



QUICKSCAN

Prestatieafspraken jongerenwerk Zeewolde: wat is het probleem?



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Juni 2009

Colofon

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke commissie die jaarlijks de effectiviteit en de efficiëntie van het gemeentelijk beleid onderzoekt. Om de kwaliteit, deskundigheid, efficiency en effectiviteit van de rekenkamerfunctie te vergroten hebben de gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Zeewolde, Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude een gezamenlijke rekenkamercommissie ingesteld. Per 1 januari 2009 heeft de gemeente Bunnik zich ook aangesloten bij de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer D.J. Jans (lid). Twee secretaris/onderzoekers ondersteunen de rekenkamercommissie: mevrouw B.C.J. Does en mevrouw A.W.M. Meijboom.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord..... | 5 |
| Samenvatting..... | 7 |
| 1 Inleiding..... | 13 |
| 1.1 Aanleiding..... | 13 |
| 1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen | 13 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak | 14 |
| 1.4 Leeswijzer | 15 |
| 2 Effectiviteit van prestatieafspraken | 17 |
| 2.1 Ernst en omvang jongerenproblematiek..... | 17 |
| 2.2 Aansluiting beleid/prestatieafspraken | 18 |
| 2.3 Prestatieafspraken jongerenwerk | 21 |
| 2.4 Uitvoering prestatieafspraken..... | 26 |
| 2.5 Prestatieafspraken in relatie tot de kosten | 35 |
| 2.6 Communicatie en bijsturing met college en raad..... | 38 |
| 3. Conclusies en aanbevelingen | 41 |
| 3.1 Conclusies..... | 41 |
| 3.2 Aanbevelingen | 45 |
| Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie | 47 |

Voorwoord

In november 2008 kreeg de rekenkamercommissie het verzoek om een onderzoek te doen naar de effectiviteit, kwaliteit en kwantiteit van de producten van de stichting Wolderwelzijn. De raad wilde graag dat het onderzoek snel uitgevoerd zou worden. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamercommissie dit onderzoek opgenomen in het Jaarplan 2009. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quickscan: het is een probleemverkenning.

Voordat het daadwerkelijke onderzoek plaatsvond zijn de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet op papier gezet en toegestuurd aan de gemeenteraad. Conform de wens van de gemeenteraad is de quickscan vervolgens snel uitgevoerd.

Het onderzoek is goed verlopen dankzij de vlotte medewerking van de gemeente Zeewolde. Het dossier is goed op orde en het gemeentelijk archief is goed. Ook de Stichting Wolderwelzijn heeft alle medewerking verleend. Na de documentenstudie hebben er interviews plaatsgevonden met betrokkenen van de gemeente, de Stichting Wolderwelzijn, de politie en de directie van basisschool 't Kofschip . Wij danken iedereen voor de medewerking.

Het concepteindrapport is voor een bestuurlijke reactie naar het college van burgemeester en wethouders verstuurd. Deze reactie is opgenomen in het rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. J.G.W. Scheltinga (onderzoekscoördinator, lid van de rekenkamercommissie), de heer drs. J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en met de hulp van mevr. P. van Vliet (externe onderzoeker). De rekenkamercommissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor het rapport.

Wij hopen dat de quickscan de raad meer inzicht biedt in de effectiviteit van de prestatieafspraken van het jeugd- en jongerenwerk met de Stichting Wolderwelzijn.

Drs. J.J. van Dort

Voorzitter rekenkamercommissie

Samenvatting

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft een quickscan uitgevoerd naar de prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn over het jeugd- en jongerenwerk. In deze samenvatting worden de belangrijkste bevindingen en conclusies samengevat per onderzoeksvraag. Daarna volgen de aanbevelingen van de rekenkamer.

Situatie en context

Zeewolde is een gemeente met relatief veel jeugd (37%) en een groeiende groep jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar. Met het grootste deel van de jeugd gaat het goed. Er is in geringe mate sprake van jeugdoverlast en zorgjongeren. De jongeren zijn actief in hun sociale leefomgeving met familie, vrienden en sportverenigingen en ze vinden dat er voldoende te beleven is in Zeewolde. De ernst en omvang van de jongerenproblematiek in Zeewolde is gedurende de onderzoeksperiode 2006-2008 gering.

Stichting Wolderwelzijn is één van de uitvoerders van het jongerenwerk in Zeewolde. De gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn hebben een subsidierelatie en leggen prestatieafspraken jaarlijks vast in een uitvoeringsovereenkomst. In de quickscan zijn de gemaakte prestatieafspraken in de periode 2006-2007 (en ten dele 2008) onder de loep genomen. Hieronder staan per onderzoeksvraag de bevindingen.

1 Wat is de ernst en omvang van de jongerenproblematiek in Zeewolde?

De meerderheid van de jongeren in Zeewolde doet het volgens de Jeugdmonitor 2005 goed. Er is in geringe mate sprake van jeugdoverlast en er zijn weinig zorgjongeren. In de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode (2002-2005) was er ook nauwelijks sprake van jongerenproblematiek in Zeewolde.

Conclusie: De ernst en omvang van de jongerenproblematiek is gedurende de onderzoeksperiode 2006-2008 gering in Zeewolde.

2 In hoeverre sluiten het beleid en de prestatieafspraken aan op de jongerenproblematiek in Zeewolde?

De prestatieafspraken zijn beperkt te herleiden uit het gemeentelijke beleid en sluiten matig aan bij de situatie van jongeren in Zeewolde. De uitvoeringsovereenkomsten beperken zich namelijk van 13 tot 19 jarigen. Subsidie voor jongvolwassenen is niet mogelijk, terwijl de jeugdmonitor juist ook aandacht vraagt voor deze doelgroep. De uitvoeringsovereenkomst besteedt daarnaast veel aandacht aan (structuren voor) zorgjongeren, terwijl uit de jeugdmonitor niet blijkt dat Zeewolde meer zorgjongeren kent dan andere gemeenten.

Wolderwelzijn speelt vooral een rol bij het bieden van voorzieningen aan jongeren en het signaleren van problemen en preventie. De prioriteit van preventie en signalering van problemen, kan niet vanuit de jeugdmonitor 2005 worden verklaard. Er is een geringe mate sprake van jeugdoverlast en –

problematiek. Jongeren die problemen hebben of crimineel gedrag vertonen, treden hierbij niet als groep op. De bijdrage van Stichting Wolderwelzijn, die in het jongerenwerk als welzijnsorganisatie de groep als uitgangspunt kent, kan daarmee slechts een beperkte rol spelen.

Conclusie: Het beleid en de prestatieafspraken met Wolderwelzijn sluiten matig aan bij de (geringe) jongerenproblematiek. Daarnaast zijn de prestatieafspraken niet duidelijk te herleiden uit het beleid zoals dat in de beleidsnota “Sterk voor Jeugd” is vastgelegd.

- 3 Welke prestatieafspraken zijn er gemaakt in die periode betreffende het jongerenwerk?
- a Hoe zijn de prestatieafspraken tot stand gekomen?

De prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn worden jaarlijks vastgelegd in een *uitvoeringsovereenkomst*. Deze overeenkomst bevat de prestatieafspraken voor alle werksoorten (kinderwerk, jongerenwerk en ouderenwerk).

- b Op basis van welke gegevens zijn de prestatieafspraken tot stand gekomen?

De uitvoeringsovereenkomst wordt opgesteld door de gemeente aan de hand van de subsidieaanvraag van Stichting Wolderwelzijn. Daarnaast wordt de gemeentelijke beleidsnota ‘Sterk voor Jeugd’ gebruikt bij het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst.

- c Tussen wie zijn de prestatieafspraken gemaakt?

Nadat beide partijen het eens zijn geworden over de inhoud, wordt de uitvoeringsovereenkomst ondertekend door het afdelingshoofd van de afdeling Ontwikkeling en de directeur van Stichting Wolderwelzijn.

- d Zijn de afspraken wederzijds geaccepteerd?

Na ondertekening door gemeente en Stichting Wolderwelzijn zijn de prestatieafspraken formeel geaccepteerd. Uit de quickscan blijkt dat de uitvoeringsovereenkomst door Wolderwelzijn, zeker na verloop van tijd, slechts gedeeltelijk werd geaccepteerd. Vooral over de haalbaarheid van de kwantitatieve afspraken met betrekking tot het jongerenwerk en over de doelstellingen van het ambulante jongerenwerk bestond verschil van mening met de gemeente. De gemeente is op deze wezenlijke vraag niet in discussie getreden.

- e Zijn de afspraken SMART geformuleerd, op effect, resultaat- of activiteitsniveau?

Uit de SMART-analyse blijkt dat de prestatieafspraken in de uitvoeringsovereenkomst op het niveau van *activiteiten* gemiddeld ‘vrij goed’ (score 3) ‘tot ‘goed’ (score 4) geformuleerd zijn (op een schaal van 1 tot 4).

De prestatieafspraken zijn op het niveau van *resultaten* matig SMART geformuleerd (maximale score van 3 op een schaal van 0 tot en met 5). De afspraken zijn weliswaar concreet en gekwantificeerd geformuleerd, maar gaan niet tot het niveau van resultaten van activiteiten of effecten.

De R van realistisch is niet onderzocht in de quickscan. De A van acceptabel gold slechts ten dele voor Wolderwelzijn.

f Hoe zijn de prestatieafspraken gecommuniceerd met Stichting Wolderwelzijn?

De prestatieovereenkomst is besproken in een bestuurlijk - en ambtelijk overleg en grotendeels gebaseerd op de aanvraag van Wolderwelzijn. Wolderwelzijn kreeg de gelegenheid (en nam deze ook) om kritiek op de uitvoeringsovereenkomst te geven, voordat deze werd ondertekend. In de onderzoeksperiode zijn als gevolg van kritiek door Wolderwelzijn geen fundamentele wijzigingen in de uitvoeringsovereenkomst doorgevoerd.

Conclusie:

Er zijn jaarlijks prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente en Wolderwelzijn. Deze zijn vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Beide partijen voerden overleg over de overeenkomst en de overeenkomst werd getekend door beide partijen. Toch accepteerde Wolderwelzijn de afspraken maar gedeeltelijk. Dit heeft Wolderwelzijn wel geuit. Gemeente en Wolderwelzijn hebben vooral meningsverschillen over de mate waarin afspraken realistisch zijn. Tot bijstelling van de uitvoeringsovereenkomst of een open discussie tussen beide partijen heeft dit niet geleid.

De prestatieafspraken zijn beoordeeld in een SMART-analyse. Op activiteitsniveau zijn prestatieafspraken en beleidsdoelstellingen SMART geformuleerd. Op resultaatniveau zijn afspraken en doelstellingen matig SMART geformuleerd. De afspraken en beleidsdoelstellingen zijn niet SMART op maatschappelijk effect geformuleerd.

4 Hoe zijn deze prestatieafspraken uitgevoerd?

a Wat is er feitelijk gepresteerd?

Zowel Stichting Wolderwelzijn als de gemeente vinden dat de feitelijke prestaties van Wolderwelzijn voor het jongerenwerk in de onderzoeksperiode 2006-2008 niet geheel conform de prestatieafspraken zijn verlopen. Beide partijen verschillen van mening over de *oorzaken* en *mate* van de afwijking. Hierover hebben beide partijen onvoldoende gecommuniceerd in een open gesprek. Misverstanden (over streefgetallen) en meningsverschillen (taakopvatting ambulant werk) tussen beide partijen waren dan eerder duidelijk geworden en besproken.

b Hoe zijn de afspraken gevolgd/teruggekoppeld/bijgestuurd? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

De gemeente heeft meerdere malen geprobeerd om Wolderwelzijn bij te sturen. De gemeente heeft daarbij overwegend een formele opstelling gekozen. Op basis van de subsidieverordening heeft de gemeente meerdere malen aangegeven dat de subsidie aan Wolderwelzijn naar beneden bijgesteld zou worden. In 2008 is hieraan gevolg gegeven (lagere vaststelling subsidie 2007 en stopzetting delen van de subsidie 2009). Discussies over de haalbaarheid van prestatieafspraken is de gemeente niet aangegaan.

Dit leidde bij bestuur en directie van Wolderwelzijn tot een verkrampde reactie. Uit vrees de subsidie op het spel te zetten, heeft Wolderwelzijn kritiek wel geuit, maar niet doorgezet en geprobeerd de prestaties toch te realiseren, desnoods met sociaal wenselijke antwoorden.

- c Hoe verloopt de communicatie over monitoring/bijsturing tussen gemeente en Stichting Wolderwelzijn? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

De gemeente communiceerde bijsturing schriftelijk en bevestigde dit tijdens het bestuurlijk overleg. De gemeente stelde zich hierbij op het standpunt dat Wolderwelzijn aan de prestatieafspraken moet voldoen. Wolderwelzijn probeerde hieraan te voldoen, zonder er echt in te geloven. Er is op dit vlak geen sprake van constructieve communicatie tussen beide partijen.

Conclusie:

Wolderwelzijn is de prestatieafspraken in het jongerenwerk niet geheel nagekomen. De gemeente heeft hier consequenties aan verbonden. De strikt formele opstelling van subsidieverstrekker (gemeente) en verkrampte reactie hierop van de subsidieontvanger (Stichting Wolderwelzijn) staat open communicatie in de weg.

- 5 Hoe verhouden de prestatieafspraken op het gebied van jongerenwerk zich tot de beschikbare middelen (indien benchmarkgegevens beschikbaar)?

Er zijn momenteel weinig landelijke gegevens beschikbaar om een benchmark mogelijk te maken. Op basis van de beschikbare gegevens en kengetallen is naar Wolderwelzijn gekeken.

De subsidie aan Wolderwelzijn voor het jongerenwerk is, afgezet naar het aantal jongeren, vrij laag en ten opzichte van de doelgroep reëel (al zijn dit uiteindelijk politieke keuzes). De subsidie voor jongerenwerk is in de onderzoeksperiode nauwelijks gestegen. De verhouding van overhead en uitvoerende kosten ligt in lijn met de uitkomsten van het onderzoek in Nijmegen naar zes welzijnsinstellingen. De gemiddelde subsidie per jongere is laag en per doelgroepjongere gemiddeld.

Conclusie:

Wolderwelzijn wijkt in overhead en subsidie niet af van andere welzijnsinstellingen waarvan gegevens beschikbaar zijn. Op basis van de landelijke kengetallen is het gevraagde bereik onder jongeren door de gemeente wellicht niet reëel. Het aantal fte dat aan jongerenwerk wordt ingezet kan deze doelgroep niet bereiken, als wordt uitgegaan van deze landelijke kengetallen. Het aantal fte voor jongerenwerk is, gezien het aantal jongeren en de doelgroep, beperkt tot voldoende te noemen (mede afhankelijk van politieke keuzes en ambities).

- 6 Hoe is over de prestatieafspraken en bijsturing gecommuniceerd met het college van B&W en de gemeenteraad? In hoeverre hebben college en/of raad bijgestuurd als gevolg van deze terugkoppeling?

Zowel college als raad zijn goed geïnformeerd over alle relevante stukken uit het subsidieproces. De ontwikkeling van de relatie met Wolderwelzijn en bestuurlijk overleg worden ook regelmatig besproken in het college. Zowel college als raad stuurden beiden éénmaal bij. Het college stuurde op het moment dat zij besloot om een gesprek aan te gaan over de subsidierelatie tussen gemeente en Wolderwelzijn en prestaties in het jongerenwerk (december 2007). De raad stuurde bij door in een

motie het college op te dragen om een onderzoek te doen naar jongerenwerk door Wolderwelzijn (november 2008).

Conclusie: College en raad zijn in de periode 2006-2008 voldoende op de hoogte gesteld van het dossier Wolderwelzijn. Zowel college als raad hebben elk één keer zichtbaar bijgestuurd.

Tot slot de kernvraag: In hoeverre zijn de prestatieafspraken op het gebied van jeugd/-jongerenwerk tussen gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn effectief?

De prestatieafspraken tussen de gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn zijn in de huidige vorm niet effectief, omdat zij in onvoldoende mate zijn gebaseerd op de situatie van jongeren in Zeewolde (er is een gering aantal zorgjongeren, weinig jeugdoverlast en er zijn veel jongeren en jongvolwassenen). Ze dragen daarmee in onvoldoende mate bij aan een goed jongerenbeleid in Zeewolde.

De gemeente staat in de periode 2006-2008 niet open voor wijzigingen in de uitvoeringsovereenkomst op verzoek van Wolderwelzijn en gaat ook geen discussie over het jongerenwerk aan. De overeenkomst moet worden uitgevoerd en indien dit niet het geval is, wordt de subsidie verlaagd. Wolderwelzijn voert de prestatieafspraken niet uit, zoals deze in de uitvoeringsovereenkomst zijn opgenomen. Streefgetallen blijken in de praktijk minimale aantallen te zijn (wel met een marge van 10%), terwijl het de vraag is of ze wel altijd reëel zijn (op basis van kengetallen). In 2008 stelt de gemeente de subsidie 2007 lager vast en stopt met ingang van 2009 met de subsidiering van onderdelen van het jongerenwerk via Wolderwelzijn. De gemeente bekritiseert het functioneren van de directeur en bepaalde medewerkers van Wolderwelzijn, maar voert hierover geen oplossingsgerichte discussie met Wolderwelzijn.

Het bestuur van Wolderwelzijn kan dit echter niet alleen oplossen. De gemeente moet ook afwegen wat het zou betekenen als het jongerenwerk niet meer door Wolderwelzijn wordt uitgevoerd (dit is nu al voor delen van het jongerenwerk besloten). De overhead moet dan worden doorbelast naar de andere twee, minder omvangrijke, werksoorten. Het is de vraag of Wolderwelzijn zonder jongerenwerk zou kunnen overleven. Dit kan voor de gemeente vervolgens tot hoge liquidatiekosten leiden.

Aanbevelingen

1. Bepaal de huidige situatie voor jongeren in Zeewolde opnieuw op basis van de jeugdmonitor 2008 en een enquête onder jongeren. De gemeente is opdrachtgever voor de enquête en baseert hierop wijzigingen en aanpassingen in het jeugdbeleid.
2. Vertaal samen met alle relevante partijen in Zeewolde de uitkomsten naar activiteiten, die realistisch zijn in omvang en inhoud. Bekijk welke rol Wolderwelzijn hierbij kan spelen. Probeer op termijn niet te subsidiëren op activiteiten maar op resultaten.

3. Stel uitvoeringsovereenkomsten op op hoofdlijnen en over meerdere jaren (zoals kan op grond van de algemene subsidieverordening). Reken niet per jaar af maar per drie jaar en stel tussentijds gefundeerd bij op grond van relevante input ('beleid is niet in steen gehouden'). Uitgangspunt is het gewenste effect/resultaat.
4. Zet de subsidierelatie niet te snel op het spel. Maak wijzigingen door subsidieontvangers mogelijk. Sta hier voor open. Effectief beleid ontstaat als beleid en uitvoering goed samenwerken en beide de kans hebben wijzigingen aan te brengen (voortschrijdend inzicht).
5. Heb vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie en indien dat niet kan, stel dan tijdig orde op zaken in het bestuur en/of indirect in de bezetting van cruciale posten. Bespreek dat open en oplossingsgericht.
6. Werk aan eenduidigheid van beleid, ook bij ambtenaren- en bestuurlijke wisselingen, met vertrouwen in de uitvoerende organisatie tenzij het tegendeel blijkt. Als dat vertrouwen er niet is, nodig dan het bestuur uit voor een gesprek hierover. Bevorder het ontstaan van een goed bestuur en draag eraan bij dat het goed kan functioneren.
7. Betrek het landelijk onderzoek naar welzijnsinstellingen en jongerenwerk dat in 2009 uitkomt bij het nieuwe jongerenbeleid. Overweeg deel te nemen aan een benchmark. Gebruik kengetallen om tot reële verwachtingen ten aanzien van het bereik en het benodigde aantal jongerenwerkers te komen.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek. Ook worden de doel- en vraagstelling en onderzoeksanpak beschreven. Tot slot volgt een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie heeft een quickscan uitgevoerd naar de prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn over het jeugd-/jongerenwerk.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op verzoek van de raad. De gemeenteraad in Zeewolde heeft op 10 november 2008 een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht een onderzoek te doen naar de effectiviteit, kwaliteit en kwantiteit van de producten van de stichting Wolderwelzijn. In de vergadering van de raads werkgroep Financiën d.d. 16 november 2008 is de rekenkamercommissie gevraagd of het mogelijk is dit onderzoek (op korte termijn) uit te voeren. Naar aanleiding daarvan zijn de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet besproken en nadat het op papier is gezet toegestuurd aan de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quickscan: het is een probleemverkenning.

1.2 Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen

De doelstelling van de quickscan is het doen van concrete aanbevelingen om de effectiviteit van het jeugd-/jongerenwerk te verbeteren.

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale vraagstelling onderzocht:

“In hoeverre zijn de prestatieafspraken op het gebied van jeugd-/jongerenwerk tussen gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn effectief?”

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in deelvragen. Tijdens het onderzoek zijn deelvragen toegevoegd. Tijdens het onderzoek bleek namelijk dat de onderzoeksvragen een te gering onderdeel beslaan van de (problemen) in de relatie tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn op het gebied van jongerenwerk. Daarom heeft de rekenkamercommissie er voor gekozen om, beknopt, in te gaan op aanvullende vragen. Deze staan expliciet hieronder aangegeven, het overige is in overeenstemming met de onderzoeksopzet die aan de raad is voorgelegd:

- 1 *Wat is de ernst en omvang van de jongerenproblematiek in Zeewolde? (aanvullend)*
- 2 *In hoeverre sluiten het beleid en de prestatieafspraken aan op de jongerenproblematiek in Zeewolde? (aanvullend)*
- 3 *Welke prestatieafspraken zijn er gemaakt aangaande het jongerenwerk?*

- a hoe zijn ze tot stand gekomen?
- b op basis van welke gegevens?
- c tussen wie zijn de prestatieafspraken gemaakt?
- d zijn deze wederzijds geaccepteerd?
- e zijn deze afspraken SMART geformuleerd, op effect, resultaat- of activiteitsniveau?
- f hoe zijn de prestatieafspraken gecommuniceerd met Stichting Wolderwelzijn?

4 *Hoe zijn deze prestatieafspraken uitgevoerd?*

- a wat is er feitelijk gepresteerd?
- b hoe zijn de afspraken gevolgd/teruggekoppeld/bijgestuurd? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?
- c hoe verloopt de communicatie over monitoring/bijsturing tussen gemeente en Stichting Wolderwelzijn? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

5 *Hoe verhouden de prestatieafspraken op het gebied van jongerenwerk zich tot de beschikbare middelen (indien benchmarkgegevens beschikbaar)?*

6 *Hoe is over de prestatieafspraken en bijsturing gecommuniceerd met het college van B&W en de gemeenteraad? In hoeverre hebben college en/of raad bijgestuurd als gevolg van deze terugkoppeling?*

1.3 Onderzoeksaanpak

Er is begonnen met een *documentenstudie*. Het dossier uit het gemeentelijk archief met betrekking tot dit onderwerp is bestudeerd. Daarnaast hebben er uitgebreide *interviews* plaatsgevonden met betrokkenen van de gemeente en Stichting Wolderwelzijn en zijn de politie en de directie van basisschool 't Kofschip telefonisch geïnterviewd. De laatste twee interviews zijn door de rekenkamercommissie zelf tijdens het onderzoek toegevoegd om een beter beeld van de geschetste jongerenproblematiek in Zeewolde te krijgen.

Afbakening

Het onderzoek is afgebakend naar:

- Onderzoek over de periode 2006 en 2007 (en delen van 2008)¹
- Jongerenwerk van de stichting Wolderwelzijn
- Nakomen van wederzijds overeengekomen prestatieafspraken en tussentijds gevraagde bijsturing
- De prestatieafspraken zijn beoordeeld op de mate waarin zij SMART zijn geformuleerd.

¹ Aangezien de verantwoording 2008 van Wolderwelzijn nog niet bij de gemeente is, kon de uitvoering van de prestatieafspraken voor 2008 niet worden beoordeeld. Om toch twee jaren te bekijken, is besloten 2006 bij het onderzoek te betrekken.

De gehanteerde definitie van SMART is Specifiek (eenduidige doelstelling), Meetbaar (meetbaar doel), Acceptabel (acceptabel doel), Realistisch (haalbaar doel), Tijdgebonden (wanneer moet het doel zijn bereikt). Daarbij is de A niet beoordeeld, omdat de mate waarin de doelstellingen acceptabel zijn wordt bepaald in het overleg tussen de stichting en de gemeente. De rekenkamercommissie kan zich aan de hand van een SMART-analyse geen oordeel vormen over de mate waarin doelen ook acceptabel zijn. In zekere mate geldt dit ook voor de mate waarin doelen realistisch zijn. De rekenkamercommissie mengt zich niet in de discussie over te behalen bezoekersaantallen van accommodaties of evenementen al dan niet realistisch zijn. De volledige analyse inclusief de bijbehorende normen zijn opgenomen in de bijlagen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de bevindingen uit de quickscan aan de orde. De onderzoeksvragen worden beantwoord. In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen zijn analyses en een tijdslijn (overzicht van de operationele stappen tussen de Stichting Wolderwelzijn en de gemeente Zeewolde) opgenomen.

2 Effectiviteit van prestatieafspraken

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de quickscan toegelicht en de onderzoeksvragen beantwoord.

2.1 Ernst en omvang jongerenproblematiek

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 1 centraal: *Wat is de ernst en omvang van de jongerenproblematiek in Zeewolde?*

Zeewolde is een jonge gemeente. Dat is niet alleen zo, omdat het in 1984 is gesticht, maar ook omdat de bevolking veel jeugd en jongeren heeft. Ongeveer 37% van de bevolking valt in de categorie 0-23 jaar. De grootste groei zit in de oudere leeftijdsgroepen (12-17 jaar en 18-23 jaar).

Sinds 2005 wordt in de gemeente Zeewolde een jaarlijkse jeugdmonitor opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van een documentenstudie, waarbij ook de jongerenenquête van de GGD en het peilscholenonderzoek² van de GGD wordt betrokken. De jeugdmonitor 2005 is relevant omdat dit onderzoek als nulmeting voor de nota "Sterk voor Jeugd" van de gemeente Zeewolde fungeert.³ De gegevens uit de jeugdmonitor 2005 zijn betrokken bij het opstellen van de nota. Vervolgens is jaarlijks een nieuwe jeugdmonitor verschenen.⁴

Uit de jeugdmonitoren komt naar voren dat het met de meeste jongeren in Zeewolde goed gaat. Zij groeien op in gezinnen met een gemiddeld inkomen dat net boven het gemiddelde in Nederland ligt. De jongeren hebben het thuis naar de zin (93% in 2005), ze voelen zich veilig in Zeewolde (92% in 2008). De meeste jongeren gaan naar hogere vormen van middelbaar onderwijs. Jongeren hebben voldoende sociale contacten en zijn vaak lid van een sportvereniging. Zo'n 26% van de jongeren wil in de toekomst niet in Zeewolde blijven wonen en 37% daarvan noemt als reden dat er "niets te doen is in Zeewolde".⁵ Deze laatste twee percentages zijn afkomstig uit een enquête van 2002.

In de jeugdmonitor 2005 staat dat 2% van de jongeren in Zeewolde regelmatig naar een jongerencentrum gaat.⁶ Circa 8% van de jongeren hangt regelmatig op straat.⁷ Opvallend aan beide

² Het peilscholen-onderzoek van de GGD Flevoland richt zich op kinderen uit groep 2,4 en 7 van de basisschool. De jongerenenquête van GGD Flevoland wordt gehouden onder jongeren van 12 tm 18 jaar.

³ Naast de jeugdmonitor 2005 hebben meer bronnen bijgedragen aan de beleidsnota Sterk voor jeugd, zoals bestaand beleid dat is voortgezet, gesprekken met betrokken partijen, ed.

⁴ In de onderzoeksperiode zijn er in 2006, 2007 en 2008 jeugdmonitoren verschenen.

⁵ Jeugdmonitor 2005, p40.

⁶ Jeugdmonitor 2005, p39.

⁷ Jeugdmonitor 2005, p42.

percentages is dat zij afkomstig zijn uit een jongerenenquête uit 2002 (in jeugdmonitoren van andere jaren worden actuele cijfers uit de rapportages van Stichting Wolderwelzijn gebruikt).⁸ Het schoolverzuim onder jongeren in Zeewolde is hoger dan het landelijk gemiddelde.

In het netwerk 12+ worden jongeren van 12 tot en met 23 jaar, die problemen hebben, zoals spijbelen, agressief gedrag en verslaving, door verschillende organisaties ingebracht. Het aantal jongeren dat jaarlijks in dit overleg wordt besproken varieert van 28 tot 52 jongeren per jaar.

De jeugdoverlast is eveneens af te leiden uit de jeugdmonitoren. De jeugdmonitor 2008 bevat een tabel met meldingen sinds 2003.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Zeewolde | 106 | 91 | 117 | 76 | 46 |
| Flevoland | 991 | 858 | 1006 | -- | -- |

Uit: Jeugdmonitor 2008, p54.

Uit de tabel blijkt dat de jeugdoverlast sinds 2006 afneemt. Ook het aantal Halt-afdoeningen en aantal jeugdige verdachten daalt in Zeewolde. De politie geeft aan dat de jongeren die overlast veroorzaken of crimineel gedrag vertonen meestal goed aanspreekbaar zijn op dit gedrag. Zij stellen dat zij dit gedrag vertonen als individuen en niet als groep in Zeewolde. Veel overlastklachten hebben betrekking op geluidsoverlast (hard praten op plaatsen waar dit overlast veroorzaakt).

In de jeugdmonitor 2008 staat ook dat 54% van de jongeren vindt dat er voldoende activiteiten zijn voor jongeren in Zeewolde. Dit is een hoger percentage dan gemiddeld in Flevoland (46%).⁹

Samengevat kan worden gesteld dat er in Zeewolde veel jeugd is en een groeiende groep jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar. Met het grootste deel van de jeugd gaat het goed. Er is in geringe mate sprake van jeugdoverlast en zorgjongeren. Dit beeld wordt door zowel de politie als directie van 't Kofschip bevestigd. De jongeren zijn actief in hun sociale leefomgeving met familie, vrienden, sportverenigingen en vinden dat er voldoende te beleven is in Zeewolde. De ernst en omvang van de jongerenproblematiek is gedurende de onderzoeksperiode 2006-2008 gering in Zeewolde.

2.2 Aansluiting beleid/prestatieafspraken

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 2 behandeld: *In hoeverre sluiten het beleid en de prestatieafspraken aan op de jongerenproblematiek in Zeewolde?*

Bij het opstellen van de nota "Sterk voor Jeugd 2006-2010" zijn gesprekken gevoerd met instellingen in Zeewolde (waaronder ook Stichting Wolderwelzijn). Ook is een nulmeting uitgevoerd, de jeugdmonitor 2005.

⁸ Er is wel een jongerenenquête gehouden in 2006/2007 (GGD) maar gemeente heeft in haar jeugdmonitoren hier geen percentages uit opgenomen.

⁹ Jeugdmonitor 2008, p 52.

In de nota wordt geconstateerd dat het over het algemeen goed gaat met de jeugd in Zeewolde. Er wordt ingezet op het in stand houden en verbeteren van het aanbod voor de jeugd en extra investeringen in risicogroepen.

In de nota worden de belangrijkste punten uit de nulmeting samengevat, waarbij hieronder uitsluitend die punten worden genoemd, die voor dit onderzoek relevant zijn:

1. Bestaande voorzieningen moeten inspelen op de groeiende vraag vanuit tieners en jongvolwassenen.
2. Een relatief grote groep jongeren verlaat Zeewolde omdat er “niets te doen is”.¹⁰
3. Er blijven ook veel jongvolwassenen in Zeewolde wonen.
4. Het alcohol en drugsgebruik onder jongeren ligt iets hoger dan het gemiddelde voor de provincie Flevoland.¹¹
5. Meer structuur in het betrekken van jongeren aanbrengen.
6. Samenwerking tussen instanties op een hoger niveau brengen.¹²

De gemeente geeft op basis van deze punten prioriteit aan “opvoed- en opgroeiondersteuning (verschillende leeftijdsgroepen) en de groep van 12 jaar en ouder (preventie genotmiddelen, aanpak problematiek jongvolwassenen).”¹³

De gemeente formuleert zeven doelen in “Sterk voor Jeugd”:

1. Goed op elkaar aansluitende algemene voorzieningen (waaronder sociaal-cultureelwerk van Wolderwelzijn)
2. De (toegang tot de) zorg zo laagdrempelig mogelijk maken (onder andere ambulante jongerenwerk van Wolderwelzijn)
3. Zorgstructuren rond de school/peuterspeelzaal tot sluitend zorgnetwerk
4. Samenhangend systeem van opvoed- en opgroeiondersteuning
5. Jeugd verdient een serieuze plek in de samenleving
6. Preventieve maatregelen onveiligheidsgevoel en jeugdcriminaliteit tegen te gaan (o.a. ambulante jongerenwerk van Wolderwelzijn)
7. Periodiek en systematisch volgen jeugdigen

Het jongerenwerk van Stichting Wolderwelzijn vervult met name een rol bij doel 1, 2, 6 en doel 7, waar het gaat om de rapportages. De rapportages van Wolderwelzijn worden door de gemeente mede gebruikt om doel 7 te bereiken.

¹⁰ Ongeveer 26% van de jongeren wil in 2002 Zeewolde verlaten, 37% daarvan omdat er “niets te doen is”, gerelateerd aan het totale aantal jongeren is dit 9,6% van de jongeren.

¹¹ Voor drugsgebruik staat er in de jeugdmonitor 2005 iets anders, het drugsgebruik is lager in Zeewolde dan gemiddeld in Flevoland. Jeugdmonitor 2005, p 32. Wel staat er op p 33 dat er landelijk wordt geschat dat 0,5 % in ernstige mate alcohol- en drugs gebruikt. Dit percentage zou in Zeewolde hoger liggen. Er is geen bronverwijzing, dus het is niet duidelijk waar deze bevinding op is gebaseerd.

¹² Dit punt komt niet voor in de jeugdmonitor 2005. De samenwerking tussen instellingen met een hulpaanbod wordt beschreven, maar daaruit kan niet worden geconcludeerd dat de samenwerking te wensen overlaat. Jeugdmonitor, p35-36.

¹³ Sterk voor Jeugd, p 22.

Vanuit de eerder genoemde prioriteiten hebben doel 4 en doel 6 de grootste prioriteit. Voor het ambulant jongerenwerk is daarmee een belangrijke rol weggelegd binnen het pakket dat Wolderwelzijn aanbiedt in het jongerenwerk.

De vertaling van de resultaten van de jeugdmonitor 2005 naar de beleidsnota "Sterk voor jeugd" is door ons niet op alle punten te achterhalen. Hieronder wordt toegelicht welke punten wel en niet door ons herleidbaar zijn.

Er is veel jeugd in Zeewolde en de groep van 12 tot en met 23 jaar groeit. Het is daarom van belang dat er voldoende voorzieningen zijn voor deze groep (doel 1). In de beleidsnota wordt prioriteit gegeven aan de groep 13 tot 19 jarigen. De reden voor deze keuze wordt niet toegelicht. Vanuit de jeugdmonitor was ook een keuze voor voorzieningen tot en met 23 jaar verdedigbaar geweest. De gemeente geeft als verklaring op onze vraag hiernaar dat jongeren vanaf 18/19 jaar mobieler en financieel draagkrachtig zijn en beter in staat om zaken zelf te organiseren. De gemeente heeft voor het sociaal cultureel jongerenwerk daarom de prioriteit bij de jongere groep gelegd. Voor de zorgstructuur bepaalt de gemeente de leeftijdsgrens op 23 jaar. Deze toelichting staat niet in de beleidsnota Sterk voor jeugd of de uitvoeringsovereenkomsten met Wolderwelzijn of in voorstellen aan college en raad.

In de uitvoeringsovereenkomsten met Stichting Wolderwelzijn wordt slechts in algemene zin aangegeven dat niet-geprioriteerde leeftijdsgroepen "financieel en sociaal weerbaar genoeg zijn om deel te nemen c.q bij te dragen aan de sociaal-culturele activiteiten." ¹⁴

Uit de jeugdmonitor 2005 blijkt dat er weinig jongerenproblematiek is in Zeewolde. Het aantal overlastmeldingen en de jeugdcriminaliteit zijn beperkt, het onveiligheidsgevoel van burgers in Zeewolde is niet onderzocht. Het alcoholgebruik is iets hoger dan gemiddeld in Flevoland, maar dat geldt niet voor het druggebruik. De keuze van de gemeente om prioriteit aan doel 6 te geven, kan niet op basis van de jeugdmonitor 2005 zijn genomen.

De uitvoeringsovereenkomsten met Stichting Wolderwelzijn zijn gebaseerd op de nota Sterk voor Jeugd en de jaarlijkse werkplannen van Stichting Wolderwelzijn (die zij op basis van het vorige werkplan en inschatting van de behoefte van jongeren opstellen. Hieraan liggen ook terugkoppelingen van jongeren op activiteiten ten grondslag.). In de uitvoeringsovereenkomst wordt subsidie voor activiteiten aan jongeren "buiten de prioriteitsleeftijd van 13 tot 19 jaar worden niet gesubsidieerd." ¹⁵ Deze prioriteit (13-19 jaar) wordt in de uitvoeringsovereenkomst vertaald naar een uitsluiting van activiteiten voor jongeren vanaf 19 jaar bij het accommodatiegebonden werk. Ambulant werk kent een ruimere leeftijdscategorie van 13-23 jarigen. ¹⁶

Stichting Wolderwelzijn voert activiteiten uit op basis van de volgende functies:

1. Ontmoeting/recreatie: bijvoorbeeld tienerdisco
2. Vorming/educatie: bijvoorbeeld een banenbeurs

¹⁴ Uitvoeringsovereenkomsten 2006, 2007, 2008: p1.

¹⁵ Uitvoeringsovereenkomsten 2006, p7. 2007 : p9, 2008: p6.

¹⁶ Dit staat in de uitvoeringsovereenkomsten 2007, p6 , 2008: p8. 2008.

3. Cultuur/creativiteit: bijvoorbeeld Bandjesavond
4. Dienstverlening/voorlichting: bijvoorbeeld het Jongeren Informatie Punt (JIP)
5. Signalering/preventie: bijvoorbeeld ambulante jongerenwerk
6. Belangenbehartiging/activering: bijvoorbeeld jongerenparticipatie
7. Opvang: bijvoorbeeld ambulante jongerenwerk

De uitvoeringsovereenkomsten verschillen jaarlijks voor wat betreft het jongerenwerk van elkaar. De afspraken uit de uitvoeringsovereenkomsten komen in de volgende paragraaf aan de orde. Opvallend aan alle uitvoeringsovereenkomsten met betrekking tot jongerenwerk in de periode 2006-2008 is hoe gedetailleerd afspraken worden gemaakt.

In 2006 staat er een (accommodatiegebonden) activiteitenoverzicht opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst, waarin niet alleen frequentie per activiteit wordt vastgelegd, maar ook het aantal keren per jaar dat de activiteit plaatsvindt en minimum aantal deelnemers. Ook wordt per activiteit met verschillende leeftijdscategorieën gewerkt, zoals 13 tot en met 17 jaar voor sport & spelactiviteiten, 10 tot en met 15 jaar voor de tienerdisco en 15 tot en met 19 jaar voor de bandjesavond.¹⁷ De gemeente heeft deze leeftijdscategorieën overgenomen uit het werkplan 2006 van Wolderwelzijn. In 2007 en 2008 worden deze leeftijdscategorieën niet meer in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de prestatieafspraken matig te herleiden zijn uit het beleid en de prestatieafspraken matig aansluiten bij de situatie van jongeren in Zeewolde. In het beleid is doel 1 (Goed op elkaar aansluitende algemene voorzieningen) het bieden van voldoende voorzieningen aan jongeren, dat logisch voortvloeit uit het hoge aandeel van jeugd in de bevolking van Zeewolde. De afbakening naar 13- tot 19-jarigen, die in de uitvoeringsovereenkomsten tot een uitsluiting van subsidie voor jongvolwassenen leidt, vloeit niet voort uit de jeugdmonitor. In dat opzicht is de uitvoeringsovereenkomst ook 'strenger' dan de nota "Sterk voor Jeugd".

Er wordt juist ook aandacht voor jongvolwassenen gevraagd in de jeugdmonitor. Dit vindt geen weerslag in Sterk voor Jeugd en de uitvoeringsovereenkomst met Wolderwelzijn.

Er wordt in de benoemde doelen veel aandacht besteed aan (structuren om) zorgjongeren (doel 2, 3, 4, 6 en 7). Uit de jeugdmonitor blijkt niet dat Zeewolde meer zorgjongeren kent dan andere gemeenten (bij jonge kinderen is er in 2005 wel aanleiding om extra aandacht te besteden, zie doel 2, 3 en 4).

Wolderwelzijn speelt vooral een rol bij het bieden van voorzieningen aan jongeren en signalering/preventie van problemen. Deze laatste prioriteit (doel 6) kan niet vanuit de jeugdmonitor 2005 worden verklaard. Er is een geringe mate van jeugdoverlast en –problematiek. Jongeren die problemen hebben of crimineel gedrag vertonen, treden hierbij niet als groep op. De bijdrage van Stichting Wolderwelzijn, die in het jongerenwerk als welzijnsorganisatie de groep als uitgangspunt kent, kan daarmee slechts een beperkte rol spelen.

2.3 Prestatieafspraken jongerenwerk

¹⁷ Uitvoeringsovereenkomst 2006, p7.

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord: *Welke prestatieafspraken zijn er gemaakt in die periode aangaande het jongerenwerk?*

a hoe zijn ze tot stand gekomen?

b op basis van welke gegevens?

c tussen wie zijn de prestatieafspraken gemaakt?

d zijn deze wederzijds geaccepteerd?

e zijn deze afspraken SMART geformuleerd, op effect, resultaat- of activiteitsniveau?

f hoe zijn de prestatieafspraken gecommuniceerd met Stichting Wolderwelzijn?

De prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn worden jaarlijks vastgelegd in een *uitvoeringsovereenkomst*. Deze overeenkomst bevat de prestatieafspraken voor alle werksoorten (kinderwerk, jongerenwerk en ouderenwerk).

De uitvoeringsovereenkomst wordt opgesteld door de gemeente aan de hand van de subsidieaanvraag van Stichting Wolderwelzijn. De subsidieaanvraag bestaat uit een ingevuld aanvraagformulier, begroting, werkplan en productkaarten. Het werkplan beschrijft per werksoort de belangrijkste resultaatgebieden en functies van het sociaal-cultureel werk. Op de productkaarten wordt per werksoort elke activiteit naar SMART criteria beschreven.¹⁸ Hierbij wordt ook verwezen naar de doelen uit de nota Sterk voor Jeugd van de gemeente (bijvoorbeeld doel 7 periodiek en systematisch volgen van jeugdigen), die als resultaten op de productkaart worden overgenomen. Maatschappelijke effecten worden niet of vaag geformuleerd. Daarbij valt op dat de A in SMART door Wolderwelzijn als “actiegericht” wordt gezien. Dit is een ongebruikelijke definitie, gebruikelijk is Acceptabel (accepteert doelgroep/management de doelstelling?) of Aanwijsbaar (wie realiseert het doel?).

De ingevulde productkaarten worden betrokken bij het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst maar zij worden niet exact overgenomen. Wijzigingen in bijvoorbeeld leeftijden van doelgroepen komen voor in de uitvoeringsovereenkomst. Daarnaast wordt de nota ‘Sterk voor Jeugd’ gebruikt bij het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst (de uitwerking van de doelen uit de nota Sterk voor Jeugd is in de uitvoeringsovereenkomst terug te vinden, voor zover van toepassing op het jongerenwerk van Wolderwelzijn).

De uitvoeringsovereenkomst wordt jaarlijks tijdens zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg besproken. Ambtelijk wordt de overeenkomst inhoudelijk besproken.¹⁹ Dit overleg vindt plaats tussen de betrokken ambtenaren en de directeur van Stichting Wolderwelzijn. Op hoofdlijnen wordt de overeenkomst ook besproken tijdens het bestuurlijk overleg tussen bestuur en directie van Wolderwelzijn met de wethouder en betrokken ambtenaren van de gemeente. Dit blijkt uit de notulen uit de periode 2006-2008.

¹⁸ SMART staat voor **S**pecifiek (eenduidige doelstelling), **M**eetbaar (meetbaar doel), **A**ceptabel (acceptabel doel), **R**ealistisch (haalbaar doel), **T**ijdgebonden (wanneer moet het doel zijn bereikt).

¹⁹ In het dossier zijn geen notulen van ambtelijk overleg aangetroffen. Wel staan er verwijzingen naar ambtelijk overleg en de inhoudelijke bespreking van de uitvoeringsovereenkomst in de notulen van het bestuurlijk overleg.

De uitvoeringsovereenkomst wordt nadat beide partijen het eens zijn geworden over de inhoud ondertekend door het afdelingshoofd van de afdeling ontwikkeling en de directeur van Stichting Wolderwelzijn. Daarmee zijn de afspraken formeel wederzijds geaccepteerd.

Uit het dossier en de interviews blijkt dat de uitvoeringsovereenkomst door Wolderwelzijn slechts gedeeltelijk, zeker naarmate we verder kwamen in de tijd, werd geaccepteerd. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met Stichting Wolderwelzijn. Vooral over de haalbaarheid van de kwantitatieve afspraken met betrekking tot het jongerenwerk en over de doelstellingen van het ambulante jongerenwerk bestond verschil van mening met de gemeente. Wolderwelzijn heeft deze kritiek expliciet geuit (schriftelijk en tijdens overleg). Hierop wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan. Tijdens de interviews en uit het dossier blijkt dat Wolderwelzijn de aantallen per activiteit vaak niet realistisch acht en als streefgetallen hanteert. Over het ambulante jongerenwerk in 2006 zegt Wolderwelzijn in het jaarverslag:

“...maar deze hebben nog niet geleid tot de resultaten zoals de gemeente die van ons verwacht namelijk toeleiding van 20 jongeren naar activiteiten en toeleiding van 15 jongeren naar de zorg. Wolderwelzijn heeft deze aantallen op voorhand acceptabel genoemd als streefgetallen maar niet als targets waarop wij zouden kunnen worden afgerekend.”²⁰

Stichting Wolderwelzijn stelt in het jaarverslag 2006 ook over het ambulante jongerenwerk:

“De discussie over het al dan niet behalen van de gewenste aantallen verhuut dan ook datgene waar het werkelijk om gaat: namelijk het voorkomen van overlast op straat en het vroegtijdig signaleren van problemen bij jongeren. Kennelijk geldt: wat niet gebeurt, wordt niet geteld als resultaat.”²¹

De gemeente bevestigt in de interviews en het dossier dat de genoemde aantallen inderdaad streefgetallen zijn. Desondanks gaat de gemeente meerdere malen een discussie over aantallen aan met Wolderwelzijn. In een brief uit 2006 aan Wolderwelzijn stelt de gemeente:

“Het blijkt nu, na opnieuw een halfjaar jongerenwerk, dat het niet zichtbaar gelukt is om nieuwe jongeren te binden aan het centrum...het aantal deelnemers is te laag in vergelijking met de streefgetallen op basis van de uitvoeringsovereenkomst en het programma Sterk voor Jeugd. Bovendien zijn wij van mening dat het onvoldoende is gelukt om de beeldvorming van de Backstage te verbeteren...Over de prestaties van het (ambulante) jongerenwerk willen wij graag met u op korte termijn van gedachten wisselen in een bestuurlijk overleg...”²²

Zowel Wolderwelzijn als de gemeente bevestigen dat de genoemde aantallen in de uitvoeringsovereenkomst als streefgetallen worden gezien. Deze uitspraak staat echter op gespannen voet met de consequenties die de gemeente verbindt aan het niet halen van de prestatieafspraken (inclusief de aantallen). In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan. In dezelfde brief uit 2006 aan Wolderwelzijn meldt de gemeente:

²⁰ Jaarverslag Stichting Wolderwelzijn 2006, rapportage ambulante jongerenwerk 2006, p1.

²¹ Jaarverslag Stichting Wolderwelzijn 2006, rapportage ambulante jongerenwerk 2006, p5. Soortgelijke kritiek is in 2007 en 2008 ook in bestuurlijk overleg terug te lezen, evenals in brieven op bijvoorbeeld stopzetting ambulante jongerenwerk in 2008.

²² Brief 2006-25.926/SG, datum onbekend, maar zeker uit tweede helft 2006, aangezien het eerste half jaar wordt besproken in de brief. De kritiek op het ambulante jongerenwerk heeft de gemeente in bestuurlijk overleg en correspondentie in 2007 en 2008 vaker herhaald. Dit leidde uiteindelijk tot het besluit de subsidie voor ambulante jongerenwerk stop te zetten.

“Voor wat betreft het jongerenwerk bestaat de mogelijkheid dat wij op basis van de resultaten zullen moeten sanctioneren conform het Financieel technische beleidskader 2006...Het niet realiseren van meer dan 10% van de afgesproken prestaties heeft invloed op de hoogte van de subsidie.”²³

Stichting Wolderwelzijn geeft in de interviews aan dat binnen de gemeente niet één lijn werd getrokken met betrekking tot de taken van het ambulant jongerenwerk. Dit kritiekpunt geeft

Wolderwelzijn ook aan in de verantwoording van de subsidie over 2007 aan de gemeente:

“Cruciaal daarbij was dat de afdeling veiligheid verwachtingen had t.a.v. signalering van “baldadige” jongeren en de afdeling Welzijn liever zag dat vanaf de straat jongeren doorverwezen werden naar de zorg- en welzijnsactiviteiten. Dit dualisme is ook zichtbaar in het 12 puntenprogramma dat inhoudelijk als resultaatgebied aan ons is opgelegd. Het 12-puntenprogramma hebben wij geaccepteerd in de veronderstelling dat alle partijen duidelijkheid hadden over de inzet en verwachtingen van het ambulant werk...Toch zijn we de streefdoelen overeengekomen t.b.v. van de eerder genoemde duidelijkheid maar ook om het werk te kunnen behouden. Afwijzing zou al in een vroeger stadium leiden tot subsidie-intrekking.”²⁴

Wolderwelzijn had hierdoor het idee dat de ambulant jongerenwerker taken kreeg, die soms niet met elkaar in overeenstemming konden worden gebracht (bijvoorbeeld vertrouwen opbouwen met jongeren op straat vanuit welzijn en dan namen en adresgegevens doorgeven van jongeren die crimineel gedrag vertonen of drugs gebruiken).

De gemeente reageert als volgt op deze uitspraak:

“U schrijft dat de taken ambulant werk onder andere geaccepteerd heeft om het werk te kunnen behouden: afwijzing zou geleid hebben tot subsidie intrekking in een eerder stadium’. Wij maken hieruit op dat uw stichting afspraken met de gemeente heeft gemaakt, terwijl uw stichting twijfels had over de uitvoerbaarheid.”²⁵

Uit de citaten wordt duidelijk dat beide partijen in feite geen overeenstemming hadden over onderdelen uit de uitvoeringsovereenkomst. Dit heeft niet geleid tot een fundamentele discussie /onderzoek maar tot een indirect achterhoedegevecht om (de betrouwbaarheid van) aantallen. Dit leidde tot discussies over al dan niet behaalde aantallen bij jongerenactiviteiten en de taken van de ambulant werker. De vraag komt dan op waarom dit niet open is besproken.

Uit het dossier blijkt dat Wolderwelzijn zowel schriftelijk als ook mondeling in bestuurlijk overleg herhaaldelijk ongenoegen over de prestatieafspraken heeft geuit. Hierop werd door de gemeente echter niet inhoudelijk ingegaan, dat wil zeggen, de gemeente constateerde enkel dat de afspraken niet waren nagekomen, maar vroeg niet door op de klachten van Wolderwelzijn danwel bezon zichzelf niet fundamenteel.

Uit de interviews met Wolderwelzijn blijkt dat zij de discussie over het al dan niet realistisch zijn van gemaakte prestatieafspraken onvoldoende hardnekkig en expliciet is aangegaan. In de relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger voelde bestuur en directie niet de ruimte om de prestatieafspraken ter discussie te stellen zonder de subsidie daarbij in de waagschaal te zetten. Uit het dossier blijkt dat de gemeente in 2006 voor het eerst in een brief de subsidierelatie onder druk

²³ Brief 2006-25.926/SG, datum onbekend.

²⁴ Stichting Wolderwelzijn, verantwoording subsidie 2007, 16-09-2008.

²⁵ Gemeente Zeewolde, vaststellen subsidie 2007, 09-12-2008

zet. Bij het niet halen van meer dan 10% van de prestatieafspraken, kan dit gevolgen hebben voor de subsidie.²⁶ (Zie ook de tijdlijn 2006-2008 in de bijlagen). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de communicatie tussen beide partijen.

De kwaliteit van de prestatieafspraken is beoordeeld aan de hand van een SMART analyse. In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de R van realistisch niet beoordeeld kan worden in deze analyse. Dit betekent dat de rekenkamercommissie geen uitspraak doet over de haalbaarheid van 500 jongeren die de Backstage jaarlijks moet trekken of de doorverwijzing van 20 jongeren naar de hulpverlening. De A van acceptabel is onderzocht maar dan in de zin van niet voor beide partijen (even) acceptabel. Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat de afspraken door Wolderwelzijn maar gedeeltelijk werden geaccepteerd. Dit blijkt uit het dossier en de gesprekken.

Dit betekent dat de prestatieafspraken zijn beoordeeld op de mate waarin zij specifiek, meetbaar, tijdgebonden en resultaatgericht zijn geformuleerd. In de bijlage is de volledige SMART-analyse opgenomen met de definitie van de normen. De afspraken zijn 'gescoord' op schalen.

De prestatieafspraken in de uitvoeringsovereenkomst zijn op het niveau van *activiteiten* gemiddeld 'vrij goed' (score 3) tot 'goed' (score 4) geformuleerd (op een schaal van 1 tm 4).

Op activiteitsniveau zijn de afspraken met andere woorden SMART geformuleerd. Wel zijn afspraken over activiteiten soms erg gedetailleerd (ten opzichte van het werkplan, productkaarten Wolderwelzijn en nota Sterk voor Jeugd van de gemeente) en leggen bijvoorbeeld dagdelen (vrijdagavond, maandag, ed) en leeftijdscategorieën per activiteit vast. Voorbeelden zijn sport en spelactiviteiten voor de leeftijdsgroep 13-17 jaar, tienerdisco voor 10-15 jarigen, Friday Backstagecafe voor 16-19 jaar en bandjesavond voor 15-19 jarigen (uitvoeringsovereenkomst 2006). De gemeente volstaat in 2006 niet met de prioriteitsgroep 13-19 jaar, maar varieert de doelgroep in de afspraken per activiteit. Dit maakt de meetbaarheid van de afspraken nodeloos ingewikkeld (in 2007 en 2008 worden de verschillende leeftijdscategorieën losgelaten in de uitvoeringsovereenkomsten). De gemeente laat op deze wijze weinig ruimte voor wijzigingen bij de subsidieontvanger en laat zien de activiteiten nadrukkelijk te willen registreren. In het richtinggevend advies dat eind 2007 aan het college wordt gevraagd (door de gemeentelijke organisatie) geeft de gemeente zelf aan bij de optie "Doorgaan zoals de afgelopen jaren (subsidierelatie met Wolderwelzijn): Dit houdt in steeds meer gedetailleerde afspraken en sancties bij het niet nakomen van afspraken."²⁷

De prestatieafspraken scoren matig op de schaal voor resultaatgerichtheid (in hoeverre zijn de afspraken gericht op resultaat in plaats van activiteit) (maximale score van 3 op een schaal van 0 tm 5). De afspraken zijn weliswaar concreet en gekwantificeerd geformuleerd, maar gaan niet tot het niveau van resultaten van activiteiten of effecten (bijvoorbeeld de banenbeurs vindt 1x per jaar plaats met minimaal 50 deelnemers). Er worden ook specifieke eisen aan de activiteiten gesteld (bijvoorbeeld leeftijden van doelgroepen, tijdstippen, frequentie). De directe resultaten van de activiteiten (bijvoorbeeld 5% stijging van het aantal jongeren dat sport door de breedtesportimpuls) en maatschappelijke effecten (dit zijn directe en indirecte effecten, bijvoorbeeld 5% stijging van het

²⁶ Brief 2006.25.926/SG, datum onbekend.

²⁷ B&W adviesnota, 7 december 2007, p3.

aantal gezonde jongeren door breedtesportimpuls) worden echter niet vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst. Op *resultaatniveau* zijn de prestatieafspraken matig smart geformuleerd.

De beleidsdoelstellingen uit 'Sterk voor jeugd' die ook in het werkplan van Stichting Wolderwelzijn en de uitvoeringsovereenkomst terug te vinden zijn, zijn weinig Smart geformuleerd. De beoogde maatschappelijke effecten zijn vaag geformuleerd, zoals doel 6 uit 'Sterk voor jeugd' "Door het nemen van preventieve maatregelen een bijdrage leveren tot het terugdringen van het onveiligheidsgevoel met betrekking tot jeugd in Zeewolde."

De beleidsdoelstellingen en prestatieafspraken zijn onvoldoende SMART op effect geformuleerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat prestatieafspraken jaarlijks in een uitvoeringsovereenkomst worden vastgelegd. De afspraken zijn gebaseerd op de beleidsnota 'Sterk voor jeugd' van de gemeente en de subsidieaanvraag van stichting Wolderwelzijn. De uitvoeringsovereenkomst wordt mondeling besproken in ambtelijk en bestuurlijk overleg. Na overeenstemming wordt de overeenkomst ondertekend door het afdelingshoofd Ontwikkeling en de directeur van Stichting Wolderwelzijn. De afspraken zijn formeel geaccepteerd, maar informeel blijkt Wolderwelzijn de afspraken maar gedeeltelijk te hebben geaccepteerd. Dit wordt wel geuit, maar niet open besproken met de gemeente. Gemeente en Wolderwelzijn hebben vooral conflicten over de mate waarin afspraken realistisch zijn. De prestatieafspraken zijn beoordeeld in een SMART-analyse. Op activiteitsniveau zijn zij SMART geformuleerd. Op resultaatniveau zijn zij matig SMART geformuleerd. De afspraken en beleidsdoelstellingen zijn niet op maatschappelijk effect geformuleerd.

2.4 Uitvoering prestatieafspraken

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 4 behandeld: *Hoe zijn deze prestatieafspraken uitgevoerd?*

- a wat is er feitelijk gepresteerd?*
- b hoe zijn de afspraken gevolgd/teruggekoppeld/bijgestuurd? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?*
- c hoe verloopt de communicatie over monitoring/bijsturing tussen gemeente en Stichting Wolderwelzijn? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?*

- a wat is er feitelijk gepresteerd?*

De feitelijke prestaties van de Stichting Wolderwelzijn op het gebied van jongerenwerk worden verantwoord in een halfjaarlijkse rapportage en een jaarlijks financieel en inhoudelijk jaarverslag inclusief accountantsverklaring.

In paragraaf 2.3 bleek al dat de gemeente en Stichting Wolderwelzijn meningsverschillen hadden over de feitelijke prestaties in het jongerenwerk. De gemeente vindt dat de stichting de afspraken rond het jongerenwerk onvoldoende nakomt. Stichting Wolderwelzijn is het hier soms niet mee eens (de aantallen zijn naar hun mening wel gehaald) en stelt soms ook dat het om streefgetallen gaat

waarop de stichting niet afgerekend moet worden. Tevens stelt zij de mate/haalbaarheid van prestatieafspraken ter discussie.

Uit het dossier blijkt uit het jaarverslag over de subsidie 2006 dat Stichting Wolderwelzijn vindt dat de doelstellingen grotendeels zijn gehaald voor het jongerenwerk. De streefgetallen voor het ambulante jongerenwerk zijn niet gehaald. Daarbij wijst de stichting ook op de meetbaarheid van afspraken:

“Het is heel moeilijk te toetsen of er jongeren op de activiteit zijn die door middel van het straatwerk op deze activiteit gewezen zijn.”²⁸

Ook vraagt Wolderwelzijn zich af:

“Het ambulante werk kan niet primair als doel hebben om jongeren toe te leiden naar bestaande activiteiten of hulpverlening...Het kan echter niet zo zijn dat het nut van de functie alleen beoordeeld wordt op grond van resultaten in doorverwijzing van jongeren. Dat zou geen recht doen aan de wens en de positie die jongeren zelf innemen in het contact op straat.”²⁹

In het projectmatig jongerenwerk geeft de stichting in het jaarverslag aan dat de opkomst vaak tegenviel. De accommodatiegebonden jongerenactiviteiten waren volgens de stichting vrijwel conform de prestatieafspraken.

De gemeente vergelijkt de verantwoording van Wolderwelzijn jaarlijks gedetailleerd met de uitvoeringsovereenkomst. Dit levert een tabel op, waarin per activiteit het resultaat is opgenomen. De gemeente verbindt daaraan de conclusie of een activiteit al dan niet conform de uitvoeringsovereenkomst is uitgevoerd.

In 2006 stelt de gemeente dat het jongerenwerk voor 90% is uitgevoerd conform de uitvoeringsovereenkomst. Daarbij merkt de gemeente over het accommodatiegebonden jongerenwerk op:

“Geconcludeerd kan worden dat het genoemde resultaat in het Programma Sterk voor Jeugd niet gehaald is. Hierin is een bereik van 500 jongeren als doel gesteld, waarvan 100 jongeren maandelijks gebruik maken van het jongeren centrum. De aantallen moesten met ingang van 2006 aangetoond worden door middel van een pasjessysteem. Het pasjessysteem is nog niet ingevoerd, de verwachting is dat dit in 2008 gaat plaatsvinden.”³⁰

Het projectgebonden jongerenwerk “voldoet aan de eisen van de uitvoeringsovereenkomst.”³¹
Het ambulante jongerenwerk is voor 90% conform de uitvoeringsovereenkomst uitgevoerd.³²

De gemeente hecht groot belang aan de invoering van een pasjessysteem in de accommodatie Backstage, zodat gemeten kan worden hoeveel bezoekers er feitelijk komen. Sinds 1 november 2008 is het pasjessysteem ingevoerd. De gemeente wilde al in 2006 dat een dergelijk systeem werd ingevoerd en neemt dit in correspondentie ook telkens op als negatief punt. Aan de andere kant

²⁸ Jaarverslag Stichting Wolderwelzijn 2006, rapportage ambulante jongerenwerk 2006, p3.

²⁹ Jaarverslag Stichting Wolderwelzijn 2006, rapportage ambulante jongerenwerk 2006, p5.

³⁰ Gemeente Zeewolde, brief ontvangstbevestiging en verzoek om subsidieaanvraag aan te vullen, 23-07-2007, p7.

³¹ Gemeente Zeewolde, brief ontvangstbevestiging en verzoek om subsidieaanvraag aan te vullen, 23-07-2007, p4

³² Gemeente Zeewolde, brief ontvangstbevestiging en verzoek om subsidieaanvraag aan te vullen, 23-07-2007, p2.

blijkt uit de bestuurlijke verslagen dat in de periode 2006-2007 veel discussie is gevoerd over het pasjessysteem. Vertragingen in de invoeringen werden in dit overleg geaccepteerd.

In 2007 stelt Wolderwelzijn in het halfjaarverslag dat het jongerenwerk hinder heeft ondervonden van het vertrek van enkele medewerkers. Toch draait het ambulante jongerenwerk en accommodatiegebonden jongerenwerk goed.³³

In het jaarverslag 2007 stelt Wolderwelzijn dat het ambulante jongerenwerk niet aan alle prestatieafspraken heeft voldaan:

“Niet alle streefgetallen zijn gehaald als gevolg van het feit dat deze te ambitieus zijn vastgesteld.”³⁴

In het jaarverslag wordt per werksoort en activiteit een vergelijking met de uitvoeringsovereenkomst opgenomen. Wolderwelzijn heeft niet alle prestatieafspraken uitgevoerd conform de uitvoeringsovereenkomst en geeft dit ook per activiteit aan.

De gemeente stelt vast op basis van een gedetailleerde vergelijking dat “ongeveer 69% van de prestatieafspraken is gehaald”.³⁵ Daarmee heeft de stichting meer dan 10% van de prestatieafspraken niet behaald (dit gold ook voor de uitvoering van de afspraken kinderwerk en ouderenwerk) en kan een korting op de subsidie worden toegepast, conform de Algemene subsidieverordening. De subsidie wordt vervolgens lager vastgesteld en de subsidie voor het ambulante jongerenwerk en Jongeren Informatie Punt (JIP) per 1-1-2009 beëindigd. Over deze beslissing wordt eerst overleg gevoerd met Wolderwelzijn.

Wolderwelzijn reageert in twee brieven op de dreigende stopzetting van het JIP en ambulante jongerenwerk en de lagere vaststelling van de subsidie. Zij zijn het onder andere niet eens met de berekeningswijze van de mate waarin prestatieafspraken zijn nagekomen en stellen dat activiteiten bij de berekening niet worden gewogen. Dit betekent dat een bijeenkomst die 1x per jaar plaatsvindt evenveel gewicht zou hebben als een activiteit die 20x per jaar plaatsvindt.

De gemeente heeft hierop laten weten dat het percentage per activiteit wordt uitgerekend. Dit betekent dat een activiteit die vier keer per jaar plaatsvindt en in de praktijk twee keer is uitgevoerd voor 50% wordt meegenomen. Uit de gegevens in het dossier rond de vaststelling van de subsidie 2006 hebben wij deze berekeningswijze niet vast kunnen stellen. In de brief van de gemeente aan Wolderwelzijn met de analyse van de prestatieafspraken 2006 stelt de gemeente van de uitvoeringsovereenkomst 18 van de 21 activiteiten van het accommodatiegebonden jongerenwerk zijn uitgevoerd. Het percentage is 90%. Per activiteit is enkel rekening gehouden met het al dan niet conform aan de uitvoeringsovereenkomst zijn qua frequentie van de activiteit en aantal deelnemers. De uitvoeringsovereenkomst 2007 is voor 69% in het jongerenwerk nagekomen stelt de gemeente. Uit de berekening blijkt evenmin dat percentages per activiteit worden berekend. Zo stelt de

³³ Stichting Wolderwelzijn, halfjaarverslag 2007, datum onbekend.

³⁴ Stichting Wolderwelzijn, inhoudelijk jaarverslag 2007, 22-05-2008, p 15.

³⁵ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, 12-08-2008, p3.

gemeente dat bij het projectmatig jongerenwerk 6 van de 9 taken zijn uitgevoerd, 67%. Ook in 2007 worden activiteiten in de berekening niet gewogen, terwijl dit wel door de gemeente was toegezegd.

De lagere vaststelling van de subsidie 2007 van Stichting Wolderwelzijn door de gemeente werpt een ander licht op de betekenis van de streefgetallen waarin volgens gemeente en Wolderwelzijn in de uitvoeringsovereenkomst sprake is.

Op basis van artikel 14 van de Algemene subsidieverordening van de gemeente Zeewolde is het mogelijk om een uitvoeringsovereenkomst te sluiten. In de toelichting worden twee situaties genoemd waarin dit aan de orde is, bij het verlenen van kredieten en garanties en in de volgende situatie:

“Een beschikking verplicht de ontvanger niet tot het verrichten van de gesubsidieerde activiteit of tot het leveren van de gesubsidieerde producten. Het kan echter voorkomen dat de gemeente zekerheid wil hebben dat het gesubsidieerde product daadwerkelijk wordt geleverd (bijv. in het geval van essentiële collectieve voorzieningen). Dat kan door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst, waarvan zondig in rechte nakoming kan worden gevorderd.”

Met de uitvoeringsovereenkomst wil de gemeente vastleggen dat de prestatieafspraken worden gehaald door Stichting Wolderwelzijn. Hierdoor kan er geen sprake zijn van streefgetallen in de uitvoeringsovereenkomst en zo wordt dit door de gemeente ook gehanteerd. De subsidie wordt in 2007 immers lager vastgesteld. Wolderwelzijn was zich wel bewust van het risico dat de subsidie bij tegenvallende prestaties kon worden bijgesteld, maar interpreteerde de regels anders:

“ Wij hebben beleidsregel 4 (uit het Financieel Technisch beleidskader) altijd zodanig gelezen dat per activiteit moet worden beoordeeld of niet of onvoldoende uitvoering is gegeven (met een marge van 10%). ..De niet gemaakte begrote directe kosten kunnen dan mogelijk worden gekort.”³⁶

Dit betekent ook dat Wolderwelzijn krachtiger had moeten aangeven dat zij de prestatieafspraken niet geheel accepteerde. In de interviews geven bestuur en directie dit ook aan. Door het wederzijds blijven spreken over streefgetallen, kon de indruk blijven bestaan dat op streefgetallen niet zou worden afgerekend.

Uit dossier en interviews is duidelijk geworden dat de feitelijke prestaties voor het jongerenwerk niet geheel conform de prestatieafspraken waren. Hierover bestaat consensus bij zowel Wolderwelzijn als gemeente. Beide partijen verschillen van mening over de oorzaken en mate van afwijken van de uitvoeringsovereenkomst. Opvallend is dat op de inhoudelijke zaken die Wolderwelzijn aanhaalt, zoals de meetbaarheid van afspraken (bij het ambulante werk) of opvattingen over het ambulante werk door de gemeente niet wordt gereageerd. Ook als Wolderwelzijn deze punten aankaart tijdens bestuurlijk overleg gaat de gemeente geen inhoudelijke discussie hierover aan.³⁷ Indien de gemeente dit wel had gedaan, waren misverstanden en meningsverschillen tussen beide partijen eerder duidelijk geworden en besproken.

b hoe zijn de afspraken gevolgd/teruggekoppeld/bijgestuurd? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

³⁶ Stichting Wolderwelzijn, brief verantwoording subsidie 2007, 16-09-2008, p3.

³⁷ Verslag bestuurlijk overleg, 22-03-2007.

De prestatieafspraken uit de uitvoeringsovereenkomst van de Stichting Wolderwelzijn op het gebied van jongerenwerk worden verantwoord in een halfjaarlijkse rapportage en een jaarlijks financieel en inhoudelijk jaarverslag inclusief accountantsverklaring. Voor het ambulante jongerenwerk is een kwartaalrapportage vereist. De exploitatiecijfers worden na afloop van het eerste kwartaal en derde kwartaal aan de gemeente gestuurd.

In de onderzoeksperiode 2006-2008 zijn de halfjaarrapportages en eindrapportages door Wolderwelzijn aangeleverd. De rapportages van het ambulante jongerenwerk werden niet ieder kwartaal geactualiseerd door Wolderwelzijn. De gemeente heeft de afspraken met Wolderwelzijn gevolgd aan de hand van de genoemde rapportages. De gemeente beoordeelt de rapportages en bespreekt deze in bestuurlijk en ambtelijk overleg met Stichting Wolderwelzijn.

In de periode 2006-2008 heeft de gemeente naar aanleiding van de rapportages van Wolderwelzijn een aantal malen bijgestuurd.

De eerste bijsturing van de gemeente vindt als gevolg van de halfjaarrapportage 2006 van Wolderwelzijn plaats in de tweede helft van 2006.³⁸ De gemeente waarschuwt Wolderwelzijn dat er een korting op de subsidie wordt toegepast als zij meer dan 10% van de prestatieafspraken niet behalen. Hoewel beide partijen tijdens de interviews bevestigen dat de genoemde aantallen streefgetallen zijn, worden zij door de gemeente gezien als prestatieafspraken.

Het halfjaarverslag 2006 van Wolderwelzijn en de begroting 2007 worden ook besproken tijdens het *bestuurlijk overleg van 7 december 2006*. Dit overleg is het tweede moment van bijsturing door de gemeente.

De portefeuillehouder geeft aan dat aangetoond moet worden (bijvoorbeeld in het geval van de bezoekersaantallen Backstage) dat subsidieafspraken zijn behaald. Indien afspraken niet worden nagekomen, kan de gemeente niet op deze manier verder gaan. Vooral de bezoekersaantallen in accommodaties en bij evenementen en de uitvoering van het ambulante werk liggen onder vuur van de gemeente.

De gemeente leidt daarbij uit andere bronnen (zoals Pit-stop³⁹ en gesprekken met huisartsen), maar voor de rekenkamercommissie niet traceerbare bronnen, af dat er zorgjongeren zijn die door het ambulante werk onvoldoende worden doorgeleid.⁴⁰ Voor het ambulante werk wordt een evaluatie in het eerste kwartaal van 2007 afgesproken. Bij onvoldoende resultaat kondigt de gemeente aan de subsidie ambulante werk per 1 juli 2007 te willen stopzetten.⁴¹

De gemeente stuurt een derde keer bij in de brief over de beschikking van de subsidie voor 2007. Hierin meldt de gemeente dat het jongerenwerk “ver beneden de maat is voor het ambulante

³⁸ 1 Brief nummer 2006-25.926/SG, datum onbekend.

³⁹ Inloopvoorziening voor jongeren

⁴⁰ Verslag bestuurlijk overleg, 7 december 2006 p7.

⁴¹ Verslag bestuurlijk overleg, 7 december 2006, p7.

jongerenwerk”.⁴² “Onze bevindingen over de resultaten van het jongerenwerk in 2006 zijn niet zondermeer positief”.⁴³ Opnieuw wordt gewaarschuwd dat het niet halen van prestatieafspraken gevolgen heeft voor de subsidie 2008. De aangevraagde subsidie 2007 wordt gedeeltelijk gehonoreerd op basis van de ontevredenheid van de gemeente over het jongerenwerk.

De gemeente komt ondertussen bij de vaststelling van de subsidie 2006 tot het oordeel bij de prestatieafspraken in het jongerenwerk voor 90% zijn behaald. De subsidie 2006 wordt conform verantwoording vastgesteld.

Het halfjaarverslag 2007 wordt besproken tijdens het bestuurlijk overleg van 10 oktober 2007. De gemeente vraagt zich af of er nog jongerenwerk nodig is in Zeewolde.⁴⁴

In een B&W adviesnota van 7 december 2007 wordt het college vervolgens om een richtinggevend advies gevraagd over de vraag “Hoe om te gaan met de subsidierelatie met Stichting Wolderwelzijn?”⁴⁵ Tijdens de interviews heeft de gemeente aangegeven dat deze nota mede tot stand kwam naar aanleiding van klachten over de ambulante jongerenwerker (naast de al bestaande ontevredenheid over de prestaties van het jongerenwerk van Wolderwelzijn). In deze nota worden de problemen die de gemeente ziet in de relatie met Wolderwelzijn op een rij gezet:

“...de stichting werkt te veel intern gericht (de samenwerking wordt niet echt gezocht), participeert onvoldoende in de samenleving, geeft geen eenduidige informatie aan de gemeente en neemt niet altijd haar verantwoording.”⁴⁶

De stichting is hierop herhaaldelijk aangesproken door de gemeente, hetgeen ook blijkt uit de al genoemde bijstellingen van de gemeente. De gemeente heeft duidelijke prestatieafspraken met Wolderwelzijn. De gemeente leidt uit de rapportages van Wolderwelzijn een “ander, te positief (*door Wolderwelzijn geschetst*) beeld” af.⁴⁷ De gemeente twijfelt aan de betrouwbaarheid van de informatie die Wolderwelzijn aanlevert. In de nota worden vier opties geschetst:

A Doorgaan zoals in de afgelopen jaren.

B De interne bedrijfsvoering ter discussie stellen

C Subsidierelatie nu stopzetten en afbouwen

D De subsidierelatie binnen een redelijke termijn gefaseerd afbouwen met als reden gewijzigd WMO-beleid.⁴⁸

Uit de nota blijkt een voorkeur voor optie D, die tijdens de interviews door de gemeente werd bevestigd. Het college neemt echter een ander besluit en kiest voor overleg met het bestuur van Wolderwelzijn waarbij aan de “orde komt of de geschetste problematiek wordt herkend en erkend.”. De uitkomsten van het gesprek worden betrokken bij het onderzoek naar het subsidiebeleid in 2008 en een advies met betrekking tot Wolderwelzijn volgt.⁴⁹

⁴² Gemeente Zeewolde, subsidiebeschikking 2007 Stichting Wolderwelzijn, 13-12-2006, p2.

⁴³ Gemeente Zeewolde, subsidiebeschikking 2007 Stichting Wolderwelzijn, 13-12-2006, p2.

⁴⁴ Verslag bestuurlijk overleg, 10 oktober 2007, p4.

⁴⁵ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, positie Stichting Wolderwelzijn, 7-12-2007.

⁴⁶ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, positie Stichting Wolderwelzijn, 7-12-2007, p2.

⁴⁷ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, positie Stichting Wolderwelzijn, 7-12-2007, p3.

⁴⁸ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, positie Stichting Wolderwelzijn, 7-12-2007, p3-4.

⁴⁹ Gemeente Zeewolde, B&W adviesnota, positie Stichting Wolderwelzijn, 7-12-2007, p1.

De subsidie 2008 en bijbehorende uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en Wolderwelzijn worden hierna toegekend en ondertekend.

Het bestuurlijk overleg van 8 april 2008 wordt benut om het bestuur de vraag van het college of de geschetste problematiek wordt herkend en erkend voor te leggen. De directeur van Wolderwelzijn is deze keer niet aanwezig bij dit overleg. De problemen (waaronder het functioneren van de ambulante jongerenwerker en directeur van Wolderwelzijn) worden besproken met het bestuur. Eventuele financiële consequenties worden niet besproken blijkt uit de samenvatting (waarbij moet worden opgemerkt dat dit niet 100% vaststaat omdat een aantal passages zichtbaar niet zijn genotuleerd). De gemeente heeft weinig vertrouwen meer in de Stichting Wolderwelzijn. Het bestuur belooft op de vragen van de gemeente een antwoord te geven. Wolderwelzijn verwijt de gemeente een gebrek aan visie op het gebied van jongerenwerk.⁵⁰ De gemeente maakt een schriftelijke samenvatting van de bijeenkomst. Het bestuur van Wolderwelzijn ontvangt dit verslag pas op 19 mei 2008.

Bij de gemeente heeft een ambtenaar in mei 2008 een samenvatting gemaakt van een uitgebreide ambtelijke analyse van de mate waarin Wolderwelzijn heeft voldaan aan de prestatieafspraken jongerenwerk.

Deze samenvatting in een memo wordt door de bestuursadviseur geagendeerd voor een besloten commissievergadering onderwijs & welzijn op 11 juni 2008. Wolderwelzijn wordt niet uitgenodigd voor deze vergadering. Het bestuur weet enkele dagen van tevoren dat de vergadering over Wolderwelzijn gaat en reageert hier op in een brief (de gemeente reageert pas op 9 september 2008 op deze brief, zie beantwoording vraag 3c).

Tijdens de commissievergadering worden het memo en het verslag van het bestuurlijk overleg van 8 april 2008 met de raadsleden besproken. Het college zegt toe na de zomer te rapporteren over de prestaties van Wolderwelzijn.

Tijdens het bestuurlijk overleg van 2 juli 2008 geeft de portefeuillehouder aan dat een deel van de subsidie 2009 aan Wolderwelzijn zal worden geweigerd, ook spreekt hij zorgen uit rond de verantwoording van de subsidie 2007 (de prestaties zijn niet gehaald). Dit leidt tot een nieuwe bijsturing van de gemeente in augustus 2008. De subsidie 2007 wordt lager vastgesteld (omdat de prestaties meer dan 10% afwijken) en de subsidie voor het Jongeren Informatie Punt (JIP) en ambulante jongerenwerk worden per 1 januari 2009 beëindigd. In december 2008 verlegt de gemeente de termijn van beëindiging naar 1 augustus 2008, omdat een "redelijke termijn" conform de algemene subsidieverordening moet worden gehanteerd.⁵¹

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente meerdere malen heeft geprobeerd om schriftelijk en in overleg Wolderwelzijn bij te sturen. De gemeente heeft daarbij overwegend een formele opstelling gekozen. Uit het dossier en de interviews blijkt dat de gemeente geen discussies met Wolderwelzijn

⁵⁰ Verslag bestuurlijk overleg, 8 april 2008, p6.

⁵¹ Gemeente Zeewolde, brief 2008-40913/SR, 9 december 2008.

is aangegaan over de haalbaarheid van de uitvoeringsovereenkomst. De gemeente beperkte zich tot een kwantitatieve jaarlijkse analyse van de uitvoeringsovereenkomst en prestaties. De gemeente heeft er telkens op gewezen dat de uitvoeringsovereenkomst uitgevoerd moest worden (ondanks het feit dat de aantallen als streefgetallen worden gezien). Vanaf 2006 voelde Wolderwelzijn zich onder druk gezet door de gemeente, doordat deze aangaf gedeeltelijke intrekking van de subsidie te overwegen. In 2008 heeft de gemeente hier voor het voorgaande jaar 2007 ook gevolg aan gegeven.

Dit laatste heeft bij bestuur en directie van Wolderwelzijn tot een verkrampde reactie geleid. In de interviews gaven zij aan geen ruimte te voelen om een discussie aan te gaan over de uitvoeringsovereenkomst vanwege de relatie subsidieverstrekker en subsidieontvanger. Zij hebben dit wel enkele malen gedaan in correspondentie of tijdens overleg met de gemeente, maar deze discussie werd door de gemeente niet aangegaan. Wolderwelzijn heeft verder, zo blijkt uit het dossier en de interviews, steeds meer geprobeerd om te voldoen aan de prestatieafspraken, zelfs als dit leidde tot sociaal wenselijke antwoorden.

c hoe verloopt de communicatie over monitoring/bijsturing tussen gemeente en Stichting Wolderwelzijn? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

De communicatie met Wolderwelzijn over bijsturing en monitoring vanuit de gemeente verloopt in eerste instantie hoofdzakelijk schriftelijk. Alle momenten van bijsturing liggen schriftelijk vast en zijn vervolgens toegelicht tijdens bestuurlijk overleg (dit blijkt uit de notulen). De gemeente stelt zich hierbij op het standpunt dat Wolderwelzijn aan de prestatieafspraken moet voldoen. De gemeente staat niet open voor discussies over de prestatieafspraken, zo blijkt ook uit het volgende citaat:

“Wij zien het takenpakket van de ambulante werker niet als een ‘discussiepunt’ maar als een duidelijke opdracht aan uw stichting.”⁵²

Op inhoudelijke vragen en opmerkingen van Wolderwelzijn wordt door de gemeente niet ingegaan. Een aantal voorbeelden maken dit duidelijk.

In de notulen van 7 december 2006 vraagt Wolderwelzijn zich af of er “überhaupt harde resultaatafspraken over dit type jongerenwerk gemaakt kunnen worden. Jongeren kan immers niet de verplichting opgelegd worden om een zorgtraject te gaan volgen of deel te gaan aan reguliere activiteiten voor jongeren.”⁵³

De gemeente geeft hierop enkel aan dat de probleemjongeren er wel zijn. De wethouder twijfelt wel aan het nut van doorgeleiding van probleemjongeren door ambulante werk, maar het blijft bij deze opmerking. Een discussie over de meetbaarheid van ambulante werk volgt niet.

In de reactie van Wolderwelzijn op de uitvoeringsovereenkomst 2007 stelt zij opnieuw:

“In uw wijze van beoordeling geeft u aan dat de subsidie zal worden ingetrokken als de prestaties en resultaten niet voldoen aan de doelstellingen. Wij wijzen u daarbij op dat wij ons niet op voorhand kunnen vastleggen op de

⁵² Gemeente Zeewolde, brief 2008-40913/SR, 9 december 2008, p3.

⁵³ Verslag bestuurlijk overleg, 7 december 2006, p7.

streefgetallen van het doorverwijzen van 20 jongeren naar de hulpverlening en/of het aanmelden van 15 jongeren bij het 12+ overleg.”⁵⁴

De gemeente reageert niet op de opmerkingen van Wolderwelzijn. Wolderwelzijn dringt niet verder aan en tekent de uitvoeringsovereenkomst 2007.

In het inhoudelijk jaarverslag 2006 stelt Wolderwelzijn:

“Daarnaast willen wij nadrukkelijk vaststellen dat niet alle jongeren op straat zorgjongeren zijn. Van de naar schatting 120 jongeren die wij op straat in beeld hebben zijn de meesten gelukkig en zonder problemen. Ook het hangen op straat hoeft niet per definitie een probleem te zijn.

Er zijn problemen als er sprake is van overlast en wanneer jongeren zich isoleren in een eigen subcultuur en vervreemd raken van de samenleving. Dat zijn de momenten waarop het ambulante jongerenwerk in beeld komt.”⁵⁵

Over het takenpakket van de ambulante jongerenwerker gaat de gemeente evenmin een discussie aan. Het takenpakket is vastgelegd en door Wolderwelzijn geaccepteerd. Daarmee is de discussie voor de gemeente gesloten.

De communicatie van de gemeente met Wolderwelzijn laat in 2008 op belangrijke momenten te wensen over.

Allereerst verloopt de communicatie over de besloten commissievergadering van 11 juni 2008 traag. Op de brief van Wolderwelzijn van 9 juni 2008 over deze vergadering reageert de gemeente pas op 9 september 2008.

Ten tweede reageert de gemeente niet op de brief die Wolderwelzijn schrijft in reactie op het memo van de ambtenaar (3 juli 2008), deze brief is per ongeluk in het archief beland. De gemeente geeft uiteindelijk aan dat de reactie van Wolderwelzijn in het bestuurlijk overleg van 24 september 2008 aan de orde komt. Daar geeft de wethouder echter aan het memo niet meer te willen bespreken. De reactie van Wolderwelzijn komt daarbij dus ook niet meer aan de orde. Wolderwelzijn komt niet in verzet tegen deze gang van zaken, die de gemeente schriftelijk ook bevestigt. Dit geldt voor alle reacties die Wolderwelzijn heeft gegeven op bijsturing van de gemeente: uiteindelijk accepteert zij de gemeentelijke lijn.

Beide partijen zijn het er uiteindelijk over eens dat een onderzoek naar de prestaties van Wolderwelzijn zal plaatsvinden. Via de motie van 10 november 2008 die de raad aanneemt, voert de rekenkamercommissie een onderzoek uit, waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan.

De gemeente communiceert veel schriftelijk, zowel over subsidie, afspraken als bijsturing richting Wolderwelzijn. Mondeling wordt ook toegelicht tijdens het bestuurlijk overleg. Wolderwelzijn reageert vaak schriftelijk op de gemeente en herhaalt tijdens bestuurlijk overleg haar kritiekpunten. Dit leidt echter niet tot een open discussie in de periode 2006-2008.

⁵⁴ Stichting Wolderwelzijn, reactie uitvoeringsovereenkomst 2007, 2 maart 2007, p2.

⁵⁵ Stichting Wolderwelzijn, inhoudelijk en financieel jaarverslag 2006, p1.

2.5 Prestatieafspraken in relatie tot de kosten

In deze paragraaf komt onderzoeksvraag 5 aan de orde: *Hoe verhouden de prestatieafspraken op het gebied van jeugd-/jongerenwerk zich tot de beschikbare middelen (indien benchmarkgegevens beschikbaar)?*

Op deze vraag kan in het kader van de quickscan slechts een beperkt antwoord worden gegeven. Er zijn weinig gegevens beschikbaar vanuit andere welzijnsinstellingen. De gemeente Zeewolde kan, tegen betaling, deelnemen aan benchmarkonderzoek op het gebied van welzijn. Dan kan nauwkeurig worden vergeleken met verschillende welzijnsinstellingen in het land.⁵⁶ Momenteel wordt ook een groot landelijk onderzoek uitgevoerd naar benchmarkgegevens voor welzijnsinstellingen, waaruit meer gedetailleerde informatie zal voortkomen, ook voor kleine gemeenten. Het onderzoek verschijnt in 2009.⁵⁷

Er zijn wel twee publicaties beschikbaar die nuttig zijn bij de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het gaat om een onderzoek naar de overheadkosten van zes instellingen op het gebied van welzijn en maatschappelijke opvang in Nijmegen dat in opdracht van de gemeenteraad is verricht.⁵⁸ De tweede publicatie is afkomstig van de rekenkamer Amsterdam die in 2008 het jongerenwerk in de stadsdelen heeft onderzocht.⁵⁹ Dit laatste onderzoek biedt enig zicht op kengetallen in het jongerenwerk.

In de onderstaande tabel staan naast de beschikte subsidiebedragen (voor alle werkzaamheden van Wolderwelzijn waaronder jongerenwerk) ook de personele lasten voor het jongerenwerk en aantal fte vermeld. In de periode 2006-2008 heeft de subsidie voor Wolderwelzijn zich als volgt ontwikkeld:

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Subsidie totaal | € 482.465,- | € 491.535,34 | € 499.600,- |
| Personele lasten jongerenwerk | € 122.223, - | € 119.721, - | € 126.821,- |
| Aantal fte jongerenwerk | 3,05 fte | 2,9 fte | 2,9 fte ⁶⁰ |

In het rapport van de rekenkamer Amsterdam wordt een kengetal gebruikt voor de behoefte van jongeren aan jongerenwerk. Het gaat dan om 20%⁶¹ van de jongeren tussen 12-18 jaar.⁶² Dit betekent dat 80% geen behoefte heeft aan jongerenwerk. Dit werpt een ander licht op het uitgangspunt dat jongerenwerk een brede basisvoorziening is (wel voor alle jongeren toegankelijk), het is dan eerder een specifieke voorziening (slechts een deel maakt er gebruik van).

⁵⁶ Meer informatie op: <http://www.servicepuntwelzijnsinformatie.nl>.

⁵⁷ Projectleider is dhr J. Noorda.

⁵⁸ Rapport Hordijk & Hordijk, gemeente Nijmegen 8-9-2004. De gesubsidieerde instellingen bevinden zich allemaal op het brede welzijnsterrein (maatschappelijke opvang, welzijn), p1.

⁵⁹ Jeugdbeleid in Amsterdam, mei 2008, rekenkamer Amsterdam.

⁶⁰ Hiervan is een deel momenteel niet ingevuld (vacatures).

⁶¹ Dit is een landelijke norm

⁶² Jeugdbeleid in Amsterdam, mei 2008, rekenkamer Amsterdam, p45.

Uit de jeugdmonitor 2008 is de omvang van de groep jongeren in Zeewolde vast te stellen. Het totale aantal jongeren van 13 tot 19 jarigen in Zeewolde is op basis van de jeugdmonitor ongeveer 1900 jongeren. Ambtelijk is dit cijfer bevestigd. De doelgroep voor het jongerenwerk in deze categorie is dan 380 jongeren (20%). De gemeente vraagt Wolderwelzijn onder andere om een bereik van 500 jongeren in de Backstage. Dit kengetal roept de vraag op in hoeverre dit bereik reëel is.

In het rapport van de rekenkamer Amsterdam wordt ook een gemiddelde subsidie per jongere berekend. Uitgangspunt is de subsidie exclusief huisvestingslasten. In Zeewolde levert de berekening op dat voor er gemiddeld € 96.132,- subsidie in de periode 2006-2008 is verstrekt. Per jongere wordt er € 50,59 aan jongerenwerk besteed. Per jongere uit de doelgroep wordt er € 252,97 subsidie besteed.

In hetzelfde onderzoek wordt ook gerekend met een bereik van 60 jongeren per fte jongerenwerk (landelijk kengetal).⁶³ Het gemiddeld aantal fte jongerenwerk in 2006-2008 bij Wolderwelzijn was 2,95. Dit betekent een bereik van 177 jongeren. Om 374 jongeren te bereiken (dat zou de doelgroep ongeveer zijn) is dan 6,23 fte nodig. Deze kengetallen worden momenteel in de lopende benchmarks nader onderzocht. Op basis van de beschikbare gegevens is het aantal fte jongerenwerk bij Stichting Wolderwelzijn in verhouding tot het aantal jongeren niet te hoog.

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de kosten van Wolderwelzijn per werksoort van het jongerenwerk inzichtelijk gemaakt.

| Periode 2006 – 2008 ⁶⁴ | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|---------------------|-------------|
| | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
| Jongerenwerk personeelskosten | € 118.013,00 | | € 119.721,00 | | € 126.821,00 | |
| Jongerenwerk overig | € 16.016,00 | | € 11.014,00 | | € 10.124,00 | |
| Huisvesting Backstage | € 31.367,00 | | € 37.867,00 | | € 37.867,00 | |
| Organisatiekosten JW | € 13.950,00 | | € 13.950,00 | | € 13.950,00 | |
| Vrijwilligers | € 2.750,00 | | € 2.750,00 | | € 2.750,00 | |
| Totaal jongerenwerk | € 182.096,00 | 38% | € 185.302,00 | 37% | € 191.512,00 | 38% |
| Totale kosten WW (incl JW) | € 482.465,00 | 100% | € 502.588,00 | 100% | € 501.651,00 | 100% |
| Onderverdeling jongerenwerk | | | | | | |
| jongerenwerk | | | | | | |
| projectmatig | € 36.639,00 | 31% | € 36.137,00 | 30% | € 44.460,00 | 35% |
| ambulant | € 19.410,00 | 16% | € 20.541,00 | 17% | € 18.376,00 | 14% |
| accommodatie | € 61.964,00 | 53% | € 63.043,00 | 53% | € 63.985,00 | 50% |
| | € 118.013,00 | 100% | € 119.721,00 | 100% | € 126.821,00 | 100% |

⁶³ Jeugdbeleid in Amsterdam, mei 2008, rekenkamer Amsterdam, p79.

⁶⁴ De cijfers in de tabel komen uit de begrotingen van Stichting Wolderwelzijn 2006, 2007 en 2008.

Uit de tabel blijkt dat de totale kosten van het jongerenwerk in 2007 en 2008 nauwelijks zijn gestegen. De kosten van het jongerenwerk zijn ongeveer 38% van de totale begroting. De duurste werksoort binnen het jongerenwerk is het accommodatiegebonden werk.

In de onderstaande tabel zijn de overhead en uitvoerende kosten bepaald. Ongeveer 23% van de begroting bestaat uit overhead en 77% uit uitvoerende werkzaamheden.

| Overhead (indirect)⁶⁵ | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|---|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|
| <i>Indirecte overhead</i> | | % | | % | | % |
| Directeur | € 58.675,00 | | € 62.818,00 | | € 63.932,00 | |
| Secretaresse | € 23.307,00 | | € 24.718,00 | | € 24.734,00 | |
| Administrateur I | € 23.307,00 | | € 28.149,00 | | € 28.180,00 | |
| | | | | | | |
| Subtotaal | € 105.289,00 | 17% | € 115.685,00 | 18,5% | € 116.846,00 | 19% |
| | | | | | | |
| Uitvoerend | | | | | | |
| Deskundigheidsbevordering | € 12.495,00 | | € 12.495,00 | | € 12.495,00 | |
| Huisvesting | € 81.828,00 | | € 87.538,00 | | € 83.930,00 | |
| Organisatiekosten | € 57.381,00 | | € 57.131,00 | | € 59.400,00 | |
| Vrijwilligers | € 9.800,00 | | € 9.800,00 | | € 9.550,00 | |
| Projecten | € - | | € - | | € - | |
| Ouderenwerk | € 33.290,00 | | € 36.511,00 | | € 28.658,00 | |
| Volwassenenactiviteiten | € 13.662,00 | | € 19.934,00 | | € 18.083,00 | |
| Jongerenwerk | € 134.029,00 | | € 130.735,00 | | € 136.945,00 | |
| Kinderwerk | € 34.692,00 | | € 36.191,00 | | € 35.744,00 | |
| Subtotaal | € 377.177,00 | | € 390.335,00 | | € 384.805,00 | |
| + opbrengsten van derden | € 138.692,00 | | € 120.690,00 | | € 118.159,00 | |
| | € 515.869,00 | 83% | € 511.025,00 | 82% | € 502.964,00 | 81% |
| Totaal | € 621.158,00 | 100,00% | € 626.710,00 | 100,00% | € 619.810,00 | 100,00% |

De begrotingen van Wolderwelzijn zijn vergeleken met de uitkomsten van het rapport "Overhead, cijfermatige uitkomsten van onderzoek bij zes grote gesubsidieerde instellingen"⁶⁶ Daarin wordt als gemiddeld voor uitvoerende kosten een percentage van bijna 76% gerekend en voor overhead 24%.⁶⁷ Dit percentage wijkt licht af van de verhouding bij Wolderwelzijn, het percentage overhead is bij Wolderwelzijn iets gunstiger.

Het bedrag aan jongerenwerk voor Wolderwelzijn is in de onderzoeksperiode nauwelijks gestegen. De verhouding van overhead en uitvoerende kosten ligt in lijn met de uitkomsten van het onderzoek in Nijmegen naar zes welzijnsinstellingen.

⁶⁵ De cijfers in de tabel komen uit de begrotingen van Stichting Wolderwelzijn 2006, 2007 en 2008.

⁶⁶ Rapport Hordijk & Hordijk, gemeente Nijmegen 8-9-2004. De gesubsidieerde instellingen bevinden zich allemaal op het brede welzijnsterrein (maatschappelijke opvang, welzijn). De gehanteerde berekening is ook voor Wolderwelzijn gevolgd.

⁶⁷ Rapport Hordijk & Hordijk, gemeente Nijmegen 8-9-2004. De gesubsidieerde instellingen bevinden zich allemaal op het brede welzijnsterrein (maatschappelijke opvang, welzijn), p1.

Het potentiële bereik van jongeren van 13-19 jaar in Zeewolde is wellicht beperkter (20%) dan de gemeente in de uitvoeringsovereenkomst vraagt. Het aantal fte dat aan jongerenwerk wordt ingezet kan deze doelgroep niet bereiken, als wordt uitgegaan van de kengetallen van het Amsterdamse rekenkameronderzoek.

Er zijn momenteel weinig landelijke gegevens beschikbaar om een benchmark mogelijk te maken. Op basis van de beschikbare gegevens en landelijke kengetallen is naar Wolderwelzijn gekeken.

De subsidie voor jongerenwerk is in de onderzoeksperiode nauwelijks gestegen. De verhouding van overhead en uitvoerende kosten wijkt niet af van de uitkomsten van het onderzoek in Nijmegen naar zes welzijnsinstellingen. De gemiddelde subsidie per jongere is laag en per doelgroepjongere gemiddeld. Het bereik van doelgroepjongeren in de leeftijd van 13-19 jaar is lager volgens een landelijk kengetal (20%) dan van Wolderwelzijn wordt gevraagd door de gemeente. Aan de hand van het kengetal voor het bereik per jongerenwerker (60 per fte) kunnen de doelgroepjongeren in Zeewolde onvoldoende worden bereikt. Het aantal fte jongerenwerk is krap tot voldoende in Zeewolde.

2.6 Communicatie en bijsturing met college en raad

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 6 behandeld. *Hoe is over de prestatieafspraken en bijsturing gecommuniceerd met het college van B&W en de gemeenteraad? In hoeverre hebben college en/of raad bijgestuurd als gevolg van deze terugkoppeling?*

Alle stukken rond het subsidieproces, zoals de aanvraag, beschikking, uitvoeringsovereenkomst, halfjaarverslag en jaarverslag en verantwoording van de subsidie zijn naar het college gegaan. In de bijbehorende B&W adviesnota's worden ook de ambtelijke vergelijkingen van de prestaties uit de uitvoeringsovereenkomst meegestuurd. Ook aanvragen voor projectsubsidies van Wolderwelzijn op het gebied van jongerenwerk zijn naar het college gegaan. Het college is telkens volledig geïnformeerd over Wolderwelzijn. Mondeling spreekt de betrokken wethouder met regelmaat over Wolderwelzijn, zo blijkt uit de verslagen van B&W vergaderingen. In 2008 komt het bestuurlijk overleg van 8 april 2008 bijvoorbeeld aan de orde. Dit geldt ook voor een bezwaarschrift van Wolderwelzijn met betrekking tot de vaststelling van de subsidie voor het Oud en Nieuwfeest 2006.

Het college heeft één keer aanwijsbaar bijgestuurd. Dit was bij het richtinggevend advies dat werd gevraagd (7 december 2007). Het college neemt niet één van de geschetste opties over, maar wil een gesprek met het bestuur van Wolderwelzijn. Dit volgt tijdens bestuurlijk overleg van 8 april 2008, waarover het college ook wordt geïnformeerd. De lagere vaststelling van de subsidie 2007 en intrekking van de subsidie 2009 voor wat betreft het JIP en ambulante jongerenwerk zijn het uiteindelijke gevolg.

De raad is eveneens geïnformeerd over alle relevante stappen uit het subsidieproces. Belangrijke stukken als de aanvraag, uitvoeringsovereenkomst en verantwoording liggen ter inzage. Tijdens

raadsvergaderingen komt Wolderwelzijn zowel in 2007 als in 2008 een aantal keer aan de orde. In 2007 wenst de VVD-fractie een onderzoek naar de prestaties van Wolderwelzijn.⁶⁸ Deze wens wordt herhaald in oktober 2007 door de VVD-fractie.⁶⁹

In 2008 bespreekt de commissie onderwijs & welzijn in een besloten vergadering het memo van de ambtenaar over Wolderwelzijn. Het college belooft hier na de zomervakantie 2008 op terug te komen.

De VVD-fractie stelt in een raadsvergadering van 30 oktober 2008 dat er weinig coördinatie is tussen Wolderwelzijn en De Basisz. Extra middelen voor jongerenwerk zouden uit het budget van Wolderwelzijn moeten komen.

De raad stuurt één keer aanwijsbaar bij. Op 10 november 2008 neemt de raad een motie van de VVD aan waarin het college wordt opgedragen een onderzoek te doen naar de effectiviteit, kwaliteit en kwantiteit van de producten van Stichting Wolderwelzijn en mogelijkheden tot herschikking van middelen te bekijken.

Zowel raad als college zijn op de hoogte van de prestatieafspraken met Wolderwelzijn, aan de hand van de stukken uit het subsidieproces (aanvraag, uitvoeringsovereenkomst, beschikking, verantwoording). Het college heeft bijgestuurd door voor een gesprek met het bestuur te kiezen toen om een richtinggevend advies ten aanzien van de subsidierelatie met Wolderwelzijn werd gevraagd. De raad heeft bijgestuurd door het college op te dragen een onderzoek te doen naar de effectiviteit, kwaliteit en kwantiteit van de producten van Wolderwelzijn.

⁶⁸ Raadsnotulen, gemeente Zeewolde, 28 juni 2007.

⁶⁹ Raadsnotulen, gemeente Zeewolde, 18 oktober 2007.

3. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling beantwoord: *In hoeverre zijn de prestatieafspraken op het gebied van jeugd/-jongerenwerk tussen gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn effectief?* De beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 2 is daarbij het uitgangspunt. Op basis daarvan worden conclusies getrokken. In de slotparagraaf worden aanbevelingen gedaan.

3.1 Conclusies

1 *Wat is de ernst en omvang van de jongerenproblematiek in Zeewolde?*

Zeewolde is een jonge gemeente met een relatief hoog percentage jeugd (37% van de bevolking). Er is een groeiende groep jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar. De meerderheid van de jongeren in Zeewolde doet het blijkens de Jeugdmonitor 2005 goed, er is in geringe mate sprake van jeugdoverlast en zorgjongeren.

Conclusie: De ernst en omvang van de jongerenproblematiek is gedurende de onderzoeksperiode 2006-2008 gering in Zeewolde.

2 *In hoeverre sluiten het beleid en de prestatieafspraken aan op de jongerenproblematiek in Zeewolde?*

De keuze van de afbakening naar 13- tot 19-jarigen in de uitvoeringsovereenkomst met Wolderwelzijn sluit niet aan bij de nulmeting. Daarin werd juist gesteld dat ook aandacht voor jongvolwassenen (19-23 jaar) nodig is (groeiende groep in Zeewolde). Ook de prioriteit die de gemeente voor signalering/preventie van problemen bij jongeren heeft, vindt geen basis in de nulmeting. Deze prioriteit was een belangrijke taak voor de ambulante jongerenwerker, waarover gemeente en Wolderwelzijn regelmatig conflicten hadden (welzijn en veiligheidstaken).

Wolderwelzijn speelt vooral een rol bij het bieden van voorzieningen aan jongeren en signalering/preventie van problemen. Er is een geringe mate van jeugdoverlast en –problematiek. Jongeren die problemen hebben of crimineel gedrag vertonen, treden hierbij niet als groep op. De bijdrage van Stichting Wolderwelzijn, die in het jongerenwerk als welzijnsorganisatie de groep als uitgangspunt kent, kan daarmee slechts een beperkte rol spelen.

Conclusie: Het beleid en de prestatieafspraken met Wolderwelzijn sluiten matig aan bij de (geringe) jongerenproblematiek. Daarnaast zijn de prestatieafspraken niet duidelijk te herleiden uit het beleid zoals dat in Sterk voor Jeugd is vastgelegd.

3 *Welke prestatieafspraken zijn er gemaakt in die periode aangaande het jongerenwerk?*

a hoe zijn ze tot stand gekomen?

De prestatieafspraken tussen de gemeente en Stichting Wolderwelzijn worden jaarlijks vastgelegd in een *uitvoeringsovereenkomst*. Deze overeenkomst bevat de prestatieafspraken voor alle werksoorten (kinderwerk, jongerenwerk en ouderenwerk).

b op basis van welke gegevens?

De uitvoeringsovereenkomst wordt opgesteld door de gemeente aan de hand van de subsidieaanvraag van Stichting Wolderwelzijn, waarbij de gegevens uit werkplan en productkaarten niet exact door de gemeente wordt overgenomen. Daarnaast wordt de nota 'Sterk voor Jeugd' gebruikt bij het opstellen van de uitvoeringsovereenkomst.

c tussen wie zijn de prestatieafspraken gemaakt?

De uitvoeringsovereenkomst wordt nadat beide partijen het eens zijn geworden over de inhoud ondertekend door het afdelingshoofd van de afdeling Ontwikkeling en de directeur van Stichting Wolderwelzijn. Daarmee zijn de afspraken formeel wederzijds geaccepteerd.

d zijn deze wederzijds geaccepteerd?

Uit het dossier en de interviews blijkt dat de uitvoeringsovereenkomst door Wolderwelzijn, zeker na verloop van tijd, slechts gedeeltelijk, werd geaccepteerd. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met Stichting Wolderwelzijn. Vooral over de haalbaarheid van de kwantitatieve afspraken met betrekking tot het jongerenwerk en over de doelstellingen van het ambulante jongerenwerk bestond verschil van mening met de gemeente. De gemeente is op deze wezenlijke vraag niet in discussie getreden.

e zijn deze afspraken SMART geformuleerd, op effect, resultaat- of activiteitsniveau?

Uit de SMART-analyse blijkt dat de prestatieafspraken in de uitvoeringsovereenkomst op het niveau van *activiteiten* gemiddeld 'vrij goed' (score 3) 'tot 'goed' (score 4) geformuleerd (op een schaal van 1 tm 4).

De prestatieafspraken zijn op het niveau van resultaten matig SMART geformuleerd (maximale score van 3 op een schaal van 0 tm 5) . De afspraken zijn weliswaar concreet en gekwantificeerd geformuleerd, maar gaan niet tot het niveau van resultaten van activiteiten of effecten.

De R van realistisch is niet onderzocht in de quickscan. De A van acceptabel gold slechts ten dele voor Wolderwelzijn.

f hoe zijn de prestatieafspraken gecommuniceerd met Stichting Wolderwelzijn?

De prestatieovereenkomst is besproken in bestuurlijk en ambtelijk overleg en voor een groot deel gebaseerd op de aanvraag van Wolderwelzijn. Wolderwelzijn kreeg de gelegenheid (en nam deze ook) om kritiek op de uitvoeringsovereenkomst te geven, voordat deze werd ondertekend.

Fundamentele wijzigingen in de uitvoeringsovereenkomst als gevolg van kritiek door Wolderwelzijn zijn in de onderzoeksperiode niet doorgevoerd.

Conclusie:

Er zijn jaarlijks prestatieafspraken gemaakt tussen gemeente en Wolderwelzijn in een uitvoeringsovereenkomst. Beide partijen voerden overleg over de overeenkomst. De overeenkomst werd getekend door beide partijen. Toch accepteerde Wolderwelzijn de afspraken maar gedeeltelijk. Dit heeft Wolderwelzijn wel geuit. Gemeente en Wolderwelzijn hebben vooral meningsverschillen over de mate waarin afspraken realistisch zijn. Tot bijstelling van de uitvoeringsovereenkomst of een open discussie tussen beide partijen heeft dit niet geleid.

De prestatieafspraken zijn beoordeeld in een SMART-analyse. Op activiteitsniveau zijn prestatieafspraken en beleidsdoelstellingen SMART geformuleerd. Op resultaatniveau zijn afspraken en doelstellingen matig SMART geformuleerd. De afspraken en beleidsdoelstellingen zijn niet SMART op maatschappelijk effect geformuleerd.

4 *Hoe zijn deze prestatieafspraken uitgevoerd?*

a wat is er feitelijk gepresteerd?

De feitelijke prestaties van Wolderwelzijn voor het jongerenwerk zijn in de onderzoeksperiode 2006-2008 niet geheel conform de prestatieafspraken verlopen. Hierover bestaat consensus bij zowel Wolderwelzijn als gemeente. Beide partijen verschillen van mening over de oorzaken en mate van afwijken van de uitvoeringsovereenkomst. Hierover hebben beide partijen onvoldoende gecommuniceerd in een open gesprek. Misverstanden (over streefgetallen) en meningsverschillen (taakopvatting ambulante werk) tussen beide partijen waren dan eerder duidelijk geworden en besproken.

b hoe zijn de afspraken gevolgd/teruggekoppeld/bijgestuurd? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

De gemeente heeft meerdere malen geprobeerd om Wolderwelzijn bij te sturen. De gemeente heeft daarbij overwegend een formele opstelling gekozen. De op basis van de subsidieverordening lagere vaststelling van de subsidie is daarbij vanaf 2006 meerdere malen uitgesproken door de gemeente en hieraan in 2008 ook gevolg aan gegeven (lagere vaststelling subsidie 2007 en stopzetting delen van de subsidie 2009). Discussies over de haalbaarheid van prestatieafspraken is de gemeente niet aangegaan.

Dit leidde bij bestuur en directie van Wolderwelzijn tot een verkrampde reactie. Uit vrees de subsidie op het spel te zetten, heeft Wolderwelzijn kritiek wel geuit, maar niet doorgezet en geprobeerd de prestaties toch te realiseren, desnoods met sociaal wenselijke antwoorden.

c hoe verloopt de communicatie over monitoring/bijsturing tussen gemeente en Stichting Wolderwelzijn? Welke rol spelen gemeente en Wolderwelzijn hierbij?

De gemeente communiceerde bijsturing schriftelijk en bevestigde dit tijdens het bestuurlijk overleg. De gemeente stelde zich hierbij op het standpunt dat Wolderwelzijn aan de prestatieafspraken moet

voldoen. Wolderwelzijn probeerde hieraan te voldoen, zonder er echt in te geloven (2007, 2008). Er is op dit vlak geen sprake van constructieve communicatie tussen beide partijen.

Conclusie: Wolderwelzijn is de prestatieafspraken in het jongerenwerk niet geheel nagekomen. De gemeente heeft hier consequenties aan verbonden (lagere vaststelling subsidie 2007, stopzetting ambulant werk en JIP). De gemeente stelt zich formeel op, gaat geen discussies aan, staat niet open voor wijzigingen in de uitvoeringsovereenkomst. Wolderwelzijn accepteert uit vrees voor consequenties in de subsidie de prestatieafspraken, zonder te geloven in de haalbaarheid. De strikt formele verhouding tussen subsidieverstrekker en –ontvanger staat open communicatie in de weg.

5 *Hoe verhouden de prestatieafspraken op het gebied van jongerenwerk zich tot de beschikbare middelen (indien benchmarkgegevens beschikbaar)?*

Er zijn momenteel weinig landelijke gegevens beschikbaar om een benchmark mogelijk te maken. In de loop van 2009 komt er wel een onderzoek met benchmarkgegevens welzijn beschikbaar. Op basis van de beschikbare gegevens en kengetallen is naar Wolderwelzijn gekeken.

De subsidie aan Wolderwelzijn voor het jongerenwerk is, afgezet naar het aantal jongeren, vrij laag en ten opzichte van de doelgroep reëel (al zijn dit uiteindelijk politieke keuzes). De subsidie voor jongerenwerk is in de onderzoeksperiode nauwelijks gestegen. De verhouding van overhead en uitvoerende kosten ligt in lijn met de uitkomsten van het onderzoek in Nijmegen naar zes welzijnsinstellingen. De gemiddelde subsidie per jongere is laag en per doelgroepjongere gemiddeld.

Conclusie: Wolderwelzijn wijkt in overhead en subsidie niet af van andere welzijnsinstellingen waarvan gegevens beschikbaar zijn. Op basis van de landelijke kengetallen is het gevraagde bereik onder jongeren door de gemeente wellicht niet reëel. Het aantal fte dat aan jongerenwerk wordt ingezet kan deze doelgroep niet bereiken, als wordt uitgegaan van deze landelijke kengetallen. Het aantal fte voor jongerenwerk is, gezien het aantal jongeren en de doelgroep, beperkt tot voldoende te noemen (mede afhankelijk van politieke keuzes en ambities).

6 *Hoe is over de prestatieafspraken en bijsturing gecommuniceerd met het college van B&W en de gemeenteraad? In hoeverre hebben college en/of raad bijgestuurd als gevolg van deze terugkoppeling?*

Zowel college als raad zijn goed geïnformeerd over alle relevante stukken uit het subsidieproces. De ontwikkeling van de relatie met Wolderwelzijn en bestuurlijk overleg worden ook regelmatig besproken in het college. Zowel college als raad sturen beiden één maal bij. Het college stuurt op het moment dat zij besluit om een gesprek aan te gaan over de subsidierelatie tussen gemeente en Wolderwelzijn en prestaties in het jongerenwerk (december 2007). De raad stuurt bij als het in een motie het college opdraagt een onderzoek te doen naar jongerenwerk door Wolderwelzijn (november 2008).

Conclusie: College en raad zijn in de periode 2006-2008 voldoende op de hoogte gesteld van het dossier Wolderwelzijn. Zowel college als raad hebben elk één keer zichtbaar bijgestuurd.

Tot slot de kernvraag: In hoeverre zijn de prestatieafspraken op het gebied van jeugd/-jongerenwerk tussen gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn effectief?

De prestatieafspraken tussen de gemeente Zeewolde en Stichting Wolderwelzijn zijn in de huidige vorm niet effectief. Zij zijn in onvoldoende mate gebaseerd op de situatie van jongeren in Zeewolde (gering aantal zorgjongeren, jeugdoverlast, veel jongeren en jongvolwassenen). Ze dragen daarmee in onvoldoende mate bij aan een goed jongerenbeleid in Zeewolde.

De gemeente staat in de periode 2006-2008 niet open voor wijzigingen in de uitvoeringsovereenkomst op verzoek van Wolderwelzijn en gaat ook geen discussie over het jongerenwerk aan. De overeenkomst moet worden uitgevoerd en indien dit niet het geval is, wordt de subsidie verlaagd. Wolderwelzijn voert de prestatieafspraken niet uit, zoals ze in de uitvoeringsovereenkomst zijn opgenomen. Streefgetallen blijken in de praktijk minimale aantallen te zijn (wel met een marge van 10%), terwijl het de vraag is of ze wel altijd reëel zijn (op basis van kengetallen). In 2008 stelt de gemeente de subsidie 2007 lager vast en stopt met ingang van 2009 met de subsidiering van onderdelen van het jongerenwerk via Wolderwelzijn. De gemeente bekritiseert het functioneren van de directeur en bepaalde medewerkers van Wolderwelzijn, maar voert hierover geen oplossingsgerichte discussie met Wolderwelzijn. Het bestuur van Wolderwelzijn kan dit echter niet alleen oplossen. De gemeente moet ook afwegen wat het zou betekenen als het jongerenwerk niet meer door Wolderwelzijn wordt uitgevoerd (dit is nu al voor delen van het jongerenwerk besloten). De overhead moet dan worden doorbelast naar de andere twee, minder omvangrijke, werksoorten. Het is de vraag of Wolderwelzijn zonder jongerenwerk zou kunnen overleven. Dit kan voor de gemeente vervolgens tot hoge ontbindingskosten leiden.

3.2 Aanbevelingen

1. Bepaal de huidige situatie voor jongeren in Zeewolde opnieuw op basis van de jeugdmonitor 2008 en een enquête onder jongeren. De gemeente is opdrachtgever voor de enquête en baseert hierop wijzigingen en aanpassingen in het jeugdbeleid.
2. Vertaal samen met alle relevante partijen in Zeewolde de uitkomsten naar activiteiten. Bekijk welke rol Wolderwelzijn hierbij kan spelen. Probeer op termijn niet te subsidiëren op activiteiten maar op output/outcome.
3. Stel uitvoeringsovereenkomsten op hoofdlijnen op en over meerdere jaren (zoals kan op grond van de algemene subsidieverordening). Reken niet per jaar af maar per drie jaar en stel tussentijds gefundeerd bij op grond van relevante input ('beleid is niet in steen gehouwen'). Uitgangspunt is het gewenste effect/resultaat.
4. Zet de subsidierelatie niet te snel op het spel. Maak wijzigingen door subsidieontvangers mogelijk. Sta hier voor open. Effectief beleid ontstaat als beleid en uitvoering goed samenwerken en beide de kans hebben wijzigingen aan te brengen.

5. Heb vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie en indien dat niet kan, stel dan tijdig orde op zaken in het bestuur en/of indirect in de bezetting van cruciale posten. Bespreek dat open en oplossingsgericht.
6. Werk aan eenduidigheid van beleid, ook bij ambtenaren- en bestuurlijke wisselingen met vertrouwen in de uitvoerende organisatie tenzij het tegendeel blijkt. Als dat vertrouwen er niet is, nodig dan het bestuur uit voor een gesprek hierover. Bevorder het ontstaan van een goed bestuur en draag eraan bij dat het goed kan functioneren.
7. Betrek bij het nieuwe jongerenbeleid en –werk het landelijke onderzoek naar welzijnsinstellingen en jongerenwerk dat in 2009 uitkomt. Overweeg deel te nemen aan een benchmark. Gebruik kengetallen om tot reële verwachtingen ten aanzien van het bereik en het benodigde aantal jongerenwerkers te komen.

Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie

Op 27 april jl. ontvingen wij per mail het eindrapport over het jongerenwerk in Zeewolde met de gelegenheid hierop uiterlijk 25 mei een bestuurlijke reactie te leveren. In goed overleg heeft u ons verzoek gehonoreerd dit tot uiterlijk 25 juni te mogen uitstellen.

Onderstaand treft u onze reactie aan. Wij richten ons daarbij vooral op uw aanbevelingen. In de eerder met u gewisselde technische reacties is door ons reeds ingegaan op uw conclusies en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Wij stellen vast dat deze slechts tot geringe aanpassingen hebben geleid.

Aanbevelingen

1. Bepaal de huidige situatie voor jongeren in Zeewolde opnieuw op basis van de jeugdmonitor 2008 en een enquête onder jongeren. De gemeente is opdrachtgever voor de enquête en baseert hierop wijzigingen en aanpassingen in het jeugdbeleid.

Het jeugd- en jongerenwerk is één component van het nieuwe Jeugdbeleid dat op dit moment voorbereid wordt. Voor deze component bestaat de wens en de intentie om de huidige situatie voor jongeren in Zeewolde te bepalen. Dit zal meegenomen worden in de ombuiging van het welzijnswerk en de nieuw te ontwikkelen nota Samenlevingsopbouwwerk. In het nieuw op te stellen Jeugdbeleid zal, ten aanzien van het jeugd- en jongerenwerk, opgenomen worden dat het jeugd- en jongerenwerk meer vraaggericht moet zijn, niet specifiek gericht op probleem- en risicojongeren en de behoefte van jongeren duidelijk voor ogen moet hebben (o.a. op basis van behoefte onderzoek). Wij zullen vervolgens nader bepalen of de gemeente de opdrachtgever en uitvoerder wordt van de enquête of de welzijnsorganisatie.

Op dit moment is bureau Stade Advies bezig met de afronding van een onderzoek in het kader van het nieuw te formuleren jeugdbeleid. In dit onderzoek wordt onder andere gekeken of er voldoende zicht is op de doelgroep.

2. Vertaal samen met alle relevante partijen in Zeewolde de uitkomsten naar activiteiten. Bekijk welke rol Wolderwelzijn hierbij kan spelen. Probeer op termijn niet te subsidiëren op activiteiten maar op output/outcome.

Ten aanzien van activiteiten op het gebied van sociaal cultureel werk is bewust gekozen voor subsidiering op basis van activiteiten omdat de resultaten dan beter meetbaar zijn. Subsidiering op basis van output/outcome vinden wij slecht meetbaar omdat output/outcome altijd een samenspel van meerdere factoren dan wel organisaties is.

Met u zijn wij van mening dat beter in het jeugd- en jongerenwerk vastgelegd zou kunnen worden wat de relatie is tussen de activiteit en het achterliggende doel. Dit zal dan ook meegenomen worden in het onderdeel jeugd- en jongerenwerk van het nieuw te formuleren Jeugdbeleid.

Naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek van Stade Advies zullen wij onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om met alle relevante partijen de uitkomsten te vertalen naar concrete doelen. Vervolgens kan dan gekeken worden welke rol alle relevante partijen hierin kunnen spelen.

3. Stel uitvoeringsovereenkomsten op hoofdlijnen op en over meerdere jaren (zoals kan op grond van de algemene subsidieverordening). Reken niet per jaar af maar per drie jaar en stel tussentijds bij op

grond van relevante input ('beleid is niet in steen gehouwen'). Uitgangspunt is het gewenst effect/resultaat.

Beleid is wat ons betreft niet in steen gehouwen. Er is altijd ruimte voor aanpassingen dan wel bijstellingen. Daarvoor is ook een vertrouwensrelatie met de subsidieontvangende organisatie nodig. Uit ervaring met andere organisaties weten wij dat het goed mogelijk is om vastgesteld beleid aan te passen of bij te stellen indien beide partijen de noodzaak tot aanpassing of bijstelling erkennen.

Ten aanzien van uw aanbeveling te komen tot het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst op hoofdlijnen en over meerdere jaren kunnen wij melden dat dit al met een aantal subsidierelaties wordt gedaan. Natuurlijk zijn we bereid de mogelijkheden voor deze specifieke subsidierelatie nader te onderzoeken.

4. Zet de subsidierelatie niet te snel op het spel. Maak wijzigingen door subsidieontvangers mogelijk. Sta hier voor open. Effectief beleid ontstaat als beleid en uitvoering goed samenwerken en beide de kans hebben wijzigingen aan te brengen.

Wij zijn niet van mening dat wij subsidierelaties te snel op het spel zetten. In de situatie van Wolderwelzijn is daar zeker vier jaar over heen gegaan. In deze periode zijn we met elkaar in overleg geweest om de subsidierelatie te onderhouden en waar nodig te verbeteren. Uit subsidierelaties met andere organisaties weten wij dat wijzigingen in het beleid door subsidieontvangers goed mogelijk zijn en vaak een bijdrage leveren aan effectief beleid.

Het vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie neemt toe als uit de kosten- en batenanalyse blijkt dat synergie behaald is en wij 'waar voor ons geld' hebben gekregen. Onze insteek is gericht op verbetering en het behalen van goede resultaten door mee te denken met de uitvoeringsorganisatie.

| |
|---|
| Reactie van de rekenkamercommissie: De zin dat “de subsidierelatie niet te snel op het spel moet worden gezet” is een ongelukkige formulering. Wij hebben in deze aanbeveling vooral willen benadrukken dat een goede, open samenwerking van belang is. |
|---|

5. Heb vertrouwen in de uitvoeringsorganisatie en indien dat niet kan, stel dan tijdig orde op zaken in het bestuur en/of indirect in de bezetting van cruciale posten. Bespreek dat open en oplossingsgericht.

6. Werk aan eenduidigheid van beleid, ook bij ambtenaren- en bestuurlijke wisselingen met vertrouwen in de uitvoerende organisatie tenzij het tegendeel blijkt. Als dat vertrouwen er niet is, nodig dan het bestuur uit voor een goed gesprek hierover.

Bovenstaande aanbevelingen hebben wij samengevoegd omdat ze elkaar overlappen. Om open en oplossingsgericht met elkaar in gesprek te gaan is het belangrijk dat de betrokken partijen eventuele knelpunten herkennen en erkennen. Ook de betrokkenheid van samenwerkingspartners kan hierin een belangrijke rol spelen.

Beide aanbevelingen nemen wij dan ook ter harte. Wij streven er naar om eenduidig te zijn in het beleid en een vertrouwensrelatie te hebben met onze uitvoeringsorganisaties. Wij zijn echter wel van mening dat voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie meer nodig is dan een bewijs van het tegendeel zoals u dat in uw aanbeveling noemt (zie aanbeveling 6). Zoals eerder is aangegeven dragen een goede kosten- en batenanalyse en behaalde resultaten zeker bij aan een goede verstandhouding en vertrouwensrelatie.

7. Betrek bij het nieuwe jongerenbeleid en -werk het landelijke onderzoek naar welzijnsinstellingen en jongerenwerk dat in 2009 uitkomt. Overweeg deel te nemen aan een benchmark. Gebruik kengetallen om tot reële verwachtingen ten aanzien van het bereik en het benodigde aantal jongerenwerkers te komen.

Zoals al eerder is aangegeven is het jeugd- en jongerenwerk één component van het totale Jeugdbeleid. Voor deze specifieke component zal gebruik gemaakt worden van bovenstaande informatie. Helaas is ook onze ervaring dat dergelijke onderzoeken vaak niet vergelijkbaar of al weer enigszins achterhaald zijn, waardoor ze niet altijd gebruikt kunnen worden bij nieuwe ontwikkelingen. Op dit moment wordt het jongerenwerk hoofdzakelijk ingezet op basis van aantoonbare lokale behoefte en niet op basis van landelijke kengetallen.

Tot slot willen wij nog opmerken dat ons is opgevallen dat uw eindrapport voornamelijk ingaat op probleem- en risicojongeren. De activiteiten van stichting Wolderwelzijn zijn echter met name gericht op 'normale' jeugd. Voor risicojongeren zijn in vooral Zeewolde andere organisaties actief. De enige activiteit die stichting Wolderwelzijn op het gebied van probleem- en risicojongeren in opdracht van de gemeente uitvoerde, behoorde tot de taken ambulante werk (signalering en toeleiding). De overige activiteiten waren gericht op alle jongeren in Zeewolde. Bij ons is de indruk ontstaan dat uw oriëntatie op vooral de probleemjeugd mogelijk hier en daar een vertekend beeld heeft opgeleverd. Dat laat wat ons betreft onverlet dat uw aanbevelingen ons een waardevolle bijdrage leveren voor de toekomst.

Reactie van de rekenkamercommissie:

Wij danken het college voor de bestuurlijke reactie. Wij zijn verheugd dat het college zich in haar reactie richt op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Wij zijn het niet met het college eens dat het rapport een vertekend beeld geeft met betrekking tot jongeren. In het rapport komen zowel de activiteiten van Stichting Wolderwelzijn voor alle jongeren als het ambulante werk dat zich meer op probleem- en risicojongeren richtte aan de orde. In de quickscan zijn alle activiteiten binnen het jeugd- en jongerenwerk van Stichting Wolderwelzijn bekeken.