitsscore wegnen schaal 1-5 (1 = goed; 5= slecht)	Gemiddelde kwaliteitsscore wegnen schaal 1-5 (1 = goed; 5= slecht)	Gemiddelde kwaliteitsscore wegnen schaal 1-5 (1 = goed; 5= slecht)
	Score oordeel over beheer en onderhoud in de buurt	Score oordeel over beheer en onderhoud in de buurt	Score oordeel over beheer en onderhoud in de buurt
	Percentage inwoners dat tevreden is over onderhoud van wegen, straten en pleinen	Percentage inwoners dat tevreden is over onderhoud van wegen, straten en pleinen	Percentage inwoners dat tevreden is over onderhoud van wegen, straten en pleinen
	Percentage inwoners dat tevreden is over beheer en onderhoud groen	Percentage inwoners dat tevreden is over beheer en onderhoud groen	Percentage inwoners dat tevreden is over beheer en onderhoud groen
	Waardering sportaccommodaties (%)	Waardering sportaccommodaties (%)	Waardering sportaccommodaties (%)

geel = waarschijnlijk vergelijkbaar met 2005

blauw = onderwerpen samengevoegd

oranje = wettelijk taak

**Bijlage 4**

**Beleidskaders en doelstellingen programma 11**

Beleidskader	Jaar	Omschrijving	Programma 11 doelen 2005	Programma 11 doelen 2006	Opmerkingen
Gemeentelijk Riolerings Plan 2001-2005	2001	Dit plan is uit enkele delen opgebouwd en geeft weer de stand van zaken van de riolering en het beheer daarvan, een meerjarenplanning, een kostendekkingsplan en een civieltechnisch onderdeel van het rioleringsplan. Doelstellingen (speerpunten) zijn geformuleerd en wel: realisatie van de basisinspanning, wegwerken van de achterstand in rioolvervanging, maximalisatie van afkoppeling, sanering van ongezuiverde lozingen en automatisering van de beheersystemen. (pag.21). Het plan omvat de periode 2001-2005, waarna het plan geevalueerd en zonodig bijgesteld wordt.	3	1	actualisering noodzakelijk?
Wegenbeheerplan 2002-2006	2002	Dit plan dat door het bureau DHV is opgesteld geeft een overzicht van uitgangspunten, wettelijk kader, gemeentelijk beleid, het proces wegbeheer, budget en de beheerorganisatie. (pag.2-3). Er worden geen "Kerkraadse" doelstellingen benoemd. Wel is op basis van de visuele inspecties de onderhoudstoestand inzichtelijk gemaakt en de op basis van een bepaalde methodiek een planning en begroting gemaakt.(pag.4) Tot slot worden een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. (pag.4-5)	3	2	
Verkeersveiligheidsplan	1997	Het plan gaat in op het beleid en de organisatie van de verkeersonveiligheidsbestrijding, de analyse van de verkeersonveiligheid, ruimtelijke ordening en verkeersstromen, het scherpert het verkeersveiligheidsbeleid aan en formuleert aangescherpte doelstellingen. Tot slot worden de te nemen maatregelen gepresenteerd in de vorm van een werkplan voor de periode 1997-2001. (inhoudsopgave, samenvatting) Het plan formuleert een drietal algemene doelstellingen mbt (duurzame) verkeersveiligheid en het toekennen van functies aan wegen, concrete doelstellingen voor het jaar 2000 (-25% verkeersslachtoffers tov 1985) en 2010 (-50% verkeersdoden en -40% gewonden tov 1986) en een tweetal doelen op het gebied van bereikbaarheid en mobiliteit.(pag.38)	3	2	actualisering noodzakelijk?
Plan van Aanpak Openbare Verlichting	2001	In dit plan worden de noodzakelijke maatregelen uit het Beleidsplan Openbare Verlichting geconcretiseerd en een renovatieprogramma opgesteld dat in totaal 13 jaar zal duren. Vervolgens wordt een kredietvotering gedaan voor de jaarschijf 2001, de overige jaren worden betrokken bij de discussie over de investeringsperiode 2003-2006. Er worden geen (nieuwe) doelstellingen geformuleerd.	3	2	actualisering noodzakelijk? Beleidskader?
Beleidsplan Openbare Verlichting	1998	In dit beleidsplan wordt een beeld geschetst van de verlichting, worden achtergronden en uitgangspunten voor openbare verlichting besproken en vertaald naar normeringen en globale kostenindicaties. De beleidsuitgangspunten kunnen vervolgens vertaald worden naar uitvoerings- en onderhoudsprogramma's (pag.3). Openbare verlichting heeft tot doel om het openbare leven bij duisternis zo goed mogelijk te laten functioneren. Verkeersveiligheid, sociale veiligheid en leefbaarheid spelen dan een grote rol. Een goede kwaliteit van de openbare verlichting is hierdoor van groot belang (pag.5). Per type openbare ruimte worden de gewenste kwaliteiten aangegeven en wordt ingegaan op de noodzakelijke aanpassingen. (m.n. pag.22,24, bijlage 4). Samengevat zijn er 3 beleidsdoelstellingen: wegwerken achterstand c.q. renoveren, verbeteren verlichtingskwaliteit ir.t. openbare en verkeersveiligheid en herkenbaarheid, het verminderen van het energieverbruik.	3	2	actualisering noodzakelijk?
Beleidsplan Begraafplaatsen	1998	In het betreffende plan zijn geen afzonderlijke doelstellingen opgenoemen, wel wordt aangegeven dat bij de hele procesgang uitgangspunten o.a. waren om overcapaciteit af te bouwen en een kostendekkende exploitatie te realiseren. Het plan gaat kort in op het uitvoeren van een aantal maatregelen op verschillende begraafplaatsen, het vaststellen van een nieuwe beheersverordening incl. "nadere regels" en nieuwe tarieven.	3	3	actualisering noodzakelijk? Beleidskader?

**Bijlage 4**

**Beleidskaders en doelstellingen programma 11**

Beleidskader	Jaar	Omschrijving	Programma 11 doelen 2005	Programma 11 doelen 2006	Opmerkingen
Groenstructuurplan	1992	In dit plan wordt een visie ontwikkeld ten aanzien van het te voeren beleid voor het openbaar groen. Daarin wordt het beleid van de gemeente t.a.v. bestemming, inrichting en beheer van het openbaar groen samengevat, ook voor de lange termijn (pag.4). Er worden enkele hoofddoelstellingen onderkend: hoge kwaliteit van het openbaar groen en het onderhoud daarvan; samenhangend, duurzaam, multifunctioneel en beheerbaar karakter van het openbaar groen; terugdringen chemische onkruidbestrijding; voorlichting en draagvlak. Verder komen aan de orde een aantal noodzakelijke afstemmingen met andere gemeentelijke beleidsterreinen en met provinciaal en regionaal beleid. Wijksgewijs worden per groengebied een korte omschrijving gegeven en een aantal voorstellen gedaan.	3	2	actualisering noodzakelijk?
Bomenstructuurplan	2005	Is in raad april 2006 behandeld. Het bomenbeleid 2005 bestaat naast dit nog uit een bomenverordening, een lijst van waardevolle en monumentale bomen en een nog vast te stellen geactualiseerd bomenbeheerplan dat zal aansluiten op het groenbeheerplan. Een bomenstructuurplan wordt gezien als een middel om de hiërarchie in de verkeerswegenstructuur te versterken en meer zichtbaar te maken. De verkeerswegenstructuur vormt daarom het hoofduitgangspunt van het bomenstructuurplan. Daarnaast gelden de uitgangspunten de volgende functies: landschappelijke opbouw, de landschapsecologische structuur, de historische structuur en de stedenbouwkundige structuur. Vervolgens worden per functie een aantal uitgangspunten/doelstellingen geformuleerd. Tot slot worden voor een aantal wegen een aantal te nemen maatregelen benoemd.	nvt	nvt	
Bosbeheerplan	1999	In de bossen met functie natuur heeft de instandhouding danwel ontwikkeling van natuurwaarden een hoge prioriteit, maar recreatie geldt mede als belangrijke functie. Daarnaast worden deze functies aangevuld met diverse nevenfuncties zoals houtproductie, landschappelijke waarden en milieu. Per functie worden bovendien nog enkele specifieke doelen genoemd. (pag.22). Lange termijn visie, met bijgevoegd werkplan voor de periode 1999-2004.	3	3	actualisering noodzakelijk?
