

A colorful illustration at the top of the page shows a hand holding a magnifying glass. The hand is painted in vibrant red and yellow brushstrokes. The magnifying glass has a dark green handle and a large, clear lens. Through the lens, a blue line drawing of a building with a dome and a spire is visible. The background around the building consists of several yellow brushstrokes, suggesting a bright or sunny atmosphere.

# EVALUEERBAARHEID VAN BELEIDSVoorSTELLEN

Deel I  
*Inclusief checklist*

Onderzoek door de  
RekenKamer Maastricht

# Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

**Inclusief checklist**

**Deel I**

Rekenkamer Maastricht

17 December 2007



# Inhoudsopgave

<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK.....	4
1.2 DE BETEKENIS VAN BELEIDSEVALUATIE.....	4
1.3 AFBAKENING.....	4
1.4 ONDERZOEKSAANPAK.....	5
<b>2. DE PLAATS VAN BELEIDSEVALUATIE IN HET BELEIDSPROCES .....</b>	<b>6</b>
2.1 DE BELEIDSCYCLUS.....	6
2.2 WAT IS BELEIDSEVALUATIE?.....	6
<b>3. NAAR EEN CHECKLIST.....</b>	<b>8</b>
3.1 TOELICHTING VAN DE CHECKLIST .....	8
3.2 RESULTAAT: DE CHECKLIST .....	11
<b>4. DE CHECKLIST TOEGEPAST OP 4 CASES .....</b>	<b>12</b>
4.1 INLEIDING .....	12
4.2 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES.....	12
4.3 AANBEVELINGEN OP BASIS VAN VIER CASES .....	15
<b>5. BESTUURLIJKE REACTIE.....</b>	<b>20</b>
<b>6. NAWOORD.....</b>	<b>28</b>



## **Rekenkamer Maastricht**

### **Samenstelling:**

- Mevrouw drs. R. Ingrid Doerga RA
- Mevrouw dr. Klaartje Peters
- De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)
- De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC
- De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

### **Secretaris:**

- Mevrouw drs. Resy Delnoy

### **Secretariaat:**

Postadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht

Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938

E-mail: r.delnoy@planet.nl



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Door de dualisering is de controlerende rol van de Raad versterkt. Die controlerende rol betekent onder meer dat de Raad wil weten wat er terecht komt van vastgesteld beleid: worden de beoogde doelen bereikt? Ligt de uitvoering op schema? Kost het niet te veel? Vragen waarop beleidsevaluatie een antwoord kan geven. De Raad kan dan eventueel besluiten het beleid bij te stellen, meer of juist minder middelen in te zetten etc. Om deze controlerende rol van de Raad mogelijk te maken, moet het beleid evalueerbaar zijn. Daartoe moet het aan een aantal eisen voldoen. Deze nota van de Rekenkamer wil de Raad een stevig handvat te bieden, in de vorm van een checklist, om beleidsvoorstellen aan de hand van een eenvoudige toets te beoordelen op evalueerbaarheid.

## 1.2 De betekenis van beleidsevaluatie

De gemeente wil maatschappelijke doelen bereiken. Om die doelen te kunnen bereiken, maakt de gemeente op diverse terreinen beleid en voert dat uit, vaak samen met andere partners. De Rekenkamer hanteert als definitie van beleid: een plan om met de inzet van middelen (geld, menskracht en andere middelen) beoogde doelstellingen te halen<sup>1</sup>. Beleid is dus de combinatie van doel en middel.

Beleid moet doeltreffend zijn: met de ingezette instrumenten moeten de beoogde doeleinden worden bereikt. Omdat met de uitvoering van beleid vaak publieke middelen zijn gemoeid, is het nodig dat de gemeente haar beleid niet alleen doeltreffend, maar ook doelmatig uitvoert. Doelmatig wil zeggen dat de doelstellingen met zo weinig mogelijk middelen worden bereikt. Beleidsevaluatie is bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen.

De uitkomsten van de beleidsevaluatie kunnen vervolgens worden gebruikt om beleid bij te stellen (andere doelstellingen, andere middelen inzetten) of te beëindigen. Doel is uiteindelijk het beleid van de gemeente zodanig te verbeteren dat de gemeente succesvol is in het bereiken van de gestelde maatschappelijke doelen. Beleidsevaluatie kan daarmee een belangrijk middel zijn voor de Raad om het College te controleren.

## 1.3 Afbakening

Om beleid evalueerbaar te maken moet het aan een aantal eisen voldoen. Deze eisen zijn in beginsel gelijk voor alle beleidsvoorstellen, op alle terreinen van gemeentelijk beleid. Om de handvatten (de checklist) te testen, heeft de Rekenkamer vier terreinen van gemeentelijk beleid geselecteerd en heeft ze onderzocht of deze voldoen aan de criteria voor evalueerbaarheid. Bij de selectie is de spreiding over de portefeuilles van de Collegeleden in het oog gehouden. Benadrukt wordt nogmaals dat de checklist, die het resultaat vormt van het onderzoek, niet alleen

---

<sup>1</sup> Er zijn veel definities van beleid in omloop. De hier gegeven definitie is de kern van de meeste definities. Zie voor meer: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, 7<sup>e</sup> druk, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003.



voor deze terreinen geldt, maar toegepast kan worden op alle terreinen van gemeentelijk beleid. De rekenkamer acht de checklist het nuttigst bij toepassing door de Raad wanneer voorstellen voor nieuw beleid vastgesteld moeten worden (bij de kaderstellende rol dus). Voldoen de voorstellen aan de criteria van de checklist, dan is te zijner tijd een goede evaluatie van het beleid mogelijk en kan de checklist daarmee een belangrijk instrument zijn om aan de controlerende rol van de Raad invulling te geven.

De volgende vier terreinen zijn op evalueerbaarheid getoetst:

1. Jeugdbeleid – focus Jeugd en veiligheid
2. Arbeidsmarktbeleid – focus werkgelegenheidsstimulering
3. Fietsbeleid
4. Coffeeshopbeleid.

De bijlagen 1 t/m 4 zijn opgenomen in deel II, het bijlagenboek. Dat bevat de werkdocumenten waarin deze toetsing inzichtelijk wordt gemaakt. In hoofdstuk 4 geven we een samenvatting van de resultaten van deze toetsing,

#### **1.4 Onderzoeksanpak**

Met behulp van literatuur over beleidsevaluatie en evaluatieonderzoek op gemeentelijk niveau is een eerste versie van de checklist opgesteld. Aan de hand van deze checklist zijn de vier eerder genoemde beleidsterreinen getoetst op evalueerbaarheid. Dat heeft geleid tot aanscherping van de checklist op onderdelen. Aan de hand van de aangepaste checklist zijn de vier terreinen nogmaals getoetst. Dit leidde tot resultaten in twee richtingen:

- een checklist waarmee de evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen kan worden vastgesteld;
- een oordeel over de evalueerbaarheid van vier beleidsterreinen.

Een weergave van de toetsresultaten is in deel II (Bijlagen) opgenomen.

## 2. De plaats van beleidsevaluatie in het beleidsproces

### 2.1 De beleidscyclus

In dit hoofdstuk wordt eerst de gemeentelijke beleidscyclus geschetst. Die laat de te doorlopen fasen zien en wie op welk moment daarin aan zet is: de Raad, het College of het gemeentelijk (ambtelijk) apparaat. De gemeentelijke beleidscyclus kent de volgende stappen:

Stap	Door wie
1. Probleemidentificering of –agendering	Raad of College
2. Probleemanalyse maken	College en apparaat
3. Doelen vaststellen in termen van maatschappelijk effecten	Raad
4. Uitwerken doelstellingen in operationele doelstellingen en meetbare indicatoren	College en apparaat (met goedkeuring Raad)
5. Bepalen inzet middelen (geld, menskracht, instrumenten)	College en Raad
6. Uitvoering beleid	College en apparaat
7. Evaluatie beleid (effecten en processen)	College en apparaat
8. Interpreteren beleidsevaluatie en betrekken bij nieuwe cyclus	College en Raad

De acht stappen vormen een beleidscyclus: de evaluatie van beleid vormt eventueel weer de start voor nieuw beleid. De tijdsduur van een cyclus kan sterk variëren en soms meer dan één coalitieperiode beslaan.

### 2.2 Wat is beleidsevaluatie?

Beleidsevaluatie is het beoordelen van de inhoud, processen of effecten van beleid<sup>2</sup>. Voor de gemeentelijke praktijk is een evaluatie van effecten het meest relevant. Om de beleidsevaluatie (in stap 7) goed te kunnen uitvoeren, moet daarmee in de voorgaande stappen al rekening gehouden zijn. De eisen die uit oogpunt van evalueerbaarheid aan beleidsvoorstellen (in stap 3) moeten worden gesteld bij besluitvorming door de Raad, vormen de hoofdmoot van de checklist. Ze worden in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

Om te weten waarop de beleidsevaluatie zich moet richten, is het noodzakelijk om naar het productieproces van beleid te kijken. Dat productieproces kan in vier fasen worden uiteengelegd:

Input → throughput → output → outcome

Input: de middelen die worden ingezet voor het beleid

Throughput: het proces van uitvoering/productie van het beleid

Output: het product

Outcome: de effecten van het beleid in de samenleving.

Idealiter stuurt de Raad, als vertegenwoordiger van de bevolking, op maatschappelijk effect (de

<sup>2</sup> Zie Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 174.

outcome). Het College gaat meer over de output, en het ambtelijk apparaat over de input. De scheidslijnen zijn niet absoluut. Ook van de ambtelijke organisatie wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze oog heeft voor de maatschappelijke effecten. De driedeling input – output – outcome geeft ook inzicht in de vraag wie voor een concreet beleidsterrein invulling moet geven aan deze drie begrippen. Voor outcome: de Raad, voor output: het College en voor input: de ambtelijke organisatie. De Raad moet zich dus uitspreken over de gewenste maatschappelijke effecten (de outcome). De Raad stelt daarmee vast, meestal aan de hand van een collegevoorstel, welke doelstellingen het college dient te realiseren. Daar kan het College later aan de hand van een evaluatie van het beleid op beoordeeld worden.

Een voorbeeld:

De Raad bepaalt dat de verkeersveiligheid moet toenemen en verbindt hieraan de doelstelling dat het aantal verkeersslachtoffers in Maastricht met 5 % moet afnemen binnen 3 jaar. Deze beoogde **outcome** wordt vervolgens in de begroting opgenomen, waarna het College aan de slag gaat. Het College zorgt ervoor dat op twee plaatsen rotondes worden aangelegd, dat extra voorlichting wordt gegeven en dat het onderhoud aan wegen versneld wordt uitgevoerd. Deze **output** is voor de ambtelijke organisatie het doel dat gerealiseerd dient te worden door de inzet van mensen, middelen en instrumenten. Deze **input** wordt opgenomen in de begroting en vervolgens nader uitgewerkt in afdelings- en projectplannen.

Een vaak voorkomend probleem, ook bij de vier onderzochte cases, is dat niet zichtbaar is of er een logisch verband bestaat tussen de gekozen instrumenten en de geproduceerde output aan de ene kant, en het beoogde effect aan de andere kant. Leidt bijvoorbeeld het inhuren van een aannemersbedrijf (input) om een rotonde aan te leggen (output) wel tot een toename van de veiligheid (outcome)? Essentieel voor goed beleid is dat er een logisch verband bestaat tussen de inzet van instrumenten en het beoogde effect.

Om de vier elementen (input-throughput-output-outcome) systematisch te kunnen volgen, wordt gebruik gemaakt van indicatoren<sup>3</sup>:

1. Outcome-indicator: gemeten wordt een maatschappelijk effect van het beleid
2. Outputindicator: gemeten wordt datgene dat geproduceerd wordt
3. Proces- of throughputindicator: gemeten wordt het productieproces
4. Inputindicator: gemeten wordt de input (ingezette middelen).

Bovenstaande elementen vormen het theoretisch fundament voor de checklist, die in het volgende hoofdstuk nader wordt uitgewerkt.

### 3. Naar een checklist

Om beleid en de effecten ervan te kunnen evalueren, moet het beleid aan een aantal eisen voldoen. Deze worden hieronder uitgewerkt. Samengevat vormen ze een checklist, die kan worden gebruikt bij de beoordeling van de evalueerbaarheid van een beleidsvoorstel.

#### 3.1 Toelichting van de checklist

In het navolgende wordt de checklist stapsgewijs opgebouwd en toegelicht.

##### *Context nota*

De meeste beleidsonderwerpen of –problemen die in een beleidsnota worden behandeld zijn niet nieuw. Vaak is al eerder beleid vastgesteld en is er eerder een beleidsnota aan gewijd. Het is van belang dat in een beleidsvoorstel het verband wordt aangegeven met eerdere nota's op het desbetreffende terrein. Pas als de plaats van een beleidsvoorstel duidelijk is wordt het mogelijk in de opeenvolgende beleidsvoorstellen 'het' beleid te evalueren. Bijkomend voordeel is dat de nieuwe nota's vaak een stuk korter kunnen zijn.

Ook raakt een beleidsonderwerp vaak andere beleidsterreinen. Dat is niet alleen onvermijdelijk, maar zelfs wenselijk: een maatschappelijk probleem doet zich niet geïsoleerd voor en heeft vaak meerdere aspecten. Om die reden moet in de beleidsnota duidelijk worden gemaakt wat de relatie is met het beleid (en beleidsnota's) op aanverwante terreinen.

##### *A. Doelstellingen*

In het beleidsvoorstel moeten de doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten zijn weergegeven. Die algemene doelstellingen worden vervolgens gedetailleerd in operationele doelen.

Hierbij past een opmerking. Als de Raad zich wil concentreren op zijn hoofdtaak, het vaststellen van te bereiken maatschappelijke doelstellingen, en de randvoorwaarden waaronder het College deze doelstellingen moet bereiken, dan zou hij zich niet bezig hoeven te houden met de operationele doelen. De uitvoering is primair de taak van het College. De Raad kan ervoor kiezen zich daar ook mee bezig te houden, maar dat leidt tot de vaak gehoorde klacht over de focus op details in plaats van op de hoofdlijnen van het beleid.

Primair zou het bij een latere evaluatie moeten gaan over de vraag of het College de door de Raad vastgelegde maatschappelijke doelen heeft bereikt, en tegen welke prijs.

De door de Raad vast te stellen beleidsdoelen dienen aan eisen te voldoen: ze moeten SMART geformuleerd zijn. Dat wil zeggen:

**Specifiek:** zodanig geformuleerd dat later beoordeeld kan worden of de doelstelling bereikt is  
**Meetbaar:** de doelstelling moet een meetbaar c.q. vast te stellen resultaat bevatten

**Acceptabel:** de doelstelling moet door betrokken partijen geaccepteerd en gedragen worden

**Realistisch:** de doelstelling moet haalbaar zijn

**Tijdgebonden:** het halen van de doelstelling moet aan een tijdshorizon zijn gebonden.

Als de doelstellingen SMART zijn geformuleerd, zijn ze evalueerbaar.

### *B. Indicatoren*

Om op een eenvoudige manier te kunnen beoordelen of de verschillende onderdelen verlopen zoals gewenst (worden de doelen bereikt, ligt de uitvoering op schema, worden de kosten in de hand gehouden) moet de uitvoering ook systematisch gevolgd worden. Dan kan desgewenst tijdig bijgestuurd worden. Daarvoor zijn indicatoren<sup>4</sup> nodig. Afhankelijk van het soort beleidsevaluatie worden indicatoren verbonden aan één of meer van de genoemde fasen van het productieproces:

1. Input-indicator(en)
2. Throughput- of procesindicator(en)
3. Output-indicator(en)
4. Outcome-indicator(en).

In de meeste gevallen zal de Raad in de toekomst het liefst de outcome (effecten) van het beleid gemeten willen zien (nummer 4). Als dat niet kan, is de outputmeting (nummer 3) het beste alternatief. In termen van het eerdergenoemde voorbeeld van verkeersveiligheid: het beste is als gemeten kan worden of het aantal slachtoffers is afgenomen met 5% binnen drie jaar. Als dat niet kan, bij voorbeeld omdat de drie jaar nog niet verstreken zijn, of omdat daarvoor geen gegevens beschikbaar zijn, dan is het alternatief te bekijken of de geplande rotondes gebouwd zijn en/of de voorlichting gegeven is.

De procesindicator (nummer 2) is vooral (maar niet uitsluitend) interessant voor de bestuurders (College) en de ambtelijke top: gemeten wordt of het proces volgens planning verloopt, de kosten worden beheerst etc.

Het meten van de input (nummer 1) kan zowel voor Raad als College interessant zijn. De hoeveelheid middelen die in het proces worden gestopt zijn een indicator voor de (beleids)inspanningen, maar niet voor het resultaat. Om de doelmatigheid van het beleid te beoordelen is het nodig om te weten welke middelen zijn ingezet.

### *C. Inzet middelen*

Het beleidsvoorstel moet duidelijk zijn over de in te zetten middelen. Om de kosten te kunnen bewaken, maar ook om op een later moment uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid. Doelmatigheid is de verhouding tussen output en input, bij voorbeeld in de loop van de tijd, of in vergelijking met andere 'producenten'.

---

<sup>4</sup> Ook indicatoren moeten aan bepaalde eisen voldoen:

- geldig of representatief: meet je datgene wat je wilt en denkt te meten? Dit verwijst naar de relatie tussen de indicator en het verschijnsel dat je wilt meten. Vaak zijn er meerdere indicatoren voor het meten van een verschijnsel nodig. Een voorbeeld: als je werkloosheid wilt meten, zijn de cijfers van het CWI dan een voldoende indicator?
- meetbaar: in meetbare eenheden
- bij voorkeur gekwantificeerd
- eenduidig
- betrouwbaar ofwel reproduceerbaar: krijgt een andere onderzoeker met dezelfde methode dezelfde uitkomsten?

#### C1. financiële middelen

Elk beleidsvoorstel dient aan te geven welk beslag wordt gelegd op de publieke middelen en wanneer. In het beleidsvoorstel dient een duidelijk en consequent onderscheid te worden gemaakt tussen kosten van het beleid en financiering daarvan. Bij de financiering moet ook de eventuele inzet van reserves in de loop van de tijd zijn aangegeven.

#### C2. personele middelen

Het beleidsvoorstel moet inzicht geven in de inzet van menskracht.

#### C3. Overige instrumenten

Het beleidsvoorstel moet duidelijkheid bieden over de inzet van andere middelen: juridische middelen (wet- en regelgeving), communicatieve middelen en eventuele andere middelen.

#### C4. Partners

Het beleidsvoorstel moet duidelijk zijn over de eventuele bijdrage van partners: welke andere (externe) partijen zijn nodig voor de uitvoering van het beleid, en in welke mate? Daarbij moet duidelijk worden of het succes van het beleid in beslissende mate afhankelijk is van de (eigen beleidsinspanningen van de) gemeente.

#### C5. Verband middelen - beoogd effect

De veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd, bepalen welke middelen in welke mate moeten worden ingezet<sup>5</sup>. In het beleidsvoorstel moet duidelijk zijn aangegeven hoe de inzet van een bepaald instrument naar verwachting leidt tot het beoogde effect.

#### *D. Uitvoering*

Duidelijk moet zijn aangegeven wie het beleid gaat uitvoeren: welke organisatieonderdelen en/of welke externe partijen?

#### *E. Geplande evaluatie*

Tot slot: het beleidsvoorstel moet aangeven wanneer, hoe en door wie het beleid geëvalueerd zal worden.

---

<sup>5</sup> Als een maatschappelijk probleem enkel en alleen ontstaat door onwillige mensen, kan regelgeving bijdragen aan de oplossing. Maar als het probleem door onwetende mensen wordt veroorzaakt, ligt een communicatief instrument voor de hand.

## 3.2 Resultaat: de checklist

### CHECKLIST EVALUEERBAARHEID VAN BELEID

#### Context Beleidsvoorstel

Is de relatie aangegeven met het beleid in vorige en aanverwante beleidsnota's?

#### A. Doelen:

A1 Wat zijn de doelstellingen van het beleid, wat moet met het beleid bereikt worden?

A2 Is het beleidsvoorstel SMART?

#### B. Indicatoren:

Zijn er (voldoende en goede) indicatoren vastgesteld om later het succes van het beleid te beoordelen?

**B1 effectindicator vastgesteld?**

**B2 outputindicator vastgesteld?**

Eventueel ook:

B3 procesindicator vastgesteld?

B4 inputindicator vastgesteld?

#### C. Middeleninzet:

C1 Financiële middelen

C2 Personele middelen

C3 Overige instrumenten: juridisch, communicatief, anders

C4 Bijdrage van partners benoemd

C5 Verband middelen – beoogd effect

#### D. Uitvoering

Wie (welke partijen) gaan het beleid uitvoeren?

#### E. Evaluatie

Hoe, wanneer en door wie zal het beleid geëvalueerd worden?

## 4. De checklist toegepast op 4 cases

### 4.1 Inleiding

De Rekenkamer wil aan Raad en College een instrument bieden om al bij de vaststelling van beleid na te kunnen gaan of de effecten van het beleid later ook getoetst kunnen worden. Daartoe is de checklist ontworpen. Hoewel de checklist vooral bedoeld is om te gebruiken bij toekomstige beleidsvoorstellen, kan deze ook toegepast worden bij bestaand beleid.

De Rekenkamer heeft de checklist toegepast op vier beleidsterreinen van de gemeente Maastricht. Daarbij zijn de criteria van de checklist toegepast op de beleidsterreinen jeugd & veiligheid, arbeidsmarkt, ruimte aan de fietser en coffeeshops, met als peildatum 31 december 2006. De werkdocumenten die daarvan zijn gemaakt bieden inzicht in het evaluatieproces. Om die reden zijn ze als bijlage opgenomen. Ze maken geen deel uit van het hoofdproduct, de checklist. De toetsing leidde tot aanscherping van de checklist op onderdelen.

### 4.2 Belangrijkste conclusies

Toepassing van de checklist laat grote verschillen zien tussen de geselecteerde beleidsterreinen op het punt van de evalueerbaarheid. We lichten de belangrijkste eruit.

#### Beleid en beleidsnota's

Beleid krijgt meestal vorm in beleidsnota's. Voor alle vier onderzochte beleidsterreinen geldt dat het heersende beleid over meerdere nota's verspreid is. Soms betreft het dan opeenvolgende beleidsnota's over hetzelfde onderwerp, zoals de twee opeenvolgende nota's over het coffeeshopbeleid. In andere gevallen is het beleid gefragmenteerd terug te vinden in nota's op verschillende terreinen, zoals het beleid inzake jeugd en veiligheid: dat is deels terug te vinden in het veiligheidsbeleid (Notitie Integrale veiligheid) en deels in het jeugdbeleid (Kadernota Integraal jeugdbeleid).

Deze spreiding van 'het' beleid over diverse beleidsdocumenten is gebruikelijk en vaak niet te voorkomen. Belangrijk is wel dat in elk beleidsdocument aangegeven wordt wat de samenhang is met eerdere nota's op het zelfde beleidsterrein of met nota's op verwante beleidsterreinen. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit in de praktijk vaak niet goed gebeurt. Daardoor is het onduidelijk wat 'het' beleid precies inhoudt en is het moeilijk te evalueren.

Dat blijkt onder meer uit de casus van het fietsbeleid: er bestaat niet zoiets als 'het' fietsbeleid in de gemeente Maastricht (zie bijlage). Het fietsbeleid is een onderdeel van het verkeersveiligheidsbeleid (vastgelegd in het Verkeersveiligheidsplan), van het beleid om de binnenstad bereikbaar te houden (vastgelegd in het Bereikbaarheidsplan Binnenstad 2001) en van diverse andere beleidsterreinen.



Die afzonderlijke beleidsdocumenten kunnen worden geëvalueerd, maar 'het' fietsbeleid als zodanig is niet goed te evalueren.

#### Beleidsdoelen en indicatoren

Om beleid te kunnen evalueren, moet er duidelijkheid bestaan over de doelstellingen van het beleid, zo blijkt uit de checklist. Ook op dit punt zijn er grote verschillen tussen de onderzochte beleidsterreinen.

Het beleid inzake jeugd en veiligheid kent twee in algemene termen geformuleerde doelstellingen, die in meetbare termen geformuleerd zijn. De doelstellingen zijn redelijk SMART geformuleerd, hoewel het op onderdelen nog beter kan. Het coffeeshopbeleid is ook een goed voorbeeld van duidelijke en SMART geformuleerde doelstellingen. Op beide terreinen zijn ook effectindicatoren geformuleerd, zodat later bij een evaluatie de effecten van het beleid kunnen worden vastgesteld.

