

Colofon

Dit Rapport van Bevindingen behoort bij het Bijlagenboek van 'Beleidskaders jeugd- en jongerenwerk' in Krimpen aan den IJssel.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Rekenkamercommissie Krimpen aan den IJssel

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

M.C. (Rini) Teunissen - projectleider en senior onderzoeker
drs. M. (Marlies) Bongers - senior onderzoeker
T. (Tessa) van den Berg - onderzoeksassistent

Inhoudsopgave

Bestuurlijke reactie college.....	1
Nawoord rekenkamercommissie	3
Kern	4
Aanleiding en relevantie.....	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	8
1 Doel- en vraagstelling.....	11
1.1 Doelstelling.....	11
1.2 Vraagstelling.....	11
1.3 Onderzoeksmodel	12
1.4 Verkort normenkader.....	12
1.5 Onderzoeksaanpak	13
1.6 Afbakening.....	13
2 Formuleren beleidskaders door de raad	15
2.1 Inventarisatie beleidskaders jeugd- en jongerenwerk	15
2.2 Jeugd- en jongerenwerk als onderdeel van jeugdbeleid	18
2.3 Beschikbare middelen jeugd- en jongerenwerk	19
2.4 Visie van de raad op jeugd- en jongerenwerk.....	19
3 Beleidskaders als basis voor subsidieverstrekking	21
3.1 Beleidskaders en beleidsdoelen.....	21
3.2 Evalueerbaarheid van het beleid	24
3.3 Resultaatgerichtheid van het beleid.....	26
3.4 Evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid Subsidieverordening 1998.....	26
4 Van beleidsdoelen naar subsidieafspraken	29
4.1 Omvattendheid subsidieafspraken.....	29
4.2 Evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken	29
4.3 Aansluiting tussen beleidsdoelen en subsidieafspraken	31
4.4 Rapportagevereisten en verantwoordelijkheden naar elkaar.....	33
5 Mate van bekendheid met en duidelijkheid over het beleid	36

Bestuurlijke reactie college

Geachte mijnheer van der Molen,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport toegezonden bij brief van d.d. 7 oktober 2008, met inbegrip van hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Uw rapport is gebaseerd op een uitvoerige bronnenstudie en is aangevuld met interessante observaties van respondenten. Voor de samenstelling van het rapport zijn wij u erkentelijk.

Beleidsbepalende rol van college en raad

Wij stellen vast dat uw commissie een aantal opmerkingen maakt over de brede beleidsbepalende rol van college en raad, tegen de achtergrond van de algemene systematiek van de programmabegroting 2006. De opmerkingen over de totstandkoming van beleidskaders via de programmabegroting hebben een importantie, die het specifieke beleidsterrein van het jeugd- en jongerenwerk overstijgt. De commissie meent immers dat de programmabegroting 2006 slechts een globaal inzicht geeft, niet specifiek genoeg is (voor het in dit geval onderzochte beleidsterrein) en te beperkte beleidskaders kent (onvoldoende evalueerbaar en beperkt resultaatgericht).

Deze conclusies kunnen in algemene zin worden onderschreven. Om die reden is in latere jaren een aanzienlijke verbetering van de algemene systematiek aangebracht, op basis van voortschrijdend inzicht over de duale verhoudingen tussen college en raad. Dergelijke conclusies gelden in deze context tevens voor het onderzochte specifieke beleidsterrein.

Aansluiting tussen beleidsdoelen en subsidieafspraken

De commissie heeft kritiek op de in 2006 gehanteerde evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van subsidieafspraken. In algemene zin is de kritiek terecht. Echter, de voorbeelden waarmee de commissie deze stelling onderbouwt missen overtuigingskracht. Wij concluderen dat de voorbeelden van de commissie atypische situaties zijn, die binnen de beperkte risico's voor onze gemeente geen duidelijke neerslag zijn van de beleidsmatige kaderstellende rol van college en raad.

Subsidieverordening 2007 kent inmiddels een afzonderlijk Beleidskader 2008-2012

Wij wijzen erop dat de raad in 2007 naast de nieuwe Subsidieverordening (ASV) ook een Beleidskader 2008-2012 heeft vastgesteld, i.w.tr. 1 januari 2008. Ook op het terrein van o.a. jeugd- en jongerenwerk zijn dus noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd. Deze vernieuwingen moeten vanaf 2008 na verloop van tijd nog worden geëvalueerd en bijgesteld. Om hiermee de benodigde ervaring op te doen is een langere looptijd van enige jaren wenselijk. Mede om die reden heeft het beleidskader ook een meerjarig karakter.

Specifiek jeugd- en jongerenwerk

Tevens zullen verdergaande verbeteringen binnen de ambtelijke organisatie sinds 2006 leiden tot heldere subsidierelaties. Echter: wij streven op basis van de subsidieovereenkomsten naar draagvlak bij gesubsidieerde organisaties en de raad. Dit criterium op basis van maatwerk missen wij als belangrijk ijkpunt in de kwaliteitseisen, zoals geformuleerd in het rapport.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Krimpen aan den IJssel,

De secretaris,

De burgemeester,

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie ziet geen aanleiding om inhoudelijke kanttekeningen te plaatsen bij de reactie van het college van B&W.

Wel adviseert de rekenkamercommissie de gemeenteraad om jaarlijks in het kader van het overleg met het college over het beleidskader en de jaarrekening aandacht te besteden aan de voortgang van de door het college aangekondigde verbeteringen op grond van de subsidieverordening 2007 en het beleidskader 2008-2012.

Met vriendelijke groet

Namens de Rekenkamercommissie van Krimpen van den IJssel,

Dr. H.J. van der Molen

Voorzitter

Kern

Aanleiding en relevantie

Jeugd- en jongerenwerk is een belangrijk thema voor de rekenkamercommissie. Er is sprake van drie onderzoekssporen die licht werpen op het jeugd- en jongerenwerk in Krimpen aan den IJssel:

- 1 In 2006 voerde de rekenkamercommissie een quick scan uit naar de gemeentelijke geldstromen voor het jeugd- en jongerenwerk.
- 2 Met het huidige onderzoek neemt de rekenkamercommissie de aansturing van het jeugd- en jongerenwerk onder de loep via de beleidskaders en de vertaling daarvan in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
- 3 De commissie overweegt in de nabije toekomst – als vervolg op de voorgaande onderzoeken – een derde onderzoek naar de *uitvoering* van het jeugd- en jongerenwerk uit te voeren.

De gemeente Krimpen aan den IJssel werkt sinds 2005 toe naar een gemeenschappelijke uitvoering van het door de gemeente vastgestelde beleid voor jeugd- en jongerenwerk door twee stichtingen, te weten Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland (zie bijlage 8 in het separaat aangeleverde bijlagenboek voor een beschrijving van de twee stichtingen). In 2006 heeft de rekenkamercommissie een quick scan uitgevoerd naar de gemeentelijke geldstromen ten behoeve van het jeugd- en jongerenwerk. Hieruit bleek dat de aansturing en financiering van het jeugd- en jongerenwerk niet optimaal zijn. Ook bestaat er onvoldoende duidelijkheid over de doelstellingen en de te leveren prestaties op grond van de verstrekte subsidies en de mate waarin het subsidie-instrument effectief is. Sindsdien heeft het college een aantal acties ter verbetering in gang gezet. De rekenkamercommissie acht dit onderzoek belangrijk aangezien op dit moment voor het jeugd- en jongerenwerk een veranderingsproces gaande is waarbij ook de opdrachtverstrekking, de financiële afspraken en de wijze van rapporteren herijkt wordt. Uit dit onderzoek moet duidelijk worden op welke aspecten eventuele aanscherping nodig is.

De Rekenkamercommissie heeft op grond van de bevindingen de volgende conclusies en aanbevelingen getrokken.

Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek was:

Zijn de gemeentelijk beleidskaders met betrekking tot jeugd- en jongerenwerk voldoende duidelijk bij de gemeenteraadsleden, de medewerkers van de gemeente en bij de organisaties voor jeugd- en jongerenwerk, en wordt het beleid ook geoperationaliseerd in de opdrachtverstrekking?

De conclusie is:

Het is niet a priori duidelijk voor gemeenteraadsleden, ambtenaren, de wethouder en de vertegenwoordigers van de betrokken instellingen wat de gemeentelijke beleidskaders met betrekking tot het jeugd- en jongerenwerk zijn. Mede daardoor wordt de operationalisering in de opdrachtverstrekking aan gesubsidieerde instellingen bemoeilijkt.

De conclusies op grond van de bevindingen van de subvragen worden getrokken aan de hand van de blokken A, B en C in het onderzoeksmodel:

A Formuleren beleidskaders door de raad

De kern van de beoordeling bij dit onderdeel is of het helder is welke onderwerpen in de gemeente Krimpen aan den IJssel wel en welke niet tot het jeugd- en jongerenwerk behoren en of het beleid, waaronder de Subsidieverordening 1998, dat ten grondslag ligt aan de subsidieverstrekking evalueerbaar en resultaatgericht is? Dat wil zeggen of het beleid doelstellingen bevat, die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn en of wordt gestuurd op de uitvoeringsprestaties en de maatschappelijke effecten ?

Het gaat met andere woorden om de beleidsmatige inbedding van de subsidies.

De raad gaf in beperkte mate invulling aan zijn kaderstellende (en controlerende) rol ten aanzien van het jeugd- en jongerenwerk en vervulde daardoor onvoldoende zijn rol als opdrachtgever naar het college.

- 1 Ondanks de vele beleidsnota's op het gebied van jeugd en jongeren blijkt dat de visie van de raad niet specifiek is gericht op het jeugd- en jongerenwerk en dat inhoudelijke afbakening niet aanwezig is; Bovendien is nota op nota en kader op kader gestapeld met onvoldoende zicht op de samenhang en uitvoerbaarheid er van.
- 2 Op basis van de gesprekken is het beleidskader voor jeugd- en jongerenwerk ten behoeve van het onderhavige onderzoek als volgt afgebakend:
 - Welzijnsbeleidskader 1998;
 - Beleidsagenda Welzijn 2000;
 - Kadernota integraal jeugdbeleid 2003;
 - Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004;

- Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006;
 - Uitvoering Jeugdgezondheidszorg 2003 (gedeelte).
- 3 Het kwam vóór 2007 niet voor dat de raad zelf het initiatief nam om bijvoorbeeld een hoorzitting te organiseren of een werkbezoek af te leggen om tot een weloverwogen besluit te komen.
 - 4 Het accent van de raad lag meer op de aanbodkant (wat wordt er geleverd?) en niet op de vraagkant (wat willen we bereiken?).
 - 5 De Subsidieverordening 1998 is gericht op het *proces* ('afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst') en niet op de aansluiting van subsidies op de *inhoudelijke* beleidsdoelen van het gemeentebestuur.
 - 6 Van een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie tussen de raad en college is vooral in formele zin sprake.
 - 7 In de raad kwam het bijvoorbeeld niet tot een kaderstellend debat waarin politieke relevante keuzevraagstukken en alternatieve oplossingsrichtingen naar voren werden gebracht.

De programmabegroting 2006 gaf geen inzicht in de middelen die ter beschikking stonden voor het jeugd- en jongerenwerk.

- 8 In de programmabegroting 2006, programma Onderwijs, Jeugd en Cultuur is een overzicht met bedragen per product toegevoegd, waarin is te lezen dat voor het open en georganiseerde jeugd- en jongerenwerk een bedrag van \approx 408.840,- beschikbaar is, zonder verdere toelichting en onderbouwing.

De beleidskaders waren onvoldoende evalueerbaar en daardoor tevens beperkt resultaatgericht.

- 9 De beleidskaders zijn over het algemeen onvoldoende evalueerbaar, omdat de doelstellingen nauwelijks specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. Door de onvoldoende evalueerbaarheid is de resultaatgerichtheid ook beperkt. De raad kan wel sturen op globale activiteiten, maar niet op maatschappelijke effecten.
- 10 De Subsidieverordening 1998, als kader, geeft geen stimulans voor het maken van evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken voor jeugd- en jongerenwerk.
- 11 Er worden geen gradaties van resultaatgerichtheid in de Subsidieverordening benoemd. Tevens wordt geen koppeling aangebracht tussen de verschillende subsidietypen en de mate van resultaatgerichtheid.

B Vertaling van de beleidskaders naar subsidieafspraken subsidiënten

De kern van de beoordeling bij dit onderdeel is in hoeverre de subsidieafspraken en voorwaarden aansluiten bij de beleidskaders? En in hoeverre de subsidieafspraken en voorwaarden evalueerbaar en resultaatgericht zijn geformuleerd? Ook is

gekeken naar de procesmatige voorwaarden zoals de termijnen en de verantwoording.

De subsidieafspraken sloten niet volledig aan bij de beleidskaders van het jeugd- en jongerenwerk.

- 12 De subsidieovereenkomsten (-afspraken) omvatten niet dezelfde beleidskaders als vermeld bij onderdeel A. Ontbrekende kaders zijn de Kadernota integraal jeugdbeleid 2003 en de Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004.

De evalueerbaarheid en de resultaatgericht van de subsidieafspraken is beperkt.

- 13 De afspraken in het kader van het jeugd- en jongerenwerk in de voor 2006 afgegeven beschikkingen zijn over het algemeen beperkt of onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd. Ze zijn beperkt of onvoldoende specifiek en meetbaar. De tijdgebondenheid is uiteraard wel goed, de beschikking geldt immers voor een bepaald jaar.
- 14 De onsamenhangendheid van de beleidsnota's en de beperkte evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de beleidsdoelen maken ook dat de vertaling naar de subsidieafspraken beperkt evalueerbaar en resultaatgericht is.

De subsidieovereenkomsten voldeden aan de proceseisen, echter de sturing door het college op het subsidieproces was in 2006 niet zakelijk en ongestructureerd.

- 15 In de subsidieovereenkomst die door het college en de subsidiënt werd ondertekend zijn criteria opgenomen waaraan de rapportage moet voldoen, zoals het registreren van prestaties, rapporteren aan de gemeente en verantwoordelijkheden in het integrale werkplan.
- 16 Het college heeft in 2006 niet zakelijk en gestructureerd gestuurd op het subsidieproces:
- De door de subsidiënten verstrekte informatie was niet altijd adequaat.
 - De verantwoording was summier, maar werd door de gemeente voldoende geacht.
 - Het kwam voor dat de verstrekte informatie niet verliep volgens de afspraken.
 - Er werd in 2006 niet gestuurd op de termijnen en de prestaties.
 - Er was achterstand in de vaststelling van de subsidies.
- 17 Op basis van de niet zakelijke en de niet gestructureerde sturing door het college is sturing en controle door de raad eveneens moeilijker in te vullen.

C De mate van bekendheid met en duidelijkheid over het beleid

De kern van de beoordeling bij dit onderdeel is de mate van de bekendheid van de sleutelpersonen met het beleid, als mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen de beleidskaders en subsidieafspraken.

Het beleid voor jeugd- en jongerenwerk was wel bekend bij raad, college, organisatie en gesubsidieerde instellingen, maar onvoldoende duidelijk in termen van visie en vertaling in doelen en gewenste effecten. Daardoor was ook de vertaling naar subsidieafspraken onvoldoende gericht op het gemeentelijke beleid. In die zin bestaat er geen discrepantie tussen het beleid en de afspraken, maar was uiteraard niet sprake van een wenselijke situatie.

- 18 Het beleidskader voor jeugd en jongerenwerk is wel bekend bij raad, college, organisatie en gesubsidieerde instellingen, maar onvoldoende duidelijk in termen van visie en vertaling in doelen en gewenste effecten.
- 19 De opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie tussen raad en college en tussen college en gesubsidieerde instellingen is onvoldoende doordat de voorwaarden voor goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in onvoldoende mate in Krimpen aan den IJssel zijn ingevuld:
- De raad werkte in onvoldoende mate op basis van een samenhangende visie op het jeugd- en jongerenwerk.
 - De veelheid aan beleidsnota's belemmerde het overzicht en het tot stand brengen van een integraal beleidskader voor het jeugd- en jongerenwerk;
 - Het college (en de ambtelijke organisatie) zijn in onvoldoende mate in staat geweest de raad 'in stelling' te brengen op politieke keuzevraagstukken; de controle en bijsturing van het beleid en uitvoering zijn om dezelfde reden eveneens onvoldoende.
 - Door onvoldoende politiek-bestuurlijke sturing en controle bestonden voor de twee professionele gesubsidieerde instellingen mogelijkheden om via de 'achterdeur' eigen beleid in te brengen in de subsidierelatie. Zij stellen zich niet zozeer op als opdrachtnemer van het gemeentebestuur, maar zijn op onderdelen hun eigen opdrachtgever. De gesubsidieerde instellingen hebben zodoende grote invloed op het beleid van het gemeentebestuur.
 - De ambtelijke organisatie is in onvoldoende mate ingericht op een professionele ondersteuning van zakelijk opdrachtnemerschap ten aanzien van de gesubsidieerde organisaties.

Aanbevelingen

Gezien de voorgaande conclusies worden onderstaand een aantal aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (voorgenomen) beleid op het gebied van jeugd- en jongerenwerk te vergroten. De kaderstellende en controlerende rol van de raad dient meer in overeenstemming gebracht te worden met het geldende duale stelsel. Onder andere de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties kunnen verder worden geconcretiseerd. De beheersbaarheid van het subsidieproces kan worden verbeterd door meer evalueerbare en resultaatgerichte afspraken te maken. Deze afspraken moeten vervolgens ook structureel worden geanalyseerd en geëvalueerd ten aanzien van de geleverde bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten.

Kaderstelling en controle

- 1 Baken het onderwerp af: wat behoort wel en wat behoort niet tot onderwerp jeugd- en jongerenwerk in de gemeente Krimpen.
- 2 Maak een overzicht van alle relevante kaderstelling op het gebied van het jeugd(-en jongeren)beleid en maak de onderlinge samenhang helder.
- 3 Organiseer als raad en/of gezamenlijk met het college een gesprek met alle relevante partijen uit de samenleving om de uitkomsten te bespreken, bijvoorbeeld in de vorm van een conferentie.
- 4 Zorg als raad en college dat de feitelijke problematiek in beeld wordt gebracht en bespreek de mogelijke oplossingsrichtingen of politieke keuzevraagstukken inclusief voor- en nadelen, lasten en baten en maatschappelijke effecten.
- 5 Bepaal als raad met ondersteuning van het college klip en klaar wat de inzet van het gemeentebestuur is aan de hand van evalueerbare en resultaatgerichte doelen en leg deze vast in een integrale kadernota.
- 6 Neem in de integrale kadernota op aspecten over de informatievoorziening (openbaarheid, het houden van hoorzittingen, afleggen van werkbezoeken bij gesubsidieerde en niet gesubsidieerde instellingen, bekend zijn met de wensen en initiatieven uit de samenleving).
- 7 Verbeter het opdrachtgeverschap van de raad door:
 - het beter evalueerbaar en resultaatgericht maken van de beleidskaders en -doelen;
 - de Subsidieverordening een meer stimulerende functie te geven door aansluiting te zoeken bij de inhoudelijke beleidsdoelen en niet alleen procesmatig deze zaken te regelen in een subsidieovereenkomst;
 - concretisering van de gewenste maatschappelijke effecten in de programmabegroting;
 - de evalueerbare en resultaatgerichte beleidskaders en -doelen op te nemen in de programmabegroting;
 - in de programmabegroting een koppeling te maken tussen de beleidsdoelen van het jeugd- en jongerenwerk en het budget;
 - het vergroten van de controlerende rol door het bespreken van voortgangsrapportages en verantwoordingsrapportages.
- 8 Verlang aan de hand van de uitkomsten van de discussie een bijbehorende aanpassing van de Subsidieverordening en de Programmabegroting.

Uitvoering van het beleid

- 9 Maak openbaar onder welke beleidskaders en voorwaarden de subsidieverstreking voor jeugd-en jongerenwerk plaatsvindt. De vooraf concreet geformuleerde verlangde prestaties behoren tot het afwegingskader om de subsidieaanvragen te kunnen beoordelen en afwegen.
- 10 Informeer de instellingen op het gebied van jeugd- en jongerenwerk over de beleidskaders- en doelen, de verlangde evalueerbare en resultaatgerichte prestaties en de subsidievoorwaarden.
- 11 Leg in de subsidiebeschikking een heldere relatie tussen de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor beoogde prestaties van de subsidieontvanger;

- 12 Leg helder vast op welke wijze de verantwoording van de subsidiënt naar het college en van het college naar de raad plaatsvindt;
- 13 Zorg ervoor dat in iedere beschikking vermeld wordt om welke subsidievorm het gaat en verwijs expliciet naar de (bij te stellen) subsidieverordening.
- 14 Zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie in voldoende mate is ingericht op een professionele ondersteuning (onder andere administratieve organisatie en interne controle) van zakelijk opdrachtnemerschap ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen, waardoor gelijkwaardigheid tussen partijen ontstaat.
- 15 Draag onder andere zorg voor personele continuïteit; één loket jeugd- en jongerenwerk; kwalitatief opgeleid personeel; instrumentarium voor het beheersen van de subsidieprocessen en het toezicht op de subsidieprocessen en de termijnen.
- 16 Verbeter het proces van monitoren, verantwoorden en bijsturen van de subsidieverstrekking, met name ten aanzien van de sturing op de inhoudelijke rapportage door:
 - a duidelijke eisen te stellen aan de inhoudelijke verslaglegging en formuleer die in de beschikking;
 - b in algemene zin strikter toe te zien op de schriftelijke verantwoording door de instellingen van de resultaten die zijn bereikt met of door de subsidie;
 - c voor een structurele beoordeling van de inhoudelijke verantwoording van de resultaten van de verstrekte subsidies te zorgen;
 - d aan de hand van die documentatie op een geaggregeerde manier jaarlijks aan de raad de bereikte resultaten en afwijkingen van afspraken en beoogde resultaten te verantwoorden;
 - e bij de jaarrekening een overzicht van de verschillende subsidies, uitgesplitst naar geconcretiseerde maatschappelijke effecten en subsidietypen te voegen, zodat de raad zijn controlerende rol kan waarmaken.

1 Doel- en vraagstelling

1.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is volgt:

Het inzichtelijk maken van de beleidskaders die door de gemeente zijn vastgesteld met betrekking tot het jeugd- en jongerenwerk dat door de gemeente wordt gesubsidieerd en de mate van bekendheid met deze beleidskaders bij de betrokken bestuurders, ambtenaren en uitvoerders van het jeugd- en jongerenwerk in Krimpen aan den IJssel.

1.2 Vraagstelling

De bijbehorende vraagstelling is als volgt:

Zijn de gemeentelijk beleidskaders met betrekking tot jeugd- en jongerenwerk voldoende duidelijk bij de gemeenteraadsleden, de medewerkers van de gemeente en bij de organisaties voor jeugd- en jongerenwerk, en wordt het beleid ook geoperationaliseerd in de opdrachtverstrekking?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Binnen welke (beleids-)kaders wordt het jeugd- en jongerenwerk binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel vormgegeven?
- 2 Welke middelen staan ter beschikking voor het jeugd- en jongerenwerk binnen de gemeentebegroting?
- 3 Zijn de afgesproken kaders duidelijk, meetbaar en transparant?
- 4 Bestaat er bij bestuurders, gemeenteraadsleden en ambtenaren duidelijkheid over het geformuleerde beleid?
- 5 Wat valt onder de subsidieafspraken van de gemeente voor jeugd- en jongerenwerk? (Hierbij valt te denken aan peuterspeelzaalwerk, kind- en tienerwerk, opvoedingssteunpunt, voor- en vroegschoolse educatie, brede school, preventie, aanpak overlastgevende jongeren.)
- 6 Bestaat er bij de subsidiënten duidelijkheid over het geformuleerde beleid?
- 7 Is in de subsidieafspraken duidelijk vastgelegd:
 - a welke prestaties (inhoudelijk) moeten worden geleverd?
 - b Welke instrumenten zullen worden ingezet?
 - c wie waarvoor verantwoordelijk is?
 - d op welke wijze en binnen welke termijnen er gerapporteerd moet worden?

- C Beschrijving van de bekendheid van sleutelpersonen met het beleid, als mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen de beleidskaders en subsidieafspraken.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Partners+Pröpper in de periode mei-september 2008. Het onderzoek bestaat uit drie fasen. De resultaten van elke fase vormen de input voor de volgende fase om de bevindingen te controleren, aan te vullen en te verdiepen. Deze fasen zijn:

- 1 Start en inventariserend vooronderzoek, oriëntatie op het subsidiebeleid:
 - analyse van de subsidieverordening als kader voor subsidieverstrekking;
 - bestudering van overige algemene stukken met betrekking tot het subsidiebeleid, subsidieregelgeving en interne procedures en werkwijzen.
- 2 Inhoudelijke toetsing van het beleid en het subsidieproces:
 - verdiepende studie naar subsidiedossiers met focus op onder meer de aansluiting van doelen bij subsidieafspraken en het proces van evaluatie en bijsturing bij subsidieverstrekking;
 - interviews met raadsleden, betrokken ambtenaren, portefeuillehouders en vertegenwoordigers van de twee instellingen (Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland). De verslagen zijn aan de respondenten ter verificatie voorgelegd. De door de respondenten geverifieerde verslagen maken wel onderdeel uit van het dossier, maar zijn niet in de rapportage opgenomen;
 - analyse van deze data aan de hand van het toetsingskader (zie bijlage 1 in het separaat aangeleverde bijlagenboek).
- 3 Verslaglegging en procedure van wederhoor, leidend tot de definitieve Nota van Bevindingen en de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

1.6 Afbakening

Enkele zaken vallen buiten het onderzoek: in de eerste plaats de vragen met betrekking tot de wijze waarop de uitvoering van het jeugd- en jongerenwerk zich verhoudt tot de verstrekte opdracht, voor welke doelen de middelen worden ingezet en op welke wijze er gerapporteerd wordt. Een tweede afbakening betreft de periode waarop het onderzoek betrekking heeft; dit onderzoek richt zich op het subsidiejaar 2006, onder andere omdat:

- Voor het jaar 2006 de gehele subsidiecyclus is afgerond en alle stukken beschikbaar zijn en bij de start van het onderzoek in 2008 nog geen verantwoording over 2007 was afgelegd;
- Het jaar 2006 sluit aan op het door de RKC uitgevoerde quick scan naar de geldstromen voor het jeugd-en jongerenwerk.

Ten slotte is de afbakening gelegen in het beleidskader jeugd- en jongerenwerk en dan met name zoals dat door middel van subsidies in 2006 wordt uitgevoerd door Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland.

1.7 Informatieverzameling

De secretaris van de rekenkamercommissie is zeer behulpzaam geweest bij het verzamelen van relevante documenten. Tijdens deze dataverzameling bleek onder

andere dat aangeleverde subsidiedossiers niet volledig waren, waardoor het onderzoek werd vertraagd. Soms werden documenten, ondanks herhaaldelijk verzoek, niet aan de secretaris ter beschikking gesteld. In de fase van de inhoudelijke toetsing (zie paragraaf 1.5) zijn door medewerking van de gemeentesecretaris de resterende documenten ontvangen.

2 Formuleren beleidskaders door de raad

Voor de beantwoording van **vraag 1**: “*Binnen welke (beleids-)kaders wordt het jeugd- en jongerenwerk binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel vormgegeven?*” is geïnterviewd welke kaders binnen de gemeente bestaan voor het jeugd- en jongerenwerk. Het gaat daarbij om beleidsinhoudelijke kaders, maar gelet op de subsidierelatie van het gemeentebestuur met de uitvoerende instellingen, óók om het subsidiebeleid van de gemeente waarbinnen de subsidieverlening plaatsvindt. Tevens is het relevante beleid getoetst op basis van de volgende normen:

- 1 Politiek relevante keuzevraagstukken en alternatieve oplossingsrichtingen zijn uitgangspunt voor, en geven richting aan, het kaderstellende debat en de voorbereiding daarop.
- 2 De raad heeft zich ter voorbereiding op de debatten een goed beeld kunnen vormen van de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen, bijvoorbeeld op basis van de informatie van het college en aanvullende informatie (zoals werkbezoeken en hoorzittingen).
- 3 De inbreng van het college is gericht op de uitvoerbaarheid van de kaders. Op basis van de debatten is helder of het college de door de raad gestelde kaders kan uitvoeren: het is helder of het college ‘de opdracht’ aanneemt.

Nagegaan is of in de gemeente Krimpen aan den IJssel aan de bovenstaande normen wordt voldaan.

2.1 Inventarisatie beleidskaders jeugd- en jongerenwerk

Onderzocht is in welke beleidsdocumenten de visie van de raad op jeugd- en jongerenwerk is verwoord. We hebben dit aangetroffen in:

- het coalitieakkoord 2006-2010;
- het collegeprogramma 2006-2010;
- de programmabegroting 2006.

Coalitieakkoord 2006-2010

In het coalitieakkoord 2006-2010 getiteld ‘Ruimte voor mensen’ is een passage over jeugdbeleid opgenomen. Deze passage omvat het gehele jeugdbeleid en is ruim gedefinieerd. Het hoofddoel van het jeugdbeleid is gericht op de ambitie om de jeugd gezond en veilig te laten opgroeien en zich te laten ontwikkelen. In dit coalitieakkoord wordt door het benoemen van diverse instellingen impliciet aangegeven dat het bereiken van dit doel kan plaatsvinden via subsidiëring aan instellingen op de verschillende terreinen van het jeugdbeleid.

Collegeprogramma 2006-2010

In het collegeprogramma 2006-2010 is een themagewijze beschrijving aangetroffen die raakvlakken heeft met het jeugdbeleid. Het betreft de volgende thema’s:

- Geen enkele jongere raakt tussen wal en schip;
- Jeugd en gezondheid;
- Lokale educatieve agenda;
- Kinderopvang;
- Jeugdmonitor Rotterdam;

- Integraal huisvestingplan;
- Muziekschool;
- Speelplaatsen.

Programmabegroting 2006

In de programmabegroting 2006 worden ter ondersteuning van de programma's de relevante beleidsnota's aangegeven. In programma 4 'Onderwijs, Jeugd en Cultuur' en 5 'Volksgezondheid en Sport' treffen we diverse beleidsnota's aan die op verschillende manieren een relatie hebben met het jeugdbeleid. Het betreft de volgende beleidsnota's:

- Hoofdlijnennotitie onderwijshuisvesting;
- Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2006;
- Positionering leerplicht 2004;
- Brede school startnotitie (2003) en plan van aanpak 2004;
- Welzijnsbeleidskader 1998;
- Beleidsagenda welzijn 2000;
- Kadernota integraal jeugdbeleid 2003;
- Notitie kinderopvang 2000;
- Notitie peuterspeelzaalbeleid 2001;
- Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004;
- Rapportage zorg om het kind 2004;
- Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid 2002;
- Actieplan jeugd en gezondheid 2003-2006;
- Uitvoering jeugdgezondheidszorg 2003;
- Beleidskader integrale jeugdgezondheidszorg 2004;
- Uitvoeringsconstructie jeugdgezondheidszorg 2004.

Zoals het overzicht van de programmabegroting laat zien is er een veelheid aan nota's op het gebied van jeugd en jongeren. Deze veelheid geeft aan dat visie van de raad niet specifiek is gericht op het jeugd- en jongerenwerk en dat inhoudelijke afbakening niet aanwezig is. Het is in eerste instantie niet helder welke onderwerpen bij elkaar horen en wat uiteindelijk tot hét *jeugd- en jongerenwerk* behoort. Het totaal aan nota's valt meer onder de bredere noemer *jeugdbeleid*. De samenhang, de integraliteit is, behalve als opsomming van de beleidsnota's in de programmabegroting 2006, niet aanwezig.

Kaders voor uitvoering beleid en gemeentelijke doelen

De gemeenteraad heeft diverse mogelijkheden om het beleid en de gemeentelijke doelen te realiseren, namelijk via:

- 1 de eigen organisatie/ gemeentelijke diensten;
- 2 publieke samenwerkingsverbanden;
- 3 private samenwerkingsverbanden;
- 4 uit- en aanbesteding;
- 5 subsidierelaties.

In dit onderzoek is de subsidierelatie relevant. Van belang is dan ook op welke manier de gemeente Krimpen aan den IJssel het subsidiebeleid heeft verwoord in de Subsidieverordening. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.

2.2 Jeugd- en jongerenwerk als onderdeel van jeugdbeleid

Zoals gesteld geven bovengenoemde nota's meer de kaders voor het gehele jeugdbeleid weer dan de kaders voor het jeugd- en jongerenwerk. De vraag is dan welke kaders wél specifiek over het jeugd- en jongerenwerk gaan. Uit de gesprekken met de respondenten is consensus gebleken over het beleid dat ten grondslag ligt aan het jeugd- en jongerenwerk. Dit beleid is weergegeven in de volgende beleidsnota's:

- 1 Welzijnsbeleidskader 1998;
- 2 Beleidsagenda Welzijn 2000;
- 3 Kadernota integraal jeugdbeleid 2003;
- 4 Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004;
- 5 Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006;
- 6 Uitvoering Jeugdgezondheidszorg 2003 (gedeelte).

Beleidskaders in subsidieovereenkomsten

Een onderdeel van het onderzoek is de aansluiting tussen het beleid en de subsidieafspraken met twee gesubsidieerde instellingen, Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland (zie paragraaf 4.3 en bijlage 6). Om te kunnen beoordelen in hoeverre het beleid voldoende basis biedt voor subsidieverstrekking zijn de relevante beleidsnota's onderzocht die in het jaar waarop dit rekenkameronderzoek zich richt (2006) van toepassing zijn. In de subsidieovereenkomsten zijn de volgende beleidskaders opgesomd:¹

- Welzijnsbeleidskader 1998;
- Notitie Peuterspeelzaalbeleid 2001;
- Verordening Kinderopvang;
- Uitvoeringsbesluit nadere regels kindercentra 2001;
- Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006.

Het valt hierbij op dat van de hierboven zes genoemde beleidsnota's er twee *niet* als kader in de *subsidieovereenkomsten* zijn opgenomen, te weten:

- Kadernota integraal jeugdbeleid 2003;
- Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004.

Hieruit blijkt dat het relevante beleid onvoldoende duidelijk is om als basis te dienen voor de subsidieverstrekking.

In het voorliggende rapport worden de hiervoor vermelde beleidsnota's gebruikt als de kaders voor het jeugd- en jongerenwerk. De nota's zijn de basis voor de toetsing van de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van het beleid (hoofdstuk 3) en de vertaling van de kaders in subsidieafspraken (hoofdstuk 4).

¹ Het peuterspeelzaalwerk behoort volgens de respondenten niet tot het jeugd- en jongerenwerk, maar deze werkzaamheden zijn wel afgesproken in de subsidieovereenkomst met Via Futura en worden om die reden dan ook beoordeeld in dit onderzoek.

2.3 Beschikbare middelen jeugd- en jongerenwerk

Zonder geld is een beleidskader symbolisch; het is niet uit te voeren. In de programmabegroting 2006 is niet helder aangegeven welke middelen bij welk beleidskader behoren. In een apart kader bij het programma Onderwijs, Jeugd en Cultuur worden de beleidskaders vermeld. In de programmabegroting worden geen evalueerbare beleidsdoelen, prestaties en maatschappelijk effecten aangetroffen. Er zijn slechts enkele kwantitatieve gegevens over scholen en het aantal leerlingen weergegeven. Onder het kopje 'wat het mag kosten?' in de programmabegroting worden de bedragen die betrekking hebben op het programma vermeld in vier categorieën, te weten:

- 1 bestaand beleid (structureel);
- 2 bestaand beleid (incidenteel);
- 3 heroverweging;
- 4 nieuw beleid.

De vermelde budgetten per categorie hebben betrekking op het gehele programma Onderwijs, Jeugd en Cultuur. De raad autoriseert deze bedragen en stemt in met een begroting en beleid zonder te 'weten' wat concreet de onderscheiden beleidsdoelen zijn (in termen van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid), laat staan wat de geformuleerde ambities precies kosten. Anders gezegd: de raad stuurt alleen op de hoeveelheid geld voor een globale bestemming.

Aan het programma Onderwijs, Jeugd en Cultuur is een overzicht met bedragen per product toegevoegd. Daarin is te lezen dat voor het open en georganiseerd jeugd- en jongerenwerk een bedrag van \approx 408.840,-- beschikbaar is, zonder verdere toelichting en onderbouwing. Ook hier is geen sprake van evalueerbare kaders. Er is bijvoorbeeld niet specifiek aangegeven welke lasten tot het open en georganiseerd jeugd- en jongerenwerk behoren en welke subsidiebedragen beschikbaar worden gesteld bij autorisatie van de programmabegroting (subsidieplafond).

2.4 Visie van de raad op jeugd- en jongerenwerk

Politieke keuzevraagstukken en alternatieve oplossingsrichtingen

Uit het dossieronderzoek en uit gesprekken met de respondenten is gebleken dat de raad in beperkte mate het kaderstellende orgaan ten aanzien van het jeugd- en jongerenwerk is.

"Een raadsbrede visie op de vraag wat de raad precies wil met het jeugd- en jongerenwerk en welke rol de overheid ten aanzien van deze doelgroep heeft ontbrak. Daarbij kwam dat het ook erg lastig werd gevonden om het beleid evalueerbaar en resultaatgericht te formuleren en effectindicatoren op te stellen."
Bron: interview met instelling, juli/ augustus 2008.

Uit het gesprek met raadsleden kwam naar voren dat de raad over het algemeen de voorstellen van het college 'volgde' zonder kritisch te zijn op de vaak onvoldoende onderbouwde voorstellen.

“De raad ging dan akkoord met het voorliggende beleid in het vertrouwen dat het volgende voorstel beter zou zijn.”

Bron: interview met raadsleden, juli 2008.

Het kwam over het algemeen niet tot een kaderstellend debat waarin politieke relevante keuzevraagstukken en alternatieve oplossingsrichtingen naar voren werden gebracht. Respondenten uit de raad geven aan dat dit ook werd veroorzaakt door het ontbreken van een duidelijke raadsvisie. Uit notulen bleek bijvoorbeeld dat de raad de voorgestelde besluiten van het college marginaal wijzigde. Veel werd ook ondervangen door toezeggingen van het college.

In de afgelopen jaren is de raad zich bewuster geworden van zijn kaderstellende taak. Een trainingsdag voor de raad in mei 2008 met de centrale vraag ‘Wat is de kaderstellende rol van de raad?’ heeft bijgedragen aan dat bewustzijn. Een aandachtspunt blijft volgens de respondenten dat de evalueerbaarheid en de resultaatgerichtheid van het beleid bij de beleidsstukken op het gebied van Welzijn en Samenleving achterblijft.

Vorbereiding op besluitvorming door de raad

In de commissievergaderingen van de gemeente Krimpen aan den IJssel werden voorheen de beleidsvoorstellen behandeld en op verzoek van de raad toegelicht door de wethouder. Het kwam vóór 2007 niet voor dat de raad zelf het initiatief nam om bijvoorbeeld een hoorzitting te organiseren of een werkbezoek af te leggen om tot een weloverwogen besluit te komen. Enkele respondenten gaven aan dat de raad ook vertrouwde op de goede uitvoering door de gesubsidieerde instellingen. Het accent van de raad lag meer op de aanbodkant (wat wordt er geleverd?) en niet op de vraagkant (wat willen we bereiken?). Besluitvorming op de aanbodkant bemoeilijkt het proces om tot evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken te komen.

Uitvoerbaarheid kaders door college (opdrachtgever – opdrachtnemer)

De conceptbeleidsnota's werden op ambtelijk en bestuurlijk niveau besproken met de betrokken instellingen. Door de instellingen werd meegedacht en geadviseerd over de uitvoering. Dit resulteerde echter niet in evalueerbare en resultaatgerichte beleidsdoelen. De instellingen, die al vele jaren kennis en ervaring op dit beleidsterrein hadden, wisten wel hun visie te geven en uit de subsidieafspraken blijkt dat deze visie meer aansluit op de subsidieafspraken dan de visie van de raad (zie hoofdstuk 4). Van een opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie tussen de raad en college is formeel wel sprake, maar in de praktijk was dat niet het geval. De kaders waren onvoldoende tot matig evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zodat het college, als opdrachtgever naar de instellingen, deze zelf diende in te vullen (zie paragraaf 4.4). Deze matige evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid beperkten de mogelijkheden voor controle en bijsturing door zowel de raad als het college. Door middel van de voorjaars- en najaarsnota en de jaarrekening werd verantwoording afgelegd. Respondenten uit de raad gaven aan dit te weinig te vinden.

3 Beleidskaders als basis voor subsidieverstrekking

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het beleid dat ten grondslag ligt aan de subsidieverstrekking *duidelijk, meetbaar en transparant* of, anders gezegd, evalueerbaar en resultaatgericht is (onderzoeksvraag 3). Een evalueerbaar en resultaatgericht beleid stimuleert enerzijds de doeltreffendheid van de subsidieafspraken en biedt anderzijds de gemeenteraad het inhoudelijke kader voor de uitoefening van zijn controlerende rol met betrekking tot de subsidies. `

3.1 Beleidskaders en beleidsdoelen

Beleidskaders jeugd- en jongerenwerk

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn de beleidskaders jeugd- en jongerenwerk in de subsidieovereenkomsten de volgende:

- Welzijnsbeleidskader 1998;
- Notitie Peuterspeelzaalbeleid 2001;
- Verordening Kinderopvang;
- Uitvoeringsbesluit nadere regels kindercentra 2001;
- Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006.

In de subsidieovereenkomsten zijn (zoals al eerder aangegeven in paragraaf 2.2) de volgende nota's niet vermeld. Voor de volledigheid zijn deze nota's ook onderzocht:

- Kadernota integraal jeugdbeleid 2003;
- Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004.

Subsidieverordening 1998

De Subsidieverordening Gemeente Krimpen aan den IJssel 1998 vormt een belangrijk kader waarbinnen de subsidieverstrekking plaatsvindt. Het belang van een subsidieverordening is om het inhoudelijke beleid via subsidiëring uit te kunnen voeren. Subsidiëring draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelen.

Welzijnsbeleidskader 1998

Bij het vaststellen van de Subsidieverordening is met het oog op een adequate beoordeling van de subsidieaanvragen ook een Welzijnsbeleidskader vastgesteld. De relevante onderdelen in het kader van dit onderzoek zijn hoofdstuk 10.2 (jeugd- en jongerenwerk) en hoofdstuk 11 (kinderopvang). Het hoofddoel van het Welzijnsbeleidskader is dat jongeren zelfstandig kunnen participeren in de samenleving.

Beleidsagenda Welzijn 2000

De Beleidsagenda Welzijn 2000 geeft aan onder andere te willen komen tot:

- 1 een bundeling van de organisaties voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, speel-o-theek, open jeugd-en jongerenwerk: een brede (jeugd) welzijnsorganisatie;

- 2 een veel intensievere samenwerking tussen onderwijs, jeugd- en culturele organisaties, jeugdzorginstellingen en sportverenigingen: een brede schoolachtige ontwikkeling in een netwerkorganisatie.

Deze aanbevelingen zijn verder niet uitgewerkt naar inhoudelijke doelen.

Notitie Peuterspeelzaalbeleid 2001

Ook de Notitie Peuterspeelzaalbeleid is vastgesteld met het oog op het verbeteren van de subsidiegrondslag voor het peuterspeelzaalwerk. Het doel van het peuterspeelzaalbeleid is de ontwikkeling van jonge kinderen, in de leeftijd van 2½ tot 4 jaar, spelenderwijs te bevorderen door hen in groepsverband samen te brengen onder begeleiding (spelen, leren en ontmoeten). De in november 2001 door de raad aangenomen Notitie Peuterspeelzalenbeleid heeft als doel het verhogen van de kwaliteit van peuterspeelzalen. Om de kwaliteit te verhogen zullen plusfuncties worden ingevoerd, zoals signalering en aanpak van bijzondere problematiek, ontwikkelingsstimulering, opvoedingsondersteuning, realiseren van een ontmoetingsfunctie voor ouders en gericht doelgroepenbeleid.

Verordening Kinderopvang

Hierin worden geen inhoudelijke doelen weergegeven.

Uitvoeringsbesluit nadere regels kindercentra 2001

Hierin worden geen inhoudelijke doelen weergegeven.

Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006

Binnen het gemeentelijke gezondheidsbeleid is de jeugd speerpunt van beleid. In 2003 is samen met de partners in het veld, die werkzaam zijn op het brede terrein van jeugd en gezondheidszorg, het Actieplan Jeugd en Gezondheid 2003-2006 opgesteld, dat zich concentreert op de uitvoering van de volgende vier programma's:

- Programma Preventie gebruik genotsmiddelen;
- Programma Jeugd, voeding en beweging;
- Programma Opvoedingsondersteuning;
- Programma Zorgstructuur voor 0 tot 18-jarigen.

Het hoofddoel van het Actieplan (en de vier genoemde programma's) is het bevorderen van de fysieke en psychische gezondheid en het maatschappelijke welzijn van kinderen.

De Uitvoering jeugdgezondheidszorg 2003 is een uitvoeringsnota van dit actieplan.

Kadernota integraal jeugdbeleid 2003

Deze nota brengt het bestaande beleid bij elkaar en schept voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede ontwikkeling van jeugdigen tot volwassenen. Voor het jeugdbeleid in Krimpen aan den IJssel wordt uitgegaan van de doelgroep 0 tot 19 jaar, omdat jongeren ouder dan 19 jaar in toenemende mate zelfstandig zijn en gebruik (kunnen) maken van de algemene voorzieningen. Het hoofddoel van het

jeugdbeleid is het scheppen van voorwaarden zodat jeugdigen zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige en maatschappelijk verantwoordelijke volwassenen.

Bevolkingsopbouw jongeren in Krimpen aan den IJssel (per 1 januari 2006)

Leeftijd	Totaal aantal jongeren
0 - 4 jarigen	1.685
5- 9 jarigen	1.835
10-14 jarigen	1.940
15-19 jarigen	1.897
Totaal	7.467

Tabel 3.1: bevolkingsopbouw jongeren in Krimpen aan den IJssel (per 1 januari 2006)

Notitie open jeugd- en jongerenwerk 2004

Een deelnotitie van de Kadernota integraal jeugdbeleid is die over de toekomst van het open jeugd- en jongerenwerk. Het doel van de notitie is het ontwikkelen van een toekomstvisie op het open jeugd- en jongerenwerk voor de doelgroepen 4 tot 12-jarigen en 12 tot 19-jarigen. Het inhoudelijke hoofddoel is – in het kader van een zinvolle vrijetijdsbesteding – de jeugd de kans te geven elkaar te ontmoeten, ontspanning en ontplooiingsmogelijkheden te bieden en, waar nodig, te ondersteunen en eventueel te verwijzen naar professionele begeleiding.

3.2 Evalueerbaarheid van het beleid

Aan de hand van het normenkader (zie bijlage 1) en de beschikbare documentatie kan worden vastgesteld dat het beleid van de gemeente Krimpen aan den IJssel over het algemeen onvoldoende evalueerbaar is. Enkele beleidsnota's benaderen op onderdelen een voldoende tot goede evalueerbaarheid. De evalueerbaarheid van het beleid wordt beoordeeld op basis van de mate waarin het beleid doelstellingen bevat die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn:

- Specifiek ⇒ Waar hebben we het over?
- Meetbaar ⇒ Concrete indicatoren voor doelbereiking
- Tijdgebonden ⇒ Doelen gehaald in 2006 (in plaats van 'ooit in de toekomst')

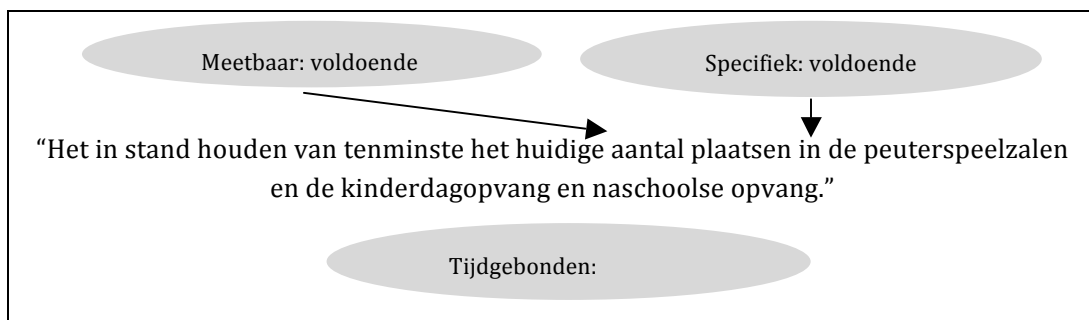
Een overzicht van de scores ten aanzien van de beleidskaders jeugd- en jongerenwerk treft u aan in bijlage 4. De gestelde doelen zijn vaak onvoldoende specifiek en onvoldoende meetbaar geformuleerd. Formuleringen als 'zo/ indien nodig', 'redelijke', 'zoveel mogelijk', 'bevorderen', 'ontwikkelen' passeren vaak de revue. Door dit soort formuleringen te gebruiken blijft het vaag wat de gemeente nu daadwerkelijk wil bereiken. Bovendien wordt de term 'goed' vaak gebruikt; een term die over het algemeen weinig zegt over de ambitie die men heeft. De tijdgebondenheid van de doelen is ook vaak onvoldoende concreet. Er wordt nauwelijks ingegaan op specifieke jaartallen of data waarin bepaalde activiteiten gepland staan. Zo geldt het collegeprogramma in principe voor vier jaren en kan er van uit worden gegaan dat het college erop is gericht de gestelde doelen binnen die vier jaren te bereiken. Maar dit is wel een behoorlijk ruime marge die in veel gevallen veel specifiek geformuleerd kan worden.

Een aantal voorbeelden van beleidsdoelen uit nota's die ten grondslag liggen aan subsidieverstrekking:

1 Welzijnsbeleidskader 1998

“Het in stand houden van tenminste het huidige aantal plaatsen in de peuterspeelzalen en de kinderdagopvang en naschoolse opvang”.

- ⇒ Deze doelstelling is voldoende specifiek, de afbakening voor wat betreft doelgroep is voldoende.
- ⇒ De meetbaarheid is voldoende: “tenminste het huidige aantal”.
- ⇒ De tijdgebondenheid is onvoldoende; onduidelijk is wanneer deze doelstelling gerealiseerd moet worden.



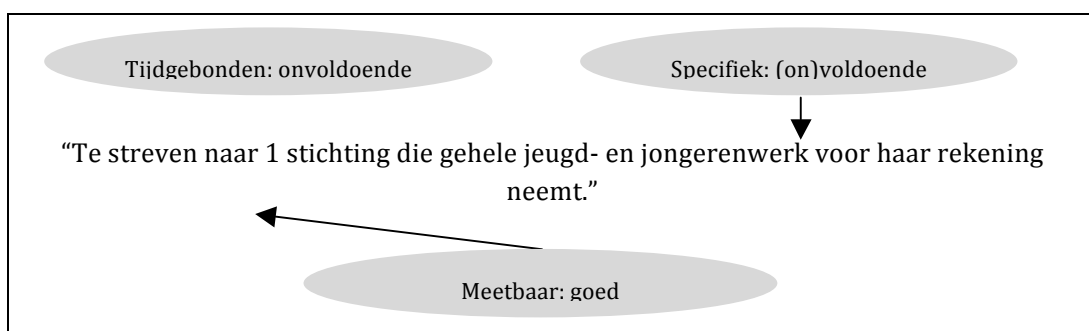
Figuur 3.1: voorbeeld van scoretoekenning beleidsdoel

Dit beleidsdoel is beperkt evalueerbaar. De beleidsdoelstelling is weliswaar voldoende specifiek en meetbaar, maar het tijdspad ontbreekt.

2 Notitie Toekomst open jeugd- en jongerenwerk 2004

“Te streven naar 1 stichting die gehele jeugd- en jongerenwerk voor haar rekening neemt.”

- ⇒ Deze doelstelling is voldoende specifiek als duidelijk zou zijn wat onder het jeugd-en jongerenwerk wordt verstaan. Het ‘gehele jeugd-en jongerenwerk is feitelijk onvoldoende specifiek omdat eerder in dit onderzoek is geconstateerd dat het onderwerp niet goed is afgebakend. Het is niet duidelijk wat wel of niet tot jeugd-en jongerenwerk behoort, dus is het doel eigenlijk ook niet helder.
- ⇒ De meetbaarheid is goed (als alleen cijfermatig wordt beoordeeld).
- ⇒ De tijdgebondenheid is onvoldoende; onduidelijk is wanneer deze doelstelling gerealiseerd moet worden.



Figuur 3.2: voorbeeld van scoretoekenning beleidsdoel

Indien ervan wordt uitgegaan dat het duidelijk is wat er onder de doelgroep jeugd- en jongerenwerk wordt verstaan is dit beleidsdoel voldoende evalueerbaar. De beleidsdoelstelling is dan voldoende specifiek en goed meetbaar, maar het tijdspad is onvoldoende. Wanneer de doelstelling wel tijdgebonden was geformuleerd, was dit een goed voorbeeld geweest van een goed evalueerbare beleidsdoelstelling.

3.3 Resultaatgerichtheid van het beleid

De resultaatgerichtheid van beleid wordt bepaald door het niveau waarop beoogde resultaten worden benoemd. Op het laagste niveau kan de raad alleen sturen op de hoeveelheid geld voor een globale bestemming. De raad kan niet sturen op activiteiten of doelen. Op het hoogste niveau kan de raad zeer goed sturen: er worden evalueerbare doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd en er worden verschillende ambitieniveaus aangegeven. Voor elk ambitieniveau is helder welk budget hiermee is gemoeid. Dit maakt het voor de raad mogelijk om politiek te 'winkelen' en te schuiven tussen ambitieniveaus van verschillende doelen en tussen programmaonderdelen.

De lage scores voor de mate van evalueerbaarheid in de vorige paragraaf hebben consequenties voor de scores voor de mate van resultaatgerichtheid. Evalueerbaarheid is een essentiële voorwaarde voor resultaatgerichtheid. Aangezien de doelen in de beleidskaders beperkt evalueerbaar zijn geformuleerd, is ook de resultaatgerichtheid van de doelen en middelen beperkt.

Over het algemeen is de resultaatgerichtheid van de doelen niet hoger dan het benoemen van globale activiteiten; er is veelal geen taakstelling. De mate waarin de gemeentelijke organisatie (zowel college als raad) met dit beleid kan sturen op maatschappelijke effecten en kan controleren of beoogde effecten zijn behaald, is onvoldoende.

Het enige goede voorbeeld dat ook voldoet aan voldoende resultaatgerichtheid is de al hierboven vermelde doelstelling:

"Te streven naar 1 stichting die gehele jeugd- en jongerenwerk voor haar rekening neemt."

- ⇒ Resultaatgerichtheid op het niveau van kwalificeerbare uitvoeringsprestatie. Wel is het jammer dat er geen maatschappelijk effect wordt beschreven en dat niet is aangegeven wanneer deze doelstelling moet zijn bereikt.

3.4 Evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid Subsidieverordening 1998

In dit onderzoek wordt vanwege de belangrijke rol van de Subsidieverordening 1998 uitgebreider ingegaan op de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid ervan. In bijlage 5 wordt de Subsidieverordening uitgebreider besproken.

De Subsidieverordening 1998 is een beperkte stimulans voor het maken van evalueerbare en resultaatgerichte subsidieverstrekingen. De subsidieverordening

is gericht op het *proces* ('afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst') en niet op de aansluiting van subsidies op de *inhoudelijke* beleidsdoelen. Er worden geen gradaties van resultaatgerichtheid in de subsidieverordening benoemd. Tevens wordt geen koppeling aangebracht tussen de verschillende subsidietypen en de mate van resultaatgerichtheid.

Evalueerbaarheid

Opvallend is dat de Subsidieverordening 1998 bij de aanvraag van *eenmalige subsidies* een duidelijke relatie met het gemeentelijke beleid hanteerde: "een overzicht van de door de instelling voorgenomen activiteiten/ producten/ prestaties, uitgedrukt in meetbare prestaties, alsmede van de relatie van die activiteiten/ producten/ prestaties met het gemeentelijke beleid" (artikel 1, lid h). Volgens de nieuwe subsidieverordening 2007 (zie voor een uitgebreide beschouwing over de 'oude' en de 'nieuwe' Subsidieverordening bijlage 5) moet bij de aanvraag voor *eenmalige subsidies* een activiteitenplan of een overzicht van activiteiten worden ingediend: "het activiteitenplan omvat een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen en vermeldt per activiteit of product de daarvoor benodigde personele en materiële middelen. Per product of activiteit zijn de prestaties in meetbare eenheden geformuleerd.". De relatie met het gemeentelijke beleid ontbreekt. In beide subsidieverordeningen worden verder geen eisen aan dit plan of overzicht gesteld.

Voor de *outputsubsidie* wordt een subsidieovereenkomst opgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot meetbare producten/ prestaties/ activiteiten die deze organisatie zal uitvoeren in relatie tot het subsidiebedrag dat voor een vastgesteld subsidietijdvak (maximaal vier jaar voor een output- of erkenningsubsidie) is verleend. Deze bepaling (artikel 1, lid i van de Subsidieverordening 1998 en artikel 1, lid p van de Algemene Subsidieverordening 2007) draagt op procesniveau bij aan de mate waarin afspraken specifiek, meetbaar en tijdgebonden worden gemaakt, maar doet dat niet op inhoudelijk niveau.

De Subsidieverordening 1998 stelt verder voorwaarden aan stukken die bij de *subsidievaststelling* moeten worden ingediend. Deze zijn het meest specifiek voor de *outputsubsidie*:

- verslag van het afgelopen subsidiejaar (met in ieder geval een vergelijking tussen nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en activiteiten en een toelichting op de verschillen);
- overzicht van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten (geldt ook voor investeringsubsidie);
- een verklaring van een accountant inzake de rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden kosten en uitgaven.

Voor de *investeringsubsidie* moet de subsidieontvanger een overzicht van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten overleggen. Dat moet de ontvanger van de *eenmalige subsidie* ook, en daar moet ook een balansoverzicht worden overlegd.

Voor de *erkenningssubsidie* is de subsidieontvanger verplicht om verantwoording af te leggen. Maar er worden in de subsidieverordening geen eisen aan die verantwoording gesteld.

Resultaatgerichtheid

De Subsidieverordening 1998 biedt een beperkte stimulans voor resultaatgerichte subsidieverstrekingen omdat er geen concrete, gespecificeerde activiteiten en maatschappelijke effecten opgenomen hoeven te worden. Er worden geen gradaties (niveaus) van resultaatgerichtheid in de subsidieverordening benoemd en tevens wordt er geen koppeling aangebracht tussen de verschillende subsidietypen en de mate van resultaatgerichtheid.

Op basis van de subsidieverordening moeten instellingen bij hun aanvraag en verantwoording documenten overleggen. Dergelijke documenten dragen bij aan de resultaatgerichtheid van de subsidieverstreking; de aanvrager dient een beschrijving te geven van de activiteit waarvoor de subsidie wordt aangevraagd. Indien dit niet wordt gevraagd is de resultaatgerichtheid beperkt (niveau 1 van resultaatgerichtheid). Wordt door de gemeente gevraagd informatie te geven over de aard en omvang van de activiteit, over de doelgroep en het verwachte aantal deelnemers, dan zet de gemeente aan tot concrete, gespecificeerde activiteiten (niveau 2 op de schaal van resultaatgerichtheid). In sommige gevallen benoemt de gemeente eisen waaraan een organisatie of instelling moet voldoen om voor een subsidie in aanmerking te komen (niveau 3 op de schaal van resultaatgerichtheid). Deze verplichtingen kunnen met het doel van de subsidie maken hebben (aantal deelnemers aan een activiteit, aantal uren dat een accommodatie is opengesteld), of van meer algemene aard zijn (een instelling moet zich er bijvoorbeeld toe verplichten om activiteiten en accommodaties zoveel mogelijk bereikbaar en toegankelijk te maken voor minder validen). De resultaatgerichtheid is het hoogste (niveau 4 en 5) wanneer de gemeente via de subsidieverordening de subsidieaanvragers aanzet tot het leveren van bepaalde uitvoeringsprestaties of maatschappelijke effecten.

4 Van beleidsdoelen naar subsidieafspraken

Wat valt voor de gemeente Krimpen aan den IJssel onder de subsidieafspraken voor het jeugd- en jongerenwerk? Is in de subsidieafspraken duidelijk vastgelegd:

- welke prestaties (inhoudelijk) moeten worden geleverd?
- welke instrumenten zullen worden ingezet?
- wie waarvoor verantwoordelijk is?
- op welke wijze en binnen welke termijnen er gerapporteerd moet worden?

Dit hoofdstuk gaat in op de beantwoording van deze vragen. De omvattendheid van de subsidieafspraken is onderzocht en vergeleken met de beleidskaders jeugd- en jongerenwerk zoals die in hoofdstuk 3 zijn weergegeven (vraag 5). Verder wordt ingegaan op de vraag of de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht zijn geformuleerd en op de vraag aan welke rapportagevereisten de subsidiënten moeten voldoen en welke verantwoordelijkheden gemeente en subsidiënt naar elkaar hebben (vraag 7).

4.1 Omvattendheid subsidieafspraken

In voorgaande hoofdstukken is al geconstateerd dat er geen samenhang in de vele kaders is aangetroffen en dat de gemeente geen duidelijk zicht heeft op de afbakening van het jeugd- en jongerenwerk. Op basis van de vastgestelde subsidieovereenkomsten is onderzocht of er aansluiting is tussen de beleidsdoelen en de subsidieafspraken (zie ook bijlage 6). Daarbij is geconstateerd dat er twee instellingen zijn die het beleid op het gebied van het jeugd- en jongerenwerk uitvoeren, te weten Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland. Met beide instellingen zijn in 2006 subsidieovereenkomsten gesloten. De subsidieovereenkomsten omvatten de genoemde beleidskaders in hoofdstuk 2 (+ notitie peuterspeelzaalbeleid 2001). Opvallend is echter wel dat de Kadernota integraal jeugdbeleid en de Notitie open jeugd en jongerenwerk 2004 niet in de subsidieovereenkomst als relevante kaders vermeld staan.

Zoals bij de afbakening van het onderzoek is aangegeven vindt dit onderzoek plaats over het jaar 2006. Toen waren de twee genoemde instellingen werkzaam op het gebied van jeugd- en jongerenwerk. Per 1 januari 2008 is deze situatie achterhaald. Het jeugd- en jongerenwerk wordt alleen nog uitgevoerd door de Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland. Het voorgenomen beleid van de raad en college om te streven naar één instelling die het jeugd- en jongerenwerk uitvoert is daarmee bereikt.

4.2 Evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken

Er blijkt een grote variatie te zijn in de mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de subsidieafspraken en -voorwaarden die in de subsidiebeschikkingen zijn terug te vinden.

Over het algemeen is de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de gemaakte subsidieafspraken beperkt. De afspraken in het kader van het jeugd- en jongerenwerk in de 2006 afgegeven beschikkingen zijn over het algemeen matig of

onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd. De tijdgebondenheid is uiteraard wel goed, de beschikking geldt immers voor een bepaald jaar. Zoals al eerder is aangegeven is dit geen goede uitgangspositie voor het evalueerbaar verstrekken van subsidies. Het college, ambtenaren en de instellingen bleken, ondanks veelvuldig overleg, niet in staat te zijn de beperkt evalueerbare kaders te vertalen naar wel evalueerbaar geformuleerde subsidieafspraken.

Twee van de beschikkingen, die met betrekking tot het wgi-contract en het exploitatiecontract voor Big Bear (beide voor Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland) kennen geen inhoudelijke doelen waardoor de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de subsidieafspraken niet is vast te stellen.

Evalueerbaarheid

Evalueerbare afspraken zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden (zie het toetsingskader in bijlage 1). De subsidiebeschikking van Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland voor het project Verslavingspreventie levert de beste voorbeelden van evalueerbare subsidieafspraken:

- geselecteerde hangplekken/ hanggroepen worden ieder 3x bezocht door de informatiebus en de werkers;
- met 75 jongeren is één of meerdere keren contact geweest en/of is voorlichting gegeven;
- 50 jongeren hebben een drugstest ingevuld;
- aan 5 jongeren is advies gegeven of consultatie geboden.

- ⇒ De activiteiten zijn over het algemeen (vrij) goed specifiek: het is helder wat er mee wordt bedoeld.
- ⇒ De meetbaarheid is goed, de doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden vastgesteld.
- ⇒ De tijdgebondenheid is goed, de subsidieovereenkomsten gelden voor 1 jaar, de activiteiten moeten in dat jaar worden uitgevoerd.

Resultaatgerichtheid

De resultaatgerichtheid van de subsidieafspraken is over het algemeen matig of onvoldoende omdat dit ook het geval is bij de evalueerbaarheid van de afspraken. Het niveau van de resultaatgerichtheid komt dan niet boven het benoemen van globale activiteiten. De onder de vorige subkop benoemde afspraken scoren het best; de resultaatgerichtheid is op het niveau van kwantificeerbare of kwalificeerbare uitvoeringsprestaties.

In de tabel op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de verschillende subsidieafspraken.

Score Norm	vrij goed of goed	matig of onvoldoende	niet vast te stellen of niet van toepassing
Evalueerbaar: specifiek	1 JJMH verslaving 2 Via Futura peuterspeelzaal (deels) 3 Via Futura preventie (deels)	1 Via Futura j en j* 2 JJMH** j en j 3 JJMH basis 4 Via Futura peuterspeelzaal (deels) 5 Via Futura preventie (deels)	1 JJMH Big Bear 2 JJMH wgi***
Evalueerbaar: meetbaar	1 JJMH verslaving (deels) 2 Via Futura peuterspeelzaal (deels) 3 Via Futura preventie (deels)	1 Via Futura j en j 2 JJMH j en j 3 JJMH basis 4 JJMH verslaving (deels) 5 Via Futura peuterspeelzaal (deels) 6 Via Futura preventie (deels)	1 JJMH Big Bear 2 JJMH wgi
Evalueerbaar: tijdgebonden	1 Via Futura j en j 2 JJMH j en j 3 JJMH basis 4 JJMH verslaving 5 Via Futura peuterspeelzaal 6 Via Futura preventie		1 JJMH Big Bear 2 JJMH wgi
Resultaatgericht	1 JJMH verslaving (deels) 2 Via Futura peuterspeelzaal (deels)	1 Via Futura j en j 2 JJMH j en j 3 JJMH verslaving (deels) 4 Via Futura peuterspeelzaal (deels) 5 Via Futura preventie	1 JJMH Big Bear 2 JJMH wgi

Tabel 4.1: evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid subsidieafspraken

* j en j = jeugd- en jongerenwerk

** JJMH = Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland

*** wgi = Werkgeversinstituut²

4.3 Aansluiting tussen beleidsdoelen en subsidieafspraken

In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de aansluiting tussen de beleidskaders en de subsidieafspraken. De in de subsidieafspraken genoemde beleidskaders zijn hier als uitgangspunt genomen om de aansluiting te beoordelen.

² : Het Werkgeversinstituut is werkgever voor werknemers die zijn gedetacheerd bij bijvoorbeeld welzijnsinstellingen.

Opvallend is de goede aansluiting tussen de subsidieafspraken voor het open jeugd- en jongerenwerk zoals dat door Via Futura werd uitgevoerd en de beleidsvisie van Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland (overigens geen gemeentelijk beleidskader!). Kennelijk waren de instellingen in vergelijking met de gemeente beter in staat de beleidskaders van de raad in een beleidsvisie te vertalen voor de subsidieafspraken. De instellingen waren hiermee, naar verwachting, in een voordelige positie in de onderhandelingen voor de subsidieafspraken.

De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid zijn echter matig of onvoldoende, zodat het sturen met deze subsidies slechts plaatsvindt op het niveau van globale activiteiten.

Beleidsvisie van Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland op het jeugd- en jongerenwerk:³

“Jeugd- en jongerenwerk is gericht op het begeleiden van jeugdigen en jongeren op weg naar zelfstandigheid. Voor jeugdigen (4-12) ligt daarbij het accent op ontmoeting en ontplooiing, voor jongeren (12+) ligt dat accent naast ontmoeting en ontplooiing op ontwikkeling en vorming.”

Welzijnsbeleidskader

De aansluiting tussen het Welzijnsbeleidskader en de subsidieafspraken is vrij beperkt voor de subsidies open- jeugd en jongerenwerk Via Futura, jongerenwerk Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland, basiscontract, of zelfs afwezig door het ontbreken van prestatieafspraken voor de exploitatie van Big Bear en het wgi-contract. De aansluiting tussen het Welzijnsbeleidskader en de subsidie met betrekking tot het peuterspeelzaalwerk is vrij goed. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen de Notitie peuterspeelzaalbeleid en de subsidie met betrekking tot het peuterspeelzaalwerk. De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid zijn echter matig of onvoldoende, zodat het sturen met deze subsidies slechts plaatsvindt op het niveau van globale activiteiten.

Verslavingszorg

Met betrekking tot de subsidie Verslavingspreventie aan Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland wordt in de subsidieovereenkomst *niet* verwezen naar relevante beleidskaders. Indien de aansluiting met het relevante beleidskader (Actieplan Jeugd en gezondheid 2003-2006) wordt beoordeeld, dan is de aansluiting vrij goed. Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, zijn de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid vrij goed.

In de subsidieovereenkomst met Via Futura met betrekking tot genotsmiddelen wordt *wel* verwezen naar een relevant beleidskader: Actieplan Jeugd en gezondheid 2003-2006. De aansluiting tussen de activiteiten uit de subsidieovereenkomst en het

³ *Definitieve versie visiedocument, werkplan en begroting jeugd- en jongeren Krimpen aan den IJssel seizoen 2005-2006; 1 december 2005.*

beleidskaders is vrij goed. En dus geldt ook hier voor de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid dat deze vrij goed zijn.

4.4 Rapportagevereisten en verantwoordelijkheden naar elkaar

Is de informatievoorziening aan de raad adequaat zodat de raad zijn politiek sturende en controlerende rol naar behoren in kan vullen? In hoeverre legt het college verantwoording af aan de raad over de resultaten van de verstrekte subsidies?

Een belangrijke potentiële bron van terugkoppeling van informatie vanuit het college naar de raad, is de informatie die het college van de subsidiënten ontvangt. Dat is bijvoorbeeld in de vorm van tussenrapportages of in de vorm van de verantwoording over de bestede subsidiegelden bij de aanvraag tot vaststelling.

In de subsidieovereenkomst die door het college en subsidiënt wordt ondertekend zijn criteria opgenomen waaraan de rapportage moet voldoen. Zo staat bijvoorbeeld in de subsidieovereenkomst met Via Futura over het open jeugd- en jongerenwerk: "Van de stichting wordt verwacht dat zij haar prestaties registreert en aan de gemeente rapporteert bij de aanvraag tot subsidievaststelling (oftewel definitieve afrekening). Het integrale werkplan wordt integraal verantwoord, waarbij is aangegeven aan welk onderdeel de instelling separaat en aan welk onderdeel gezamenlijk invulling is gegeven. In de rapportage wordt ingegaan op welke wijze aan het werkplan 2006 invulling is gegeven en omvat minimaal:

- het aantal activiteiten dat ambulante is ingezet, voor welk doel en voor welke doelgroep;
- per activiteit: voor welke doelgroep de activiteit is ingezet, het aantal uren of dagdelen dat de activiteit werd aangeboden, het aantal deelnemers."

College versus subsidiënten

De door de subsidiënten verstrekte informatie is niet altijd adequaat: "Na kennisneming van de rapportage verantwoording subsidies 2006 en het accountantsrapport 2006 (over peuterspeelzalen Via Futura) kan worden geconcludeerd dat aan de voorwaarden en de prestaties uit de subsidieovereenkomst 2006 grotendeels is voldaan. De verantwoording is summier, maar wordt op dit moment voldoende geacht."⁴ Het komt ook voor dat de verstrekte informatie niet verloopt volgens de afspraken: het college vraagt Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland (bij ontvangstbevestiging van de verantwoording 2006) om *andere* verantwoordingsstukken op basis van artikel 15 van de subsidieverordening en de subsidieovereenkomsten. Het college verzoekt daarna nog tot twee maal toe om deze aanvullende informatie.

⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Collegevoorstel Vaststelling subsidie peuterspeelzalen 2006 Via Futura*, 31 juli 2007.

Ook voor het door Via Futura uitgevoerde jeugd- en jongerenwerk (dat in de vaststelling door het college als 'kinder- en jeugdwerk' wordt benoemd) komt een passage over de verantwoording voor: "Hoewel de verantwoording niet volledig aansluit bij de opzet van het visiedocument vormen de stukken een voldoende basis om de subsidie te kunnen vaststellen op basis van verleend bedrag."⁵

In het collegevoorstel tot vaststelling van de subsidies voor Via Futura en Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland 2006 wordt geadviseerd om: "in de subsidieafspraken (met Via Futura) extra aandacht te besteden aan duidelijke afspraken over verantwoording" en: "wel is het goed om voortaan tussentijds, per kwartaal, te bekijken hoe de uitvoering van de activiteiten verloopt. Hierdoor is meer overleg over het bereiken van de afgesproken doelstellingen mogelijk. Geadviseerd wordt hierover bij de subsidieverlening van 2008 nadere afspraken te maken."⁶

Volgens enkele respondenten verzocht het college vóór 2006 en ook nog in 2006 de subsidiënten niet om gedetailleerde verantwoording af te leggen. Enerzijds was dat te wijten aan de vele personele wisselingen binnen de gemeente, anderzijds was één van de betrokken instellingen ook niet in staat alle gevraagde informatie te leveren. De betreffende organisatie was daar nog niet op ingesteld. Eén en ander is duidelijk veranderd na 2006. In de uitvoeringsovereenkomsten worden nu de prestaties per beleidsveld vastgelegd. "Wanneer je als organisatie heel duidelijk aan moet geven op welke manier je aan de prestaties hebt gewerkt, dan hebben zowel de instelling als de gemeente er baat bij", zo geeft een van de respondenten aan.⁷ De Algemene Subsidieverordening 2007, een vast aanspreekpunt bij de gemeente en het subsidieregistratiesysteem hebben, volgens de respondenten, substantieel aan de verbetering bijgedragen.

College versus gemeenteraad

Mede doordat de informatiestromen tussen het college en de instellingen stagneerden, had ook de gemeenteraad een informatieachterstand. De informatiestroom kwam alleen op gang bij de voor- en najaarsnota en de jaarrekening. Enkele respondenten uit de raad vonden dit te weinig. Deels is dit ook te verwijten aan de gemeenteraad zelf die niet aan de wethouder om informatie vroeg (dit los van de actieve informatieplicht van het college). De respondenten uit de raad gaven aan dat ze behoefte hebben aan meer informatie, zeker nu de kwaliteit van de prestatie-indicatoren in de subsidieovereenkomsten sterk verbeterd is en er hard wordt gewerkt om het beleid evalueerbaar en resultaatgericht te maken (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden).

⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Collegevoorstel/-besluit Vaststelling subsidie Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland ViaFutura 2006*, 20 november 2007.

⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Collegevoorstel Vaststelling subsidie JJMH Via Futura 2006*, 20 november 2007.

⁷ Bron: interview met gesubsidieerde instelling, juli/ augustus 2008.

5 Mate van bekendheid met en duidelijkheid over het beleid

Kern van het onderzoek is in hoeverre de geformuleerde beleidskaders door de raad (blok A: vraag 1, 2 en 3) een vertaling krijgen naar de subsidieafspraken door het college aan de subsidiënten (blok B: vraag 5 en 7). De mate van bekendheid met en duidelijkheid over beleid (blok C: vraag 4 en 6) kan een verklaring geven van de mogelijke discrepantie tussen beleid en afspraken.

Bekendheid met beleid is geen waarborg voor duidelijk beleid

De onsamenvatbaarheid van de beleidsnota's en de in blok A geconstateerde beperkte evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de beleidsdoelen maken ook dat de vertaling naar subsidieafspraken beperkt evalueerbaar en resultaatgericht is (blok B). Kort gezegd: het beleid van de gemeente is niet duidelijk en de subsidieafspraken zijn in onvoldoende mate gericht op het gemeentelijke beleid. In die zin bestaat er geen discrepantie tussen blok A en blok B, maar is er wel sprake van een ongewenste situatie. Subsidies zijn immers alleen zinvol indien deze de gemeentelijke beleidsdoelen ondersteunen. In deze situatie is het gemeentebestuur onvoldoende in staat om gericht in te zetten op eigen beleidsdoelen en daar gericht op te sturen. Beleidsvisies en -doelen krijgen onvoldoende kans en ruimte om effect te sorteren. We zien dit bijvoorbeeld terug in het gevoerde ad hoc beleid bij subsidieverlening rond diverse incidenten (graffiti, bushokjes en dergelijke).⁸ Het beleidskader voor jeugd- en jongerenwerk is wel *bekend* bij raad, college, organisatie en gesubsidieerde instellingen, maar onvoldoende *duidelijk* in termen van visie en vertaling in doelen en gewenste effecten.

Onvoldoende invulling opdrachtgever- en opdrachtnemerschap

Bij de subsidieverlening is sprake van opdrachtgeverschap van het gemeentebestuur aan de gesubsidieerde instellingen. Dat vraagt om een goede opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie tussen het gemeentebestuur en de gesubsidieerde instellingen. We noemen enkele onderliggende voorwaarden van goed opdrachtgeverschap die onvoldoende zijn geconstateerd.

- De raad werkt in onvoldoende mate op basis van een coherente visie op het jeugd- en jongerenwerk. De veelheid aan beleidsnota's belemmert het overzicht en het tot stand brengen van een integraal beleidskader voor het jeugd- en jongerenwerk. De controle en bijsturing van het beleid en uitvoering zijn om dezelfde reden eveneens onvoldoende.
- Het college (en de organisatie) zijn in onvoldoende mate in staat geweest de raad 'in stelling' te brengen op politieke keuzevraagstukken. Daarentegen is nota op nota en kader op kader gestapeld met onvoldoende zicht op de samenhang en uitvoerbaarheid er van.
- Zowel de raad als het college hebben vooral aandacht voor het aanbod van jeugd- en jongerenwerk en veel minder voor de vraag naar jeugd- en jongerenwerk vanuit de samenleving. Zo constateren we dat vooral de twee professionele welzijnsorganisaties in beeld zijn. Er is zelfs een streven naar één

⁸ Bron: interview met gesubsidieerde instelling, juli/augustus 2008.

professionele instelling geweest. Andere maatschappelijke instellingen en vrijwilligersorganisaties zijn veel minder in beeld. Zij dragen ook bij aan het jeugd- en jongerenwerk in de gemeente en hebben goed zicht op de vraagkant van het beleid. Dit overzicht ontbreekt en evenmin bestaat er duidelijkheid over de vraag of de gemeente initiatieven voor jeugd- en jongerenwerk uit de samenleving voldoende faciliteert en stimuleert.

- De organisatie is in onvoldoende mate ingericht op een professionele ondersteuning van zakelijk opdrachtnemerschap ten aanzien van de gesubsidieerde organisaties. Zo bestaat geen ‘front office’ voor jeugd- en jongerenwerk voor de ‘buitenwereld’ en is er sprake van vele personele wisselingen waardoor het ‘interne geheugen’ en de continuïteit onvoldoende zijn gewaarborgd. Het jeugd- en jongerenwerk heeft daarnaast te lijden onder ‘vele handen’. Het beleid is verdeeld over veel functionarissen met onvoldoende afstemming, bijvoorbeeld verslavingszorg bij de ene ambtenaar en jeugd- en jongerenwerk bij de andere.
- Door onvoldoende politiek-bestuurlijke sturing en controle bestaan voor de twee professionele, gesubsidieerde instellingen mogelijkheden om via de ‘achterdeur’ eigen beleid in te brengen in de subsidierelatie. Zij stellen zich niet zozeer op als opdrachtnemer van het gemeentebestuur, maar zijn op onderdelen hun eigen opdrachtgever. De gesubsidieerde instellingen hebben zodoende grote invloed op het beleid van het gemeentebestuur.
- De administratieve organisatie en interne controle binnen de gemeente is onvoldoende. Er is sprake van summiere rapportages en aan de verantwoording ontbrak ook vaak het één en ander. In 2008 is een ‘subsidiebewakingssysteem’ ingevoerd dat de verschillende termijnen bijhoudt.

Beelden en percepties bij diverse respondenten

Raadsleden geven aan dat zij het beleid wel kennen, maar dat de beleidsdoelen op zich minder bekend zijn. Bij de raad ontbrak visie wat hij precies onder jeugd- en jongerenwerk verstaat.⁹

Vanuit het college zijn altijd veel mededelingen gedaan over het jeugd- en jongerenwerk. Desondanks vragen bestuurders zich af of het de raad duidelijk is wat bijvoorbeeld het verschil is tussen open en georganiseerd jeugd- en jongerenwerk. Veel informatie, zoals jaarverslagen van gesubsidieerde instellingen, bleven onbesproken in de raad.¹⁰

“Het zou mooi zijn te komen tot een sluitende aanpak in een soort netwerkbenadering. Ook een signaleringsfunctie bij de instellingen is erg belangrijk. Tot nu toe is hieraan nog geen of voldoende uitwerking (prioriteit) gegeven. (...) De raad moet heel specifiek aangeven waar haar prioriteiten liggen en waar het geld naar toe dient te gaan. Op die manier kunnen de instellingen dan aangeven wat zij wel of niet kunnen in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Nu is er achteraf altijd het gevoel ‘dat we het niet goed hebben gedaan’.”¹¹

⁹ Bron: interview met raadsleden, juli 2008.

¹⁰ Bronnen: dossierstudie, interview met bestuurder en interview met ambtenaren, juli 2008.

¹¹ Bron: interviews met gesubsidieerde instellingen, juli/augustus 2008.