Beleidsplan geo-informatie 2004-2006	2004	Plan gaat in op huidige knelpunten en geeft weer het geo-informatiebeleid 2004-2006. Doelstellingen zijn het verbeteren van de kwaliteit en efficiency van de geografische informatiehuishouding, stimuleren van het gemeenschappelijk en geïntegreerd gegevensgebruik, bijdragen in de beantwoording van de gemeentelijke informatiebehoefte inzake vastgoed en het verbeteren van de toegankelijkheid van vastgoedinformatie. Om dit te realiseren worden een aantal beleidsvoorstellen gedaan: gemeentebreed ontsluiten van geo-info, 5 kernregistraties en ontwikkeling van de GIS-architectuur. De beleidsvoorstellen worden vervolgens nader geconcretiseerd en gepland.	1	1	
Jaarplan onderhoud gebouwen	2005	Dit plan wordt jaarlijks geactualiseerd en geeft weer de onderhoudswerkzaamheden die in een jaar plaats moeten vinden. Er zijn geen (nieuwe) doelstellingen in geformuleerd.	2	2	beleidskader?
NOC/NSF Normen	2006	Dit (landelijke) handboek is opgezet door de vml. Nederlandse Sportfederatie en het Nederlands Olympisch Comité, thans bekend als ISA Sport. ISA Sport keurt sportaccommodaties, adviseert exploitanten en beproeft en ontwikkelt nieuwe materialen. Het handboek dient als informatiebron voor allen die betrokken zijn bij de planning, de bouw, het beheer, de inrichting en het onderhoud van sportaccommodaties. Het bevat gegevens over normen, eisen, wensen, aanbevelingen en richtlijnen die gelden bij sportaccommodaties. Tevens naslagwerk, met periodieke supplementen (pag. A1,A3). Het bevat dus geen specifieke Kerkraadse doelstellingen.	3	2	beleidskader?
Evaluatienota afkoppelen regenwater	2005	In deze nota wordt het afkoppelen van regenwater over de afgelopen jaren geëvalueerd. In het Gemeentelijk Rioleringsplan I (1996-2001) werd aangegeven dat deze mogelijkheid onderzocht moest worden. Uiteindelijk is de keuze voor afkoppelen een juiste beslissing gebleken. De overstortgegevens worden steeds gemonitord. Er zijn geen nieuwe doelstellingen geformuleerd.	nvt	1	beleidskader?

**Bijlage 4****Beleidskaders en doelstellingen programma 11**

Beleidskader	Jaar	Omschrijving	Programma 11 doelen 2005	Programma 11 doelen 2006	Opmerkingen
Groenbeheerplan	2006	Doel is om een kader te scheppen om de gewenste beheerkwaliteit voor de gemeente Kerkrade te bepalen en erover te communiceren met de organisatie, de burger en het gemeentebestuur (pag.4). Per gebiedstype (centra/entreegebieden, wonen/werken, buitengebied) worden een aantal beheerobjecten en beeldkwaliteiten onderkend om uiteindelijk te komen tot een bepaling van de noodzakelijke beheersintensiteit (mate van onderhoud). (pag.7-13).	2	I	
Beleidsnota aanpak hondenoverlast	1998	Doelstelling is het verminderen van hondenoverlast aan derden (pag.1). Een aantal praktische maatregelen worden uitgewerkt, tevens werd de APV op onderdelen aangepast. Afhankelijk van de resultaten was de verwachting dat de hele operatie vier tot vijf jaren in beslag zou gaan nemen.	I	nvt	actualisering noodzakelijk?

