



Resultaten vervolgonderzoek *Jeugd- en Onderwijsbeleid* Rekenkamernotitie, februari 2015

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) voert vervolgonderzoeken uit om na te gaan wat er met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. Deze notitie doet verslag van het vervolgonderzoek naar de stand van zaken sinds het in juni 2011 gepubliceerde rekenkamerrapport *Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid*.

De centrale vraag van het vervolgonderzoek luidt:

In hoeverre zijn de aanbevelingen van het RKC onderzoek 'Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid' uitgevoerd?

Dit vervolgonderzoek is gebaseerd op een analyse van de beleidsdocumentatie en een interview met een medewerker van de gemeente. De bevindingen van deze brief zijn voor een wederhoor op de feiten aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. De conclusies komen voor rekening van de RKC.

Leeswijzer

Paragraaf 2 geeft kort het doel van het onderzoek uit 2011 weer. In paragraaf 3 worden de conclusies van het RKC-rapport uit 2011, de aanbevelingen die daaruit volgden en de toezeggingen die het college op grond daarvan deed op een rij gezet. In paragraaf 4 presenteert de RKC haar bevindingen over de stand van zaken in 2014. Paragraaf 5 vormt de conclusie van dit vervolgonderzoek. In een nabeschuiving in paragraaf 6 gaat de RKC nader in op de betekenis van de bevindingen voor de toekomst.

2. Doel van het onderzoek uit 2011

Gemeente Haarlemmermeer heeft de ambitie integraal jeugd(zorg)beleid te ontwikkelen en te voeren.¹ Doel van de herijking van het beleid is om een sluitende netwerkaanpak voor jongeren van 0 tot 23 jaar te bereiken, waarin het kind in plaats van de voorzieningen centraal staat. De rol van de gemeente moet veranderen: van organiseren naar regisseren. De overlegstructuur moet efficiënter en transparanter. Het accent moet verschuiven van de ketenbenadering naar de netwerkbenadering.² De resultaten van het beleid moeten meetbaar zijn. In de preventieve en curatieve domeinen van het Jeugdbeleid moet een balans zijn.

¹ Gemeente Haarlemmermeer, Startnotitie Jeugd- en Onderwijsbeleid 2008-2011, 7 november 2006.

² Bij de ketenbenadering gaat het om het duidelijker positioneren van de organisaties die bij het beleid zijn betrokken om zo de schakels van de keten te verstreken. In de netwerkbenadering werken de organisaties soepel samen onder regie van de gemeente (Bron: Startnotitie Jeugd- en Onderwijsbeleid, p.13).

De voornemens van het college uit de Startnotitie zijn in doelen en resultaten vertaald in de *Uitvoeringsprogramma's Jeugd- en Onderwijsbeleid 2008-2011* (november 2007). De volgende ambities zijn geformuleerd:

- Een bijdrage leveren aan de gezonde en goede ontwikkeling van jeugdigen.
- Stimuleren van zelfredzaamheid en de deelname aan de samenleving door zelfsturing.
- Een aantrekkelijke gemeente zijn voor jeugdigen.
- Voorkomen dat jeugdigen in een situatie van achterstand en/of achterstelling terechtkomen.
- Situatie van achterstand en achterstelling terugdringen/ongedaan maken.
- Overlastgevend gedrag voorkomen, terugdringen/beheersbaar maken.

Het beleid wordt vormgegeven en uitgevoerd via de volgende uitvoeringsprogramma's:

- Opvang, educatie en werk.
- Opvoeding, bescherming en gezondheidszorg.
- Veiligheid.
- Vrije tijd.

Als uitvloeisel van de Uitvoeringsprogramma's Jeugd- en Onderwijsbeleid wil de gemeente de Centra voor Jeugd en Gezin in Haarlemmermeer verder doorontwikkelen³. Een belangrijke doelstelling van de Centra voor Jeugd en Gezin is het bundelen van functies op het gebied van opvoeden en opgroeien. Dit gebeurt onder andere door het inrichten van fysiek herkenbare inlooppunten waar ouders, kinderen en jongeren tussen 10 maanden tot 23 jaar met hun vragen naar toe kunnen.

In juli 2010 geven Raadsleden in een bijeenkomst met de RKC aan dat zij benieuwd zijn naar de realisatie van de ambities van het College. De RKC heeft daarop besloten een onderzoek in te stellen naar het Jeugd- en Onderwijsbeleid. Het doel van het rekenkameronderzoek is de raad inzicht geven wat er van de voornemens uit het Collegeprogramma 2006-2010 voor het Jeugd- en Onderwijsbeleid is terecht gekomen.

3. Conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

In deze paragraaf staan de belangrijkste conclusies (box 1) en aanbevelingen (box 2) van het oorspronkelijke RKC onderzoek *Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid* uit juni 2011 op een rij.

Box 1: De belangrijkste conclusies uit het RKC-onderzoek *Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid*

Doeltreffendheid

De doelstellingen van het jeugd- en onderwijsbeleid blijken onvoldoende tot matig evalueerbaar. Ze zijn te weinig specifiek, onvoldoende meetbaar en matig tijdgebonden. Om deze reden is de doeltreffendheid van beleid niet eenduidig vast te stellen. Wel is geconstateerd dat de gemeente de wensen en behoeften van jongeren goed in beeld heeft, onder meer door de onderzoeken 'Jeugdomnibus 2009' en 'Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer'. Deze inzichten worden benut bij

³ Raadsvoorstel 1 oktober 2009.

het maken van keuzes over voorzieningen en bij de focus van beleid. Beleidsdoelen worden ook vertaald naar operationele subdoelen, waaraan middelen worden gekoppeld. Dit systeem lijkt goed te werken, alleen kan dit niet worden vastgesteld vanwege de matige evalueerbaarheid van de geformuleerde doelen.

Doelmatigheid

Omdat de doeltreffendheid niet goed beoordeeld kan worden, lukt dit ook niet ten aanzien van de doelmatigheid. Wel wordt geconstateerd dat de inzet op preventieve en curatieve aspecten van het jeugd- en onderwijsbeleid in balans zijn en dat de gemeente in drie van de vier beschouwde uitvoeringsprogramma's focust op preventie.

Box 2: Aanbevelingen uit de rekenkamernota *Naar resultaatgericht Jeugd- en onderwijsbeleid*

Aan de raad

1. Vul de kaderstellende rol van de raad beter in door de doelen per uitvoeringsprogramma concreter in te vullen, dat wil zeggen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Vertaal deze doelen richting de maatschappelijke partners door het maken van evalueerbare afspraken. Kijk kritisch naar de omvang van het aantal doelen –hou het ‘behapbaar’– en geef prioriteit aan de te behalen doelen.
2. Vul de controlerende rol van de raad beter in door het college concreter en gericht te vragen informatie te geven over de behaalde doelen van het beleid. De informatie moet inzicht geven in de relatie tussen de ingezette middelen, instrumenten en de gemeentelijke inspanningen enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds (doel/middel-relatie). Stuur het beleid bij als blijkt uit de informatie dat de doelen niet worden gerealiseerd.

Aan het college

3. Ga verder met het periodiek monitoren van ontwikkelingen rond jeugd en jongeren via de onderzoeken ‘Jeugdombus’ en ‘Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer’. Onderzoek tijdig de consequenties van deze onderzoeken in het licht van de gewenste informatie voor eventuele aanpassing van het vigerende beleid en het te verwachte nieuw gemeentelijk beleid op het gebied van jeugdzorg (aanstane decentralisatie van beleid).
4. Bied aan de Raad, maar ook aan professionals binnen en buiten de gemeente, beter inzicht in en overzicht op het beleid en de samenhang tussen de verschillende beleidsonderdelen en -doelen.
 - Expliciteer de samenhang tussen doelen door het ontwerpen van doelenbomen. Het beleid kent thans maar liefst 48 subdoelen en dit aantal zal naar verwachting alleen maar toe door decentralisatie van de jeugdzorg. Expliciteer tevens de relatie tussen de doelen en de middelen.
 - Maak de doel/middel-relaties inzichtelijk: welke beoogde middelen dragen bij aan de realisatie van welk doel? Zie daartoe de figuren 1.2, 1.3 en 2.1 in deze rapportage als handreiking.
 - Richt de informatie in de jaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportage aan Raadsleden in op basis van dit overzicht en samenhang. Bied de raad tevens zicht op de relevante politieke keuzes die voorleggen en die vragen om (tussentijdse) besluitvorming.
5. Zet de komende periode in op het uitvoeren van beleidsevaluaties om de concrete bijdrage van het beleid aan maatschappelijke effecten te kunnen vaststellen.

- Besteed binnen het beleid vooral aandacht aan het effect van specifieke interventies. Zoek daarbij het antwoord op de vragen: ‘Wat werkt wel en wat werkt niet?’ ‘Wat merken jongeren en ouders in de praktijk van het beleid?’.
 - Bekijk de mogelijkheden om bestaande monitorinstrumenten voor het inrichten van beleid (‘Jeugdomnibus’ en ‘Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer’) in te zetten voor de evaluatie van de maatschappelijke effecten van het beleid.
 - Richt evaluaties op het kunnen herhalen van successen en verder verfijnen en doorontwikkelen van werkende interventies en werkwijzen zoals rond de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Houd hierbij rekening met de toekomstige opgaven. Doorontwikkelen en ‘uitvoeren van beleid’ zijn belangrijke onderdelen naast terugblikken op de huidige interventies.
6. Schakel de maatschappelijke partners in bij het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke effecten:
- Vraag om informatie over ontwikkelingen in het veld (bijvoorbeeld in jaarverslagen) en benut de informatie in de jaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportage aan Raadsleden.
 - Stimuleer andere partijen en zeker gesubsidieerde instellingen tot de inzet van interventies waarvan op grond van eerder onderzoek en ervaringen binnen en buiten de gemeente het beste resultaat verwacht mag worden.
 - Benut het subsidie-instrument als instrument voor informatieverzameling over maatschappelijke effecten. Vraag gericht om inzicht op doelbereiking *dankzij de inzet van de subsidieontvanger*. Neem daarnaast in de subsidieafspraken op dat de subsidieontvanger ‘als extra ogen en oren van het gemeentebestuur’ rapporteert over relevante ontwikkelingen in het veld waarin deze participeert, *los van de bijdrage van de instelling* hieraan of verantwoordelijkheid hiervoor.
7. Bouw voort op de ingezette weg om het Jeugd- en Onderwijsbeleid gebiedsgericht in te zetten en versterk deze werkwijze.
- De start kan verschillen. Startpunt kunnen gebiedsgerichte verkenningen vormen, waarna deze vervolgens een vertaling krijgen in gebiedsplannen of algemene beleidslijnen. Het startpunt kan ook bestaan uit algemene beleidskaders die zijn opgesteld op basis van een goed beeld van wat leeft in de samenleving. Deze beleidskaders worden vervolgens toegepast en uitgewerkt voor concrete gebieden. Voorwaarde hierbij is dat deze plannen voldoende ruimte en flexibiliteit bieden. Versterk en ondersteun daarmee ook de aansluiting van de gebiedsmanagers op het beleid.
8. Bouw voort op succesvolle invulling van de regierol. Versterk en professionaliseer de uitvoering van deze rol verder in het licht van de aankomende decentralisering van de jeugdzorg. De eisen aan gemeentelijke regie voor jeugd en onderwijs nemen daarmee verder toe. Dit vraagt om verdere ondersteuning van de gemeentelijke regisseur(s): zowel intern als extern is behoefte aan herkenbare en daadkrachtige regisseurs die invulling geven aan de regieprestaties. De regieprestaties omvatten:
- Het beleidsterrein afbakenen,
 - Overzicht krijgen over het beleidsterrein,
 - Beleidslijnen uitzetten,
 - Organiseren van samenwerking, en
 - Verantwoording afleggen over het geheel.

In zijn bestuurlijke reactie doet het college een aantal toezeggingen ten aanzien van de aanbevelingen van de RKC (box 3).

Box 3: Toezeggingen van het college d.d. 23 mei 2011

- Wij onderschrijven voor een belangrijk deel de verbeterpunten (uit de nota van de RKC) en pakken deze uiteraard op.
- Het overgrote deel van de 78 voorgenomen activiteiten (uit de uitvoeringsprogramma's) is uitgevoerd of in uitvoering, en de resterende 4 activiteiten worden in 2011 opgepakt.
- Onze focus heeft de afgelopen drie jaren sterk gelegen op 'doen'. Als we uw conclusies en aanbevelingen plaatsen in deze context, vertalen we dit als een aanmoediging om hier mee door te gaan, en tegelijkertijd meer dan nu de vertaling te maken naar de maatschappelijke effecten die we hiermee trachten te realiseren. Wij zijn evenwel voorzichtiger dan u in onze verwachtingen hierover. (...) Wij willen voorkomen dat een grotere focus op meetbare doelstellingen en monitoring – door de inzet die dat vraagt – leidt tot minder daadkracht. Daarnaast hechten wij grote waarde aan kwalitatieve signalen en beoordelingen, onder andere door professionals uit het veld. Cijfermatige indicatoren zien wij als een nuttig hulpmiddel, de verhalen achter deze cijfers zijn voor ons minstens zo relevant om deze cijfers goed te kunnen duiden. De richting van uw aanbevelingen onderschrijven wij, het is zaak om in overleg tussen raad en college hier een goed middenweg in te vinden. Uw nota en ook onze nota 'Actualisatie Jeugdbeleid 2011-2014' die wij binnenkort aan de raad voorleggen, zullen zeker bijdragen aan een vruchtbare discussie hierover.

In de raadsvergadering van 15 september 2011 heeft de raad de aanbevelingen aangenomen en het college opdracht gegeven aan de aanbevelingen van de RKC invulling te geven alsmede de raad op korte termijn te informeren over de wijze waarop.

4. Bevindingen vervolgonderzoek

In het vervolgonderzoek zijn de aanbevelingen van de RKC (die door de raad zijn overgenomen, zie box 2) getoetst. De in box 2 geformuleerde aanbevelingen worden navolgend getoetst op de mate waarin zij zijn opgepakt en tot resultaat hebben geleid.

Opvolging aanbevelingen aan de raad

1. De RKC constateert dat de gemeente een duidelijke slag heeft gemaakt bij het verder uitwerken en stroomlijnen van de doelen van het jeugdbeleid. Centraal staan drie hoofddoelen: leren, opgroeien & opvoeden en ontplooien. Deze doelen zijn als centrale invalshoek gekozen omdat zij redeneren 'vanuit het kind'. Deze hoofddoelen staan ten dienste van een duidelijke centrale opgave: jonge mensen moeten in staat worden gesteld en worden gestimuleerd zich te ontwikkelen tot zelfredzame, verantwoordelijke en actieve burgers. Deze hoofddoelen zijn uitgewerkt naar subdoelen en vertaald in prestatieafspraken met de gesubsidieerde partners.

Aanvullend op deze thematische uitwerking van het jeugdbeleid, kan de gemeente

gebruik maken van een door de rekenkamers van de G4-gemeenten⁴ gemaakt onderscheid in twee hoofddoelen van beleid, te weten (1) vermindering van de vraag naar met name zware zorg en (2) vermindering van de uitvoeringskosten. Het eerste kan worden bevorderd door middel van (a) betere preventieve zorg, (b) stimuleren en beter gebruiken van 'eigen kracht' van cliënten en hun omgeving en (c) demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Het tweede hoofddoel wordt bevorderd door (d) meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen, (e) verbetering van samenwerking van betrokken organisaties en (f) meer ruimte voor professionals. Deze doeluitwerking ziet meer op de 'hoe'-vraag; de door de gemeente Haarlemmermeer als kapstok gekozen driedeling gaat vooral uit van de 'wat'-vraag. In die zin zijn zij goed aanvullend.

2. De gemeenteraad is na publicatie van het onderzoek voorzien van meer concrete en gerichte informatie over de doelen van beleid en de mate waarin deze gerealiseerd worden. Met name kan worden verwezen naar updates in de vorm van (aanbiedingsbrieven) monitor jeugdbeleid van december 2011, juni 2013 en september 2014. Het format van deze monitor is in 2012 door het college vastgesteld, na hierover in onder meer een informatiesessie met de gemeenteraad van gedachten te hebben gewisseld (december 2011). De beoogde frequentie van de monitor is jaarlijks. Jaarlijks wordt een specifiek thema nader uitgelicht, zoals bijvoorbeeld het thema 'Kinderen in armoede' in de jeugdmonitor 2013. De monitor wordt opgesteld door de beleidsafdeling in samenwerking met Team Onderzoek. De relatie tussen gestelde doelen en ingezette middelen wordt kwalitatief toegelicht en in een bijlage voorzien van kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van relevante indicatoren. Voor enkele indicatoren is een streefwaarde vastgesteld. De programmabegroting en de jeugdmonitor zijn voor de raad de belangrijkste informatiebronnen om indien nodig en desgewenst tot bijsturing te komen. De tweede jeugdmonitor heeft ook daadwerkelijk geleid tot enkele bijstellingen van beleid. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de gemeente met deze jeugdmonitor en de stroomlijning van de gestelde doelen een belangrijke verbetering heeft gerealiseerd, maar dat de uitwerking van doelen naar indicatoren en vervolgens (bij-) sturing op basis van deze informatie in de praktijk nog verder moet uitkristalliseren. De gemeente kan daarbij gebruik maken van door de VNG opgestelde factsheets en in samenwerking met de ministeries van VWS en VenJ op te zetten landelijke dataset 'beleidsinformatie jeugd'. Vanaf 1 januari 2015 zijn alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die in opdracht van de gemeenten jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering leveren, verplicht om deze gegevens bij het CBS aan te leveren.

Opvolging aanbevelingen aan college van B&W

3. De eerste aanbeveling aan het College, 'ga verder met het periodiek monitoren van ontwikkelingen rond jeugd en jongeren', is opgepakt. Met de jeugdmonitor is een nieuw informatie- en sturingsinstrument ontwikkeld, in aanvulling op jeugdombus en het onderzoek 'Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer' die met minder grote frequentie worden gepubliceerd (eens in vier jaar). Dit jaar komt een nieuwe editie beschikbaar. De

⁴ Zie bijvoorbeeld Rekenkamer Amsterdam, *Transformatie zorg voor de jeugd: voorbereiding en oefening in Amsterdam*, september 2014.

informatie is ook benut ten behoeve van aanpassingen aan het lopende beleid en het oppakken van de nieuwe beleidsopgaven die op de gemeenten afkomen vanwege de decentralisatie van de jeugdzorg.

4. In het beleid ten aanzien van jeugd en jongeren is een zichtbare stroomlijning doorgevoerd, richting drie hoofddoelen. Deze worden in beginsel ook uitgewerkt conform een zogenaamde 'doelenboom-benadering', zij het dat deze wijze van verbinden van doelen aan activiteiten in de programmabegroting en jeugdmonitor nog niet zichtbaar is. Dit geldt ook wat betreft het inzichtelijk maken van de mate waarin middelen bijdragen aan de gestelde doelen. Dan is het niet alleen voldoende om de ontwikkeling van de doelvariabelen in beeld te hebben en te leggen naast de streefwaarden, als deze zijn geformuleerd, maar moet ook worden ingegaan op de verklaring voor de geconstateerde ontwikkeling. Het is niet eenvoudig om daarbij de gemeentelijke beleidsinzet en instrumenten te isoleren van de overige factoren die van invloed zijn. De gemeente zal op dit punt nog een verdere slag moeten maken.
5. Een derde aanbeveling aan het college betrof het inzetten op het uitvoeren van beleidsevaluaties, gericht op de bijdrage van beleid aan beleidsdoelen en om het effect van specifieke interventies scherper in beeld te krijgen. Deze aanbeveling is maar in beperkte mate opgepakt. Zo is bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin geëvalueerd⁵. Ook op het terrein van minimabeleid en schuldhulpverlening heeft de gemeente in het bredere sociale domein evaluaties uitgevoerd. In de beschikbare monitoringsinstrumenten wordt verder aandacht besteed aan maatschappelijke effecten. De gemeente moet wat de RKC betreft nog verder met het expliciteren van de relatie tussen de ontwikkeling van de doelvariabelen en de ingezette instrumenten. Deze relatie wordt wel kwalitatief beschreven, maar nog te weinig voorzien van kwantitatieve uitwerkingen en onderbouwingen van deze relatie.
6. De maatschappelijke partners en de gesubsidieerde instellingen dragen bij aan het verkrijgen van inzicht in maatschappelijke effecten. Zij zijn vooral een bron van gegevens. Zo worden jaarverslagen van maatschappelijke partners benut voor het opstellen van de jeugdmonitor. Daarnaast wordt in gesprekken vanuit de gemeente met de maatschappelijke partners en in ieder geval de gesubsidieerde instellingen ingegaan op de relatie tussen doelbereik en inzet vanuit gemeente en partners.
7. De gemeente blijkt terughoudend in het volledig gebiedsgericht opzetten en organiseren van het beleid op het gebied van jeugd en onderwijs. In grote lijnen is de keuze om beleid gemeentebreed te formuleren en waar nodig of gewenst te kiezen voor lokale accenten, met name ook in de uitvoering. De uitvoering is vaak al gebiedsgericht. Uitgangspunt is om de uitvoering slim te organiseren, zodanig dat deze goed bereikbaar is voor burgers. Onder meer het CJG, de MeerTeams en het jongerenwerk zijn sterk gebiedsgericht georganiseerd.
8. Het door de gemeente vervullen van een regierol lukt op sommige deelterreinen beter dan op andere. Een goed voorbeeld van regievoeren betreft het Centrum voor Jeugd en Gezin. De gemeente slaagt er in om relevante partijen bij elkaar te brengen en te

⁵ De nota 'evaluatie en doorontwikkeling CJG' is mei 2012 gepubliceerd.

houden en de inspanningen beter op elkaar af te stemmen zonder daarbij telkens zelf als uitvoerder op te treden. Om deze rol breder te kunnen oppakken, investeert de gemeente in opleidingen en cursussen voor betrokken medewerkers.

Omdat elk van de geformuleerde aanbevelingen meerledig is, worden navolgend nog eens alle onderzoeksvragen en daaraan verbonden subvragen op een rij gezet en voorzien van een beoordeling van de mate van 'opvolging':

Aanbeveling	Opvolging
Voor de Raad	
1. Vul de kaderstellende rol van de raad beter in door de doelen per uitvoeringsprogramma concreter in te vullen, dat wil zeggen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden.	In de nota Actualisatie Jeugdbeleid uit mei 2011 wordt wel de ambitie uitgesproken om 'meetbare indicatoren te formuleren en deze periodiek te monitoren', maar in de nota zelf wordt deze slag nog niet gemaakt. In de 'Monitor Jeugdbeleid 2012' uit juni 2013 is deze slag voor een belangrijk deel wel gemaakt.
Vertaal deze doelen richting de maatschappelijke partners door het maken van evalueerbare afspraken	Met maatschappelijke partners zijn prestatieafspraken gemaakt. Dat was al zo voor het onderzoek. Het na de nota Actualisatie Jeugdbeleid doorlopen traject gericht op het ontwikkelen van de 'Monitor Jeugdbeleid' heeft op diverse terreinen indicatoren opgeleverd waarmee de prestatieafspraken concreter kunnen worden ingevuld.
Kijk kritisch naar de omvang van het aantal doelen – hou het 'behaapbaar' – en geef prioriteit aan de te behalen doelen.	In het traject naar een 'Monitor Jeugdbeleid' is ook in samenspraak met de raad gekomen tot een inperking van het aantal doelen voor het jeugdbeleid en vooral een duidelijke clustering rondom drie hoofddoelen: leren, opgroeien & opvoeden en tot slot ontplooiën.
2. Vul de controlerende rol van de raad beter in door het college concreter en gericht te vragen informatie te geven over de behaalde doelen van het beleid. De informatie moet inzicht geven in de relatie tussen de ingezette middelen, instrumenten en de gemeentelijke inspanningen enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds (doel/middel-relatie).	Het college heeft bij het formuleren van meetbare indicatoren ook de raad betrokken. Er is daarbij ook ingegaan op streefwaarden van in het beleid op te nemen indicatoren. Inzicht in de relatie tussen de ingezette middelen, instrumenten en gemeentelijke inspanningen enerzijds en maatschappelijke effecten anderzijds is voornamelijk vooral kwalitatief aanwezig. De denkwijze volgt de benadering van een 'doelenboom', maar deze zijn niet zichtbaar uitgewerkt in de gemeentelijke beleidsdocumenten voornamelijk.
Stuur het beleid bij als blijkt uit de informatie dat de doelen niet worden gerealiseerd.	De belangrijkste verantwoordingsdocumenten op basis waarvan de raad kan bijsturen, zijn de programmabegroting en de Monitor Jeugdbeleid. Daarnaast worden met enige

	regelmaat gerichte evaluaties uitgevoerd, onder meer in de vorm van een voortgangsrapportage CJG.
Voor het college van B&W	
3. Ga verder met het periodiek monitoren van ontwikkelingen rond jeugd en jongeren via de onderzoeken 'Jeugdomnibus' en 'Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer'.	De gemeente heeft dit concreet opgepakt, in de vorm van de hiervoor genoemde 'Monitor Jeugdbeleid'.
Onderzoek tijdig de consequenties van deze onderzoeken in het licht van de gewenste informatie voor eventuele aanpassingen van het vigerende beleid en het te verwachten nieuwe gemeentelijke beleid op het gebied van jeugdzorg (aanstaande decentralisatie van beleid).	Het onderzoek 'Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer' wordt elke collegeperiode aan het begin gehouden, zodat dit college de uitkomsten daarvan zo goed mogelijk kan betrekken bij het nieuw uit te zetten beleid. De meeste recente versie moet gebruikt worden voor het optimaal organiseren en invullen van het jeugdbeleid in brede zin en de voor de gemeente nieuwe taken in het bijzonder. De hoofdlijnen van het jeugdbeleid staan daarbij al wel in de steigers.
4. Bied aan de Raad, maar ook aan de professionals binnen en buiten de gemeente, beter inzicht in en overzicht op het beleid en de samenhang tussen de verschillende beleidsonderdelen en –doelen.	Door de clustering van beleidsdoelen rondom drie hoofddoelen is het overzicht verbeterd.
Expliciteer de samenhang tussen doelen door het ontwerpen van doelenbomen. Het beleid kent thans maar liefst 48 subdoelen en dit aantal zal naar verwachting alleen maar toenemen door decentralisatie van de jeugdzorg. Expliciteer tevens de relatie tussen de doelen en de middelen.	Door de gemeente zijn nog geen doelenbomen ontwikkeld om beleidsinzet en doelbereik structureel aan elkaar te verbinden. Wel is het aantal doelen teruggebracht naar in totaal 33, verdeeld over vier uitvoeringsprogramma's (13 doelen in het uitvoeringsprogramma Opvang, Educatie en Werk, 7 in het uitvoeringsprogramma Opvoeding, Bescherming en Gezondheidszorg, 6 in het uitvoeringsprogramma Veiligheid en 7 in het uitvoeringsprogramma Vrije Tijd).
Maak de doel/middel-relaties inzichtelijk: welke beoogde middelen dragen bij aan de realisatie van welk doel?	Zoals aangegeven, is nog geen sprake van systematische uitwerking van doelen naar middelen door middel van doelenbomen of vergelijkbare methoden.
Richt de informatie in de jaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportage aan Raadsleden in op basis van dit overzicht en samenhang.	De genoemde Monitor Jeugdbeleid vervult de bedoelde functie. De doorontwikkeling van deze monitor is nog gaande, waarbij doelen per editie scherper worden geformuleerd en beter geschikt worden gemaakt om te koppelen aan in te zetten middelen.
Biedt de raad tevens zicht op de relevante politieke keuzes die voorliggen en die vragen om (tussentijdse) besluitvorming.	Dit gebeurt met name op basis van het reguliere verantwoordingsinstrumentarium, als uitvloeisel van de reguliere P&C-cyclus. In aanvulling daarop heeft de nota Actualisatie

	Jeugdbeleid in 2011 een belangrijke rol gespeeld bij het maken van keuzes. In 2015 vindt een hernieuwde actualisatie plaats.
5. Zet de komende periode in op het uitvoeren van beleidsevaluaties om de concrete bijdrage van beleid aan maatschappelijke effecten te kunnen vaststellen.	De hiervoor genoemde voortgangsrapportage CJG is een voorbeeld van een dergelijke evaluatie. Binnen het bredere sociale domein zijn meer voorbeelden beschikbaar. Per saldo lijkt een meer gestructureerde monitoring en evaluatie raadzaam.
Besteed binnen het beleid vooral aandacht aan het effect van specifieke interventies. Zoek daarbij antwoord op de vragen: 'Wat werkt wel en wat werkt niet?', 'Wat merken jongeren en ouders in de praktijk van het beleid?'	Het in beeld brengen van de effecten van specifieke maatregelen blijkt niet eenvoudig omdat vaak sprake is van meerdere maatregelen die tegelijkertijd worden toegepast. Bij de uitwerking van indicatoren in de Monitor Jeugdbeleid worden de effecten voor jongeren en ouders expliciet meegenomen en benoemd als toetsingscriterium.
Bekijk de mogelijkheden om bestaande monitorinstrumenten voor het inrichten van beleid ('Jeugdomnibus' en 'Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer') in te zetten voor de evaluatie van de maatschappelijke effecten van beleid.	De gemeente heeft uiteindelijk de keuze gemaakt om vooral inzicht te ontwikkelen door middel van de nieuwe Monitor Jeugdbeleid.
Richt evaluaties op het kunnen herhalen van successen en verder verfijnen en doorontwikkelen van werkende interventies en werkwijzen zoals rond de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Houd hierbij rekening met de toekomstige opgaven.	Zoals hiervoor aangegeven heeft de gemeente op het terrein van jeugdbeleid enkele evaluaties uitgevoerd, onder meer naar het CJG. Daarbij is expliciet vooruitgekeken naar de toekomstige opgaven en een link gelegd met de Transitie Jeugdzorg die nu gaande is. Er is ook expliciet aandacht voor doorontwikkeling van wat goed is (ook blijkend uit de titel van de evaluatie: 'Evaluatie en doorontwikkeling Centrum voor Jeugd en Gezin'.
6. Schakel de maatschappelijke partners in bij het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke effecten.	Jaarverslagen van maatschappelijke partners worden gebruikt voor het opstellen van de Monitor Jeugdbeleid.
Vraag om informatie over ontwikkelingen in het veld (bijvoorbeeld in jaarverslagen) en benut de informatie in de jaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportage aan de Raadsleden.	Zie hiervoor.
Stimuleer andere partijen en zeker gesubsidieerde instellingen tot de inzet van interventies waarvan op grond van eerder onderzoek en ervaringen binnen en buiten de gemeente het beste resultaat verwacht mag worden.	De gemeente stuurt op 'wat werkt en wat niet lijkt te werken', maar de relatie tussen beleidsinzet en doelrealisatie is vaak lastig te leggen. De ingezette doorontwikkeling van doelen naar meetbare indicatoren, ook voorzien van streefwaarden, maakt het mogelijk om de huidige vooral kwalitatieve sturing op wat werkt aan te scherpen.

Benut het subsidie-instrument als instrument voor informatieverzameling over maatschappelijke effecten.	De jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen worden voor dit doel benut.
Vraag gericht om inzicht op doelbereiking dankzij de inzet van de subsidieontvanger.	Het in beeld brengen van doelbereik is lastig, de relatie leggen tussen doelbereik en inzet van subsidiënten nog lastiger. De gemeente vraagt subsidieontvangers om op deze relatie kwalitatief toe te lichten.
Neem daarbij in de subsidieafspraken op dat de subsidieontvanger 'als extra ogen en oren van het gemeentebestuur' rapporteert over relevante ontwikkelingen in het veld waarin deze participeert, los van de bijdrage van de instelling hieraan of verantwoordelijkheid hiervoor.	De gemeente ziet de subsidieontvangers inderdaad als 'extra ogen en oren'. Het is waarschijnlijk niet overal formeel vastgelegd, maar deze gedachte wordt wel breed gecommuniceerd richting subsidieontvangende instellingen.
7. Bouw voort op de ingezette weg om het Jeugd- en Onderwijsbeleid gebiedsgericht in te zetten en versterk deze werkwijze.	In de nota Actualisatie Jeugdbeleid komt een gebiedsgerichte uitwerking van het Jeugd- en Onderwijsbeleid niet aan de orde. De gemeente is terughoudend om het jeugdbeleid geheel of grotendeels gebiedsgericht te organiseren en in te vullen. Het beleid is hoofdzakelijk gemeentelijk van aard; bij de uitvoering kan deels worden gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak.
De start kan verschillen. Startpunt kunnen gebiedsgerichte verkenningen vormen, waarna deze vervolgens een vertaling krijgen in gebiedsplannen of algemene beleidslijnen. Het startpunt kan ook bestaan uit algemene beleidskaders die zijn opgesteld op basis van een goed beeld van wat leeft in de samenleving. Deze beleidskaders worden vervolgens toegepast en uitgewerkt voor concrete gebieden. Voorwaarde hierbij is dat deze plannen voldoende ruimte en flexibiliteit bieden.	
Versterk en ondersteun daarmee ook de aansluiting van de gebiedsmanagers op het beleid.	
8. Bouw voort op succesvolle invulling van de regierol. Versterk en professionaliseer de uitvoering van deze rol verder in het licht van de aankomende decentralisatie van de jeugdzorg. De eisen aan gemeentelijke regie voor jeugd en onderwijs nemen daarmee verder toe. Dit vraagt om verdere ondersteuning van de gemeentelijke regisseur(s): zowel intern als extern is behoefte aan herkenbare en daadkrachtige regisseurs die invulling geven aan de regieprestaties. De regieprestaties omvatten: - het beleidsterrein afbakenen. - overzicht krijgen over het beleidsterrein. - beleidslijnen uitzetten. - organiseren van samenwerking, en - verantwoording afleggen over het geheel.	Bij het CJG heeft de gemeente dit zichtbaar gedaan. De gemeente slaagt er rondom het CJG goed in om partijen bij elkaar te brengen en te laten samenwerken. De gemeente investeert verder in opleidingen en cursussen voor medewerkers die een regierol worden geacht op te pakken. Zie ook de nota 'Meer voor Elkaar'. Meer-teams, ondersteuningsteams, gemandateerde professionals zijn alle voorbeelden van invulling van de regierol in het sociaal domein.

5. Conclusies

Het RKC-onderzoek *'Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid'* en de daarop gebaseerde aanbevelingen zijn door de gemeente slagvaardig opgepakt, in die zin dat in de nota Actualisatie Jeugdbeleid van 2011 reeds een deel van de aanbevelingen zijn opgepakt. De voorlopige inzichten van het RKC-onderzoek zijn reeds voor afronding van het formele wederhoor gedeeld met de betrokken ambtenaren, zoals ook was afgesproken bij de start van het onderzoek. Bij de start van het onderzoek was de ambtelijke organisatie juist gestart met een actualisatie van het jeugdbeleid.

De RKC constateert ook duidelijke verbetering in de aansturing van en verantwoording over de beleidsinspanningen op het terrein van jeugd en onderwijs. De jeugdmonitor is hiervan een duidelijk voorbeeld en ook de verdere uitwerking en stroomlijning van beleidsdoelen. Desondanks stelt de RKC vast dat niet alle geformuleerde aanbevelingen volledig zijn opgepakt dan wel reeds tot resultaten hebben geleid. De decentralisaties in het sociale domein en met name die van de jeugdzorg hebben van bestuur en ambtenaren vanzelfsprekend ook de nodige aandacht gevergd in de afgelopen tijd. Bovendien is het verder expliciteren van de relatie tussen beleidsdoelen en maatschappelijke effecten anderzijds geen eenvoudige opgave. Wij zien op dit vlak voortgang, maar zouden willen dat de gemeente, zeker gelet op het uitgebreide takenpakket op het gebied van jeugd, met nog meer focus inzet op de benodigde professionalisering van sturing en verantwoording op dit zowel maatschappelijk als financieel belangrijke beleidsveld.

6. Nabeschuiving

De RKC heeft als aanbeveling voor de raad geformuleerd om het aantal doelen beperkt te houden om (kaderstellen voor en controleren van) het jeugdbeleid 'behaapbaar' te houden. Terugkijkend op de hoeveelheid door de RKC geformuleerde aanbevelingen en het detailniveau daarvan, treft de RKC zelf ook blaam. De RKC wil het uitgevoerde 'follow up'-onderzoek dan ook niet benutten om tot nog meer aanbevelingen te komen. Onze belangrijkste boodschap is dat structurering van het complexe beleidsveld van groot belang is, om door de bekende bomen het bos nog te kunnen blijven zien. Het jeugdbeleid is, zeker ook na de decentralisaties per 1 januari 2015, dermate uitgebreid en complex, dat het raadzaam is om de nu gekozen driedeling in het jeugdbeleid (gericht op leren, opgroeien & opvoeden, en ontplooiën) zoveel mogelijk als kapstok van beleid te handhaven en de energie vooral te richten op het waar mogelijk beter verbinden van beleidsinzet vanuit de gemeente aan doelrealisatie en maatschappelijke effecten. Wat betreft monitoring van maatschappelijke ontwikkelingen is met de Monitor Jeugdbeleid een grote slag gemaakt. Het is nu zaak om vanuit deze maatschappelijke ontwikkelingen, met behulp van evaluatie van beleidsinzet door de gemeente, te komen tot meer inzicht in wat werkt en zo ja, onder welke voorwaarden, en wat niet of niet voldoende (b)lijkt te werken.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Rekenkamerrapport 'Naar resultaatgericht Jeugd- en Onderwijsbeleid', juni 2011
- Gemeente Haarlemmermeer, Startnotitie Jeugd- en Onderwijsbeleid 2008-2011, 7 november 2006
- Raadsvoorstel Doorontwikkeling Centra voor Jeugd en Gezin, 2009.0008675
- Uitvoeringsprogramma's Jeugd- en Onderwijsbeleid, 2008-2011, november 2007
- Team Onderzoek, Tijd voor jeugd in Haarlemmermeer, maart 2010
- Aanbiedingsbrieven Monitor Jeugdbeleid, december 2011, juni 2013, september 2014
- Nota van B&W Evaluatie en doorontwikkeling CJG, mei 2012
- Nota Actualisatie Jeugdbeleid, mei 2011
- Programmabegroting 2014-2017
- Nota van B&W Meer voor elkaar, uitwerking van de koers 2015-2018, 2014.0049742