

Onderwerp Aanpak Sociale Basis 2020	
Nummer	2018/566771
Portefeuillehouder	Meijs, M.T.
Programma/beleidsveld	1.2 Sociale basis
Afdeling	MO
Auteur	Duker, J.W.
Telefoonnummer	023-5115041
Email	jwduker@haarlem.nl
Kernboodschap	Het college wil afspraken maken met subsidiepartners over hun inzet in de sociale basis vanaf 2020 zodat kwetsbare groepen ondersteuning krijgen op alle leefgebieden en alle Haarlemmers ondersteund worden bij onderlinge hulp, vrijwillige inzet, maatschappelijke initiatieven en mantelzorg.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt dit besluit ter bespreking naar de commissie Op 6 september 2018 is een opinienota met de commissie Samenleving besproken over een aantal keuzes die gemaakt moeten worden ten aanzien van doel en inrichting van de sociale basis. Deze keuzes zijn nu vertaald in een collegebesluit. Dit collegebesluit beperkt zich tot <i>hoe</i> het college afspraken wil gaan maken met subsidiepartners. De kaderstelling over <i>wat</i> de gemeente verwacht van de subsidiepartners zal het college in het voorjaar 2019 ter vaststelling aan de gemeenteraad voorleggen.
Relevante eerdere besluiten	Opinienota Sociale Basis 2020 (2018/346890) in commissie Samenleving van 6 september 2018
Besluit College d.d. 20 november 2018	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. de subsidierelaties en overeenkomsten met organisaties in de basisinfrastructuur te beëindigen met ingang van 1 januari 2020; 2. nieuwe afspraken te maken met organisaties voor het bieden van basisvoorzieningen voor de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023 en daarbij de volgende uitgangspunten te hanteren: a. 160.000 Haarlemmers vormen de sociale basis en de basisvoorzieningen ondersteunen hen daarbij; b. organisaties werken samen op basis van gelijkwaardigheid; c. duidelijke afspraken vooraf, en een mix van traditionele en



1. Inleiding

De sociale basis is een krachtig geheel van inwoners (inclusief jeugd), (bewoners)initiatieven, sociaal ondernemers en professionele organisaties in de Haarlemse samenleving, die met elkaar bijdragen aan een sociale stad en leefbare wijken en buurten. De gemeente speelt hierin een rol door subsidie te verstrekken aan initiatieven en organisaties. Hoe de gemeente dat doet – en wat die initiatieven en organisaties met hun inzet bereiken – is van groot belang voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen in het sociaal domein in Haarlem.

De afgelopen jaren zijn veel kleine en grote nieuwe initiatieven ondersteund. Daarnaast onderhoudt de gemeente meerjarige subsidierelaties met in totaal ongeveer 50 organisaties. De meerjarige subsidierelaties eindigen per 2020; de subsidies voor nieuwe initiatieven zijn incidenteel en eindigen eveneens per 2020 (of eerder). Voor die tijd zullen dus nieuwe afspraken gemaakt moeten worden met deze organisaties en initiatieven over hun inzet vanaf 2020.

Om te leren van de huidige subsidieperiode (2016-2019) en om vooruit te kijken naar de sociale basis vanaf 2020, heeft een groot aantal bijeenkomsten plaatsgevonden met (vertegenwoordigers van) inwoners, (bewoners)initiatieven, subsidiepartners en betrokken ambtenaren. In vervolg hierop is door het college op 24 juli 2018 een opinienota Sociale Basis 2020 vastgesteld (2018/346890). Met de opinienota vroeg het college de commissie Samenleving haar mening over een aantal keuzes die gemaakt moeten worden ten aanzien van doel en inrichting van de sociale basis. Deze keuzes zijn nu vertaald in een collegebesluit. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit collegebesluit zich beperkt tot *hoe* het college afspraken wil gaan maken met subsidiepartners. De kaderstelling over *wat* de gemeente verwacht van de subsidiepartners zal het college in het voorjaar 2019 ter vaststelling aan de gemeenteraad voorleggen.

De inbreng van de commissie Samenleving (bespreking opinienota 6 september 2018) en de Participatieraad (advies 4 september 2018) had met name betrekking op de wijze waarop de gemeente meer grip kan krijgen op de effectiviteit van subsidies, de regierol van de gemeente bij gelijkwaardig samenwerken tussen uiteenlopende partijen, het financieel kader en het begrip sociale basis. Al deze onderwerpen komen terug in de besluitpunten en bij de argumenten wordt beschreven hoe het college de inbreng van de commissie Samenleving en de Participatieraad heeft verwerkt.