NB: Aanbestedingsbeleid als beleidskader geldt gemeentebreed (bedrijfsvoering) en heeft niet specifiek betrekking op programma 11.

<b>totaal aantal relevante beleidskaders</b>	<b>13 (100%)</b>	<b>13 (100%)</b>
<b>waarvan score 1</b>	<b>2 (15,4%)</b>	<b>4 (30,8%)</b>
<b>waarvan score 2</b>	<b>2 (15,4%)</b>	<b>7 (53,8%)</b>
<b>waarvan score 3</b>	<b>9 (69,2%)</b>	<b>2 (15,4%)</b>

**Toelichting:**

1 = komt in hoge mate en duidelijk zichtbaar terug / komt grotendeels en duidelijk zichtbaar overeen met doelstellingen of uitgangspunten vlgs. beleidskader

2 = komt in enige mate terug / komt enigszins overeen c.q. is enigszins in lijn met doelstellingen of uitgangspunten vlgs. beleidskader

3 = komt nauwelijks of niet terug / komt nauwelijks of niet overeen met doelstellingen of uitgangspunten vlgs. beleidskader

**Niet genoemd bij progr.11**

Het wegenbeheersplan noemt nog het beleids- en uitvoeringsplan gladheidsbestrijding (komt ook niet terug in andere programma's)

Het verkeersveiligheidsplan noemt nog het fietsstructuurplan (komt ook niet terug in andere programma's)

**Bijlage 5**

**Doelenboom programma 11 begroting 2005**

begroting 2005

	doel	hoe meten we dat ?	indicator	activiteit	sturing
I 1a	De openbare ruimte is schaars en kwetsbaar. Een verantwoord gebruik van deze openbare ruimte vergroot de leefbaarheid. Dit veronderstelt een adequate inrichting, beheer en onderhoud. Hiermee wordt mede tegemoet gekomen aan de groeiende behoefte van de burger aan recreatieve voorzieningen.	stand van zaken uitvoering onderhoudsprogramma's (wegen/riolen)  Tweejaarlijkse meting van de kwaliteit van het wegennet	Gemiddelde kwaliteitsscore wegennet schaal 1-5 (1=goed/ 5 = slecht)	Jaarlijkse evaluatie van het Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP)	output
				Overname en renovatie van overstort-bekkens van het Zuiveringsschap Limburg	output
				Afronding en evaluatie fase I van de Infiltratie- en afkoppelingen van de riolering	output
				Diverse rioolrenovaties in combinatie met wegreconstructies in de buurt Mucherveld	output
				Weg- en rioolrenovatie van de Annastraat	output
				Weg- en rioolrenovatie diverse straten in de buurt Heilust	output
				Renovatie kruising Dentgenbachweg/Kerkradersteenweg	output
				Planontwikkeling buurtpark Veldhof-Grote Stegel	output
				Toetsing aan de hand van beeldbestekken en beeldkwaliteitplannen voor openbaar groen en wegen (Opstellen van een Groenbeheerplan o.b.v. beeldkwaliteiten)	output
				Vorbereiden van de 3e fase Park Gravenrode	output
I 1b	Wijkvertegenwoordigingen vervullen een belangrijke rol en fungeren op deze wijze als adviseur van de gemeente				
I 1c	Een vitale leefbare stad waar het goed toeven is, waar men prettig woont, werkt en recreëert	Meten kwaliteit sportvelden aan de hand van N.O.C./N.S.F. normen	Waardering sportaccommodaties (%)		
		Tevredenheid over beheer en onderhoud (Burgeronderzoek/Parkstadmonitor)			
I 1d	Een stad waar men niet dagelijks wordt geconfronteerd met vuil op straat, hondenpoep of vernield groen	Tevredenheid over beheer en onderhoud (Burgeronderzoek/Parkstadmonitor)	Percentage inwoners dat tevreden is over onderhoud van wegen, straten en		
			Percentage inwoners dat tevreden is over beheer en onderhoud groen		
I 1e	Een stad waar men zich veilig voelt	Tevredenheid over beheer en onderhoud (Burgeronderzoek/Parkstadmonitor)			
I 1f	Een stad met een fraai centrum en uitnodigende entrees			Herinrichting van het Europaplein	output
				Aanleg van rotonde Voortestraat/Hamstraat	output
I 1g	Gemeentebrede ontsluiting van Geo-info via Intranet				
I 1h	Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen				
I 1i	Begravingen c.q. bijzettingen te laten plaatsvinden op de begraafplaats in de buurt			Jaarlijkse evaluatie m.b.t. begraafplaatsenbeleid in de werkgroep begraafplaatsen	output

"reeks" van doelstelling, meting, indicator en activiteit  
geen "reeks" van doelstelling, meting, indicator en activiteit

I van 9 doelen (I 1a) = 11,1%  
8 van 9 doelen (I 1b t/m I 1i) = 88,9%

Bijlage 6

Doelenboom programma 11 begroting 2006

begroting 2006					
	doel	hoe meten we dat ?	indicator	activiteit	sturing
I I a	Het instandhouden van het rioleringsstelsel en daarmee waarborgen van de afvoer van het rioolwater	Het rioolstelsel wordt een keer per 10 jaar geïnspecteerd, hieruit worden de vervolgmaatregelen gegenereerd	<i>(impliciet af te leiden)</i>	In het kader van de zorgplicht van het riool zal vanaf 2006 jaarlijks ongeveer 10% van het stelsel worden geïnspecteerd	output
				Overstorten worden geregistreerd en eventuele vervolgmaatregelen in het kader van het voldoen aan de basisinspanning worden getroffen	output
				Samen met wegconstructies worden rioolstrengen vervangen in de buurten Mucherveld en Nuland. In diverse straten worden rioolstrengen "gerilined", d.w.z. de buizen worden zonder te graven, en dus zonder overlast voor de bewoners, van binnenuit door middel van het inbrengen van een kous versterkt.	output
I I b	Het voldoen aan de Wet Milieubeheer, zodanig dat het aantal overstorten van rioolwater op open water minimaal is	Zowel de overstorten op open water als de regenbuizen worden automatisch geregistreerd. Afhankelijk van de intensiteit van de bui kan beoordeeld worden of een overstort toelaatbaar was			
I I c	De gebruiksvriendelijke distributie van kwalitatief goede geografische gegevens, eventueel in samenhang met administratieve gegevens, waardoor wordt voorzien in de gewenste ruimtelijke informatiebehoefte			Kwalitatief goed beheer en gebruik van de gemeentelijke kernregistraties geo-informatie.	output
				Progressie inzake gemeentebrede ontsluiting van geo-informatie (Geonet)	output
I I d	Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen			Jaarlijkse inspectie van de gemeentelijke gebouwen	output
				Uitvoering geprognosticeerd onderhoud 2006 van de gemeentelijke gebouwen	output
I I e	Uitbesteding van het beheer van de gemeentelijke gebouwen				
I I f	Een stad met goed onderhouden wegen, straten, pleinen, fietspaden, openbare verlichting en trottoirs. Zowel technisch als esthetisch	Technisch kan de kwaliteit van de wegen gemeten worden middels een tweejaarlijkse schouw van het wegennet  Estetisch is slecht meetbaar, als leidraad kunnen de resultaten van de Parkstadmonitor gebruikt worden  De kwaliteit openbare verlichting wordt vastgesteld door de leeftijd in relatie tot de materialen en stabiliteitsmetingen	Gemiddelde kwaliteitsscore wegennet schaal 1-5 (1 = goed / 5 = slecht)  Score oordeel over beheer en onderhoud in de buurt Percentage inwoners dat tevreden is over onderhoud van wegen, straten en pleinen	Wegen: In 2006 worden in het kader van het regulier onderhoud gaten en sleuven in het asfalt gerepareerd, worden scheuren gevuld en worden er dunne deklagen aangebracht	output
				De rotonden en de Nieuwstraat (in samenwerking met Herzogenrath) en de middengeleiders in het midden van de straat zullen worden gerepareerd	output
				Integraal met de vervangingen in het rioolstelsel zullen de volgende straten in 2006 worden aangepakt: Frankstraat, Mucherveldstraat, Berthradistraat, Canisiusstraat, Lupinestraat en Josephinastraat	output
				Openbare verlichting: In de te renoveren straten wordt ook de openbare verlichting gerenoveerd. Daarbij zullen separaat in een aantal straten lichtmasten ouder dan 30 jaar en armaturen ouder dan 15 jaar worden vervangen. De locaties zullen later worden bepaald aan de hand van het totaaloverzicht en de prioriteiten die door de wijkplatforms worden aangegeven	output
I I g	Een stad met een uitnodigend centrum				
I I h	Kwalitatief goed onderhouden begraafplaatsen	Meting van de kwaliteit vindt plaats aan de hand van het aantal klachten en meldingen	<i>(impliciet af te leiden)</i>	Oplevering renovatie begraafplaats Holz	output

Bijlage 6

Doelenboom programma 11 begroting 2006

begroting 2006					
	doel	hoe meten we dat ?	indicator	activiteit	sturing
I I i	Een stad met openbaar groen dat voldoet aan de door de raad vastgestelde kwaliteitscriteria	De tevredenheid van de burger over het openbaar groen kan gemeten worden door burger-onderzoeken en aan de hand van klachten en meldingen	Percentage inwoners dat tevreden is over beheer en onderhoud groen		
I I j	Het openbaar groen dient functioneel en beheerbaar te zijn en geen overlast te bezorgen	De technische kwaliteit kan gemeten worden aan de hand van het in 2005 door de raad vastgestelde beheerplan op grond van kwaliteitsbeelden	<i>(impliciet af te leiden)</i>	Opstellen meerjarenderhoudsplan voor het stedelijk groen op basis van beeldkwaliteiten	output
				Opstellen bomenbeheerplan op grond van het in 2005 vastgestelde bomenbeleid	output
I I k	Tevens dient het groen de algemene leefbaarheid van de stad te ondersteunen en op nader aangeduide plaatsen accenten te leggen			Opstellen bomenbeheerplan op grond van het in 2005 vastgestelde bomenbeleid	output
				Renovatie van het openbaar groen in de navolgende straten (in combinatie met weg- en rioolrenovaties): Frankstraat, Mucherveldstraat, Berthradistraat, Canisiusstraat, Lupinestraat en Josephinastraat	output
I I l	Het in technisch goede staat houden van de sportaccommodaties	De kwaliteit van de sportvelden wordt gemeten aan de hand van de jaarlijkse rapportages van het NOC-NSF		Naast het regulier klein en groot onderhoud zal ook in 2006 een nader te bepalen grassportveld worden omgevormd naar een kunstgrasveld	output
			Waardering sportaccommodaties (%)		
I I m	Een stad met goed functionerende verkeerslichten en veilige kruisingen	De verkeersveiligheid op kruisingen wordt gemeten door de politie aan de hand van het geregistreerde aantal ongelukken	<i>(impliciet af te leiden)</i>	Voor 2006 zijn er geen specifieke investeringen voorzien voor verkeersregelinstallaties. In het kader van groot onderhoud zal het accent liggen op de vervanging van verkeerslichten door LED-verlichting. Hierdoor wordt deze minder onderhouds-en storingsgevoelig. Tevens worden op enkele plaatsen de verkeersregelinstallaties aanbodaafhankelijk gemaakt	output

