

Bijlage 1

Onderzoeksopzet 213a onderzoek verzakelijking subsidiesystematiek in de gemeente Haarlem.

Artikel 213a van de gemeentewet schrijft voor dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. De raad van Haarlem heeft aan dit artikel invulling gegeven met de *Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem 2013* ([2012/469231](#)).

In deze verordening is vastgelegd dat het college de raad bij de programmabegroting informeert over het onderwerp van de in het erop volgende jaar te verrichten 213a onderzoek(en). In de Programmabegroting 2017-2021 is de verzakelijking van de subsidiesystematiek als onderwerp voor een 213a onderzoek aangekondigd (Programmabegroting 2017-2021, p. 286-287).

De verzakelijking van de subsidiesystematiek vindt haar oorsprong in het *Coalitieakkoord Haarlem 2010-2014: Het oog op morgen* ([link](#)). Hierin is de ambitie geformuleerd de toekenning van subsidies via systemische en inhoudelijk afwegen te laten verlopen, en daarmee de subsidiesystematiek te verzakelijken. Deze ambitie is uitgewerkt in de *Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem* ([2012/113347](#)) (hierna: beleidskader subsidiesystematiek).

Naast een verdere uitwerking van de verzakelijking in een afwegings-, toepassings- en verantwoordingskader, wordt in het beleidskader subsidiesystematiek een uitvoeringskader gepresenteerd. Dit uitvoeringskader bestaat naast de communicatieve inspanningen ook uit de feitelijke invoering en organisatorische inbedding van het beleidskader subsidiesystematiek. De organisatorische inbedding van het beleidskader is uitgewerkt in een implementatieplan. De laatste stap in dit implementatieplan is een evaluatie van de vernieuwde systematiek, gepland voor 2016.

Gegeven de planning uit het implementatieplan, en de verwachting dat vanaf 2016 alle subsidierelaties volledig aan de vernieuwde systematiek voldoen, heeft het college ervoor gekozen de verzakelijking van de subsidiesystematiek te evalueren met een 213a onderzoek als instrument.

Dit onderzoek staat los van het onderzoek dat de Rekenkamercommissie momenteel verricht naar het ontwikkelen van een systematiek die het beoordelen van de effectiviteit van welzijnssubsidies in de sociale basisinfrastructuur mogelijk kan maken.

Doelstelling en vraagstelling

Zoals de Haarlemse 213a verordening stelt onderzoekt het college jaarlijks de doelmatigheid van één of meerdere (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente. Daarnaast onderzoekt zij jaarlijks de doeltreffendheid van één of meerdere (delen van) programma's en paragrafen. Dit impliceert dat 213a onderzoeken niet per definitie onderzoeken zijn die zich richten op zowel vraagstukken van doelmatigheid als doeltreffendheid, maar ook onderzoeken kunnen zijn die zich richten op één van beide aandachtsgebieden. Onder doelmatigheid wordt verstaan: de mate waarin de te realiseren prestaties en beoogde maatschappelijke effecten en doelen worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt. Onder doeltreffendheid wordt verstaan: de mate waarin de te realiseren prestaties en beoogde maatschappelijke effecten en doelen van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

Met betrekking tot het thema doelmatigheid valt bij dit onderwerp op te merken dat het ontwikkelen van een nieuwe, meer zakelijke, subsidiesystematiek tot doel heeft gehad de beschikbare gelden doelmatig(er) in te zetten. De ontwikkeling van een nieuw afwegings-, toepassings- en verantwoordingskader als onderdeel van het beleidskader subsidiesystematiek is de operationalisering hiervan. Allereerst geeft het afwegingskader antwoord op de vraag of het instrument subsidie een doelmatige manier is om de beleidsdoelstellingen te behalen. Daarnaast geeft het toepassingskader antwoord op de vraag op welke manier het instrument subsidie doelmatig kan worden ingezet voor het

betreffende doel en de bijbehorende doelgroep. Als laatste is er het verantwoordingskader dat antwoord moet geven op de vraag of de verleende subsidie goed is besteed (rechtmatig en doelmatig).

Deze doelmatig- en rechtmatigheidsvraagstukken hebben primair betrekking op het toekennen van de subsidies. Een evaluatie naar de invoering van de verzakelijking, zoals voorgesteld in het implementatieplan en de programmabegroting, impliceert een onderzoek naar de invoering van een nieuwe werkwijze bij het toekennen van subsidies. Het is dan ook van belang een onderscheid te maken in systeemvraagstukken en resultaatvraagstukken. Waarbij de eerste betrekking hebben op het volgen van vastgelegde procedures en werkwijze en de resultaatvraagstukken betrekking hebben op het effect dat deze veranderingen hebben gehad op onder andere: het toekennen -, de kosten - en het maatschappelijk effect van de verstrekte subsidies in Haarlem.

De aard van een 213a onderzoek, naar doeltreffendheid en doelmatigheid, maakt dat dit onderzoek zich zal richten op resultaatvraagstukken. Dat wil niet zeggen dat een 213a onderzoek geen bijdrage kan leveren aan de evaluatie van de invoering van dit nieuwe beleid. De resultaten van het beleid zeggen immers iets over het beleid zelf, met name of de uitgangspunten en veronderstellingen met betrekking tot de gewenste verandering het beoogde resultaat hebben behaald. De aangekondigde evaluatie van de herziening van de subsidiesystematiek zal zich dan ook, middels een 213a onderzoek, richten op het resultaat dat deze herziening heeft gehad op het gebruik en effect van het instrument subsidies.

De doelstelling van het onderzoek wordt dan ook: aan de hand van het resultaat dat de verzakelijking heeft gehad op de toekenning van subsidies de nieuwe subsidiesystematiek evalueren. De resultaten van het onderzoek dienen inzicht te geven in de mate waarin de in het beleidskader subsidiesystematiek omschreven uitgangspunten zijn gerealiseerd en welk effect dit heeft gehad op de verstrekking van subsidies in Haarlem. De eindrapportage bevat een huidige stand van zaken met betrekking tot de wijze van subsidieverstrekking in Haarlem en vergelijkt deze met het beleidskader subsidiesystematiek. Conclusies/aanbevelingen zullen zich richten op eventuele discrepanties tussen praktijk en beleidskader en eventueel onvoorziene effecten van de implementatie van dit kader.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Heeft de invoering van een nieuwe subsidiesystematiek een verzakelijking teweeggebracht en wordt het instrument subsidies doelmatiger en doeltreffender ingezet?

Ondersteunend aan bovenstaande hoofdvraag zullen de volgende deelvragen worden gehanteerd:

- 1. Is voldaan aan de (interne) voorwaarden die geschetst zijn voor de verzakelijking (smart-formuleren, opdrachtgeverschap, subsidieproces, rolduidelijkheid, rolvastheid, rouleren accounts, sturen op hoofdlijnen)? Zijn de doelen en prestaties voldoende SMART geformuleerd en is hiermee de koppeling tussen doelstelling en verleende subsidie versterkt?*
- 2. Heeft het gebruik van het afwegingskader ertoe bijgedragen dat er een explicietere afweging wordt gemaakt over welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken en wordt daarmee het instrument subsidies bewuster ingezet?*
- 3. Heeft het hanteren van een toepassingskader ertoe bijgedragen dat het sturingsprincipe is verschoven van aanwijzing naar inschrijving en wordt daarmee invulling gegeven aan de speerpunten sturen op prestatie, meerjarig sturen op prestaties en meer concurrentie op prestaties?*
- 4. Is er sprake van een basisinfrastructuur aan organisaties en kan deze in stand worden gehouden door het meerjarig sturen op prestaties om het leveren van min of meer constante prestaties te kunnen garanderen?*

5. *Heeft de verzakelijking geleidt tot meer aanbieders van diensten, meer keuze voor de gemeente en kan zij zo meer gebruik maken van concurrentie?*
6. *Heeft de verhoging van de grens van het eerste arrangement van het verantwoordingskader geleid tot de verwachte lastenverlichting?*
7. *Is het verantwoord vertrouwen dat gegeven wordt bij de toekenning van subsidies terecht? Wordt het niet, of niet tijdig, leveren van de prestatie door de subsidieontvanger gemeld?*

Onderzoeksmethode

Om antwoord te geven op bovenstaande vragen zal allereerst gebruik worden gemaakt van deskresearch. Met name document studie moet zicht geven op de aanleiding voor de herziening van de subsidiesystematiek en de uitgangspunten en doelen van het beleidskader. Te denken valt hierbij aan het beleidskader zelf, informatie nota's, coalitieakkoorden, begroting etc. Document studie zal eveneens (deels) antwoord moeten geven op de vraag in hoeverre er is voldaan aan de interne voorwaarden voor de verzakelijking.

Naast document studie zal gebruik worden gemaakt van interviews. Het houden van interviews met interne medewerkers die direct betrokken zijn bij de toekenning van subsidies moet zicht geven op de gehanteerde werkwijze, eventuele lastenvermindering en of (deels) aan de interne voorwaarden is voldaan. Daarnaast kunnen aanvullend interviews worden afgenomen met medewerkers van gesubsidieerde instellingen om hen te bevragen naar de ervaringen met het aanvragen en inzetten van, en verantwoorden over, gemeentelijke subsidies.

Het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

- Deskresearch (oktober/november)
- Interviews (december)
- Uitwerking (januari)

Tijdsplanning

Afronding van dit onderzoek staat gepland voor begin 2018. De resultaten zullen aan het college worden voorgelegd. Het college informeert de commissie Bestuur. Na vaststelling door het college zal de rapportage tevens worden verzonden aan de Rekenkamercommissie.

Budget

Dekking voor dit onderzoek is beschikbaar binnen het onderzoeksbudget 213a. Projectleider voor dit onderzoek is Lisette Goudsmit (Concerncontrol). De feitelijke uitvoering van het onderzoek zal liggen bij Kjell van den Berg (extern).