Gemeente Haarlem

Leren Waarderen

Vergroten van de evalueerbaarheid van welzijnssubsidies

14 november 2018

Onderzoek Rekenkamercommissie

Inhoud

Samenvatting en aanbevelingen **3**

Inleiding **5**

1. Onderzoeksopzet en uitdagingen **7**

2. Systematiek (welzijns-)subsidies gemeente Haarlem **9**

3. Het subsidietraject **11**

4. Het beoordelingskader evalueerbaarheid subsidies en toetsing **13**

4.1 Toetsing aan het beoordelingskader 14

4.2 Praktijktoets 16

5. Raadsinformatie over (effectiviteit) van subsidies **18**

6. Bevindingen **20**

7. Conclusies en aanbevelingen **22**

8. Bestuurlijke reactie **23**

9. Nawoord **25**

10. Bronnen **26**

11. Bijlage Rapport & Handreiking **27**

Samenvatting en aanbevelingen

Jaarlijks wordt er in Haarlem voor ruim € 71 mln. aan subsidies verstrekt, waarvan ruim 30 miljoen in het sociaal domein. Voor de gemeenteraad wordt niet goed duidelijk welke maatschappelijke effecten met de subsidies worden behaald. De doeltreffendheid kan daardoor niet worden beoordeeld. De oorzaak hiervan is dat de subsidietrajecten *vooraf* onvoldoende zijn ingericht om *achteraf* de resultaten te kunnen beoordelen. De rekenkamercommissie is daarom het onderzoek gestart met als centrale vraag: *Hoe kan de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid van de Haarlemse subsidieregelingen worden vergroot?* Dit omvangrijke onderzoek is in twee fasen uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan. Dit is gedaan aan de hand van subsidietrajecten voor de Sociale Basisinfrastructuur.

In fase 1 heeft Regioplan een kader opgesteld voor de beoordeling van de evalueerbaarheid van subsidies. Kernelementen in het kader zijn een theoretische onderbouwing, een zorgvuldige uitvoering in de praktijk en toetsing van het bereik van de doelgroep. Over deze aspecten en de effecten van de activiteiten moet verantwoording worden afgelegd. Vervolgens zijn vier subsidietrajecten beoordeeld en zijn verbetermogelijkheden geformuleerd.
In fase 2 heeft de rekenkamercommissie samengewerkt met het college om de verbetermogelijkheden in de praktijk te toetsen. Dit is in een intensief traject gedaan met medewerkers van de gemeente en twee organisaties die subsidies ontvangen. Op basis van deze praktijktoets heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het kader en de specifieke verbetermogelijkheden uitvoerbaar zijn. Dit is echter niet eenvoudig en zal bij de implementatie om extra inzet vragen.
De rekenkamercommissie heeft ook gekeken naar de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de effecten van de subsidies voor de sociale basisinfrastructuur en constateert dat dit ondanks herhaaldelijk aandringen van de raad onvoldoende is gebeurd. Dit is mede veroorzaakt doordat de subsidieronde 2016-2019 nog niet voldoende was uitgewerkt toen die van start ging.

Aanbevelingen
Met het oogmerk de subsidies in de nieuwe subsidieronde voor de sociale basis beter evalueerbaar te maken, formuleert de rekenkamercommissie de volgende drie aanbevelingen:

Om tussentijds of achteraf te kunnen beoordelen of gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente moet de subsidiesystematiek daar vóóraf op worden ingericht. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:
1. Het ontwerp van de subsidietrajecten (proces, uitvraag/aanvraag/beschikking, werkwijze etc.) van de gemeente Haarlem zodanig te wijzigen dat het voldoet aan de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader van dit onderzoek en hierin in ieder geval de vijf verbetermogelijkheden zoals vermeld op bladzijde 16 van dit rapport zorgvuldig te verwerken.

Het opstarten van een nieuwe subsidieronde vraagt veel meer capaciteit, in kennis en uren, dan nodig is voor het doorlopen van de jaarlijkse subsidiecyclus. Ervaringen uit de laatste ronde leren dat de achterstand van het starten met een niet goed uitontwikkelde subsidieronde gaandeweg lastig is weg te werken. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:
2. De toepassing van de nieuwe werkwijze goed voor te bereiden en zo nodig door een externe partij te laten ondersteunen. Dit om te voorkomen dat de subsidieronde niet goed uitgewerkt (met een ontwikkelopgave) van start gaat en om te borgen dat alle betrokken medewerkers goed zijn toegerust voor de nieuwe werkwijze.

De raad staat aan het begin en aan het einde van een subsidieronde met kaderstelling en controle. Om er voor te zorgen dat de raad zijn rollen goed kan vervullen beveelt de rekenkamercommissie aan:

3. In de kaderstelling van de beoogde sociale basis vast te leggen welke verantwoordingsinformatie de raad ontvangt om de voortgang te monitoren en de doeltreffendheid te beoordelen. Vanwege de substantiële financiële omvang van de subsidieronde is de suggestie hiervoor een separate jaarlijkse rapportage over subsidies in het sociaal domein of de sociale basis op te stellen.

Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen te zullen implementeren. De rekenkamercommissie stelt voor de aanbevelingen ook met een raadsbesluit te bekrachtigen. Daarmee worden de opdrachten van de raad aan het college geformaliseerd en gemonitord.

Inleiding

De effectiviteit van subsidies is een onderwerp dat ook in Haarlem regelmatig terugkeert op de agenda van de gemeenteraad. Vragen die daarbij worden gesteld gaan over wat de bijdrage van de subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente zijn en of het geld doelmatig wordt besteed. Voor de gemeenteraad wordt dit niet goed duidelijk.

Veel rekenkamers zijn ons voorgegaan in het onderzoeken van de effectiviteit van subsidies. In deze onderzoeken is de belangrijkste bevinding vaak dat het onderzoek niet goed mogelijk was, omdat de beleidsdoelen niet goed waren geformuleerd en/of er geen gegevens beschikbaar bleken om de effectiviteit te beoordelen. Een meta-onderzoek van de Algemene Rekenkamer[1] bevestigt deze uitkomst. Op basis daarvan constateert de Algemene Rekenkamer, dat evaluatieonderzoeken van subsidies vaak niet goed worden uitgevoerd, zodat er geen valide conclusies uit volgen.
Uit een verkenningsonderzoek van de rekenkamercommissie Haarlem bleek, dat het ook in Haarlem zeer waarschijnlijk niet goed mogelijk zou zijn om goed evaluatieonderzoek uit te voeren. De rekenkamercommissie is echter van mening dat het onderzoeken of beoordelen van de effectiviteit van subsidieregelingen van groot belang is, omdat het kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid en subsidies, aan het creëren van draagvlak voor het verstrekken van subsidies en aan het beheersen van de overheidsuitgaven. Om die reden is dit onderzoek met een andere insteek uitgevoerd. Met de resultaten van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie bijdragen aan een effectieve inzet van het instrument subsidies.

De centrale vraag luidt: *Hoe kan de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid van de Haarlemse subsidieregelingen worden vergroot?*

Jaarlijks wordt er in Haarlem voor ruim € 71 mln. aan subsidies verstrekt, waarvan ongeveer € 70 mln. wordt uitgekeerd onder de algemene subsidieregeling. Om focus in het onderzoek aan te brengen is dit onderzoek beperkt tot het sociaal domein. Haarlem kent verschillende subsidieregelingen binnen het sociaal domein waarmee in 2018 ongeveer € 32,75 mln. 'Haarlems geld'[2] is gemoeid. De grootste regeling is de Algemene subsidieregeling met zo'n € 32,5 mln. binnen het sociaal domein. De overige 8 subsidieregelingen zijn relatief klein van omvang en zijn gericht op o.a. breedtesport, diversiteit en zelforganisaties. Van de algemene subsidieregeling gaat een groot deel, bijna € 18 mln., naar de organisaties die samen de sociale basisinfrastructuur vormen. Hierbinnen is een aantal subsidietrajecten onderzocht. De sociale basisinfrastructuur of de betrokken subsidieontvangers zelf waren nadrukkelijk géén onderwerp van onderzoek.

De timing van dit onderzoek is niet toevallig. De huidige subsidieronde voor de sociale basisinfrastructuur loopt in 2019 af en over de inrichting van de nieuwe subsidieronde vindt eind 2018/begin 2019 besluitvorming plaats.

Kort nadat de rekenkamercommissie besloot dit onderzoek uit te voeren werd ook bekend dat het college in 2017 een zogenoemd art. 213a onderzoek naar de verzakelijking van subsidiesystematiek zou doen. Dit is de invulling van de in de Kadernota Subsidiesystematiek (2012) aangekondigde evaluatie van de herziene systematiek. Die zou oorspronkelijk in 2016 plaatsvinden. De rekenkamercommissie heeft gemeend dat met dit onderzoek geen overlap ontstaat, omdat in het onderzoek van de rekenkamercommissie niet de invoering van de nieuwe systematiek wordt onderzocht. Het onderhavige onderzoek heeft vanzelfsprekend wel raakvlakken met het art. 213a onderzoek, maar het richt zich uitsluitend op de evalueerbaarheid van de regelingen.

[1] Leren van subsidie-evaluaties, Algemene Rekenkamer 2011.
[2] Onder Haarlems geld wordt hier verstaan het geld dat dat tot de algemene middelen wordt gerekend en dus vrij besteedbaar is. Een deel van de subsidies wordt ook gefinancierd uit specifieke uitkeringen en b.v. Rijks- en provinciale subsidies, deze blijven buiten beschouwing.

Pas in de eindfase van dit onderzoek werd bekend dat het college ook zelf een tweetal pilots is gestart die er (mede) op zijn gericht de verantwoording over subsidies te verbeteren. Dit onderzoek heeft wel (grote) overlap met het onderhavige onderzoek. De rekenkamercommissie was hier graag eerder over geïnformeerd.

Opzet van het rapport
In dit rapport allereerst de onderzoeksopzet en enige algemene inzichten ten aanzien van het evalueren van subsidies. Vervolgens de subsidiesystematiek van de gemeente Haarlem en een overzicht van de actuele subsidieregelingen. Daarna wordt het theoretisch kader, dat is ontwikkeld om de evalueerbaarheid van subsidies te beoordelen, gepresenteerd en volgen de resultaten van de toets waarin het kader is toegepast op een aantal subsidietrajecten van de gemeente Haarlem. Daarop volgt de wijze waarop de raad de afgelopen jaren is geïnformeerd over de doeltreffendheid van de subsidies. Aansluitend worden de belangrijkste bevindingen verwoord en worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Ten slotte volgen de bestuurlijke reactie hierop en het nawoord van de rekenkamercommissie.
De rapportage over het onderzoek dat bureau Regioplan in opdracht van de rekenkamercommissie heeft uitgevoerd is opgenomen als bijlage van dit rapport.

1. Onderzoeksopzet en uitdagingen

De rekenkamercommissie heeft als eerste stap zelf een kort verkenningsonderzoek uitgevoerd om na te gaan of een evaluatieonderzoek in Haarlem mogelijk zou zijn. Dit bleek niet het geval. Uit veel rapporten over subsidie-evaluaties komt naar voren dat een dergelijk onderzoek niet goed mogelijk is, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden voor goed evaluatieonderzoek. Zo blijkt vaak dat de beleidsdoelstellingen niet concreet genoeg waren geformuleerd en er geen gegevens beschikbaar waren voor een beoordeling van het doelbereik. Als deze informatie op het moment van onderzoek vervolgens niet te reconstrueren is of dat te kostbaar is, is evaluatieonderzoek niet mogelijk. Uit het verkenningsonderzoek bleek dat dit ook in Haarlem een waarschijnlijke uitkomst zou zijn van het onderzoek.

Na gesprekken met diverse deskundigen is daarom besloten om niet de doeltreffendheid van de subsidies zelf te onderzoeken, maar om het onderzoek te richten op de mogelijkheden de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid te vergroten. Met als beoogd resultaat dat subsidies in de toekomst beter op doeltreffendheid kunnen worden onderzocht.

Hiervoor heeft de rekenkamercommissie bureau Regioplan opdracht gegeven voor een onderzoek in twee fasen. Er is bewust gekozen om het onderzoek in twee delen op te knippen om in de eerste fase te bepalen op welke wijze de evalueerbaarheid kan verbeteren en om, bij voldoende vertrouwen, de bevindingen in de tweede fase in de praktijk te toetsen. In elke fase worden drie onderzoekstappen onderscheiden.

Fase 1 van het onderzoek, 3 stappen:
- Ontwikkeling van een beoordelingskader evalueerbaarheid.
- Toetsing van vier Haarlemse subsidietrajecten uit de sociale basisinfrastructuur aan het beoordelingskader met behulp van documenten uit het subsidietraject.
- Formulering van verbeterpunten.

De verbeterpunten zou de rekenkamercommissie ook direct in aanbevelingen hebben kunnen vertalen. Een tweede les uit het verkenningsonderzoek is echter, dat andere rekenkamers vaak constateren, dat maar weinig aanbevelingen daadwerkelijk opvolging vinden. Fase 2 van het onderzoek was er daarom op gericht de verbeterpunten uit fase 1 in de praktijk te toetsen. De rekenkamercommissie is daardoor is staat concretere aanbevelingen te formuleren om daarmee de uitvoerbaarheid te borgen.

Fase 2 van het onderzoek, 3 stappen:
- Praktijktoets van de implementatie van de verbeterpunten uit fase 1 bij twee subsidietrajecten in samenwerking met gemeente en subsidieontvangers.
- Evaluatie praktijktoets
- Opstellen van een handreiking/toolbox voor accounthouders

Met deze tweede fase wil de rekenkamercommissie borgen dat een praktische toepassing van de theorie uit fase 1 (in principe) haalbaar is. Door deze voorziene tweede fase is het onderzoek, in tijd en geld uitgedrukt, omvangrijk.

Samenwerking met college
In fase 2 gaat de rekenkamercommissie verder dan de gebruikelijke rol van rekenkamers, omdat de commissie ook zelf de haalbaarheid van de implementatie van de beoogde aanbevelingen in de praktijk heeft getoetst. In deze zin is het onderzoek uniek te noemen. Voor deze fase hebben wij medewerking gevraagd en gekregen van het college. Daarvoor zijn wij hen en de betrokken medewerkers en subsidieontvangers zeer erkentelijk.

Uitdagingen bij evaluatie van subsidies
Het evalueren van beleid en subsidies is vaak ingewikkeld. Dit wordt van vele zijden onderkend en het heeft mede te maken met de complexiteit van beleidsonderzoek.
De complexiteit wordt veroorzaakt doordat vooraf aan veel randvoorwaarden moet worden voldaan en onderzoekstechnieken zorgvuldig moeten worden toegepast. De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van de analyse van 111 subsidie-evaluaties door het Rijk dat deze vaak gebrekkig worden uitgevoerd. Dit heeft veelal te maken met de toegepaste methodiek, het ontbreken van de nodige informatie en het trekken van niet-onderbouwde conclusies[3]. Belangrijke aandachtspunten die hieruit volgen zijn: een duidelijke geformuleerde doelstelling (zo mogelijk een streefwaarde), de beleidstheorie, de gegevensverzameling, de kwaliteit van de metingen en vervolgens kwalitatief goede conclusies.

Los van de onderzoekstechnische uitdagingen bij evaluatieonderzoek van subsidies, identificeerde de Algemene Rekenkamer[4] een drietal verklaringen voor de onvoldoende kwaliteit van veel onderzoek:
- Bij een evaluatie gaat vaak veel aandacht uit naar de politieke en maatschappelijke context en minder naar de kwaliteit van het onderzoek.
- Bij zogenoemde exploitatiesubsidies of organisatiesubsidies, waarbij subsidie wordt verstrekt om een organisatie in stand te houden is het lastiger een causaal verband aan te tonen tussen de subsidie en een maatschappelijk effect.
- Kostenoverwegingen kunnen leiden tot concessies ten aanzien van de kwaliteit van het onderzoek.

Een goede evaluatie doet een beroep op de kennis en inzet van de beleidsmakers, de beleidsuitvoerders en de beleidsonderzoekers. In het sociaal domein is de uitdaging mogelijk groter, omdat doelen en resultaten in dit domein vaak minder concreet zijn of worden gemaakt. Movisie legt hier een verband met het gehanteerde perspectief op het ideaaltype van de sociale basis: functioneel, relationeel of hybride. Afhankelijk van het perspectief wordt meer of minder de behoefte gevoeld te sturen en te meten [5].
De rekenkamercommissie stelt dat desalniettemin ook over de publieke middelen in dit domein verantwoording moet worden afgelegd over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Een belangrijk universeel startpunt in diverse handreikingen voor evaluatieonderzoek is dat de randvoorwaarden voor een goede evaluatie al in de ontwikkeling van het beleid of de subsidieregeling moeten worden meegenomen. Deze investering aan de 'voorkant' van het traject, is noodzakelijk en levert voordeel op aan de 'achterkant' van het traject. Voor de borging van de kwaliteit van de uitvoering van onderzoek is recent (voor het Rijk) de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van kracht geworden.
De vervolgstap na afronding van het onderzoek wordt in de praktijk vaak niet gezet, constateert de Algemene Rekenkamer. Logischerwijs zouden de resultaten van een evaluatie worden benut voor besluitvorming over het voorzetten, wijzigen of stopzetten van een subsidieregeling. Het uitblijven van de vervolgstap hangt mogelijk samen met de door de Algemene Rekenkamer genoemde politieke en maatschappelijke context.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Ook de wetgever onderkent het belang van het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies. In de Awb (Art. 4:24) is vastgelegd dat indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, hierover ten minste eenmaal in de vijf jaar een verslag moet worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Over de vorm van het verslag of de wijze van onderzoek zijn, ook in de Memorie van Toelichting op de wet, geen voorschriften opgenomen, omdat het volgens de wetgever lastig is hiervoor algemene richtlijnen te formuleren.

[3] Leren van subsidie-evaluaties, Algemene Rekenkamer, 2011.
[4] Handreiking effectevaluaties van subsidies, Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, Algemene Rekenkamer 2011.
[5] De sociale basis: terug van weggeweest, Startnotitie, Movisie, 2018.

2. Systematiek (welzijns-)subsidies gemeente Haarlem

De economische crisis en de door het Rijk aangekondigde bezuinigingen vormden in 2010 de aanleiding om in het toenmalige coalitieakkoord afspraken te maken over bezuinigingen (ombuigingen) op onder andere subsidies. Er moest 10% (€ 3 mln.) worden bezuinigd op subsidies door verzakelijking, samenwerking, professionalisering en efficiency bij zowel subsidie ontvangende organisaties als de gemeente zelf. Ook over de doeltreffendheid van subsidies werden afspraken gemaakt: van elke subsidie moest worden afgewogen of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling daadwerkelijk een bijdrage leverden aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van de gemeente Haarlem. Dit vormde de aanleiding voor de verzakelijking van de subsidiesystematiek die in 2012 aan de raad werd voorgelegd en die de basis vormt voor het huidige subsidiebeleid.

Verzakelijking subsidiesystematiek 2012

De belangrijkste elementen uit de verzakelijking van de subsidiesystematiek

Een ingekaderde werkwijze:
- Een afwegingskader om te bepalen of subsidie het juiste instrument is om de beleidsdoelen te realiseren.
- Een toepassingskader om te bepalen of er een organisatie- of prestatiesubsidie wordt verstrekt en of de toekenning door middel van aanwijzing of open inschrijving moet geschieden.
- Een verantwoordingskader waarin de verantwoordingslast afhankelijk is van de omvang van de subsidie.
- Een gestandaardiseerde werkwijze met een vaste subsidiecyclus met een aanvraag inclusief prestatieplan, een beschikking, subsidieafspraken, jaarlijkse verantwoordingen, voortgangsgesprekken en waar nodig bijsturing.
- Professionalisering die wordt bevorderd door het rouleren van accounts en nieuwe richtlijnen voor het volgen en bespreken van de uitvoering van de prestatieplannen.

De doeltreffendheid van subsidies wordt in de systematiek bevorderd door:
- Extra aandacht voor het goed formuleren van de doelen (SMART) en beoogde effecten in de Programmabegroting.
- Aandacht voor het formuleren van de te leveren prestaties en de bijbehorende indicatoren.
- Multidisciplinaire beoordeling van aanvragen.

Het nieuwe beleid behelsde ook een belangrijke inhoudelijke koerswijziging naar een kleinere krachtige overheid die regisseert en beleid dat is gericht op het versterken van de eigen kracht van inwoners. Daarbij worden inwoners in eerste instantie geacht gebruik te maken van het eigen netwerk en algemene voorzieningen en pas in laatste instantie van het specialistische (dure) maatwerk. De algemene voorzieningen tezamen vormen de Sociale Basisinfrastructuur.

Hoewel er door de raad nadrukkelijk wordt gesteld dat er ruimte moet worden gecreëerd om ook nieuwe organisaties een kans te geven en niet als vanzelf met de vaste partners door te gaan, is deze ruimte uiteindelijk beperkt. Vanwege de behoefte aan continuïteit in het aanbod en continuïteit in de bedrijfsvoering bij de subsidieontvangers worden de meeste bestaande subsidierelaties door het college voortgezet en worden in 2016 nieuwe subsidieafspraken gemaakt voor de vier jaar. De voorwaarde is een positieve beoordeling van de inzet. De criteria voor de beoordeling worden niet nader gespecificeerd. Voor nieuwe initiatieven wordt in Samen voor

Elkaar € 400.000,- innovatiebudget voor tijdelijke subsidies beschikbaar gesteld. Bij gebleken succes komen de nieuwe activiteiten in aanmerking voor integratie in de basisinfrastructuur.