Het arbeidsmarktbeleid daarentegen kent diverse, uiteenlopende doelen: van realisatie en behoud van een brede economische structuur, behoud van een sterk imago, flexibiliseren van de arbeidsmarkt, het aantrekken van nieuwe bedrijven, het behouden en transformeren van werkgelegenheid tot het scheppen van duizenden nieuwe banen. De term beleidsaccumulatie lijkt hier op zijn plaats. De in zeer algemene termen gevatte doelen worden niet uiteengelegd in meetbare doelen, en er zijn geen indicatoren aan gekoppeld. Daarmee worden aan de evalueerbaarheid al ernstige beperkingen gesteld.

Het fietsbeleid zit er een beetje tussenin. Op het niveau van de afzonderlijke nota's zijn de doelstellingen meestal wel duidelijk en is de doeltreffendheid redelijk evalueerbaar. Op het niveau van de doelstellingen 'leefbaarheid en bereikbaarheid' is het beleid niet evalueerbaar. Dat heeft te maken met een vaak voorkomend probleem bij het formuleren van beleid: oud beleid wordt niet goed afgesloten voordat nieuw beleid begint. Dat wordt 'beleid-op-beleid' genoemd: het leidt tot een stapeling van steeds weer nieuwe, andere doeleinden, waardoor de evaluatie ernstig wordt bemoeilijkt (en voor de uitvoerders en andere betrokkenen waarschijnlijk onduidelijkheid ontstaat).

#### Middeleninzet en uitvoering

In een beleidsvoorstel moet duidelijk aangegeven zijn welke instrumenten, financiële en personele middelen zullen worden ingezet. Hier hoort ook bij dat de gemeente duidelijkheid schept over haar eigen rol en mogelijkheden in het bereiken van de gestelde doeleinden, en over de eventuele partners die nodig zijn bij de uitvoering van het beleid. Ook op dit onderdeel zijn er aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte beleidsterreinen.

Het beleid rondom jeugd en veiligheid is in de loop van de tijd op dit punt aangescherpt. In de meest recente beleidsdocumenten wordt meer en specifiekere aandacht besteed aan de instrumenten, tijdspaden, financiën en menskracht die ingezet worden om de doelstellingen te kunnen bereiken.

Ook is duidelijk gemaakt welke interne en externe partijen nodig zijn voor de uitvoering van het beleid: in de nota's wordt onderscheid gemaakt tussen de opdrachtgever (binnen het gemeentelijk apparaat) en de opdrachtnemer(s) binnen en buiten de gemeente. Hier en daar is serieus aandacht besteed aan de veronderstelde oorzaken van de geconstateerde problemen, wat een grond kan opleveren voor de keuze van de verschillende middelen. Dit kan systematischer, maar het beleid is al met al redelijk goed evalueerbaar.

Op de andere drie terreinen ligt het wat anders. Het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid bevat veel verwijzingen naar het overleginstrument, maar duidelijkheid over de tijdspaden, financiën en menskracht die nodig is om de doelen te kunnen bereiken ontbreekt grotendeels. Partners worden wel genoemd, maar wat ieders bijdrage is, blijft veelal onvermeld. Dit maakt de evalueerbaarheid op termijn erg moeilijk. De nota's over het coffeeshopbeleid zijn duidelijk over de te bereiken doelen, en de manier waarop deze doelen bereikt kunnen worden. Over met name de kosten en inspanningen is de nota niet helder; daardoor kan de doelmatigheid van het beleid later moeilijk worden vastgesteld. Over het fietsbeleid kan worden gemeld dat de middeleninzet in veel nota's die een deel van het fietsbeleid bevatten niet duidelijk genoeg worden vermeld. Soms worden instrumenten genoemd, soms worden indicaties van kosten gegeven, maar in de meeste gevallen is er geen sprake van een systematische uitwerking van wie en wat er nodig is om de gestelde doeleinden te bereiken. Dat heeft negatieve gevolgen voor de evalueerbaarheid van het fietsbeleid, met name als het gaat om doelmatigheid.

De manier waarop in veel van de bestudeerde beleidsvoorstellen informatie over de financiën wordt weergegeven, is onduidelijk en soms zelfs verwarrend. In één beleidsdocument of in bijbehorende documenten worden steeds een ander format, een andere terminologie en een verschillende mate van detaillering gebruikt, wat slecht uitpakt voor de vergelijkbaarheid van de informatie. Soms wordt gesproken over het 'budget' voor een bepaald voorstel, terwijl de kosten worden bedoeld. Ook wordt nogal eens de wijze van financiering vermeld, daar waar de lezer een kostenoverzicht zou verwachten. Dat maakt een goede monitoring en evaluatie van de kosten, en daarmee van de doelmatigheid moeizaam, zo niet onmogelijk. De Rekenkamer vindt dit een punt dat nadrukkelijk verbetering behoeft.

#### Tot slot

Het opstellen van goed evalueerbare beleidsvoorstellen is niet eenvoudig. De vaak complexe maatschappelijke problemen moeten kort en helder worden geformuleerd, de oorzaken (voor zover bekend) geschetst, en van daaruit kan de aanpak worden beredeneerd: welke doelen worden gesteld? Hoe gaan we die meetbaar en realistisch, ofwel SMART formuleren? Waar meten we straks de vooruitgang aan af? Wat is er vereist om de doeleinden te bereiken? Welke instrumenten worden door wie wanneer ingezet? Door soms expliciet het perspectief te kiezen van de potentiële uitvoerder(s) van de diverse beleidsvoorstellen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de nota's op veel onderdelen onvoldoende antwoorden geven op bovengenoemde vragen. De toets van de beleidsdocumenten op evalueerbaarheid wijst uit dat in de gemeente Maastricht nog veel te

verbeteren is.

Met het aanreiken van de checklist hoopt de Rekenkamer bij te dragen aan een meer systematische beoordeling op de evalueerbaarheid van de beleidsplannen die in de Raad worden vastgesteld, en daarmee ook bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming door de Raad.

### 4.3 Aanbevelingen op basis van vier cases

De praktijktoets van de checklist op vier beleidsterreinen was vooral gericht op de verbetering van de checklist. Al doende ontstond ook een goed inzicht in de theorie en praktijk van deze specifieke beleidsterreinen. Als deze terreinen representatief zijn voor 'het' gemeentelijk beleid, zijn onderstaande aanbevelingen ook op andere terreinen van toepassing.

#### **Aanbeveling 1 (aan de Raad): Wees kritisch en gebruik de checklist**

Voorstellen die niet aan de criteria in de checklist voldoen, zijn niet goed evalueerbaar. De controlerende rol van de Raad kan daardoor worden bemoeilijkt. Juist met het oog daarop zou de Raad in zijn kaderstellende rol, dat wil zeggen bij de besluitvorming over een voorstel, op dit punt kritisch moeten zijn en evalueerbare voorstellen van het College dienen te vragen.

#### **Aanbeveling 2 (aan het Management en het College): toets de voorstellen expliciet op kwaliteit**

De kwaliteit van de voorstellen op de verschillende beleidsterreinen loopt sterk uiteen. De Rekenkamer adviseert daarom goede voorbeelden binnen de organisatie uit te wisselen, en nieuwe beleidsvoorstellen expliciet op kwaliteit te toetsen met als referentie degenen die een besluit moeten nemen (College of Raad).

#### **Aanbeveling 3 (aan het Management en College): geef bij een beleidsvoorstel de context aan**

Bedoeld wordt de aanleiding voor het beleidsvoorstel aan te geven, het verband met eerder op dit terrein vastgesteld beleid en waartoe het moet leiden. Tot de context behoort ook dat aangegeven wordt wat met het eerder vastgesteld beleid gebeurt (het 'oude beleid'): wordt dit beëindigd, komt het onderhavige voorstel daarvoor in de plaats, of wordt het voortgezet, en eventueel op onderdelen afgebouwd?

#### **Aanbeveling 4 (aan de Raad): definieer succes**

Definieer wanneer het beleid succesvol is. Wanneer is het beleid geslaagd? Juist de (politieke) discussie in de Raad en tussen Raad en College leidt tot de kern van het beleidsvoorstel: welk maatschappelijk effect willen (en kunnen) we bereiken?

**Aanbeveling 5 (aan het College): bied consistente informatie over de kosten en financiering van het beleidsvoorstel in een vast format**

Van groot belang voor een afgewogen besluitvorming is kennis van de kosten en financiering van het beleid. Ontwikkel hiervoor een vast format. Dat format wordt vervolgens in elk raadsvoorstel gebruikt om de vergelijkbaarheid tussen beleidsvoorstellen (afweegfunctie van de Raad) en de vergelijkbaarheid in de tijd op een afzonderlijk beleidsveld (controlerende rol van de Raad) te bevorderen.

Als opmaat voor het format kan in de financiële paragraaf een consequent onderscheid worden aangebracht tussen de kosten van het beleid en de financiering daarvan. Onder financiering wordt ook de inzet van reserves in de loop van de tijd begrepen.

## 5. Bestuurlijke reactie

RSM Wehrens, Mennen en De Vries  
t.a.v. de voorzitter van de Rekenkamer Maastricht,  
de heer G.M.M.W. Mennen  
Postbus 1536  
6200 BM MAASTRICHT

uw brief:	ons kenmerk:	behandeld door:	doorkiesnummer:
26-11-2007 met uw kenmerk 0729	2007.35855 2007.41008	I. Schols	043 350 4354 (tel) 043 350 4448 (fax)

bijlage(n) : --

Maastricht, 5 december 2007

VERZONDEN 1 1 DEC. 2007

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op concept eindrapport  
"Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen" d.d. 26 november 2007

Geachte heer Mennen,

Als antwoord op uw brief van 26 november 2007 maken wij hierbij gebruik van de gelegenheid om op uw concept eindrapport "Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen" d.d. 26 november 2007 bestuurlijk te reageren, alvorens u definitief aan de raad uw eindrapportage uitbrengt.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen, laten wij in deze reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde aan ons als 'verklarend' en 'onderbouwend' zijn aangereikt. We gaan slechts in op de hoofdlijnen. Discussies over nuancering en over specifieke verwoordingen van feiten leiden af van de bedoeling van deze Rekenkamerrapportage, te weten: het geven van inzicht in de evalueerbaarheid van door de raad vastgesteld beleid op een viertal verschillende beleidsterreinen; en het aanreiken van een handvat aan de raad om toekomstige beleidsvoorstellen eenvoudig te kunnen toetsen op evalueerbaarheid waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan worden versterkt.

## 1 Algemene reactie op uw rapportage

Uw rapportage constateert: *"Het opstellen van goed evalueerbare beleidsvoorstellen is niet eenvoudig. De vaak complexe maatschappelijke problemen moeten kort en helder worden geformuleerd, de oorzaken (voor zover bekend) geschetst, en van daaruit kan de aanpak worden beredeneerd: welke doelen worden gesteld? Hoe gaan we die meetbaar en realistisch, ofwel SMART formuleren? Waar meten we straks de vooruitgang aan af? Wat is er vereist om de doeleinden te bereiken? Welke instrumenten worden door wie wanneer ingezet? Door soms expliciet het perspectief te kiezen van de potentiële uitvoerder(s) van de diverse beleidsvoorstellen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de*



*nota's op veel onderdelen onvoldoende antwoorden geven op bovengenoemde vragen. De toets van de beleidsdocumenten op evalueerbaarheid wijst uit dat in Maastricht nog veel te verbeteren is."*

Een moderne samenleving kan niet functioneren zonder de overheid. Vanuit deze redenering heeft de gemeente Maastricht een sterke centrale positie toebedeeld gekregen in de stad Maastricht. Ze heeft de beschikking over een scala aan middelen om in te grijpen in de maatschappelijke processen. Maar in een open democratische samenleving is het niet de bedoeling dat een overheidsorgaan - als de gemeente Maastricht - op een ongebreidelde wijze gebruikmaakt van haar beïnvloedingsmogelijkheden. Optreden betekent immers, beperking van vrijheden van burgers, al was het alleen maar omdat de kosten door diverse typen van belastingen moeten worden gedekt.

Kenmerkend voor de particuliere sector is het inkomstenverdienende karakter: hij richt zich naar de behoeften van burgers en beoogt een zo hoog mogelijke omzet en winst te behalen. De overheid en daarmee dus ook de gemeente Maastricht is daarentegen een inkomensbestedende organisatie. Ze 'koopt in' namens de samenleving, weet evenwel alleen via onder meer de stembus, klanttevredenheidsonderzoeken, Stadspeelingen, inspraakavonden, buurtschouwen, het organiseren van vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij planvorming en -uitvoering welke behoeften bij burgers leven. Vraagstuk voor ons als gemeente is dan om op basis van deze toch relatief beperkte informatie te bepalen of tegenover een ingreep een voldoende toename van het maatschappelijk nut staat.

Keerzijde van onze bijzondere positie in een democratische rechtsstaat is dat het besluit tot beïnvloeding moet kunnen worden gemotiveerd. Bestuurders hebben de taak om het maatschappelijk debat te voeren, om uit te leggen waarom op een bepaalde manier wordt ingegrepen. In principe gaat het bij die motiveringsplicht steeds om de beantwoording van de volgende vragen:

- Welke maatschappelijke processen willen we beïnvloeden? Op welke wijze en wat is het doel van ingrijpen?
- Welke inzet van middelen is daarvoor nodig?

Het formuleren van de doeltreffendheid en doelmatigheid dwingt ons als bestuurders goed na te denken over de werkelijkheid. Door de dynamiek van maatschappelijke en bedrijfsvoeringprocessen is het antwoord geven op bovengenoemde vragen een continu proces.

De gemeente heeft vaak te maken met situaties waarbij meerdere processen op elkaar inwerken en haar eigen positie niet dominant is. Een belangrijke handicap is dat de sociaal-wetenschappelijke kennis, die nodig is om te bepalen wat werkt, in vergelijking met natuurwetenschappelijke kennis onvolledig en vaak tegenstrijdig is. Wat de beste oplossing voor een ingreep is, staat daarom vaak niet vast en de uitkomst is in belangrijke mate onzeker. Er is een grote discrepantie tussen wat wij als lokale overheid willen en wat we daadwerkelijk kunnen. Bij beleidskeuzes zijn bovendien niet alleen puur technische overwegingen van belang, maar ook 'waarden'. Keuzes moeten vanuit een maatschappijvisie kunnen worden gemotiveerd. Daarnaast spelen beleidsmodellen een rol, die op zichzelf genomen subjectief en tijdgebonden zijn.

Om als bestuurder het maatschappelijk debat te voeren en uit te leggen waarom op een bepaalde manier wordt ingegrepen, kan het instrument 'beleidskader' uitermate behulpzaam zijn. In een beleidskader wordt afstand genomen tot de dagelijkse activiteiten en worden de samenhangen in een proces onder de loep genomen: welk doel stelt de overheid zich hier? Hoe werken alternatieve instrumenten in op de werkelijkheid? Welke mix van middelen zou in relatie tot het beoogde doel tot een efficiënte bedrijfsvoering kunnen leiden? Beleidskaders kunnen het best worden ontwikkeld door de methode van 'trial and error', hierdoor worden opvattingen steeds 'realistischer'. Anderzijds, beleid kan nooit volledig worden gestaafd of weerlegd met de confrontatie met de werkelijkheid, daar onzekerheden en waardecomponenten een rol blijven spelen in beleidskeuzes en motiveringen van ingrepen.

Beleidskaders komen in onze gemeente in een grote verscheidenheid aan vormen voor. Als Stadsvisie 2030, als Economische Speerpuntennota 2005-2015, Bestuursakkoord 2006-2010, Kaderbrief 2007, nota Operatie Coffeecorner, enzovoorts. De stukken komen tot stand in een verscheidenheid aan overlegvormen: een overleg tussen een wethouder en een domeindirecteur, in een gemeenteraads- of commissievergadering, enzovoorts.

De rol van de begrotingscyclus daarbij is dat die, periodiek, het totaaloverzicht van de beleidskaders en de belangrijkste ontwikkelingen daarin biedt. Een tweede belangrijke functie van de begrotingscyclus houdt in dat de confrontatie met de beperkte middelen een krachtige prikkel is om beleidskaders te vernieuwen of tot keuzes te komen. Op deze wijze kan de begrotingscyclus (en als spiegel daarvan de rekening) als een raamwerk fungeren (maar op zichzelf ontoereikend) en de raad ondersteunen in zijn kaderstellende rol.



Het instrumentarium om beleidskaders te maken is er al lang (regelgeving formuleren in beleidsnota's, verordeningen, structuurnota's, enzovoort). Alleen hebben beleidskaders tot de invoering van het dualisme en het daaraan gekoppelde traject Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) in heel overheidsland, dus ook in de gemeente Maastricht, minder in de belangstelling gestaan om als sturingsinstrument van doelformulering te dienen.

In dit verband zijn we in Maastricht in 2004 gestart met het project 'Van Programmabegroting naar Maastricht Monitor' van waaruit enerzijds een bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de kwaliteit van de plannings- en verantwoordingsdocumenten en anderzijds aan het verbeteren van de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening. Via dit project – waar we de Maastrichtse raad nauw bij betrekken - willen we twee resultaten opleveren:

- **Resultaat 1: Een SMART uitgewerkte programmabegroting**  
In lijn met het BBV zijn hierbij de eerste twee W-vragen per programma SMART uitgewerkt:
  - *Wat willen we bereiken?* (kadervaststelling functie raad)  
Welke beoogde maatschappelijke effecten wil de gemeente samen met andere partners op lange termijn bereiken voor de stad? Beleidsdoelen worden bij deze vraag zoveel mogelijk vertaald in concreet te bereiken maatschappelijke effecten. Bijbehorende effectindicatoren worden waar mogelijk eveneens weergegeven.
  - *Wat gaan we daarvoor doen?* (uitvoering/verantwoording: functie college)  
Welke concrete resultaten wil de gemeente aan de hand van inspanningen hiervoor (laten) realiseren in het komend jaar (resultaatdoelstellingen)? Bijbehorende resultaatindicatoren worden waar mogelijk weergegeven.
- **Resultaat 2: Een ontwikkelde Maastricht Monitor**  
Een gemeentebrede beleidsmonitor genaamd "Maastricht Monitor" is ontwikkeld, waarbij het uitgangspunt wordt gevormd door de SMART uitgewerkte begrotingsprogramma's.

*Wat hebben we tot nu toe gedaan binnen het project?*

Allereerst de vragen wat en hoe moet je SMART meten? Bij de meer "technische" (onderdelen van de) programma's zoals (zwerf)afval kan men de indicatoren voor de beoogde maatschappelijke effecten relatief makkelijk benoemen: het bereiken van een bepaalde kwaliteit van de openbare ruimte. De politieke keuze beperkt zich hier vooral tot de vraag hoe schoon/netjes de stad moet zijn: Welke (IBOR) kwaliteit van de fysieke infrastructuur willen we tenminste bereiken? Moeilijker ligt dat bij de meer "zachte" programma's of programmaonderdelen zoals welzijn. Wat is welzijn en hoe meet je dat? En komt wat je meet overeen met de gevoelens van burgers? Hoe wil je welzijn bereiken? Hiervoor bestaan geen eenduidige causale relaties en meningen. Hoe moeilijk het ook is, de politiek zal hier toch uitspraken over moeten doen. SMART is eigenlijk niet meer dan een set criteria waaraan een indicator voor een programma idealiter zou moeten voldoen, een hulpmiddel dus. Soms zal erkend moeten worden dat het niet voor elk onderdeel mogelijk is om eenvoudige en eenduidige en dus zinvolle indicatoren vast te stellen. De raad zal in dat geval in sterke mate politiek moeten wegen of de gewenste maatschappelijke effecten zijn bereikt. Omdat het gaat om een moeilijk proces, bestaat het gevaar het SMART-traject op de lange baan te schuiven door eerst (uitgebreid) onderzoek (te laten) doen. Alsof er eerst een "wetenschappelijk" verantwoorde oplossing moet zijn. Een andere valkuil is dat we elkaar allerlei extra problemen aanpraten, waardoor het moeilijker lijkt dan het is. Ervaring (ook bij andere gemeenten) leert, dat het beste is "gewoon ergens" te beginnen. Vandaar onze in het programmaplan van begroting 2005 gestarte Maastrichtse aanpak waarbij we bij een aantal beleidsprogramma's een koppeling hebben gelegd naar de in ontwikkeling zijnde Maastricht Monitor. Op onze uitnodiging is samen met de raads werkgroep programmabegroting 2006 uitvoerig bekeken waar we verdergaande verbeteringen konden doorvoeren. In lijn met het raadsadvies is het programmaplan van de begrotingen 2006 en 2007 ingericht. We vinden dat er in deze begrotingen een goede slag is gemaakt wat betreft het specifiek en meetbaar formuleren van doelstellingen, maar we zijn er nog niet. Reden om eind 2006 opnieuw met vertegenwoordigers vanuit de raad een werkgroep Programmabegroting 2008 op te richten om samen te kijken op welke punten we verdergaande verbeteringen kunnen doorvoeren. In lijn met het raadsadvies zijn we verder gegaan met het vormgeven van het SMART formuleren van programma's in de begroting 2008. Daarnaast zijn we in lijn met de afspraak met de raad in 2007 gestart met het opzetten van de Maastricht Monitor. Een proces dat in 2008 vol op onze agenda prijkt.

Via het project 'Van Programmabegroting naar Maastricht Monitor' vindt er een verbetering plaats in de bestuurlijke informatievoorziening en de begrotingscyclus waarbij een totaalbeeld wordt gegeven van de beleidskaders en wordt verwezen naar de ontwikkelingen van diverse beleidsprocessen. Samen met de raad (en gesteund door de positieve reacties van andere gemeenten) zijn we van mening dat we moeten doorgaan op de ingeslagen weg en 'al doende leert men'. Het op een vergelijkbare wijze opstellen van beleidsnota's - rekening houdend met het karakter van de nota





(strategisch, tactisch, operationeel) - heeft volop onze aandacht. De opmerking van de Rekenkamer dat er in onze gemeente nog veel te verbeteren valt, gaat voorbij aan het feit dat concreet formuleren van beleidskaders en - indien mogelijk en zinvol - zelfs nog vergezeld van bijbehorende indicatoren niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd, maar dat we er samen met de raad – getuige bovenstaande inspanningen - serieus naar zoeken. Fundamenteel hierbij is dat er een cultuuromslag wordt bewerkstelligd naar een meer resultaatgerichte overheid, waarbij raad en college (en ambtelijke organisatie) ieder vanuit hun duale rol de juiste balans hebben weten te vinden en hier ook zo veel mogelijk naar handelen. Deze nuancering wordt door ons in uw eindrapport gemist.

## 2 Reactie op uw checklist

U formuleert in hoofdstuk 3 'Naar een checklist' een toetsingskader dat de raad zou kunnen helpen toekomstige beleidsvoorstellen te toetsen op evalueerbaarheid en op basis waarvan u het door de raad vastgestelde beleid op de terreinen jeugdbeleid (focus jeugd en veiligheid), arbeidsmarktbeleid (focus werkgelegenheidsstimulering), fietsbeleid en coffeeshopbeleid heeft onderzocht op evalueerbaarheid.

Uw gedachte, dat in een beleidsvoorstel de onderdelen *context beleidsnota, doelen, indicatoren, middeleninzet, uitvoering en evaluatie* dienen te worden weergegeven, is ook de onze, zij het dat we van mening zijn dat bepaalde onderdelen in meer of mindere mate kunnen worden benoemd afhankelijk van het niveau van de nota (strategisch, tactisch of operationeel).

Uw zienswijze bij *doelen* dat het bij een latere evaluatie moet gaan over de vraag of het college de door de raad vastgelegde maatschappelijke doelen heeft bereikt delen we niet. Uiteraard houden wij bij al onze inspanningen scherp voor ogen of de daaraan gekoppelde resultaten logischerwijs een bijdrage zouden kunnen leveren aan de door de raad benoemde effectdoelen voor de stad op lange termijn. Of deze effectdoelen en de daaraan gekoppelde maatschappelijk effecten ook daadwerkelijk worden behaald is echter dermate complex, dat dit niet aan ons kan worden toegeschreven. Wel willen wij richting raad aangeven waarom wij denken dat bepaalde inspanningen een mogelijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de door de raad opgestelde maatschappelijke doelen. De resultaatdoelen zelf willen we daarbij zo concreet mogelijk weergeven (ook al is dit niet per definitie altijd in termen van SMART), waarbij tevens een koppeling wordt gelegd naar inzet van financiële middelen.

Verder geeft u bij *indicatoren* aan dat er indicatoren nodig zijn om de uitvoering systematisch te kunnen volgen, waardoor er desgewenst kan worden bijgestuurd. Het type indicatoren is daarbij afhankelijk van het type productieproces (input, proces, output, outcome). Uw bevinding in deze sluit aan bij de onze, zij het dat er zoals gezegd ook uitzonderingen zijn (niet alles is meetbaar). Randvoorwaarde voor indicatoren is een betrouwbare en robuuste informatievoorziening. Naast het hiervoor genoemde project 'Van programmabegroting naar Maastricht Monitor' lopen er binnen het organisatieontwikkelingstraject De Uitdaging momenteel vanuit de programmalijn 'Informatievoorziening' en de programmalijn 'Bedrijfsvoering' diverse andere projecten om dit sturingsinstrument te verbeteren.

## 3 Reactie op uw conclusies

Hoewel uw intentie ten aanzien van de checklist vooral is de raad en het college een instrument te bieden om al bij de vaststelling van beleid na te kunnen gaan of de effecten van het beleid ook getoetst kunnen worden, heeft u de checklist ook op bestaand beleid toegepast. In hoofdstuk 4 'De checklist toegepast op 4 cases' geeft u uw belangrijkste conclusies weer.

### Beleid en beleidsnota's

De rekenkamer concludeert dat spreiding van 'het' beleid over diverse beleidsdocumenten gebruikelijk is en vaak niet te voorkomen, doch dat het wel belangrijk is dat in elk beleidsdocument wordt aangegeven wat de samenhang is met eerdere nota's op het zelfde beleidsterrein of aanverwante beleidsterreinen. Uw constatering, dat dit bij de vier onderzochte beleidsterreinen niet altijd goed gebeurt, is juist en zien wij als leerpunt voor de toekomst.

### Beleidsdoelen en indicatoren

De rekenkamer concludeert dat er duidelijkheid moet bestaan over de beleidsdoelstellingen en dat er op dit terrein grote verschillen bestaan tussen de onderzochte beleidsterreinen. Tevreden tot zeer tevreden bent u in dit opzicht over het beleid inzake jeugd en veiligheid, coffeeshopbeleid en fietsbeleid. Kanttekeningen plaatst u bij het arbeidsmarktbeleid waar u spreekt van beleidsaccumulatie en het niet uiteenleggen van doelen in termen van meetbaar met



bijbehorende indicatoren. Economie is vaak vluchtig, ad hoc en opportuun. Dit betekent kansen die langskomen grijpen. Door de gevraagde snelheid van handelen ontbreken vaak goed gedocumenteerde acties of projectplannen en overheersen richtinggevendende acties de nota's. Deze vereisen een gevoel voor de situatie, de dynamiek van handelen en de context. De Rekenkamer heeft dit onvoldoende onderkent. Een toelichting van ambtelijke zijde, bijvoorbeeld tijdens de door u aanvankelijk geplande interviews, had in dit opzicht wellicht verhelderend kunnen werken.

Op basis van uw bevindingen constateren we dat we - om nota's leesbaar te houden zowel qua inhoud als lengte - vaak niet expliciet vermelden wat de aard van de nota is (strategisch, tactisch, operationeel) en impliciete kennis veronderstellen, die wel bij bepaalde ambtenaren, de desbetreffende portefeuillehouder en in de aan het beleid gekoppelde raadscommissie aanwezig is, maar vaak niet bij anderen. Kortom, een aandachtspunt voor toekomstige beleidsnota's.

#### Middeleninzet en uitvoering

De rekenkamer concludeert dat een beleidsvoorstel duidelijk moet aangeven welke instrumenten, financiële en personele middelen zullen worden ingezet. Van de onderzochte beleidsterreinen is in uw ogen alleen het beleid rondom jeugd en veiligheid op dit onderdeel goed evalueerbaar.

Ten aanzien van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid geeft u aan dat de beleidsnota's veel verwijzingen naar het overleginstrument bevatten, maar te weinig duidelijkheid geven over tijdspaden, financiën en menskracht die nodig zijn om de doelen te kunnen bereiken. De rekenkamer gaat hierbij voorbij aan het feit dat de invloed van de gemeente op zowel de aanbod- als de vraagzijde van de arbeidsmarkt relatief gering is. Door samenwerking worden middelen en capaciteit van anderen ontsloten en ontstaat tevens richting van handelen zowel strategisch als tactisch en operationeel. Samenwerking en coördinatie zijn daarmee voor ons als gemeente de belangrijkste middelen op economisch terrein. En juist regie vergt overleg. Wat de financiële onderbouwing van de desbetreffende arbeidsmarktnota's betreft, valt op dat dit waar mogelijk ook is gedaan. Een voorbeeld hiervan is de Regiovisie Gewest Maastricht/Mergelland en het Buurtplan Wittevrouwenveld. Bij andere nota's zoals de gemeentelijke detailhandelsnota, waar het met name gaat over de detailhandelstructuur en de huidige en toekomstige winkelstructuur, is het kopje financiën niet ingevuld daar dit voor deze nota minder relevant is.

De nota's over het coffeeshopbeleid beschrijft u als duidelijk over de te bereiken doelen en de manier waarop deze kunnen worden bereikt, doch zijn volgens u onduidelijk over de kosten en de inspanningen. De conclusies van de Rekenkamer op het terrein van doelmatigheid waren intern ook al onderkend en worden meegenomen in het kader van een op te zetten projectplan en een plan van aanpak. Afhankelijk van de gekozen of te kiezen oplossing worden deze in een afzonderlijke nota aangeboden aan de Raad.

Over het fietsbeleid vermeldt u dat de middeleninzet in veel nota's - die een deel van het fietsbeleid bevatten - niet duidelijk genoeg wordt vermeld. Uw constatering dat de doelmatigheid van het fietsbeleid niet kan worden onderzocht op basis van louter en alleen de beleidsnota's is correct. Tijdens een mondelinge toelichting hadden we kunnen aangeven dat de financiële gevolgen niet expliciet zijn uitgewerkt in de desbetreffende beleidsnota's, maar in de bijbehorende uitvoeringsplannen. In lijn met de Financiële Verordening van de gemeente Maastricht zijn de in de uitvoeringsplannen uitgewerkte financiële gevolgen voorgelegd aan de betreffende raadscommissie.

Samenvattend concludeert u dat de manier waarop in veel van de bestudeerde beleidsvoorstellen informatie over financiën wordt weergegeven onduidelijk en soms verwarrend is en nadrukkelijk verbetering behoeft. We zullen hierop reageren bij aanbeveling 5 wanneer u hierop terugkomt.

## **4 Reactie op uw aanbevelingen**

In de laatste paragraaf van hoofdstuk 4 'De checklist toegepast op 4 cases' geeft u op basis van uw bevindingen inzake evalueerbaarheid van de door u onderzochte beleidsterreinen een vijftal aanbevelingen.

#### Aanbeveling 1 (aan de raad): Wees kritisch en gebruik de checklist

Uw aanbeveling, dat de raad uw checklist kan gebruiken als handvat om toekomstige beleidsvoorstellen te kunnen toetsen op evalueerbaarheid, delen we zij het dat we van mening zijn dat het toetsingskader niet te star dient te worden gehanteerd, daar het in meer of mindere mate benoemen van onderdelen van de checklist mede afhankelijk is van het niveau van de nota (strategisch, tactisch of operationeel). Voor het verdere verwijzen we naar onze reactie onder het kopje 2 'Reactie op uw checklist'.



*Aanbeveling 2 (Aan het Management en het College): toets de voorstellen expliciet op kwaliteit*

Uw advies om goede voorbeelden binnen de organisatie uit te wisselen en nieuwe beleidsvoorstellen expliciet op kwaliteit te toetsen met als referentie degenen die een besluit moeten nemen (College of Raad) delen wij.

*Aanbeveling 3 (Aan het Management en College): geef bij een beleidsvoorstel de context aan*

Bij de derde aanbeveling pleit u voor het aangeven van de aanleiding voor het beleidsvoorstel, het verband met eerder op dit terrein vastgesteld beleid (wordt dit beëindigd, komt het onderhavige voorstel daarvoor in de plaats, wordt het voortgezet of eventueel op onderdelen afgebouwd) en waartoe het nieuwe beleidsvoorstel moet leiden. Het nog consequenter en correct invullen van het kopje 'Relatie met bestaand beleid weergeven' in ons format horende bij raads- en collegenota's heeft mede door uw rapport weer volop onze aandacht.

*Aanbeveling 4 (Aan de Raad): definieer succes*

Als vierde adviseert u de raad om op basis van een politieke discussie in de raad en tussen raad en college aan te geven wanneer hij het beleid als succesvol beschouwt. Deze aanbeveling is ons uit het hart gegrepen, zij het dat we enerzijds niet uit het oog mogen verliezen dat zowel raad (getuige diverse met raadsleden gevoerde gesprekken) als ook college (en ambtelijke organisatie) in dit opzicht nog midden in een cultuuromslag verkeren en anderzijds dat succesdefiniëring in sommige gevallen dient plaats te vinden in niet-SMART termen.

*Aanbeveling 5 (Aan het College): bied consistente informatie over de kosten en financiering van het beleidsvoorstel in een vast format*

Tot slot raadt u het college aan voor raadsvoorstellen een vast format te ontwikkelen waarin kennis van kosten en beleidsfinanciering worden weergegeven, zodat de vergelijkbaarheid tussen beleidsvoorstellen (afweegfunctie van de Raad) en de vergelijkbaarheid in de tijd op een afzonderlijk beleidsveld (controleerende rol van de Raad) worden bevorderd. Wat het ontwikkelen van een format betreft, kunnen we kort zijn: dit bestaat al. In het huidige format van een raadsnota wordt onder de paragraaf 'financiën' aangegeven dat hier volledig, juist en inzichtelijk de financiële consequenties (kosten en opbrengsten) van het voorstel dienen te worden weergegeven. Vaste onderdelen van de financiële paragraaf zijn:

- Eerdere financiële besluitvorming over dit onderwerp (afwijkingen moeten worden toegelicht);
- Kosten- en opbrengstenraming (o.a. gehanteerde bronnen, incidentele of structurele kosten / opbrengsten); de kosten dienen te worden uitgesplitst in personeelslasten, overhead/v.t.o., kapitaallasten, aanschaffingen, huren, subsidies en overige;
- Dekking;
- Financiële risico's;
- Gevolgen voor output/productie (aangeven welke prestatie-indicatoren (gekoppeld aan producten) of beleidsprestaties (gekoppeld aan beleidstaken) worden vastgesteld).

Dat de in beleidsnota's weergegeven informatie over financiële consequenties soms onduidelijk of verwarrend is, heeft dus niet zo zeer te maken met het niet hebben van een vast format maar meer met:

- Het niet beschikbaar zijn van die informatie daar het om zaken gaat die op een langere periode betrekking hebben;
- Financiële informatie is niet altijd relevant voor de besluitvorming in die betreffende nota;
- De financiële gevolgen niet expliciet in het beleidsplan, maar in uitvoeringsplannen of de programmabegroting worden uitgewerkt (daar er dan meer bekend is over de output); en
- Omvang totale financiële middelen soms nog niet helemaal bekend, daar we afhankelijk zijn van financieringsbronnen van bijvoorbeeld derden.

## **5 Concluderend op uw rapportage**

We hebben in deze brief enkele kanttekeningen geplaatst bij uw rapportage en bij gelegde accenten in uw bevindingen, maar kunnen ons in belangrijke mate vinden in de richting welke u met uw aanbevelingen naar de raad



blad 7

kiest. We gaan er als college daarbij van uit, dat u met de opgestelde checklist de raad met name een richtinggevend instrument wilt aanbieden om toekomstige beleidsvoorstellen te kunnen toetsen op evalueerbaarheid.

Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, beschouwen we uw rekenkameronderzoek als een extra steun in de rug om samen met de raad door te gaan op de ingeslagen weg inzake het verbeteren van de kwaliteit van de programma-begroting als raamwerk voor beleidskaders en het daaraan gekoppelde meetinstrumentarium.

We vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een vruchtbare behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

Drs. J.D. Nauta

De Burgemeester,

Drs. G. Leers

## 6. Nawoord

De rekenkamer is verheugd te kunnen constateren dat het College van Burgemeester en Wethouders zich in belangrijke mate kan vinden in de hoofdconclusies en aanbevelingen.

In de reactie van het College ziet de rekenkamer geen aanleiding in het rapport, de aanbevelingen of de checklist wijzigingen aan te brengen.

Wel is er reden, gezien enkele van de overwegingen van het College, te komen tot een nadere gedachtewisseling met de Raad. Met name daar waar het College meldt (in paragraaf 2 van de reactie) dat het de zienswijze van de rekenkamer niet deelt, dat het bij beleidsevaluatie zou moeten gaan over de vraag of het College de door de Raad vastgestelde maatschappelijke doelen heeft bereikt. De rekenkamer denkt hier inderdaad wezenlijk anders over. Immers in dialoog met de raad is vastgesteld welke de maatschappelijke doelen zijn die de gemeente kan en moet bereiken, en ook is vastgesteld wat de te verwachten gemeentelijke bijdrage in die doelbereiking moet zijn. De evaluatie zou dan naar het oordeel van de rekenkamer wel degelijk moeten gaan over de vraag of het College het gemeentelijk deel in die doelbereiking ook feitelijk heeft gerealiseerd. Anders maakt het College zich immuun voor controle op zijn prestaties.

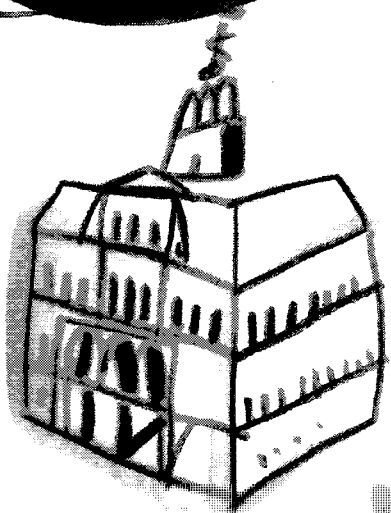
Ook als de beïnvloedbaarheid van gemeentelijke zijde gering is, zoals het College terecht stelt ten aanzien van de arbeidsmarkt, verdient het naar het oordeel van de rekenkamer aanbeveling dat zo in de desbetreffende nota's te melden. Dat schept niet alleen realistische verwachtingen en duidelijkheid voor alle partijen, maar ook een reële maatlat voor een evaluatie op een later tijdstip. En voor een maatschappelijk vraagstuk dat de gemeente in het geheel niet kan beïnvloeden, hoeft ook geen beleid te worden gemaakt. De schaarse middelen kunnen dan beter aangewend worden voor doelen die de gemeente wel kan bereiken.

Het College geeft aan de aanbevelingen te zullen overnemen. De rekenkamer zal de uitvoering daarvan met belangstelling blijven volgen.

Rekenkamer Maastricht

# EVALUEERBAARHEID VAN BELEIDSVOORSTELLEN

Deel II  
Bijlagen



# Bijlagen bij de nota Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

## **Deel II**

Rekenkamer Maastricht

17 December 2007

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>BIJLAGE 1: CASUS JEUGDBELEID – FOCUS JEUGD &amp; VEILIGHEID .....</b>	<b>3</b>
INLEIDING .....	3
AANGEKONDIGDE BELEIDSDOELSTELLINGEN IN DE BEGROTING 2007 .....	3
VIGEREND BELEID PER 31 DECEMBER 2006.....	4
TOETSEN VAN BELEIDSDOCUMENTEN OP EVALUEERBAARHEID.....	5
CONCLUSIE .....	13
<b>BIJLAGE 2: CASUS ARBEIDSMARKTBELEID – FOCUS</b>	
<b>WERKGELEGENHEIDSSTIMULERING.....</b>	<b>15</b>
INLEIDING .....	15
VIGEREND BELEID PER 31 DECEMBER 2006.....	15
TOETSEN VAN BELEIDSDOCUMENTEN OP EVALUEERBAARHEID.....	16
DE NOTA'S .....	16
BELEMMERINGEN BIJ DE UITVOERING VAN BELEID .....	24
<b>BIJLAGE 3: CASUS RUIMTE AAN DE FIETSER.....</b>	<b>27</b>
INLEIDING .....	27
AANGEKONDIGD BELEID IN DE BEGROTING 2007 .....	27
VIGEREND BELEID PER 31 DECEMBER 2006.....	28
TOETSEN VAN BELEIDSDOCUMENTEN OP EVALUEERBAARHEID.....	28
CONCLUSIES EVALUEERBAARHEID “RUIMTE GEVEN AAN DE FIETSER” .....	38
<b>BIJLAGE 4: CASUS COFFEESHOPBELEID .....</b>	<b>40</b>
INLEIDING .....	40
COFFEESHOPBELEID PER 20 DECEMBER 2005 (FASE I).....	40
CONCLUSIE EVALUEERBAARHEID.....	41
HET BELEID PER 17 APRIL 2007 - COFFEECORNER FASE II.....	41
<b>BIJLAGE 5: AMBTELIJKE REACTIE.....</b>	<b>44</b>





## Bijlage 1: Casus Jeugdbeleid – focus Jeugd & Veiligheid

### Inleiding

Ten behoeve van het onderzoek naar de evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen is het jeugdbeleid (geldend op 31 december 2006) van de gemeente Maastricht geanalyseerd. Daarbij zijn de volgende aspecten buiten beschouwing gelaten: beleid betreffende kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, onderwijsbeleid.

### Aangekondigde beleidsdoelstellingen in de begroting 2007

Bij wijze van introductie wordt het jeugdbeleid gepresenteerd zoals het te vinden is in de meeste recente gemeentelijke begroting, de programmabegroting 2007.

#### *Programma 2 Integrale veiligheid*

Allereerst is er jeugdbeleid binnen het veiligheidsbeleid. Onder het thema 'Sociale veiligheid' wordt op pagina 43 over de preventie van *jeugdcriminaliteit* en het verminderen van *onveiligheidsgevoelens* onder jongeren behandeld. Onder hetzelfde kopje 'Sociale veiligheid' valt *diversiteitsbeleid*, met als doel het verminderen van discriminatie van jongeren van allochtone afkomst in de horeca.

#### *Programma 4 Sociale zekerheid en re-integratie*

Daarnaast is er jeugdbeleid binnen het arbeidsmarktbeleid. Doelstelling is enerzijds het voorkomen van jeugdwerkloosheid (p.62). In dat verband wordt beleid gevoerd om het aantal jongeren met een *startkwalificatie* te vergroten. Anderzijds is het doel een afname van de jeugdwerkloosheid (p.60).

#### *Programma 5 Zorg en gezondheid*

Binnen het overkoepelende thema wordt er beleid ten aanzien van de Openbare Gezondheidszorg gevoerd. Doelstelling is de gezondheidstoestand van kwetsbare groepen verbeteren, de jeugd is er daar één van. Daartoe wordt er jeugdgezondheidszorgbeleid gevoerd (p.68).

#### *Programma 6 Welzijn*

De programmalijn Welzijn kent een onderdeel Jeugd. Doel dat daarbij hoort is:

'Kinderen en jongeren in de leeftijdscategorie van 0-23 jaar in al hun diversiteit laten opgroeien tot mondige, zelfstandige burgers die volwaardig deelnemen aan de maatschappij'.

Onder deze hoofddoelstelling vallen allerlei subdoelstellingen ten aanzien van sociale participatie door jongeren, jeugdzorg (voor jongeren en ouders die ondersteuning nodig hebben), algemeen preventief jeugdbeleid, jongeren&cultuur, etc.

### *Programma 7 Sport*

Binnen de doelstelling 'Sociale participatie door sport en bewegen' is de jeugd één van de doelgroepen. Doelstelling van dit beleid is dus het stimuleren van de sociale participatie van jongeren door middel van sport.

Daarnaast noemt de gemeente zelf nog verbindingen tussen het thema Jeugd en de Programma's 3 (Economie en werkgelegenheid), 9 (Onderwijs), 11 (Wonen) en 13 (Beheer openbare ruimte en buurtgericht werken).

### **Vigerend beleid per 31 december 2006**

Om zicht te krijgen op de evalueerbaarheid van het reeds vastgestelde (dus vigerende) jeugdbeleid per 31 december 2006, zijn de volgende documenten opgevraagd, ontvangen en bestudeerd:

1. Notitie *Integrale jeugdgezondheidszorg* – november 2002
2. *Sociale Visie gemeente Maastricht 2003-2015* – februari 2003
3. *Kadernota Integraal jeugdbeleid* – augustus 2003
4. Notitie (*Bouwen aan*) *Integrale Veiligheid* – juni 2004
5. *Kadernotitie reïntegratiebeleid WWB 2005* – juli 2004
6. *Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) 2005-2009. Mensen maken Maastricht* – oktober 2004 (opgesteld in kader van het Grote Steden Beleid-periode III)
7. *VSV Voortijdig schoolverlaten. Verbreden en verankeren* – november 2004
8. *Jeugd Preventie Programma (JPP)* – september 2005
9. *Maastricht Confetti. Notitie diversiteitsbeleid in Maastricht* – januari 2006
10. *Uitvoeringsplan Diversiteit 2006-2010* (behorend bij Maastricht Confetti) – januari 2006
11. *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* – augustus 2006
12. *Collegenota Oprichting Leerwerkloket* – september 2006
13. *Programmabegroting 2007 gemeente Maastricht*

Aangeleverde documenten die betrekking hadden op de niet-onderzochte onderdelen van het jeugdbeleid (kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bijvoorbeeld) zijn hier dus buiten beschouwing gelaten.

Daarbij valt op dat het beleid is verspreid over veel verschillende documenten. De tijdshorizon van de diverse beleidsdocumenten verschilt sterk: sommige dateren van jaren geleden en zijn toe aan vervanging, andere zijn recentelijk vastgesteld en bevatten doelstellingen tot in het jaar 2015.

De *Kadernota Integraal jeugdbeleid* bevat belangrijke **algemene doelstellingen** van het Maastrichtse jeugdbeleid (p.12):

- Het hebben of krijgen van gelijke ontplooiings- en ontwikkelingskansen voor alle jeugd.
- Het voorkomen van een dreigende tweedeling arm - rijk, gezond - ongezond, laag opgeleid - hoog opgeleid
- Het tegengaan van een vertrekoverschot in de leeftijdscategorie vanaf 25 jaar zodat Maastricht demografisch een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling heeft.
- Het realiseren van een goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt en daarmee het bevorderen van de sociaal economische mobiliteit.

- Het verhogen van gezondheid, welzijn en welbevinden van jeugd.
- Het vermijden en tegengaan van risicovol gedrag, geweld en ongezonde leefgewoonten en het beter benutten van sportmogelijkheden.
- Het beter voldoen van het vrije-tijds en uitgaansleven van jeugd aan de eigentijdse wensen en trends, door jeugd te betrekken bij het ontwikkelen van experimenten en evenementen.

Opgemerkt moet worden dat deze algemene doelstellingen worden uitgewerkt in verschillende (van de genoemde) beleidsdocumenten, op diverse deelbeleidsterreinen van de gemeente Maastricht. Soms zit daar ook overlap in.

Een eerste analyse van de beleidsdocumenten laat zien dat er 3 deeltherreinen van jeugdbeleid zijn:

- I. Jeugd en veiligheid.
- II. Jeugd en arbeidsmarkt
- III. Jeugd en gezondheid/welzijn.

Om de analyse in het kader van dit onderzoek overzichtelijk te houden, wordt het eerstgenoemde deeltherrein eruit gelicht: **Jeugd en veiligheid**. De keuze is willekeurig; er is geen reden om aan te nemen dat dit deeltherrein beter of minder goed evalueerbaar zal zijn dan de beide andere deeltherreinen.

## Toetsen van beleidsdocumenten op evalueerbaarheid

Aan de hand van de checklist zijn de ontvangen documenten onderzocht op de evalueerbaarheid van het beleid.

### Twee doelstellingen

Het beleid rondom 'jeugd en veiligheid' kent twee hoofddoelstellingen:

1. Verbeteren beleefde veiligheid onder de jeugd
2. Verminderen van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit.

De *Notitie Integrale Veiligheid* (speerpunt Jeugd en Veiligheid - p.45) uit juni 2004 noemt beide doelstellingen:

"Het beoogde **maatschappelijk effect** is het verbeteren van de beleefde veiligheid onder jeugd en het voorkomen en terugdringen van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit".

In de *Notitie Integrale Veiligheid* wordt aangekondigd: het opzetten en uitvoeren van een (Uitvoerings)programma Jeugd en Veiligheid. In de beschrijving van de hoofdlijnen van het programma Jeugd en Veiligheid komen nog andere doelstellingen aan de orde:

- het toerusten en competent maken van jeugd zodat zij beter in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in relatie tot veiligheid in de voor hen relevante woon/werk-school en leefomgeving
- ruimte bieden, fysiek en sociaal, maar ook grenzen stellen aan de jeugd, met als uitgangspunt preventie en repressie in balans en op orde
- jeugdparticipatie; vanuit eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid zelf mede invulling te geven aan het verbeteren van de beleefde veiligheid en het terugdringen van overlast en (kleine) criminaliteit

- het bieden/creëren van een veilige omgeving om in op te groeien
- specifieke aandacht en aanpak voor harde kern jongeren en veelplegers
- aandacht voor veiligheid rondom accommodaties.

Enkele van deze abstracte doeleinden komen terug in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid*, andere niet.

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid*, dat in augustus 2006 is vastgesteld, worden (op p.4) de genoemde doelstellingen herhaald:

1. Het verbeteren van de beleefde veiligheid onder de jeugd
2. Het voorkomen en terugdringen van de jeugdoverlast
3. Het voorkomen en terugdringen van de jeugdcriminaliteit.

Het ligt voor de hand (en dat is ook in overeenstemming met de eerder genoemde tweedeling) om subdoelstelling 2 en 3 samen te voegen.

### **Subdoelstelling 1. Verbeteren veiligheidsbeleving onder de jeugd**

#### **A. Doelen**

Het verminderen van de onveiligheidsgevoelens onder de jeugd. Deze doelstelling wordt genoemd in:

1. *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* – augustus 2006 (pp.4-5).
2. *Kadernota Integraal jeugdbeleid* – augustus 2003 (p.14)
3. *Notitie Integrale Veiligheid* – juni 2004 (p.45)
4. *Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009* – Dossier 3 'Naar een veiliger samenleving' – oktober 2004 (pp.19-32).
5. *Jeugd Preventie Programma (JPP)* – september 2005.

#### *Operationele doeleinden*

In geen van de genoemde documenten worden op systematische manier operationele doelstellingen afgeleid uit deze doelstelling.

#### **B. Indicatoren**

De gemeente noemt de volgende effectindicator (maar noemt het zelf een 'outputindicator'):

- In 2009 is het gemiddelde veiligheidsgevoel van de jeugd in de diverse buurten in Maastricht met **10% toegenomen** t.o.v. het niveau van 2004 (*Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid*, p.4; *MOP*, p.19).

Elders, in het *JPP* (p.7), is sprake van een nulmeting in 2003, en wordt een tussentijds streefpercentage van 3% eind 2006 genoemd.

De oorsprong van deze concrete indicator is het *Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009* (p. 19), waarin dit percentage als één van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de rijksoverheid zijn opgenomen.

### **C. Middeleninzet**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* worden, om de doelstelling van veiligheidsbeleving onder jongeren te halen, diverse concrete instrumenten/activiteiten genoemd, inclusief budget, tijdspad en verantwoordelijkheidsverdeling binnen en buiten de gemeente:

- (project) Veilige School: weerbaarheidstrainingen, verbeteren veilige school- thuisroute,
- Lesmateriaal Schooladoptie-agent
- Faciliteren van jeugd–initiatieven (project)
- 2x per jaar overleg tussen wijkteams en jeugd
- Participatie en advies van Jongerenraad Maastricht
- Pilot-project 'Mentoren op straat' (in een viertal wijken).

De *Notitie Integrale Veiligheid* besteedt in Hoofdstuk 4 'Programma integrale veiligheid' en in Hoofdstuk 8 'Middelen' kort aandacht aan de instrumenten en middelen. Er wordt gewezen op:

- Financiële middelen in de Begroting (2005)
- een nieuw te creëren regiefunctie binnen het gemeentelijk apparaat
- fondsenwerving bij provincie, Rijk en EU
- samenwerking met de zgn. 'partners in veiligheid'
- buurtgericht werken
- ketenregie
- integraal toezicht door de politie (op basis van een convenant uit 2004).

In hetzelfde document is ook sprake van een aantal concrete activiteiten, die deels overlappen met die genoemd in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* (p.45):

- Uitwerken Veiligheidshuis Maastrichts Model, gekoppeld aan regionale samenwerking en aanpak
- Veilige School projecten uitvoeren
- Schooladoptie-agent
- Halt preventie activiteiten
- Vergroten pakkans van harde kern jeugd en 'first offenders' jonger dan 12 jaar door afspraken met politie
- Implementatie integraal registratie en volgsysteem/monitoring
- Gestructureerde aanpak voor jeugdparticipatie ontwikkelen en implementeren
- Sport in buurten inzetten
- Implementatie Regionale aanpak Veelplegers (jeugd en volwassenen).

Het *Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP)* uit 2004 spreekt van bijna 5 miljoen kosten [?] voor het veiligheidsbeleid in algemene zin voor de periode 2005-2009, en 1,5 miljoen extra middeleninzet voor het thema veiligheid.

In de *Begroting 2007* tenslotte worden de baten en lasten voor Programma 2 'Integrale Veiligheid' met een meerjarenperspectief geschetst, zonder dat de lezer kan zien waarvoor deze bedragen dienen. Daarnaast worden enkele specifieke intensiveringen genoemd, zoals een strategisch programmamanager en de ontwikkelkosten voor het Veiligheidshuis Maastricht.

In geen van de genoemde documenten wordt op systematische wijze onderbouwd welke causale veronderstellingen (beleidstheorie) aan het beleid te grondslag liggen.

Wél stelt het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* in algemene termen:

‘Onveiligheidsgevoelens worden enerzijds verminderd door concrete resultaten ten aanzien van het terugdringen van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Anderzijds hebben onveiligheidsgevoelens te maken met persoonlijke beleving en waarneming. Empowerment van jeugdige om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen in relatie tot veiligheidsvraagstukken staat hierbij in de voorgestane aanpak centraal’.

Dat is de enige link tussen de doelstelling om de onveiligheidsgevoelens te verminderen en de ingezette instrumenten/activiteiten.

#### **D. Uitvoering**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* wordt voor de onderscheiden instrumenten/activiteiten steeds aangegeven welke partijen Opdrachtgever en Opdrachtnemer zijn (pp. 4-5). Dat komt er in grote lijnen op neer dat als Opdrachtgever steeds wordt genoemd het verantwoordelijke onderdeel van het gemeentelijk apparaat (nl. het beleidsbureau domein Sociale en Culturele Zaken, en daarbinnen de regisseur Sociale Veiligheid), en dat er verschillende partijen als Opdrachtnemer worden genoemd: politie, welzijnsorganisatie Trajekt, de stadsdeelleiders, de Jongerenraad, een projectgroep, etc.

#### **E. Evaluatie**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* wordt een midterm review in 2007 en een eindevaluatie medio 2009 aangekondigd. De andere beleidsdocumenten wijden er geen woorden aan. Wel wordt in de *Notitie Integrale Veiligheid* nog een volledig hoofdstuk gewijd aan de monitoring van het veiligheidsbeleid, en de problemen die daarbij spelen (pp. 55-60).

#### **Oordeel over evalueerbaarheid Subdoelstelling 1:**

- A1 Doelstellingen duidelijk en herkenbaar? Ja.
- A2 SMART? Ja, min of meer.
  - Specifiek: -/+
  - Meetbaar: +
  - Acceptabel: +
  - Realistisch: -/+
  - Tijdgebonden: +/-.
- B Indicatoren? Ja, een effectindicator (door de gemeente zelf ‘outputindicator’ genoemd)
- C1 Financieel beslag? Ja (maar slordig in onderscheid kosten en financiering)
- C2 Gemeentelijke menskracht? Ja (maar niet systematisch en niet in kwantitatieve termen).

- C3 Bijdrage van partners benoemd? Ja (met name politie en justitie). Is het succes van het beleid in beslissende mate afhankelijk van de (eigen beleidsinspanningen van de) gemeente? Nee (maar dit wordt in zekere zin aangegeven door de terminologie van 'opdrachtgever' en opdrachtnemer').
- C4 Instrumenten? Ja (diverse verschillende soorten).
- C5 Causale verband instrumenten – beoogd effect? Nee (deels wel, deels niet).
- D1 Is duidelijk wie het beleid gaan uitvoeren? Ja.
- D2 Is duidelijk wat de uitvoerders moeten doen? Ja (grotendeels).
- E Geplande evaluatie? Ja (aangegeven is wanneer en wat, maar niet hoe en door wie).

## Subdoelstelling 2. Verminderen jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit

### A. Doelen

Deze doelstelling wordt gemeld in:

6. *Kadernota Integraal jeugdbeleid* – augustus 2003 (p.14)
7. *Notitie Integrale Veiligheid* – juni 2004 (p.45)
8. *Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009* – Dossier 3 'Naar een veiliger samenleving' – oktober 2004 (pp.20-21 en 25).
9. *Jeugd Preventie Programma (JPP)* – september 2005
10. *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* – augustus 2006 (pp.6-7).

Op sommige plekken wordt jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit in één adem genoemd, terwijl het elders (bijvoorbeeld in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid*) duidelijk van elkaar wordt gescheiden.

Op een aantal plekken in de beleidsdocumenten wordt het probleem van de jeugdcriminaliteit gelijkgesteld aan de zgn. veelplegers-problematiek. In die doelgroep van het integrale veiligheidsbeleid zitten ook jongeren. In het *Meerjaren Ontwikkelings Programma* verwoordt de gemeente het op enigszins ondoorzichtige wijze:

“Beleid tav jeugdcriminaliteit/veelplegers behelst gerichte opsporing en een lik op stuk beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers en harde kernjongeren, geconcentreerd op bekende plaatsen en bekende daders. Er bestaat een **actieplan jeugdcriminaliteit** [bedoeld wordt het

*Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* – ]. Het omvat een aantal maatregelen, zoals:

- verdere ontwikkeling van de bestaande instrumenten voor screening en risicotaxatie en andere nieuwe instrumenten met als doel een juiste beoordeling van de ernst van de situatie waarin de jongere verkeert en beoordeling van de kans op recidive van de betreffende jongere;
- lik op stuk beleid inclusief snelle verbeurdverklaring van voorwerpen waarmee het strafbare feit is gepleegd en enkel dagen "laten zitten" na aanhouding;
- ruimere toepassing van voorlopige hechtenis;
- nieuwe sanctiemodaliteiten en striktere handhaving van bestaande modaliteiten.



Een en ander is gericht op resocialisatie. Doel is om aan het eind van de jeugd detentie een succesvolle realisatie tot stand te brengen waardoor de jongere niet meer in het oude criminele patroon vervalt. Instrument hierbij: Intensieve traject begeleiding. Ook strikter toezicht op taakstraffen, nachtdetentie (overdag gewoon school).

Nazorg: sluitende aanpak (keten) ter voorkoming van terugval.”

Ook wordt in het *MOP* de **ambitie** uitgesproken om aan 20% van de jonge veelplegers een nazorg- en/of resocialisatietraject aan te bieden. We komen hier op terug bij de beschrijving van de indicatoren (zie B.). Maar aangezien volgens de cijfers van het ministerie van Justitie slechts 2 jongeren (per jaar?) in de categorie ‘zeer actieve veelplegers’ zitten, is het sowieso de vraag wat deze ambitie betekent. (*Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009 – Dossier 3 ‘Naar een veiliger samenleving’* – pp.19-32). De gemeente laat weten dat in de nadere uitwerking in prestatieafspraken rondom het veiligheidshuis de ambitie hoger is. Aan elke jeugdige veelpleger wordt een nazorg- en/of resocialisatieplan aangeboden, en ook wordt aandacht besteed aan jeugdige meerplegers en risicojongeren.

In de genoemde beleidsdocumenten wordt de doelstelling van vermindering van de overlast en criminaliteit door jongeren niet op systematische wijze geoperationaliseerd.

## **B. Indicatoren**

In het merendeel van de genoemde beleidsdocumenten zijn geen indicatoren te vinden, wél in het *Jeugd Preventie Programma* (JPP) van september 2005. Daarin komen ineens prestatieafspraken met de provincie ter sprake (p.7):

1. Het voorkomen en terugdringen van jeugdoverlast met *een afname van 15% op het aantal overlastmeldingen in 2009 t.o.v. nulmeting 2003*;
2. Het voorkomen en terugdringen van jeugdcriminaliteit door *het doen toenemen van de pakkans met 5% eind 2006 en 15% in 2009 t.o.v. de nulmeting in 2002*;
3. Afname van 10% t.a.v. stelen en vernielen van eigendommen op scholen t.o.v. de nulmeting Veilige School 2003;
4. Afname van 10% t.a.v. pesten en bedreigen op scholen t.o.v. de nulmeting Veilige School 2003.

In hetzelfde *JPP* (p.7) is ook de volgende outputindicator te vinden:

“Operationeel doel: Jaarlijks aan 20% van het totale aantal jeugdige allochtone en autochtone veelplegers een succesvol nazorg- en of resocialisatietraject aanbieden en afronden”.

Ook in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* worden outputindicatoren genoemd:

“Output jeugdoverlast in 2009:

Het aantal meldingen in 2009 in de wijken Scharn, Wittevrouwenveld, Caberg, Daalhof, Mariaberg is verminderd met 10% ten opzichte van de nulmeting in 2004. (n=859)”. (p.6)

Het is niet duidelijk hoe dit percentage van 10% zich verhoudt tot het in het *JPP* genoemde percentage van 15%.

“Output in 2009 ten aanzien van de jeugdcriminaliteit:

Elke jeugdige veelpleger wordt in een persoonsgerichte aanpak opgenomen waarbij het justitiële en zorg traject samen 1 plan van aanpak vormen, gericht op het terugdringen van recidive en het veranderen van de levensloop. In de projectgroep Veilige School moeten nog concrete outputafspraken worden gemaakt”. (p.8)

Ook hier geldt dat moeilijk te beoordelen is hoe deze indicator t.a.v. de veelplegers zich verhoudt tot de indicator die in het JPP wordt genoemd, namelijk dat 20% van de jeugdige veelplegers een traject krijgen aangeboden.

### **C. Middeleninzet**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* worden activiteiten/instrumenten genoemd, inclusief budget, tijdspad en verantwoordelijkverdeling binnen en buiten de gemeente (op pp.6-9):

Voor *jeugdoverlast*:

- Voorkomen en terugdringen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten
- Buitenschoolse sportactiviteiten in buurten
- Halt preventie: lessen/voorlichting op scholen, netwerkdeelname
- Jeugdpreventieplatform (JPP)
- Pilot-project ‘Mentoren op straat’
- Aanpak overlast gevende groepen/individuen (P.M).

Voor *jeugdcriminaliteit*:

- Optimaliseren zorgstructuur: SamenStarten, zorgstructuur onderwijs, opvoedpunten, persoonsgerichte aanpak
- Jeugd Preventie Platform (JPP)
- Persoonsgerichte aanpak Jeugdige Veelplegers/meerplegers/harde kern jongeren.

In het *Meerjaren Ontwikkelings Programma* (p.25) is sprake van:

- een pilot in de veiligheidsregio Limburg-Zuid, gericht op de aanpak van veelplegers.
- de realisatie van een Regionaal Bureau Veelplegers
- een regierol van de gemeente (op preventie en opvang)
- een regierol van het OM (op de justitiële keten).

Voor de financiën geldt hetzelfde als onder de 1<sup>e</sup> subdoelstelling.

### *Causaal verband instrumenten – beoogd effect*

In de genoemde documenten wordt voor een deel aangegeven welke causale veronderstellingen (beleidstheorie) aan het beleid ten grondslag ligt. Met name voor het beleid om jeugdcriminaliteit te verminderen wordt in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* (p.8) aangegeven waarom gekozen is voor bepaalde maatregelen en middelen:

“Grensoverschrijdend gedrag is het resultaat van een wisselwerking tussen individuele (persoons) kenmerken, kenmerken van de leefwereld (gezin, school, groep van leeftijdgenoten, buurt) en algemeen maatschappelijke (systeem) kenmerken. De uitgebreide sociale infrastructuur die Maastricht biedt is van belang voor het betrekkelijk laag niveau van de jeugdcriminaliteit.

Deze sociale infrastructuur zal dan ook zoveel mogelijk overeind moeten blijven en waar nodig gemoderniseerd moeten worden. Daarnaast is het van belang zo vroegtijdig mogelijk te starten met signalering van problematisch gedrag bij kinderen en deze signalen om te zetten in evidence-based, preventie en -interventieprogramma's. Naast de individueel gebaseerde signalering is groepsgebonden signalering voor de vroegtijdige herkenning van problematische groepen van belang. Deze vroegtijdige herkenning biedt kansen om tijdig en gericht aan te pakken. De groep harde kern jongeren en minderjarige meerplegers zal onder het motto van grenzen stellen gericht aangepakt worden. Forse inzet bij first offenders lijkt niet wenselijk, omdat drie kwart van de jongeren niet in herhaling valt. Meest gerichte aandacht moet gegeven worden aan jeugdigen die een verhoogd risico lopen, maar nog niet tot volledige criminele ontplooiing zijn gekomen. Zeer jeugdigen bereiken die grens al bij de tweede of derde arrestatie. (Uit: Publicatie jonge recidivisten vergen snelle en harde aanpak, [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)) Gerichtte interventies op het doorbreken van de banden met een criminaliteit bevorderende omgeving zijn dan ook noodzakelijk. Daarnaast wordt in het kader van het GSB meerjarenontwikkelingsprogramma 2005-2009 gerichte aandacht geschonken aan de ontwikkeling en implementatie van een persoonsgerichte aanpak van o.a. de categorie jeugdige veelplegers binnen de stad."

Het beleid om jeugdoverlast te verminderen wordt niet op een vergelijkbare manier onderbouwd met causale veronderstellingen. In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* wordt wel gesteld dat de overlast in de wijk Scharn te maken heeft met de concentratie van scholen in die buurt (p. 6). En in de *Sociale Visie* (p.10) van de gemeente Maastricht is de belangrijke **causale** opmerking te vinden dat de overlast door jongeren kan worden gezien als een logisch gevolg van de ontevredenheid over recreatieve speelvoorzieningen voor kinderen en de voorzieningen van jongeren. Deze opmerking wordt niet nader uitgewerkt in deze nota of in andere beleidsdocumenten.

Uit de in het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* beschreven instrumenten/activiteiten kan de lezer wel iets afleiden over het gelegde verband tussen instrumenten en effecten. Zo wordt bijvoorbeeld gekozen voor het middel 'buitenschoolse sportactiviteiten in buurten'. Daaruit kan worden afgeleid dat de gemeente veronderstelt dat jongeren minder overlast veroorzaken als ze iets te doen hebben en/of lichamelijk bezig zijn.

#### **D. Uitvoering**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* wordt voor de onderscheiden instrumenten/activiteiten steeds aangegeven welke partijen Opdrachtgever en Opdrachtnemer zijn (pp. 6-7 en 8-9). Dat komt er in grote lijnen op neer dat als Opdrachtgever steeds wordt genoemd het verantwoordelijke onderdeel van het gemeentelijk apparaat (nl. het beleidsbureau domein Sociale en Culturele Zaken, en daarbinnen de regisseur Sociale Veiligheid), en dat er verschillende partijen als Opdrachtnemer worden genoemd: politie, de welzijnsorganisatie Trajekt, etc.

## **E. Evaluatie**

In het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid* wordt een midterm review in 2007 en een eindevaluatie medio 2009 aangekondigd. De andere beleidsdocumenten wijden er geen woorden aan. Wel wordt in de *Notitie Integrale Veiligheid* nog een volledig hoofdstuk gewijd aan de monitoring van het veiligheidsbeleid, en de problemen die daarbij spelen (pp. 55-60).

### **Oordeel over evalueerbaarheid Subdoelstelling 2:**

A1 Doelstellingen duidelijk en herkenbaar? Ja.

A2 SMART? Ja, min of meer.

Specifiek: -/+

Meetbaar: -/+

Acceptabel: +

Realistisch: -/+

Tijdgebonden: +/-.

B Indicatoren? Ja, outputindicatoren (enigszins 'out of the blue').

C1 Financieel beslag? Ja. (maar slordig in onderscheid kosten en financiering)

C2 Gemeentelijke menskracht? Ja. (maar niet systematisch en niet in kwantitatieve termen).

C3 Bijdrage van partners benoemd? Ja. Is het succes van het beleid in beslissende mate afhankelijk van de (eigen beleidsinspanningen van de) gemeente? Nee (maar dit wordt in zekere zin aangegeven door de terminologie van 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer').

C4 Instrumenten? Ja. (diverse soorten).

C5 Verband instrumenten – beoogd effect? Ja (deels wel, deels niet).

D. Is duidelijk wie het beleid gaan uitvoeren? Ja.

E. Evaluatie? Ja (aangegeven is wanneer en wat, maar niet hoe en door wie).

## **Conclusie**

Het onderdeel jeugd en veiligheid van het Maastrichtse jeugdbeleid is behoorlijk goed evalueerbaar.

Het beleid kent 2 doelstellingen:

1. het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij jongeren
2. het verminderen van overlast en criminaliteit door jongeren.

Niet duidelijk wordt uit de documenten waarom nu precies deze twee doelstellingen zijn geselecteerd. Per doelstelling is vervolgens de evalueerbaarheid onderzocht.

De eerste doelstelling wordt helder geformuleerd, en vervolgens onmiddellijk in meetbare termen (indicatoren) vertaald, namelijk een vermindering van onveiligheidsgevoelens onder jongeren met 10% in 2009. Daartussenin zou je verwachten dat de algemene doelstelling in operationele doelstellingen wordt uitgewerkt, maar dat is niet het geval.

Voor het bereiken van de doelstelling worden in de diverse documenten duidelijk aangegeven voor welke instrumenten/activiteiten is gekozen, inclusief tijdpaden, financiën en menskracht; ook wordt aangegeven welke partijen bij de uitvoering van het beleid betrokken moeten worden, c.q. verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Ook wordt aangegeven wanneer er geëvalueerd zal worden. Het belangrijkste probleem met de evalueerbaarheid zit in het ontbreken van een causaal verband tussen de ingezette instrumenten en de beoogde doelstellingen: niet duidelijk is waarom gekozen is voor de genoemde instrumenten/activiteiten en bijbehorende middelen. Waarom is gekozen voor weerbaarheidstrainingen, en voor overleg met de Jongerenraad? Op welke manier zouden deze instrumenten bijdragen aan een vermindering van de onveiligheidsgevoelens met 10%?

Voor de 2<sup>e</sup> doelstelling geldt min of meer hetzelfde. Alleen geldt hier dat de doelstelling minder specifiek en meetbaar wordt geformuleerd. In de beleidsdocumenten worden wel outputindicatoren genoemd, maar ze zijn onduidelijk en dekken de lading (de doelstelling) niet volledig. Wel zijn de geselecteerde instrumenten/activiteiten duidelijk weergegeven, inclusief tijdpad, financiën, uitvoerders, etc. Ook is aangegeven wanneer er geëvalueerd zal worden.

Opvallend is dat bij deze doelstelling wel een expliciet verband wordt gelegd tussen de ingezette instrumenten en het beoogde effect: expliciet wordt aangegeven welke veronderstellingen over jeugdcriminaliteit en het succesvol bestrijden daarvan aan het beleid ten grondslag liggen. Zo wordt gesteld dat hard ingrijpen bij 'first offenders' niet nodig is omdat driekwart van hen niet in dezelfde fout vervalt. In plaats daarvan is het belangrijker om de inzet te concentreren op de jongeren die het risico lopen veelpleger te worden. Voor het bestrijden van jeugdoverlast ontbreekt een dergelijke expliciete causale redenering.

Opvallend punt tenslotte is dat de beleidsdocumenten die betrekking hebben op het thema jeugd & veiligheid pas in de loop van de jaren specifiekere worden. Al in 2003 en 2004 wordt beleid gemaakt rondom jeugd en veiligheid, maar pas in 2006, met het *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid*, worden ineens instrumenten/activiteiten, budgetten, menskracht e.d. gespecificeerd. Onduidelijk is of die zaken misschien al eerder in gang waren gezet, maar niet in het (schriftelijke) beleid waren opgenomen, of dat er pas na drie jaar instrumenten aan het beleid zijn toegevoegd.

## Bijlage 2: Casus Arbeidsmarktbeleid – focus werkgelegenheidsstimulering

### Inleiding

De gemeente definieert het arbeidsmarktbeleid in de toelichting bij de geleverde stukken “als de economische plek waar de vraag naar arbeid en het aanbod samenkomen. Het terrein omvat zowel de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, **werkgelegenheidsstimulering** als economie.” De rekenkamer beperkt zich in het onderzoek naar het beleid van de gemeente dat tot doel heeft arbeidsplaatsen te scheppen. Beleid dat de gemeente voert m.b.t. sociale activering etc. blijft buiten beschouwing.

De rekenkamer heeft de concernstaf van de gemeente Maastricht verzocht alle relevante stukken die door de raad zijn vastgesteld met als uiterste besluitdatum 31 december 2006 ter beschikking te stellen.

Het verzoek is gehonoreerd met de toezending van onderstaande documenten. De documenten 13 t/m 16 zijn slechts zijdelings relevant, en zijn daarom niet in de analyse meegenomen. In het raadsstuk 14-1998, dat voorlag in de raadsvergadering van 5 februari 1998, is aangegeven dat het rendement van het Maas-Marktproject gezien moet worden op het vlak van extra werkgelegenheid. In latere stukken m.b.t. het Markt-Maasproject komt 'werkgelegenheid' niet meer voor. De Detailhandelsnota 2000 is weliswaar na 2003 ongewijzigd voortgezet, maar is door zijn invalshoek (arbeidsmarktbeleid verbonden met krapte op de arbeidsmarkt) niet relevant voor de analyse. De rekenkamer heeft de nota 'Regiovisie Gewest Maastricht en Mergelland' opgevraagd naar aanleiding van informatie in de toegezonden stukken.

### Vigerend beleid per 31 december 2006

2. *Nota Economische Speerpunten 2015*) - versie 16 maart 2005
3. *Raadsvoorstel Nota Economische Speerpunten* - 19 april 2005
4. *Stadsvisie 2030 Maastricht Mosaiek* - juni 2005
5. *Werk, werk, werk* - 5 december 2003
6. *Steigers Bouwen Arbeidsmarkttrayonplan Maastricht Mergelland* - 7 september 2001
7. *Tripool Strategisch programma economie Tripool Zuid-Limburg*
8. *Algemene subsidieverordening arbeidsmarktbeleid gemeente Maastricht* - 15 december 1998
9. *Regiovisie Gewest Maastricht en Mergelland* - 2002
10. *Maastricht industriestad?, uitgangspunten voor beleid*
11. *Abw-beleidsplan 2001*
12. *Ontwikkelingsprogramma GSB 1999-2003*
13. *Buurtplan Wittevrouwenveld* - 1 juni 1999
14. *Raadsvoorstel planontwikkeling van het Markt-Maasproject* - 5 februari 1998
15. *Raadsvoorstel Planontwikkeling vastgoed, bereikbaarheid en openbare ruimte Markt-Maasproject* - 19 december 2000
16. *Raadsvoorstel Planontwikkeling Markt-Maas* - zonder datum
17. *Raadsvoorstel Stand van zaken Markt-Maasproject; vastgoed, infrastructurele werken en herinrichting*
18. *Detailhandelsnota t/m 2003* - zonder datum

Hieronder wordt het beleid uit de aangeleverde documenten aangehaald. Daarbij zijn de stukken met visies en doelen voor de langere termijn het eerst gelezen en vervolgens de stukken met beleid voor de korte(re) termijn. De gedachte is daarbij dat de doelen-voor-de-langere-termijn in stukken voor de kortere termijn steeds concreter worden en vertaald worden in projecten met doelen, instrumenten, middelen etc. De stukken die gericht zijn op de lange en middenlange termijn kunnen vanwege hun functie een visie en kader te verschaffen niet aan dezelfde criteria van evalueerbaarheid voldoen als stukken die in uitvoering zijnd beleid betreffen.

## Toetsen van beleidsdocumenten op evalueerbaarheid

Aan de hand van de checklist zijn de aangeleverde documenten onderzocht op de evalueerbaarheid van het beleid. Hieronder worden de belangrijkste nota's op het terrein van arbeidsmarktbeleid (focus werkgelegenheidsstimulering) kort geanalyseerd.

### De nota's

#### 1. Stadsvisie 2030 Maastricht Mosaiek

In de nota (juni 2005) staan **algemene** doelstellingen: De *stadsvisie* formuleert doelen in 3 speerpunten: realisatie en behoud van een brede economische structuur, behoud van een sterk imago, versterking van de economische infrastructurele voorzieningen. p.28-29. Een voorganger van de stadsvisie – de stadsvisie 2010 uit 1999 – is deels richting gevend voor het beleid einde 2006. Het versterken van de economische structuur van bestaande en nieuwe bedrijven en het creëren van nieuwe werkgelegenheid in het bijzonder ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt waren in 1999 ook belangrijke doelen.

#### 2. Economische speerpunten 2015

De *Nota Economische Speerpunten 2015* (maart 2005) dient als uitgangspunt voor het economisch beleid op de middellange termijn 2005-2015, waarin de peildatum 31 december 2006 valt.

In de *Economische Speerpunten* worden 4 doelen voor het economisch beleid voor de lange termijn geformuleerd. Daarvan is doel 1: verhoging van de arbeidsparticipatie hier van belang. De overige doelen betreffen het inkomen van Maastrichtenaren, de vitaliteit en de weerbaarheid van de stadsregio.

Bij de doelen worden 6 hoofdpunten van beleid geformuleerd;

3 hoofdpunten gaan over de economische sectoren economische structuur, kenniseconomie en vrijetijdseconomie. Elk hoofdpunt heeft eigen doelen. De rol van de gemeente Maastricht daarin wordt niet aangegeven. Voorbeeld: Maastricht moet een vestigingslocatie worden voor kennisintensieve, hoogwaardige en creatieve bedrijvigheid.

3 hoofdpunten gaan over de noodzakelijke randvoorwaarden voor economische ontwikkeling. Dat zijn: arbeidsmarkt, concurrentiepositie en bereikbaarheid.

Bij **arbeidsmarkt** zijn 5 doelen aan te wijzen:

1. flexibilisering van de arbeidsmarkt. Gestuurd vanuit Tripoolverband moet een strategisch arbeidsmarktbeleid (vraag, aanbod, kwalificatie) integraal onderdeel uitmaken van het sociaal-economisch beleid in Zuid-Limburg. Noodzakelijke allianties met het (Euregionale) werkgelegenheids- en onderwijsbeleid moeten aangegaan worden.
2. Creëren van een grotere mobiliteit
3. Opleiding
4. Strategisch arbeidsmarktbeleid moet integraal deel worden van het sociaal-economisch beleid in Zuid-Limburg
5. Aangaan van noodzakelijke allianties met het (euregionale) werkgelegenheids- en onderwijsbeleid.

De beschikbare uitwerkingen van bovengenoemde nota per 31 december 2006 betreffen niet het arbeidsmarktbeleid.

Conclusie:

A1 Zijn de doeleinden herkenbaar? Min of meer. De doelen zijn niet SMART geformuleerd en daarmee is het beleid al nauwelijks evalueerbaar.

C3 bijdrage van partners benoemd? Is het succes van het beleid in beslissende mate afhankelijk van de (eigen beleidsinspanningen van de) gemeente? Niet duidelijk

**Is het beleid evalueerbaar?** Niet of nauwelijks

### 3. Werk, werk, werk

De nota is een vervolg op het rayonaal beleidsplan *Steigers bouwen* uit 2001. Dit plan zegt een basisdocument te zijn "voor het handelen van de belangrijkste actoren op de rayonale arbeidsmarkt". De beleidsopgaven "voor de komende jaren" zijn geordend in vier kwadranten: arbeidsmarktreserves, versterking onderwijs, werkenden/employability en bedrijfsvoering. p 18. Gesteld wordt: "Maar over het kwadrant werkenden - lees: personeelsbeleid van bedrijven zelf - en het kwadrant bedrijfsvoering - lees: verhoging van de arbeidsproductiviteit en het vestigingsgedrag van bedrijven - is veel minder te melden. Het gaat vaak om processen die tot de autonomie en de vrije personeelskeuze van de ondernemer behoren (een ondernemer laat zich niet opleggen etc." p.18

Uit de actielijst: "Het gemeentelijk optreden was tot nu toe in hoofdzaak dat van een competente uitvoerder van rijksregels. Die rol moet veranderen in die van een ondernemende en deskundige regisseur." p.40

*Werk, werk, werk* is vooral gericht op de rol van gemeenten, als regisseur, als organisator van arbeidsmarktacties en als verantwoordelijke voor een goede infrastructuur. De ketenpartners CWI en UWV worden meer gezien als strategische partners. In deze nota is de Etil-notitie *Arbeidsmarkt in Maastricht en Mergelland in vogelvlucht* van 17 nov. 2003 integraal opgenomen. p.10 In het kader van de SUWI-operatie (Structuur Uitvoering Werk & Inkomen) hebben de gemeenten een



forse verantwoordelijkheid gekregen rond de regie van de arbeidsmarkt in het algemeen en de inkoop van re-integratiediensten in het bijzonder. p.20

Doelstellingen van de nota:

- het opstellen van een inventariserende beschrijving van bestaande initiatieven, overlegvormen, samenwerkingsafspraken en activiteiten op het brede terrein van de arbeidsmarkt.
- conclusies trekken en aanbevelingen doen die kunnen leiden tot de aanscherping van het beleid, met als nieuwe aandachtsgebieden de afstemming onderwijs-arbeidsmarkt en de jeugdwerkloosheid
- handhaven van de visie-elementen uit de economische visie ( te weten terugdringen werkloosheid, verhogen participatie, verhogen kwalificatie en inkomen).
- voorstellen doen inzake door de gemeenten te ondernemen acties, en ambities geformuleerd die richting geven aan (de uitvoering van) het arbeidsmarktbeleid. 5

Ter uitvoering van het beleid vinden sectorgerichte projecten plaats, die een gevolg zijn van de genoemde samenwerking en afstemming, waarbij vaak de gemeente Maastricht initiator is, maar het initiatief ook wel vanuit de sectoren/het bedrijfsleven komt. p.44 Er worden 6 projecten beschreven met concrete doelen. De opgesomde projecten zijn evenwel niet gericht op het scheppen van werk en blijven hier verder buiten beschouwing.

In de nota fungeert gesubsidieerde arbeid als een 'poortwachter' en wordt als een uitstroomfunctie ingezet. Gesubsidieerde arbeid wordt verder als een waardevol instrument voor activering en dagstructurering gezien voor de groep WSW. p.30 Deze invulling valt evenwel buiten het doel van het onderzoek van de rekenkamer.

Dat geldt ook voor de wijkgerichte aanpak. Met deze aanpak wordt weliswaar het bevorderen beoogd "van de arbeidsparticipatie en de participatie in het algemeen, het terugdringen van het aantal werklozen met een (gedeeltelijke) uitkering. "p.32. De doelstelling is concreet: "Om deze doelen te realiseren wordt gestreefd naar een bereik van 1100 cliënten in een periode van 2 jaar, maar valt buiten de scope van het onderzoek door de rekenkamer.

M.b.t. de activiteiten van de gemeente als partner vermeldt de nota, dat uit de gesprekken met ketenpartners "een waardering voor de activerende rol die de gemeenten, en met name de gemeente Maastricht, spelen in het opzetten en voortzetten van overleg met arbeidsmarktpartners" blijkt. "Tegelijkertijd is er zorg over de daadkracht van de gemeente(n) om ideeën te vertalen in concrete acties en over de afstemming tussen beleid en uitvoering, die in de praktijk vaak niet optimaal verloopt. Als aan deze twee aspecten beter invulling wordt gegeven en de gemeenten samen met partners problemen op de arbeidsmarkt te lijf gaan kan een regisserende rol door de gemeenten goed worden ingevuld." p.37

De nota spreekt zich uit over het *Vertrouwenspact Werkgelegenheid Limburg*, dat in 2003 geëvalueerd is.

"Daarbij is unaniem de conclusie getrokken dat het VWL moet doorgaan, maar ook dat de werkwijze nieuwe dynamiek nodig heeft, op beleidsinnovatie gericht moet zijn, politiek meer zichtbaar moet worden (meer debat) en tot concrete benoembare resultaten moet leiden." p.42. Uit het pact is het programma *Alert* voortgekomen, dat tot doel heeft "het actief bestrijden en voorkomen van de oplopende werkloosheid in Limburg." p.43 Het gaat daarbij om samenwerking, afstemming, onderzoek etc. Partners in het Vertrouwenspact zijn de sociale partners, centrumgemeenten, het Centrum voor Werk en Inkomen, UWV en het (hoger en middelbaar) beroepsonderwijs. Initiatiefnemer en coördinator is de Provincie Limburg.

De nota concludeert over de gemeente als partner in de keten. "Naast de welhaast natuurlijke regierol die de gemeenten spelen vanuit haar centrale positie op de arbeidsmarkt, is er een extra dwingende reden om deze rol sterker te gaan bekleden: De gemeenten hebben tevens de rol van uitkeringsverstrekker." p.50 "Ook intern binnen de gemeenten wordt de regierol onderschreven. Vaak blijkt echter de vertaalslag tussen beleid en uitvoering moeizaam tot stand te komen, waardoor beleidsvoornemens te weinig of anders dan bedoeld in acties worden omgezet. Bij de externe partners bestaat zorg over de daadkracht van de gemeenten om ideeën te vertalen in concrete acties. Maar ook de vele overlegvormen leiden niet altijd tot de gewenste concreetheid." p.50.

Conclusie:

A1 Zijn de doeleinden herkenbaar? ja

Een belangrijk doel van de nota *Werk, werk, werk* was conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. De eerste 10 aanbevelingen hebben betrekking op uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden. Twee conclusies gaan over de afstemming onderwijs-arbeidsmarkt en verbetering kwalificaties. Aanbeveling 11 betreft de creatieve inzet van gesubsidieerd werk. "Zet gericht in op het vinden van creatieve oplossingen voor de inzet van gesubsidieerde arbeid als middel om arbeidsmarktdoelen te bereiken: flexibel en op maat in te zetten als instrument voor integratie en activering, als werkgelegenheidsinstrument en als middel om de sociale infrastructuur in stand te houden. Gebruik hiervoor zeker de sectorgerichte projecten, en sluit aan bij de inzet van leerbanen vanuit MKB-Nederland, VNO-NCW en LOZO." p.49.

#### **4. Algemene subsidieverordening arbeidsmarktbeleid gemeente Maastricht**

Op grond van genoemde verordening, die per 1 januari in werking getreden is (Besluit gemeenteraad 15 december 1998) kan de gemeente arbeidsmarktbeleid voeren. Artikel 4:23 Awb verplicht de gemeente een subsidieverordening vast te stellen.

Burgemeester en wethouders kunnen subsidies verstrekken voor:

a. activiteiten, die bekostigd worden op grond van de Wet REA, de Wiw, de Wsw, de Ewlv, op deze regelingen gebaseerde uitvoeringsbesluiten en andere regelingen op het terrein van het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid;

b. andere activiteiten, die passen in het gemeentelijk arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid.  
art. 2.

Omdat er meerdere regelingen bestaan op basis waarvan subsidies gegeven kunnen worden, wordt een kaderverordening voorgesteld. Deze geldt voor alle subsidieregelingen binnen het arbeidsmarktbeleid. Wiw= Wet inschakeling werkzoekenden, REA= Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten en Wsw= Wet sociale werkvoorziening. "Werknemers -burgers- die een baan in het kader van genoemde regelingen accepteren kunnen subsidies ontvangen voor een aantal voorzieningen. Werkgevers, die een dergelijke baan ter beschikking stellen kunnen een loonkostensubsidie alsmede subsidies ten behoeve van voorzieningen ontvangen." Een voordeel van de kaderverordening is "dat eventuele nieuwe subsidiesoorten gemakkelijk en snel te vatten zijn onder de bestaande kaderverordening." De toelichting vermeldt dat op het verstrekken van subsidies aan personen uit de doelgroepen naast de bovengenoemde wetten en AMvB's de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Die wet bevat een groot aantal dwingende voorschriften over subsidies, waarvan de gemeente niet mag afwijken.

Uit de nota "een toelichting op de uitvoering van de moties Reehuis" die een antwoord is op vragen in de gemeenteraad op 4 december 2006 blijkt, dat de gemeente als werkgever "al sinds vele jaren onderdak aan een substantieel aantal medewerkers op grond van diverse werkgelegenheidsprojecten" biedt. Zo zijn er eind 2006 in Maastricht 126 medewerkers geplaatst. Het betreft ID- WSW- en WIW-medewerkers. Geconcludeerd wordt dat de gemeente haar voorbeeldrol als overheidsorganisatie en grote werkgever in de stad vervult.

**Het Abw-beleidsplan 2001, Mensen Maken Maastricht** is gerelateerd aan de *stadsvisie 2010* en het GSB-Meerjarenontwikkelingsprogramma 2000-2004. Het Bedrijfsplan 2001 van SEZ "sluit aan bij de missie van de stadsvisie en vertaalt deze in 4 doelstellingen: Voor het onderzoek is doelstelling 1 van belang: "Door middel van het versterken van de economische structuur verdere werkgelegenheid creëren en daarmee werkloosheid bestrijden." p.5 De overige doelstellingen gaan over sociale activering en inkomensondersteuning etc.

De missie van de dienst SEZ is: "Het versterken van de economische structuur van de stad door behoud van het aantal arbeidsplaatsen in de industrie en het midden- en kleinbedrijf, alsmede het bevorderen van de maatschappelijke participatie (via sociale activering en inkomensondersteuning) en de groei van het aantal arbeidsplaatsen in kansrijke sectoren (kennis en diensten, incl. callcenters, ict, toerisme).

Het beleidsplan sluit aan bij diverse programma's; voor het onderzoek zijn van belang: 5 buurt- en wijkeconomie en 6 arbeidsmarkt, actief en activerend van het meerjarenontwikkelingsprogramma 2000-2004. p. 5 In de nota staat dat het ambitieniveau van de beleidsvoornemens hoog is en vervolgens: "Invulling van deze voornemens is in hoge mate afhankelijk van de beschikbare financiële middelen."p.5

Naast programma's worden er economische speerpunten genoemd. Deze richten "zich op het versterken van de economische structuur en het vergroten van de employability, zowel ten aanzien van nieuwe bedrijvigheid als van bestaande bedrijvigheid." p.20 Speerpunt a gaat over bedrijfsterreinen, b investeren in kansrijke sectoren, c investeren op wijk- en buurtniveau d kansen voor startende ondernemers en d: "versterking van koop-, congres/beurs- en cultuurtoerisme. Deze speerpunten vergroten de mogelijkheden van toetreding op de arbeidsmarkt voor werkzoekenden. Doelstelling is om in 4 jaar tijd 7.000 nieuwe banen te scheppen (5.500 banen door middel van nieuwe bedrijvigheid, 500 in de wijken en nog eens 1.000 banen in de toeristische sector." p.20 De programmabegroting 2007 formuleert voor programma 3 economie en werkgelegenheid voor de periode 2006-2010 de ambitie van het stadsbestuur een extra-banengroei van 4.000 te realiseren. De voorgenomen prestaties in 2007 zijn:

“oprichten taskforce bedrijfsleven  
actualiseren bedrijventerreinvisie  
herijking detailhandelsnota.”

Beleid evalueerbaar? Er worden doelen genoemd. Instrumenten en middelen worden niet genoemd.

## **5. Maastricht industriestad?**

In zijn vergadering van 11 april 2000 heeft de raad de gemeentelijke nota 'Maastricht industriestad?' vastgesteld. De nota moet een "gemeentelijk standpunt inzake de industrie" verwoorden en sluit wat aanbevelingen en uitgangspunten betreft in belangrijke mate aan bij het ontwikkelingsprogramma tot en met 2004.

Opgemerkt wordt: "De sterke overheidsbemoeienis ten tijde van de (her)industrialisatie in de jaren vijftig en in de periode van het selectieve groeibeleid, heeft geleidelijk plaatsgemaakt voor een meer terughoudend overheidsoptreden. Sinds midden jaren tachtig richt het industriebeleid zich uitsluitend op het creëren van ruimte voor vrijemarktontwikkeling en het bevorderen van aanpassings- en vernieuwingsvermogen van industriële bedrijven." p.12 "Complementair aan de Europese en nationale overheden voeren gemeente en provincie een beleid gericht op het stimuleren van (industriële) bedrijvigheid." p.12.

Het geheel is gegroepeerd rondom vijf belangrijke onderdelen: economische structuur, ruimtelijke economische randvoorwaarden, arbeidsmarkt, technische infrastructuur en interne organisatie en communicatie. De eerste vier beleidsaspecten richten zich met name op het vestigingsklimaat voor bedrijven. " p. 25 "De aanbevelingen op het gebied van arbeidsmarkt en technische infrastructuur zijn eveneens nauw gerelateerd aan programma 7 versterking van de economische structuur, maar ook met programma 6, arbeidsmarkt: actief en activerend, programma 4, activerend armoede- en zorgbeleid en programma 5, buurt en wijk economie." p.25.

"De gemeente Maastricht kiest voor een verdere groei van de zakelijke en niet-zakelijke dienstverlening, de medische technologie, call centers en telematica/telecommunicatie en internationale instellingen, en behoud van de industriële werkgelegenheid bij zowel het MKB als de

grote bedrijven, zoals ook geformuleerd in het Ontwikkelingsprogramma 2000-2004. Versterking van de economische structuur betekent dus intensivering van kansrijke sectoren, behoud en intensivering bestaande bedrijvigheid en blijvende verbreding." p. 25

De gemeente wil bijzondere aandacht aan het MKB onder de industriële bedrijven besteden, omdat deze vaak weer een andere behoefte hebben dan de grote industriële bedrijven. Concreet zal verder worden gewerkt aan 3 programma's en 3 projecten. p.26. "De intensivering startersbeleid lijkt te vallen onder het doel van het rekenkameronderzoek: dit bestaat uit zowel begeleiding en startfinanciering als het aanbieden van geschikte bedrijfshuisvesting." p.26 De andere items betreffen marktverkenning, aantrekken nieuwe bedrijven, stimulering kooptoerisme etc.

"Belangrijke instrumenten van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid zijn: het stimuleren van het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande bedrijven, het aantrekken van nieuwe bedrijven, het stimuleren van starters en het creëren van arbeidsmarktplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt." p.27 "Het bestaande bedrijfsleven is de belangrijkste 'leverancier' van nieuwe banen. Ervaring leert dat landelijk 70% van de banengroei voor rekening komt van het bestaande bedrijfsleven. Vandaar dat de gemeente Maastricht zich in deze nota vooral richt op het bestaande industriële bedrijfsleven." p.27.

Gesteld wordt dat het MKB weinig mogelijkheden heeft eigen of nieuw personeel op te leiden. Het gaat dan over een aanbodtekort waarvoor in 4 richtingen oplossingen worden gezocht. Daarom wil de gemeente graag in overleg met het industriële bedrijfsleven bezien "hoe met middel van deze instrumenten uitstroom voorkomen kan worden en instroom gestimuleerd." Ook wil de gemeente bezien hoe door middel van de verbetering van de onderwijsinfrastructuur en de verbetering van het imago van de industrie/techniek de instroom bevorderd kan worden. Daartoe maakt de gemeente actief deel uit van de Alliantie Zuid-Nederland." p.28

Beleid evalueerbaar? In beperkte mate. De gemeente wil zowel het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande bedrijven stimuleren als de instroom in het MKB bevorderen en uitstroom voorkomen. Het is niet duidelijk hoe de gemeente deze doelen wil bereiken.

## **6. Tripool Strategisch programma economie Tripool Zuid-Limburg**

De gemeentesecretaris van Heerlen is opdrachtgever voor het thema Economie (Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen vormen de Tripool.). De tripool is het hart van MAHHL: Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt en Luik.

De missie van de Tripool Zuid-Limburg "is de krachtenbundeling van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen gericht op het scheppen van een wervend vestigings- en investeringsklimaat met het predikaat Technologische Top Regio." p.1 Het strategisch programma economie van de Tripool voor de komende 4 jaren "is afgestemd met de strategische economische documenten binnen Tripool, o.a. de "Bolk notitie: Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen, Een voor allen, allen voor

een", het Position Paper en het Operationeel Programma t.b.v. EU-Structuurfondsen 2007-2012; de Versnellingsagenda Limburg op weg naar 2012, de afzonderlijke economische nota's van de drie steden en de drie stadsvisies." p.1.

"De strategische agenda heeft als centrale uitdagingen het behoud en transformeren van de werkgelegenheid en het realiseren van meer innovatief vermogen." p.5

Wat zegt de nota over arbeidsmarktbeleid?. "Tot op heden zijn het innovatie- en het arbeidsmarktbeleid los van elkaar uitgevoerd. Ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid is door de invoering van de Wet Werk en Bijstand (2004) de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid toegenomen. Rondom de onderwerpen ketenbenadering, activering, reïntegratie, educatie en werkgelegenheid nemen de gemeenten steeds meer initiatief, ook al zijn de mogelijkheden nog niet uitgekristalliseerd." p.6 Onder het kopje 'organisatie en uitvoering' is te vinden dat de gemeenten voor de realisatie van de beleidsvoornemens in belangrijke mate aangewezen zijn op de participatie van derden, zoals samenwerkingsverbanden van gemeentelijke en provinciale overheden, publiekrechtelijke organisaties en private bedrijven. "In die samenwerking ligt de kracht van de regio."

Beleid evalueerbaar? De doelen zijn niet smart geformuleerd, evenmin is duidelijk wat de gemeente Maastricht en de andere partners doen om de doelen te kunnen bereiken.

## **7. Regiovisie Gewest Maastricht en Mergelland**

Op 6 augustus 2002 is aan de gemeenteraad het raadsvoorstel Regiovisie *Gewest Maastricht en Mergelland* voorgelegd. De regiovisie is een opvolger van een visie van maart/april 2000, waarin werd uitgegaan van drie pijlers van beleid (economisch, sociaal-cultureel en fysiek). In de regiovisie 2002 leggen de gemeenten de "intentie vast om de samenwerking niet vrijblijvend te laten geschieden, maar bindende afspraken met elkaar te maken." De regiovisie staat een integrale en waar mogelijk gebiedgericht benadering voor, ook wat het arbeidsmarktbeleid betreft p.2 "Ontwikkeling van nieuwe bedrijfsterreinen in Parkstad Limburg, Maastricht Aachen Airport en regio Maastricht" p.3 Er wordt een werkprogramma 2002/2003 aangekondigd.

Doel van de integrale visie: het bieden van "een integratiekader voor samenhangende ontwikkelingen en acties binnen het gewest (maar mogelijk ook daarbuiten) voor de periode tot 2015." De visie mondt uit in een programma. De kaders worden bepaald door bestaand beleid van rijk en provincie. De beleidskaders worden omschreven aan de hand van o.a. economische kwaliteiten. Daarbij zijn werkgelegenheid en bedrijvigheid van belang. p.7 Er is sprake van beleid dat gericht is op de groei van het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande (industriële) bedrijven en het creëren van arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het stimuleren van nieuwe bedrijvigheid als belangrijk instrument voor het werkgelegenheidsbeleid. p.8 In de regiovisie worden trends aangegeven.

Voor 'economie' zijn dat er 8: internationalisering, schaalvergroting, 24-uurs samenleving, economische structuurveranderingen, verschuivingen op de arbeidsmarkt, toenemende druk op bedrijventerreinen, zware (internationale) concurrentie in de toeristisch-recreatieve markten, beperkt en moeilijk ontwikkelingsperspectief voor de landbouwsector. p.9

In hoofdstuk 7 staat dat de regio de opgave heeft beschreven uitdagingen op te pakken in de vorm van verplichtende samenwerking tussen gemeenten. p.23

In bijlagenboek 1 wordt een sterkte-zwakteanalyse uitgevoerd, die basis is voor "gezamenlijke ambities (die) dienen als leidraad voor het toekomstig handelen in regionaal verband. Voor 'economie/arbeidsmarkt' zijn geen (hoofd)ambities geformuleerd.

In bijlagenboek 2 wordt een relatie gelegd met het beleid van andere overheden. Wat er geformuleerd is voor het economisch beleid is identiek aan hetgeen hierboven aangehaald is. Op provinciaal niveau is het samenwerkingsverband 'de Alliantie van het Zuiden' erop gericht een raamovereenkomst te sluiten met de rijksoverheid "om als landsdeel voorstellen in te kunnen dienen bij de interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking (ICES). p.7 Rond het arbeidsmarktplan (een van 5 thema's) is een gebiedsgerichte visie op de ontwikkeling van Zuid-Nederland en een samenhangend pakket van maatregelen opgesteld.

Het POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) is een integraal ontwikkelingsplan voor Limburg dat de bestaande beleidsplannen moet vervangen en de onderlinge samenhang moet verbeteren. Een van de beleidsthema's is het stimuleren van een duurzame economische ontwikkeling in Limburg. Er is een programma 'fysieke economie', dat stelt dat 'bereikbaarheid' van belang is voor bedrijvigheid en kantoorfunctie.

Beleid evalueerbaar? er zijn geen concrete doelen aangegeven.

## **Belemmeringen bij de uitvoering van beleid**

Het is niet moeilijk al dan niet ambitieuze doelen in de stukken aan te wijzen. Gebleken is evenwel dat aan de doelen zelden middelen, inzet van menskracht etc. gekoppeld worden om aan te geven hoe die doelen bereikt kunnen worden. Dat maakt dat het beleid niet of nauwelijks evalueerbaar is. Hieronder wordt naar antwoorden gezocht op de vraag hoe het komt dat het arbeidsmarktbeleid niet of nauwelijks evalueerbaar is. Die oefening levert ook antwoorden op de vraag naar hoe het anders zou kunnen.

Een verklaring voor de beperkte evalueerbaarheid is te vinden in de rollen die de gemeente vervult ter uitvoering van arbeidsmarktbeleid, zoals die van regisseur en partner.

Dat zijn rollen die slechts beperkte invloed betekenen. De gemeente schrijft daarover in o.a. *Economische Speerpunten*: "Daarbij moeten we echter ook realiseren dat de rol van de (lokale) overheid op economisch gebied beperkt en vooral randvoorwaardelijk is en dat de markt uiteindelijk bepaalt." Deze uitspraak lijkt weinig consequenties te hebben voor de ambities van (de) gemeente(n) waar het het scheppen van werkgelegenheid betreft.

Althans als wensdoel. Hoe het streven naar het creëren van meer werkgelegenheid bereikt kan worden door bij voorbeeld samenwerkingsverbanden, overleggen, regisseren etc. wordt niet helder.

Uit verschillende analyses blijkt ook dat de invulling van de verschillende rollen nog niet zo is als partners zich dat wensen. In de nota *Werk, werk, werk* bij voorbeeld wordt een verandering voorgesteld van 'een competente uitvoerder van rijksregels' in die van "een ondernemende en deskundige regisseur." p.40 Dat is nodig omdat er zorg is "over de daadkracht van de gemeente(n) om ideeën te vertalen in concrete acties en over de afstemming tussen beleid en uitvoering, die in de praktijk vaak niet optimaal verloopt.

Ook wordt de vertaalslag tussen beleid en uitvoering aangesproken. Die blijkt soms "moeizaam tot stand te komen, waardoor beleidsvoornemens te weinig of anders dan bedoeld in acties worden omgezet... Maar ook de vele overlegvormen leiden niet altijd tot de gewenste concreetheid." p.50 Ook in de evaluatie van het *Vertrouwenspact Werkgelegenheid Limburg* in 2003 wordt voorgesteld de werkwijze te veranderen. Die heeft nieuwe dynamiek nodig, moet op beleidsinnovatie gericht zijn, moet politiek meer zichtbaar worden (meer debat) en moet tot concrete benoembare resultaten leiden. p.42.

In haar rol als subsidieverstrekker voert de gemeente ook arbeidsmarktbeleid. Door middel van het versterken van de economische structuur wil zij verdere werkgelegenheid creëren en daarmee werkloosheid bestrijden. (Algemene subsidieverordening arbeidsmarktbeleid per 1 januari 1999. p.5 Het beleidsplan krijgt o.a. een vertaling in economische speerpunten. Aan de concrete doelstelling in 4 jaar tijd 7.000 nieuwe banen te scheppen zijn evenwel geen middelen gekoppeld in het plan.

De rol van terugtrekkende overheid.

De nota 'Maastricht industriestad?' vermeldt o.a. dat sinds midden jaren tachtig het industriebeleid zich uitsluitend richt op het creëren van ruimte voor vrijemarktontwikkeling en het bevorderen van aanpassings- en vernieuwingsvermogen van industriële bedrijven.p12 Het arbeidsmarktbeleid wordt nauw gerelateerd aan versterking van de economische structuur. Belangrijke instrumenten van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid zijn: het stimuleren van het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande bedrijven, het aantrekken van nieuwe bedrijven, het stimuleren van starters en het creëren van arbeidsmarktplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wat stimuleren precies inhoudt, wordt niet duidelijk en ook niet meetbaar.

Het ziet ernaar uit dat beleid waarin concrete, evalueerbare doelen ontbreken makkelijk vervangen kan worden door nieuw beleid met weinig concrete doelen. Gesteld wordt bij voorbeeld dat het MKB weinig mogelijkheden heeft eigen of nieuw personeel op te leiden. Dat lijkt te leiden tot een nieuwe rol voor de gemeente, maar wel weer een rol waarin overleg een grote rol speelt: "De gemeente Maastricht wil graag in overleg met het industriële bedrijfsleven bezien hoe met middel van deze instrumenten uitstroom voorkomen kan worden en instroom gestimuleerd."



Dat het voor de gemeente amper mogelijk is arbeidsplaatsen te scheppen, anders dan door middel van gesubsidieerde arbeid, kan er wellicht oorzaak van zijn dat het beleid-op-papier wisselende doelstellingen heeft. Zo leert het onderdeel arbeidsmarkt in de programmabegroting 2007 dat 'meertaligheid' een factor is geworden die geacht wordt werkgevers te kunnen verleiden in de regio te investeren. De beleidstafel voor arbeidsmarktbeleid lijkt overvol geworden door steeds nieuwe doelstellingen toe te voegen zonder dat 'oude' doelstellingen worden geschrapt.

Dat doelstellingen elkaar snel afwisselen, roept de vraag op naar de uitvoering van het beleid, hoewel dit geen thema is van het rekenkameronderzoek. Toch lijkt het een interessante vraag bij het beoordelen van een beleidsvoorstel hoe degenen die het voorgestelde beleid moeten uitvoeren de voorstellen (kunnen) omzetten. Bij doelstellingen die niet concreet zijn en waarbij niet duidelijk is welke middelen ter beschikking staan etc. kan de uitvoering van het beleid een waaier aan interpretaties door de uitvoerders toelaten.

## Bijlage 3: Casus Ruimte aan de fietser

### Inleiding

In deze casus gaat de rekenkamer in op het vigerende beleid van de gemeente Maastricht m.b.t. het "ruimte geven aan de fietser" en beziet in hoeverre dit beleid per 31 december 2006 evalueerbaar is.

"Ruimte geven aan de fietser" is de term die in de begroting 2007 is gebruikt; korthedshalve wordt hier gesproken over fietsbeleid. "Fietsbeleid" blijkt onderdeel van het totaalconcept Raamplan Mobiliteitsbeheersing uit 1992. Het fietsbeleid is niet in afzonderlijke onderdelen uiteengelegd, maar omgekeerd blijkt er in verschillende deelplannen aandacht voor de fietser. Daarom is "het fietsbeleid" als zodanig lastig te identificeren en dus te evalueren. Integratie in een totaalconcept brengt deze complexiteit met zich mee. In de deelonderdelen waarin het fietsbeleid aan de orde is, kan de evalueerbaarheid wel getoetst worden.

Eerst wordt aangegeven wat in de begroting 2007 is opgenomen over het fietsbeleid. Daarna worden de samenstellende delen<sup>1</sup> van het fietsbeleid getoetst op evalueerbaarheid. Dat wil zeggen: dat de verschillende nota's aan de hand van de checklist gescand worden op evalueerbaarheid. Na bespreking van de samenstellende delen (de afzonderlijke nota's), worden de conclusies getrokken over de evalueerbaarheid van "het" fietsbeleid.

### Aangekondigd beleid in de begroting 2007

In de begroting 2007 worden - in ieder geval voor 2007- voor de fietser de volgende doelstellingen (in termen van te bereiken maatschappelijke effecten) genoemd:

- Het gebruiken van milieuvriendelijke vervoerwijzen (fiets en OV) met 10% vergroten in 2010 t.o.v. 2006.
- Het realiseren van adequate fietsvoorzieningen.

Bij de vraag "wat gaan we daarvoor doen?" worden de volgende intenties uitgesproken:

- De pilot wildstallen wordt beperkt tot kwetsbare winkelstraten
- Verdichting en verbetering van het fietsnetwerk om barrières te slechten (volgens een nieuw op te stellen fietsverkeersplan). In het buitengebied mogelijk nieuwe recreatieve routes aanleggen.
- Realisatie fietsvoorzieningen in combinatie met snelheidsremmende maatregelen
- Opstarten fietsverkeersplan (fase 2) en ter besluitvorming aan raad (o.v.b. voldoende financiën incl. de monitoring van fietsgebruik).

Als kaderstellende nota's worden in de begroting genoemd het Raamplan Mobiliteitsbeheersing incl. diverse deelplannen (1992 – 2003), PPS-Mobiliteit en de fietsenstallingnota Binnenstad Maastricht (2004).

---

<sup>1</sup> Op basis van de door de gemeente opgegeven documenten m.b.t. "het" fietsbeleid per 31/12/2006.

## Vigerend beleid per 31 december 2006

Om zicht te krijgen op de evalueerbaarheid van het vigerende beleid voor fietsers per 31 december 2006, zijn de volgende documenten opgevraagd, ontvangen en bestudeerd.

1. *Raamplan Mobiliteitsbeheersing* - 1992
2. *Fietsverkeersplan* - 1996
3. *Locatiebeleid* - 1996
4. *Parkeerbeleidsplan* - 1996
5. *Beleidsplan verkeersveiligheid* - 1998
6. *Beleidsplan verkeersmanagement* - 1998
7. *Bereikbaarheidsplan binnenstad* - 2001
8. *Nota verkeerslichten* - 2002
9. *Fietsstallingsnota* - 2004
10. *Samenwerkingsovereenkomst QPark* - 2005
11. *Structuurbeeld en Mobiliteitsbeeld* - 2006
12. *Evaluatie fietsenhandhaving Binnenstad*.

Het eerste dat opvalt is dat, gevraagd naar het beleid per 31 december 2006, de oudst daartoe verkregen documenten dateren van 1992. Dit kan duiden op consistent beleid.

Een tweede opmerking is dat geconcludeerd kan worden dat onder het –geïsoleerde- kopje fietsbeleid of “ruimte voor de fietser” geen afzonderlijke documenten beschikbaar zijn. “Het “fietsbeleid” (of het beleid m.b.t. “ruimte voor de fietser”) is terug te vinden in verschillende min of meer aanpalende beleidsterreinen. Dat maakt een eventuele evaluatie van het fietsbeleid lastiger.

## Toetsen van beleidsdocumenten op evalueerbaarheid

Aan de hand van de checklist zijn de beleidsdocumenten gescand op de evalueerbaarheid van het erin vervatte beleid. Hieronder worden de belangrijkste nota's op het terrein van het fietsbeleid kort geanalyseerd.

## Raamplan Mobiliteitsbeheersing 1992

De oorsprong van het gemeentelijk fietsbeleid is terug te vinden in het Raamplan Mobiliteitsbeheersing uit 1992. Het Raamplan valt uiteen in nog op te stellen deelplannen (bijv. OV-plan, parkeerplan, bereikbaarheidsplan e.d.) w.o. het fietsverkeersplan. Fietsverkeer kan, tegen een gering ruimtebeslag, en relatief geringe kosten, de meest effectieve bijdrage aan de oplossing bieden voor het milieu, de leefbaarheid en de druk op de binnenstad.

De uitwerking van het Mobiliteitsbeleid in deelplannen is voorzien in 1992 t/m 1994. Daarin zullen ook de concrete projecten aan bod komen, zo is aangekondigd.

## A Doelen

- De te bereiken maatschappelijk effecten, de hoofddoelstellingen, van het totale mobiliteitsbeleid zijn: vergroting van de leefbaarheid en verbetering van de bereikbaarheid. Aansluitend hierop worden de volgende doelstellingen genoemd: bevordering milieuvriendelijke vervoerswijzen, beheersing autoverkeer, prioriteit voor zakelijk vervoer, concentratie wonen en werken op knooppunten O.V., vermindering aantal verkeersslachtoffers.
- Binnen elke categorie zijn nadere doelstellingen geformuleerd. Vaak zonder geëxpliciteerde connectie met de eerder genoemde maatschappelijke effecten.
- De doelstelling voor het fietsbeleid is een stijging van het aandeel fietsverkeer met 50% in 2010 (ten opzicht van 1986) te realiseren. Dit betekent dat de productie van de fiets in de totale verkeersproductie stijgt van 28% (in 1986) naar 33% in 2010. Bij ongewijzigd beleid zou het aandeel dalen van 28% naar 22% productie.

Als maatregelen om deze doelstelling te kunnen bereiken worden genoemd (samengevat):

- het bieden van meer en betere voorzieningen (deze worden verder gedetailleerd en aan te pakken knelpunten worden benoemd) en
- het verbeteren van de maatschappelijke status van de fietser (w.o. prioriteit bij verkeerslichten, kortsluitende verbindingen, tweerichtingsverkeer e.d.).

Plausibel verband op dit "Raamplanniveau" tussen instrument en te bereiken effect? Ja

## B Indicatoren

Zonder dat de termen in de nota als zodanig zijn benoemd, kunnen hier wel de verschillende indicatoren uit de nota worden gedestilleerd:

- Effectindicator. Een effectindicator zou, gegeven de doelstelling, het effect van het beleid moeten meten in termen van "verbetering leefbaarheid" en "bereikbaarheid". Deze indicator zijn we niet zo rechtstreeks tegengekomen. Neen dus.
- Outputindicator: toename fietsverkeer met 50 % in 2010 ten opzichte van 1986.
- Procesindicator: 1998 de fysieke verbetering van fietspaden e.d. plus voortgang project i.r.t. planning kan als indicator voor het proces dienen.
- Inputindicator: de tijdige besteding van de ingezette middelen voor het beoogde doel kan hiertoe dienen (is echter niet als zodanig benoemd).

## C Middeleninzet

De manier waarop de doelen bereikt moeten worden, is in organisatorische zin aangegeven evenals het globale capaciteitsbeslag. Ook is een ruwe planning in de tijd tot en met 1994 opgezet. Kosten en de dekking zijn aangegeven tot en met 1996.

## D. Uitvoering

--

## E. Evaluatie

(Tussentijdse) evaluatiemomenten en terugkoppelmomenten zijn niet benoemd.

### Conclusie evalueerbaarheid Raamplan mobiliteitsbeheersing

Doeltreffendheid op metaniveau (leefbaarheid en bereikbaarheid) neen.

Doeltreffendheid op fietsbeleidsniveau (50% meer fietsverkeer): (in potentie) ja

Doelmatigheid: twijfelachtig (korte periode en kosten uitwerkingen nog niet bekend)

Indicatoren: ja

Middeleninzet: ja (van 1992 t/m 1996)

**Doeltreffendheid van beleid evalueerbaar? Nog niet goed. In potentie wel indien adequate uitwerking op korte termijn volgt en de tussenresultaten ook worden gemonitord en gerapporteerd.**

**Doelmatigheid van beleid niet evalueerbaar.**

Tot slot nog een opmerking: het beleid in het Raamplan kan voor de Raad compacter worden beschreven.

## **Fietsverkeersplan 1996**

### Algemeen

De connectie met Raamplan mobiliteitsbeheersing is aangegeven en de uitgangspunten voor het fietsverkeer uit het Raamplan worden herhaald.

Als (mede) oorzaak voor het relatief lage fietsgebruik in Maastricht (in 1986) wordt o.m. genoemd de mentaliteit van de Zuid-Limburger, die eerder uitzielt naar comfortabele vervoerswijzen en – vooral bij lage inkomensgroepen- de status die ontleend wordt aan het bezit van een auto.

Geconcludeerd wordt dat over de periode 1991 – 1994 t.o.v. de periode 1985 - 1990:

- de achterstand in het fietsgebruik in Maastricht t.o.v. het Nederlands gemiddelde is ingelopen;
- Maastricht met 27% meer fietskilometers goed op schema ligt met de doelstelling 50% meer fietsverkeer in 2010 t.o.v. 1985 te realiseren.

Gemeld wordt dat “een aantal van deze voorzieningen inmiddels is gerealiseerd”. Niet wordt melding gemaakt welke voorzieningen wel en welke niet zijn gerealiseerd en ook niet welke verbeteringen zijn opgetreden als gevolg van de inzet van (gemeentelijke) instrumenten.

### A Doelen

In de nota wordt het streefbeeld voor de fietsinfrastructuur gepresenteerd, d.w.z. het fietsnetwerk en de kruispunten. De knelpunten en ontbrekende voorzieningen worden aangegeven.

Hieruit volgen 85 concrete verbeterpunten. Voor 1996 en 1997 staan 25 afzonderlijke en gespecificeerde projecten op het programma. Aanvullend worden flankerende maatregelen genoemd zoals scheiding fietsen en bromfietsen, bewegwijzering e.d.). Aan de flankerende maatregelen is geen tijdsdimensie gekoppeld.

Naar het oordeel van de Rekenkamer is een plausibel verband tussen instrument en te bereiken effect aangegeven.

#### B Indicatoren

Zonder dat deze terminologie wordt gebruikt, zijn in de nota de volgende indicatoren te ontwaren.

- Effectindicator: neen
- Outputindicator: ja (realisatie van de afzonderlijke projecten)
- Procesindicator: ja (uitvoering op schema: ja of neen)
- Inputindicator: ja en neen  
Ja, v.w.b. de mogelijkheid de tijdige besteding van de gevoteerde middelen te volgen.  
Neen, vanwege de onduidelijke bedragen die voor 1996 en 1997 beschikbaar zijn (fl. 3 mln.; de specificatie van projecten komt hier niet op uit) en de connectie met het totale beschikbare bedrag (fl. 35 mln.) voor verkeersmaatregelen over de komende jaren.

#### C Middeleninzet

In de samenvatting van de nota is aangegeven dat uitvoering van alle plannen ca. fl. 35 mln. kost. Het totaal is niet uitsluitend bedoeld om ruimte te geven aan de fietser.

“Het plan noopt tot een gefaseerde uitvoering over een lange periode. De lengte van die periode is afhankelijk van de financieringsmogelijkheden m.n. waar het gaat om subsidies”.

Voor 1996 en 1997 worden concrete bedragen genoemd (die overigens niet aansluiten op het in de samenvatting genoemde bedrag van fl. 3 mln.). De inzet van middelen is daarmee niet duidelijk.

#### D. Uitvoering

--

#### E. Evaluatie

--

#### Conclusie evalueerbaarheid Fietsverkeersplan

SMART? Overwegend: ja

Indicatoren? Deze zijn niet als zodanig benoemd maar zijn wel met enige inspanning uit de nota te halen.

Middeleninzet: onduidelijk

**Doeltreffendheid van beleid op metaniveau evalueerbaar? Neen**

**Doeltreffendheid “op notaniveau” evalueerbaar? Ja**

**Doelmatigheid van beleid evalueerbaar? Neen**

## Locatiebeleid 1996

De doelstellingen van het Raamplan Mobiliteitsbeheersing worden in deze nota het locatiebeleid geconcretiseerd. Kort gezegd worden in deze nota parkeernormen en ontsluiting van werkgelegenheidslocaties bestudeerd. Indirecte effecten voor de doelstelling van het fietsbeleid zijn denkbaar maar niet aangegeven.

## Parkeerbeleidsplan 1996

De doelstellingen van het Raamplan Mobiliteitsbeheersing worden in deze nota v.w.b. het parkeerbeleid geconcretiseerd. In deze nota wordt het parkeerbeleid voor de binnenstad geformuleerd. Indirecte effecten voor de doelstelling van het fietsbeleid zijn denkbaar maar niet aangegeven.

## Verkeersveiligheid (beleidsplan) 1998

Het verkeersveiligheidsplan beoogt een samenhangend en integraal beleid m.b.t. de verkeersveiligheid te formuleren, w.o. het veiligheidsbeleid op het terrein van het fietsverkeer. Het verkeersveiligheidsbeleidsplan is gericht op alle verkeersdeelnemers, niet exclusief op de fietser. Doel is de verkeersonveiligheid terug te dringen. De connectie met het Raamplan mobiliteitsbeleid en met ander deelplannen wordt aangegeven: "Eén deelplan is in het bijzonder van belang i.r.t. de verkeersveiligheid, t.w. het Fietsverkeersplan (1997). Dit plan bevat tal van uitvoeringsmaatregelen die ertoe leiden dat de verkeersveiligheid voor de fietser verbetert. Reeds in 1997 is gestart met het fietsverkeersplan".

### A. Doelen

De te verwachten effecten van het beleid zijn:

- Afname van de objectieve verkeersonveiligheid (minder verkeersslachtoffers)
- Afname van de subjectieve verkeersonveiligheid (onveiligheidsgevoelens)
- Verbetering van de verkeersleefbaarheid in m.n. de verblijfsgebieden (woongebieden).

Om deze doelen te bereiken worden langs twee lijn uitvoeringsmaatregelen voorgesteld:

- maatregelen gericht op de infrastructuur
- maatregelen gericht op de weggebruiker

Zonder alle maatregelen op deze plaats te herhalen melden we dat de maatregelen logisch en doordacht overkomen. Bij veel maatregelen is aangegeven wanneer deze naar verwachting zullen worden uitgevoerd, met een uitloop naar 2010. Effecten –zoals boven geschetst- zullen naar verwachting "op kortere termijn" zichtbaar worden.

### B. Indicatoren

- effectindicator op metaniveau: niet aangegeven.
- effectindicator op notaniveau: het aantal verkeersslachtoffers
- outputindicator: hiertoe kan dienen de realisatie van de geplande maatregelen

- procesindicator: hiertoe kan dienen de snelheid van de implementatie van de uitvoeringsmaatregelen.
- inputindicator: geen.

#### C. Middeleninzet:

Slechts gemeld wordt dat uitvoering van de maatregelen in financieel opzicht plaats zal vinden “binnen de bestaande financiële beleidskaders, subsidies van rijk en provincie, alsmede door een integrale aanpak (onderhoud, OV-as, fietsplan etc.)”.

Dit acht de rekenkamer nogal onduidelijk.

#### D. Uitvoering

--

#### E. Evaluatie

--

#### Conclusie

SMART? Ja.

Indicatoren? Niet benoemd, echter wel mogelijk.

Middeleninzet: geheel onbekend

**Beleid evalueerbaar?**

**Doeltreffendheid op metaniveau: neen**

**Doeltreffendheid op notaniveau: ja**

**Doelmatigheid: neen.**

## **Beleidsplan verkeersmanagement 1998**

#### A. Doelen

Het doel van (de introductie van) verkeersmanagement is drieledig:

- het verlichten van congestieproblematiek om daarmee de bereikbaarheid te bevorderen
- de leefbaarheid vergroten
- verkeersveiligheid bevorderen.

De hoofdzaak van verkeersmanagement is het reguleren / optimaliseren van de autoverkeersstromen. Verkeersmanagement is niet typisch gericht op de fietser, maar mede gericht op het creëren van ruimte voor de fietser.

Vanwege de negatieve effecten van congestie op milieu, veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid, wordt het autoverkeer op de singels met een zekere prioriteit behandeld. Doel is tevens om het langzaam verkeer zo verkeersveilig als mogelijk te verwerken. De aanpak is gericht op:

- aanpak op huidige wegen met bestaande instrumenten



- ontwikkelen van instrumenten (m.n. modellen) ter voorspelling en monitoring van de effecten van de maatregelen
- streven naar integratie van verkeersmanagement in bestaande plannen en projecten.

De voorgestelde maatregelen zijn meer of minder gerelateerd aan het reguleren van verkeerslichtinstallaties. In de nota worden de te nemen maatregelen uitvoerig toegelicht. De maatregelen worden projectmatig uitgevoerd, waaraan ook een planning van de aanpak is gekoppeld.

SMART: voor autoverkeer ja; voor fietsverkeer neen of niet van toepassing.

#### B. Indicatoren

Indicatoren:

- effectindicatoren: ja v.w.b. het effect op de doorstroming van autoverkeer (mobiliteit)
- outputindicatoren: ja (de VRI's)
- procesindicatoren: voortgang maatregelen
- inputindicatoren: neen

#### C. Middeleninzet

Er wordt niets gezegd over de benodigde middelen om de maatregelen te kunnen uitvoeren.

Budget: onbekend.

#### D. Uitvoering

--

#### E. Evaluatie

--

#### Conclusie evalueerbaarheid Beleidsplan verkeersmanagement

Doeltreffendheid op metaniveau: nee v.w.b. de fietser (wel v.w.b. effect op doorstroming autoverkeer (bereikbaarheid)).

Doeltreffendheid op notaniveau: fietsbeleid: nee.

Doelmatigheid: nee.

### **Bereikbaarheidsplan binnenstad 2001**

#### Algemeen

Doel van het bereikbaarheidsplan is het realiseren van een optimum tussen bereikbaarheid, leefbaarheid en economisch functioneren van de binnenstad. "Het bereikbaarheidsplan integreert het bestaande beleid uit voorgaande mobiliteits(deel)plannen tot een samenvattend, concreet plan voor de binnenstad". Het plan heeft een looptijd van ca. 5 jaar. De uitvoering is veelal gekoppeld aan lopende binnenstadprojecten.

Het programma van de uit te voeren projecten wordt jaarlijks opgenomen in het Mobiliteitsprogramma. Dit jaarlijkse mobiliteitsprogramma bevat ook de mobiliteitsmonitor, die inzicht geeft in de effecten van het mobiliteitsbeleid.

In het bereikbaarheidsplan wordt gerefereerd aan het Raamplan Mobiliteitsbeheersing en aan het fietsverkeersplan. In beide plannen is als doelstelling opgenomen dat in 2010 het fietsverkeer –ten opzichte van 1986<sup>2</sup>- met 50% zal groeien.

Het bereikbaarheidsplan is in essentie geconcentreerd rond het autoluw maken van de binnenstad, het bevorderen van het OV en het reguleren van de verkeersstromen. “Omdat bij het autoluw maken van de binnenstad het fietsen veiliger en aantrekkelijker wordt, mag worden verwacht dat dit het fietsgebruik een positieve impuls zal geven”.

Verschillende fietsbevorderende maatregelen worden voorgesteld: straten tweerichtingsverkeer voor fietsers maken, fietsverbindingen (wegen) verbeteren, fietsstallingen openen. Verschillende maatregelen zijn al eerder gemeld in voorgaande nota's en worden in deze nota herhaald. Thans wordt gemeld: “Van eminent belang ter bevordering van het fietsgebruik is de aanwezigheid van goed uitgeruste stallingen met voldoende capaciteit, die op de juiste plekken zijn gesitueerd”.

Medio 1999 heeft de Raad de “Fietsstallingsnota” vastgesteld. Aangegeven is dat de uitvoering hiervan op schema ligt: van de 12 projecten zijn er inmiddels 7 uitgevoerd. In 1,5 jaar is het aantal stallingplaatsen met ruim 400 toegenomen, volgens de nota.

De uitvoering van dit bereikbaarheidsplan wordt gekoppeld aan bestaande plannen, zoals verlegging OV-as, herinrichting kernwinkelgebied en het Maas-Marktproject. “Het mag duidelijk zijn dat gelet op voorgaande afhankelijkheden het thans niet mogelijk is een gedetailleerd uitvoeringsprogramma met geraamde kosten op te stellen. Volstaan wordt daarom met een globale projectenlijst met een globale uitvoeringstermijn”. Het uitvoeringsprogramma 2001 – 2006 telt 26 projecten die lopen van 2001 t/m 2005 (en p.m.). Voor de jaarschijf 2001 van het Mobiliteitsprogramma is een bedrag beschikbaar van fl. 1,3 mln. Als gevolg van deze systematiek is het niet duidelijk welke bedragen ten behoeve van dit beleid zullen worden aangewend.

#### A. Doelen

De nota steekt in op het autoluw maken van de binnenstad en het verbeteren van de bereikbaarheid. Als gevolg daarvan wordt onder meer verwacht dat daardoor het fietsverkeer zal toenemen. In welke mate dit naar verwachting zal gebeuren, is niet aangegeven. In dat opzicht zijn de doelen niet specifiek, mogelijk wel realistisch. De voorgestelde maatregelen komen plausibel over en zijn tijdgebonden.

#### B. Indicatoren

Effectindicator: op metaniveau: neen; op notaniveau ja (50% toename fietsverkeer in 2010).

Outputindicator: ja als zodanig kan de feitelijke uitvoering van het uitvoeringsprogramma dienen.

Procesindicator: de planmatige voortgang van de uitvoering zou als procesindicator kunnen dienen.

---

<sup>2</sup> In dit Bereikbaarheidsplan Binnenstad wordt gemeld dat het referentiejaar 1985 is.

Inputindicator: omdat te weinig bekend is over de inzet van middelen op dit onderdeel: neen.

#### C. Middeleninzet

Niet vast te stellen o.b.v. de nota.

#### D. Uitvoering

--

#### E. Evaluatie

--

#### Conclusie evalueerbaarheid Bereikbaarheidsplan binnenstad

Doeltreffendheid van beleid evalueerbaar? Op metaniveau: neen

Doeltreffendheid op notaniveau: Ja v.w.b. de effecten van de maatregelen gezamenlijk; neen v.w.b. de geïsoleerde effecten van de afzonderlijke maatregelen.

Doelmatigheid evalueerbaar? Neen.

### **Nota verkeerslichten 2002**

De nota verkeerslichten is een uitwerking van het Beleidsplan verkeersmanagement. (schema<sup>3</sup> hier invoegen P.M.). Is dit nog nodig? In de nota wordt o.m. beschreven hoe de wachttijd voor (brom)fietsers met aanvullende maatregelen beperkt kan worden. De nota beoogt daarmee onder meer uitvoering aan de doelstelling "ruimte aan de fietser". Een uitvoeringstermijn is niet aangegeven.

De maatregel lijkt plausibel. Een specificatie van de verwachte bijdrage aan de doelstelling wordt niet gepresenteerd. Wel wordt zeer precies aangegeven hoe de wachttijden berekend KUNNEN worden. Of dit in de toekomst ook gemonitord wordt, is niet vermeld.

De kosten voor het jaarlijks beheer en onderhoud van de verkeersregelininstallaties worden zeer gedetailleerd weergegeven. Het beschikbare budget echter niet. Daarover wordt –in het bijbehorende raadsvoorstel- opgemerkt: "Conform besluitvorming inzake de Beleidsbegroting 2003, worden de kosten en dekking van beheer, onderhoud en vervanging van VRI's gezien ten laste van het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR) of anderszins, af te wegen bij de Voorjaarsnota 2003".

#### A. Doelen

Het doel van de nota zelf is op zich specifiek (verminderen wachttijden) maar in welke mate dit bijdraagt aan het "hogere doel" (50% meer fietsbewegingen) is onduidelijk. De reductie in wachttijden is meetbaar, (of dit gebeurt is onduidelijk), acceptabel (door Raad aanvaard) maar niet tijdgebonden.

---

<sup>3</sup> Opvallend is hierbij dat in dit schema niet meer het Raamplan Mobiliteitsbeheersing als ankerpunt voor alle nota's fungeert maar een tot nu onbekend "Structuurplan".

## B. Indicatoren

Effectindicator op metaniveau (50% meer fietsbewegingen) neen.

Op notaniveau (reductie van de wachttijden): ja.; het is onduidelijk of dit ook gemonitord wordt.

Outputindicator: ja (het aantal op fietsers afgestelde VRI's).

Procesindicator: neen; de uitvoering van het programma is niet (eenvoudig) te monitoren.

Inputindicator: ja, kosten wel bekend; financiering (budgetten) niet bekend.

## C. Middeleninzet

Kosten: ja; beschikbare budgetten: neen

## D. Uitvoering

--

## E. Evaluatie

--

## Conclusie evalueerbaarheid Nota verkeerslichten

Effecten van beleid op metaniveau evalueerbaar? Neen. Op notaniveau (reductie wachttijden) ja.

Doeltreffendheid: ja v.w.b. de wachttijden (onduidelijk of dit ook gebeurt).

Doelmatigheid: ja.

## **Fietsstallingsnota 2004**

Doel van de nota is om de Fietsstallingsnota uit 1999 te herijken samen met een uitvoeringsprogramma en evt. stallingverbod (incl. handhaving) vast te stellen.

In de nota is aangegeven dat het aantal stallingplaatsen inmiddels fors is toegenomen (van 600 naar 1000), maar dat het wildstallen van fietsen een probleem vormt. Diverse partijen dringen aan een oplossing voor de overlast van het wildstallen te vinden. "Wild" stallen werd tot nu toe in geen enkele nota als probleem gekenschetst.

In de nota worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- uitbreiding van het aantal onbewaakte en bewaakte stallingplaatsen in "de komende jaren"
- stallingverbod met handhaving daarvan
- prijsbeleid (gratis stallen)
- bewegwijzering.

Concrete plannen voor de uitbreiding van de stallingcapaciteit zullen separaat aan het College<sup>4</sup> worden voorgelegd. In de nota wordt gemeld<sup>5</sup> dat het op dat moment nog niet aan te bevelen is een fietsstallingverbod in te voeren, maar in samenhang moet worden bekeken met het prijsbeleid en met voorlichting. Wel zullen fietsers gewezen worden op de noodzaak elders te stallen. Ook zal jaarlijks het aantal gestalde fietsen geregistreerd gaan worden.

---

<sup>4</sup> Waarschijnlijk is bedoeld: "separaat aan de **Raad** voorgesteld"

<sup>5</sup> Pag. 14 onder punt 5.

Uiterlijk december 2005 / januari 2006 worden de getroffen maatregelen geëvalueerd.

De nota is niet op alle punten helder. Behalve het stallingverbod, bedoeld tegen het wildstallen, en het handhaven staan de andere maatregelen ook al (vaak) in eerdere nota's. Het is daarom nogal bewerkelijk aan te geven waar precies de verschillen t.o.v. de andere nota's zitten. Deze worden in ieder geval in onderhavige nota niet (precies) toegelicht. Ook de financiering van de maatregelen is niet helder in de nota vermeld<sup>6</sup>.

#### Conclusie evalueerbaarheid Fietsstallingsnota

Nota evalueerbaar? Nee, noch v.w.b. de doeltreffendheid noch v.w.b. de doelmatigheid.

### **Samenwerkingsovereenkomst QPark 2005**

Niet relevant voor onderhavig onderzoek

### **Structuurbeeld en mobiliteitsbeleid**

De doelstelling van de nota is een beeld te schetsen van Maastricht 2030; mobiliteit komt daarbij ook aan de orde. De evalueerbaarheid is met een dergelijke doelstelling nog niet aan de orde.

### **Conclusies evalueerbaarheid "Ruimte geven aan de fietser"**

Er kan niet gesproken worden van "het fietsbeleid". Onduidelijk blijft wat precies onder "het beleid" per 31 december 2006 moet worden verstaan. Om twee redenen. Op de eerste plaats omdat fietsbeleid altijd in samenhang met andere beleidsterreinen is aangepakt. De noodzakelijke samenhang beneemt soms het zicht op de samenstellende delen, w.o. de doelstellingen op het terrein van het fietsbeleid. Een tweede reden is dat "oud" beleid niet altijd op een herkenbare manier wordt beëindigd. Er wordt soms gewoon niet meer over gesproken, soms worden doelstellingen net iets anders geformuleerd, soms wordt verwezen naar andere nota's en soms lijkt het alsof doelstellingen spontaan ontstaan. Onduidelijk is in dat geval of deze doelstellingen in plaats komen van de oude of worden toegevoegd aan de oude doelstellingen (beleidsaccumulatie). Daarmee wordt het fietsbeleid veelsoortig en divers maar ook onduidelijk. Niet met zekerheid kan worden vastgesteld wat het fietsbeleid per 31 december 2006 nu precies behelst.

Ankerpunt voor het fietsbeleid was de Nota Raamplan Mobiliteitsbeleid uit 1992. Deze nota is verder uitgewerkt in diverse deelplannen. Daarmee werd een stevige basis gelegd om het beleid na verloop van tijd ook te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de nota's is niet goed af te leiden of uitkomsten van evaluaties ten grondslag hebben gelegen aan de (gewijzigde) beleidsdoelstellingen.

---

<sup>6</sup> Weliswaar wordt bij de beschrijving van de opbouw van de nota geschetst dat ook de kosten aan de orde zullen komen, maar die komen vervolgens niet aan de orde.

Om het fietsbeleid te toetsen zullen we de checklist moeten toepassen op alle besproken nota's. Een expliciete presentatie daarvan in dit rapport zou leiden tot een (te) uitgebreide casuïstiek. Toepassing van de checklist levert de volgende kwalitatieve beoordeling van het beleid. . De centrale doelstelling van het fietsbeleid is het aantal fietsbewegingen met 50% te laten toenemen (in 2010 t.o.v. 1986). Als deze doelstelling wordt gehaald, draagt deze op zijn beurt weer bij aan een nog hoger doel van het mobiliteitsbeleid om de leefbaarheid te vergroten evenals de bereikbaarheid. De centrale doelstelling van het fietsbeleid is verder uitgewerkt in afzonderlijke nota's waarin specifieke maatregelen worden getroffen / instrumenten worden ingezet. Toetsing van de afzonderlijke nota's aan de hand van de checklist levert dan het volgende beeld voor wat betreft de evalueerbaarheid van het beleid.

Op het hoogste niveau (het metaniveau) zijn de doelstellingen geformuleerd in termen van "leefbaarheid en bereikbaarheid". Op dat niveau is het geformuleerde beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid niet evalueerbaar. Op het daaronder liggende deelplanniveau (op "notaniveau") ligt dat genuanceerder. Op dat niveau blijkt de doeltreffendheid van beleid veelal wel redelijk evalueerbaar te zijn. Een uitzondering daarop vormt de fietsstallingnota. De doelmatigheid van het beleid is echter in vrijwel alle gevallen niet evalueerbaar.

## Bijlage 4: Casus Coffeeshopbeleid

### Inleiding

Op 20 december 2005 heeft de Raad unaniem fase I van het coffeeshopbeleid vastgesteld. Daarbij werd het college opgeroepen het voorgenomen beleid nader uit te werken. Deze nadere uitwerking (coffeeshopbeleid fase II) heeft de Raad op 17 april 2007 vastgesteld. Omdat beide nota's nauw met elkaar verbonden zijn, wordt de peildatum van 31 december 2006 verschoven naar 1 juli 2007.

### Coffeeshopbeleid per 20 december 2005 (fase I)

Terugkijkend wordt in de nota geconcludeerd dat het beleid van de voorgaande 12 jaren in feite een "achterhoedegevecht" is geweest. Het beleid was volgend en restrictief. Het vigerende beleid zal, zo is de verwachting, niet de oplossingen brengen die nagestreefd worden, althans niet op de korte en middellange termijn. Daarom wordt in de nota een andere aanpak voorgesteld.

### Doelen

Centraal staan de volgende doelen:

- Beperking van de overlast
- Beperking van de illegale drugshandel
- Tegengaan van de thuisteelt
- Vermindering van onveiligheid en criminaliteit.

### Middeleninzet

Om die doelen te bereiken worden volgende middelen ingezet:

- Spreiding van de locaties op basis van een concreet spreidingsplan
- Nieuw uitgiftebeleid vergunningen
- Preventie en repressie
- Grip op de handel in soft drugs en
- Terugdringing van de thuisteelt.

De hoofdelementen van de instrumenten worden in de nota toegelicht en ook wordt aangegeven op welke wijze de instrumenten afzonderlijk en gezamenlijk kunnen bijdragen aan de doelstellingen.

De softdrugproblematiek overstijgt de gemeentegrenzen en ook de landsgrenzen. Daarom wordt een euregionale aanpak voorgestaan, samen met de buurgemeenten. Met name wordt een appel gedaan op buurgemeenten (Maastricht ontvangt ook drugstoeristen uit omliggende gemeenten) en te komen tot het gezamenlijk dragen van een oplossing, (w.o. spreidingsbeleid).

Over de benodigde middelen wordt alleen opgemerkt: "Uitgangspunt is budgettair neutraal".

## **Conclusie evalueerbaarheid**

Op dit punt moet geconstateerd worden dat de nota primair bedoeld is om politiek commitment te krijgen –ook van de buurgemeenten- voor de voorgestane aanpak en nog niet om het beleid in maat en getal uit te drukken. Er zal nog een concreet spreidingsplan worden opgesteld dat zijn uitwerking vindt in concrete locatie- en inrichtingsplannen. Dat plan is op 17 april 2007 onder de naam Coffeecorner fase II aan de Raad gepresenteerd.

## **Het beleid per 17 april 2007 - Coffeecorner fase II**

Op 17 april 2007 heeft de Raad ingestemd met het beleid zoals verwoord in de nota “Operatie coffeeshop fase II”. Doel hiervan is tweeledig:

- Een gereguleerde coffeeshopbranche en
- vermindering van de overlast.

Eerder (op 20 december 2005) heeft de Raad het college de opdracht geven het toen gepresenteerde coffeeshopbeleid nader uit te werken.

Er zijn drie pijlers (hoofdinstrumenten) waarop de uitwerking is gebaseerd. Deze zijn: handhaving, spreidingsbeleid en het regeerakkoord. Vanwege de relatief lange duur waarop de pijler “spreidingsbeleid” als gevolg van bestemmingsplanprocedures (mogelijk) effect sorteert, is een vierde pijler toegevoegd: de tijdelijke noodmaatregelen.

## **Samenwerking partners**

Met name vanwege het voorziene spreidingsbeleid is samenwerking met de buurgemeenten gezocht (zowel in Nederlands als in Belgisch Limburg). Met name tussen de gemeenten Maastricht, Meerssen en Eijsden is een apart overleggenium gecreëerd. Niettemin zijn de drie gemeenten v.w.b. het voorgestane beleid niet op één lijn kunnen geraken. Voor Meerssen is / blijft handhaving van de nullijn uitgangspunt. Eijsden wijst het spreidingsbeleid van coffeeshops af en houdt vast aan het nuloptiebeleid. Dat betekent voor het spreidingsbeleid dat de herhuisvesting van de coffeeshops noodzakelijkerwijs beperkt blijft tot het Maastrichtse grondgebied.

## **Instrumenten**

Zoals in paragraaf twee genoemd, worden vier (clusters van) instrumenten ingezet:

- Handhaving
- Spreidingsbeleid
- Regeerakkoord
- Tijdelijke oplossingen.

Deze instrumenten worden in de nota verder uitgewerkt. Met name op het spreidingsbeleid wordt uitgebreid ingegaan en de inzet van de deelinstrumenten wordt in samenhang gepresenteerd.



## **Monitoring**

In de nota is aangegeven dat onderzocht wordt welk monitoringssysteem moet worden opgezet om te komen tot een betere registratie van de overlast. Na het raadsbesluit zal gestart worden met de nulmeting om de overlast voor en na de verplaatsingen te kunnen meten. In de paragraaf financiën wordt in de nota gemeld dat de monitoring gedurende een aantal jaren zal moeten plaatsvinden om een objectief beeld te krijgen van de gevolgen van het spreidingsbeleid. Geschatte kosten ca. 25.000 per jaar gedurende vier a vijf jaar.

## **Financiën**

De nota meldt hierover het volgende: "Uitgangspunt inzake de verplaatsingen van coffeeshops is budgettair neutraal. Kosten die direct te maken hebben met het verplaatsen van coffeeshops waarbij de gemeente zelf een actieve rol vervult, vallen onder dit principe". Daarnaast worden met dit beleid kosten gemaakt die o.a. te maken hebben met het monitoren van beleid, de aanpassing van de bestemmingsplannen, de communicatie en externe adviseurs. "Daar waar deze kosten toegerekend kunnen worden aan de fysieke verplaatsingen zullen deze daar ingebracht worden".

Overige kosten en benodigde dekkingsmiddelen worden nader uitgewerkt en zullen in juni aan de raad worden gepresenteerd, zo wordt aangekondigd.

## **Besluit en planning**

De raad heeft op 17 april 2007 unaniem met de beleidsvoorstellen ingestemd. Daarna gaat het College aan de slag om de locaties concreet aan de Raad voor te leggen in juni 2007. In dat raadsstuk worden ook de mogelijke tijdelijke oplossingen voor overlastlocaties en de financiën voorgelegd.

## **Conclusies**

Het beleid is doordacht en gemotiveerd. De doelstellingen zijn ambitieus. De doelen zijn specifiek meetbaar, realistisch en (grof) tijdgebonden. Voor de raad van Maastricht zijn ze acceptabel. Op dit punt bestaat enige onzekerheid ten aanzien van de uitvoering van beleid omdat het succes mede afhangt van de coöperatie - of tenminste non-interventie - van de buurgemeenten.

De indicatoren voor succesvol beleid zijn benoemd en een monitoringssysteem wordt opgezet. Behalve de kosten van het monitoringssysteem zijn verdere kosten (nog) onbekend. Ook de gemeentelijke inspanningen in menskracht zijn onbekend.

### A. Doelen

A1: Zijn de doelen herkenbaar: Ja zowel op metaniveau als op het niveau van de afzonderlijke instrumenten. Ook is in fase I en fase II aangegeven wat het resultaat is van het "oude" beleid en welke nieuwe instrumenten ingezet zullen worden. In de nota is ook aangekondigd welke tussenstappen en tussendoelen bereikt zullen moeten worden.

A2 SMART De doelen zijn SMART geformuleerd. Enig voorbehoud is op zijn plaats v.w.b. de acceptatie door de omliggende gemeenten en de internationale context.

#### B. Indicatoren

B1 Effectindicatoren zijn benoemd en aangekondigd is dat deze indicatoren ook gemeten zullen worden

B2 Outputindicatoren Deze zijn als tem niet zo genoemd maar kunnen wel uit de nota's gehaald worden.

B3 en B4: Proces- en inputindicatoren zijn niet aangegeven.

#### C. Middeleninzet

C1 Kosten en financiering zijn in feite niet aangegeven

C2 Personeel: in te zetten gemeentelijke menskracht niet aangegeven.

C3: Middelen, ook deze zijn aangegeven

C4: Het succes van het coffeeshopbeleid is afhankelijk van de gemeentelijke inzet, maar niet alleen daarvan. Wellicht meer dan bij ander beleidsterreinen is op termijn acceptatie van de buurgemeenten (en landelijke politiek) noodzakelijk. Dit punt is in de nota benoemd.

C5: Er bestaat een logisch verband tussen de inzet van de instrumenten en de te verwachten resultaten.

#### D. Uitvoering

Ook dat is in de nota aan de orde gekomen. Verwacht mag worden, mede vanwege de politieke prioriteit die aan dit beleid is gegeven, wat de verschillende partijen en diensten dienen te doen. Het tijdschema is ook bekend.

#### E. Evaluatie

Aan monitoring wordt in de nota uitgebreid aandacht besteed.

Samenvattend is de Rekenkamer van oordeel dat de doeltreffendheid van het vigerende coffeeshopbeleid evalueerbaar is. De doelmatigheid van het beleid is niet evalueerbaar.

## Bijlage 5: Ambtelijke reactie

In deze bijlage is de ambtelijke reactie op deel II van het concept-eindrapport dd 15 november 2007 integraal weergegeven. Bij elke opmerking heeft de rekenkamer aangegeven of deze wel of niet heeft geleid tot aanpassing van de tekst van het rapport.

### Deel 2: Bijlagen bij de nota Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen

#### Bijlage 1: Casus Jeugdbeleid, focus jeugd en veiligheid

##### Aangekondigde beleidsdoelstellingen in begroting 2007

- Pagina 4.  
Begrotingsprogramma 9 'onderwijs' wordt niet expliciet benoemd in relatie tot jeugdbeleid 'onderdeel jeugd en veiligheid'. Het succes rond voorkomen en terugdringen van schoolverzuim, vroegtijdig schoolverlaten en de zorg advies teams hangt nauw samen met de in- en uitstroom op het terrein van jeugdoverlast en -criminaliteit.

Reactie rekenkamer: Programma 9 'Onderwijs' wordt genoemd op p.4 van deel II van het concept-eindrapport.

##### Toetsen van beleidsdocumenten op evalueerbaarheid

Subdoelstelling 1: Verbeteren veiligheidsbeleving onder de jeugd

- Pagina 6  
*"In geen van de genoemde documenten worden op systematische manier operationele doelstelling afgeleid uit deze doelstelling."*

Het is van belang om betreffende kadernota's en daarbijbehorende uitvoeringsprogramma's in samenhang met elkaar te lezen. In het uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid wordt nadrukkelijk verwezen naar het beleid en operationalisering daarvan op het terrein van onderwijs/VSV en sport/ BOS project. Beleid dat in andere uitvoeringsprogramma's is geoperationaliseerd wordt niet op een andere plaats (in dit geval in het uitvoeringsprogramma jeugd en veiligheid) nog eens een keer geoperationaliseerd. Meer specifiek de doelstelling 'Verbeteren veiligheidsbeleving onder de jeugd' wordt met name geoperationaliseerd langs de lijn van empowerment en participatie. Deze zijn vervolgens vertaald naar de inzet van concrete

instrumenten. Bovendien is bewust gekozen voor een opbouw langs de lijnen preventie, zorg en repressie.

Reactie rekenkamer: De rekenkamer heeft de genoemde documenten in samenhang met elkaar bestudeerd. De opmerkingen van ambtelijke zijde doen niet toe of af aan de constatering, dat noch in de beleidsnota's noch in het Uitvoeringsprogramma op het terrein van jeugd en veiligheid, operationele doeleinden zijn afgeleid uit de hoofddoelstelling. Aanpassing tekst dus niet nodig.

▪ Pagina 7

*“In de Begroting 2007 tenslotte worden de baten en lasten voor Programma 2 ‘Integrale Veiligheid’ met een meerjarenperspectief geschetst, zonder dat de lezer kan zien waarvoor deze bedragen dienen.*

*Daarnaast worden enkele specifieke intensiveringen genoemd, zoals een strategisch programmamanager en de ontwikkelkosten voor het Veiligheidshuis Maastricht.”*

Het overzicht van baten en lasten in de programmabegroting is opgenomen volgens het format dat daarvoor i.s.m. de werkgroep programmabegroting 2006 is opgesteld. Zoals de rekenkamer zelf stelt zou de Raad moeten sturen op hoofdlijnen en dat is in het kader van de begroting nu eenmaal op het niveau van programma's. De programma-indeling is i.s.m. de Raad opgesteld. De bedragen dienen dus voor het behalen van de output die is vastgesteld voor het hele programma 2.

De intensiveringen die genoemd worden, zijn de intensiveringen t.o.v. de vorige programmabegroting i.c. begroting 2006-2009. Deze zijn hier opgenomen om te laten zien wat er extra aan input wordt geleverd op programma 2 t.o.v. de vorige vastgestelde begroting.

Reactie rekenkamer: de rekenkamer begrijpt dat een programmabegroting informatie op hoofdlijnen bevat. Dat betekent wel dat elders, in de 'onderliggende' beleidsnota's, de inzet van middelen gespecificeerd zou moeten zijn. Op pagina 7 geeft de rekenkamer een totaaloverzicht van de zoektocht naar een dergelijke specificatie. Aanpassing tekst dus niet nodig.

- Pagina 7

*“ In geen van de genoemde documenten wordt op systematische wijze onderbouwd welke causale veronderstellingen (beleidstheorie) aan het beleid ten grondslag liggen.”*

Deze constatering is onjuist daar er in de documentatie wel een relatie wordt gelegd tussen onveiligheidsgevoelens ontstaan door feitelijke factoren en belevingsfactoren. Vervolgens wordt er expliciet gekozen voor het inzetten op het verbeteren van de beleefde veiligheid langs de lijnen van empowerment en participatie. Samenvattend is de veronderstelling: het betrekken van jeugdigen/burgers bij interventies en hen beter toerusten om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen draagt bij aan het verbeteren van de beleefde veiligheid.

Vanuit de wetenschap is aangegeven, dat het veronderstelde werkzame mechanisme dat reductie van criminaliteit en overlast verbindt met de verbeterde leefbaarheid en verminderde onveiligheidsgevoelens van burgers nauwelijks is aan te tonen. Het veiligheidsbeleid is slechts één factor naast vele andere onbekende en in wetenschappelijke zin nauwelijks beschreven factoren die met veiligheidsgevoelens van burgers samenhangen.

Reactie rekenkamer: De constatering van de Rekenkamer dat er in de documenten geen *systematische* onderbouwing wordt gegeven, is correct en wordt daarom gehandhaafd.

De ambtelijke reactie biedt een interessante kijk op de gehanteerde overwegingen achter het veiligheidsbeleid van de gemeente. Gezegd wordt dat in feite nauwelijks iets bekend is over de vraag hoe het veiligheidsgevoel van burgers kan worden vergroot, maar dat er desondanks expliciet wordt gekozen voor de strategie van empowerment en participatie. Het zou goed zijn dit ook zo duidelijk in de beleidsstukken te verwoorden. De raad kan dan zien hoe in een situatie met een gebrekkige probleemanalyse een keuze wordt gemaakt.

## Toetsen van beleidsdocumenten op evalueerbaarheid

### Subdoelstelling 2: Verminderen jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit

- Pagina 10

*“ Ook wordt in het MOP de ambitie uitgesproken om aan 20% van de jonge veelplegers een nazorg- en/of resocialisatietraject aan te bieden. (...) Maar aangezien volgens de cijfers van het ministerie van Justitie slechts 2 jongeren (per jaar?) in de categorie ‘zeer actieve veelplegers’ zitten, is het sowieso de vraag wat deze ambitie betekent.”*

Bij het ambitieniveau worden vraagtekens geplaatst. Het betreft hier een landelijk vastgesteld ambitieniveau waarover tussen rijk en gemeenten prestatieafspraken zijn gemaakt in het MOP. In de verdere operationalisering, waaronder realisatie veiligheidshuis en daarbij behorende prestatieafspraken met het districtelijk veiligheidsbestuur en de provincie is een hoger ambitie niveau vastgesteld. Elke

jeugdige veelpleger wordt via de persoonsgerichte aanpak in het veiligheidshuis voorzien van een nazorg en/of resocialisatieplan. Bovendien worden ook jeugdige meerplegers en risico jongeren meegenomen.

Reactie rekenkamer: De kanttekening is terecht en leidt tot de volgende toevoeging in de tekst van deel II van het concept-eindrapport: "De gemeente laat weten dat in de nadere uitwerking in prestatieafspraken rondom het veiligheidshuis de ambitie hoger is. Aan elke jeugdige veelpleger wordt een nazorg- en/of resocialisatieplan aangeboden, en ook wordt aandacht besteed aan jeugdige meerplegers en risicojongeren".

## Conclusie

- Pagina 13  
*"Het onderdeel jeugd en veiligheid van het Maastrichtse jeugdbeleid is behoorlijk goed evalueerbaar. Het beleid kent 2 doelstellingen: 1) het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij jongeren; en 2) het verminderen van overlast en criminaliteit door jongeren. Niet duidelijk wordt uit de documenten waarom nu precies deze twee doelstellingen zijn geselecteerd."*

De keuze voor juist deze twee doelstellingen volgt uit het met elkaar in verband brengen van de nota 'Bouwen aan Integrale veiligheid' en het uitvoeringsprogramma 'Jeugd en Veiligheid' .

Reactie rekenkamer: De toelichting verklaart niet waarom juist deze twee doelstellingen zijn geselecteerd. Aanpassing tekst dus niet nodig.

- Pagina 14  
*"Het belangrijkste probleem met de evalueerbaarheid zit in het ontbreken van een causaal verband tussen de ingezette instrumenten en de beoogde doelstellingen."*

Zie reactie, pagina 7.

Reactie rekenkamer: zie onze reactie bij pagina 7.

- Pagina 14  
*"Opvallend punt tenslotte is dat de beleidsdocumenten die betrekking hebben op het thema jeugd & veiligheid pas in de loop van de jaren specifieker worden. Al in 2003 en 2004 wordt beleid gemaakt rondom jeugd en veiligheid, maar pas in 2006, met het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid, worden ineens instrumenten/activiteiten, budgetten, menskracht e.d. gespecificeerd. Onduidelijk is of die zaken misschien al eerder in gang waren gezet, maar niet in het (schriftelijke) beleid waren opgenomen, of dat er pas na drie jaar instrumenten aan het beleid zijn toegevoegd."*

Het beleid is inderdaad eerder in gang gezet en in de loop der jaren verder geoperationaliseerd. Met het in het uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid aangekondigde Veiligheidshuis is weer een stap in nadere

operationalisering van het veiligheidsbeleid gezet. Het is een ontwikkeltraject waarbij gaande weg kwaliteit en effectiviteitsslagen worden gemaakt.

Reactie rekenkamer: deze mededeling wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

## Bijlage 2: Casus Arbeidsmarktbeleid, focus werkgelegenheidsstimulering

### Inleiding

#### ▪ Pagina 15

*“De rekenkamer heeft de concernstaf van de gemeente Maastricht verzocht alle relevante stukken die door de raad zijn vastgesteld met als uiterste besluitdatum 31 december 2006 ter beschikking te stellen. Het verzoek is gehonoreerd met de toezending van onderstaande documenten. De documenten 13 t/m 16 bevatten geen beleidsbeschrijving voor het gekozen terrein.”*

De documenten 13 t/m 16 vermelden dat er Efro middelen onder doelstelling 1.1 worden ingezet ter behoud en versterking van de werkgelegenheid.

Vb. 1: In het Buurtplan Wittevrouwenveld wordt Efro financiering verkregen onder maatregel 1.1, juist om een winkelcentrum dat verspreid ligt over verschillende straten en in verdeeld ligt in twee buurten (Wittevrouwenveld en Wyckerpoort) te concentreren, te brancheren en optimaliseren. Juist ter behoud en versterking van de werkgelegenheid bij de zittende ondernemers.

Vb 2: In de latere nota's van Markt-Maas wordt impliciet uitgegaan van de kennis dat uitbreiding van de winkeloppervlakte per definitie extra werkgelegenheid betekent.

Vb 3: De detailhandelsnota 2000 is ongewijzigd voortgezet en was per 31 december 2006 staand beleid.

Reactie rekenkamer: de opmerking is terecht en leidt tot aanpassing van de tekst in deel II van het concept-eindrapport: “De documenten 13 t/m 16 zijn slechts zijdelings relevant, en zijn daarom niet in de analyse meegenomen” en “De Detailhandelsnota 2000 is weliswaar na 2003 ongewijzigd voortgezet, maar is door zijn invalshoek (arbeidsmarktbeleid verbonden met krapte op de arbeidsmarkt) niet relevant voor de analyse.”

### Vigerend beleid per 31 december 2006

#### ▪ Pagina 16

“Hieronder wordt het beleid uit de aangeleverde documenten aangehaald. Daarbij zijn de stukken met visies en doelen voor de langere termijn het eerst gelezen en vervolgens de stukken met beleid voor de korte(re) termijn. De gedachte is daarbij dat de doelen-voor-de-langere-termijn in stukken voor de kortere termijn steeds concreter worden en vertaald worden in projecten met doelen, instrumenten, middelen etc. De stukken die gericht zijn op de lange en middenlange termijn kunnen vanwege hun functie een visie en kader te verschaffen niet aan dezelfde criteria van evalueerbaarheid

voldoen als stukken die in uitvoering zijnd beleid betreffen.”

Het Economisch Beleid, waar het arbeidsmarktbeleid voor wat de vraagzijde betreft onderdeel van uitmaakt, is trapsgewijs opgebouwd en weggezet in diverse nota's en instrumenten. De Nota economische Speerpunten is het basisdocument waarin de hoofdlijnen vastgesteld zijn; dit document, dat nauw gerelateerd is aan de Stadsvisie, geeft richting en visie inclusief de gewenste maatschappelijke effecten. Deze nota is de kapstok en eindigt met haakjes waaraan deelnota's gehangen kunnen worden, zoals de detailhandelsnota, acquisitienota en de evenementennota. Deze deelnota's zijn vooral tactisch van aard.

Daarnaast zijn er nota's zoals Tripool, Strategisch Programma Economie en Regiovisie Gewest die met name tot doel hebben over de grenzen van de stad heen te kijken; daarbij gaat het vaak om het vastleggen van de onderlinge posities en de definitie van gemeenschappelijke doelen. Die nota's zijn gericht op het verkennen van mogelijkheden tot samenwerking, waaruit pas in een latere fase acties volgen. Veel nota's op dit beleidsterrein geven richting en zijn minder bedoeld als actieprogramma. Dat heeft meerdere redenen:

- De gemeente is op het terrein van de vraagzijde van de arbeidsmarkt noch de bepaler, noch de regisseur maar veelal een onderdeel in de keten.
- Economie en arbeidsmarkt zijn kortcyclisch (2 jaar). Wat gisteren was, is vandaag niet meer. Accentverschuivingen vinden derhalve snel plaats; reden waarom er een koppeling plaatsvindt met de begrotingscyclus. Daardoor is snel anticiperen mogelijk, binnen de in de nota's op hoofdlijnen vastgelegde kaders.
- Heel veel arbeidsplaatsen komen tot stand door indirecte invloed van de gemeente.

Reactie rekenkamer: de opmerkingen worden voor kennisgeving aangenomen. De rekenkamer merkt daarnaast op dat de ambtelijke reactie het probleem met de evalueerbaarheid van het arbeidsmarktbeleid in zekere zin alleen maar onderstreept.

## **2 Economische speerpuntennota 2015**

### ▪ Pagina 16

*“In de Economische Speerpunten worden 4 doelen voor het economisch beleid voor de lange termijn geformuleerd. Daarvan is doel 1: verhoging van de arbeidsparticipatie hier van belang. De overige doelen betreffen het inkomen van Maastrichtenaren, de vitaliteit en de weerbaarheid van de stadsregio.”*

Er wordt vermeld dat de verhoging van de arbeidsparticipatie van belang is aan de vraagkant van de werkgelegenheidstimulering. Verhoging van de arbeidsparticipatie ligt aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Werkgelegenheidstimulering ligt aan de vraagkant van de arbeidsmarkt.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

### ▪ Pagina 17

*“Bij arbeidsmarkt zijn 5 doelen aan te wijzen:*



1. *flexibilisering van de arbeidsmarkt. Gestuurd vanuit Tripoolverband moet een strategisch arbeidsmarktbeleid (vraag, aanbod, kwalificatie) integraal onderdeel uitmaken van het sociaal-economisch beleid in Zuid-Limburg. Noodzakelijke allianties met het (Euregionale) werkgelegenheids- en onderwijsbeleid moeten aangegaan worden.*
2. *Creëren van een grotere mobiliteit*
3. *Opleiding*
4. *Strategisch arbeidsmarktbeleid moet integraal deel worden van het sociaal-economisch beleid in Zuid-Limburg*
5. *Aangaan van noodzakelijke allianties met het (euregionale) werkgelegenheids- en onderwijsbeleid.*

*De beschikbare uitwerkingen van bovengenoemde nota per 31 december 2006 betreffen niet het arbeidsmarktbeleid.*

*Conclusie: Zijn de doeleinden herkenbaar? Min of meer. De doelen zijn niet SMART geformuleerd en daarmee is het beleid al nauwelijks evalueerbaar.”*

In begroting 2007 is programma 3 ‘Economie en werkgelegenheid’ voor de eerste maal opgepakt binnen het SMART-traject en uitgewerkt conform de richtlijnen zoals opgesteld in het raadsadvies aangaande SMART uitwerken programmabegroting. Basismateriaal voor het programma vormde de Economische speerpuntennota. Het begrotingsprogramma vermeldt outcomedoelstellingen en indicatoren.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

## **5 Maastricht industriestad?**

- Pagina 21  
“Beleid evalueerbaar? In beperkte mate. De gemeente wil zowel het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande bedrijven stimuleren als de instroom in het MKB bevorderen en uitstroom voorkomen. Het is niet duidelijk hoe de gemeente deze doelen wil bereiken.”

De nota Maastricht Industriestad is bedoeld als richtinggevende nota, die het belang van de industrie voor de stad verder onderschrijft en het draagvlak en acceptatie van de industrie in de stad versterkt. Uitwerking heeft plaatsgevonden in documenten van de planning en control cyclus.

Reactie rekenkamer: de verwijzing naar de relatie met ‘de’ documenten van de planning- en controlcyclus is zeer abstract en lost het genoemde probleem van de onduidelijkheid over de uitwerking van de doelstellingen niet op. Aanpassing tekst niet nodig.

## **6 Tripool strategisch programma economie Tripool Zuid-Limburg**

- Pagina 23  
“Beleid evalueerbaar? De doelen zijn niet smart geformuleerd, evenmin is duidelijk wat de gemeente Maastricht en de

andere partners doen om de doelen te kunnen bereiken.”

Deze nota is geschreven om de samenwerking binnen Tripool op economisch en arbeidsmarktgebied tot stand te brengen en om stappen te zetten in segmentering van de markt tussen de steden. Een document dat in volgende stappen nader wordt uitgewerkt. Wat dat betreft is de naamgeving wellicht niet geheel zorgvuldig.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

## **7 Regiovisie Gewest Maastricht en Mergelland**

- Pagina 24  
“Beleid evalueerbaar? er zijn geen concrete doelen aangegeven.”

Deze nota is strategisch van aard en wordt nader uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

## **Belemmeringen bij de uitvoering van beleid**

- Pagina 24  
“Het is niet moeilijk al dan niet ambitieuze doelen in de stukken aan te wijzen. Gebleken is evenwel dat aan de doelen zelden middelen, inzet van menskracht etc. gekoppeld worden om aan te geven hoe die doelen bereikt kunnen worden. Dat maakt dat het beleid niet of nauwelijks evalueerbaar is.”

In onze reactie hierboven is reeds toegelicht dat de inzet van middelen niet gekoppeld is aan de beleidsnota's maar wordt weergegeven via de begroting.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

- Pagina 25  
“*Hoe het streven naar het creëren van meer werkgelegenheid bereikt kan worden door bij voorbeeld samenwerkingsverbanden, overleggen, regisseren etc. wordt niet helder.*”

Deze impliciete veronderstelling wordt inderdaad niet altijd expliciet gemaakt; dat is iets dat vaker

terugkomt. in zijn algemeenheid zou je kunnen zeggen dat de economische beleidsnota's (inclusief de arbeidsmarktnota's) wellicht te veel uitgaan van voorkennis bij de lezer. Een aandachtspunt voor de toekomst derhalve.

Reactie rekenkamer: De rekenkamer vreest dat er meer aan de hand is dan een aan de lezer toegeschreven gebrek aan voorkennis. Het gaat om het structureel niet in beeld brengen van het verband tussen de inzet van een gemeentelijk instrument en het daarvan te verwachten resultaat in termen van te verwachten werkgelegenheid. De rekenkamer heeft in deel II van het concept-eindrapport een onderbouwing gegeven van deze bevinding en handhaaft haar stelling op dit punt.

- Pagina 25  
*“Aan de concrete doelstelling in 4 jaar tijd 7.000 nieuwe banen te scheppen zijn evenwel geen middelen gekoppeld in het plan.”*

De doelstelling 7000 arbeidsplaatsen is een optelsom vanuit de diverse economische deelvelden en het indirecte gevolg van randvoorwaardenscheppend beleid in brede zijn. Het is dus geen programmatische aanpak vanuit het arbeidsmarktbeleid sec.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

- Pagina 25  
*“De rol van terugtrekkende overheid.(...) Belangrijke instrumenten van het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid zijn: het stimuleren van het aantal arbeidsplaatsen bij bestaande bedrijven, het aantrekken van nieuwe bedrijven, het stimuleren van starters en het creëren van arbeidsmarktplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wat stimuleren precies inhoudt, wordt niet duidelijk en ook niet meetbaar.”*

Onder stimuleren wordt veelal verstaan: het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen economisch beleid en initiatieven tot ontplooiing kunnen komen, dan wel het vervullen van de rol als makelaar tussen partijen die initiatieven ontplooiën die uiteindelijk tot arbeidsplaatsen leiden. De effecten van die rollen zijn niet altijd even duidelijk, maar kunnen waar mogelijk toch iets meer expliciet gemaakt worden.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

- Pagina 26  
*“Bij doelstellingen die niet concreet zijn en waarbij niet duidelijk is welke middelen ter beschikking staan etc. kan de uitvoering van het beleid een waaier aan interpretaties door de uitvoerders toelaten.”*

Juist om die reden is gekozen de definiëring en de keuze jaarlijks te verfijnen middels de planning en control-cyclus.

Reactie rekenkamer: deze opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen. Aanpassing tekst niet nodig.

### Bijlage 3: Casus Ruimte aan de fietser

#### Conclusies evalueerbaarheid “Ruimte geven aan de fietser”

- Pagina 38  
“Er kan niet gesproken worden van “het fietsbeleid”. Onduidelijk blijft wat precies onder “het beleid” per 31 december 2006 moet worden verstaan.”

Een aantal kanttekeningen zijn bij deze conclusie te plaatsen:

- 1) De fiets vormt geen apart beleidsonderdeel, maar is een element van het mobiliteitsbeleid. Dus ook in beleidsstukken die niet expliciet voor de fiets zijn, kan de rol van de fietser of het effect op het fietsverkeer wel een aspect zijn.  
Een juist beeld inzake de fiets kan dus alleen worden verkregen als de nota's in elkaars context worden geplaatst, een individuele beoordeling is niet mogelijk.
- 2) Het merendeel van de onderzochte beleidsnota's komen uit de jaren negentig en zijn opgesteld zoals in die tijd gebruikelijk was. Tegenwoordig zijn er andere inzichten waarbij meer de nadruk wordt gelegd op het helder formuleren van doelstellingen met indicatoren. Oude documenten beoordelen volgens de inzichten van nu levert een vertekend beeld op.
- 3) “Ruimte voor de fietser” is een term die nog niet werd gebruikt in de beleidsplannen in de jaren negentig. Deze term toepassen op de beleidsplannen van toen is niet terecht.
- 4) Afspraken met de raad inzake de fiets zijn niet altijd expliciet verwoord in beleidsnota's, maar worden ook weergegeven in verslagen horende bij raadscommissievergaderingen en in met de raad overeengekomen memo's.

Reactie rekenkamer: deze kanttekeningen worden voor kennisgeving aangenomen. Ze geven geen aanleiding de tekst van het concept-eindrapport aan te passen.

- Pagina 38  
“Ankerpunt voor het fietsbeleid was de Nota Raamplan Mobiliteitsbeleid uit 1992. Deze nota is verder uitgewerkt in diverse deelplannen. Daarmee werd een stevige basis gelegd om het beleid na verloop van tijd ook te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Opvallend is dat dat dan ook feitelijk nauwelijks gebeurt en zeker niet

systematisch.”

Evaluaties op het terrein van mobiliteit vinden veelvuldig plaats. Informatie wordt daarbij onder meer verkregen via de mobiliteitsmonitor, de Verkeersveiligheidsmonitor, de Parkeermonitor of uit verkeerstellingen. Aanlevering van dit materiaal heeft niet plaatsgevonden daar het geen onderdeel vormt van een beleidsnota.

Reactie rekenkamer: deze opmerking snijdt hout. In het onderzoek is gekeken naar de onderbouwing van beleid, bijvoorbeeld op grond van uitgevoerde evaluaties. Dat deze evaluaties in de nota's niet herkend zijn in de onderbouwing van het beleid (zoals de rekenkamer beoogde te stellen) betekent inderdaad nog niet dat deze niet zouden zijn uitgevoerd. De tekst wordt op dit punt aangepast.