"reeks" van doelstelling, meting, indicator en activiteit 2 van 13 doelen (I I f en I I l) = 15,4%  
 geen "reeks" van doelstelling, meting, indicator en activiteit 11 van 13 doelen (I I a t/m I I e, I I g t/m I I k, I I m) = 84,6%

indicator redelijkerwijs impliciet uit meting af te leiden, waardoor reeks zou ontstaan bij de resterende 11 doelen: 4 (I I a, I I h, I I j, I I m)  
 dan in totaal 2+4 = 6 van de 13 doelen met reeks = 46,2% resp. 7 van de 13 doelen zonder reeks = 53,8%

Bijlage 7

Kwaliteit doelstellingen programma 11 begroting 2005

begroting 2005 doelstellingen	smart-heid van de doelstellingen				opmerkingen
	S(pecifiek)	M(eetbaar)	R(ealistisch)	T(ijdgebonden)	
De openbare ruimte is schaars en kwetsbaar. Een verantwoord gebruik van deze openbare ruimte vergroot de leefbaarheid. Dit veronderstelt een adequate inrichting, beheer en onderhoud.	nee	nee	ja	nee	
Wijkvertegenwoordigingen vervullen een belangrijke rol en fungeren op deze wijze als adviseur van de gemeente.	nee	nee	ja	nee	is dit wel een doelstelling ?
Een vitale leefbare stad waar het goed toeven is, waar men prettig woont, werkt en recreëert	nee	nee	ja *	nee	* deels invloed op realisatie
Een stad waar men niet dagelijks wordt geconfronteerd met vuil op straat, hondenpoep of vernield groen	ja	nee	ja *	nee	* deels invloed op realisatie
Een stad waar men zich veilig voelt	nee	nee	ja *	nee	* deels invloed op realisatie
Een stad met een fraai centrum en uitnodigende entrees	nee	nee	ja	nee	
Gemeentebrede ontsluiting van Geo-info via Intranet	ja	ja	ja	nee	
Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen	ja	nee	ja	nee *	* wel tijdpad in onderhoudsplan
Begravingen c.q. bijzettingen te laten plaatsvinden op de begraafplaats in de buurt	ja	ja *	ja	nee	* "in de buurt" is geïnterpreteerd als "in de wijk" en niet in termen van afstand

aantal doelstellingen: 9  
aantal doelstellingen volledig SMART geformuleerd 0,0%

	S	M	R	T
aantal ja per aspect	44,4%	22,2%	100,0%	0,0%
aantal nee per aspect	55,6%	77,8%	0,0%	100,0%

Bijlage 8

Kwaliteit doelstellingen programma 11 begroting 2006

begroting 2006 doelstellingen	smart-heid van de doelstellingen 1)				opmerkingen
	S(pecificiek)	M(eetbaar)	R(ealistisch)	T(ijdgebonden)	
Het instandhouden van het rioleringsstelsel en daarmee waarborgen van de afvoer van het rioolwater	ja	ja **	ja	nee *	* wel tijdpad in beheersplan ** instandhouden impliceert huidig niveau handhaven, het huidig niveau blijft wel onduidelijk
Het voldoen aan de Wet Milieubeheer, zodanig dat het aantal overstorten van rioolwater op open water minimaal is	ja	ja *	ja	nee	* op basis van berekeningen achteraf is dit meetbaar, er van uitgaande dat "minimaal" bedoeld is als rekenkundige optimaliteit
De gebruiksvriendelijke distributie van kwalitatief goede geografische gegevens, eventueel in samenhang met administratieve gegevens, waardoor wordt voorzien in de gewenste ruimtelijke informatiebehoefte	ja	nee	ja	nee *	* wel tijdpad in beleidsplan
Kwalitatief goed onderhoud aan strategische voorraad gebouwen en vervreemden van de overige gebouwen	ja	nee	ja	nee *	* wel tijdpad in onderhoudsplan
Uitbesteding van het beheer van de gemeentelijke gebouwen	ja	ja	ja	nee	
Een stad met goed onderhouden wegen, straten, pleinen, fietspaden, openbare verlichting en trottoirs. Zowel technisch als esthetisch	ja	nee	ja	nee	
Een stad met een uitnodigend centrum	nee	nee	ja	nee	
Kwalitatief goed onderhouden begraafplaatsen	ja	nee	ja	nee *	* wel tijdpad in beheersplan
Een stad met openbaar groen dat voldoet aan door de raad vastgestelde kwaliteitscriteria	ja*	nee	ja	nee **	* kwaliteitscriteria blijven wel onduidelijk mede omdat duidelijke verwijzing ontbreekt ** wel tijdpad in beheersplan
Het openbaar groen dient functioneel en beheerbaar te zijn en geen overlast te bezorgen	nee	nee	ja	nee	

**Bijlage 8**

**Kwaliteit doelstellingen programma 11 begroting 2006**

begroting 2006 doelstellingen	smart-heid van de doelstellingen 1)				opmerkingen
	S(pecificiek)	M(eetbaar)	R(ealistisch)	T(ijdgebonden)	
Tevens dient het groen de algemene leefbaarheid van de stad te ondersteunen en op nader aangeduide plaatsen accenten te leggen	nee	nee	ja	nee	enige overlap met vorige doelstelling
Het in technisch goede staat houden van de sportaccommodaties	ja	nee	ja	nee *	* wel tijdpad in onderhoudsplan
Een stad met goed functionerende verkeerslichten en veilige kruisingen	ja	nee	ja	nee	

aantal doelstellingen: 13  
aantal doelstellingen volledig SMART geformuleerd 0,0%

	S	M	R	T
aantal ja per aspect	76,9%	23,1%	100,0%	0,0%
aantal nee per aspect	23,1%	76,9%	0,0%	100,0%

## **Bijlage 9. Gebruikt onderzoeksmateriaal**

### **Begroting en Rekening**

Begroting 2002 en rekening 2002  
Begroting 2003 en rekening 2003  
Begroting 2003-2006, een eerste duale proeve  
Programmabegroting 2004 en rekening 2004  
Programmabegroting 2005 en rekening 2005  
Programmabegroting 2006

### **Beleidskaders**

Beleidsnota aanpak hondenoverlast (1998)  
Beleidsplan Begraafplaatsen (1998)  
Beleidsplan geo-informatie 2004-2006  
Beleidsplan Openbare Verlichting (1998)  
Bomenstructuurplan (2005)  
Bosbeheerplan (1999)  
Evaluatienota afkoppelen regenwater (2005)  
Gemeentelijk Riolerings Plan 2001-2005 (2001)  
Groenbeheerplan (2005/2006)  
Groenstructuurplan (1992)  
Jaarplan onderhoud gebouwen (2005)  
NOC/NSF Normen (2006)  
Plan van aanpak openbare verlichting (2001)  
Verkeersveiligheidsplan (1997)  
Wegenbeheerplan 2002-2006 (2002)

### **Wet- en regelgeving**

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) (2004)

### **Notulen**

Notulen raadscommissie Algemene Zaken en Middelen september t/m december 2003  
Notulen raadscommissie Grondgebied en Economische Zaken februari, maart, mei, juni 2004 en januari 2006  
Notulen raadscommissie Burgers en Samenleving januari en februari 2004

### **Inlichtingen**

dhr. H. Castelijin (Bestuursdienst)  
dhr. J. Maka (Bestuursdienst)  
dhr. G. Stohr (Stad).

### **Onderzoeker**

dhr. drs. M. de Waal RA RC (Bestuursdienst)