De nieuwe systematiek wordt in eerste instantie toegepast op subsidies voor 2014 en 2015 en vormde vervolgens de basis voor de grote subsidieronde 2016-2019. De beleidsdoelen uit de Programmabegroting 2015-2019 zijn het uitgangspunt voor de *doelen en effectenmatrix* die is opgesteld voor de subsidieronde 2016-2019. In de matrix worden de strategische beleidsdoelen op programmaniveau vertaald naar subdoelstellingen met indicatoren, aandachtsgebieden en kwaliteitseisen en/of producten. De matrix is door de gemeenteraad vastgesteld.

In de inleiding werd al vermeld dat de gemeente Haarlem jaarlijks voor ruim € 71 mln. aan subsidies verstrekt. Voor een groot deel van deze subsidies is de gemeente Haarlem het 'doorgeefluik', omdat het Rijks- of provinciale regelingen betreft waarvan de gemeente de uitvoerder is. Voor het Rijk betreft het dan met name specifieke uitkeringen of decentralisatie-uitkeringen. Deze worden alle onder de algemene subsidie verordening uitgevoerd. Vrij besteedbaar is ongeveer € 51 mln. 'Haarlems' geld, gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente Haarlem, waarvan € 32,75 mln. wordt besteed in het sociaal domein. Hiertoe behoren onder andere de subsidies in het kader van de sociale basisinfrastructuur. Het onderzoek richt zich op subsidietrajecten in het kader van de SBI 2016-2019.
Voor een volledig beeld worden hieronder alle subsidieregelingen van Haarlem opgesomd. Dit zijn de bedragen voor geheel 2018 zoals bekend in oktober 2018. De sociale basisinfrastructuur is dus *niet* gebaseerd op een specifieke subsidieregeling, maar wordt uitgevoerd onder de Algemene Subsidie Verordening (ASV).

Totaaloverzicht subsidieregelingen gemeente Haarlem

Regeling	Bedrag
Algemeen/ASV	€ 69.931.542
Waarvan SBI 2016-2019	*€ 12.264.370*
Waarvan SBI 2018	*€ 4.723.194*
Uitvoeringsregeling Amateurkunst	€ 100.093
Uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven kleinschalig groen	€ 6.943
Uitvoeringsregeling Bewonersondersteuning	€ 0
Uitvoeringsregeling Breedtesport	€ 34.285
Uitvoeringsregeling Cultuurstimuleringsfonds	€ 310.245
Uitvoeringsregeling diversiteitsbevordering	€ 0
Uitvoeringsregeling Duurzame Sportvoorzieningen	€ 119.318
Uitvoeringsregeling eenmalige activiteiten zelf- en belangenorganisaties	€ 21.455
Uitvoeringsregeling Funderingsonderzoek (2017 of 2018)	€ 14.621
Uitvoeringsregeling Huisvesting Zelforganisaties	€ 0
Uitvoeringsregeling leefbaarheid en initiatiefbudget	€ 167.897
Uitvoeringsregeling sociale initiatieven	€ 52.200
Uitvoeringsregeling subsidie zelf- en belangenorganisaties	€ 48.000
Uitvoeringsregeling VOG	€ 0
Verordening Amateurkunst	€ 0
Verordening BIZ Cronjé	€ 74.100
Verordening BIZ Waarderpolder en Asv	€ 320.000
Verordening op de Wijkraden	€ 248.502
Verordening subsidieverstrekking referendum	€ 0
Eindtotaal	**€ 71.449.201**

Bron: subsidieregister gemeente Haarlem

In 2018 ontvangen in totaal 41 organisaties subsidie in het kader van de sociale basisinfrastructuur 2016-2019 en 18 organisaties in het kader van de sociale basisinfrastructuur vanaf 2018. Het subsidiebedrag binnen de sociale basisinfrastructuur per organisatie varieert in 2018 van € 2.000,- tot € 5.000.000,- per organisatie. Voor dit onderzoek is een viertal trajecten uit de sociale basisinfrastructuur 2016-2019 onderzocht: twee grote (Haarlem Effect en Dock) en twee kleinere subsidies (St. Talent and Dreams en Streetcornerwork).
De sociale basisinfrastructuur vanaf 2018 betreft de overheveling van de dagbesteding.
Voor een aantal regelingen is het bedrag in de tabel nihil. Dit betekent dat de regelingen wel bestaan, maar er voor 2018 geen subsidies zijn toegekend.

3. Het subsidietraject

Bij een subsidietraject kan onderscheid gemaakt worden tussen het voorbereidingstraject en het formele subsidieverleningstraject.

Voorbereidingstraject
De meeste subsidietrajecten staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van een grotere subsidieronde/-regeling. De in dit onderzoek onderzochte trajecten zijn onderdeel van de subsidieronde voor de Sociale Basisinfrastructuur 2016-2019. Zo'n grote subsidieronde wordt vaak vooraf gegaan door een brede dialoog waarin vele belanghebbenden participeren. Hierin wordt aan de hand van de problemen in de stad, de politieke doelstellingen, de financiële kaders, de ervaringen in het verleden en goede voorbeelden elders van gedachten gewisseld over inrichting van de subsidieronde. Ook worden mogelijke interventies/activiteiten, samenwerkingen en aspecten als looptijd, rolverdeling en wijze van bekostiging besproken. Mede op basis van die brede dialoog wordt ambtelijk uiteindelijk een plan opgesteld met daarin de doelen en inrichting van de subsidieronde en het budget. Hierover vindt formele besluitvorming plaats in het college en de gemeenteraad.

Formele traject
Ook in deze fase is ruimte voor dialoog, maar binnen de kaders van het formele traject. Voor een goede evalueerbaarheid van de subsidietrajecten zijn met name een zorgvuldige uitvraag en complete aanvraag van groot belang. Hierin hebben college (oranje vakken), raad (blauwe vakken) en organisaties (groene vakken) ieder heldere verantwoordelijkheden.
Zie de schematische weergave van het formele traject op de volgende bladzijde.
Het formele traject wordt in de praktijk niet voor alle subsidies strikt volgens dit schema doorlopen. In de subsidieronde voor de Sociale Basisinfrastructuur 2016-2019 heeft bijvoorbeeld elke organisatie zijn eigen subsidie aangevraagd, maar daarover werd voor het samenwerkingsverband jeugd gezamenlijke verantwoording afgelegd.

Traject Sociale Basis vanaf 2020
Inmiddels is het voorbereidingstraject voor de nieuwe subsidieronde gestart. Dit is de voorbereiding op de welzijnssubsidies die met ingang van 2020 zullen worden verstrekt

Processtap	Aandachtspunten
Raad Kaderstelling, doelen en budget	Kaders zijn meerjarig: zorgvuldig vastleggen Afspraken over raadsinformatie en evaluatie
College Uitvraag	Conform subsidiesystematiek Met heldere doelen, doelgroep en beoogde effecten
Organisaties Aanvraag	Interventielogica t.a.v. activiteiten en werkwijze Doorvertaling naar operationele doelen Indicatoren t.a.v. output en outcome Verantwoordings-, monitoring- en evaluatieplan
College Beoordelen/Beschikken	Conform plan en werkafspraken
Organisaties Verantwoorden	Conform subsidiesystematiek Inhoudelijke beoordeling Heldere werkafspraken
College Monitoren/Bijsturen	Conform subsidiesystematiek
College Informeren raad Periodiek evalueren	Conform kaderstelling
Raad Beoordelen en eventueel bijstellen doelen, kaders, budget	Afhankelijk van beoordeling Vormt input voor nieuwe subsidieronde

.

4. Het beoordelingskader evalueerbaarheid subsidies en toetsing

Voor dit onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waarmee subsidietrajecten aan vier 'evalueerbaarheidscriteria' kunnen worden getoetst. De gedachte is dat de doeltreffendheid van een traject te evalueren is, als op ieder van de vier criteria een voldoende wordt gescoord. Alleen dan is voldoende informatie beschikbaar voor een goede beoordeling[6].

Beoordelingskader

Criteria Evalueerbaarheid Subsidies

1. De theoretische onderbouwing (zie hieronder) in de aanvraag.
   De omschrijving van de wijze waarop de activiteit(en) die met de subsidie word(en)(t) uitgevoerd zal/zullen bijdragen aan het beoogde maatschappelijke effect.
2. De uitvoering van de subsidie in de praktijk in de verantwoording.
   De mate waarin een subsidie effecten kan bereiken, staat of valt met de zorgvuldigheid van de uitvoering.
3. Het bereik van de beoogde doelgroep in de verantwoording.
4. Aanwijzingen voor de effectiviteit van de subsidie in de verantwoording.
   Kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over de resultaten van de activiteit(en).

Deze visie op de doeltreffendheid van welzijnssubsidie heeft een wetenschappelijk fundament en sluit aan bij de (vernieuwde) criteria voor de erkenning van (welzijns)interventies die voor de periode 2015-2018 zijn opgesteld door het NJi, NCJ, RIVM/CGL, NISB, Movisie, Vilans en het Trimbos-instituut (Zwikker et al., 2015).

Toelichting theoretische onderbouwing
In dit rapport en de bijlagen worden de begrippen theoretische onderbouwing, interventielogica en beleidstheorie door elkaar gebruikt. In essentie komt het er op neer dat er toelichting wordt gegeven op de verbinding tussen de beleidsdoelen van de gemeente en de operationele doelen van de subsidieontvangers. De theorie of logica legt uit hoe de *output* (de uitgevoerde activiteiten) van de subsidieontvanger gaat bijdragen aan de door de gemeente gewenste *outcome* (het gewenste maatschappelijke effect). Dit kan worden onderbouwd met een verwijzing naar een wetenschappelijk artikel zijn, waaruit blijkt dat een bepaalde aanpak effectief is. In dat geval is sprake van een bewezen effectieve interventie. Een wetenschappelijke onderbouwing is echter geen vereiste. Ook bijvoorbeeld een verwijzing naar de resultaten van een eigen evaluatie, *best practices* van elders of bij een meer experimentele activiteit een toelichting waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het voorgestelde gaat bijdragen aan de beleidsdoelen, kunnen volstaan.

Naast een voldoende score op de bovenstaande criteria, moet in de subsidieaanvraag en beschikking een aantal keuzes worden vastgelegd die ook van invloed zijn op de toekomstige evaluatie:

- *Keuze in doelen*
  Per activiteit(en)soort moet een keuze worden gemaakt voor één of twee hoofddoelen waaraan

[6] Er worden vier beoordelingen gehanteerd: onvoldoende, matig, redelijk en voldoende. Voor een evalueerbaar subsidietraject moet op alle criteria een voldoende worden gescoord. Bij een lagere score op een of meerdere criteria zou de inzet altijd moeten zijn om het subsidietraject op alle vier criteria zo spoedig mogelijk naar een voldoende te brengen.

ze bijdragen. Dit voorkomt een onoverzichtelijke hoeveelheid informatie in de verantwoording. Deze strategische beleidsdoelen moeten zorgvuldig worden vertaald in de operationele doelen van de activiteiten. Door de selectie van één of twee hoofddoelen wordt het ook mogelijk de spreiding van middelen over de beleidsdoelen inzichtelijk te maken.

- *Keuze in stadia*
  Voor elke activiteit moet worden bepaald in welke ontwikkelfase deze zich bevindt. Dit kan variëren van bewezen effectief of een activiteit met een meer experimenteel of proeftuinkarakter. Dit is van invloed op de inrichting van de verantwoording. De verantwoording over een bewezen interventie richt zich meer op de effectiviteit en de verantwoording over een nieuwe experimentele activiteit richt zich meer op de onderbouwing en het proces. Deze laatste activiteiten krijgen zo de tijd om zich te bewijzen.

- *Keuze in niveau van evaluatie*
  Over een (elders) bewezen effectieve interventie is minder verantwoordingsinformatie nodig voor een goede beoordeling van de doeltreffendheid.

Het is ook gebruikelijk dat de diepgang (en dus omvang) van de verantwoording afhankelijk is van de omvang van de subsidie. De verantwoordingslasten moeten in een redelijke verhouding staan tot het financiële belang. Er wordt bij het verantwoorden onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve informatie, tussen tellen (cijfers) en vertellen (verhalen). Bij subsidies met een grote omvang kunnen beide soorten informatie worden gebruikt. De kwantitatieve informatie sluit zo veel als mogelijk aan bij de bestaande registraties die de organisatie hebben om het dagelijkse werk naar behoren uit te voeren. Er is veel (stuur-)informatie reeds aanwezig en dus moet zoveel als mogelijk worden voorkomen nieuwe registraties op te zetten. Kwalitatieve informatie kan daarnaast worden gebruikt om de cijfers 'een gezicht' te geven. Bij kleinere subsidies kan worden overwogen te volstaan met alleen een kwalitatieve, narratieve verantwoording. Daarbij is het wel van belang dat de kwalitatieve informatie een representatief beeld geeft van de resultaten. Een verantwoording over de selectie van de gebruikte casuïstiek is daarbij wenselijk.

Monitoring en Evaluatieplan
Door al in de voorbereidingsfase goed over deze aspecten na te denken kan de verantwoordingsfase worden vereenvoudigd. Als de strategische beleidsdoelen goed zijn vertaald in de operationele doelen van de activiteiten, de activiteit theoretisch goed is onderbouwd, de werkwijze is beschreven en de beoogde doelgroep is afgebakend, dan is het relatief eenvoudig hier relevante kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren aan te verbinden. Afhankelijk van het ontwikkelstadium kan dan een monitoring- en evaluatieplan worden opgesteld. Voor de gemeente is voor alle activiteiten monitoring of voortgangsbewaking met behulp van kernindicatoren op kwartaal- of jaarbasis relevant. Het juiste moment voor een volledige evaluatie van de doeltreffendheid is onder andere afhankelijk van de ontwikkelfase van de activiteit en de looptijd van de subsidie. Het wettelijk voorschrift is dat dit minimaal eens in de vijf jaar gebeurt.
Deze aspecten moeten al in de aanvraag en beschikking worden beschreven.

4.1 Toetsing aan het beoordelingskader

In fase 1 zijn, hoofdzakelijk door documentenanalyse, vier subsidietrajecten binnen de sociale basisinfrastructuur van de gemeente Haarlem getoetst aan het beoordelingskader.
Het startpunt voor de sociale basisinfrastructuur ligt in de beleidsdoelen van de programmabegroting 2015-2019 en de Matrix van doelen en effecten uit 2015. De documenten uit subsidietrajecten die zijn onderzocht zijn: de uitvraagbrieven van de gemeente, de aanvragen (inclusief prestatieplannen), de beschikkingen en de verantwoordingen (tussentijdse rapportages en financiële verantwoordingen). Ook het prestatieplan en de verantwoording van het Samenwerkingsverband Jeugd en het actieprogramma Veiligheid en Handhaving 2017 zijn betrokken bij het onderzoek. Verslagen van de gevoerde periodieke accountgesprekken bleken niet beschikbaar. Wel was een aantal verslagen van bestuurlijk of directieoverleg beschikbaar, maar

deze gesprekken gaan niet of nauwelijks in op de specifieke afspraken zoals die zijn vastgelegd in de prestatieplannen.

Beoordeling
De eerste 'ruis' ontstaat al bij de stap van de programmabegroting naar de matrix van doelen en effecten: hiervan sluiten inhoud en bewoordingen niet goed op elkaar aan. Hierdoor wordt het al lastiger te beoordelen wat de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de beleidsdoelen is.

Toetsing van de subsidietrajecten aan de vier criteria:

Theoretische onderbouwing: **onvoldoende**
In alle vier subsidietrajecten wordt de theoretische onderbouwing als matig of onvoldoende beschouwd. In alle bestudeerde documenten (van uitvraag tot verantwoording) wordt echter geen duidelijke relatie gelegd tussen de activiteiten die met de subsidie worden ondernomen en de beoogde doelen en maatschappelijke effecten:
1. De doorvertaling van de doelen zoals geformuleerd in de doelenmatrix naar de uitvraag is voor alle vier de trajecten gebrekkig. De gemeente Haarlem beschrijft in de uitvraagbrieven aan de instellingen niet specifiek aan welke doelen en beoogde effecten een bijdrage geleverd zou moeten worden. Ook wordt aan de subsidieaanvragers overgelaten aan te geven op welke wijze een bijdrage geleverd zal gaan worden aan de doelstellingen.
2. In de aanvraag van de instellingen staat op welke wijze bepaalde activiteiten gaan bijdragen aan het behalen van de centrale doelen zoals geformuleerd in de doelenmatrix, maar deze onderbouwing is zeer beknopt; er is nauwelijks sprake van een beleidstheorie/ interventielogica.
3. De verschillende processtappen in het subsidietraject (doelenmatrix, uitvraag, aanvraag, beschikking, verantwoording) sluiten niet naadloos op elkaar aan, doordat telkens weer andere bewoordingen en/of indelingen worden gebruikt. Hierdoor is het niet transparant of men het heeft over dezelfde doelen en/of een consequente operationalisering daarvan.
4. Onvoldoende duidelijk wordt op welke wijze de activiteiten worden geëvalueerd zodat de doeltreffendheid kan worden aangetoond/onderbouwd. Als er in de aanvragen van de instellingen indicatoren zijn opgenomen over het doelbereik, is dit veelal op outputniveau: welke activiteiten worden ondernomen en hoeveel deelnemers worden bereikt.

Uitvoering in de praktijk: **redelijk**
De verantwoordingsinformatie over de uitvoering in de praktijk is bij drie van de vier subsidietrajecten ‘redelijk op orde’ en bij één traject onvoldoende:
1. De verantwoording bevat een beschrijving van de activiteiten die zijn uitgevoerd in relatie tot de doelstellingen waaraan ze geacht worden een bijdrage te leveren.
2. Niet duidelijk wordt echter of ook alle activiteiten zijn uitgevoerd conform de plannen dan wel dat daarvan afgeweken is en wat van eventuele afwijkingen de consequenties zijn.
3. De verantwoordingen beschrijven niet voor alle trajecten of het werk is uitgevoerd door gekwalificeerde medewerkers.
Bij één traject ontbreekt een dergelijke beschrijving volledig.

Bereik van de doelgroep: **redelijk**
Bij alle vier trajecten worden in de verantwoordingsinformatie cijfers over het bereik genoemd:
1. Niet altijd is echter duidelijk gemaakt of ook de juiste doelgroep is bereikt en cijfers over uitval ontbreken.

Uiteindelijke effecten: eindoordeel: **onvoldoende**
De verantwoordingsinformatie is bij alle vier subsidietrajecten onvoldoende om de doeltreffendheid van de activiteiten te kunnen beoordelen:
1. Verantwoordingsinformatie is doorgaans geformuleerd in termen van uitgevoerde activiteiten (output: wat hebben we gedaan?), en niet in termen van bijdrage aan de centrale doelstellingen (welke bijdrage is geleverd en hoe is die bijdrage geleverd (wat werkt)?).

2. In die gevallen waarin doelgroeponderzoek/tevredenheidsonderzoek is uitgevoerd, wordt niet aantoonbaar gemaakt of de uitkomsten van deze onderzoeken de realisatie van beoogde doelen ondersteunen.

Op basis van deze analyse zijn vijf verbetermogelijkheden geformuleerd die er op zijn gericht de subsidietrajecten te stroomlijnen. Stroomlijnen, omdat uit het onderzoek ook bleek dat veel informatie die nodig is voor een beoordeling van de effectiviteit van de subsidie al wel beschikbaar is, maar dat deze niet logisch en consequent wordt verwerkt.

De vijf verbetermogelijkheden:

1. Een consequente vertaling van strategische beleidsdoelen uit de programmabegroting naar (meetbare) operationele doelen in de matrix en die opnemen in de uitvraag van de gemeente. Per subsidietraject moet gekozen worden voor maximaal 1 à 2 doelen.
2. Een consequente vertaling van operationele doelen uit de matrix naar tactische doelen van de activiteiten van de subsidieontvangers in de aanvraag. Per subsidietraject moet gekozen worden voor maximaal 1 à 2 doelen.
3. Een beleidstheorie/interventielogica in de aanvraag waarmee een verband wordt gelegd tussen de activiteiten, de tactische doelen en de operationele doelen uit de uitvraag van de gemeente. Voor de nadere eisen aan de beleidstheorie wordt verwezen naar de rapportage van Regioplan.
4. Verantwoordingen die consequent beschrijven welke personen worden bereikt, of deze tot de beoogde doelgroep behoren en wat het uiteindelijk bereik is geweest, rekening houdend met uitval van deelnemers.
5. Verantwoordingen die de doeltreffendheid van de activiteiten omschrijven. Bij bewezen effectieve interventies is het voldoende in de jaarlijkse verantwoording aan te tonen dat de activiteit conform plan is uitgevoerd. Voor niet bewezen effectieve interventies is een effectmeting waarschijnlijk gewenst. Dit moet per traject vooraf worden vastgelegd in het monitoring- en evaluatieplan.

4.2 Praktijktoets

De vijf verbetermogelijkheden zijn in fase 2 van het onderzoek in de praktijk getoetst. Dit is gedaan in samenwerking met het college, de ambtelijke organisatie en de subsidieontvangers.

De toetsing hebben de onderzoekers in een intensief traject samen gedaan met ambtenaren en de subsidieontvangers.
Per traject is/zijn:

- Een selectie gemaakt uit de doelenmatrix
- De interventielogica opgesteld
- De gekozen doelen geoperationaliseerd
- De doelgroepen afgebakend
- De indicatoren en meetinstrumenten afgestemd m.b.t. *output*, effecten, uitvoering in de praktijk, bereik en *outcome*

Met ondersteuning van het onderzoeksbureau zijn de resultaten van de toets aan het beoordelingskader (fase 1) en de verbetermogelijkheden ingezet om twee subsidietrajecten, van Haarlem Effect en Streetcornerwork, te stroomlijnen. Uit de praktijktoets blijkt dat het beoordelingskader en de verbetermogelijkheden goed toepasbaar zijn. Dit wordt bevestigd door de accounthouders en de organisaties. Een verwacht bijkomend voordeel van de uniformering van de werkwijze is dat voor beide partijen meer duidelijkheid wordt geschapen over wat er van ze wordt verwacht en er een bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van administratieve lasten. Die lastenvermindering gedurende de subsidieronde vraagt wel een grotere inspanning voorafgaand aan de ronde. Zeker als deze werkwijze de eerste keer zal worden toegepast.
De onderzoekers geven aan dat de gemeente en de organisaties de trajecten in principe zelfstandig kunnen doorlopen, maar adviseert wel begeleiding en training voor de eerste implementatie.

De specifieke resultaten van de twee betrokken subsidietrajecten worden in de rapportage van Regioplan weergegeven.

5. Raadsinformatie over (effectiviteit) van subsidies

Vanuit het coalitieakkoord 2010-2014 wordt verzakelijking en kanteling van de subsidiesystematiek stapsgewijs opgepakt en de raad wordt daarbij betrokken.

Hieronder de belangrijkste documenten:
- In 2012 de Kadernota Subsidiesystematiek (2012113347) en de nota Samen voor Elkaar (2012172892). Dit is de basis voor de eerste toepassing op nieuwe subsidies in 2014 en 2015.
- In 2014 de Uitvoeringsnota Subsidiesystematiek (2014390119) en de notitie Subsidies Sociaal Domein vanaf 2016 (2014420648)
- In 2015 de Kaderstelling gemeentelijke uitvraag Basisinfrastructuur 2016-2019 (2015068952)

Ook wordt er een raadsmarkt georganiseerd:
- Op 20 november 2014 de Raadsmarkt Basisinfrastructuur Sociaal Domein (ter voorbereiding op de Kaderstelling)

Tijdens de behandeling van de Kadernota in 2012 en tijdens de raadsmarkt werden vele aspecten van de sociale basisinfrastructuur besproken. Een terugkerend verzoek van de raad is concretere kaders en doelen en meer informatie over de resultaten om als raad zicht en grip te houden. Er is behoefte aan resultaatgerichte sturing. De raadsleden geven aan de stukken op onderdelen vaag te vinden en willen graag goede indicatoren zien opgenomen. Ook wordt er gevraagd om voortgangsrapportages. Uit de verslagen van de commissievergaderingen blijkt, dat bij de behandeling van de Kaderstelling in 2015 het college de zorgen van de commissie Samenleving niet goed kan wegnemen. De Kaderstelling omvat al wel de toegezegde jaarlijkse rapportage over de uitvoering en de bijdragen van de activiteiten van de subsidieontvangers aan de beleidsdoelen van de gemeente Haarlem. De wethouder zegt toe de matrix met doelen en effecten na de dialogen met subsidieaanvragers nader in te vullen, maar nog meer indicatoren bedenken zou teveel tijd en geld kosten. De subsidieverlening voor de sociale basisinfrastructuur gaat van start, met een *ontwikkelopgave:* gaandeweg moeten zaken nog nader worden uitgewerkt. Een overzicht van de subsidieafspraken met de aanvragers wordt toegezegd voor het najaar van 2016. Een evaluatie wordt expliciet niet toegezegd. Wel zegt de wethouder toe, dat de raad vanuit de actieve informatieplicht zal worden geïnformeerd over de beoordelingen van de organisaties. De raad had de eerste gelegenheid tot bijstelling na de verantwoording over 2016, die in 2017 beschikbaar zou komen.

Verantwoordingsinformatie aan de raad
- In 2016 ontvangt de raad een overzicht (bijlage bij Informatienota Subsidieverstrekking Basisinfrastructuur 2016-2019 2016046463) met daarin de subsidie-ontvangende organisaties, de toegekende subsidiebedragen, een globale beschrijving van de activiteiten, het bijbehorende doel en de wijze waarop doelbereik zal worden gemeten.
- Nadat de commissie aangeeft de informatie te beknopt te vinden en dat zij graag het verband met de doelenmatrix wil teruglezen, volgt het Totaaloverzicht van de 34 subsidies 2016 (2016322417).
- Bij bespreking van dit overzicht geeft de wethouder aan dat het college geen rapportage of nota zal opstellen, maar een raadsmarkt zal organiseren.
- In januari 2017 ontvangt de raad de brief Verantwoording subsidies basisinfrastructuur 2015 (2017030739) met bijlage. In de bijlage van 139 bladzijden wel een uitgebreid overzicht van subsidieontvangers met doelen, beoogde effecten, bedragen en beschrijvingen van activiteiten, maar geen verantwoordingsinformatie over bereikte resultaten. In de brief wordt ook nogmaals

benadrukt dat het lastig is relaties te leggen tussen prestaties, doelen en effecten, maar dat er nog steeds wordt toegewerkt naar verantwoorden op resultaten en effecten.
- Op 19 januari 2017 is de Raadsmarkt Subsidies Basisinfrastructuur waarbij de raadsleden de gelegenheid krijgen de subsidieontvangers vragen te stellen over hun activiteiten en financiële situatie.
- Over het jaar 2017 is (nog) geen rapportage ontvangen over de bijdragen van de activiteiten van de gesubsidieerde instellingen aan de beleidsdoelen van de gemeente.

De periodieke Rapportages Sociaal Domein gaan met name over de gedecentraliseerde taken en bevatten geen rapportage over de sociale basisinfrastructuur.

Informatie via de P&C cyclus
In de nota Kaderstelling uit 2015 is vastgelegd dat de doelen uit de programmabegroting 2015-2019 de basis vormen voor de doelenmatrix van de sociale basisinfrastructuur. Ook op dit geaggregeerde niveau wordt de raad geïnformeerd over de effecten.

De Matrix van Doelen en Effecten voor de sociale basisinfrastructuur sluit aan op de programma's 1, 3 en 6 van de Programmabegroting 2015-2019. Dit betreft de beleidsdoelen 'bevorderen zelfredzaamheid' (via onderwijs & sport, sociale netwerken, preventie), 'versterken financiële zelfredzaamheid' en 'terugdringen jeugdoverlast'. Dit omvat 5 beleidsvelden en 13 subdoelstellingen. Voor lang niet alle onderdelen zijn indicatoren opgenomen in de P&C-documenten en ook ontbreken soms de streefwaarden.

Op programmaniveau komen de volgende doelen en effectindicatoren terug in de doelenmatrix en de P&C-documenten.

	Doel	Effectindicator	Beoogd 2019	Realisatie 2017
Programma 1	Zoveel mogelijk Haarlemmers hebben regie over eigen leven en zijn zelfredzaam.	Sociale Kwaliteit	> 6,2	Wordt niet meer berekend.
		Zelfredzaamheid	87%	86%
Programma 3	De zelfredzaamheid van Haarlemmers die dat nodig hebben bevorderen op het terrein van werk, inkomen en schulden.	Geen indicator	-	-
Programma 6	Eigentijds bestuur, goede relatie burger en een veilige stad.	Geen indicator	-	-

Op beleidsveldniveau zijn meer subdoelstellingen en indicatoren geformuleerd. In zowel de matrix als de P&C documenten zijn subdoelstellingen en indicatoren opgenomen, maar deze sluiten niet (goed) op elkaar aan. Bovendien zijn de indicatoren vaak resultaten uit het Omnibusonderzoek of tellingen uit verschillende (gemeentelijke) registraties. De gesubsidieerde activiteiten binnen sociale basisinfrastructuur zijn daarin niet goed herkenbaar of de samenhang met de sociale basisinfrastructuur wordt niet duidelijk.

In de P&C documenten is ook een overzicht van subsidies groter dan € 500.000,- opgenomen.

In het meest recente jaarverslag (2017) wordt gesteld dat de organisaties zich conform meerjarige afspraken hebben ingezet.

6. Bevindingen

Op basis van het onderzoek van Regioplan en eigen onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende drie hoofdbevindingen:

1. De subsidietrajecten voldoen niet aan de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader dat voor dit onderzoek is ontwikkeld. Het is daardoor niet goed mogelijk de effectiviteit van de Haarlemse subsidies te onderzoeken. Het onderzoek van Regioplan bevestigt hiermee de eerste bevindingen van het verkenningsonderzoek van de rekenkamercommissie. De scores op de vier evalueerbaarheidscriteria zijn als volgt:
   Theoretische onderbouwing matig/onvoldoende
   Werkwijze in de praktijk redelijk
   Bereik doelgroep redelijk
   Uiteindelijke effecten onvoldoende.
   Deze lage scores zijn behaald doordat:
   a. De uitvraag van de gemeente te open is geformuleerd. Alle sterk uiteenlopende organisaties kregen dezelfde uitnodiging tot het indienen van een subsidieaanvraag. Daarbij was de complete matrix met doelen en effecten gevoegd. De organisaties werden verondersteld daaruit zelf een keuze te maken.
   b. De beleidsdoelen van de gemeente niet logisch en consequent worden vertaald naar operationele en tactische doelen. De beleidstheorie of interventielogica is niet altijd voldoende en herkenbaar opgenomen.
   c. De monitoring/evaluatie niet volledig conform kaderstelling zijn uitgevoerd. Er zijn in het actuele beleid van de gemeente wel voorschriften en richtlijnen voorverantwoordingen en voortgangsgesprekken, maar in de onderzochte trajecten werden de rapportages niet alle tijdig aangeleverd en er kon door het ontbreken van verslagen geen beeld worden gevormd van de voortgangsgesprekken.
   d. De door de organisaties aangeleverde verantwoordingen sterk gericht zijn op de *output* en nauwelijks op de *outcome*. Zo wordt over het bereik en de uitvoering wel gerapporteerd, maar is het niet altijd duidelijk of de juiste doelgroep is bereikt en wat het bereik van de activiteiten is. Ook over de werkwijze in de praktijk is de verantwoording niet voldoende

   De organisaties verstrekken veel informatie aan de gemeente, maar door de open uitvraag en tekortkomingen op het vlak van de vier evalueerbaarheidscriteria is deze informatie niet voldoende toegespitst om de doeltreffendheid te beoordelen. Veel van de volgens het beoordelingskader benodigde informatie is dus wel aanwezig in de documenten, maar wordt niet op de vereiste logische en consequente wijze gepresenteerd.

2. Het beoordelingskader en de verbeterpunten zijn in de praktijk goed toepasbaar. Zowel de accounthouders van de gemeente als organisaties bevestigen dit.
   Wel bleek in de praktijktoets dat de werkwijze niet voor iedereen eenvoudig toe te passen is. De werkwijze vraagt om inzicht in de onderbouwing van de systematiek, kennis van het beleidsterrein om de interventielogica te kunnen beoordelen, toegang tot bewezen interventies en professionele vaardigheden om alle onderdelen en stappen uit het subsidietraject op een gestructureerde wijze uit te kunnen voeren.
   Naar verwachting zal de nieuwe systematiek ook rapportage aan de raad over de doeltreffendheid van subsidies vereenvoudigen en kunnen de hoofdlijnen hiervan in de P&C-cyclus worden ingepast. Dit is niet in de praktijk getoetst.

3. De raadsinformatie over de effecten van de sociale basisinfrastructuur is, ondanks toezeggingen vooraf, niet toereikend. Over de uitvoering en de behaalde effecten wordt niet gerapporteerd op de wijze zoals vooraf is vastgelegd en toegezegd. Wel zijn er overzichten gedeeld van toegekende subsidies en is er via een raadsmarkt informatie gedeeld. Ook met de informatie uit de P&C-cyclus kan de effectiviteit van de subsidies in de sociale basisinfrastructuur niet worden

beoordeeld. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat de effectindicatoren (voor zover beschikbaar) niet kunnen worden gerelateerd aan de activiteiten van de gesubsidieerde organisaties en streefwaarden soms ontbreken.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

1. De huidige inrichting en uitvoering van de onderzochte subsidietrajecten voldoen niet aan de voorwaarden om de doeltreffendheid te kunnen evalueren. Veel van de benodigde informatie is echter al wel beschikbaar.

2. De huidige subsidieronde (2016-2019) ging van start met een ontwikkelopgave die nog steeds niet is afgerond. Dit ondanks vaste voornemens om de bijdragen van de gesubsidieerde activiteiten aan de beleidsdoelen van de gemeente in kaart te brengen en resultaatgericht te sturen.

3. De raad is onvoldoende geïnformeerd over de doeltreffendheid van de subsidies in het kader van de sociale basisinfrastructuur. Deze situatie vloeit voort uit conclusie 1 en 2. Ondanks herhaaldelijk aandringen door de raad en toezeggingen door het college blijkt het in de huidige subsidieperiode nog niet te zijn gelukt verantwoordingsinformatie over de doeltreffendheid van de gesubsidieerde activiteiten te leveren.

Dit onderzoek begon met de centrale vraag luidt: *Hoe kan de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid van de Haarlemse subsidieregelingen worden vergroot?*

Het antwoord van de rekenkamercommissie op die vraag ligt besloten in de onderstaande aanbevelingen.

Om tussentijds of achteraf te kunnen beoordelen of gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente moet de subsidiesystematiek daar vooraf op worden ingericht. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

1. Het ontwerp van de subsidietrajecten (proces, uitvraag/aanvraag/beschikking, werkwijze etc.) van de gemeente Haarlem zodanig te wijzigen dat het voldoet aan de evalueerbaarheidscriteria uit het beoordelingskader van dit onderzoek en hierin in ieder geval de vijf verbetermogelijkheden zoals vermeld op bladzijde 16 van dit rapport zorgvuldig te verwerken.

Het opstarten van een nieuwe subsidieronde vraagt veel meer capaciteit, in kennis en uren, dan nodig is voor het doorlopen van de jaarlijkse subsidiecyclus. Ervaringen uit de laatste ronde leren dat de achterstand van het starten met een niet goed uitontwikkelde subsidieronde gaandeweg lastig is weg te werken. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan:

2. De toepassing van de nieuwe werkwijze goed voor te bereiden en zo nodig door een externe partij te laten ondersteunen. Dit om te voorkomen dat de subsidieronde niet goed uitgewerkt (met een ontwikkelopgave) van start gaat en om te borgen dat alle betrokken medewerkers goed zijn toegerust voor de nieuwe werkwijze.

De raad staat aan het begin en aan het einde van een subsidieronde met kaderstelling en controle. Om er voor te zorgen dat de raad zijn rollen goed kan vervullen beveelt de rekenkamercommissie aan:

3. In de kaderstelling van de beoogde sociale basis vast te leggen welke verantwoordingsinformatie de raad ontvangt om de voortgang te monitoren en de doeltreffendheid te beoordelen. Vanwege de substantiële financiële omvang van de subsidieronde is de suggestie hiervoor een separate jaarlijkse rapportage over subsidies in het sociaal domein of de sociale basis op te stellen.

8. Bestuurlijke reactie

Gemeente Haarlem

Rekenkamercommissie
t.a.v. mevrouw I. Mulders

Ons kenmerk MO/2018/762722
Datum 13 november 2018
Afdeling Maatschappelijke Ondersteuning
Contact J.W. Duker
Telefoon 023-5115041
E-mail jwduker@haarlem.nl

Onderwerp: Bestuurlijke reactie RKC onderzoek evalueerbaarheid welzijnssubsidies

Geachte Rekenkamercommissie,

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft met belangstelling kennis genomen van uw concept-onderzoeksrapport Evalueerbaarheid van Welzijnssubsidies. Het college stelt het op prijs dat zij door u betrokken is bij fase twee van het onderzoek; een unieke samenwerking tussen Rekenkamercommissie en College. Vanuit die betrokkenheid herkennen wij veel van wat er in uw concept-rapport staat. Het college onderschrijft uw conclusies en aanbevelingen. Hieronder benoemen wij daar eerst nog enkele kanttekeningen bij. Daarna schetsen wij kort hoe wij uitvoering willen geven aan uw aanbevelingen.

Kanttekeningen
Het college hecht er aan te benadrukken dat grip op de effectiviteit van subsidies in het sociaal domein per definitie moeilijk te verkrijgen is; het is belangrijk ook vertrouwen te hebben in de professionaliteit van onze subsidiepartners. Ook in de door de gemeenteraad vastgestelde kaderstelling voor de huidige subsidieperiode (2015/68952) is al gewezen op beperkingen ten aanzien van de evalueerbaarheid van subsidies. Aangegeven is dat de gemeente over het 'wat' gaat en de organisaties over het 'hoe'. Maar daaraan is toegevoegd: 'Het benoemen van de resultaten (een aanwijsbare verandering of een gerealiseerde baat) zit op het snijvlak van 'hoe' en 'wat' en zal veelal in samenspraak met de organisaties gebeuren. [...] Dit nemen wij mee in de afspraken met de organisaties.' Bij de kaderstelling in 2015 zijn dus geen richtlijnen meegegeven over hoe een relatie tussen de inzet van de organisatie en het beoogde effect moest worden onderbouwd. Dit werd gezien als een gezamenlijke ontwikkelopgave voor gemeente en organisaties.

U concludeert terecht dat deze ontwikkelopgave nog niet is afgerond. Dat verklaart in belangrijke mate waarom de huidige subsidiesystematiek wel inzicht geeft in de prestaties van instellingen en het resultaat daarvan, maar nog onvoldoende in de effectiviteit van de subsidies. Om die reden heeft het college u hier nog onvoldoende inzicht in kunnen geven. Toch zijn er inmiddels belangrijke stappen gezet. Het college heeft namelijk zelf met kennisinstituut Movisie en subsidiepartners een

traject doorlopen om heldere doelen te formuleren en daarover op verschillende manieren te verantwoorden. Daarnaast is het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de evalueerbaarheid van welzijnssubsidies zeer behulpzaam geweest.

De voorgestelde werkwijze om meer grip te krijgen op de effectiviteit van interventies zal – zoals u zelf ook aangeeft – een forse inspanning vragen van gemeente en subsidiepartners in de aanloop naar 2020. Als deze voorbereiding goed loopt zal monitoring en verantwoording *vanaf* 2020 minder inspanning vragen dan nu. Daarvoor is het nodig dat in de fase van de uitvraag heldere doelen worden geformuleerd en vooral dat daarin geprioriteerd wordt. In de fase van beoordelen en beschikken moeten scherpe keuzes gemaakt worden op welke indicatoren organisaties verantwoording moeten afleggen en hoe zij dat doen (tellen of vertellen).

Uitvoering aanbevelingen
Zoals gezegd onderschrijft het college de aanbevelingen van dit onderzoek en zal deze voor de nieuwe subsidieperiode implementeren. Het college verwacht daarmee de monitoring van de effectiviteit van subsidies in de sociale basis op het gewenste niveau te krijgen. In een apart collegebesluit wordt dat proces in grote lijnen uitgewerkt, waarbij de aanbevelingen en terminologie van de Rekenkamercommissie worden gevolgd. Het college zal externe ondersteuning organiseren om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen.

Het college zal jaarlijks een beknopte rapportage opstellen over de interventies van subsidiepartners en de effectiviteit daarvan. Voor aanvang van de nieuwe subsidieperiode wordt met de raad afgesproken welke informatie over doelen, interventies en indicatoren hierin minimaal moet worden opgenomen. Omdat cijfers in de sociale basis niet alles zeggen, zal hierbij ook gebruik gemaakt worden van narratieve verantwoording.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris, de burgemeester,

J. Scholten drs. J. Wienen

9. Nawoord

De rekenkamercommissie is verheugd in de reactie van het college te lezen dat alle conclusies worden onderschreven en de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd. Wel adviseren wij de raad de aanbevelingen met een raadsbesluit te bekrachtigen. De opdracht aan het college wordt daarmee geformaliseerd en de voortgang gemonitord.
In de tweede fase van dit onderzoek hebben wij vruchtbaar samengewerkt met het college en het bereikte resultaat doet recht aan de inzet van alle betrokken medewerkers en organisaties.
Het college benadrukt in zijn reactie dat het moeilijk is grip te krijgen op de effectiviteit van welzijnssubsidies. Die beperkte grip in de huidige subsidieronde was de aanleiding voor dit onderzoek. De gedachte is dat door de subsidietrajecten vóóraf in te richten op evalueerbaarheid, de effectiviteit achteraf beter kan worden beoordeeld en gestuurd. Wij hebben er vertrouwen in, dat met de implementatie van de kernelementen de monitoring, de beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidies en een goede verantwoording daarover aan de raad kunnen worden gerealiseerd. De kernelementen van het beoordelingskader zijn een goede theoretische onderbouwing, een zorgvuldige uitvoering in de praktijk en toetsing van het bereik van de doelgroep. Het startpunt is altijd een consequente vertaling van de strategische beleidsdoelen van de gemeente naar de operationele doelen van de uitvoerende organisaties.
De reactie van het college geeft de rekenkamercommissie wel aanleiding nogmaals te benadrukken dat een narratieve of kwalitatieve verantwoording aan de hand van verhalen vooral betekenis heeft als inkleuring van de cijfers. Het gebruik van verhalen in een monitoring- of evaluatiemethodiek betekent niet vanzelf een vermindering van de verantwoordingslast.
Verder schrijft het college over een beknopte rapportage en kondigt ook aan met een voorstel te komen over welke informatie hierin minimaal zal worden opgenomen. Wij adviseren de raad het voorstel met de inzichten uit dit rapport zorgvuldig te beoordelen. In de ogen van de rekenkamercommissie is het doel niet beknopte rapportages of andere verantwoordingswijzen, maar juist betekenisvolle verantwoording op basis van weloverwogen kwantitatieve en kwalitatieve informatie.

10. Bronnen

- 2010/095510 Coalitieakkoord 'Met Oog op Morgen'
- 2012/207540 Informatienota Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem
- 2012/172892 Raadsbesluit Samen voor Elkaar
- 2012/113347 Raadsbesluit Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem
- 2013/055647 Raadsstuk Samen voor Elkaar uitvoeringsprogramma 2013
- 2014/390119 Uitvoeringsnota subsidiesystematiek
- 2014/420648 Subsidies sociaal domein vanaf 2016
- 2014/426756 Notitie subsidies sociaal domein
- 2015/068952 Kaderstelling gemeentelijke vraag basisinfrastructuur sociaal domein 2016-2019
- 2015 Matrix doelen en effecten
- 2015/092444 Toelichting doelen en effecten
- 2016/046463 Subsidies 2016
- 2016/082011 Subsidieverstrekking basisinfrastructuur 2016-2020
- 2016/322417 Totaaloverzicht subsidies, doelgroepen, doelen, effecten
- 2016/191925 Brief wethouder Botter over subsidies basisinfrastructuur
- 2017/030739 Brief wethouder Botter d.d. 16 januari 2017
- 2017/033230 Brief wethouder Botter d.d. 19 januari 2017
- 2018/157589 Rapportage 2017 Sociaal Domein
- 2018/346890 Opinienota sociale basis
- Handreiking effectevaluaties van subsidies, Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, Algemene Rekenkamer 2011
- Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies, Randstedelijke Rekenkamer, 2012
- Leren van subsidie-evaluaties, Algemene Rekenkamer, 2011
- De sociale basis: terug van weggeweest, Startnotitie, Movisie, 2018
- Verslagen van de vergaderingen van de Commissie Samenleving gemeente Haarlem
- Verslagen van de vergaderingen van de gemeenteraad Haarlem
- Verslagen van directieoverleg en bestuurlijk overleg diverse subsidietrajecten

11. Bijlage Rapport & Handreiking

EGIOPLAN
BE LEIDSONDERZOEK

Naar een doeltreffende subsidiesystematiek in het sociaal domein

REGIOPLAN
BE LEIDSONDERZOEK

Naar een doeltreffende subsidie-systematiek in het sociaal domein

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Frank Kriek
Miranda Witvliet

Amsterdam, 28 augustus 2018
Publicatienr. 17200

© 2018 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Haarlem

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1

2 Werkwijze 3
2.1 Werkwijze fase 1 3
2.2 Evalueerbaarheidscriteria 3
2.3 Keuze in manier van verantwoording 3
2.4 Het beoordelingskader 4
2.5 Beoordeling vier subsidietrajecten eerste fase onderzoek 7
2.6 Werkwijze fase 2 van het onderzoek 7
2.7 Onze ervaringen met de begeleiding in beide fasen van het onderzoek 9

3 Resultaten en verbetermogelijkheden beoordelingen eerste fase 12
3.1 Resultaten beoordelingen 12
3.2 Verbetermogelijkheden 13

4 Resultaten tweede fase onderzoek 16
4.1 Resultaten Haarlem Effect 16
4.2 Resultaten Streetcornerwork 21

5 Conclusies 26

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

De effectiviteit van welzijnssubsidies is permanent onderwerp van discussie en speelt al zolang als het welzijnswerk wordt gesubsidieerd. Deze discussie heeft beleidsinhoudelijke, politiek-bestuurlijke en ook onderzoekstechnische componenten. De beleidsinhoudelijke componenten focussen zich op onderwerpen als de keuze voor doelen, doelgroepen en methodieken. De politiek-bestuurlijke componenten zijn van meer principiële aard. De onderzoekstechnische componenten hebben vooral betrekking op de vragen naar doelmatigheid en doeltreffendheid.
Het is in de regel lastig vast te stellen of subsidies in het sociaal domein in het algemeen en met name in het welzijnswerk doeltreffend en ook doelmatig besteed zijn.
De Rekenkamercommissie Haarlem heeft geconstateerd dat de meeste onderzoeken naar de doeltreffendheid van het welzijnswerk niet veel verder komen dan de constatering dat het beleid meer SMART gedefinieerd moet worden en er beter en gerichter onderzoek naar moet worden gedaan.
Vanuit deze constatering heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlem Regioplan in maart 2017 opdracht gegeven een onderzoek te starten naar de *evalueerbaarheid* van de doeltreffendheid van Haarlemse subsidieregelingen. De aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat "… ondanks de wijzigingen van de subsidiesystematiek in 2014 en 2016, er over de doeltreffendheid van subsidies naar het oordeel van de Rekenkamercommissie nog steeds niet bevredigend wordt gerapporteerd…".

De centrale vraag van het onderzoek luidde dan ook als volgt:
Hoe kan de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid van de Haarlemse subsidieregelingen worden vergroot?

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase, die liep van april 2017 tot oktober 2017, is bij een viertal instellingen die actief zijn in de sociale basisinfrastructuur van Haarlem en subsidie ontvangen van de gemeente, onderzoek uitgevoerd naar hun subsidiecyclus (van uitvraag via aanvraag tot verantwoording). Dit onderzoek was nadrukkelijk gericht op de beoordeling van de subsidiesystematiek. De activiteiten van de instellingen waren geen onderwerp van onderzoek. Dit onderzoek leidde tot een aantal aanbevelingen om de subsidiesystematiek te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn gedeeld met de accounthouders van de gemeente Haarlem en met de instellingen die hebben geparticipeerd in het onderzoek. De accounthouders en de instellingen konden grotendeels instemmen met de bevindingen. Daarop heeft de gemeente Haarlem op voordracht van de Rekenkamercommissie besloten in de tweede fase van het onderzoek deel te nemen aan een praktijktoets. In deze tweede fase (van maart tot en met juli 2018) zijn samen met de gemeente en twee van de vier instellingen die in fase 1 hebben geparticipeerd, deze aanbevelingen in praktijk gebracht en daarmee getoetst op haalbaarheid en toepasbaarheid. De twee instellingen zijn geselecteerd op praktische overwegingen:
- analoog aan fase 1 wilden we een relatief (financieel) klein en een relatief groot subsidietraject in het onderzoek betrekken;
- één van de instellingen (relatief groot) participeerde al in een ander traject dat tot doel heeft het subsidietraject beter evalueerbaar te maken.

De aanpak die met name in fase 2 van het onderzoek is gehanteerd, is niet standaard voor een rekenkameronderzoek. Door in de tweede fase samen met de gemeente en uitvoerders in het sociaal domein een nieuwe subsidiesystematiek in de praktijk te toetsen, is de Rekenkamercommissie een stap verder gegaan dan in haar gebruikelijke rol- en taakopvatting. De Rekenkamercommissie heeft ook beseft dat deze stap alleen kon worden genomen met medewerking van het college. De Rekenkamercommissie heeft daarom gevraagd aan het college medewerking te verlenen aan de praktijktoets. Het college heeft toegezegd mee te willen werken aan fase 2.

In het voorliggende rapport zijn de resultaten van beide fasen van het onderzoek verwoord. Het rapport is als volgt opgebouwd:
1. Werkwijze
2. Resultaten eerste fase van het onderzoek
3. Resultaten tweede fase van het onderzoek
4. Conclusies en aanbevelingen
5. Handreiking accounthouders

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Werkwijze

2

2 Werkwijze

In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop we de beide fasen van het onderzoek hebben uitgevoerd.

2.1 Werkwijze fase 1

Voor de eerste fase van het onderzoek hebben we een beoordelingskader opgesteld. Het kader is niet ontwikkeld om de doeltreffendheid van een welzijnssubsidie vast te stellen, maar om te kunnen beoordelen of de regeling, de aanvraag en de verantwoording van een subsidietraject voldoende informatie bevatten om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid. De beoordeling van subsidies volgens het beoordelingskader levert inzicht op in de elementen waarop de doeltreffendheid van het Haarlemse welzijnsbeleid nu goed inzichtelijk is, waar dit (nog) onvoldoende is en wat beter kan. Dit laatste biedt handvatten om de subsidiesystematiek bij te sturen, zodat de doeltreffendheid van het welzijnsbeleid inzichtelijker wordt.

2.2 Evalueerbaarheidscriteria

In de subsidieregeling, de aanvraag en de verantwoording moeten gegevens beschikbaar zijn over de volgende evalueerbaarheidscriteria:

- de theoretische onderbouwing van de subsidie;
- de uitvoering van het subsidietraject in de praktijk;
- het bereik van de doelgroep;
- aanwijzingen voor effectiviteit van de subsidie.

Deze evalueerbaarheidscriteria zijn voortgekomen uit de visie dat het vaststellen van de doeltreffendheid van een welzijnssubsidie meer is dan rapporteren over de uiteindelijke resultaten ervan. Een eerste stap betreft het zicht krijgen op de mate waarin de aanpak is gebaseerd op in eerder onderzoek bewezen uitgangspunten en de wijze waarop de beoogde aanpak aansluit bij de doelen en de doelgroep van de subsidie. Een goede theoretische onderbouwing van een subsidie is een noodzakelijke voorwaarde om uiteindelijke effecten te kunnen vaststellen. De tweede stap betreft de uitvoering van de subsidie in de praktijk, inclusief het bereik van de doelgroep. De mate waarin een subsidie effecten kan bereiken, staat of valt immers met de zorgvuldigheid van de uitvoering. Om effecten te kunnen bewerkstelligen, is het tevens van belang dat de beoogde doelgroep in voldoende mate wordt bereikt. De vierde en laatste stap is de bijdrage van de subsidie aan de oplossing van het geformuleerde probleem; oftewel de resultaten die met de subsidie worden bereikt. Deze visie op de doeltreffendheid van welzijnssubsidies sluit aan bij de (vernieuwde) criteria voor de erkenning van (welzijns)interventies die voor de periode 2015-2018 zijn opgesteld door het NJi, NCJ, RIVM/CGL, NISB, Movisie, Vilans en het Trimbos-instituut (Zwikker et al., 2015[1]).

2.3 Keuze in manier van verantwoording

Om de doeltreffendheid van het Haarlemse welzijnsbeleid goed te kunnen beoordelen, is het van belang om per subsidietraject keuzes te maken in de manier waarop er wordt verantwoord. Dit betreft keuzes over de doelen waarop de focus ligt, keuzes waarbij rekening wordt gehouden met het stadium waarin activiteiten zich bevinden ten tijde van de evaluatie, en keuzes op welk evaluatieniveau de nadruk in de verantwoording ligt. Voor het maken van deze keuzes hanteren we de volgende uitgangspunten:

- *Keuzes in doelen*: met een subsidie wordt vaak een veelheid aan activiteiten gefinancierd. Een groot deel van deze activiteiten kan in potentie bijdragen aan meerdere (sub)doelen. Een verantwoording van de wijze waarop alle verschillende activiteiten bijdragen aan de verschillende doelen levert een brij aan informatie op. Door per activiteitensoort een keuze te maken in één of twee hoofddoelen

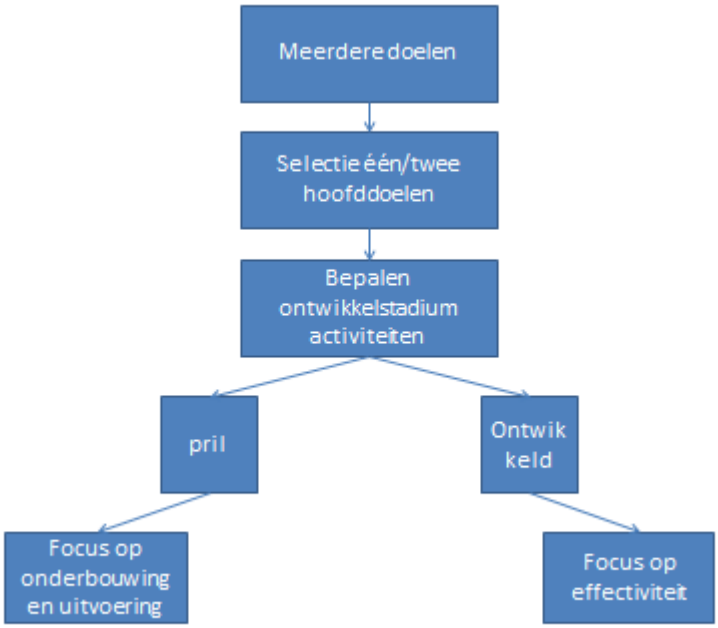
[1] Zie voor meer achtergrondinformatie de publicatie 'Erkenningstraject interventies, criteria voor gezamenlijke kwaliteitsbeoordeling 2013 – 2018', te downloaden vanaf de website van het Nederlands Jeugdinstituut.

waar de activiteiten aan zouden moeten bijdragen, en waar de verantwoording zich vervolgens ook op zou moeten richten, wordt voorkomen dat men door de bomen het bos niet meer ziet.

- *Keuzes met betrekking tot stadia*: hoewel het van belang is om activiteiten jaarlijks te monitoren, hoeven niet alle activiteiten elk jaar uitvoerig te worden geëvalueerd. Ten eerste komt dit de overzichtelijkheid van de verantwoordingsinformatie niet ten goede. Ten tweede hebben nieuwe activiteiten ontwikkeltijd nodig; het kraamkamer- of proeftuinidee. De activiteiten die zich in dit stadium bevinden, zouden niet zozeer op uiteindelijke effecten moeten worden beoordeeld, maar meer op de onderbouwing en het proces. Voor activiteiten die al lange tijd op dezelfde wijze worden uitgevoerd, kan daarentegen vooral de nadruk worden gelegd op de effecten.
- *Keuzes in niveau van evaluatie*: als een activiteit goed onderbouwd is en er goed zicht is op de uitvoering ervan in de praktijk (de eerste twee evalueerbaarheidscriteria), is er minder informatie nodig over de uiteindelijke effecten om toch een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid.

Voorafgaand aan het aangaan van de subsidieverstrekking zouden er ten aanzien van de bovenstaande uitgangspunten keuzes moeten worden gemaakt. Deze keuzes moeten vervolgens terugkomen in de beschikking en in de verantwoording. Het maken van de keuzes is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de subsidieverstrekker, die de keuzes vastlegt in de beschikking, en van de uitvoerder, die hierover verantwoording aflegt.

Schema Route verantwoordingskeuzes



2.4 Het beoordelingskader

Het beoordelingskader bestaat uit een combinatie van zowel de evalueerbaarheidscriteria als de uitgangspunten. Met behulp van het kader kan per criterium worden beoordeeld of een subsidietraject voldoende, redelijk, matig of niet voldoende evalueerbaar is.[2] In het kader beschrijven we tevens welke informatie hiervoor benodigd is in de subsidieregeling, in de subsidieaanvraag en in de verantwoording van de uitvoerder. Het beoordelingskader hebben we toegepast op vier subsidietrajecten. De bevindingen en de conclusies op basis van deze beoordelingen beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

[2] We kiezen bewust voor deze terminologie (voldoende, redelijk, matig, onvoldoende), omdat de complexe werkelijkheid zich niet in een dichotome wereld laat vatten (goed, slecht). De kwalificaties matig en redelijk betekenen dat de beoordeling niet als onvoldoende wordt beschouwd, maar maken tegelijkertijd duidelijk dat dat onderdeel van de activiteit/het proces verbetering behoeft en dat die verbeteringsslag binnen een redelijke termijn moet leiden tot een voldoende beoordeling.

Beoordelingskader evalueerbaarheid doeltreffendheid welzijnssubsidies

1) Theoretische onderbouwing		
Uitwerking criterium	Uitgangspunten	Beoordeling
a) In de **subsidieregeling** zijn programmadoelen op adequate wijze geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten via een interventielogica waarmee aannemelijk wordt gemaakt dat het beleid werkt. Beschreven is op welke doelgroepen volgens de interventielogica moet worden ingezet.	I) In de **subsidieregeling** is een keuze gemaakt in de doelen waar per activiteitensoort aan zou moeten worden bijgedragen. De onderbouwing in de **subsidieaanvraag** richt zich op deze keuze in doelen. II) De **subsidieaanvraag** bevat een evaluatieplan. Daarin worden keuzes gemaakt in de manier waarop de activiteiten worden geëvalueerd. Deze keuzes hebben betrekking op het niveau waarop per activiteitensoort wordt geëvalueerd en op de stadia waarin de activiteiten zich bevinden.	Als **voldoende** beoordeeld als zowel de subsidieregeling als de aanvraag theoretisch onderbouwd zijn, dit is uitgewerkt in concrete doelen, indicatoren en doelstellingen en daarbij keuzes gemaakt zijn over welke doelen centraal staan en hoe wordt geëvalueerd. Als **redelijk** beoordeeld als de theoretische onderbouwing in de regeling en aanvraag aanwezig is en dit is uitgewerkt in concrete doelen, indicatoren en doelstellingen, maar daarin geen of nauwelijks keuzes zijn gemaakt in doelen of wijze van evaluatie. Als **matig** beoordeeld als de theoretische onderbouwing in de regeling of de aanvraag indirect is en/of de doelen, indicatoren en doelstellingen niet helder en concreet zijn. Als **onvoldoende** beoordeeld als de theoretische onderbouwing in de regeling of de aanpak ontbreekt of geen doelen, indicatoren en doelstellingen zijn opgesteld.
b) In de **subsidieaanvraag** is een plan van aanpak opgenomen waarin wordt beschreven welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Er wordt onderbouwd hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling.		
c) De **subsidieaanvraag** bevat concrete doelstellingen over het bereik van de doelgroepen en effecten die met de aanpak worden beoogd. Tevens is beschreven hoe dit zal worden geëvalueerd.		

2) Uitvoering in de praktijk		
Beschrijving criterium	Uitgangspunten	Beoordeling
a) De **subsidieverantwoording** bevat een procesevaluatie waarin wordt beschreven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd zoals beschreven in de aanvraag. Beschreven is op welke doelgroepen de activiteiten zijn ingezet, welke activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en of deze activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd.	I) De informatie die in de **verantwoording** wordt gegeven over de uitvoering in de praktijk sluit aan bij de keuzes die daarvoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de **aanvraag**.	Als **voldoende** beoordeeld als de verantwoording een procesevaluatie van activiteiten bevat die aansluit bij de keuzes die hiervoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de aanvraag. Als **redelijk** beoordeeld als de verantwoording een beschrijving van de aanpak van activiteiten in de praktijk bevat, maar dit niet volledig is. Als **matig** beoordeeld als de verantwoording een procesevaluatie van activiteiten bevat, maar dit niet aansluit op de keuzes uit het evaluatieplan/er in het evaluatieplan geen keuzes zijn gemaakt. Als **onvoldoende** beoordeeld als er geen procesevaluatie is uitgevoerd.
b) In de **subsidieverantwoording** is beschreven wat de gevolgen zijn van een afwijking van de aanpak zoals beoogd.		
c) In de **subsidieverantwoording** is beschreven of de uitvoering heeft plaatsgevonden door daartoe bevoegde en opgeleide medewerkers.		

3) Bereik doelgroep		
Beschrijving criterium	Uitgangspunten	Beoordeling
a) In de **subsidieverantwoording** worden cijfers gepresenteerd over het bereik van de doelgroep (in relatie tot de totale omvang van de doelgroep) en over de mate van uitval.	I) De informatie die in de **verantwoording** wordt gegeven over het bereik van de doelgroep sluit aan bij de keuzes die daarvoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de **aanvraag**.	Als **voldoende** beoordeeld als de verantwoording cijfers over het bereik bevat, dit wordt gerelateerd aan de doelstellingen in de aanvraag en deze cijfers aansluiten bij de keuzes die hiervoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de aanvraag. Als **redelijk** beoordeeld als de verantwoording cijfers over het bereik bevat, maar dit niet is gerelateerd aan de doelstellingen of niet aansluit bij de keuzes die hiervoor zijn gemaakt in het evaluatieplan/er in de aanvraag geen doelstellingen of keuzes zijn gemaakt. Als **matig** beoordeeld als er wel cijfers over bereik worden gepresenteerd, maar deze cijfers niet volledig zijn (bijvoorbeeld geen cijfers over unieke deelnemers). Als **onvoldoende** beoordeeld als er geen cijfers worden gepresenteerd over bereik van de doelgroep.

4) Uiteindelijke effecten		
Beschrijving criterium	Uitgangspunten	Beoordeling
a) De **verantwoording** bevat informatie over effectiviteit die aansluit bij de van te voren opgestelde indicatoren hiervoor.	I) De informatie die in de **verantwoording** wordt gegeven over de uiteindelijke effecten sluit aan bij de keuzes die daarvoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de **aanvraag**.	Als **voldoende** beoordeeld als wordt gerapporteerd over de effecten in relatie tot het evaluatieplan in de subsidieaanvraag en de beoogde effecten in de subsidieregeling. De effectmetingen hebben voldoende kwaliteit. Als **redelijk** beoordeeld als er over effecten wordt gerapporteerd middels kwalitatief goed uitgevoerd tevredenheidsonderzoek en/of doelgroeponderzoek, maar niet duidelijk is hoe dit aansluit bij de beoogde effecten in de subsidieregeling of het evaluatieplan in de aanvraag. Als **matig** beoordeeld als er wel wordt gerapporteerd over effecten, maar het onderzoek onvoldoende van kwaliteit is. Als **onvoldoende** beoordeeld als effectiviteit niet wordt onderbouwd middels tevredenheidsonderzoek of doelgroeponderzoek.
b) De **verantwoording** bevat indien van toepassing gegevens over de zelfgerapporteerde meerwaarde ten aanzien van de beoogde kerneffecten van de subsidie.		
c) Via doelgroeponderzoek zijn indien van toepassing effecten vastgesteld op attitude en/of gedragsniveau. Hierover wordt gerapporteerd in de **verantwoording**.		
d) Onderzoek is indien van toepassing uitgevoerd naar de mate waarin de effecten meerjarig/structureel zijn. Hierover wordt gerapporteerd in de **verantwoording**.		

2.5 Beoordeling vier subsidietrajecten eerste fase onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek hebben we in overleg met de gemeente Haarlem vier subsidietrajecten geselecteerd: twee (financieel) relatief grote trajecten waar (twee) instellingen bij betrokken zijn die diverse activiteiten uitvoeren voor meerdere gemeentelijke beleidsdoelen en twee (financieel) relatief kleine trajecten die zich focussen op één of twee gemeentelijke beleidsdoelen.
In een startgesprek met de gemeentelijke accounthouders hebben we onze visie op een doeltreffende subsidiesystematiek toegelicht en hebben we onze werkwijze gepresenteerd. Het doel van dat gesprek was om vast te stellen in hoeverre onze visie en werkwijze zouden kunnen bogen op de instemming van de gemeente Haarlem. Het resultaat van dit gesprek was dat de betrokken medewerkers van de gemeente Haarlem zich goed konden vinden in onze visie en aangaven graag te willen participeren in de eerste fase van het onderzoek. Ook de vier instellingen die betrokken zijn bij de geselecteerde subsidietrajecten stemden in met de visie en de werkwijze.
Vervolgens hebben we alle relevante documenten opgevraagd bij de gemeente en bij de betrokken instellingen. Dat waren respectievelijk :

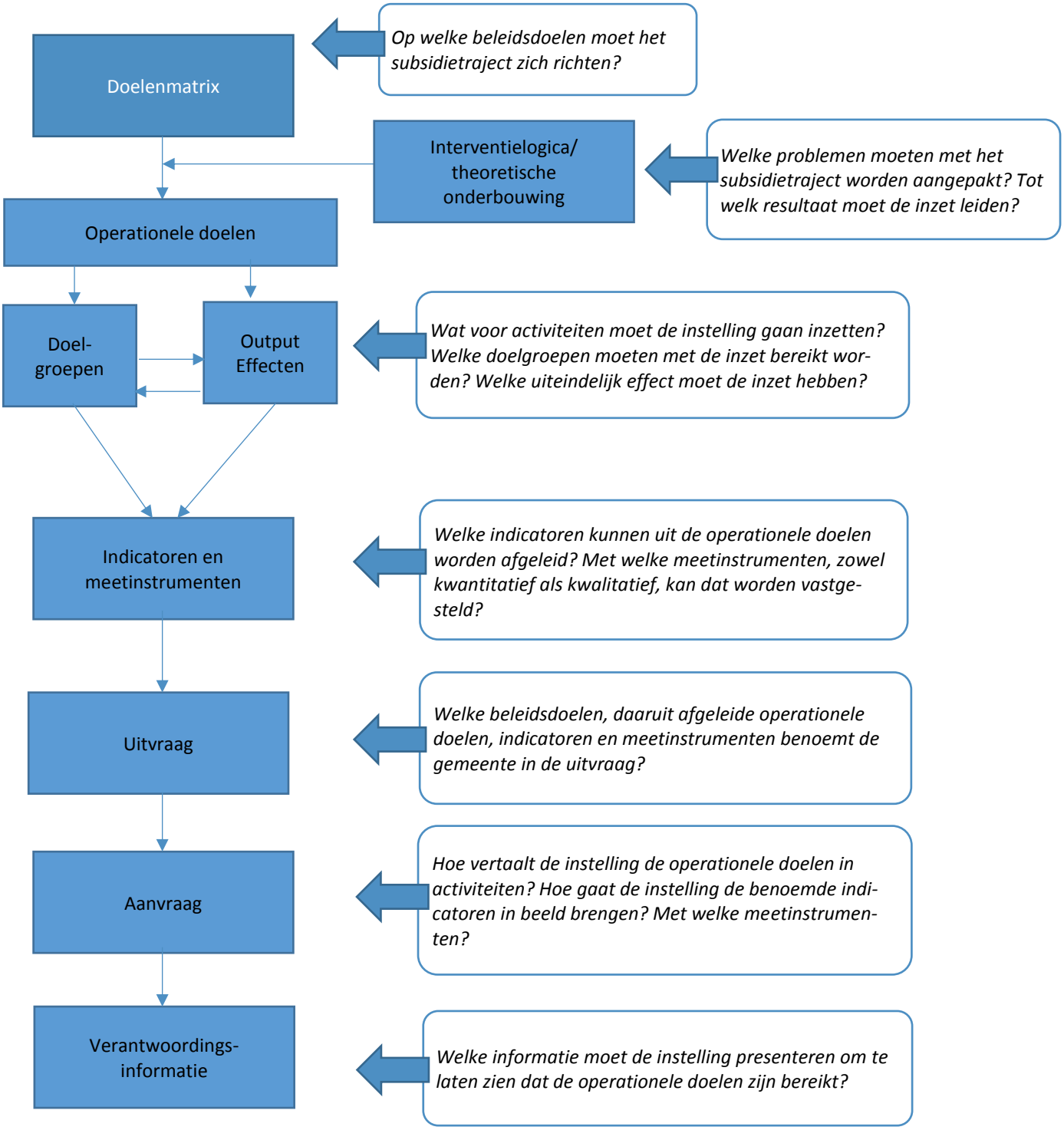
- De gemeentelijke Doelenmatrix Sociaal Domein.
- De programmabegrotingen en beleidsnotities waarin de doelen (nader) zijn omschreven.
- De subsidie-uitvraag (brief aan de instellingen waarin de gemeente de instellingen uitnodigt subsidie aan te vragen om een bijdrage te leveren aan specifieke beleidsdoelen).
- De subsidieaanvraag (brief van de instelling aan de gemeente waarin de instelling aangeeft welke activiteiten bijdragen aan welke beleidsdoelen en daar subsidie voor aanvraagt).
- De verantwoordingsinformatie van de instelling aan de gemeente (notitie waarin de instelling aangeeft welke activiteiten ten behoeve van welke gemeentelijke beleidsdoelen zijn uitgevoerd en welke resultaten zijn geboekt).

De bovengenoemde documenten zijn geanalyseerd met behulp van het beoordelingskader zoals weergegeven in paragraaf 2.3 van dit rapport. De analyses hebben we vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan de accounthouders van de gemeente en de betrokken instellingen. Zij hebben grotendeels ingestemd met de analyses. Grotendeels in de zin dat de analyses als zodanig konden rekenen op de instemming van alle partijen, maar de beoordeling aan de hand van het afwegingskader niet op alle punten door alle partijen werd onderschreven. Vervolgens hebben we de analyses voorzien van aanbevelingen en verwoord in een interim-rapport. Dit tussenrapport is doorgesproken met de Rekenkamercommissie Haarlem. De resultaten van de beoordeling (analyses en aanbevelingen) zijn verwoord in hoofdstuk 3.
Voor de goede orde willen we hier nog vermelden dat de beoordeling **geen** betrekking heeft op het individueel functioneren van de instellingen (en de gemeentelijke accounthouders) séc in de subsidietrajecten. De beoordelingen hebben betrekking op de trajecten zelf, met andere woorden op de dynamiek en samenwerking tussen instelling en accounthouder.

2.6 Werkwijze fase 2 van het onderzoek

In de tweede fase van het onderzoek hebben we in overleg met de Rekenkamercommissie en de gemeente Haarlem twee van de vier instellingen uitgenodigd om gezamenlijk de subsidiesystematiek zoals geschetst in hoofdstuk 2 van dit rapport in de praktijk toe te passen. De volgende twee instellingen hebben geparticipeerd in deze fase: Haarlem Effect en Streetcornerwork. De selectie van deze instellingen is geschied op basis van de wens een (financieel) groot en een (dito) klein subsidietraject te betrekken in de tweede fase van het onderzoek. De keuze voor deze twee instellingen zegt derhalve niets over de (vermoedde) kwaliteit van beide subsidietrajecten. Het gaat om de trajecten, niet om het individueel functioneren van de instellingen en de accounthouders.

Voor de tweede fase hebben we het volgende schema annex gespreksprotocol ontwikkeld:



In afzonderlijke gesprekken met de accounthouders van de gemeente en de twee instellingen hebben we het bovengenoemde schema besproken. In die gesprekken stond de vraag centraal of dit schema een goede leidraad is om de tweede fase van het onderzoek in te gaan en te gebruiken om een 'virtuele' subsidieronde uit te voeren. Met subsidieronde bedoelen we dat in een gezamenlijke exercitie met de gemeentelijke accounthouders en de instellingen onder leiding van Regioplan het schema is ingevuld op een dusdanige wijze dat het voldoet aan de criteria in het beoordelingskader zoals geschetst in hoofdstuk 2 van dit rapport. De term 'virtueel' refereert aan het gegeven dat deze ronde geen consequenties heeft voor de lopende subsidie en nog niet wordt beschouwd als een daadwerkelijke nieuwe subsidieaanvraag. Zowel de accounthouders als de instellingen vinden desgevraagd dat dit schema goed hanteerbaar is.
In de volgende stap heeft Regioplan op basis van beschikbare gegevens[3] dit schema voor beide trajecten zo veel als mogelijk ingevuld en ter beoordeling voorgelegd aan de gemeentelijke accounthouders en aan beide instellingen. Accounthouders en instellingen hebben deze invulling becommentarieerd en nader aangevuld/bijgesteld. Het commentaar op de ingevulde schema's is verwerkt door Regioplan in twee nieuwe schema's die zijn gepresenteerd en besproken in een gezamenlijke sessie met de Rekenkamercommissie, de accounthouders en de instellingen. De resultaten van deze exercitie zijn verwoord in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

2.7 Onze ervaringen met de begeleiding in beide fasen van het onderzoek

De vraag naar een betere informatievoorziening over de doeltreffendheid van subsidies in het sociaal domein is een vraag die veel gemeenten bezig houdt. Met de decentralisaties in het sociaal domein is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor ondersteuning aan kwetsbare burgers groter geworden en is het sociaal domein ook in financieel opzicht een omvangrijk onderdeel geworden van het gemeentelijke takenpakket. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de Rekenkamercommissie Haarlem gekozen heeft voor een onderzoek naar de mogelijkheden om de doeltreffendheid van subsidies in het sociaal domein beter in kaart te brengen. Bij de start van het onderzoek hebben we onze werkwijze in een gesprek met de verantwoordelijke ambtenaren en accounthouders bij de gemeente toegelicht. In dat gesprek werd duidelijk dat het onderzoek zou kunnen bogen op een groot draagvlak in de ambtelijke en politiek-bestuurlijke organisatie van de gemeente Haarlem en men in onze aanpak voldoende aanknopingspunten zag om het doel (beter zicht op de doeltreffendheid van subsidies in het sociaal domein) te kunnen realiseren. Eenzelfde bereidwilligheid en enthousiasme troffen we aan bij de instellingen die hebben geparticipeerd in fase 1 en fase 2 van het onderzoek. Zowel de instellingen als de gemeente beschouwden het onderzoek als een *kans* om de doeltreffendheid van de subsidies beter in kaart te brengen en hebben dan ook zowel in fase 1 als in fase 2 op een constructieve wijze geparticipeerd in het onderzoek. Tijdens het onderzoek is ons gebleken dat de gemeente en de instellingen als langer bezig zijn na te denken over verbetermogelijkheden en daar ook actief aan te werken. De gemeente Haarlem heeft ten tijde van dit onderzoek een vergelijkbaar traject gestart met Movisie en ook bij de instellingen is men actief bezig het zicht op de doeltreffendheid te verbeteren. We hebben dan ook in het onderzoek op een uiterst prettige en constructieve wijze samengewerkt met de gemeente en de instellingen. De gemeente en de instellingen hebben bij de start van het onderzoek alle relevante documenten verzameld en toegestuurd die zicht boden op het gemeentelijk beleid, de uitvraag, de aanvraag en de verantwoording. Aan de hand van deze documenten konden wij snel een eerste analyse maken van het hele proces van subsidieverstrekking en verantwoording. Die analyse hebben we ter becommentariëring teruggelegd bij de gemeente en de instellingen met als resultaat dat men zich in grote lijnen herkende in de analyse en de verbetermogelijkheden onderschreven die wij hebben benoemd. In fase 2 van het onderzoek hebben we die verbetermogelijkheden voor twee trajecten uitgeschreven. Kern van de verbetermogelijkheden is dat het subsidie- en verantwoordingstraject start vanuit de gemeentelijke beleidsdoelen, deze doelen vertaalt naar meetbare doelen en daar indicatoren aan koppelt, alsmede de doelen onderbouwt door de interventielogica te benoemen en uit te schrijven: waarom en hoe dragen deze activiteiten bij aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen. Deze redenering is door zowel de gemeente als de instellingen onderschreven en in fase 2 van het onderzoek

[3] Beschikbare gegevens: de meest recente subsidie-uitvraag, de aanvraag en de verantwoordingsinformatie.

in de praktijk toegepast. We hebben geconstateerd dat het voor de instellingen niet moeilijk is de interventielogica te benoemen en uit te schrijven en dat de *bestaande* verantwoordingsinformatie voldoende bouwstenen biedt om zicht te bieden op de doeltreffendheid van de subsidie. Voor de gemeente (en voor de instellingen) is het niet moeilijk om de strategische doelen te vertalen naar meetbare doelen en indicatoren. Die exercitie vindt voor een belangrijk deel al plaats in beleidsnota's en ook in de gesprekken die de gemeentelijke accounthouders met regelmaat hebben met de gesubsidieerde instellingen die actief zijn in de sociale basisinfrastructuur van Haarlem. Belangrijk voor zowel de gemeente als voor de instellingen is dat de interventielogica en de operationalisering van beleidsdoelen naar meetbare doelen alsmede de koppeling van deze doelen aan indicatoren op een logische en consequente wijze plaatsvindt in onderling overleg. Vanzelfsprekend moet dit onderling overleg passen in de generieke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente die de subsidie verstrekt en de instelling die de subsidie ontvangen. De gemeente bepaalt de doelen en de beoogde maatschappelijke effecten, de instelling bepaalt welke interventielogica daar het beste bij past. De gemeente toetst dat vervolgens als er een besluit genomen wordt over al dan niet toekennen van de subsidie. Het subsidie proces (uitvraag, aanvraag, uitvoering en verantwoording) is niet per definitie een lineair proces, maar eerder een iteratief proces, waarin met regelmaat beoordeeld moet worden of de interventielogica nog wel past bij de doelen en maatschappelijke effecten, gelet op de behaalde resultaten. Een permanente dialoog tussen gemeente en uitvoerders past daar bij.

In dit traject hebben we gemerkt dat de ondersteuning die wij geboden hebben door een uniforme werkwijze te hanteren, beide partijen daadwerkelijk helpt bij het logisch en consequent uitschrijven van de interventielogica en de beleidsdoelen en deze aan elkaar te koppelen. In die zin zijn de trajecten die we gezamenlijk hebben doorlopen door beide partijen niet beschouwd als een compleet nieuwe reeks van activiteiten die moeten worden uitgevoerd om de doeltreffendheid van subsidies aan te tonen, maar meer als een logische en systematische nieuwe clustering van reeds bestaande activiteiten.

In fase 1 en fase 2 van het onderzoek hebben we een aantal keer een plenaire bijeenkomst georganiseerd met de gemeente, de betrokken instellingen en de Rekenkamercommissie. Daarnaast is met regelmaat bilateraal contact geweest tussen Regioplan en de gemeente en Regioplan en de instellingen en ook tussen de gemeentelijke accounthouders en de instellingen. We hebben deze contacten als uiterst plezierig ervaren en gemerkt dat we van begin af aan elkaars taal spraken in de zin dat we (gemeente, instellingen en Regioplan) eenzelfde doel voor ogen hadden en ook instemden met de weg waarlangs dit doel gerealiseerd zou moeten worden. Hieruit concluderen we dat de gemeente en de instellingen dit subsidie- en verantwoordingstraject in principe zelfstandig kunnen doorlopen, maar dat het wellicht wel goed is om de instellingen en accounthouders voor te lichten over en te trainen in het toepassen van deze methodiek. Dat zou in de vorm van een 'training on the job' kunnen bijvoorbeeld door beide partijen te begeleiden als men voor de eerste keer deze werkwijze toepast.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Resultaten en verbetermogelijkheden beoordelingen eerste fase

3

3 Resultaten en verbetermogelijkheden beoordelingen eerste fase

In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de geaggregeerde resultaten van de beoordelingen uit de eerste fase van het onderzoek (paragraaf 3.1) en de verbetermogelijkheden waartoe deze resultaten hebben geleid (paragraaf 3.2.)

3.1 Resultaten beoordelingen

We gaan in deze paragraaf allereerst in op de mate waarin de theoretische onderbouwing van de vier trajecten op orde is. Vertrekpunt van deze analyse is de programmabegroting. De doelen die daarin geformuleerd zijn, moeten overeenkomen met de doelen in de doelenmatrix die de basis vormt voor de uitvraag, de aanvraag en de beschikking. Het geheel moet logisch consistent en eenduidig geformuleerd worden, waarbij de doelen in de programmabegroting uiteraard op een abstracter niveau geformuleerd (kunnen) zijn dan de doelen zoals genoemd in de subsidiebeschikking. De operationaliseringsslag die moet worden gemaakt moet logisch consistent zijn. Vervolgens beschrijven we of de informatie over de uitvoering in de praktijk en over het bereik van de doelgroep voldoet aan de beoordelingscriteria. Tot slot gaan we in op de mate waarin op basis van de informatie uitspraken gedaan kunnen worden over de uiteindelijke effecten van de welzijnssubsidies.

Theoretische onderbouwing: ***matig/onvoldoende***
In alle vier subsidietrajecten beoordelen wij de theoretische onderbouwing als matig of onvoldoende. Alle trajecten hanteren de doelenmatrix van de gemeente Haarlem als uitgangspunt[4]. Deze matrix bevat concrete doelen en beoogde effecten. In alle bestudeerde documenten (van uitvraag tot verantwoording) wordt echter geen duidelijke relatie gelegd tussen de activiteiten die met de subsidie worden ondernomen en de beoogde doelen en maatschappelijke effecten:

1. De doorvertaling van de doelen zoals geformuleerd in de doelenmatrix naar de uitvraag is voor alle vier de trajecten gebrekkig. De gemeente Haarlem beschrijft in de uitvraagbrieven aan de instellingen niet specifiek aan welke doelen en beoogde effecten een bijdrage geleverd zou moeten worden. Ook wordt aan de subsidieaanvragers overgelaten aan te geven op welke wijze een bijdrage geleverd zal gaan worden aan de doelstellingen. Overigens komen de subdoelen zoals geformuleerd in de doelenmatrix niet overeen met de subdoelen zoals geformuleerd in de programmabegroting 2015-2019[5]en is in die zin al sprake van een inconsistentie uitwerking van doelen.
2. In de aanvraag van de instellingen staat op welke wijze bepaalde activiteiten gaan bijdragen aan het behalen van de centrale doelen zoals geformuleerd in de doelenmatrix, maar deze onderbouwing is zeer beknopt; er is nauwelijks sprake van een interventielogica.
3. De verschillende processtappen in het subsidietraject (doelenmatrix, uitvraag, aanvraag, beschikking, verantwoording) sluiten niet naadloos op elkaar aan, doordat telkens weer andere bewoordingen en/of indelingen worden gebruikt. Hierdoor is het niet transparant of men het heeft over dezelfde doelen en/of een consequente operationalisering daarvan.
4. Onvoldoende duidelijk wordt op welke wijze de activiteiten worden geëvalueerd zodat de doeltreffendheid kan worden aangetoond/onderbouwd. Als er in de aanvragen van de instellingen indicatoren zijn opgenomen over het doelbereik, is dit veelal op outputniveau: welke activiteiten worden ondernomen en hoeveel deelnemers worden bereikt. Hoe de beoogde effecten zullen worden geëvalueerd, wordt niet duidelijk.

Uitvoering in de praktijk: ***redelijk***
De verantwoordingsinformatie over de uitvoering in de praktijk is bij drie van de vier subsidietrajecten ‘redelijk op orde’ en bij één traject onvoldoende:

1. De verantwoording bevat een beschrijving van de activiteiten die zijn uitgevoerd in relatie tot de doelstellingen waaraan ze geacht worden een bijdrage te leveren.

[4] Deze matrix is een één op één vertaling van de beoogde maatschappelijke resultaten en doelen zoals opgenomen in de programmabegroting 2015-2019 tot op het niveau van de subdoelstellingen (zoals opgenomen in de doelenmatrix). Die wijken echter af van de subdoelstellingen zoals geformuleerd in de programmabegroting.
[5] Bijvoorbeeld, het doel ‘bevorderen zelfredzaamheid (beleidsveld 1.2.), subdoel’ versterken sociale netwerken’ bevat een (sub-sub) doel ‘faciliteren bewonersactiviteiten. Deze doelomschrijving is niet opgenomen in de doelenmatrix.

2. Niet duidelijk wordt echter of ook alle activiteiten zijn uitgevoerd conform de plannen dan wel dat daarvan afgeweken is en wat van eventuele afwijkingen de consequenties zijn.
3. De verantwoordingen beschrijven niet voor alle trajecten of het werk is uitgevoerd door gekwalificeerde medewerkers.
4. Bij één traject ontbreekt een dergelijke beschrijving volledig.

Bereik van de doelgroep: ***redelijk***
Bij alle vier trajecten worden in de verantwoordingsinformatie cijfers over het bereik genoemd:
1. Niet altijd is echter duidelijk gemaakt of ook de juiste doelgroep is bereikt.
2. Niet altijd is duidelijk gemaakt wat onder bereik wordt verstaan: cijfers over uitval en omvang van de doelgroep ontbreken.

Uiteindelijke effecten: eindoordeel: ***onvoldoende***
De verantwoordingsinformatie is bij alle vier subsidietrajecten onvoldoende om de doeltreffendheid van de activiteiten te kunnen beoordelen:
1. Verantwoordingsinformatie is doorgaans geformuleerd in termen van uitgevoerde activiteiten (output: wat hebben we gedaan?), en niet in termen van bijdrage aan de centrale doelstellingen (welke bijdrage is geleverd en hoe is die bijdrage geleverd (wat werkt)?).
2. In die gevallen waarin doelgroeponderzoek/tevredenheidsonderzoek is uitgevoerd, wordt niet aantoonbaar gemaakt of de uitkomsten van deze onderzoeken de realisatie van beoogde doelen ondersteunen.

Een tweetal laatste observaties ten aanzien van de informatievoorziening bij de vier subsidietrajecten:
1. In de beschikkingen van de vier trajecten wordt gerept van tussenevaluaties. Deze zijn we echter nergens tegengekomen. Wellicht hebben er in dit kader wel gesprekken plaatsgevonden, maar zijn de uitkomsten daarvan niet gedocumenteerd en is dus niet te achterhalen of tussentijdse bijsturing aan de orde is geweest of sowieso mogelijk is geweest.
2. De strategische verantwoordingsinformatie zou conform de afspraken voor 1 mei moeten zijn ingediend. Dat is niet bij alle vier trajecten gelukt.

Bovengenoemde bevindingen hebben geleid tot een aantal verbetermogelijkheden die we hebben verwoord in de volgende paragraaf.

3.2 Verbetermogelijkheden

We constateren dat bij alle stappen in het subsidietraject verbetermogelijkheden te benoemen zijn, met name in de eerste stap (theoretische onderbouwing) en de laatste stap (uiteindelijke effecten). Dat is ook logisch, want als de start van het traject al niet optimaal is (een onduidelijke uitvraag), dan kan per definitie het einde van het traject (de verantwoording) niet tot volle tevredenheid worden afgesloten.
De verbetermogelijkheden houden niet in dat er meer verantwoordingslast komt te liggen bij de subsidieaanvragers. In een aantal trajecten hebben we kunnen constateren dat er al veel verantwoordingsinformatie wordt aangeleverd, met name over de output van de activiteiten. Met de huidige verantwoording is er echter onvoldoende zicht op de doeltreffendheid van de subsidies. De verbeteropties draaien vooral om het maken van keuzes ten aanzien van de focus in het subsidietraject en de bijbehorende verantwoording.
De belangrijkste verbetermogelijkheid zit dan ook in het stroomlijnen van het gehele traject.
Met stroomlijnen bedoelen we het volgende:
1. Bij de start (doelenmatrix en uitvraag). De gemeente zou de doelenmatrix consequent moeten uitwerken in doelen die voor de subsidieaanvragers voldoende aanknopingspunten bieden om activiteiten te selecteren en een plan van aanpak te schrijven. De strategische doelen van de gemeente moeten consequent worden doorvertaald in tactische doelen waarmee de aanvragers aan de slag kunnen gaan en deze kunnen vertalen naar operationele doelen waar activiteiten aan gekoppeld kunnen worden. Bij alle vier subsidietrajecten die we hebben beoordeeld zijn daar ruim voldoende mogelijkheden voor.

2. De doorvertaling van de strategische doelen van de gemeente in de tactische doelen van de aanvragers is een gemeenschappelijk proces waar zowel de gemeente als de aanvragers verantwoordelijk voor zijn. Aan de start van een subsidietraject zou hier in gezamenlijkheid een plan voor moeten worden opgesteld.
3. De subsidieaanvragers zouden in hun aanvraag vervolgens de relatie tussen de tactische doelen en de operationele doelen van de activiteiten waarvoor ze subsidie aanvragen duidelijk moeten omschrijven in een interventielogica. Die beschrijvingen moeten aan een aantal voorwaarden voldoen:
   a. Beschrijving van de relatie tussen tactisch en operationeel doel (beschrijving van het probleem).
   b. Beschrijving van de doelgroep (kwalitatief én in termen van het beoogde bereik).
   c. Beschrijving van de werkwijze/methodiek en de manier waarop die bijdraagt aan de doelrealisatie.
   d. Beschrijving van de wijze waarop de uitvoering wordt gemonitord en geëvalueerd en daarbij duidelijke keuzes maken. Niet alles hoeft te worden gemonitord en geëvalueerd. In lijn met de opgestelde interventielogica kan ervoor gekozen worden om de verantwoording te richten op bepaalde activiteiten. Bovendien hoeven niet alle stappen van de verantwoording (proces, output en uiteindelijke effecten) jaarlijks aan bod te komen.
4. In de verantwoordingsinformatie moet consequent worden beschreven welke personen worden bereikt met de activiteiten, of dit de juiste personen zijn (behoren zij tot de doelgroep) en wat dat bereik feitelijk inhoudt (volledig geparticipeerd, gedeeltelijke uitval); dat hoeft niet voor alle activiteiten te gebeuren, maar kan steekproefsgewijs.
5. Een relevant onderscheid ten aanzien van de verantwoordingsinformatie is tussen operationele sturingsinformatie en strategische verantwoordingsinformatie. De operationele sturingsinformatie dient om de accounthouders op de hoogte te houden van de voortgang van de subsidietrajecten. De strategische verantwoordingsinformatie is gericht op het informeren van de gemeente en gemeenteraad over de opbrengsten van de subsidie. Keuzes over welke informatie wordt gedeeld in welk type informatievoorziening dienen van te voren te worden vastgelegd.
6. Als de doelen consequent zijn doorvertaald van het strategische naar het tactische en operationele niveau en gekoppeld zijn aan de beoogde werkwijze, dan heb je daar in feite de interventielogica mee omschreven. Dit is een belangrijke voorwaarde om de doeltreffendheid van een (reeks van) activiteiten te omschrijven. Dan zijn er twee situaties denkbaar:
   a. Er wordt gewerkt met bewezen effectieve instrumenten (waarvan de effectiviteit reeds eerder onderzocht aangetoond is). In dat geval volstaat het om aan te tonen dat de activiteit conform het plan is uitgevoerd en is in principe geen aparte effectiviteitsmeting noodzakelijk.
   b. Er wordt niet gewerkt met bewezen effectieve instrumenten. In dat geval valt een separate effectiviteitsmeting te overwegen. Het meten van uiteindelijke effecten hoeft dus niet voor alle activiteiten gedaan te worden.

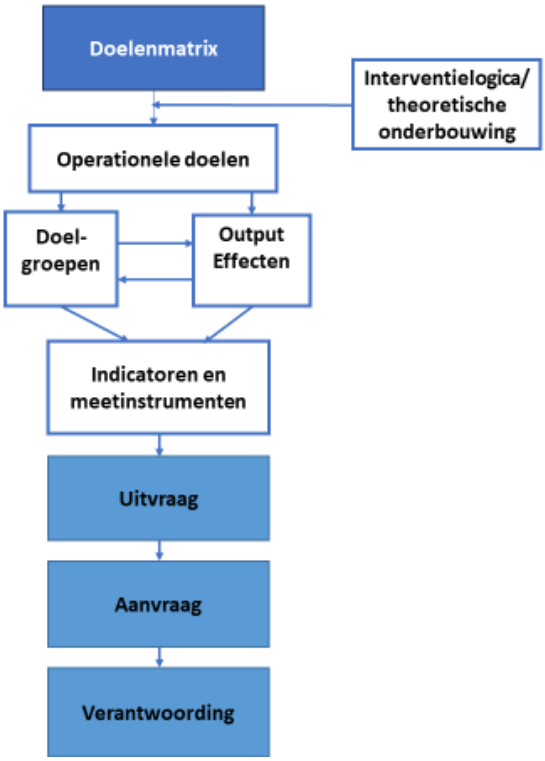
REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Resultaten tweede fase onderzoek

4

4 Resultaten tweede fase onderzoek

In dit hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens de resultaten voor Haarlem Effect (paragraaf 4.1) en de resultaten voor Streetcornerwork (paragraaf 4.2). Bij het formuleren van de resultaten richten we ons op de witte blokken in het onderstaande stappenplan.



De doelenmatrix van de gemeente Haarlem is het uitgangspunt en beschouwen we als een vaststaand gegeven. Als de activiteiten in de witte blokken doorlopen worden, dan beschikken de gemeente en de gesubsidieerde instellingen over alle essentiële bouwstenen om het proces van subsidie-uitvraag, aanvraag en verantwoording succesvol toe te passen. Die toepassing heeft geen onderdeel uitgemaakt van de tweede fase van dit onderzoek. Dat zou hebben geleid tot een onnodige extra belasting van zowel de gemeentelijke accounthouders als van de gesubsidieerde instellingen. In overleg met de Rekenkamercommissie, de gemeente en de instellingen is besloten het feitelijk opstellen van de uitvraag, de aanvraag en de verantwoordingsinformatie achterwege te laten.

4.1 Resultaten Haarlem Effect

Doelenmatrix
Het uitgangspunt is de doelenmatrix van de gemeente Haarlem. In overleg met de gemeente Haarlem en Haarlem Effect is besloten om het ideale subsidietraject uit te werken voor doel 1.2.1 Versterken van het gebruik van sociale netwerken. Dit doel is onderverdeeld in acht subdoelen:

1. Voldoende sociale samenhang in de wijken en buurten.
2. Versterken sociale netwerken zodat Haarlemmers elkaar kennen en eenzaamheid bestreden wordt.
3. Meer Haarlemmers zijn actief in hun buurt en voor hun buurtgenoten.
4. Preventie en vroegtijdige signalering zijn geborgd in de wijken.
5. Activiteiten sluiten aan bij de behoeften in de wijk en maken maximaal gebruik van de capaciteiten van inwoners.
6. Haarlemmers met een beperking (sociaal, psychisch of fysiek) zijn zo veel mogelijk zelfredzaam en participeren zo veel mogelijk in de eigen leefomgeving.
7. *Volwassenen en ouderen nemen hun verantwoordelijkheid, zodanig dat hun huisvesting geschikt is om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen.*

8. Discriminatie wordt bestreden.

Met de gemeente Haarlem en Haarlem Effect is afgestemd dat de subdoelen 1, 2, 3, 4, 5 en 6 voor Haarlem Effect het meest van belang zijn. Voor de overige subdoelen (7 en 8) is het voldoende als Haarlem Effect laat zien daar een bijdrage aan te leveren. Overige instellingen zijn hier primair verantwoordelijk voor.
De gemeente en Haarlem Effect stellen dat het in onderling overleg selecteren van doelen en subdoelen ook voor de andere relevante doelen uit de doelenmatrix voor Haarlem Effect haalbaar is. In overleg is dit reeds gedaan voor de andere onderdelen van de doelenmatrix.

Interventielogica/theoretische onderbouwing
De volgende stap na het bepalen van de doelen is het opstellen van de interventielogica. De interventielogica is onderdeel van de theoretische onderbouwing van de subsidie. Daarin wordt onderbouwd hoe activiteiten van Haarlem Effect zouden moeten bijdragen aan de doelen. Vanuit de interventielogica worden de operationele doelen en indicatoren afgeleid.
Voor doel 1.2.1 Versterken van het gebruik van sociale netwerken kunnen de volgende bestaande analyses betrokken worden bij het opstellen van de interventielogica:

- Monitor Haarlem Effect 2017. Daaruit wordt duidelijk dat bij de verschillende (typen) activiteiten is nagedacht over de theoretische onderbouwing. Zo is bijvoorbeeld voor de Wijkplaats beredeneerd dat dit de drempel verlaagt voor kwetsbare burgers om mee te doen aan activiteiten binnen de sociale basis die de eigen ontwikkeling stimuleren of maatschappelijke participatie bevorderen.
- Bestaande analyses van de gemeente Haarlem over de volgende activiteiten:
  - Peuterspeelzalen;
  - VVE-programma's;
  - ouderbetrokkenheid op de VVE-peuterspeelzalen;
  - preventief/activerend huisbezoek;
  - arbeidsmatige dagbesteding.
- De volgende activiteiten zijn, op basis van eerder onderzoek, evidence-based:
  - Welzijn op recept (MKBA onderzoek gedaan; Meije, Peterse & Sinnema, 2017);
  - Kinderuniversiteit (door IMC weekendschool is grootschalig onderzoek gedaan naar de effecten; Appelhof, Terwijn & van de Werfhorst, 2013);
  - jongerenwerk (MKBA studie uitgevoerd; zie Valkestijn, Bakker, Hilverdink & Metz, 2015).
- Van de volgende interventies is nog niet bekend in welke mate ze evidence-based zijn:
  - speelgroepen;
  - huis- en buurtkamers in de wijk;
  - stimuleren van een dementievriendelijke omgeving;
  - burenhulpnetwerk;
  - wijkplaats;
  - third places (neutrale en gastvrije ontmoetingsplekken in de wijk), inclusief speeltuinen;
  - wijkacademie opvoeden.

Voor het merendeel van de activiteiten die door Haarlem Effect worden ingezet voor doel 1.2.1 is een theoretische onderbouwing aanwezig over de bijdrage van de activiteiten aan het doel. Daarmee is er een (beknopte) interventielogica aanwezig. De gemeente Haarlem en Haarlem Effect vinden het voor de toekomst belangrijk dat in de interventielogica ook andere wijzen van theoretische onderbouwing worden betrokken, zoals buurt(burger)initiatieven als de rol van verbinder in de wijk, netwerksamenwerking op bepaalde speerpunten (aanval op digitale laaggeletterdheid en ongewenste eenzaamheid, signaleren kwetsbare ouderen in de wijk, verbeteren van mobiliteit ouderen en chronisch zieken, het bevorderen van bewustzijn over gezondheid of het verbeteren van het pedagogisch klimaat in specifieke wijken). Daarmee kan de interventielogica verder worden verbreed en verdiept.

In de interventielogica moet aandacht worden besteed aan de maatschappelijke/uiteindelijke effecten zoals de gemeente Haarlem die heeft geformuleerd in de doelenmatrix. De mate waarin deze doelen worden behaald, wordt onder andere gemeten met behulp van monitoronderzoek (bijvoorbeeld de Staat van Haarlem). In de interventielogica moet worden aangegeven op welke wijze en in welke mate

de activiteiten bijdragen aan de geselecteerde doelen. Dat hoeft niet per se op een kwantitatieve wijze, maar kan veeleer op een kwalitatieve wijze, in de zin dat beschreven wordt welke bijdrage de activiteiten leveren (ook in relatie tot andere activiteiten die een bijdrage leveren) aan de realisatie van de geselecteerde maatschappelijke effecten.

De gemeente Haarlem en Haarlem Effect zien de meerwaarde van het gezamenlijk opstellen van een interventielogica aan de start van het subsidietraject. De afstemming over de interventielogica zou dan voorafgaand aan de introductie met de gemeente en de partners moeten gebeuren. De mogelijkheid om op basis van nieuwe evidence-based inzichten te werken, moet er wel blijven.

Operationele doelen
In overleg met de gemeente Haarlem en Haarlem Effect zijn de volgende operationele doelen vanuit doel 1.2.1 Versterken van het gebruik van sociale netwerken opgesteld:

1. Realisatie van verbinding tussen formele en informele organisaties met elk hun eigen kennis en expertise, zodat op een inclusieve manier, samen met andere organisaties, ontmoetingen in de wijk worden gefaciliteerd (*subdoel 1 Voldoende sociale samenhang in de wijken en buurten).*
2. Deelname van doelgroepen met een vergroot risico op eenzaamheid, zoals buurtbewoners met een verstandelijke beperking en degenen die een psychische en/of lichamelijke beperking ervaren, zelfstandig wonende kwetsbare ouderen en kwetsbare jeugd met een klein en/of demotiverend netwerk, aan de activiteiten van Haarlem Effect (*subdoel 2 Versterken sociale netwerken zodat Haarlemmers elkaar kennen en eenzaamheid bestreden wordt).*
3. Faciliteren en motiveren van burgerkracht in de wijken *(subdoel 3 Meer Haarlemmers zijn actief in hun buurt en voor hun buurtgenoten).*
4. Actieve samenwerking met het sociale wijkteam en met zorgaanbieders (inclusief huisartsen). Kwetsbare inwoners worden toegeleid naar het sociale wijkteam. Het sociale wijkteam en zorgaanbieders weten Haarlem Effect te vinden voor toeleiding naar activiteiten en samenwerking in het kader van preventie. Haarlem Effect kan bijtijds kwetsbare burgers helpen naar de juiste hulpverleners, zodat schulden en grote problemen voorkomen worden (*subdoel 4 Preventie en vroegtijdige signalering zijn geborgd in de wijken).*
5. Realisatie van een passend aanbod aan stedelijke en wijkgerichte activiteiten voor elke leeftijdscategorie, rekening houdend met minimagezinnen, op basis van een wijk-/stadsanalyse en een wijk-/stadsaanpak *(subdoel 5 Activiteiten sluiten aan bij de behoefte in de wijk en maken maximaal gebruik van capaciteiten van inwoners).*
6. Haarlemmers met een beperking nemen deel aan activiteiten van Haarlem Effect en stromen waar mogelijk door naar algemene voorzieningen en hebben de mogelijkheid om terug te keren in geval van terugval (*subdoel 6 Haarlemmers met een beperking (sociaal, psychisch of fysiek) zijn zo veel mogelijk zelfredzaam en participeren zo veel mogelijk in de eigen leefomgeving)*

Doelgroepen
De doelgroepen van Haarlem Effect zijn (toegespitst op doel 1.2.1):

1. Groepen met een verhoogd risico op eenzaamheid, zoals buurtbewoners met een verstandelijke beperking en degenen die een psychische en/of lichamelijke beperking ervaren en zelfstandig wonende kwetsbare ouderen.
2. Inwoners met een minimum gezinsinkomen.
3. Jeugd en opvoeders met een klein en/of slecht geïntegreerd netwerk.
4. Inwoners die voor andere buurtbewoners initiatief willen ontplooien.

De gemeente Haarlem en Haarlem Effect beamen dat de vervolgstap op het benoemen van de doelgroepen is om deze groepen cijfermatig te schetsen. Dat is uiteindelijk nodig voor het beoordelen van het bereik.

Output en effect: zicht op uitvoering in de praktijk, bereik en uiteindelijke effecten
Om zicht te hebben op de uitvoering in de praktijk, bereik van de doelgroep en uiteindelijke effecten, zijn met de gemeente Haarlem en Haarlem Effect indicatoren voor output en effect afgestemd. Omdat uit fase 1 van het onderzoek naar voren kwam dat er in de verantwoording al veel informatie wordt gedeeld over uitvoering in de praktijk, hebben we in het opstellen van de indicatoren meer de nadruk

gelegd op de uiteindelijke effecten. Aangezien de samenwerking tussen organisaties in de praktijk een belangrijk aspect is van het verloop van de uitvoering, hebben we dit als specifiek onderdeel van de uitvoering in de praktijk uitgelicht. De volgende indicatoren zijn opgesteld:

Uitvoering in de praktijk:

a) Actieve en inclusieve samenwerking met formele en informele organisaties, waaronder sociale wijkteams en zorgverleners, ter preventie van grote(re) problemen.

Bereik:

b) Kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting aanbod op behoefte van benoemde doelgroepen.
c) Bereik van benoemde doelgroepen.

Uiteindelijke effecten:

d) Doorstroom naar andere algemene voorzieningen en specialistische voorzieningen.
e) Tevredenheid over buurtinitiatieven die gefaciliteerd zijn.
f) Positieve ervaringen van deelnemers aan activiteiten.
g) Terugkeer na terugval.

Indicatoren en meetinstrumenten

Behorend bij de benoemde operationele doelen zijn gezamenlijk de volgende indicatoren en meetinstrumenten afgestemd:

Operationeel doel	Output/effect	Indicator	Meetinstrument
1. Realisatie van verbinding tussen formele en informele organisaties met elk hun eigen kennis en expertise, zodat op een inclusieve manier, samen met andere organisaties, ontmoetingen in de wijk worden gefaciliteerd	*Uitvoering in de praktijk* a) Actieve en inclusieve samenwerking met formele en informele organisaties, waaronder sociale wijkteams en zorgverleners, ter preventie van grote(re) problemen	- HE overlegt regelmatig met de belangrijke (in)formele organisaties -Belangrijke (in)formele organisaties zijn tevreden over samenwerking met HE	- kwalitatief: bevraging organisaties over tevredenheid samenwerking HE en resultaat van de samenwerking -360° feedback van de organisaties die in de wijk werken
2. Deelname van doelgroepen met een vergroot risico op eenzaamheid, zoals buurtbewoners met een verstandelijke beperking en degenen die een psychische en/of lichamelijke beperking ervaren, zelfstandig wonende kwetsbare ouderen en kwetsbare jeugd met een klein en/of demotiverend netwerk, aan de activiteiten van Haarlem Effect	*Bereik* c) Bereik van benoemde doelgroepen *Uiteindelijke effecten* f) Positieve ervaringen van deelnemers aan de activiteiten	-Volume deelnemers per activiteit -Mate van uitval per activiteit -Deelnemers geven aan minder eenzaam te zijn -Deelnemers geven aan dat activiteiten daaraan bijgedragen hebben	-Analyse deelnemersregistratie -Vragenlijstonderzoek cliëntervaringen; op papier, digitaal of via een app -Kwalitatief: bevraging deelnemers; via storytelling, interview of focusgroep
3. Faciliteren en motiveren van burgerkracht in de wijken	*Bereik* c) Bereik van benoemde doelgroepen *Uiteindelijke effecten* e) Tevredenheid over buurtinitiatieven die gefaciliteerd zijn	- Buurtbewoners zijn bekend met het aanbod van HE -Deelnemers geven aan dat zij door het aanbod van HE actiever zijn geworden in de wijk	-Vragenlijstonderzoek bekendheid en tevredenheid buurtbewoners; op papier, digitaal of via een app -Kwalitatief: bevraging deelnemers; via storytelling, interview of focusgroep
Operationeel doel	Output/effect	Indicator	Meetinstrument

4. Actieve samenwerking met het sociale wijkteam en met zorgaanbieders (inclusief huisartsen). Kwetsbare inwoners worden toegeleid naar het sociale wijkteam. Het sociale wijkteam en zorgaanbieders weten Haarlem Effect te vinden voor toeleiding naar activiteiten en samenwerking in het kader van preventie. Haarlem Effect kan bijtijds kwetsbare burgers helpen naar de juiste hulpverleners, zodat schulden en grote problemen voorkomen worden	*Uitvoering in de praktijk* a) Actieve en inclusieve samenwerking met formele en informele organisaties, waaronder sociale wijkteams en zorgverleners, ter preventie van grote(re) problemen *Uiteindelijke effecten* d) Doorstroom naar algemene en specialistische voorzieningen	-HE overlegt regelmatig met het sociale wijkteam -Aanmeldingen voor activiteiten komen binnen via sociaal wijkteam en zorgverleners	- kwalitatief: bevraging organisaties over tevredenheid samenwerking HE en resultaat van de samenwerking/360° feedback -Analyse deelnemersregistratie -Analyse deelnemersregistratie
5. Realisatie van een passend aanbod aan stedelijke en wijkgerichte activiteiten voor elke leeftijdscategorie, rekening houdend met minima gezinnen, op basis van een wijk-/stadsanalyse en een wijk-/stadsaanpak	*Bereik* b) Kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting aanbod op behoefte van benoemde doelgroepen *Uiteindelijke effecten* f) Positieve ervaringen van deelnemers aan de activiteiten	-HE overlegt regelmatig met gebiedsverbinders - HE haalt de vraag van de bewoners in de wijk regelmatig op -HE maakt voor wijkgerichte activiteiten een wijkanalyse -HE maakt voor stedelijke activiteiten een stedelijke analyse -Deelnemers zijn tevreden over de omvang en inhoud van de activiteiten in de wijk	- Beschrijving samenwerking gebiedsverbinders -Vragenlijstonderzoek bekendheid en tevredenheid aanbod; op papier, digitaal of via een app -Kwantitatieve en kwalitatieve analyse problemen in de wijk -Kwantitatieve en kwalitatieve analyse problemen in de stad -Vragenlijstonderzoek cliëntervaringen; op papier, digitaal of via een app -Kwalitatief: bevraging deelnemers via storytelling, interview of focusgroep
6. Haarlemmers met een beperking nemen deel aan activiteiten van Haarlem Effect en stromen waar mogelijk door naar algemene voorzieningen en hebben de mogelijkheid om terug te keren in geval van terugval	*Bereik* c) Bereik van benoemde doelgroepen *Uiteindelijke effecten* d) Doorstroom naar algemene en specialistische voorzieningen g) Terugkeer na terugval	-Volume deelnemers -Mate van uitval aan activiteiten -Mate van doorstroom naar algemene en specialistische voorzieningen	-Analyse deelnemersregistratie -Analyse deelnemersregistratie - Kwantitatieve en kwalitatieve bevraging deelnemers -Analyse deelnemersregisratie

4.2 Resultaten Streetcornerwork

Doelenmatrix
De doelenmatrix van de gemeente Haarlem is het uitgangspunt van de subsidiesystematiek. De in deze matrix geformuleerde doelen zijn leidend voor de uitvraag die de gemeente Haarlem opstelt. In de doelenmatrix worden twee doelen genoemd waar Streetcornerwork een bijdrage aan levert. Dat zijn respectievelijk:

- Doel 6.3.1: minder overlast jeugd, terugdringen overlast. De volgende indicatoren worden hierbij genoemd:
  - aantal meldingen overlast bij de politie;
  - aantal meldingen overlast bij de gemeente;
  - percentage bewoners dat aangeeft zich onveilig/veilig te voelen).
- Doel 1.1.1: meer ontwikkelkansen jeugd, subdoel preventie, vroegsignalering en vroegtijdige interventie om dreigende ontsporing van jongeren te voorkomen. Voor dit doel zijn geen indicatoren genoemd in de doelenmatrix van de gemeente.

Streetcornerwork en de accounthouders van de gemeente zijn het erover eens dat separaat rapporteren over beide doelen niet zinvol is. De doelgroepen van het veiligheidsdoel (doel 6.3.1) en de doelgroepen van het preventiedoel (doel 1.1.1) vertonen in de praktijk grote overlap. Voorgesteld wordt te spreken over risicojongeren. Desalniettemin, de doelen uit de doelenmatrix zijn leidend en over elk van de doelen moet gerapporteerd worden. Dat hoeft niet per sé separaat.

Overeengekomen is dat Streetcornerwork rapporteert over de doelgroep risicojongeren en een *beredeneerde schatting* maakt van het aandeel overlastgevende jongeren en het aandeel probleemjongeren bij de verantwoording aan de gemeente als het gaat om a) de gebieds- en probleemanalyses, b) het aantal bereikte jongeren en c) het aantal jongeren dat is toegeleid naar werk, opleiding en/of hulpverlening. Een probleemjongere hoeft niet er se een overlastgevende jongere te zijn. Wel is het zo dat vrijwel alle overlastgevende jongeren problemen hebben en in die zin probleemjongere zijn.

Interventielogica/theoretische onderbouwing
De volgende stap na het bepalen van de doelen is het opstellen van de interventielogica. De interventielogica is onderdeel van de theoretische onderbouwing van de subsidie. Daarin wordt onderbouwd hoe activiteiten van Streetcornerwork zouden moeten bijdragen aan de doelen. Streetcornerwork en de accounthouders van de gemeente zijn het erover eens dat de volgende interventielogica van toepassing is: overlastgevende jongerenkunnen niet goed worden bereikt door reguliere hulpverlening. Door op straat actief contact te leggen met jongeren die niet door andere hulpverleningsinstanties worden bereikt en met hen een vertrouwensband op te bouwen, kunnen deze jongeren worden overreed hulp te accepteren. Door actieve informatiedeling met ketenpartners en samenwerking met andere instanties kan (specialistisch) maatwerk worden geleverd dat anders deze doelgroep niet bereikt. Hierdoor kan de overlast die deze groep veroorzaakt worden verkleind. Hierbij past de volgende werkwijze van Streetcornerwork:

- Streetcornerwork legt actief contact met jongeren, met name die jongeren die niet door andere hulpverleningsinstanties worden bereikt. Streetcornerwork richt zich op jongeren die minder goed of zelfs geheel niet worden bereikt door bijvoorbeeld het jongerenwerk. Het gaat om groepen jongeren die veelal op straat ‘hangen’.
- Streetcornerwork bouwt een vertrouwensband op met deze jongeren. Het opbouwen van een vertrouwensband is essentieel om deze jongeren daadwerkelijk te kunnen bereiken, met hen in gesprek te gaan over hun eigen situatie, eventuele overlast die zij veroorzaken en hen te overreden om bijvoorbeeld hulp te accepteren. Het gaat veelal om jongeren die officiële instanties wantrouwen.
- Streetcornerwork weet wat er speelt bij deze jongeren en maakt een analyse van de problematiek. Die analyse kan betrekking hebben op groepen jongeren en ook op specifieke gebieden/locaties. Bij deze analyses worden relevante gegevens/cijfers van de ketenpartners betrokken, waaronder de cijfers inzake gerapporteerde overlast zoals bekend bij de politie en bij de gemeente.
- Streetcornerwork deelt deze analyse met relevante ketenpartners, bijvoorbeeld de politie, het jongerenwerk, de hulpverlening. Het delen van deze analyse is van belang omdat het bij deze jongeren

vaak gaat om meervoudige problematiek waarbij het van belang is dat ketenpartners samenwerken aan oplossingen. Bij het delen van de analyse moet wel rekening worden gehouden met de privacy van de jongeren. Ook mag het delen van de analyses niet ten koste gaan van het opbouwen en onderhouden van de vertrouwensband.
- Deze analyses zijn bepalend voor de inzet van Streetcornerwork.
- Streetcornerwork spreekt jongeren aan op overlastgevend gedrag.
- Streetcornerwork stimuleert jongeren ondersteuning te accepteren en biedt waar mogelijk zelf (lichte) ondersteuning aan.
- Bij complexe problematiek worden jongeren toegeleid naar gespecialiseerde hulp.

Operationele doelen
De volgende operationele doelen zijn van toepassing:
- Aantoonbaar aanwezig zijn in die gebieden waar sprake is van jongerenoverlast, zoals geconstateerd vanuit de overlastmeldingen bij politie en gemeente.
- Aantoonbaar aanwezig zijn in die gebieden waar kwetsbare jongeren (risicojongeren) zich bevinden.
- Per gebied/groep een analyse maken van aard, omvang en oorzaken overlast, dan wel de kwetsbaarheid van jongeren en deze analyses actueel houden.
- Overlast veroorzakende en kwetsbare (groepen) jongeren (tezamen vormen zij de groep risicojongeren) bereiken, ondersteunen en indien wenselijk toeleiden naar zinvolle dagbesteding/werk/onderwijs/hulpverlening.

In onderling overleg worden aan deze doelen aantallen gekoppeld.

Doelgroepen
De doelgroepen van Streetcornerwork worden als volgt omschreven:
- Algemeen: risicojongeren (kwetsbaar/overlastgevend) in de leeftijd van 12-23 jaar.
- Specifiek spookjongeren.
- Specifiek jongeren met problemen op het gebied van scholing, arbeid, financiën, huisvesting, justitie, gezondheid (waaronder verslaving), sociaal netwerk en vrijetijdsbesteding, waarbij de problematiek structureel aanwezig is.
- Specifiek jongeren die zelfstandig de weg naar de reguliere hulpverlening niet (meer) weten te vinden of niet willen vinden.

In onderling overleg tussen de gemeentelijke accounthouder en Streetcornerwork wordt bepaald hoe specifiek de doelgroepen moeten worden omschreven, onderscheiden naar gebieden/locaties, verschillende groepen, omvang van deze groepen en de mate van gedetailleerdheid van de problematiekomschrijving. De gebieds- en probleemanalyses kunnen hiervoor input leveren.

Output en effecten
Om zicht te krijgen op de uitvoering in de praktijk, bereik van de doelgroepen en uiteindelijke effecten zijn de volgende output en effecten onderscheiden:

<u>Gebieds- en probleemanalyse</u>
- Analyse overlast per gebied (aard, omvang, oorzaken).
- Analyse problematiek per groep (op gebied van scholing, arbeid, financiën, huisvesting, justitie, gezondheid (waaronder verslaving), sociaal netwerk en vrijetijdsbesteding, mate waarin sprake is van structurele problematiek).

<u>Bereik doelgroepen</u>
- Initieel bereik jongeren, onderscheiden naar gebied en groep (aantal contacten dat is gelegd).
- Initieel bereik jongeren, beredeneerde schatting (aantallen) van bereik jongeren die overlast veroorzaken en bereik jongeren die (vooralsnog) geen overlast veroorzaken, maar waarbij wel sprake is van specifieke problematiek.

<u>Uiteindelijke effecten</u>*:*
- Aantal jongeren dat is toegeleid naar dagbesteding/werk/opleiding en/of hulp, onderscheiden naar gebied en groep, onderscheiden naar overlastgevend en niet-overlastgevend.

- (eventueel), aantal jongeren dat terugvalt in oud, overlastgevend gedag. Het is van belang dit (negatieve) effect vast te stellen als dat aan de orde is. Het biedt enerzijds de mogelijkheid de interventielogica van Streetcornerwork ter discussie te stellen, maar anderzijds ook de samenwerking tussen de ketenpartners en de effectiviteit de interventies van de overige ketenpartners ter discussie te stellen. Niet om af te rekenen, maar wel als startpunt om de effectiviteit in de ketensamenwerking te kunnen verbeteren.
- In relatie tot het veiligheidsdoel (overlastreductie, minder meldingen overlast in specifieke gebieden bij politie en gemeente) volstaat dat in de verantwoordingsinformatie Streetcornerwork een beredeneerde schatting presenteert van het aantal overlastgevende jongeren dat is bereikt (initieel) en uiteindelijk is toegeleid.

Indicatoren en meetinstrumenten
De volgende indicatoren en meetinstrumenten worden gehanteerd in de verantwoordingsinformatie van Streetcornerwork:

Indicatoren:
- Gebiedsanalyses: analyses aard, omvang en oorzaken overlast per gebied.
- Groepsanalyses: analyses groepen kwetsbare jongeren.
- Aantallen jongeren dat is toegeleid naar respectievelijk dagbesteding, werk, opleiding, hulp.
- Beredeneerde schatting van het aandeel overlastgevende jongeren per gebied en per groep.
- Aantal jongeren dat weer terugvalt in oude (ongewenste) gedrag (recidive).

Meetinstrumenten:
- Korte gebiedsbeschrijvingen (analyse problematiek doelgroepen per gebied, zowel kwalitatief (bijvoorbeeld via storytelling) als kwantitatief (schatting percentage kwetsbare/overlastgevende jongeren, analyse meldingen gemeente/politie).
- Korte beschrijvingen kwetsbare groepen jongeren, zowel kwalitatief als kwantitatief.
- Vaststellen gewenst bereik doelgroep en per gebied (in overleg met gemeente en partners samenwerkingsverband).
- Beredeneerde schatting aandeel overlastgevende jongeren.
- Vastleggen gerealiseerd bereik (generiek en specifiek) en toeleiding. Hiervoor kan gebruikgemaakt worden van de informatie die gedeeld wordt in de casuïstiek (gebieds)overleggen en de eigen registratie van Streetcornerwork.
- Terugval/recidive vastleggen.

In tabelvorm:

Operationeel doel	Output/effect	Indicator	Meetinstrument
Afname aantal probleemjongere Toeleiding probleemjongeren naar hulpverlening, opleiding, werk, zinvolle dagbesteding	Minder probleemjongeren Problemen van probleemjongeren nemen af/verminderen Probleemjongeren participeren in hulpverlening, onderwijs, werk en/of zinvolle dagbesteding	Gebiedsanalyse Groepsanalyse Aantal bereikte/toegeleide jongeren Recidive	Kwalitatieve en kwantitatieve gebiedsbeschrijvingen Kwalitatieve en kwantitatieve groepsbeschrijvingen Streefcijfers bereik per doelgroep/gebied Gerealiseerde bereikcijfers Cijfers recidive
Afname overlast Toeleiding overlastgevende jongeren naar hulpverlening, opleiding, werk, zinvolle dagbesteding	Minder overlastgevende jongeren Overlast van/door jongeren nemen af/verminderen Overlastgevende jongeren participeren	Gebiedsanalyse Groepsanalyse Aantal bereikte/toegeleide jongeren Recidive	Kwalitatieve en kwantitatieve gebiedsbeschrijvingen Kwalitatieve en kwantitatieve groepsbeschrijvingen Streefcijfers bereik per doelgroep/gebied Gerealiseerde bereikcijfers

	in hulpverlening, onderwijs, werk en/of zinvolle dagbesteding	Cijfers recidive

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies

5

5 Conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies. De conclusies hoeven niet noodzakelijkerwijs ook onderschreven te zijn door de gemeente Haarlem en de betrokken instellingen.

Het in twee fasen uitgevoerde onderzoek leidt tot de volgende conclusies:
Conclusies fase 1

1. De huidige subsidiesystematiek waarbij feitelijk sprake is van een open uitvraag aan instellingen die actief zijn in de sociale basisinfrastructuur te Haarlem werkt niet goed genoeg. Het is niet goed mogelijk om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de verleende subsidies om redenen die hieronder in de punten twee en drie worden genoemd.
2. Er wordt niet consequent geredeneerd vanuit de centrale beleidsdoelen van de gemeente Haarlem: de centrale doelen worden niet logisch en consequent vertaald naar operationele doelen en beoogde doelgroepen.
3. In hun aanvraag en verantwoordingsinformatie refereren instellingen niet of onvoldoende aan de beleidsdoelen van de gemeente en maken ze niet of onvoldoende duidelijk op welke wijze een bijdrage geleverd wordt of is aan de realisatie van deze doelen. De uitgevoerde activiteiten worden feitelijk beschreven en niet (voldoende) gerelateerd aan de beleidsdoelen van de gemeente. Niet altijd wordt de interventielogica op een logische en consequente wijze opgenomen in de verantwoordingsinformatie
4. De gehanteerde subsidiesystematiek (van uitvraag via aanvraag naar verantwoordingsinformatie) is daardoor onduidelijk en leidt niet tot de gewenste verantwoordingsinformatie.
5. Het is daardoor voor de gemeente niet goed mogelijk om de effectiviteit van de subsidies in de sociale basisinfrastructuur van de gemeente Haarlem te bepalen.
6. Om de gemeente in staat te stellen de effectiviteit van de subsidies te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk de subsidiesystematiek op een aantal onderdelen aan te passen.

Conclusies fase 2:

7. Die aanpassingen hebben we beschreven in een stappenplan en hebben we in de praktijk toegepast op een tweetal subsidietrajecten, namelijk het subsidietraject voor (een deel van de werkzaamheden van) Haarlem Effect en het subsidietraject voor Streetcornerwork.
8. Het stappenplan blijkt in de praktijk goed te werken. Dat vinden zowel de accounthouders van de gemeente voor beide instellingen als de instellingen zelf.
9. Toepassing van het stappenplan als nieuwe systematiek voor het verstrekken en verantwoorden van subsidies in de sociale basisinfrastructuur in Haarlem zal ertoe leiden dat:
   a) de prestaties en resultaten van de gesubsidieerde instellingen beter meetbaar zijn;
   b) de gemeenteraad beter in staat zal zijn de effectiviteit van de verstrekte subsidies te beoordelen.
10. Een belangrijk bijkomend voordeel zal zijn dat de administratieve lasten met name voor de uitvoerende instellingen zowel aan de voorkant (bij de aanvraag) als aan de achterkant (bij de verantwoording) kunnen worden kan worden beperkt tot het noodzakelijke minimum.
11. We verwachten dat dat ook voor de gemeente het geval zal zijn. Door te focussen op de prioritaire doelen en het stappenplan voor alle beoogde uitvoerende instellingen in de sociale basisinfrastructuur te hanteren ontstaat duidelijkheid voor iedereen, wordt de uitvraag aan alle instellingen op de belangrijkste onderdelen geüniformeerd (en daarmee ook de aanvraag) en wordt ook sneller duidelijk of de verantwoordingsinformatie voldoet (er is immers vooraf vastgesteld waaraan deze informatie moet voldoen).
12. Of besparing op administratieve lasten ook al direct kan worden gerealiseerd, is de vraag. We hebben gemerkt dat het niet voor iedereen even makkelijk is de nieuwe systematiek consequent toe te passen. Het systematisch uitwerken en toepassen van een interventielogica vereist overleg tussen de gemeentelijke accounthouder en de instelling en ook het uitwerken van de doelen naar meetbare indicatoren zal tijd vergen van beide partijen. Zeker bij een eerste keer. We verwachten echter dat een dergelijke investering ‘aan de voorkant’ zich zal uitbetalen ‘aan de achterkant’.
13. De meeste bouwstenen van de in dit rapport beschreven nieuwe subsidiesystematiek maken al onderdeel uit van de ‘oude’ systematiek, maar komen daar onvoldoende tot hun recht omdat ze niet logisch en consequent zijn uitgewerkt en toegepast. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opnemen van de interventielogica in uitvraag (als vereiste) en in de aanvraag en verantwoordingsinformatie. De meerwaarde van de nieuwe systematiek is dat op een logische en consequente wijze de essentiële bouwstenen in hun onderlinge relatie zijn beschreven en zowel de gemeente als de gesubsidieerde

instellingen als het ware dwingen op deze manier hun subsidie- en verantwoordingsproces in te richten.

14. De subsidiesystematiek zoals beschreven in dit rapport moet worden ingepast in de planning & control-cyclus van het gemeentelijke subsidiebeleid. Dat is naar onze mening goed mogelijk. Belangrijk hierbij is dat het vaststellen van de operationele doelen en het koppelen van de interventielogica aan die doelen geen statische operatie is die maar één keer in een subsidieperiode moet worden uitgevoerd. Operationele doelen en ook de interventielogica in een dynamisch beleidsterrein als de sociale basisinfrastructuur kunnen voortdurend veranderen en vragen om een periodieke dialoog tussen gemeente en uitvoerende instellingen. Die dialoog past bij een lerende organisatie die de gemeente en de instellingen willen zijn.
15. Door deze systematiek toe te passen, kan ook een einde gemaakt worden aan een regelmatig terugkerende discussie over de verantwoordelijkheid voor het realiseren van gemeentelijke outcome-doelen annex maatschappelijke effecten. Door de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de maatschappelijke effecten kwalitatief te beschrijven in de interventielogica en niet langer een een-op-een koppeling te maken tussen maatschappelijk effect en gesubsidieerde activiteit, wordt recht gedaan aan de complexiteit van het sociaal domein. Zo kan worden voorkomen dat gesubsidieerde instellingen verantwoordelijk worden gehouden of zich verantwoordelijk voelen voor het realiseren van maatschappelijke effecten waar zij maar tot op zekere hoogte aan kunnen bijdragen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

EGIOPLAN
BE LEIDSONDERZOEK

Naar een doeltreffende subsidie-systematiek in het sociaal domein

Handreiking voor accounthouders

REGIOPLAN
BE LEIDSONDERZOEK

Naar een doeltreffende subsidiesystematiek in het sociaal domein
Handreiking voor accounthouders

- HANDREIKING -

Auteurs
Frank Kriek
Miranda Witvliet

Amsterdam, 28 augustus 2018
Publicatienr. 17200

© 2018 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Haarlem

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/ of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

Inleiding 1

Uitgangspunten doeltreffendheid subsidietrajecten 2

Opzet subsidiesystematiek sociaal domein 3

Praktische uitwerking onderdelen subsidiesystematiek 3

- Praktische uitwerking Doelenmatrix 4
- Praktische uitwerking Interventielogica 4
- Praktische uitwerking Operationele doelen 5
- Praktische uitwerking Output/effecten en doelgroepen 5
- Praktische uitwerking Indicatoren 6
- Praktische uitwerking Verantwoording 6

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Handreiking voor accounthouders

Inleiding

Het is geen gemakkelijke opgave om vast te stellen of subsidies in het sociaal domein in het algemeen en met name in het welzijnswerk doeltreffend besteed zijn. Om de evalueerbaarheid van de doeltreffendheid van Haarlemse subsidieregelingen in het sociaal domein te vergroten, heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Haarlem aan Regioplan gevraagd hier onderzoek naar te doen. In het rapport 'Naar een doeltreffende subsidiesystematiek in het sociaal domein' van de Rekenkamercommissie Haarlem (2018) wordt verslag gedaan van de uitkomsten van dit onderzoek.
Behalve het onderzoeksrapport resulteert het onderzoek in deze handreiking waarmee accounthouders van de gemeente Haarlem meer grip kunnen krijgen op de doeltreffendheid van de subsidietrajecten waar zij bij betrokken zijn. Deze handreiking is gebaseerd op de ervaringen met de beoordeling van de evalueerbaarheid van vier subsidieregelingen in het sociaal domein in de eerste fase van het onderzoek en de praktische toets in de tweede fase van het onderzoek. Deze tweede fase is uitgevoerd met de accounthouders van de gemeente Haarlem en de instellingen betrokken bij twee van de beoordeelde subsidies uit de eerste fase.

Deze handreiking gaat in op de wijze waarop de subsidiesystematiek kan worden ingericht zodat de doeltreffendheid van de verleende subsidie voorop staat. Het gaat echter niet over de inrichting van de wijze waarop de subsidies worden verstrekt. Wel verwachten we dat de in deze handreiking beschreven subsidiesystematiek goed inpasbaar is in de werkwijze van de gemeente Haarlem.

Op deze plaats willen we nog drie kanttekeningen plaatsen.

- De in deze handreiking beschreven subsidiesystematiek is met name geschikt voor (financieel) omvangrijker subsidietrajecten en minder geschikt voor kleine subsidietrajecten. De reden daarvoor is dat het toepassen van deze systematiek capaciteit vergt van de gemeentelijke accounthouder, maar ook van de instelling die subsidie aanvraagt. Als het gaat om een relatief gering bedrag dat wordt aangevraagd door bijvoorbeeld een kleine instelling die met name op vrijwillige krachten draait, dan kan het zo zijn dat toepassing van deze systematiek niet in verhouding staat tot het subsidiebedrag en ook niet past bij de capaciteit van de instelling die subsidie aanvraagt. Een goed alternatief zou dan kunnen zijn om met een dergelijke instelling af te spreken dat de verantwoording plaatsvindt door het opstellen van een narratief, een gestructureerd verhaal waarin aandacht besteed wordt aan het doel van de interventie, de doelgroep, de interventie zelf en het resultaat. Hiermee wordt toch verantwoord conform de filosofie van systematiek zoals beschreven in deze handleiding, maar wordt het traject 'minder zwaar opgetuigd'.
- In deze handreiking wordt gesproken over 'operationele doelen', 'indicatoren', 'doelgroepen', 'output- en outcome-effecten' en 'meten'. Deze termen suggereren wellicht dat de subsidiesystematiek vooral vraagt om kwantitatieve gegevens. Dat is geenszins per definitie altijd het geval. Verantwoordingsinformatie hoeft niet altijd te bestaan uit 'harde cijfers'. Integendeel, zoals hierboven al is aangegeven kan een narratief ook goed inzicht geven in de mate van doelbereik, of een combinatie van harde cijfers (bijvoorbeeld over de mate waarin een doelgroep wordt bereikt) en een narratief. Belangrijk is dat in onderling overleg tussen accounthouder en instelling vooraf afspraken worden gemaakt over de vorm van verantwoording die het meeste recht doet aan de interventie én die niet leidt tot onnodige (extra) administratieve lasten.
- De in deze handreiking beschreven subsidiesystematiek kan op elk moment worden toegepast als de gemeente voornemens is een nieuwe subsidierelatie aan te gaan, dan wel partijen daarvoor uitnodigt. Het is een flexibel instrument dat kan worden toegepast bij langlopende meerjarige subsidierelaties (en dan niet elk jaar volledig opnieuw toegepast hoeft te worden) en ook bij nieuwe, incidentele subsidierelaties. Bij meerjarige relaties kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden het traject bij aanvang van een nieuwe periode volledig te doorlopen (inclusief benoemen interventielogica en indicatoren) en het traject als geheel aan het einde van de subsidieperiode te evalueren. In de tussenliggende jaren kan dan gekozen worden om specifieke onderdelen in de verantwoording uit te lichten, zoals bijvoorbeeld bereik van specifieke doelgroepen of een selectie van indicatoren.

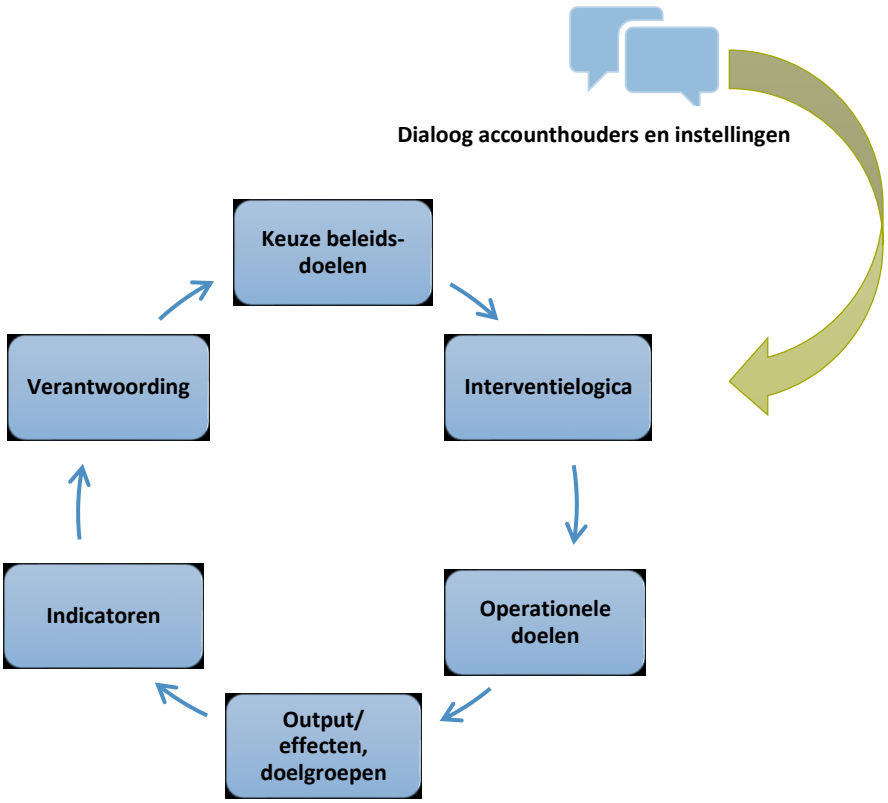
Deze handreiking is als volgt opgebouwd:
- uitgangspunten doeltreffendheid subsidietrajecten;
- opzet van subsidiesystematiek;
- praktische uitwerking van de onderdelen van de subsidiesystematiek.

Uitgangspunten doeltreffendheid subsidietrajecten

Om de doeltreffendheid in subsidietrajecten centraal te kunnen stellen, zijn de volgende uitgangspunten van belang:
- *Het startpunt van de subsidietrajecten zijn de beleidsdoelen van de gemeente Haarlem*, zoals vastgesteld in de Programmabegroting en vertaald in de gemeentelijke Doelenmatrix Sociaal Domein. Van daaruit wordt de invulling van de subsidietrajecten vormgegeven.
- *Nauwe afstemming tussen de accounthouders en de instellingen* is nodig, zowel voorafgaand aan een nieuwe subsidieronde, voor het gezamenlijk opstellen van de globale interventielogica, als tijdens de subsidietrajecten, ter verantwoording en bijsturing.
- *Gerichte keuzes moeten gemaakt worden* in de beleidsdoelen waaraan de activiteiten van de aanvragen bijdragen en die dus centraal staan, in het opstellen van operationele doelen en in het samenstellen van de set van indicatoren om doelbereik te kunnen meten. Het is niet haalbaar en niet nodig voor instellingen om over alle uitgevoerde activiteiten alle output- en effectinformatie te delen met de gemeente. De keuzes waarover en wanneer wordt verantwoord, moeten worden vastgesteld in een onderzoeksplan. In dit plan is uitgewerkt hoe monitoring en evaluatie tijdens het subsidietraject wordt gedaan.
- *Het subsidietraject is een dynamisch proces* dat gaandeweg bijgestuurd kan worden, bijvoorbeeld omdat er tijdens het traject bepaalde beleidskeuzes worden gemaakt of omdat op basis van de verantwoording bijsturing in het traject nodig is.

Opzet subsidiesystematiek sociaal domein

De beschreven uitgangspunten kunnen vertaald worden in de volgende opzet van de subsidiesystematiek:



De opzet van de subsidiesystematiek is onderverdeeld in verschillende elementen. Het startpunt vormen de *keuze in beleidsdoelen* van de gemeente Haarlem zoals beschreven in de Programmabegroting en vertaald in de Doelenmatrix Sociaal Domein. Vervolgens stelt de gemeente Haarlem in dialoog met de instellingen *een globale interventielogica* op waarin beschreven is op welke wijze bepaalde activiteiten gaan bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Deze globale interventielogica werken de instellingen in de aanvraag vervolgens uit in *een specifieke interventielogica* voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd. De interventielogica mondt uit in het opstellen van de *operationele doelen* van de instellingen. Op basis van deze operationele doelen worden de te verwachten *output en effecten* vastgesteld en bepaald op welke *doelgroepen* in de subsidietrajecten wordt gericht. De *indicatoren* zijn onderdeel van de *verantwoording* over de praktische uitvoering, het bereik en de uiteindelijke effecten van de subsidie. Informatie uit de verantwoording kan aanleiding zijn om de keuze in beleidsdoelen, interventielogica en operationele doelen te heroverwegen. Het subsidietraject is daarmee geen statische operatie, maar een dynamisch proces waarbij voortdurend dialoog tussen accounthouders en instellingen nodig is.

Praktische uitwerking onderdelen subsidiesystematiek

De ervaringen uit de eerste en tweede fase van het onderzoek vormen de basis voor de volgende praktische uitwerking van de verschillende onderdelen van de subsidietrajecten. Daarin beschrijven we telkens:

- wat er in het onderdeel moet gebeuren;
- wie daarbij aan zet zijn en welk overleg tussen de betrokkenen benodigd is;
- welke keuzes er gemaakt dienen te worden;
- welk resultaat het onderdeel moet hebben.

Praktische uitwerking Keuze beleidsdoelen

Wat en wie

Vanuit de vastgestelde beleidsdoelen voor het sociaal domein selecteert de gemeente Haarlem welke beleidsdoelen voor welke (typen) subsidietrajecten centraal staan.

Keuzes en resultaat

De keuzes in beleidsdoelen worden gemaakt op basis van geldende beleidsprioriteiten en heersende problematiek in de stad. Met het maken van deze keuzes wordt voorkomen dat instellingen in de verantwoording het beeld schetsen dat alle activiteiten aan alle doelen bijdragen.

Praktische uitwerking Interventielogica

Wat

Het opstellen van een interventielogica helpt om de verbinding te leggen tussen de beleidsdoelen van de gemeente, de outcome-indicatoren zoals benoemd in de Programmabegroting en de Doelenmatrix en de operationele doelen van de instellingen. De volgende elementen, en verbinding tussen de elementen, moeten in een interventielogica aan bod komen:

- het probleem dat centraal staat;
- de doelen die in verbinding staan met dit probleem;
- de activiteiten die benodigd zijn om dit probleem aan te pakken;
- het praktische en wetenschappelijke 'bewijs' van deze activiteiten;
- de mechanismen die ervoor zorgen dat met de activiteiten het probleem wordt opgelost;
- de beoogde resultaten van de activiteiten;
- de bijdrage die de activiteiten leveren aan het bereiken van de outcome-indicatoren (zoals benoemd in de doelenmatrix).

Wie

De gemeente en de instellingen hebben beide kennis van de aanwezige problemen, activiteiten die worden uitgevoerd om deze problemen aan te pakken en de onderbouwing daarvan. Dit betekent dat beide partijen nodig zijn om een complete interventielogica op te stellen. Wanneer wie aan zet is voor het opstellen van de interventielogica is afhankelijk van de fase van het subsidieproces. Voorafgaand aan de uitvraag is het van belang dat de gemeente in een dialoog met de instellingen een globale interventielogica opstelt waarin de verbinding wordt gelegd tussen de geselecteerde beleidsdoelen en activiteiten. In de aanvraag dienen instellingen deze globale interventielogica vervolgens uit te werken in een specifieke interventielogica voor de activiteiten waar subsidie voor wordt gevraagd. De accounthouder moet deze specifieke interventielogica tot slot beoordelen op de volgende elementen: bevat de interventielogica alle benodigde onderdelen (probleem, doelen, mechanismen en onderbouwing vanuit onderzoek) en is de interventielogica practice- en/of evidence-based?

Keuzes

Problematiek en beleidsprioriteiten veranderen, hetzelfde geldt voor de theoretische onderbouwing van de activiteiten. Dit maakt dat een interventielogica niet statisch is, maar periodiek moet worden bijgesteld. Hiervoor kan bijvoorbeeld voorafgaand aan een nieuwe subsidieronde een stadsbrede bijeenkomst georganiseerd worden waarbij verschillende instellingen samen met de gemeente in gesprek gaan over de elementen van de interventielogica en de bijdrage van verschillende activiteiten aan de beleidsdoelen. De instellingen dienen de interventielogica verder uit te werken in de subsidieaanvraag. Daarin beschrijven de instellingen ook wat hun positie is, ten opzichte van andere instellingen en voorzieningen in de stad, in relatie tot het bereiken van de outcome-indicatoren zoals omschreven in de Programmabegroting en de Doelenmatrix.

Resultaat

Met het opstellen van de interventielogica ontstaat een verbinding tussen de beleidsdoelen van de gemeente, de daarbij benoemde outcome-indicatoren en de operationele doelen voor de subsidietrajecten.

Praktische uitwerking Operationele doelen

Wat

De operationele doelen zijn de vertaling van de beleidsdoelen voor de betreffende subsidietrajecten. Relevant is dat de operationele doelen doorgaans over een relatief korte termijn gaan (bijvoorbeeld een of twee jaar) en SMART geformuleerd moeten zijn.

Wie en keuzes

Instellingen formuleren doelen die voor hun organisatie in de praktijk uitvoerbaar zijn. De accounthouders zijn nodig om te bewaken of de beleidsdoelen van de gemeente goed vertaald worden. Het opstellen van de operationele doelen is daarom een gezamenlijke exercitie van de accounthouders en de instellingen, waarbij de instellingen verantwoordelijk zijn voor het opstellen en de accounthouders voor het beoordelen van de aansluiting op de beleidsdoelen. De keuzes die in de operationele doelen worden gemaakt, moeten aansluiten op de keuzes die gemaakt zijn in de beleidsdoelen die voor het subsidietraject centraal staan.

Resultaat

Na het opstellen van de operationele doelen is voor de instellingen helder welke doelen met de verleende subsidie behaald moeten worden en welke activiteiten daarvoor nodig zijn.

Praktische uitwerking Output/effecten en doelgroepen

Wat en wie

Om het bereiken van de operationele doelen meetbaar te kunnen maken, dienen de accounthouders en de instellingen in eerste instantie gezamenlijk te benoemen op welke doelgroepen de subsidie zich richt en welke output en effecten centraal staan.

Zoals ook geformuleerd in het beoordelingskader in de eerste fase van dit onderzoek, vallen de volgende aspecten onder output/effecten:

- Uitvoering in de praktijk: mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd volgens plan, samenwerking tussen relevante partijen, inzet van daartoe bevoegde en opgeleide medewerkers.
- Bereik van de doelgroepen: bereik beoogde doelgroepen, de omvang van het bereik in relatie tot doel, mate van uitval.
- Uiteindelijke effecten: tevredenheid van deelnemers, mate van doorstroom (en terugstroom), positieve ervaringen van deelnemers.

De keuze voor de doelgroepen zou, in relatie tot de opgestelde interventielogica, gebaseerd moeten zijn op de analyse van de omvang van de problematiek en de behoefte aan ondersteuning bij de burgers in Haarlem.

Keuzes

Niet alle aspecten van output en effecten hoeven centraal te staan in de subsidietrajecten. Deze keuzes moeten gemaakt worden in relatie tot de opgestelde operationele doelen. Ter illustratie: als samenwerking tussen instellingen onderdeel is van de operationele doelen, is het niet meer dan logisch om dat ook op te nemen in de te verwachten output. Als samenwerking niet expliciet is benoemd, is de interventielogica een toepasselijker plek om dit aspect in op te nemen. Een zelfde redenering kan doorgevoerd worden voor de inzet van bepaalde type medewerkers, mate van uitval, mate van doorstroom et cetera.

Resultaat

Het omschrijven van de output/effecten en doelgroepen is een noodzakelijk stap om vervolgens (prestatie-)indicatoren te kunnen opstellen. Dit zorgt voor een logische lijn in de vertaling van beleidsdoelen naar verantwoordingsinformatie.

Praktische uitwerking Indicatoren

Wat en wie

Het opstellen van de indicatoren dient om de te behalen output en effecten meetbaar te kunnen maken. De indicatoren moeten aansluiten op de inzet van de instellingen en informatie leveren over de mate van doelbereik. Net als in de voorgaande stappen, is het vaststellen van de indicatoren een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de accounthouders en de instellingen.

Bij het opstellen van de indicatoren is het belangrijk om tevens te benoemen met welke meetinstrumenten de indicatoren in beeld worden gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende typen meetinstrumenten:

Type indicator	Meetinstrument
Uitvoering in de praktijk	Analyse registratie en kwalitatieve bevraging over uitvoering volgens plan, bevoegdheid medewerkers, samenwerking 360° feedback samenwerkingspartners
Bereik doelgroepen	Analyse deelnemersregistratie over bereik en uitval Kwantitatieve bevraging van burgers over vraag en aanbod: digitaal/papieren vragenlijst/app
Uiteindelijke effecten	Kwantitatieve bevraging van deelnemers over tevredenheid en effecten: digitaal/papieren vragenlijst/app Kwalitatieve bevraging deelnemer over tevredenheid en effecten: focusgroep, interview, storytelling Analyse deelnemersregistratie en kwantitatieve/kwalitatieve bevraging over mate van doorstroom (en terugstroom) Analyse ontwikkeling van aanwezige problematiek in wijken/de stad

Keuzes

Het is niet nodig om jaarlijks over alle indicatoren te rapporteren aan de gemeente. Zoals we tevens in het eindrapport van dit onderzoek beschrijven, zijn de volgende typen keuzes van belang:

- Keuzes met betrekking tot stadia: nieuwe activiteiten hebben ontwikkeltijd nodig; het kraamkamer- of proeftuinidee. De activiteiten die zich in dit stadium bevinden, hoeven niet zozeer op uiteindelijke effecten beoordeeld te worden, maar meer op onderbouwing en uitvoering in de praktijk. Voor activiteiten die al lange tijd op dezelfde wijze worden uitgevoerd, is meer nadruk op effecten op zijn plaats.
- Keuzes in niveau van evaluatie: als uit de interventielogica blijkt dat een activiteit theoretisch goed onderbouwd is en er goed zicht is op de uitvoering in de praktijk, is er minder informatie nodig over de uiteindelijke effecten om toch een goed beeld te krijgen over de doeltreffendheid.

Resultaat

In een onderzoeksplan moeten de volgende zaken rond de indicatoren vooraf worden vastgelegd:

- welke indicatoren zijn van toepassing;
- met welke meetinstrumenten worden die in beeld gebracht;
- met welke frequentie gebeurt dit;
- wanneer wordt dit gedaan.

Dit onderzoeksplan, dat wordt opgesteld door de instellingen en onderdeel vormt van de aanvraag, vormt de opmaat voor de verantwoording.

Praktische uitwerking Verantwoording

Wat en wie

De instellingen zijn logischerwijs bij dit onderdeel primair aan zet. Afstemming met de accounthouders is daarbij uiteraard van belang. De verantwoording kent meerdere doelen. Ten eerste dient het om de

gemeenteraad te kunnen informeren over de doeltreffendheid van de subsidietrajecten in het sociaal domein. Ten tweede dient de verantwoording als operationele informatie om de subsidietrajecten te kunnen bijsturen.

Keuzes en resultaat

De verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad zou *to the point* moeten zijn en met name (schriftelijke) informatie moeten bieden over de uiteindelijke maatschappelijke effecten die met de subsidies worden bereikt. Voor de verantwoording die in het kader van de operationele informatievoorziening en bijsturing plaatsvindt, is nauwe afstemming tussen accounthouders en instellingen benodigd. Het ligt voor de hand dat dit frequenter plaatsvindt dan de verantwoording richting de gemeenteraad.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

Dit is een uitgave van de Rekenkamercommissie Haarlem,
14 november 2018

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl