

Subsidies basisinfrastructuur Sociaal Domein vanaf 2016

Inleiding

Voor de transitie in het sociaal domein heeft Haarlem 'Samen voor elkaar' als kader vastgesteld. Daarin is opgenomen dat de gemeente een goede basisinfrastructuur biedt om Haarlemmers in staat te stellen zelf de touwtjes in handen te houden, zelfstandig te kunnen blijven functioneren en anderen te helpen. De gemeente heeft maatschappelijke effecten en beleidsdoelen vastgesteld, in samenspraak met organisaties en partners in de stad, om die basisinfrastructuur verder vorm te geven. Dit heeft geresulteerd in subsidieafspraken voor de periode 1 juli 2014 – 31 december 2015. De subsidieperiode én de subsidierelatie met alle organisaties loopt af op 1 januari 2016. Het is daarom voor een ieder (organisaties, maar ook de gemeente) van groot belang tijdig duidelijkheid te hebben over hoe we de inzet in de toekomst willen verwerven.

Zakelijke subsidieverlening

In het proces naar de huidige afspraken toe hebben wij gewerkt vanuit de meer zakelijke subsidiesystematiek. We hebben onze rol duidelijk gemaakt: de gemeente bepaalt (met consultatie van de stad) de effecten en doelen die we in de basisinfrastructuur willen bereiken en de organisaties formuleren hun prestaties daarop. En we hebben afspraken gemaakt voor een specifieke periode. Daarbij hebben we wel een enigszins dubbele boodschap afgegeven: Juridisch is 1 januari 2016 de subsidierelatie beëindigd (beschikking), maar we hebben ook aangegeven het door laten lopen van de relatie niet uit te sluiten, uiteraard na beoordeling van hun inzet. Impliciet geven we hiermee ook aan dat er alleen ruimte ontstaat voor nieuwe aanbieders als er (op delen) de huidige inzet negatief wordt beoordeeld. De grotere instellingen in de basisinfrastructuur hebben de indruk dat de gemeente met een aanbesteding komt voor de inzet vanaf 1 januari 2016.

Het element 'open uitvraag' uit de verzakelijkte subsidiesystematiek heeft nog geen invulling gekregen. We hebben de huidige organisaties in de stad in de basisinfrastructuur gevraagd met ons mee te bewegen in de transitie in het sociaal domein en afspraken gemaakt voor een vernieuwde inzet (nieuw voor oud). De kennis en kunde van de instellingen in de stad en het behoud daarvan waren belangrijk in deze transitie-periode waar een nieuwe vraag op de basisinfrastructuur af is gekomen. De 'beweging van achter naar voor' en meer werken vanuit 'de eigen kracht' om de vermindering van het specialistisch aanbod deels op te vangen komt terecht in de basisinfrastructuur.

Het specialistisch aanbod zelf, waaronder de nieuwe taken met ingang van 2015, wordt door ons ingekocht of gesubsidieerd voor de periode 2015-2017. Voor deze periode is gekozen om ervaring op te doen met de nieuwe producten en dan met ingang van 2017 mogelijk andere inzet of anders georganiseerde inzet te vragen.

Integraal

De afspraken die we met organisaties hebben gemaakt in de basisinfrastructuur zorgen voor een andere inzet, en ook tot het laten vervallen van inzet. De vraag die nu voorligt is of met een nieuwe wijze van uitvraag de transitie verder vorm kan krijgen (transformatie). Is het daarvoor nodig het specialistisch aanbod en de basisinfrastructuur meer te integreren? Bijvoorbeeld door voor een doelgroep alle aanbod, van voorzieningen in een buurthuis tot gespecialiseerdere individuele begeleiding in een keer uit te vragen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle elementen uit de basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod waar de gemeente afspraken over maakt. Dit loopt uiteen van speeltuinen tot beschermd wonen, van sociaal wijkteam tot jeugd-ggz en van cliëntondersteuning tot nachtopvang.

- Bij de afweging hoe een meer integrale uitvraag vorm kan krijgen spelen een paar bijkomende zaken:
- de afspraken in de basisinfrastructuur en voor het specialistisch aanbod verschillen in looptijd, respectievelijk tot 2016 en tot 2017.
 - het budget van de basisinfrastructuur moet nog met circa € 500.000,-- verminderd worden. (Een deel van de nieuwe inzet uit de transitie basisinfrastructuur is nu incidenteel gefinancierd).
 - de 'open uitvraag' uit de verzakelijking van de subsidiesystematiek heeft nog geen vorm gekregen.

Verschillen tussen basisinfrastructuur en specialistisch aanbod

Er zijn meerdere argumenten de uitvraag basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod gescheiden te houden.

- Het verschil in schaalgrootte voor. Waar specialistisch aanbod veelal stedelijk of zelfs regionaal wordt georganiseerd en daarenboven vooral (geïndiceerde) individuele voorzieningen betreft, staat in de basisinfrastructuur het buurtgerichte, de collectiviteit en vrije toegankelijkheid voorop.
- De aard van de inzet is ook wezenlijk verschillend: collectief, informeel en preventief versus individueel, formeel en het oplossen van een probleem. De verwervingsvorm is ook verschillend: subsidie versus inkoop.
- Het aantal aanbieders dat in beide domeinen actief is, is ook zeer beperkt.

Het raakpunt tussen beide domeinen zit vooral in de lichtere maatwerkvoorzieningen, zoals huishoudelijke ondersteuning, opvoedondersteuning en wellicht lichtere vormen van begeleiding. Aan de kant van de basisinfrastructuur gaat cliëntondersteuning in de richting van specialistisch aanbod. De raakvlakken zijn echter te klein om daarop een integrale of ketenuitvraag te doen. Het is eenvoudiger / effectiever goede afspraken te maken over doorverwijzing of terugverwijzing in de twee domeinen.

In een gesprek met drie grotere organisaties (Dock, Haarlem Effect, Kontext) is het alternatief van een verticale uitvraag (al dan niet per doelgroep of gebied) besproken. Door het aanbod van voorzieningen vanaf de basisinfrastructuur (activiteiten in het buurthuis) tot en met het maatwerk (gespecialiseerde individuele begeleiding) in één hand te leggen ontstaat er druk om zoveel als verantwoord is op een basisniveau te beleggen. Hiermee kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd. De organisaties zien dit als een goed perspectief, maar wel voor de langere termijn. Zowel zijzelf als zorgaanbieders zijn de komende tijd te veel bezig met de directe transitie van de zorg om goed vorm te kunnen geven aan een verticale uitvraag.

In de tussentijd kan in de basisinfrastructuur zelf kan wel een meer integraal aanbod tot stand komen, alleen al omdat veel onderdelen door dezelfde partijen worden uitgevoerd of mede-uitgevoerd, zoals in BUUV, Sociaal Wijkteam, dagbesteding, jongerenwerk. In de afgelopen tijd hebben de organisaties op deze onderwerpen al laten zien meer integraal te kunnen werken. In de basisinfrastructuur zijn ook veel kleinere organisaties actief, deze kunnen over het algemeen hun eigen inzet blijven aanbieden.

De afspraken in de basisinfrastructuur lopen tot 2016. De afspraken in het specialistisch aanbod tot 2017. Als de uitvraag basisinfrastructuur en specialistisch aanbod integraal uitgevraagd gaan worden kan dat pas vanaf 2017. De afspraken in de basisinfrastructuur moeten dan voor één jaar verlengd worden. Dat geeft de organisaties wel duidelijkheid, maar slechts voor een korte periode. Overigens moeten de afspraken voor 2016 dan nog wel herzien worden omdat incidentele financiering nog vervangen moet worden door structurele financiering.

In het alternatief om wel integraal (doelgroep / gebied) uit te vragen moeten de resultaten van de inzet in het specialistisch aanbod al vroeg worden geëvalueerd om tijdig tot een integrale vraagstelling door de gemeente te komen. Er is dan nog maar kort ervaring opgedaan met de uitvoering onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

Voorstel: De uitvraag basisinfrastructuur en het specialistisch aanbod gescheiden voor komende periode omdat de schaalgrootte, de aard van de inzet te veel verschilt, de overlap in aanbieders beperkt is. Een integrale uitvraag is wel een goed perspectief, maar voor de langere termijn.

Open uitvraag en vernieuwing

Door de basisinfrastructuur apart uit te vragen per 2016 kunnen er voor een langere periode afspraken gemaakt worden (2016 tot 2020). Dit geeft de organisaties zekerheid. Tot nu toe hebben we van organisaties gevraagd mee te bewegen in de transitie van het sociaal domein (van de achterkant naar de voorkant). De transitie sociaal verandert in transformatie-uitdaging en wij willen dat de organisaties in de stad ook daar in meegaan. Zekerheid voor een langere periode over hun mogelijkheden daartoe is dan heel wenselijk onder mee om bedrijfstechnische redenen (aanzeggen mogelijke ontslagen, aangaan langere verplichtingen). Zekerheid over een langere periode, betekent overigens niet per definitie zekerheid over een gelijkblijvend volume.

Voor de gemeenteraad én het college betekent een dergelijke termijn dat nieuwe afspraken halverwege deze (en de volgende) periode gemaakt worden, waardoor de gemeenteraad er invloed op kan uitoefenen en coalitie- en collegeafspraken er optimaal in verwerkt kunnen worden. Aan het einde van een collegeperiode is de uitvoering twee jaar onderweg zodat ook iets over resultaten gezegd kan worden.

Aandachtspunt is nog dat de contracten voor het specialistisch aanbod voor 2015 en 2016 zijn aangegaan, met de mogelijkheid twee maal een jaar te verlengen. Als dat gebeurt voor de huidige contracten lopen deze uiterlijk eind 2018 af.

De vraag is vervolgens of we hiervoor een open uitvraag doen, waar ook partijen waar we nu geen subsidierelatie mee hebben kunnen inschrijven. De politiek heeft in de afgelopen tijd verschillende boodschappen afgegeven: ruimte voor nieuwe partners, maar ook de belangen van de huidige partners niet uit het oog verliezen. De organisaties in de stad vragen terecht om tijdig duidelijkheid daarover te hebben. De huidige toezegging is dat 'het doorlopen van de subsidierelatie niet uitgesloten is, uiteraard na beoordeling van hun inzet'. De impliciete boodschap is dat er alleen ruimte is voor nieuwe aanbieders als de huidige slecht presteren. Ook voor de gemeente is nog ongewis hoe de transitie uitpakt vanaf 1 januari 2015. Door als gemeente samen met de bestaande organisaties (over wiens inzet en meebewegen we tevreden zijn) op te trekken kan de transformatie het beste vormgegeven worden. In 2020 is er naar verwachting een meer stabiele situatie waar een open uitvraag meer op zijn plaats is.

Bij het maken van afspraken met organisaties voor de periode vanaf 1 januari 2016 wordt uiteraard al wel gekeken naar de uitvoering (kwaliteit) van de nu afgesproken inzet. Dit is al opgenomen in de subsidiebeschikking (voortgangsgesprekken/verantwoording). Uiteraard wordt ook afgewogen of de bestaande inzet nog voldoende bijdraagt aan de gestelde effecten en doelen.

Voorstel: De gemeente gaat door met de bestaande partners voor een langere periode, mits we de inzet van een organisatie positief beoordelen. Is dit niet het geval dan zetten we de uitvraag open voor andere organisaties in een subsidietender.

Dit wil niet zeggen dat er niet meer 'openheid' en meer prikkels tot vernieuwing in de subsidierelaties kan komen. Maar open uitvraag is geen doel op zich. Het gaat er om de beste inzet te

krijgen om de doelen en effecten van de gemeente te bereiken. Met goed opdrachtgeverschap ruimte voor innovatie en de mogelijkheid niet verder te gaan met subsidiepartners wordt dit bereikt. Als argument om wel te werken met een open uitvraag kan worden opgevoerd dat de Haarlemse organisaties vertrouwen moeten hebben in eigen kunnen. Maar eventueel noodzakelijke maatregelen (aanzeggen ontslag) zullen ongetwijfeld onrust veroorzaken. Aan de andere kant stelt de cao-Welzijn dat personeel moet worden overgenomen door de nieuwe aanbieder als er sprake is van een voortgezette opdracht.

Een mogelijkheid voor meer openheid en vernieuwing is het vrijmaken van een budget in de basisinfrastructuur om proeven met kleinschalige initiatieven te honoreren. De gemeente beheert dit budget. De initiatieven kunnen bijvoorbeeld gericht worden op innovatie en stimulatie van de integratie van welzijn en zorg c.q. verschuiving van het specialistisch aanbod naar de basisinfrastructuur en kunnen mogelijk vooruitlopen op de eerder genoemde verticale uitvraag. Initiatieven kunnen alleen op tijdelijke basis gesubsidieerd worden, anders moet er jaarlijks nieuw budget worden vrijgemaakt. Uiteraard wordt bij gebleken succes van de vernieuwingen gezocht naar implementatie binnen de basisinfrastructuur (nieuw voor oud, ook van andere organisaties) of budget uit besparingen op de kosten van het specialistisch maatwerk. Dit betekent dat organisaties wel zekerheid hebben over een langere periode voor de subsidierelatie, maar er geen garanties zijn voor het volume van de inzet. Het kan immers zijn dat een nieuw initiatief de plaats in gaat nemen van inzet van een andere organisatie omdat het nieuwe initiatief beter bijdraagt aan het bereiken van de gemeentelijke doelen. Deze concurrentie op inhoud is ook voor de huidige organisaties een prikkel niet op hun lauweren te rusten en te vernieuwen.

Een andere mogelijkheid ruimte te maken voor vernieuwing is door generieke kortingen van bijvoorbeeld 20 procent toe te passen op het subsidiebudget van een organisatie. Dit was oorspronkelijk het voorstel in Samen voor Elkaar, maar dit is destijds in de gemeenteraad niet goed ontvangen. Het is voor grotere organisaties niet haalbaar omdat subsidie voor een groot deel de moeilijk beïnvloedbare accommodatiekosten betreft. Voor kleinere organisaties betekent een percentuele korting vaak dat de organisatie niet langer kan functioneren. Voor de langere termijn kan onderzocht worden of de accommodaties die gebruikt worden in een constructie kunnen worden ondergebracht zoals met de sportaccommodaties is gedaan (SRO). Door alleen activiteiten te subsidiëren krijgt de gemeente flexibeler mogelijkheden inzet te vernieuwen. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat op termijn, bij een integrale uitvraag, ook zorginstellingen met hun eigen accommodaties onderdeel gaan uitmaken van de uitvraag.

Voorstel: Openheid en prikkels tot vernieuwing in de basisinfrastructuur mogelijk maken door een nader te bepalen gemeentelijk budget vrij te maken voor (kleinschalige) initiatieven, met de mogelijkheid deze te implementeren in het reguliere aanbod (oud voor nieuw).

Effecten, doelen, gebieden, hoofdaanemers

Bij de uitvraag 2014-2015 hebben we gekozen voor het formuleren van effecten en doelen, ingedeeld naar leeftijdsgroepen en leefdomeinen met de toevoeging van de domeinen mantelzorg en vrijwillige inzet. Samenwerking was nadrukkelijk meegegeven als boodschap. Uit de prestatieplannen voor deze periode blijkt dat veel inzet meerdere van de gehanteerde leefdomeinen en doelgroepen betreft. Het werken met effecten en doelen is van beide kanten goed bevallen, maar de gemeente wil de huidige matrix doorontwikkelen.

De effecten en doelen van de huidige periode zijn een uitwerking van de Programmabegroting 2014. De opzet van de Programmabegroting is voor 2015 vernieuwd. Er is een cluster Sociaal en daarbinnen is de basisinfrastructuur opgenomen in Programma 1 Maatschappelijke Participatie.

Daarmee stelt de gemeenteraad de kaders voor de basisinfrastructuur vast. Daarmee kunnen deze effecten en doelen als basis dienen voor de uitvraag voor 2016. De doelen uit de Programmabegroting zijn houdbaar voor meerdere jaren. En bij ingrijpende wijzigingen zijn aanpassingen in de afspraken met organisaties altijd mogelijk.

De in de bestaande matrix en in Programma 1 opgenomen effecten en doelen zullen worden geëvalueerd, aangevuld en verder uitgewerkt. Ook wordt aan de doelen extra informatie toegevoegd zoals de wijkmonitors zodat duidelijk waar welke problemen spelen (of juist niet) en daar de prestaties op kunnen worden toegespitst. Het geheel wordt in de conceptfase gedeeld en besproken met relevante partners in de stad.

Dit blijft aansluiten bij de uitgangspunten van de verzakelijking waarbij de gemeente het 'wat' bepaald en de professionals het 'hoe'. De systematiek met maatschappelijk effecten, beleidsdoelen, prestaties en indicatoren wordt nog een stap verder doorgevoerd door (ook) met resultaten (de baat) te gaan werken.

Er zijn nog twee afwegingen te maken. De uitvraag van de basisinfrastructuur kan ook per stadsdeel worden gedaan. De doelen uit de Programmabegroting worden dan toegespitst en uitgevraagd per stadsdeel, met behulp van de wijk/buurtmonitor. Voordeel hiervan is dat de gemeente nog beter kan sturen op inzet, bijvoorbeeld door aan te geven dat Zuid-West geen eigen Sociaal Wijkteam hoeft te hebben of dat er in Schalkwijk extra ingezet moet worden op de ondersteuning van mantelzorgers. Een dergelijke uitvraag sluit ook aan op het gebiedsgericht werken van de gemeente.

Haarlem is echter te klein voor een dergelijke onderverdeling, de onderlinge verschillen tussen de stadsdelen zijn te gering. Het gebiedsgerichte element kan voldoende worden meegenomen in een stedelijke uitvraag. De drie organisaties onderschrijven dat en zien meer in verdeling op basis van expertise (zie de volgende alinea).

Daarnaast kan er gevraagd worden om een aanbod door een hoofdaannemer (per gebied of per doelstelling). De hoofdaannemer is dan verantwoordelijk voor de integrale inzet in de basisinfrastructuur en maakt daarvoor afspraken met onderaannemers oftewel organisaties waar de gemeente dan geen directe subsidierelatie meer mee onderhoudt. Er zijn twee voordelen voor de gemeente: minder directe subsidierelaties en dus meer flexibiliteit en minder accounts voor de gemeente. In de praktijk betekent het natuurlijk een verschuiving van de coördinerende/afstemmende rol van de gemeente naar de hoofdaannemer.

Dit werken met hoofdaannemers is voor de komende periode nog een stap te ver, maar wordt wel meegenomen in de visie op de integrale uitvraag in de toekomst.

In aanvulling op de eerder genoemde integraliteit in de basisinfrastructuur (BUUV, Sociaal wijkteam) vragen wij de organisaties in de stad ook geografische grenzen los te laten en van elkaars expertise gebruik te maken, bijvoorbeeld door bij elkaar inzet 'in te huren'. Dit geldt met name voor de welzijnsinstellingen. Eén organisatie kan bijvoorbeeld het ouderenwerk over de hele stad doen en een andere organisatie een ander deel van de inzet, naar gelang zij de meeste expertise en het beste aanbod hebben. Een samengaan van de twee welzijnsinstellingen zou de doorgevoerde consequentie daarvan kunnen zijn. Dit kan een kostenbesparing opleveren (minder overhead) maar ook een kwaliteitsimpuls betekenen omdat een grotere organisatie meer mogelijkheden heeft voor slagkracht, visieontwikkeling et cetera. Een ander voorbeeld van integraliteit is dat de inzet die verzorgd werd door Release overgenomen is door Kontext.

Aan de andere kant is een divers landschap van maatschappelijke organisaties in de stad ook waardevol om elkaar scherp te houden.

Voorstel: De gemeente hanteert voor de uitvraag basisinfrastructuur 2016-2020 de effecten en doelen uit Programma 1 Maatschappelijke participatie van de Programmabegroting 2015-2019, met als basis de bestaande matrix, vult doelen verder aan, actualiseert waar nodig en vult deze aan met gebiedsgerichte informatie zoals de wijkmonitors.

Voorstel: **De organisaties in de stad wordt gevraagd een integraal aanbod tot stand te brengen en daarbij geografische grenzen binnen de stad los te laten.**

Procesvoorstel

De gemeente wil voor het einde van 2015 duidelijkheid scheppen over de uitvraag basisinfrastructuur voor 2016 en verder.
Onderstaand het procesvoorstel.

27 oktober 2014	Vaststellen notitie in Staf Sociaal Domein
28 oktober 2014 – 11 november 2014	Ophalen input organisaties in de basisinfrastructuur op notitie
20 november 2014	Notitie, met opmerkingen van de organisaties verwerkt, voorleggen op Raadsinformatiemarkt om input raad op te halen
25 november 2014	Collegebesluit over de uitvraag
4 december 2014	Commissie Samenleving
5 december 2014	Brief aan organisaties over besluit uitvraag basisinfrastructuur 2016 en verder.
Januari 2015	Opstellen effecten en doelen basisinfrastructuur 2016 en verder, in samenspraak met organisaties en partners in de stad
3 februari	College: doelen en effecten
19 februari	Commissie Samenleving: doelen en effecten
12 maart	Gemeenteraad: doelen en effecten
Uiterlijk 1 april 2015	Uitvraag versturen
Uiterlijk 1 juni 2015	Organisaties dienen subsidieaanvragen in
Uiterlijk 1 september 2015	Subsidiebeschikkingen: Prestatieafspraken 2016-2020 onder begrotingsvoorbehoud

BIJLAGE

Overzicht uitvragen basisinfrastructuur en specialistisch aanbod (maatwerkvoorzieningen)

- Subsidies Basisinfrastructuur
- Innovatiebudget 2014 Basisinfrastructuur
- Investering 2014-2015 Basisinfrastructuur
- Kanteling Awbz Basisinfrastructuur
- GGZ Inloopgelden Basisinfrastructuur
- Cliëntondersteuning (MEE) Basisinfrastructuur
- Mantelzorgcompliment Basisinfrastructuur
- Sociaal wijkteam, stedelijke uitrol Basisinfrastructuur
- Awbz maatwerkvoorzieningen
- Maatschappelijke en Vrouwenopvang voorzieningen
- Maatschappelijke en Vrouwenopvang begeleiding
- Beschermd Wonen
- Jeugd: Jeugdhulp en opvoedondersteuning
- Jeugd: Begeleiding Awbz
- Jeugd: Jeugd-GGZ