



Haarlem

Gemeente Haarlem

Drs. C. Mooij

wethouder Financiën, Bedrijfsvoering en Cultuur

Retouradres Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de commissie Bestuur

Datum 21 december 2012
Ons kenmerk SZ/2012/463597
Contactpersoon F. van Hattem
Doorkiesnummer 023-5112309
E-mail fdjhattem@haarlem.nl
Bijlage 1
Onderwerp Verzakelijking subsidiesystematiek

Geachte leden,

In uw vergadering van 6 september 2012 heeft u de informatienota 'Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem' (SZ/2012/207540) besproken. De heer Cassee heeft u de toezegging gedaan u te informeren over de in de nota gemaakte afweging met betrekking tot Youth for Christ en aan u in het 4^e kwartaal de stand van zaken door te geven met betrekking tot de planning en de voortgang.

De gemeente kent doelstellingen op al haar werkterreinen die zijn opgenomen in de programmabegroting. Om deze doelstellingen te realiseren kan de gemeente kiezen uit drie instrumenten: zelf doen, inkopen en subsidie. Dat is het "afwegingskader". Het afwegingskader geeft antwoord op de vraag welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de gemeentelijke doelstelling te realiseren. Het maken van deze expliciete afweging en daarmee het bewuster inzetten van het instrument subsidie is, in dit kader, een belangrijk uitgangspunt.

In de door u besproken nota is het "afwegingskader" uit de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem voor de eerste maal toegepast. Hierbij bleek dat de doelen uit de programmabegroting onvoldoende 'smart' waren geformuleerd, waardoor de toepassing van het theoretische afwegingskader niet strookt met de praktijk. De afweging bij de inzet van Youth for Christ was daar een voorbeeld van. Bij de formulering van de doelen en prestaties in de Programmabegroting 2013 is daarom extra aandacht besteed aan de toepasbaarheid van het afwegingskader.

Planning en voortgang

Als bijlage bij deze brief treft u een voortgangsrapportage aan van de implementatie van de systematiek. Alle uitwerkteams hebben inmiddels hun producten geleverd. Deze worden samengevoegd in een document dat de nieuwe systematiek beschrijft. Deze resultaten zijn ook op 18 oktober voorgelegd aan een klankbordgroep van

Gaarne bij beantwoording ons kenmerk vermelden.
Postbus 511 - 2003 PB Haarlem - Telefoon 023 5113000 - Fax 023 5113441
www.haarlem.nl



Haarlem

2

partners in de stad en zijn op 29 oktober gepresenteerd aan de betrokken medewerkers van de gemeente. De resultaten van beide bijeenkomsten worden verwerkt in de documenten en er wordt gestart met een opleidingstraject voor de medewerkers.

Op onderdelen wordt al met de nieuwe systematiek gewerkt, maar na vaststelling van de nieuwe werkwijze en de opleidingen wordt deze steeds breder toegepast. Zoals u weet is het een proces waarbij bestaande subsidierelaties kunnen worden veranderd of soms kunnen worden stopgezet. Dit moet gebeuren met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en vergt daarom enige jaren.

Zodra de uitwerking van de nieuwe systematiek is vastgesteld zal het college u deze ter informatie toesturen.

Hoogachtend,

Drs. C. Mooij

Subsidiesystematiek in Haarlem

Voortgangsinformatie

1 december 2012

<p>Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem</p> <ol style="list-style-type: none">1. Afwegingskader2. Toepassingskader3. Verantwoordingskader4. Uitvoeringskader	<p>Inleiding Het nieuwe kader voor subsidieverstrekking in Haarlem leidt tot een betere afweging welk instrument het beste ingezet kan worden om te voldoen aan de gevraagde effecten en doelen van de gemeente. Als subsidie het beste instrument is, moet dat in een zakelijk proces verstrekt worden.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Afwegingskader Hiermee wordt bepaald welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de gemeentelijke doelstelling te realiseren. De mogelijkheden zijn:<ul style="list-style-type: none">- zelf doen of zelf laten doen in een gemeenschappelijke regeling of overheids-nv- inkopen of (bestuurlijk) aanbesteden- subsidiëring.2. Toepassingskader Er zijn vier sturingsmodellen: waardering en open inschrijving (subsidiëring prestaties) en gesloten inschrijving en aanwijzing (subsidiëring organisaties). Prestatiesubsidiëring heeft de voorkeur, waarbij concurrentie mogelijk is.3. Verantwoordingskader Vertrouwen is het uitgangspunt, maar er worden maatregelen getroffen om te borgen dat het niet wordt geschonden, zoals meldingsplicht en beleid op misbruik of oneigenlijk beleid.4. Uitvoeringskader De uitwerking van het bovenstaande in de praktijk van de organisatie en de instellingen.
<p>Uitwerking</p>	
<ol style="list-style-type: none">1. Afwegingskader	<p>Toepassen afwegingskader op doelstellingen 2012 Het afwegingskader is toegepast op de gemeentelijke doelen in de Programmabegroting 2012-2016. De informatienota hierover (SZ/2012/207540) is op 6 september 2012 besproken in de commissie Bestuur. De kern van de nota is dat de veranderopgave beperkt is (over het algemeen wordt het juiste instrument wordt toegepast); dat de bestaande subsidies bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en dat de echte veranderopgave ligt in de toepassing van de nieuwe systematiek in de komende jaren.</p> <p>Uitvoeren afwegingskader -In de Programmabegroting 2013-2017 zijn de gemeentelijke doelstellingen meer smart geformuleerd zodat de afweging welk instrument moet worden toegepast beter gemaakt kan worden.</p> <p>-De wijze waarop de afweging plaatsvindt is in hoofdlijnen opgenomen in de kaderstellende nota. Dit is verder uitgewerkt in een handleiding voor de organisatie en is inmiddels beschikbaar. Het werken met het afwegingskader is onderdeel van het opleidingstraject (zie onder 4.)</p> <p>-In de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem is een passage opgenomen over bestuurlijk aanbesteden. Deze term scheidt verwarring en zullen we vanaf nu niet meer gebruiken. In de werkwijze zitten echter elementen die in de subsidiesystematiek goed toepasbaar zijn. Deze worden verder uitgewerkt onder de titel 'subsidie-dialoog'. In het kort komt het er op neer dat gemeenten en aanbieders elkaars doelstellingen, percepties en belangen</p>