2. Besluitpunten college

Het college besluit:

1. de subsidierelaties en overeenkomsten met organisaties in de basisinfrastructuur te beëindigen met ingang van 1 januari 2020;

2. nieuwe afspraken te maken met organisaties voor het bieden van basisvoorzieningen voor de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023 en daarbij de volgende uitgangspunten te hanteren:
 - a. 160.000 Haarlemmers vormen de sociale basis en de basisvoorzieningen ondersteunen hen daarbij;
 - b. organisaties werken samen op basis van gelijkwaardigheid;
 - c. duidelijke afspraken vooraf, en een mix van traditionele en alternatieve vormen van verantwoording zorgen voor meer grip op effectiviteit;
 - d. nieuwe initiatieven *vanaf 2020* kunnen een beroep doen op een incidentele subsidie; bestaande initiatieven, die nu incidenteel gesubsidieerd zijn, kunnen in aanmerking komen voor een meerjarige subsidie binnen het huidige financieel kader; voor de selectie van deze initiatieven gelden de volgende criteria:
 - i. op 1-1-2020 minimaal twee jaar actief in Haarlem;
 - ii. draagvlak bij deelnemers/inwoners en partners;
 - iii. initiatief heeft toegevoegde waarde;
 - iv. stevigheid van de organisatie.

3. Beoogd resultaat

Afspraken met subsidiepartners over hun inzet in de sociale basis vanaf 2020 zodat kwetsbare groepen ondersteuning krijgen op alle leefgebieden en alle Haarlemmers ondersteund worden bij onderlinge hulp, vrijwillige inzet, maatschappelijke initiatieven en mantelzorg.

4. Argumenten

1. Huidige subsidierelaties en overeenkomsten eindigen per 1 januari 2020

Bij de kaderstelling en uitvraag in 2015 is helder verwoord dat subsidierelaties aangegaan zouden worden voor vier jaar: 2016 tot en met 2019. In de subsidiebeschikking voor de afzonderlijke organisaties is dat schriftelijk bevestigd. Ook voor de subsidies voor gekantelde dagbesteding voor de jaren 2018 en 2019 is aangekondigd dat deze eindigen per 1 januari 2020. Naast de subsidierelaties is met enkele organisaties in het kader van het minimabeleid een overeenkomst gesloten; ook deze overeenkomsten eindigen eind 2019. Het college kan daardoor per 2020 ruimte maken voor nieuwe partners en de subsidierelaties met bestaande partners herzien.

2. Nieuwe afspraken met bestaande én nieuwe organisaties

Het college ziet geen reden om voor nieuwe afspraken met ingang van 2020 voor een volledig open inschrijving te kiezen, met als mogelijke uitkomst dat we afscheid moeten nemen van partners die geworteld zijn in de Haarlemse samenleving en partners moeten toelaten die geen enkele binding hebben met de stad. Over het gros van de huidige partners is het college tevreden. Maar het college wil zich ook niet beperken tot de huidige meerjarige subsidiepartners. De afgelopen jaren hebben



zich initiatieven aangediend die zich inmiddels hebben bewezen en die ook in aanmerking komen voor meerjarige subsidie. Voor de uitvraag sociale basis wil het college zich dan ook richten op die organisaties die in Haarlem geworteld en actief zijn, nieuw en bestaand. Hoe zij dat precies doet is uitgewerkt in de bijlage.

2a. De sociale basis begint bij 160.000 Haarlemmers

De Participatieraad en enkele raadsleden hebben aangegeven dat de term 'sociale basis' verwarrend werkt, omdat de gemeente maar op een deel van die sociale basis invloed heeft. Het college erkent dat er een verschil is tussen onderdelen van de sociale basis waar de gemeente direct invloed op heeft, zoals de gesubsidieerde instellingen, en onderdelen waar dat niet of minder het geval is, zoals bij religieuze instellingen of sportverenigingen. Toch kiest het college bewust voor de term 'sociale basis', omdat zij het aanbod van de gesubsidieerde instellingen nadrukkelijk wil verbinden met alle andere mensen, initiatieven, structuren en organisaties die bijdragen aan een sociaal Haarlem en leefbare wijken en buurten. In de bijlage wordt dat toegelicht en worden enkele begrippen verduidelijkt.

2b. Gelijkwaardig samenwerken

De commissie Samenleving en de Participatieraad onderschrijven de wens van het college om de samenwerking tussen partners in de sociale basis te versterken. Zij maken daarbij wel de kanttekening dat er dan ook een gelijk speelveld moet zijn tussen grote en kleine organisaties; nieuwe en bestaande. Waar gelijkwaardig samenwerken niet vanzelf ontstaat zal het college de regie nemen en er op toe zien dat dat wel gebeurt. Een belangrijk element in het versterken van samenwerking is de introductie van thematafels, waaraan organisaties deelnemen die een meerjarige subsidierelatie met de gemeente hebben of daarvoor in aanmerking (willen) komen. Organisaties dienen per thematafel gezamenlijk één aanvraag in voor subsidie vanaf 2020. Het college start met het inrichten van de volgende thematafels:

- Redzaam in en om het huis
- Waardevol werk
- Financiën op orde
- Opvoeden en opgroeien
- Ontmoeten
- Gezonde leefstijl
- Vrijwillige inzet en mantelzorg

De wijze van samenwerken is verder uitgewerkt in de bijlage.

2c. Meer grip op effectiviteit

In de bespreking in de commissie Samenleving was het meest dominant de wens om meer grip te hebben op de effectiviteit van de interventies van subsidiepartners. Concreet uitvloeisel daarvan is dat door het college is toegezegd een overzicht te maken van alle subsidies met daarbij vermeld: het doel van de subsidie, de afgesproken prestatie, of de prestatie is uitgevoerd, en het subsidiebedrag. Daarnaast is door het college voor de periode 2015 tot en met 2017 een overzicht gemaakt van de score op de indicatoren van de kader stellende matrix van doelen en effecten uit 2015. Beide

overzichten zijn als bijlage bij dit besluit gevoegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit overzichten zijn die conform de huidige subsidiesystematiek zijn opgesteld. Zoals in de bijlage wordt toegelicht is die huidige subsidiesystematiek nog onvoldoende toereikend om 'grip op effectiviteit' te hebben.

Het college hecht er aan te benadrukken dat grip op de effectiviteit van subsidies in de sociale basis per definitie moeilijk te verkrijgen is; we moeten ook vertrouwen 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. Dit werd gezien als een gezamenlijke ontwikkelopgave voor gemeente en organisaties. Deze ontwikkelopgave is nog niet afgerond, maar er zijn inmiddels wel belangrijke stappen gezet. Daarbij is het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de evalueerbaarheid van welzijnssubsidies zeer behulpzaam geweest. Het college onderschrijft dan ook 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. Dat vraagt echter wel een grote inspanning van gemeente en subsidiepartners in de aanloop naar 2020. In de bijlage wordt dat proces in grote lijnen beschreven, waarbij de aanbevelingen en terminologie van de Rekenkamercommissie worden gevolgd.

Zoals eerder aangegeven wordt invulling gegeven aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad doordat zij de uitvraag voor de nieuwe subsidieperiode vaststelt. De controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund doordat het college jaarlijks een beknopte rapportage opstelt over de interventies van subsidiepartners en de effectiviteit daarvan. Voor aanvang van de nieuwe subsidieperiode wordt bepaald welke informatie hierin minimaal moet worden opgenomen. Daarbij gaat het wat het college betreft niet alleen om cijfers, maar ook om verhalen. Om die verhalen kracht bij te zetten overweegt het college jaarlijks in het voorjaar een festival te (laten) organiseren onder de noemer 'Haarlem Vertelt', waarbij organisaties en initiatieven in de gelegenheid worden gesteld hun verhalen – en die van hun deelnemers – te vertellen aan de gemeenteraad.

2d. Financieel kader

Bij de bespreking van de opinienota heeft de commissie Samenleving duidelijk gemaakt dat zij financiële ruimte wil creëren voor nieuwe initiatieven, maar een meerderheid gaf aan dat het budget voor subsidies in de sociale basis daarvoor niet verruimd hoeft te worden. Dat betekent dat die ruimte gevonden moet worden binnen het bestaande financiële kader. Tellen we de huidige verstrekte subsidiebedragen bij elkaar op dan komen we op een totaal budget van ongeveer € 16 miljoen. Bij de kaderstelling voor de nieuwe subsidieperiode zal de gemeenteraad gevraagd worden budgetplafonds per thema vast te stellen. In de huidige subsidieperiode is het budget ongeveer als volgt verdeeld over de thema's:



- Redzaam in en om het huis € 2,3 miljoen
- Waardevol werk € 3,6 miljoen
- Financiën op orde € 0,4 miljoen
- Opvoeden en opgroeien € 1,2 miljoen
- Ontmoeten € 1,9 miljoen
- Gezonde leefstijl € 0,8 miljoen
- Vrijwillige inzet en mantelzorg € 5,6 miljoen

In de bijlage is een nadere analyse van het financiële kader opgenomen.

5. Risico's en kanttekeningen

1. *Beëindigen subsidierelaties*

Met besluitpunt 1 worden de huidige subsidierelaties beëindigd met ingang van 1 januari 2020. Deze beëindiging is reeds aangekondigd bij de kaderstelling en uitvraag in 2015 en daarna in de subsidiebeschikking aan organisaties bevestigd. Desalniettemin kunnen organisaties bezwaar maken tegen deze beëindiging omdat zij doorlopende verplichtingen hebben. Met besluitpunt 2 worden bestaande subsidiepartners weliswaar uitgenodigd om deel te nemen aan het subsidieproces voor de periode 2020-2023. Dit is echter geen garantie dat zij ook daadwerkelijk subsidie zullen ontvangen voor de volgende periode of dat die subsidie even hoog is als in de huidige periode.

2. *Gemeente sturend bij de uitnodiging van subsidiepartners voor de thematafels*

De gemeente stuurt op wie aan welke thematafel kan deelnemen (argument 2 en 2b). Alternatief zou zijn dat de gemeente dit vrij zou laten: iedere organisatie en ieder initiatief kan aanschuiven aan de tafel waar ze wil. Geen enkele partij hoeft zich buitengesloten of beperkt te voelen. De kans is alleen groot dat er dan erg veel partijen aan iedere thematafel gaan deelnemen. Dat is goed voor de diversiteit en de discussie, maar het heeft ook een aantal belangrijke nadelen. Ten eerste brengt het meer bureaucratie met zich mee; er zullen uiteindelijk meer partijen zijn waar de gemeente een subsidierelatie mee aangaat, met bijbehorende verantwoordingsverplichtingen. Ten tweede kan de gemeente minder goed sturen op kwaliteit; elke partij die dat wil kan immers aanschuiven, los van de kwaliteit die zij meebrengt. Maar het belangrijkste nadeel is de druk die het legt op samenwerking als nog meer partijen aanschuiven bij de afzonderlijke thematafels. Partijen moeten immers onderling overeenstemming bereiken over een aanvraag, zowel op inhoud als op de verdeling van het budget. Dat is al een hele opgave met 60 tot 70 partijen in totaal en zo'n 10 tot 15 per tafel; laat staan dat dat er nog meer worden. Omdat gelijkwaardig samenwerken voor het college een van de hoofddoelen in dit proces is, kiest zij er voor te sturen op wie aan welke thematafel deelneemt. In fase I (uitvraag; zie argument 2c) zal het college hier nog enige flexibiliteit in betrachten, zodat gekeken kan worden wat het beste werkt; vanaf fase II (aanvraag) is de indeling van thematafels definitief.

2b. Samenwerking komt niet tot stand

Zoals hierboven aangegeven is de verwachting dat ongeveer 60 tot 70 partijen aan de thematafels zullen deelnemen (50 bestaande en 10 tot 20 nieuwe) en dat per thematafel 10 tot 15 partijen aanschuiven. Zij zullen per thematafel een gezamenlijke aanvraag moeten opstellen: welke interventies dragen het meeste bij aan het beoogde effect, welke organisatie kan daarvan welke onderdelen uitvoeren en welke budgetverdeling hoort daar bij? Bij de meeste tafels wordt voortgebouwd op samenwerkingsverbanden die er al zijn, maar toch is de samenwerking in veel gevallen nog broos. De gemeente zal alles in het werk stellen om de samenwerking te faciliteren. Toch is het denkbaar dat partijen er onderling aan een thematafel niet uitkomen. Er is op het betreffende thema echter wel ondersteuningsaanbod nodig per 2020. Als partijen er onderling niet uitkomen vallen we terug op de systematiek met afzonderlijke aanvragen per organisatie en bepaalt de gemeente welke interventies door welke organisatie geleverd gaan worden.

2c. Verbeterde grip op effectiviteit vraagt veel van gemeente en subsidiepartners

Bij argument 2c is reeds gemeld dat de voorgestelde werkwijze om meer grip te krijgen op de effectiviteit van interventies een forse inspanning zal 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). Het college zal externe ondersteuning organiseren om dit proces zo goed mogelijk te laten verlopen.

2d. Financieel kader vraagt moeilijke keuzes

Inwoners, initiatieven, organisaties en gemeente hebben veel wensen en eisen. Dat moet allemaal gerealiseerd worden binnen bestaande financiële kaders. Dat betekent dat in de loop van het subsidieproces waarschijnlijk keuzes gemaakt moeten worden; nieuwe initiatieven zullen niet altijd krijgen wat zij wensen, bestaande organisaties zullen wellicht moeten inleveren. College en raad zullen in dit proces een consistente lijn moeten volgen en transparant zijn over de keuzes die worden gemaakt.

6. Uitvoering

Na vaststelling van dit besluit zullen organisaties en initiatieven worden uitgenodigd voor de thematafels en start het subsidieproces zoals beschreven bij argument 2c.

In het voorjaar 2019 zal de uitvraag voor de Sociale Basis 2020 ter vaststelling worden voorgelegd aan de gemeenteraad.



7. Bijlagen

1. Nota Aanpak Sociale Basis 2020
2. Overzicht subsidierelaties 2016-2019
3. Scores indicatoren doelen en effecten 2015-2017
4. Reactie college op advies Participatieraad over opinienota Sociale Basis 2020