	<p>bespreekbaar maken, naast de inhoud. De gemeente brengt de huidige situatie in kaart en formuleert naar welke situatie ze wil komen, zonder oplossing te formuleren. Dit wordt door de gemeente en partijen vertaald in een document met verwachtingen voor de inbreng van de gemeente en de prestaties van de aanbieders. Een vertegenwoordiging van de doelgroep en experts op het terrein kunnen worden betrokken. Vervolgens wordt in een gesprek met meerdere partijen naar afspraken toegewerkt, waarbij de inzet van de verschillende instellingen afgestemd is en elkaar kan versterken. Het formele resultaat is subsidieafspraken met afzonderlijke instellingen. Deze systematiek is aan de hand van een voorbeeld gepresenteerd in een overleg met een klankbordgroep van instellingen en werd daar positief ontvangen. Het voorbeeld betrof de preventieve inzet op alcohol- en drugsgebruik. De gemeente heeft nu vanuit het gezondheidsbeleid een subsidierelatie met verschillende instellingen die activiteiten uitvoeren op dit terrein. Door deze partijen om tafel te zetten kan de inzet op elkaar afgestemd worden, kunnen samenwerkingsverband worden gestimuleerd en kunnen verbanden met inzet vanuit andere beleidsterreinen zoals Veiligheid worden gelegd. Dit concrete voorbeeld willen we binnenkort in de praktijk brengen.</p>
<p>2. Toepassingskader</p>	<p>Sturingsmodellen De verschillende sturingsmodellen zijn beschreven in de kaderstellende nota en behoeven geen verdere uitwerking. Voor het model 'gesloten inschrijving' onderzoeken we of het wenselijk is een lijst samen te stellen van instellingen die binnen deze categorie vallen.</p> <p>Basisinfrastructuur We hebben onderzocht of het wenselijk is een basisinfrastructuur (BIS) te benoemen. De BIS zijn de functies of producten die vanuit de gemeentelijke visie nodig zijn om de doelen uit de programmabegroting te realiseren. We hebben nog geen lijst opgesteld met dergelijke functies omdat dit veel raakvlak heeft met een kerntakendiscussie. Voor deze kerntaken is al wel gemeentebreed een inventarisatie gemaakt.</p> <p>Flexibel budget / prijscompensatie Wij bereiden een voorstel voor om meer ruimte te creëren voor incidentele projecten of activiteiten. Dit kan door in meerjarenafspraken met instellingen zogenaamde vernieuwingsruimte op te nemen. Daarnaast willen we een gemeentebreed, niet instellingsgebonden activiteiten- en projectenbudget in stellen. Dit kan gevormd worden door een deel van de prijscompensatie subsidies aan dit budget toe te voegen. Omdat tot 2016 in het kader van de bezuinigingen al 0,5 % gekort wordt op de prijscompensatie kan dit budget pas vanaf 2017 worden gevuld.</p> <p>Prestatiecontracten Er worden instrumenten ontwikkeld om de accounthouders goede subsidieafspraken te laten maken. Dit begint met een goede vraagformulering aan de samenleving of direct aan een instelling. De nadruk daarbij komt te liggen op de formulering van het doel dat de gemeente nastreeft en de relevante condities daarbij (zoals het beschikbare budget). Er moet heel terughoudend worden omgegaan met het formuleren van concrete producten of activiteiten. De kennis wat de beste prestaties zijn om het doel te bereiken zit in de instellingen zelf. Op een en dezelfde vraag van de gemeente kan door verschillende instellingen verschillend worden ingespeeld (concurrentie). De gemeente beoordeelt welk aanbod zij wil laten inzetten. De gemeente geeft bij het formuleren van de vraag ook aan welk sturingsmodel zij wil gebruiken: open inschrijving, gesloten inschrijving of subsidiedialoog. De gemeente geeft ook aan of zij meerjarenafspraken wil maken met een instelling. Meerjarenafspraken geven invulling aan de gewenste</p>

	<p>flexibiliteit, er wordt immers geen subsidierelatie voor onbepaalde tijd aangegaan, maar een relatie voor maximaal vier jaar. Aan het eind van deze termijn wordt de gemeentelijke vraag weer open in de samenleving neergelegd; de relatie met de instelling die het uitvoerde hoeft niet te worden afgebouwd, maar stopt aan het einde van de termijn.</p> <p>Er wordt een richtlijn vastgesteld voor het maken van prestatieafspraken. In deze richtlijn staat aangegeven dat de instelling bij het indienen van hun aanbod moet aangeven welke doelstelling wordt gediend, de doelgroep en het effect, de prestaties, de meting van prestaties of effect et cetera. De richtlijn is geen format omdat de mogelijkheden afspraken vast te leggen per beleidsterrein kunnen verschillen.</p> <p>Ook voor de wijze waarop de kosten worden berekend en welke begrippen daarbij gehanteerd worden, worden richtlijnen gegeven.</p> <p>Randvoorwaarden Bij een subsidieaanvraag is de Wopt-verklaring inmiddels verplicht geworden (Wopt: Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens). Overigens is inmiddels de WNT aangenomen, deze zal vanaf 2013 worden toegepast in onze subsidieverlening (WNT: Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector). Er zijn regels vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening over reservevorming door de instellingen.</p> <p>De raad heeft de nota Intensivering Social Return on Investment in Haarlem (2012/224482) vastgesteld. SROI koppelt sociale doelstellingen aan het besteden van middelen voor allerlei diensten, werken of andere producten met als doel opleidingsmogelijkheden, werk- en stageplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De regeling wordt nu ook van toepassing op alle gemeentelijke subsidies vanaf € 500.000. Wij hebben de ambitie al in 2013 mensen bij deze instellingen te kunnen plaatsen en gaan hiervoor in gesprek met de instellingen, ook om te kijken wat zij nu al doen. Vanaf 2014 wordt SROI een van de voorwaarden voor subsidieverlening.</p> <p>In onze uitwerking blijkt dat de regelgeving rondom BTW voor complicaties kan zorgen in de toepassing. Als er meerdere instellingen een aanbod doen en één van die instellingen is BTW-plichtig kan het zijn dat er, ongeacht met wie de subsidierelatie wordt aangegaan er BTW-afdracht moet plaatsvinden. Belastinginspecteurs schijnen strenger toe te zien op de regels rondom BTW.</p> <p>De regels rondom staatssteun worden door ons ook nog kritisch bekeken.</p> <p>Wij hebben van instellingen ook het signaal gekregen dat als er gewerkt wordt met een aanbestedingsprocedure (inkoop), de kosten voor een instelling hoog zijn in relatie tot het bedrag van de opdracht (tot 25%).</p> <p>De complete uitwerking van dit Toepassingskader zal begin 2013 worden aangeboden.</p>
3. Verantwoordingskader	<p>Verantwoording De inhoudelijke verantwoording van verleende subsidies wordt ingericht conform de modellen die bij het maken van de afspraken worden gebruikt. Bij meerjarige afspraken blijft er naast een eindverantwoording een jaarlijkse verantwoording bestaan. Er komt ook een plicht tot het melden van afwijkingen.</p> <p>De eisen aan de verantwoording verschillen met de hoogte van de subsidie (arrangementen). Er wordt gestreefd naar één beschikking en één controleverklaring per instelling.</p> <p>Het door de raad bij motie gevraagde subsidieregister komt binnenkort digitaal beschikbaar en zal ieder half jaar worden vernieuwd.</p>

4. Uitvoeringskader	<p>Juridische zaken Het mandaatbesluit is aangepast zodat bij subsidieverlening voor alle afdelingen van de gemeente op dezelfde wijze gewerkt wordt. Subsidieverlening is in principe gemandateerd aan de organisatie. De toepassing van de hardheidsclausule en besluiten die financieel risicovol of politiek gevoelig zijn (de afweging ligt bij de portefeuillehouder) blijven bevoegdheden van het college.</p> <p>De Algemene Subsidieverordening gemeente Haarlem is aangepast waardoor uit oogpunt van lastenverlichting de grens van het eerste arrangement in het verantwoordingskader wordt verhoogd tot en met € 10.000. Subsidies kleiner dan dit bedrag worden direct vastgesteld.</p> <p>Verder kan de gemeente bij subsidies kleiner dan € 50.000 steekproefsgewijs aanvullende informatie opvragen of ter plekke controleren of de prestatie is verricht en het subsidiegeld rechtmatig is besteed. Dit is verder uitgewerkt in de leidraad Misbruik en Oneigenlijk gebruik.</p> <p>Opleidingen De nieuwe subsidiesystematiek is gemeentebreed gepresenteerd aan de medewerkers. Samen met een opleidingsbureau wordt een opleiding voor de medewerkers ontwikkeld die in 2013 zal worden aangeboden.</p> <p>Alle accounthouders ontvangen begin 2013 een brief met de stappen die zij kunnen zetten om volgens de nieuwe subsidiesystematiek te werken. De nieuwe werkwijze is een geleidelijk proces omdat er zorgvuldig moet worden omgegaan met de bestaande, vaak langlopende subsidierelaties.</p> <p>Iedere afdeling krijgt een contactpersoon voor hulp en raad bij het werken volgens de nieuwe systematiek.</p> <p>Informatie aan gesubsidieerde instellingen De instellingen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft, zijn per brief geïnformeerd over de kaders van de vernieuwing van de subsidiesystematiek. De voorlopige uitwerking is in een klankbordbijeenkomst met 15 instellingen, groot en klein, besproken. Het doel van de bijeenkomst was het uitwisselen en het bespreekbaar maken van valkuilen, vraagtekens en aanbevelingen bij de implementatie van de nieuwe subsidiesystematiek. Besproken zijn de veranderingen in het proces; de subsidiedialoog; het flexibel budget; vraagformulering, social return on investment, btw en de basisinfrastructuur. De instellingen waardeerden de bijeenkomst.</p> <p>De input van de instelling heeft geleid tot aanpassing van onderdelen van de uitwerking, bijvoorbeeld bij het voorstel flexibel budget. De mogelijkheid van een subsidiedialoog werd positief ontvangen en leidde tot de toevoeging naast gemeente, instellingen en experts ook de doelgroep zelf te betrekken. Bij het onderwerp SROI geven de grotere instellingen aan al lang veel te doen op dit terrein.</p> <p>Overig Binnen een aantal afdelingen van de gemeentelijke organisatie wordt al met (delen van) de nieuwe systematiek gewerkt. Een voorbeeld is de vraagformulering die gebruikt is bij een aantal welzijnsinstellingen voor de subsidieverlening 2013. De invoering van de systematiek wordt nu verder gemeentebreed doorgevoerd.</p> <p>Nog voor de nieuwe systematiek volledig is doorgevoerd, zijn instellingen in Haarlem al bewuster bezig met samenwerken. Dit bleek tijdens de klankbordbijeenkomst, en de vier grote podiumkunstinstellingen hebben bijvoorbeeld een alliantie gesloten om in de nabije toekomst de samenwerking te intensiveren.</p>

Informatienota

Onderwerp: Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem

Reg. Nummer: SZ/2012/207540

1. Inleiding

In het coalitieakkoord 2010-2014 'Het oog op morgen' is opgenomen dat gewerkt wordt aan het verzakelijken van de subsidieverstrekking. Op 19 april 2012 heeft de gemeenteraad de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem (2012 / 113347) vastgesteld dat hier mede vorm aan geeft. De uitvoering van deze nota is gestart en zal nauw aansluiten bij het project 'Haarlem presteert beter'.

In de kaderstellende nota is een afwegingskader opgenomen aan de hand waarvan bepaald wordt welk instrument het meest geschikt is om de doelstellingen van de gemeente te bereiken. Deze doelstellingen staan verwoord in de Programmabegroting 2012-2016. Het toepassen van het afwegingskader zal ook als aanjager werken voor de verbetering van de formulering van deze doelstellingen. Het draagt verder bij aan de verbeteringen zoals die door de Rekenkamercommissie worden aanbevolen over een betere relatie tussen prestaties en uitgaven.

Bij de behandeling van de kaderstellende nota is in de gemeenteraad gevraagd de commissie Bestuur te informeren over de toepassing van het afwegingskader op de doelen in de programmabegroting, en over de vraag of die voldoende SMART zijn. Via deze nota wordt de gemeenteraad meegenomen in de afweging en geïnformeerd over de uitkomsten van de toepassing van het kader.

2. Kernboodschap

De toepassing op de Programmabegroting 2012-2016 geeft een eerste, voorlopige indicatie over de veranderopgave. De afweging welk instrument het meest geschikt is is gemaakt aan de hand van de volgende vragen.

- Is er sprake van algemeen belang?
- Is er wettelijke / politieke vrijheid in de uitvoering?
- Is er een markt met adequate levering?
- Zijn er zwaarwegende belemmeringen in de markt?
- Is het economisch het meest doelmatig het zelf uit te voeren?

De afweging adequate markt gaat over de vraag of er spontane levering van goederen of diensten is, op een voor de doelgroep adequate wijze, tegen aanvaardbare kosten. Bij amendement is door de raad hieraan toegevoegd dat kwaliteitscriteria een evenwichtig onderdeel daarvan vormt.

De veranderopgave is vooralsnog beperkt.

Het afwegingskader bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de bepaling van het juiste instrument voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen. De algemene conclusie uit de eerste afweging is dat het instrument dat nu wordt toegepast in het merendeel ook het instrument is dat uit de afweging komt. In die zin is de veranderopgave beperkt. Daarbij wordt nadrukkelijk de kanttekening gemaakt dat in de huidige begroting de doelen onvoldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) zijn geformuleerd om een definitief oordeel over het juiste instrument te geven. Het afwegingskader is nu nog een vingeroefening omdat de beantwoording van de vragen door de huidige formulering

van de doelen verschillend kan worden ingevuld. Bij de voorbereiding van de programmabegroting 2013-2017 besteden wij extra aandacht aan de formulering van de doelen en willen we in de begroting zoveel mogelijk het voorkeursinstrument opnemen bij de doelen.

Bestaande subsidies dragen bij aan de doelen in de begroting

Het tweede onderdeel van het kader is de afweging of de huidige subsidies bijdragen aan het bereiken van die doelstellingen. Hierbij blijkt dat bij het korten op subsidies in het kader van de bezuinigingen (Kadernota 2011) een zorgvuldige afweging is gemaakt. Subsidies die niet of onvoldoende bijdragen zijn toen gestopt of worden afgebouwd. De resterende subsidies dragen bij aan de gemeentelijke doelstellingen.

De veranderopgave ligt in de toepassing van de nieuwe systematiek

De echte veranderopgave voor de verzakelijking ligt in de uitwerking van het toepassingskader zoals dat is opgenomen in het implementatieplan. Dit proces neemt enige tijd in beslag omdat er veel moet gebeuren en dit ook zorgvuldig moet. Zaken als het maken en verantwoorden van (meerjarige) prestatieafspraken en de verantwoording daarvan en het professionaliseren van het opdrachtgeverschap van de gemeente (kaderstelling) worden momenteel uitgewerkt. De medewerkers betrokken bij de Programma's 3, 4 en 6 van de begroting hebben al een eerste training gevolgd.

3. Consequenties

De komende jaren zal de relatie met instellingen in de stad veranderen, verzakelijken. Sturen op prestaties, meerjarige afspraken en meer concurrentie (en meer samenwerking tussen instellingen) zijn daarbij de speerpunten, maar ook kwaliteit is een belangrijk element. De gemeente stuurt zoveel mogelijk op output en outcome (relatie tussen prestaties en uitgaven).

De instellingen in de stad worden nadrukkelijk betrokken bij de ontwikkeling en de implementatie. Dit wordt uitgewerkt in het communicatieplan.

4. Vervolg

In de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem is aangegeven dat naar verwachting alle subsidierelaties in 2016 aan de nieuwe systematiek zullen voldoen. Nog dit jaar wordt het grootste deel van de systematiek ontwikkeld. Samen met een verbeteringslag in de formulering van de doelen in de programmabegroting leidt ertoe dat vanaf 2013 de resultaten van de nieuwe systematiek zichtbaar gaan worden. Voor nieuwe gemeentelijke doelen wordt de nieuwe systematiek uiteraard per direct toegepast.

5. Bijlagen

- A. Notitie Toepassen Afwegingskader uit de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem.
- B. Implementatieplan en stappen kaderstellende nota subsidiesystematiek in Haarlem
- C. Opzet communicatieplan

Toepassen Afwegingskader uit de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem

Inleiding

Op 19 april 2012 heeft de gemeenteraad de kaderstellende nota Subsidiesystematiek in Haarlem vastgesteld. Hierin is een afwegingskader opgenomen aan de hand waarvan bepaald wordt welk instrument het meest geschikt is om de doelstellingen van de gemeente te bereiken. Deze doelstellingen staan verwoord in de Programmabegroting 2012-2016.

De instrumenten zijn zelf (laten) doen; inkoop of aanbesteding en subsidie. Zelf doen betekent uitvoering door ambtenaren van de gemeente. Zelf laten doen kan door de uitvoering in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen of in een overheids-nv. Inkopen is het extern betrekken van werken, goederen en diensten. Aanbesteden is het proces van opdracht verstrekken. Subsidie wordt door de gemeente verstrekt met het oog op het realiseren van bepaalde activiteiten van de aanvrager, gericht op het algemeen belang.

In het implementatieplan van de nota is als actie opgenomen dat het afwegingskader wordt toegepast op de doelen uit de programmabegroting, wat leidt tot een rapportage aan college en raad. Hierin is opgenomen bij welke bestaande doelen en instellingen een verandering van instrument wenselijk is. Voor alle nieuwe doelen en nieuwe relaties met instellingen wordt sinds de vaststelling van de nota van tevoren bepaald welk instrument het meest effectief is.

Toepassen afwegingskader

Per programma uit de begroting 2012 zijn de vragen uit de nota die leiden tot het antwoord op de vraag of subsidie het doelmatige instrument is om de doelstellingen uit het programma te realiseren, of dat beter kan worden aanbesteed / ingekocht of dat de realisatie het beste door de gemeente zelf kan worden gedaan.

Aan de hand van de volgende vragen is deze afweging gemaakt.

- Is er sprake van algemeen belang?
- Is er wettelijke / politieke vrijheid in de uitvoering?
- Is er een markt met adequate levering?
- Zijn er zwaarwegende belemmeringen in de markt?
- Is het economisch het meest doelmatig het zelf uit te voeren?

De afweging adequate markt gaat over de vraag of er spontane levering van goederen of diensten is, op een voor de doelgroep adequate wijze, tegen aanvaardbare kosten. Bij amendement is door de raad hieraan toegevoegd dat kwaliteitscriteria een evenwichtig onderdeel daarvan vormt.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de resultaten van deze afweging.

Daarnaast is per instelling (of per subsidie als een instelling meerdere subsidies ontvangt) het afwegingskader worden toegepast. Dat gebeurt door per instelling of subsidie te kijken aan welk doel uit de programmabegroting een bijdrage wordt geleverd. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de resultaten van deze afweging.

Kanttekeningen bij bijlage 1

Voor het toepassen van het afwegingskader zijn de doelen uit de huidige programmabegroting het uitgangspunt. In de nota staat opgenomen dat voor een goede toepassing van het afwegingskader de doelstellingen zo SMART mogelijk beschreven dienen te zijn. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Dit is in de huidige begroting onvoldoende het geval en daarom is een niveau lager dan de doelstellingen gekeken, naar de acties (Wat gaan we ervoor doen in 2012?). Ook hier lopen we er nog tegenaan dat het afwegingskader lastig toe te passen is. Acties zijn soms heel eenduidig (het realiseren van een parkeergarage), maar soms veelomvattend (uitvoeren kadernota duurzaamheid) waardoor er verschillende instrumenten geschikt kunnen zijn voor verschillende elementen van die actie. Bij de afweging is daarom ook gekeken de rol die de gemeente heeft bij de acties. Gaat het om het maken van beleid, het voeren van regie, uitvoering of facilitering? Ook is in de afweging meegenomen wat de aard is van de vraag is van de gemeente. Soms wordt inzet gevraagd van partijen om doelen te bereiken, zoals bij een grotere sociale samenhang en soms worden concrete producten gevraagd zoals een aantal opvangplaatsen.

Ter illustratie een voorbeeld. In de programmabegroting is het doel opgenomen dat 'burgers, bedrijven en instellingen de gemeente als partner ervaren'. Eén van de acties is 'gerichte aandacht voor het nuttig een goed functionerend systeem van wijkraden'. De afweging leidt tot de conclusie dat de gemeente dit zelf doet: de gemeente zorgt ervoor door het betrekken van burgers via de wijkraden men elkaar als partner ziet. De wijkraden zelf krijgen echter subsidie om te kunnen functioneren. Subsidie is echter niet de uitkomst van de afweging.

De actie in de begroting kan anders gefomuleerd worden: 'De gemeente faciliteert betrokkenheid van burgers door ondersteuning van wijkraden'. De uitkomst van het afwegingskader is dan: subsidie.

Met dit voorbeeld willen we aangeven dat bijlage 1 moet worden gelezen als eerste vingeroefening in de toepassing.

Kanttekeningen bij bijlage 2

Ook bij de afweging per subsidie c.q. per instelling is het resultaat soms eenduidig (de preventieve inzet van Halt draagt bij aan afname overlast jeugd) en soms veelomvattend (de inzet van welzijninstelling Haarlem Effect dient meerdere doelen die verschillende voorkeursinstrumenten kunnen hebben).

Ook moet worden opgemerkt dat de programmabegroting niet uitputtend is. Het komt voor dat subsidie wordt verstrekt voor de uitvoering van een (wettelijke) taak die niet (als zodanig) als doelstelling in de programmabegroting is opgenomen. Voorbeeld hiervan is de jeugdgezondheidszorg die via subsidieverstreking wordt bekostigd.

Conclusies en vervolgacties

1. De veranderopgave is op basis van de wijze waarop de doelstellingen in de begroting 2012 zijn geformuleerd niet altijd even eenduidig vast te stellen. De doelstelling is soms

onvoldoende SMART geformuleerd en in een aantal gevallen worden meerdere instrumenten ingezet om het doel te behalen.

Als gevolg hiervan kan het overzicht in bijlage 2 waaruit blijkt dat er voor een aantal van de huidige subsidies een veranderopgave is, niet meer zijn dan een voorlopige indicatie van mogelijke veranderingen op subsidieniveau. De afdelingen gaan aan de slag met deze opgave, maar per geval zal de mogelijkheid van verandering verder worden onderzocht.

Bij het opstellen van de programmabegroting 2013 wordt speciale aandacht aan de formulering van de doelen en de acties besteed om zo het afwegingskader beter te kunnen toepassen. Bij de doelen c.q. acties willen we het voorkeursinstrument vermelden.

2. Bij de Kadernota 2011 is besloten over bezuinigingen voor 2012 en verder. Eén van de bezuinigingssporen was korting op subsidies. Een van de criteria waarop werd beoordeeld was of de subsidie bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen uit de programmabegroting. Op basis van deze afweging zijn destijds al de nodige subsidies gestopt of worden momenteel afgebouwd. Deze zijn niet meer opgenomen in het subsidieoverzicht dat voor het afwegingskader is gebruikt. De resterende subsidies dragen bij aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen of zijn gebaseerd op wettelijke verplichtingen.

3. De algemene conclusie uit de toepassing van het afwegingskader, op basis van de huidige programmabegroting, is dat het instrument dat nu wordt toegepast in het merendeel ook het instrument is dat uit de afweging komt. Dit is gezien de kanttekeningen een voorzichtige, maar wel een positieve constatering, de veranderopgave is beperkt in die zin dat over het algemeen het juiste instrument wordt toegepast. De gemeente is niet of nauwelijks actief waar 'de markt' dit ook adequaat zou kunnen leveren. De gemeente faciliteert en stimuleert juist die inzet die door de markt niet tegen aanvaardbare kosten en op een voor de doelgroep adequate wijze wordt geleverd. Binnen Programma's 3 is wel een verschuiving van subsidie naar inkoop te zien, wellicht is dit ook mogelijk binnen Programma 4.

De echte veranderopgave ligt in de uitwerking van het toepassingskader. Dit is een proces dat de nodige tijd in beslag neemt omdat dit zorgvuldig moet gebeuren. Verandering van subsidierelaties kan alleen met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de nota is aangekondigd dat de implementatie van het geheel tot 2016 in beslag neemt. Met het toepassingskader wordt bepaald welk model op een subsidierelatie wordt toegepast. Het gaat dan om de modellen open inschrijving, gesloten inschrijving, aanwijzing en waardering. Sturen op prestaties, meerjarige afspraken en meer concurrentie op prestaties zijn speerpunten daarbij. In het implementatieplan is opgenomen dat de nodige formats zullen worden ontwikkeld om dit gestructureerd te gaan doen. Ook wordt een opleidingstraject voor de betrokken medewerkers ontwikkeld.

Meerjarige afspraken betekent ook dat de periode waarvoor de afspraken gelden duidelijk is vastgelegd en dat na afloop van deze periode nieuwe afspraken worden

gemaakt, mogelijk met andere partijen. Het voor onbepaalde tijd voortduren van een subsidierelatie wordt daarmee verlaten.

Ook kan de totstandkoming van een relatie tussen de gemeente en een instelling veranderen door de nieuwe systematiek. Aan het aangaan van een subsidie- of inkooprelatie kan een proces van bestuurlijke aanbesteding vooraf gaan. Bij bestuurlijke aanbesteding geven gemeente en partijen ruimte in de onderhandelingen voor het delen van kennis, kunde en verwachtingen. De gemeente formuleert de huidige situatie en de situatie waar zij naar toe wil werken. De gemeente formuleert nadrukkelijk niet de oplossing. Partijen die een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de gewenste situatie worden door de gemeente uitgenodigd voor overleg. De gemeente nodigt rechtstreeks partijen uit én doet een open oproep. In de overleggen worden de voorstellen van de gemeente sterker gemaakt door de input van de partijen. Er ontstaat meer inzicht in de percepties, doelstellingen en belangen van de partijen. Dit resulteert in een convenant tussen gemeente en geïnteresseerde aanbieders. Op basis daarvan vindt de feitelijke dienstverlening plaats, formeel geregeld via inkoop, maar mogelijk ook via subsidie. De te kiezen regeling is mede afhankelijk van het type product.

De bij de raadbehandeling aangenomen motie 'Kwaliteit voor snelheid' past ook in onze aanpak de veranderopgave en het toepassingskader zorgvuldig uit te voeren. De in de motie genoemde 'uitgewerkte visie met gewenste doelstellingen en maatschappelijke effecten' is integraal onderdeel van de programmabegroting. Zoals hierboven onder 1. genoemd gaan we daar wel een verbeterslag op toepassen. Met eventuele consequenties voor instellingen zullen we, zoals hierboven vermeld, zorgvuldig omgaan.

Een bijzondere overweging daarbij is dat er momenteel veel veranderingen gaande zijn in het sociaal domein (Samen voor elkaar). Binnen dit domein zit het merendeel van de subsidierelaties die de gemeente momenteel heeft. Een andere systematiek of een nieuwe vorm van afspraken maken kan bijdragen aan slimmer en effectiever bieden van ondersteuning aan Haarlemse inwoners. Deze inhoudelijke veranderingen en innovaties worden samen met professionals en instellingen vorm gegeven en zorgvuldigheid in mogelijke veranderingen in de (subsidie)relatie hoort daarbij.

Bij de Informatie is het verder uitgewerkt implementatieplan van de nota en de opzet van het communicatieplan opgenomen.

Bijlage 1 Afwegingskader per programma

Programma 1 Burger en bestuur

1.1 Gemeentelijk bestuur en samenwerking

De doelen die de gemeente zich hier stelt gaan over partnerschap tussen de gemeente zelf en burgers, bedrijven en de regio en Europa. De gemeente zit hier in een regierol om samenwerking en partnerschap te stimuleren. Dit is een rol die alleen door de gemeente zelf kan worden vervuld.

Alleen de actie 'uitvoeren subsidiescan' kan blijkens het afwegingskader het beste worden ingekocht, zoals in de praktijk ook is gebeurd.

1.2 Communicatie, participatie en inspraak

Ook hier komen we tot de conclusie dat zelf doen het juiste instrument is, deels omdat dit wettelijk verplicht is, maar voornamelijk omdat dit economisch het meest doelmatig is.

1.3 Dienstverlening

Bij de dienstverlening aan burgers en bedrijven zelf is de gemeente wettelijk verplicht dit zelf te doen.

Programma 2 Veiligheid, vergunningen en handhaving

2.1 Afname jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit

Dit is het eerste doel uit de programmabegroting waar we constateren dat het doel bereikt wordt door de inzet van een mix aan instrumenten. De gemeente heeft een regierol om de eigen verantwoordelijkheid en die van externen af te stemmen (zelf doen). Overlast van groepen aan door handhaving (zelf doen), maar ook met voorlichting en de preventieve inzet van Halt (subsidie c.q. inkoop). Daarnaast zijn er uiteraard andere initiatieven in samenwerking etm bijvoorbeeld de politie of scholen.

2.2 Branden en crises

Crisisbeheersing en brandweezorg is een wettelijke taak voor de gemeente, zelf doen is de enige optie. In dit geval is het ondergebracht bij de Veiligheidsregio Kennemerland, een gemeenschappelijke regeling.

2.3 Integrale vergunningverlening en handhaving

Het verlenen van vergunningen en het handhaven zijn wettelijke taken, ook hier is zelf doen de enige optie. Een klein deel van de acties gaan over beleidsontwikkeling, dat hoeft niet persé door de gemeente zelf te worden gedaan, maar het is gezien de samenhang met de overige acties wel het meest doelmatig.

Programma 3 Welzijn, gezondheid en zorg

3.1 Sociale samenhang en diversiteit

Er is geen wettelijke plicht dit zelf uit te voeren, noch een economische doelmatigheid. Met subsidie stellen wij instellingen in staat bij te dragen aan het realiseren van deze doelstellingen. Dit is ook na toepassing van het afwegingskader het voorkeursinstrument, maar de kanttekening dat bestuurlijk aanbesteden voor deze doelstellingen een interessant instrument is. Zowel bij de gemeente als bij potentiële aanbieders is er kennis en opvattingen over de wijze waarop doelstellingen het beste bereikt kunnen worden. In een gezamenlijk proces wordt dit gedeeld en wordt hierover onderhandeld, resulterend in een convenant over de feitelijke inzet. Afhankelijk van het soort inzet kan dit in de vorm van inkoop of subsidie worden geformaliseerd.

3.2 Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking

Deze producten worden niet spontaan op een voor de doelgroep adequate wijze en tegen aanvaardbare kosten aangeboden. Subsidie is dan het juiste instrument. Alleen voor een deel van de collectieve voorzieningen (vervoer, rolstoel, hulp bij het huishouden) en individuele voorzieningen is wel een adequate markt beschikbaar en moet worden ingekocht / aanbesteed zoals nu ook al gebeurt. Overigens is de toegang tot dergelijke voorzieningen wel een wettelijke taak die door de gemeente zelf moet worden uitgevoerd.

3.3 Maatschappelijke opvang en zorg voor kwetsbare groepen

De inzet om dit doel te bereiken wordt tot nu toe geheel via het instrument subsidie gerealiseerd. Dit moet op onderdelen veranderen in inkoop, deels inkoop van omschreven producten (bijvoorbeeld het aantal plaatsen vrouwenopvang); deels via bestuurlijke aanbesteding (preventie/nazorg). Op andere delen blijft subsidie het aangewezen instrument (opvangvoorzieningen).

Programma 4 Jeugd, Onderwijs en Sport

4.1 Voorzieningen en zorg voor de jeugd

4.2 Onderwijs

In de doelen is nu een aantal keren een dubbele rol opgenomen: regie op en subsidiëren van activiteiten. De regietaak uitvoeren is het meest efficiënt door het zelf te doen. Een deel van het aanbod wordt nu gesubsidieerd (bijvoorbeeld jongerenwerk) en dit blijft na toepassing van het afwegingskader onveranderd. Bestuurlijk aanbesteden kan hier echter ook een interessant instrument zijn.

4.3 Sport

Om meer Haarlemmers te laten sporten wordt veelal het instrument subsidie gebruikt. Als het daarbij gaat om accommodaties en het faciliteren van evenementen doet de gemeente dit zelf, of laat dit doen. Om meer Haarlemmers te laten sporten en bewegen blijft subsidie het beste instrument de groepen die door de markt onvoldoende bereikt kunnen worden alsnog te bereiken.

Programma 5 Wonen, Wijken en Stedelijke Ontwikkeling

5.1 Wijken en Stedelijke Vernieuwing

Dit betreft de eigen inzet van de gemeente om de leefbaarheid en veiligheid van de Haarlemse wijken te verbeteren, al dan niet in een regierol. De rol kan alleen door de gemeente zelf vervuld worden.

5.2 Wonen

Bij dit onderdeel voert de gemeente regie en stelt kaders om de doelen, zoals een goede, betaalbare en gedifferentieerde woningvoorraad, te bereiken. Dit is een taak die alleen door de gemeente zelf kan worden uitgevoerd.

Voor de uitvoering van woningtoewijzing wordt subsidie verstrekt; dit kan mogelijk ook door inkoop/aanbesteding.

5.3 Ruimtelijke Ontwikkeling

In het streven naar een duurzame ruimtelijke kwaliteit maakt de gemeente een kader waarbinnen dat moet plaatsvinden en zorgt voor stroomlijning van besluitvormings- en participatieprocessen. Dit kan alleen door de gemeente zelf. Daarnaast is er een bovenlokale oriëntatie en samenwerking; uiteraard ook door de gemeente zelf.

Programma 6 Economie, Cultuur, Toerisme en Recreatie

6.1 Economie

De doelstellingen hier zijn ruimte voor bedrijven en een goed ondernemersklimaat. Dit doet de gemeente door de randvoorwaarden daarvoor, fysiek-ruimtelijk en in de dienstverlenende sfeer, zo optimaal mogelijk te laten zijn. Dit kan alleen door de gemeente zelf worden gedaan.

6.2 Cultuur en erfgoed

Het (behoud van) een gevarieerd basisaanbod van cultuur en erfgoed gebeurt deels door de gemeente zelf (al dan niet uitbesteedt aan een opdrachtnemer) maar voornamelijk door subsidiëring van infrastructuur. Na toepassing van het afwegingskader blijft subsidie het beste instrument voor het bereiken van het merendeel van de gemeentelijke doelstellingen. In de podiumkunsten, op het terrein van de cultuureducatie en in de beeldende kunsten levert ook de markt hier (voor een beperkt deel) ook zelf voorzieningen. Overigens geldt voor het gehele basisaanbod dat een groter accent op ondernemerschap de subsidie afhankelijkheid in de toekomst zal moeten verminderen.

Voor de deelname aan kunst en cultuur zijn subsidie en zelf (laten) doen de beste instrumenten om Haarlemmers die onvoldoende door de markt bediend worden te kunnen betrekken.

6.3 Toerisme, recreatie, evenementen en promotie

Om meer toeristen en recreanten naar Haarlem te krijgen is een goede voorzieningenstructuur noodzakelijk. Dit is voornamelijk een taak die de gemeente zelf

uitvoert, bijvoorbeeld met faciliteiten in de openbare ruimte. Promotie is daar ook een onderdeel van, waarvoor nu het instrument subsidie wordt ingezet. Dit kan wijzigen in inkoop / aanbesteding. Uitvoering van het evenementenbeleid geschiedt zowel door zelf (laten) doen als door het beschikbaar stellen van subsidie.

Programma 7 Werk en Inkomen

De doelstellingen in dit programma worden voor het overgrote deel bereikt via de uitvoering van wettelijke regelingen die de gemeente zelf moet (laten) uitvoeren. Bij het werven van werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking, het activerende deel van het minimabeleid en bij onderdelen van schuldregeling kan inkoop / aanbesteden het instrument worden.

Programma 8 Bereikbaarheid en Mobiliteit

8.1 Autoverkeer en verkeerveiligheid

Het verbeteren van de bereikbaarheid van Haarlem en het verbeteren van de verkeersveiligheid worden voornamelijk bereikt door ingrepen in de openbare ruimte. Dit wordt door de gemeente zelf gedaan of laat de gemeente doen.

8.2 Openbaar vervoer en langzaam verkeer

Dit gaat ook op voor het verhogen van het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets.

8.3 Parkeren

Ook deze doelstellingen worden bereikt via het beheer van de openbare ruimte.

Programma 9 Kwaliteit Fysieke Leefomgeving

9.1 Milieu, duurzaamheid en leefbaarheid

Het merendeel van deze doelstellingen wordt bereikt door de gemeente zelf, door ingrepen in de openbare ruimte, en door het stellen van regels en eisen, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen.

Voor het stimuleren van energiebesparing is subsidie het juiste instrument omdat op dit moment de kosten op de vrije markt nog te hoog zijn. Deze subsidie kan een doorgeefconstructie zijn.

9.2 Openbare ruimte bovengronds

Met uitzondering van educatie over duurzaamheid (subsidie) is de kwaliteit van de openbare ruimte bovengronds de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. De inzet wordt door de gemeente zelf gedaan of laat de gemeente doen.

9.3 Openbare ruimte ondergronds

De riolering en drainage van Haarlem zijn wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeente en worden door de gemeente zelf uitgevoerd.

9.4 Waterwegen

De inrichting, beheer en onderhoud van het oppervlaktewater en de kunstwerken behoort tot de wettelijke taken van de gemeente.

9.5 Afvalverzameling en reiniging

De inzameling van huishoudelijk afval en de straatreiniging behoort tot de wettelijke taken van de gemeente.

Programma 10 Financiën / Algemene dekkingsmiddelen

Dit zijn wettelijke taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd.